

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### 2.1.1. Teori Negara Hukum

Teori negara hukum adalah teori yang berpandangan bahwa setiap tindakan, baik yang dilakukan oleh penyelenggara pemerintah maupun rakyat harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang berlaku dan tidak diperkenankan untuk melakukan tindakan main hakim sendiri<sup>6</sup>. Dalam kaitan dengan teori ini, F.J. Sthall mengidentifikasi unsur-unsur pokok dari suatu negara hukum, yakni: 1. Pengakuan dan perlindungan terhadap hak-hak asasi manusia; 2. Pemisahan kekuasaan negara berdasarkan prinsip *trias politica*; 3. Pemerintahan diselenggarakan berdasarkan undang-undang (*wetmatig bestuur*); dan 4. Adanya peradilan administrasi negara.<sup>7</sup>

Ide negara hukum dalam sistem eropa kontinental menyebutnya dengan istilah *rechtstaat*, sedangkan dalam sistem anglosaxon dikenal dengan istilah *rule of law*. Negara hukum secara sederhana diterjemahkan sebagai negara berdasarkan hukum, yang membedakannya dari konsep negara yang lain, seperti negara kekuasaan (*Machstaats*), Negara Kerakyatan (*Volkstaats*),

---

<sup>6</sup> H. Salim Hs dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Dalam Penelitian Disertasi dan Tesis (Buku Ketiga)*, (Jakarta, PT. RajaGrafindo Persada, 2016, hlm. 4).

<sup>7</sup> Ibid. hlm. 7

Negara Kelas (*Klassenstaats*), Negara Liberal (*Liberale Staat*), Negara Totaliter Kanan (*Totaliteire staat van rechts*), Negara Totaliter Kiri (*Totaliteire staat van links*), dan Negara Kemakmuran (*Welvarsstaat*). Ide negara hukum tidak sama untuk setiap bangsa, tergantung pada perkembangan sejarah peradaban dan filsafat kenegaraan suatu bangsa. Prinsip dasar dari ide negara hukum ialah hukum dijadikan sebagai panglima utama untuk membatasi kekuasaan dan melindungi hak-hak individu warga masyarakat. Dalam konteks negara hukum, tidak ada kekuasaan yang tidak dibatasi dan diawasi oleh hukum.<sup>8</sup>

Pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten terhadap pengelolaan Keuangan Desayang dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan merupakan wujud kongkret dari adanya pembatasan kekuasaan oleh hukum sebagai konsekuensi logis dari Indonesia sebagai negara hukum (*rechtstaat*) bukan negara kekuasaan (*machstaat*) terhadap pengelolaan Keuangan Desa, dengan tujuan agar pengelolaan Keuangan Desatidak diselewengkan oleh Pemerintah Desadalam bentuk penyalahgunaan kekuasaan (*detournement de pouvoir*) dan tindakan sewenang-wenang (*wilekeur*) yang menimbulkan kerugian keuangan negara, terhambatnya laju pembangunan desa, dan menimbulkan kemiskinan bagi masyarakat desa.

---

<sup>8</sup> Hotma P. Sibuea, *Asas Negara Hukum, Peraturan Kebijakan, dan Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik*, (Jakarta, Erlangga, 2010, hlm. 7 dan 45).

### 2.1.2. Teori Kewenangan

Teori kewenangan lazim disebut dengan istilah *authority of theory* (Inggris); *theorie van het gezag* (Belanda); dan *theorie der autorität* (Jerman).<sup>9</sup> Dalam bahasa Indonesia<sup>10</sup>, kewenangan sama dengan wewenang adalah hak dan kekuasaan untuk bertindak. Ateng Syarifudin berpendapat bahwa kewenangan dan wewenang memiliki pengertian yang berbeda. Kewenangan (*authority, gezag*) adalah apa yang disebut kekuasaan formal, kekuasaan yang berasal dari kekuasaan yang diberikan oleh undang-undang. Wewenang (*competence, bevoegheid*) hanya mengenai suatu "*onderdeel*" (bagian) tertentu saja dari kewenangan. Baginya, di dalam kewenangan terdapat wewenang-wewenang (*rechtbevoegdheden*). Wewenang merupakan lingkup tindakan hukum publik, lingkup wewenang pemerintahan, meliputi wewenang membuat keputusan pemerintah (*bestuur*); wewenang dalam rangka pelaksanaan tugas; dan memberikan wewenang serta distribusi wewenang utamanya ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan.<sup>11</sup>

Dalam konteks hukum administrasi negara, kewenangan dapat diperoleh melalui cara: 1). Atribusi kewenangan untuk membuat keputusan diperoleh langsung melalui Undang-Undang; 2). Delegasi : kewenangan diperoleh dari pejabat pemerintah sebagai pemberi kewenangan (disebut

---

<sup>9</sup> H. Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2014, hlm. 183).

