

BAB I PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Lahirnya Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menitik beratkan pada daerah kabupaten/kota yang memberikan kewenangan luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah. Keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh kesiapan dan kemampuan daerah itu sendiri dalam mengelola dan memberdayakan seluruh potensi dan sumber daya yang tersedia. Wewenang dan tanggung jawab yang dimiliki oleh pemerintah daerah diperlukan adanya aparat birokrasi yang handal dan profesional, efisien, produktif, serta memberikan pelayanan prima. Masyarakat dan pemerintah akan terjadi sinkronisasi yaitu saling bersentuhan, menunjang dan melengkapi dalam satu kesatuan langkah menuju tercapainya tujuan pembangunan nasional.

Otonomi daerah berkembang sesuai dengan regulasi yang berlaku di Indonesia. Perkembangan tersebut difokuskan kepada reformasi birokrasi di daerah yang efisien, optimal dan efektif. Muara dari hal tersebut adalah tingkat pelayanan pemerintah daerah yang maksimal kepada masyarakatnya (Arif, 2008). Orientasi pembangunan sektor publik adalah untuk menciptakan *good governance*. *Good governance* sering diartikan sebagai pemerintahan yang baik atau sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran dari salah alokasi dana investasi dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran serta menciptakan legal dan *political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha (Mardiasmo, 2002).

Dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa pada pasal 1 dijelaskan pengertian desa sebagai berikut:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan

prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Disamping itu, dalam Pasal 202 ayat (1) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini menyatakan bahwa desa yang dimaksud dalam ketentuan ini termasuk antara lain Nagari di Sumatera Barat, Gampong di Nangroe Aceh Darussalam, Lembang di Sulawesi Selatan, Kampung di Kalimantan Selatan dan Papua, serta Negeri di Maluku.

Sangat jelas, bahwa desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan warganya dalam segala aspek, baik dalam pelayanan (*public good*), pengaturan (*public regulation*), dan pemberdayaan masyarakat (*empowerment*). Peranan pemerintah desa memang dirasa sangat dibutuhkan dalam berbagai aspek kehidupan masyarakatnya, inovasi-inovasi baru serta perhatian pemerintah desa pada sarana prasarana desa juga sangat diperlukan demi terwujudnya pembangunan yang seutuhnya.

Terkait dengan keuangan nagari untuk biaya penyelenggaraan pemerintahan nagari, sumber-sumber pendapatan nagari telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor dalam UU No 6 tahun 2014 desa diberikan sumber-sumber pendapatan yang berasal dari tujuh sumber, yaitu:

- a. Pendapatan asli desa, terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa;
- b. APBN (Dana Desa);
- c. Bagian dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) Kabupaten/kota, minimal sebesar 10% dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota;
- d. Alokasi Dana Desa, yaitu bagian dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota diluar DAK (DAU dan DBH) sebesar 10% dari APBD;
- e. Bantuan keuangan dari APBD provinsi/kabupaten/kota;
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan desa yang sah.

Menindaklanjuti Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, Pemerintah Daerah Kabupaten Agam telah menganggarkan bantuan kepada nagari sebesar 1(satu) milyar/nagari setiap tahunnya, berdasarkan Peraturan Bupati Agam Nomor 39 Tahun 2017 tentang prioritas penggunaan Alokasi Dana Nagari dan Peraturan Bupati Agam Nomor 56 Tahun 2017 tentang perubahan atas Peraturan Bupati Agam Nomor 3 Tahun 2017 tentang tata cara pengalokasian alokasi dana nagari, bahwa penggunaan Alokasi Dana Nagari untuk program/kegiatan yang lebih penting dan utama dalam penyelenggaraan pemerintahan nagari. Pemberian ADN merupakan wujud dari pemenuhan hak nagari untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang.

Dalam pengelolaan ADN, ada dua institusi yang bertanggung jawab pada pemerintah nagari yaitu Wali Nagari dan Perangkatnya, serta Badan Permusyawaratan Nagari (BAMUS Nagari) yang berdasarkan fungsinya masing-masing sebagai mitra sejajar. Wali Nagari dilarang melakukan kegiatan-kegiatan atau tindakan yang merugikan kepentingan negara, pemerintah, pemerintah daerah, dan masyarakat nagari. Maksudnya untuk menghindari penyimpangan-penyimpangan yang akan merugikan kepentingan umum khususnya kepentingan nagari itu sendiri. Pemerintah nagari harus mengadakan kerjasama untuk kepentingan nagari yang diatur dengan keputusan bersama dan diberitahukan kepada Camat. Dalam hal ini tugas pemerintah nagari khususnya Wali Nagari harus mengarahkan aparat pemerintah nagari, memberikan dorongan dan motivasi dalam melaksanakan masing-masing tugasnya, agar organisasi pemerintahan di nagari berjalan sesuai dengan tujuan yang diharapkan.

