

# BAB I

## PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah, sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Bagi desa otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah propinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di daerah kabupaten. Urusan pemerintahan berdasarkan asal-usul desa, urusan yang menjadi wewenang pemerintahan kabupaten diserahkan pengaturannya kepada desa, Kabupaten Pulang Pisau merupakan salah satu daerah otonomi, maka pemerintah daerah berupaya untuk memberikan pelayanan yang sebaik-baiknya kepada masyarakat, khususnya dalam pelaksanaan pembangunan daerah sampai ke desa, dalam pembangunan tersebut tentunya berhubungan dengan keuangan atau dana yang diberikan dari pusat ke daerah (1 Affan Gaffar, 2006, *Paradigma Baru Otonomi Daerah dan Implikasinya*, Jakarta, Citra Aditya Bakti, Hlm 72).

Dengan ditetapkannya UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa,

pemerintah mendukung gerakan pembangunan desa agar masyarakat desa bisa menjadi subyek pembangunan. Upaya ini kemudian diperkuat dengan dukungan materiil berupa program dana desa yang dialokasikan khusus dalam APBN sejak tahun 2015 yang menelan anggaran tidak kurang dari Rp. 20,76 triliun pada tahun tersebut dengan penyerapan mencapai 82% sampai akhir tahun dan meningkat pada tahun-tahun berikutnya. Melalui undang-undang tersebut, posisi desa dalam pembangunan tidak lagi sebatas obyek, melainkan menjadi subyek/pelaksana program pembangunan dari pemerintah. Dengan demikian, desa kedepan akan menjadi penyelenggara pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat secara penuh dan mandiri.

Melalui UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa tersebut, diharapkan segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa dapat diakomodir dengan lebih baik. Pemberian kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pemerataan pelaksanaan pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa, sehingga permasalahan seperti kesenjangan antar wilayah, kemiskinan dan masalah sosial budaya lainnya dapat diminimalisir.

Peran besar yang diterima oleh desa, tentu disertai dengan tanggungjawab yang besar pula. Oleh karena itu Pemerintah Desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan.

Adapun tujuan diluncurkannya program dana desa antara lain memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan. Karena desa merupakan satuan terkecil dalam

pemerintahan, maka pembangunan harus dimulai dari sini. Dalam konteks tersebut, pemerintah desa sebagai pelaksana program dana desa diharapkan secara intensif melaksanakan pembangunan desa, baik pembangunan fisik maupun pembangunan ekonomi. Pembangunan fisik diwujudkan dalam penyediaan sarana dan pra sarana desa, sedangkan pembangunan ekonomi diwujudkan dalam kegiatan-kegiatan yang dapat menunjang perekonomian masyarakat.

Program Dana Desa yang diberikan Pemerintah Pusat kepada Desa, maka Pemerintah Desa berkewajiban mengelola dan mempertanggungjawabkan dana tersebut sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Yang dimaksud Pengelolaan Keuangan Desa menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa yaitu keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan Desa

Pada awal diluncurkannya program ini, banyak pihak yang meragukan kapasitas pemerintahan di tingkat desa dalam pengelolaannya. Sebuah hal yang wajar mengingat selama ini sumber daya manusia (SDM) di tingkat pedesaan dianggap masih rendah, sehingga dipandang belum mampu mengelola dana yang terbilang sangat besar untuk ukuran desa tersebut. Hal ini diperkuat dengan fakta bahwa sasaran utama dana desa adalah untuk pembangunan desa, otomatis pemerintah desa lah yang nantinya akan melaksanakan program tersebut, maka tidak mengherankan jika banyak pihak yang meragukannya.

Akhirnya keraguan itupun terbukti dengan banyaknya kasus penyimpangan yang terjadi, sehingga menyebabkan program dana desa menjadi tidak efektif.

Sejak diberlakukannya Dana Desa pada tahun 2015 sampai dengan tahun 2018, Indonesian Corruption Watch (ICW) mencatat terdapat 264 kasus korupsi Dana Desa. Jika dijumlahkan, terdapat sedikitnya 231 Kepala Desa terjaring kasus korupsi yang mengakibatkan kerugian keuangan negara sebanyak Rp 107,7 milyar. Modus-modus yang ditemukan diantaranya penyalahgunaan kewenangan, laporan fiktif, penggelapan barang, penggelembungan anggaran (mark up) dan suap. (<https://m.republika.co.id/amp/q13vj1337>). Pada tahun 2019 kasus korupsi sebanyak 271 kasus dan korupsi Dana Desa memberikan kontribusi terbanyak sebanyak 46 kasus dengan kerugian negara sebesar Rp 32,3 milyar (<https://kompas.com/nasional/read/2020/02/18/19084421/catatan-icw-kasus-korupsi-dana-desa-terbanyak-muncul-pada-2019>)