<sup>10</sup> Tim Penyusun Kamus Pusat Pembinaan dan Pengembangan Bahasa, *Op. Cit.*, hlm. 1011.

<sup>11</sup> H. Salim HS. dan Erlies Septiana Nurbani, 2014, *Op.Cit.*, hlm. 184.

*Delegans*) kepada yang menerima kewenangan (*delegataris*), yang mana tanggungjawab atas kewenangan tersebut berpindah dari pemberi kewenangan kepada penerima kewenangan; 3). Mandat : tidak terjadi pelimpahan kewenangan, dimana penerima kewenangan (*mandataris*) bertindak untuk dan atas nama pemberi mandat (*mandans*). Tanggung jawab kewenangan masih berada pada pemberi mandat karena itu pemberi mandat masih mempunyai kekuasaan untuk melakukan pengawasan terhadap penerima mandat.<sup>12</sup> Kewenangan Inspektorat Daerah Kabupaten untuk melakukan pengawasan pengelolaan Keuangan Desa merupakan jenis kewenangan yang diperoleh secara atributif dari ketentuan Pasal 6 dan Pasal 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

### 2.1.3. Teori Pengawasan

George R. Terry mengartikan pengawasan sebagai mendeterminasi apa yang telah dilaksanakan, maksudnya mengevaluasi prestasi kerja apabila perlu, menerapkan tindakan-tindakan korektif sehingga hasil pekerjaan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan.<sup>13</sup> Pengawasan dapat diartikan juga sebagai bentuk pemeriksaan atau pengontrolan dari pihak yang kedudukannya lebih diatas kepada pihak yang lebih dibawahnya.

---

<sup>12</sup>H. Abdul Latif, *Hukum Administrasi Dalam Praktik Tindak Pidana Korupsi*, (Jakarta, Kencana, 2014, hlm. 13-17).

<sup>13</sup>Rahmawati Sururama dan Rizki Amala *Pengawasan Pemerintah*, (Bandung, CV cendikia Press, 2020, hlm. 16)

Philipus M. Hadjon menyatakan bahwa instrumen penegakan hukum administrasi meliputi pengawasan dan penegakan sanksi. Pengawasan merupakan upaya preventif untuk memaksakan kepatuhan, sedangkan penerapan sanksi merupakan upaya represif untuk memaksakan kepatuhan. Pengawasan pada dasarnya dilakukan terhadap kepatuhan pemerintah, agar ketentuan yang bersifat mewajibkan, atau ketentuan yang dilarang tidak dilanggar. Pengawasan merupakan upaya preventif agar tidak terjadi pelanggaran peraturan perundang-undangan yang dapat dikenakan sanksi. Pengawasan merupakan proses menuju tindakan pemberian sanksi. Sanksi pada hakikatnya merupakan instrumen yuridis yang biasanya diberikan apabila kewajiban-kewajiban atau larangan-larangan yang ada dalam ketentuan hukum telah dilanggar. Sanksi dapat dimaknai juga sebagai bentuk pengawasan represif yang dimaksudkan untuk mengetahui apakah kegiatan yang telah dilakukan oleh pemerintah itu telah mengikuti kebijaksanaan dan ketentuan yang telah ditetapkan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tindakan pengawasan represif itu dapat berupa atau diwujudkan dalam bentuk pemeriksaan setempat, verifikasi, monitoring, dan sebagainya.<sup>14</sup>

Pengawasan merupakan suatu tindakan atau proses kegiatan yang tujuannya untuk mengetahui hasil pelaksanaan, kegagalan, dan kesalahan agar selanjutnya dilakukan perbaikan atau pencegahan agar kesalahan yang sama tidak diulang kembali. Sehubungan dengan akuntabilitas publik, pengawasan

---

<sup>14</sup> Phllilipus M. Hadjon, *Pengantar Hukum Perizinan*, ( Surabaya, Yuridika, 1993, hlm. 337).

merupakan salah satu cara untuk membangun dan menjaga legitimasi masyarakat terhadap pemerintah. Untuk itu pengawasan internal pemerintah menjadi sangat penting demi mewujudkan asas pemerintahan yang baik, untuk itu diperlukannya peningkatan peran Inspektorat sebagai Aparat Pengawas Internal Pemerintah dalam mewujudkan pemerintahan yang baik.