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Pemerintah menganggarkan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahun.

Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10% (sepuluh perseratus) dari dan di luar dana Transfer Daerah (*on top*) secara bertahap. Anggaran yang bersumber dari APBN dihitung berdasarkan

jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dihitung dengan bobot:

- a. 30% untuk jumlah penduduk kabupaten/kota
- b. 20% untuk luas wilayah kabupaten/kota
- c. 50% untuk angka kemiskinan kabupaten/kota.

Mengingat bahwa nagari yang dulunya sebelum melaksanakan pembangunan hanya mendapat bantuan keuangan yang terbatas dan pengelolaannya masih sentralistis oleh instansi pemerintahan, tetapi setelah kebijakan Dana Desa diberlakukan sekarang ini, nagari mendapatkan alokasi anggaran yang cukup besar dan pengelolaannya dilakukan secara mandiri, sehingga keraguan terhadap kemampuan nagari secara internal untuk mengelola dana tersebut masih dipertanyakan. Salah satu masalah besar bagi hampir seluruh pemerintah daerah di Indonesia pada era otonomi dewasa ini adalah masih rendahnya kualitas sumber daya manusia khususnya di daerah. Menyadari hal tersebut, peningkatan kualitas sumber daya manusia menjadi hal yang penting untuk diprioritaskan sehingga dapat mencapai tujuan organisasi sebagaimana yang kita harapkan.

Tabel 1. Simulasi Dana Desa tahun 2016

Ta 2016 Rp.46,9 Triliun			
Rata-rata/Desa (juta)	AlokasiMax(juta)	AlokasiMin(juta)	Rasio
628	2.221	570	1:3,9
628	3.813	512	1:7,4
628	4.610	483	1:9,5
628	16.554	4.800	1:340,1

Sumber: dirjen pajak 2016.

Dari hasil simulasi tersebut tahun 2016 dimana alokasi rata-rata per desa Rp.628 juta, dengan alokasi terendah Rp. 570 juta dan alokasi tertinggi Rp 2,22 miliar, dengan rasio kesenjangan terendah 1:3,9. Sehingga pada tahun 2016 pendapatan nagari atau desa mengalami peningkatan dari Rp. 1,12 miliar pada tahun 2015 menjadi Rp. 2,22 miliar pada tahun 2016. Dengan peningkatan pendapatan ini maka harus dibarengi dengan peningkatan kemampuan aparatur nagari.

Nagari di Kecamatan Baso yaitu Tabek Panjang mendapat total pendapatan nagari yang telah berjalan dengan baik yang mencapai Rp. 1.850.207.577 pada tahun 2018 dengan realisasi dana desa Rp. 697.246.725 yang berasal dari APBN, APBD dan sumber lain (Lampiran 1), dari data tersebut menunjukkan bahwa pendapatan Nagari Tabek Panjang cukup tinggi. Selain itu masih rendahnya pelatihan yang diberikan pemerintah dalam hal pengelolaan dana desa, hal ini memberikan kekhawatiran lebih pada pemerintahan nagari dalam hal pengelolaan keuangan.

Terkait dengan hal tersebut maka setiap pengelola keuangan harus memiliki pemahaman yang baik mengenai laporan keuangan sehingga laporan keuangan yang dipublikasikan dapat disajikan secara wajar terbebas dari salah saji yang material sehingga tidak menyesatkan pembaca dan pengguna laporan. Tanpa pemahaman laporan keuangan yang baik mengakibatkan laporan keuangan yang dipublikasikan terdapat kesalahan material dalam penyajian angka, tidak sesuai dengan pelaporan dan tidak tepat waktu dalam penyampaiannya sehingga berdampak buruk bagi pengguna laporan itu sendiri (Mahmudi, 2010).