Menurut pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) Laode Syarif, ada enam modus penyimpangan dana desa, yaitu pengadaan barang dan jasa yang tidak sesuai alias fiktif, mark-up anggaran yang tidak melibatkan masyarakat dalam musyawarah desa, penyelewengan dana desa untuk kepentingan pribadi, dan lemahnya pengawasan serta penggelapan honor aparat desa. (<https://nasional.sindonews.com/read/1284127/18/mengukur-efektivitas-dana-desa-1519251295>).

Terkait adanya kasus-kasus diatas, tentu menjadi perhatian khusus dari pemerintah. Untuk mencegah terjadinya kasus-kasus serupa, pemerintah kemudian melakukan upaya-upaya pencegahan, baik secara internal maupun eksternal. Upaya secara internal dilakukan dengan meningkatkan kompetensi aparatur desa dalam mengelola dana desa dengan baik dan terhindar dari kesalahan yang tidak disengaja. Disamping itu pentingnya penggunaan teknologi informasi pertanggungjawaban

penggunaan dana desa di era keterbukaan dan akuntabilitas. Sedangkan upaya secara eksternal dilakukan dengan membentuk tim pendamping desa yang terdiri dari tim ahli yang perekrutannya dilakukan secara terbuka dan diseleksi oleh tim yang telah ditunjuk. Pendamping desa bertugas untuk mendampingi serta mengawasi pemerintah desa dalam mengelola dana desa, mulai dari penyusunan program, pelaksanaan, evaluasi hingga pelaporan. Disamping itu diperlukan peran pengawasan yang dilakukan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan masyarakat desa dalam melakukan pengawasan dana desa. Peran masyarakat desa dapat berupa monitoring pelaksanaan dana desa dan hasil pengawasan masyarakat dapat digunakan sebagai salah satu sumber informasi yang digunakan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) dan Aparat Penegak Hukum (APH).

Di dalam pasal 47 dan 48 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah disebutkan bahwa untuk memperkuat dan menunjang efektivitas sistem pengendalian intern dilakukan pengawasan intern oleh Aparat Pengawasan Internal Pemerintah (APIP). Dengan demikian pekerjaan utama APIP berdasarkan konsep Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008 adalah melakukan pengawasan intern.

Pengawasan Intern didefinisikan sebagai seluruh proses kegiatan audit, reuiu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau dibentuk berdasarkan Peraturan Bupati Pulang Pisau Nomor 13 Tahun 2020 tentang Perubahan Peraturan

Bupati Pulang Pisau Nomor 33 Tahun 2016 Tentang Kedudukan, Susunan Organisasi, Tugas Dan Fungsi Serta Tata Kerja Inspektorat Daerah Kabupaten Pulang Pisau yang mengacu pada Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2019 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 107 Tahun 2017 tentang Pedoman Nomenkulatur Inspektorat Daerah Provinsi dan Kabupaten / Kota serta Peraturan Daerah Nomor 4 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Pulang Pisau.

Sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau memiliki peran dan unit kerja yang sangat strategis baik ditinjau dari aspek fungsi dan tanggung jawab dalam manajemen maupun dari segi pencapaian visi dan misi serta program-program Pemerintah. Dari segi fungsi-fungsi dasar manajemen, Inspektorat mempunyai kedudukan yang setara dengan fungsi perencanaan atau fungsi pelaksanaan. Sedangkan dari segi pencapaian visi, misi dan program-program pemerintah, Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau menjadi pilar yang bertugas dalam melakukan pengawasan terhadap pelaksanaan pembinaan atas penyelenggaraan pemerintahan Kabupaten dan pelaksanaan urusan pemerintahan Kabupaten, berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan.

Fungsi pengawasan oleh Inspektorat dalam konteks Pemerintahan Desa sebagai bagian integral Pemerintahan Kabupaten adalah upaya mencegah kecurangan (*fraud*) penggunaan Dana Desa oleh Kepala Desa serta upaya memperbaiki pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan desa pada waktu yang akan datang. Auditor eksternal (BPK, APH) dapat memanfaatkan hasil pengawasan APIP yang profesional dan independen

mendorong peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan yang dapat meningkatkan kewajaran laporan keuangan Pemerintahan Desa.