Menurut Silalahi tujuan dari pengawasan adalah; a. Mencegah terjadinya penyimpangan pencapaian tujuan yang telah direncanakan; b. Agar proses kerja sesuai dengan prosedur yang telah digariskan atau ditetapkan; c. Mencegah dan menghilangkan hambatan atau kesulitan yang akan terjadi dalam proses pelaksanaan; d. Mencegah penyimpangan penggunaan sumber daya; dan f. Mencegah penyalahgunaan otoritas kedudukan.<sup>15</sup>

Jenis-jenis pengawasan menurut Handayaniingrat dapat dibedakan sebagai berikut : 1. Pengawasan dari dalam (*internal control*) berarti : pengawasan yang dilakukan oleh aparat/unit pengawasan yang dibentuk di dalam organisasi itu sendiri. Aparat/Unit pengawasan ini bertindak atas nama pimpinan, bertugas mengumpulkan segala data dan informasi yang diperlukan. Data-data dan informasi ini dipergunakan oleh pimpinan untuk menilai kemajuan dan kemunduran suatu pekerjaan. Contoh lembaga pengawas internal pemerintah yaitu APIP kementerian atau yang disebutkan Inspektorat; 2. Pengawasan dari luar (*eksternal control*) diartikan sebagai pengawasan yang dilakukan oleh Aparat/Unit pengawasan dari luar organisasi.

---

<sup>15</sup>ibid. hlm. 30.

Aparat/Unit pengawasan merupakan aparat pengawasan yang bertindak atas nama atasan dari pimpinan organisasi itu atau bertindak atas nama pimpinan organisasi karena permintaannya. Contoh lembaga pengawas eksternal yaitu lembaga yang bersifat independen dan bebas dari pengaruh kepentingan ataupun kekuasaan pihak lain seperti BPK.

## **2.2. Landasan Konseptual**

### **2.2.1. Konsep Peran**

Peran (dalam bahasa Inggris disebut *role of theory*, dalam bahasa Belanda disebut *theorie van de rol*, dan dalam bahasa Jerman disebut *theorie van der rolle*) merupakan teori yang menganalisa tentang tugas-tugas yang harus dilaksanakan oleh orang-orang atau lembaga-lembaga yang mempunyai kedudukan dalam masyarakat baik mempunyai kedudukan formal maupun informal atau teori yang mengkaji bahwa masyarakat akan berperilaku sesuai dengan status atau perannya. Status mengenai posisi yang diduduki, sedangkan peran adalah perilaku yang diharapkan karena kedudukan seseorang. Hukum dikonsepsikan sebagai bentuk kesesuaian antara kedudukan dan peran yang dibawakan seseorang dalam masyarakat. Teori peran juga dimaknai sebagai teori yang mengkaji dan menganalisis tentang peran dari institusi-institusi (formal : institusi yang dibentuk oleh negara maupun institusi non formal yang dibentuk oleh masyarakat) dan masyarakat

dalam memecahkan, menyelesaikan dan mengakhiri masalah-masalah yang muncul dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara,<sup>16</sup>

Dalam konteks penelitian ini, Inspektorat Daerah Kabupaten merupakan lembaga negara yang dibentuk oleh negara dengan salah satu perannya ialah melakukan pengawasan pengelolaan Keuangan Desaberdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangannya. Optimalisasi peran Inspektorat Daerah Kabupaten dalam melakukan pengawasan Keuangan Desatentunya sangat menentukan kualitas dan pencapaian tujuan pengeleloan Keuangan Desa selain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan juga memberikan kemanfaatan dan keadilan yang sebenar-benarnya bagi kepentingan pembangunan Desadan pelayanan kebutuhan masyarakat desa.

#### 2.2.2. Konsep Inspektorat Daerah Kabupaten

Inspektorat Daerah Kabupaten merupakan salah satu dari Perangkat Kabupaten/Kota sebagaimana dimaksud dalam Ketentuan Pasal 5 ayat (2) huruf c Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.<sup>17</sup>

---

<sup>16</sup> H. Salim HS. Dan Erlies Septiana Nurbani, *Penerapan Teori Hukum Pada Penelitian Tesis dan Disertasi (Buku Kedua)*, (Jakarta, PT RajaGrafindo Persada, 2015, hlm. 141-143).