Menurut tokoh masyarakat Nagari Tabek Panjang bapak Rahmat *“Ketidapkahaman aparatur pemerintah desa tentang pedoman pengelolaan keuangan desa menjadikan pendidikan dan pelatihan (diklat) sebagai upaya untuk mengatasi kesulitan dalam menyusun laporan keuangan desa. Hal lain yang tidak kalah penting adalah pelatihan, mengingat bahwa melalui pelatihan mampu memberikan tambahan kemampuan dalam menghadapi perubahan maupun penyesuaian sistem kerja di masa mendatang. Kualitas sumber daya manusia juga ditentukan oleh masa kerja, karena dengan masa kerja yang lebih lama, baik eksekutif maupun legislatif tentunya telah berpengalaman dalam menghadapi dan menyelesaikan masalah-masalah pemerintahan khususnya dalam penyusunan anggaran dan laporan keuangan”*.

Berdasarkan Kamus Besar Bahasa Indonesia (2008), seseorang dikatakan paham terhadap akuntansi adalah mengerti dan pandai bagaimana proses akuntansi itu dilakukan sampai menjadi suatu laporan keuangan dengan berpedoman pada prinsip dan standar penyusunan laporan keuangan desa yang ditetapkan dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Untuk menjalankan fungsi-fungsi pemerintahan nagari, aparat nagari dihadapkan dengan tugas yang cukup berat, mengingat nagari sebagai entitas yang berhadapan langsung dengan rakyat. Pada saat ini, peranan pemerintah nagari

sangat diperlukan guna menunjang segala bentuk kegiatan pembangunan. Berbagai bentuk perubahan sosial yang terencana dengan nama pembangunan diperkenalkan dan dijalankan melalui pemerintah nagari. Untuk dapat menjalankan peranannya secara efektif dan efisien, pemerintah nagari perlu terus dikembangkan kemampuannya sesuai dengan perkembangan kemajuan masyarakat nagari dan lingkungan sekitarnya. Dengan kata lain, perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat nagari karena adanya gerakan pembangunan nagari perlu diimbangi pula dengan pengembangan kapasitas aparatur. Sehingga, nagari dan masyarakatnya tidak hanya sebatas sebagai objek pembangunan, tetapi dapat memposisikan diri sebagai salah satu pelaku pembangunan (Eko, 2015)

Administrasi pemerintah memegang peranan yang penting karena keterlibatan pemerintah yang besar pada proses pembangunan dalam sistem administrasi. Untuk itu agar tujuan pembangunan benar-benar dapat tercapai seperti yang diharapkan, maka yang harus diperhatikan adalah adanya aparat pemerintah yang memiliki kualitas yang memadai.

Kualitas tersebut selain dilandasi kemampuan dan keterampilan yang memadai juga harus disertai disiplin yang tinggi, sehingga dalam merealisasikan tujuan-tujuan nasional sesuai dengan kebijaksanaan pembangunan yang ditetapkan pemerintah, dengan titik berat pembangunan perlu diarahkan pada masyarakat pedesaan karena sebagian besar penduduk Indonesia bertempat tinggal di pedesaan.

Pengelolaan dana desa pada Nagari Tabek Panjang Kecamatan Baso Kabupaten Agam masih banyak memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu, khususnya pada organisasi di pemerintahan nagari, sehingga hal tersebut juga akan mempengaruhi dalam pengelolaan keuangan nagari. Adapun mengenai keterbatasan yang dimaksud, Wasistiono dan Tahir (2006) menyatakan bahwa, unsur kelemahan yang dimiliki pemerintahan desa pada umumnya yaitu : (1) kualitas sumber daya aparatur yang dimiliki nagari pada umumnya masih rendah, (2) belum sempurnanya kebijakan pengaturan tentang organisasi pemerintah desa dan masih diperlukan beberapa aturan pelaksana baik sebagai pedoman maupun operasional, (3) rendahnya kemampuan perencanaan di tingkat desa sering berakibat pada kurangnya sinkronisasi antara output (hasil/keluaran) implementasi

kebijakan dengan kebutuhan dari masyarakat yang merupakan input dari kebijakan, (4) sarana dan prasarana penunjang operasional administrasi pemerintah masih sangat terbatas, sehingga mengganggu efisiensi dan efektifitas pelaksanaan pekerjaan.