Salah satu pendekatan pengawasan yang dapat dilakukan oleh APIP adalah dengan melihat risiko-risiko yang dapat menghambat pencapaian tujuan pengelolaan dana desa tersebut. APIP harus memperhatikan seberapa tinggi tingkat risiko dalam setiap pelaksanaan pengawasan, baik risiko tingkat entitas pemerintah desa, maupun risiko tingkat aktivitasnya. Risiko-risiko itu dapat dikategorikan sebagai risiko bisnis dan risiko kecurangan (*fraud*). Risiko Keuangan Desa Tingkat Entitas Beberapa Risiko yang dapat terjadi dalam pengelolaan keuangan desa tingkat entitas pemerintahan desa antara lain Program dan Kegiatan pada RPJMDes, RKPDes, dan APBDes tidak sesuai aspirasi / kebutuhan masyarakat desa, kegagalan menyelenggarakan siklus pengelolaan keuangan desa yang sehat, kegagalan atau keterlambatan penyusunan laporan penyelenggaraan pemerintah desa, termasuk laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDes, serta pengelolaan aset desa yang tidak efisien dan efektif.

Inspektorat selaku APIP dapat dikatakan efektif apabila mampu menunjukkan peran sebagaimana dimaksud dalam pasal 11 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2008, yaitu:

- memberikan keyakinan yang memadai atas ketaatan, kehematan, efisiensi, dan efektivitas pencapaian tujuan penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah;
- memberikan peringatan dini dan meningkatkan efektivitas manajemen risiko dalam penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah; dan

- memelihara dan meningkatkan kualitas tata kelola penyelenggaraan tugas dan fungsi instansi pemerintah.

Adapun fokus dan lokus utama dalam penelitian ini adalah efektivitas pengawasan dana desa oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) pada Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau terutama dalam menunjang profesionalisme dan kapabilitas APIP. Seperti yang telah dipaparkan di depan bahwa jumlah dana yang dialokasikan dalam program dana desa sangat besar, sehingga membutuhkan penanganan serius agar program-program yang dilaksanakan memiliki efektivitas yang tinggi terhadap tujuan yang ingin dicapai. Maka untuk mengetahui tingkat efektivitas tersebut, dapat dilakukan dengan mengadakan penelitian secara mendalam sehingga didapatkan data akurat mengenai program-program yang telah dijalankan.

Efektivitas merupakan salah satu hal terpenting dalam sebuah program, karena ukuran keberhasilan dari sebuah program dapat dinilai dari tingkat efektivitasnya.

Berangkat dari latar belakang yang telah dipaparkan di atas, peneliti tertarik untuk mengangkat, meneliti dan membahas permasalahan yang menyangkut program pengawasan Dana Desa menjadi sebuah penelitian tesis dengan judul “Efektivitas Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah”

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang yang telah penulis uraikan diatas, maka yang menjadi permasalahan dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimana Efektivitas Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah
2. Faktor Penghambat Efektivitas Pengawasan Dana Desa Oleh

## Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah

### C. Tujuan Penelitian

Penulisan tesis ini mempunyai tujuan dan kegunaan sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan Efektivitas Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah
2. Untuk Mengetahui Faktor Penghambat Efektivitas Pengawasan Dana Desa Oleh Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau Provinsi Kalimantan Tengah

### D. Manfaat Penelitian

Kegunaan dari penelitian ini adalah mencakup kegunaan teoritis dan kegunaan praktis

1. Kegunaan Teoritis
  - a. Diharapkan hasil penelitian ini berguna dalam memberikan sumbangsih pemikiran dan masukan bagi perkembangan ilmu pengetahuan, teori dan konsep administrasi publik khususnya dalam mencapai efektifitas pengawasan terhadap pengelolaan Dana Desa.
  - b. Diharapkan dapat menjadi sumbangan pemikiran untuk dijadikan arah penelitian lebih lanjut pada masa yang akan datang
  - c. Sebagai bahan referensi bagi yang berminat untuk memperdalam mengenai masalah pengawasan terhadap pengelolaan dana desa oleh inspektorat Kabupaten Pulang Pisau.
  - d. Sebagai bahan referensi untuk membuat regulasi arah dan kebijakan pengawasan dalam pengelolaan dana desa oleh Inspektorat Daerah.

## 2. Kegunaan Praktis

- a. Sebagai bahan masukan (referensi) bagi Aparat Pengawas Intern Pemerintah dalam hal ini pelaksanaan pengawasan terhadap pengelolaan Dana Desa.
- b. Bagi peneliti dapat menambah pengetahuan mengenai pengawasan terhadap pengelolaan dana desa yang dilakukan oleh Inspektorat Kabupaten Pulang Pisau.