<sup>17</sup>Perangkat Daerah Kabupaten/Kota meliputi : a. Sekretariat Daerah; b. Sekretariat DPRD; c. Inspektorat; d. Dinas; e. Badan; dan f. Kecamatan (Pasal 5 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.



Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota merupakan unsur pengawas penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dipimpin oleh inspektur. Inspektur Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugasnya bertanggung jawab kepada bupati/wali kota melalui sekretaris Daerah Kabupaten/Kota. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota mempunyai tugas membantu bupati/wali kota membina dan mengawasi pelaksanaan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah dan Tugas Pembantuan oleh Perangkat Daerah. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dalam melaksanakan tugas tersebut menyelenggarakan fungsi: a. perumusan kebijakan teknis bidang pengawasan dan fasilitasi pengawasan; b. pelaksanaan pengawasan internal terhadap kinerja dan keuangan melalui audit, revidu, evaluasi, pemantauan, dan kegiatan pengawasan lainnya; c. pelaksanaan pengawasan untuk tujuan tertentu atas penugasan bupati/wali kota; d. penyusunan laporan hasil pengawasan; e. pelaksanaan administrasi Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota; dan f. pelaksanaan fungsi lain yang diberikan oleh bupati/wali kota terkait dengan tugas dan fungsinya.<sup>18</sup>

Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dibedakan dalam 3 (tiga) tipe, meliputi: a. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota tipe A untuk mewisuda pelaksanaan fungsi Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dengan beban kerja

---

<sup>18</sup>Pasal 33 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

yang besar; b. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota tipe B untuk memwadahi pelaksanaan fungsi Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dengan beban kerja yang sedang; dan c. Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota tipe C untuk memwadahi pelaksanaan fungsi Inspektorat Daerah Kabupaten/Kota dengan beban kerja yang kecil.<sup>19</sup> Inspektorat Daerah Kabupaten Manggarai Timur termasuk Inspektorat Daerah Tipe A sesuai ketentuan Pasal 2 ayat (2) Peraturan Daerah Kabupaten Manggarai Timur Nomor 6 Tahun 2016 tentang Pembentukan dan Susunan Perangkat Daerah Kabupaten Manggarai Timur.

Peranan Inspektorat sangat penting untuk mewujudkan *good governance* dalam sistem pemerintahan yang baik, oleh sebab itu peranan Inspektorat dapat meningkatkan transparansi. Dengan asas keterbukaan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, dapat memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah secara benar, jujur dan tidak diskriminatif. Melalui Inspektorat, transparansi penyelenggaraan pemerintahan daerah dapat diketahui oleh masyarakat umum. Peningkatan peran pengawasan Inspektorat daerah Kabupaten dalam pelaksanaan pengelolaan dana Desasangat penting dengan mempertimbangkan maraknya kasus penyalagunaan dana desa.<sup>20</sup>

---

<sup>19</sup>Pasal 34 Peraturan Pemerintah Nomor 18 Tahun 2016 tentang Perangkat Daerah.

<sup>20</sup>Sarundang, *Arus Balik Kekuasaan Pusat Ke Daerah*, (Jakarta, Sinar Harapan, 2001, hlm, 164).

Inspektorat sebagai pengawas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka meningkatkan akuntabilitas dan objektivitas hasil pengawasan punya peran penting dalam mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Inspektorat sebagai aparat pengawas internal pemerintah mempunyai posisi yang strategis baik dilihat dari tugas ataupun fungsinya untuk pencapaian program pemerintah. Inspektorat daerah akan menjadi pilar yang bertugas sebagai pengawal dalam pelaksanaan program yang tertuang dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah.

### 2.2.3. Konsep Pengelolaan Keuangan Desa

Pengelolaan Keuangan Desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban Keuangan Desa.<sup>21</sup> Yang dimaksud dengan 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.<sup>22</sup> Potret tentang Keuangan Desa dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Pasal 9 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa menentukan bahwa : “Anggaran

---

<sup>21</sup>Pasal 1 angka 5 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>22</sup>Pasal 1 angka 4 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

Pendapatan dan Belanja Desa(selanjutnya disingkat APB Desa<sup>23</sup>) terdiri dari a. pendapatan Desa; b. belanja Desa; dan c. Pembiayaan Desa” sebagai berikut:

#### 1. Pendapatan Desa

Pendapatan Desa adalah semua penerimaan Desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang menjadi hak Desa dan tidak perlu dikembalikan oleh Desa (Pasal 1 angka 11 juncto Pasal 11 ayat (1) Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa).