Dana Desa (DD) yang diberikan tersebut, pada prinsipnya harus menganut prinsip akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi. Pengelolaan keuangan desa yang diberikan kepada daerah melalui Dana Desa (DD) pada prinsipnya tetap mengacu pada pokok pengelolaan keuangan daerah (Permendagri No. 113 Tahun 2014). Pemberian dana ke desa yang begitu besar, jumlah pelaporan yang beragam serta adanya titik kritis dalam pengelolaan keuangan desa tentunya menuntut tanggungjawab yang besar pula oleh Aparat Pemerintah Desa. Oleh karena itu, pemerintah desa harus bisa menerapkan prinsip akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan desa, dimana semua akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintah desa harus dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai ketentuan, sehingga terwujud Tata Kelola Pemerintah Desa yang Baik (*Good Village Governance*) (Oktaresa, 2015).

Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Pergeseran paradigma dari government ke arah governance yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan tiga pilar governance, maka dikembangkan paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan pemerintahan yang baik (*good governance*) (Astuti, 2016). Banyak studi tentang “*governance*” dilakukan dengan spektrum cakupan yang sangat luas. *Governance* banyak dikaitkan dengan kebijakan pemerintah (Astuti, 2016; Temenggung, 2016), sektor publik (Sukmadilaga, 2015), hukum (Rasul, 2009; Dercon, 2007; David, 2013), dan pelayanan publik (Tomuka, 2012; Prahono, 2015). Studi-studi tersebut lebih menekankan aspek makro sekaligus menunjukkan kelangkaan studi *good governance* yang bersifat mikro pada kekuasaan di tingkat desa, misalnya yang dilakukan oleh Institute of Research and Empowerment (Pramusinto, 2011).

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola yaitu transparan, akuntabel dan partisipatif serta

dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Karakteristik dari *Good Governance* adalah Partisipasi, Supremasi Hukum, Transparansi, Cepat Tanggap, Membangun Konsensus, Kesetaraan, Efektif dan Efisien, Bertanggungjawab, serta memiliki Visi Strategik (LAN & BPKP, 2000).

Berdasarkan beberapa pandangan, pemikiran, dan asumsi-asumsi yang terbangun dalam uraian diatas, masih banyak persoalan yang perlu dikaji lebih mendalam. Karena pelaksanaan kebijakan DD yang dilakukan di seluruh desa di Indonesia, tentunya akan memberikan hasil yang berbeda antara satu desa dengan desa yang lain. Pada dasarnya kesuksesan dari kebijakan ini dapat diakibatkan oleh beberapa faktor. Dan faktor terpentingnya adalah kesiapan dari Sumber Daya Aparatur desa dan juga seberapa besar tingkat partisipasi masyarakat yang ikut andil dalam proses pengelolaan Dana Desa (DD). Berdasarkan pertimbangan-pertimbangan tersebut, peneliti merasa tertarik untuk meneliti lebih lanjut persoalan dari pengelolaan Dana Desa (DD) dalam mewujudkan *good governance*, agar dapat mendeskripsikan dan menjelaskan tentang persoalan ini.

B. Masalah Penelitian

Berdasarkan kondisi dan fenomena di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana pengelolaan Dana Desa (DD) pada Nagari Tabek Panjang Kecamatan Baso Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat tahun 2018?
2. Bagaimana implementasi *good governance* dalam praktik pengelolaan Dana Desa (DD) pada Nagari Tabek Panjang Kecamatan Baso Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat tahun 2018?

C. Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah :

1. Menggambarkan pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Nagari Tabek Panjang Kecamatan Baso Kabupaten Agam provinsi Sumatera Barat tahun 2018.

2. Memahami implementasi *good governance* dalam praktik pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) pada Nagari Tabek Panjang Kecamatan Baso Kabupaten Agam Provinsi Sumatera Barat tahun 2018.

D. Manfaat Penelitian

Kegunaan dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut :

1. Bagi Penulis, diharapkan dapat lebih memahami tentang pengelolaan dana. Serta menambah wawasan penulis dalam bidang sektor publik.
2. Bagi Pemerintah Daerah, dapat sebagai dasar atau acuan bagi pihak-pihak yang terkait dengan pengelolaan keuangan nagari khususnya aparatur nagari agar mampu melaksanakan tugas dengan baik yang akhirnya bermuara pada dihasilkannya laporan keuangan pemerintah daerah yang lebih baik.
3. Implikasi kebijakan dari penelitian ini dapat digunakan untuk menilai implementasi *good governance* pada instansi pemerintahan khususnya pemerintahan nagari.
4. Bagi Institusi pendidikan, dapat menjadi referensi bagi calon peneliti selanjutnya yang berminat melakukan penelitian menyangkut masalah yang dibahas.