Pasal 11 ayat (2) Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa menentukan bahwa : Pendapatan Desa terdiri atas kelompok : a. Pendapatan Asli Desa: Pendapatan Asli Desa terdiri dari: 1. Hasil usaha: antara lain bagi hasil BUM Desa; 2. Hasil aset : antara lain, tanah kas Desa, tambatan perahu, pasar Desa, tempat pemandian umum, jaringan irigasi, dan hasil aset lainnya sesuai dengan kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala Desa; 3. Swadaya, partisipasi dan gotong royong: penerimaan yang berasal dari sumbangan masyarakat Desa; 4. Pendapatan asli Desa lain: antara lain hasil pungutan Desa (Pasal 12 Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa); b. Transfer: Pasal 13 ayat (1)

---

<sup>23</sup> Pasal 1 angka 8 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa mendefinisikan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disebut APB Desa, adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan Desa.

Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desamenentukan bahwa Kelompok transfer terdiri atas jenis : a. Dana Desa; b. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota; c. Alokasi dana desa; d. Bantuan keuangan dari APBD Provinsi; e. Bantuan keuangan dari APBD Kabupaten/Kota; dan c. Pendapatan Lain: Pasal 14 Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desamenentukan bahwa : kelompok pendapatan lain terdiri atas : a. Penerimaan dari hasil kerja sama Desa; b. Penerimaan dari bantuan perusahaan yang berlokasi di Desa; c. Penerimaan dari hibah dan sumbangan dari pihak ketiga; d. Koreksi kesalahan belanja tahun anggaran sebelumnya yang mengakibatkan penerimaan di kas Desapada tahun anggaran berjalan; e. Bunga bank; dan f. Pendapatan lain Desayang sah.

## 2. Belanja Desa

Belanja Desa adalah semua pengeluaran yang merupakan kewajiban Desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diterima kembali oleh Desa.<sup>24</sup> Belanja Desa dipergunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan desa.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup>Pasal 1 angka 12 dan Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>25</sup> Pasal 15 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pasal 16 ayat (1) Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desamenentukan bahwa : Klasifikasi Belanja Desaterdiri atas bidang :

- a. Penyelenggaraan pemerintahan Desameliputi: 1) Penyelenggaraan belanja penghasilan tetap, tunjangan dan operasional pemerintahan Desa; 2) Sarana dan prasarana pemerintahan Desa; 3) Administrasi kependudukan, pencatatan sipil, statistik, dan kearsipan; 4) Tata praja pemerintahan, perencanaan, keuangan, dan pelaporan; dan 5) Pertanahan.<sup>26</sup>
- b. Pelaksanaan Pembangunan Desameliputi: 1) Pendidikan; 2) Kesehatan; 3) Pekerjaan umum dan penataan ruang; 4) Kawasan permukiman; 5) Kehutanan dan lingkungan hidup; 6) Perhubungan, komunikasi dan informatika; 7) Energi dan sumber daya mineral; dan 8) Pariwisata.<sup>27</sup>
- c. Pembinaan kemasyarakatan Desameliputi: 1) Ketentraman, ketertiban, dan perlindungan masyarakat; 2) Kebudayaan dan keagamaan; 3) Kepemudaan dan olahraga; dan 4) Kelembagaan masyarakat.<sup>28</sup>

---

<sup>26</sup> Pasal 17 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>27</sup> Pasal 17 ayat (2) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>28</sup> Pasal 17 ayat (3) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

- d. Pemberdayaan masyarakat Desameliputi: 1) Kelautan dan perikanan; 2) Pertanian dan peternakan; 3) Peningkatan kapasitas aparatur Desa; 4) Pemberdayaan perempuan, perlindungan anak dan keluarga; 5) Koperasi, usaha mikro kecil dan menengah; 6) Dukungan penanaman modal; dan 7) Perdagangan dan perindustrian.<sup>29</sup>
- e. Penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak Desa, meliputi : 1) Penanggulangan bencana; 2) Keadaan darurat; dan 3) Keadaan mendesak.<sup>30</sup>

Pasal 19 ayat (1) Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, menentukan bahwa Jenis Belanja Desasebagaimana dimaksud dalam Pasal 15 ayat (1)<sup>31</sup>, terdiri atas :

- a. Belanja pegawai:

Belanja pegawai dianggarkan untuk pengeluaran penghasilan tetap, tunjangan, penerimaan lain, dan pembayaran jaminan sosial bagi Kepala Desadan perangkat Desa, serta tunjangan BPD. Belanja pegawai dianggarkan dalam bidang penyelenggaraan pemerintahan Desadan pelaksanaannya dibayarkan setiap bulan. Untuk pembayaran

---

<sup>29</sup> Pasal 17 ayat (4) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>30</sup> Pasal 17 ayat (5) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>31</sup> Pasal 15 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa menentukan bahwa : "Belanja Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf b, yaitu semua pengeluaran yang merupakan kewajiban Desa dalam (1) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh Desa.

jaminan sosial dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan dan kemampuan APB Desa.<sup>32</sup>

b. Belanja barang/jasa:

Belanja barang/jasa digunakan untuk pengeluaran bagi pengadaan barang/jasa yang nilai manfaatnya kurang dari 12 (dua belas) bulan. Belanja barang/jasa digunakan antara lain untuk : 1. Operasional pemerintah Desa; 2. Pemeliharaan sarana/prasarana Desa; 3. Kegiatan sosialisasi/rapat/pelatihan/bimbingan teknis; 4. operasional BPD; 5. Insentif RT/RW; dan 6. Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat. Yang dimaksud dengan insentif RT/RW yaitu bantuan uang untuk operasional lembaga RT/RW untuk membantu pelaksanaan tugas pelayanan pemerintahan, perencanaan pembangunan, ketenteraman dan ketertiban, serta pemberdayaan masyarakat Desa. Pemberian barang pada masyarakat/kelompok masyarakat dilakukan untuk menunjang pelaksanaan kegiatan Desa.<sup>33</sup>

c. Belanja modal:

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran pengadaan barang yang nilai manfaatnya lebih dari 12 (dua belas) bulan dan menambah aset.

---

<sup>32</sup> Pasal 20 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>33</sup> Pasal 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.



Pengadaan barang tersebut digunakan untuk kegiatan penyelenggaraan kewenangan Desa.<sup>34</sup>

d. Belanja tidak terduga:

Belanja tidak terduga merupakan belanja untuk kegiatan pada sub bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat, dan keadaan mendesak yang berskala lokal Desa. Belanja untuk kegiatan pada sub bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat dan keadaan mendesak paling sedikit memenuhi kriteria sebagai berikut : 1. Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah Desadan tidak dapat diprediksikan sebelumnya; 2. Tidak diharapkan terjadi berulang; dan 3. Berada di luar kendali pemerintah Desa. Kegiatan pada sub bidang penanggulangan bencana merupakan upaya tanggap darurat akibat terjadinya bencana alam dan bencana sosial. Kegiatan pada sub bidang keadaan darurat merupakan upaya penanganan keadaan darurat karena adanya kerusakan dan/atau terancamnya penyelesaian pembangunan sarana dan prasarana akibat kenaikan harga yang menyebabkan terganggunya pelayanan dasar masyarakat. Kegiatan pada sub keadaan mendesak merupakan upaya pemenuhan kebutuhan primer dan pelayanan dasar masyarakat miskin yang mengalami kedaruratan. Ketentuan lebih lanjut belanja kegiatan pada sub bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat, dan keadaan

---

<sup>34</sup> Pasal 22 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

mendesak yang berskala lokal Desadiatur dalam peraturan Bupati/Wali Kota mengenai pengelolaan Keuangan Desadengan paling sedikit memuat: 1. Kriteria bencana alam dan bencana sosial; 2. Kriteria kegiatan yang dapat dibiayai untuk penanggulangan bencana alam dan bencana sosial; 3. Kriteria keadaan darurat; 4. kriteria sarana dan prasarana dasar untuk masyarakat; 5. Kriteria keadaan mendesak; 6. Kriteria masyarakat miskin yang mengalami kedaruratan; dan 7. Tata cara penggunaan anggaran.<sup>35</sup>

### 3. Pembiayaan Desa.

Pasal 24 Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desamenentukan bahwa : Pembiayaan Desamerupakan semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan Desaterdiri atas kelompok:

- a. Penerimaan pembiayaan, meliputi: 1) SiLPA<sup>36</sup> tahun sebelumnya :Paling sedikit meliputi pelampauan penerimaan pendapatan terhadap belanja, dan sisa dana kegiatan yang belum selesai atau lanjutan; 2) Pencairan Dana Cadangan<sup>37</sup>:Pencairan Dana Cadangan digunakan

---

<sup>35</sup> Pasal 23 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>36</sup>SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran (Pasal 1 angka 24 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa).

<sup>37</sup>Dana Cadangan adalah dana yang diisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran., Pasal 1 angka 21 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

untuk menganggarkan kebutuhan dana cadangan yang selanjutnya dicatatkan dalam penerimaan pembiayaan dalam APB Desa; 3) Hasil penjualan kekayaan Desayang dipisahkan kecuali tanah dan bangunan. Hasil penjualan kekayaan Desayang dipisahkan dicatat dalam penerimaan pembiayaan hasil penjualan kekayaan Desayang dipisahkan.<sup>38</sup>

b. Pengeluaran pembiayaan :Pasal 26 Permendagri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desamenentukan bahwa Pengeluaran pembiayaan terdiri atas :

1) Pembentukan dana cadangan:

Pembentukan dana cadangan dilakukan untuk mendanai kegiatan yang penyediaan dananya tidak dapat sekaligus dibebankan dalam 1 (satu) tahun anggaran. Pembentukan dana cadangan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Peraturan Desapaling sedikit memuat : a. penetapan tujuan pembentukan dana cadangan; b. program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan; c. Besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan; d. Sumber dana cadangan; dan e. Tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan. Pembentukan dana cadangan dapat bersumber dari penyisihan atas penerimaan Desakecuali dari penerimaan yang penggunaannya telah ditentukan secara khusus

---

<sup>38</sup> Pasal 25 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

berdasarkan peraturan perundang-undangan. Penganggaran dana cadangan tidak melebihi tahun akhir masa jabatan Kepala Desa.<sup>39</sup>

2) Penyertaan modal:

Penyertaan modal antara lain digunakan untuk menganggarkan kekayaan pemerintah Desa yang diinvestasikan dalam BUM Desa untuk meningkatkan pendapatan Desa atau pelayanan kepada masyarakat. Penyertaan modal merupakan kekayaan Desa yang dipisahkan yang dianggarkan dari pengeluaran pembiayaan dalam APB Desa. Penyertaan modal dalam bentuk tanah kas Desa dan bangunan tidak dapat dijual. Penyertaan modal pada BUM Desa melalui proses analisis kelayakan sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan. Tata cara penyertaan modal diatur lebih lanjut dalam peraturan Bupati/Walikota mengenai pengelolaan Keuangan Desa. Peraturan Bupati/Walikota sedikitnya memuat ketentuan : a. indikator penyertaan modal yang dapat disertakan; b. indikator analisa kelayakan penyertaan modal.

#### 2.2.4. Konsep pengawasan pengelolaan Keuangan Desa

---

<sup>39</sup> Pasal 27 Peraturan Menteri Dalam Negeri 20 Tahun 2018 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

J.B.J.M ten Berge berpandangan bahwa pengawasan merupakan bagian yang penting dalam penegakan hukum administrasi (*administrative rechtshandhaving*). Pengawasan merupakan penegakan hukum preventif yang ditujukan untuk mencegah terjadinya pelanggaran norma hukum administrasi.<sup>40</sup> Melalui pengawasan, kita dapat mengetahui lebih dini adanya pelanggaran sehingga dapat dihindarkan akibat yang lebih fatal.<sup>41</sup> Dalam konteks ini, pengawasan merupakan langkah pencegahan untuk memastikan kepatuhan terhadap ketentuan Peraturan Perundang-undangan. Artinya, pengawasan pada hakikatnya merupakan pembatasan kekuasaan atau kewenangan yang merupakan inti dari konsep negara hukum. Selain itu, pengawasan merupakan ciri kehidupan bermasyarakat dan bernegara yang demokratis.<sup>42</sup>

Pasal 1 angka 12 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa menentukan bahwa yang dimaksud dengan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk memastikan Pengelolaan Keuangan Desa berjalan secara transparan, akuntabel, tertib dan disiplin anggaran, serta partisipatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-

---

<sup>40</sup>J.B.J.M. ten Berge, dalam Philipus M. Hadjon, *Penegakan Hukum Administrasi dalam Kaitannya dengan Ketentuan Pasal 20 ayat (3) Undang-Undang Nomor 4 Tahun 1982 tentang Ketentuan-Ketentuan Pokok Pokok Pengelolaan Lingkungan Hidup*, (Surabaya: Yuridika, Majalah Fakultas Hukum Universitas Airlangga No. 1 Tahun XI, Januari, 2005, hlm. 6).

<sup>41</sup>Bachrul Amiq, *Sanksi Administrasi dalam Hukum Lingkungan*, (Yogyakarta, LaksBang, 2005, hlm. 13).

<sup>42</sup> Bagir Manan, *Disertasi: Hubungan Antara Pusat dan Daerah Menurut Asas Desentralisasi Berdasarkan Undang-Undang Dasar 1945*, (Bandung, Universitas Padjadjaran, 1990, hlm. 281).

undangan. Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desadilakukan melalui beberapa tahapan, yakni tahapan : a. perencanaan; b. pelaksanaan; c. pelaporan; dan tindak lanjut hasil pengawasan.<sup>43</sup> Pengawasan Pemerintah terhadap pengelolaan Keuangan Desamerupakan salah satu faktor penting dalam mengurangi atau mencegah terjadinya penyalahgunaan Keuangan Desayang menyebabkan selainnya timbulnya kerugian negara juga terhambatnya pembangunan Desayang berdampak pada kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa. Pengawasan pemerintah terhadap pengelolaan Keuangan Desa, salah satunya dilakukan Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) di Kabupaten, yakni Inspektorat Daerah Kabupaten.

Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desadilakukan oleh: APIP,<sup>44</sup>Camat, Badan Permusyawaratan Desa, dan Masyarakat Desa.<sup>45</sup>Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desayang dilakukan oleh Inspektorat Daerah Kabupaten (APIP) dilakukan dalam bentuk : a. reviu; b. monitoring; c. evaluasi; d. pemeriksaan; dan e. pengawasan lainnya. <sup>46</sup> Reviu merupakan penelaahan ulang bukti suatu kegiatan untuk memastikan kegiatan tersebut telah dilaksanakan sesuai dengan ketentuan, standar, rencana, atau

---

<sup>43</sup>Pasal 8 Peraturan Menteri Dalam Negerin Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>44</sup>APIP adalah singkatan dari Aparat Pengawas Internal Pemerintah. APIP adalah Inspektorat jenderal kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri terkait Pengelolaan Keuangan Desa, unit pengawasan lembaga pemerintah nonkementerian, Inspektorat daerah provinsi, dan inspektorat daerah Kabupaten/Kota (Pasal 1 angka 9 Peraturan Menteri Dalam Negerin Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa).

<sup>45</sup>Pasal 5 Peraturan Menteri Dalam Negerin Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

<sup>46</sup>Pasal 6 ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

norma yang telah ditetapkan. Monitoring merupakan proses penilaian kemajuan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Evaluasi merupakan rangkaian kegiatan membandingkan hasil atau prestasi suatu kegiatan dengan standar, rencana, atau norm yang telah ditetapkan, dan menentukan faktor yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan suatu kegiatan dalam mencapai tujuan. Pemeriksaan merupakan proses identifikasi masalah, analisis, dan evaluasi yang dilakukan secara independen dan profesional untuk menilai efisiensi, efektivitas, kehematan, dan kepatuhan atas regulai. Bentuk pengawasan lainnya, terdiri atas: a. sosialisasi mengenai Pengawasan Pengelolaan Keungan Desa; b. pendidikan dan pelatihan Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa; c. pembimbingan dan konsultasi Pengawasan dan Pengelolaan Keungan Desa; d. pengelolaan hasil Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa; dan e. penguatan berbasis masyarakat.<sup>47</sup>

Fungsi pengawasan Inspektorat Daerah Kabupaten pada hakikatnya merupakan upaya pencegahan untuk menghindari terjadinya dampak buruk dari penyalahgunaan kekuasaan atau wewenang Pemerintah Desadalam melaksanakan penyelenggaraan Pemerintahan, Pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat, khususnya dalam pengelolaan dan pertanggungjawaban terhadap penggunaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa(APBDes). Hal

---

<sup>47</sup>Pasal 6 ayat (2) s/d ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa.

ini menjadi sangat penting sebab dalam konteks negara hukum tidak ada satupun kekuasaan yang tanpa batas termasuk kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Desa dalam pengelolaan APBDes sehingga kekuasaan tersebut tidak disalahgunakan yang menimbulkan kerugian keuangan negara dan terhambatnya pencapaian tujuan pembangunan bagi peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat Desa.



### 2.3. Alur Berpikir

