

BAB II

ASAS TRANSPARANSI DALAM PENGELOLAAN DANA DESA

A. Tinjauan Umum Pemerintahan

1. Pengertian Pemerintahan

Secara etimologi pemerintahan dapat diartikan sebagai berikut:³⁷

- a) Perintah berarti melakukan pekerjaan menyuruh. Terdiri dari dua unsur yaitu rakyat dan pemerintah, yang keduanya ada hubungan.
- b) Setelah ditambah awalan “pe-“ menjadi pemerintah yang berarti badan atau organisasi yang mengurus.
- c) Setelah ditambah akhiran “-an” menjadi pemerintahan, yang berarti perbuatan, cara atau perihal.

Di negara Inggris antara pemerintah dan pemerintahan tidak dibedakan mereka menyebutnya dengan *government*. Dalam bahasa Arab disebut dengan *hukumat*, di Amerika Serikat sering disebut dengan *administration*, sedangkan mengartikan *regering* sebagai penggunaan kekuasaan negara oleh yang berwenang untuk menentukan keputusan dan kebijakan dalam rangka mewujudkan tujuan negara. *Regeren* digunakan untuk pemerintahan pada tingkat nasional, sedangkan *bestuur* diartikan sebagai keseluruhan badan pemerintah dan

³⁷Inu Kencana Syafiee, *Ilmu Pemerintahan*, Bumi Aksara, Jakarta, 2013, Hlm.8.

kegiatannya yang langsung berhubungan dengan usaha mewujudkan kesejahteraan rakyat.³⁸

Menurut David Apter, *Government is most generalized membership unit propossing (a) defined responsibilities for maintenance of the system of which it is a part and (b) a practical monopoly of coercive power.* Maksudnya, pemerintahan itu adalah merupakan satuan anggota yang paling umum yang memiliki (a) tanggung jawab tertentu untuk mempertahankan sistem yang mencakupnya dan (b) monopoli praktis mengenai kekuasaan paksaan.³⁹

U Rosenthal merumuskan pemerintahan sebagai keseluruhan struktur dan proses, dimana terlibat kebijaksanaan-kebijaksanaan dan keputusan-keputusan yang bersifat mengikat untuk dan atas nama kehidupan bersama. Sedangkan menurut H A Brasz pemerintahan adalah kompetensi berbagai instansi milik penguasa, yang di dalam kehidupan modern sekarang memainkan peranan sangat penting.⁴⁰

Menurut Jellinek pemerintahan mengandung dua arti, yaitu arti formal dan arti material. pemerintahan dalam arti formal mengandung kekuasaan mengatur (*Verordnung gewalt*) dan kekuasaan memutus (*Entscheidungsgewalt*), sedangkan pemerintahan dalam arti material berisi dua unsur memerintah dan melaksanakan (*das Element der Regierung und das der Vollziehung*). Kekuasaan pemerintahan itu mengandung juga kekuasaan pengaturan dalam arti membentuk peraturan. Hal ini sesuai juga dengan pendapat dari Van Wijk dan W Konijnenbelt yang menyatakan bahwa pelaksanaan (*uitvoering*) dapat berarti pengeluaran penetapan-

³⁸ *Ibid*, Hlm.9.

³⁹ *Ibid*, Hlm.12.

⁴⁰ Muhadam Labolo, (dkk), *Dialektika Ilmu Pemerintahan*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2015, Hlm.7.

penetapan atau berupa perbuatan-perbuatan nyata lainnya ataupun berupa pengeluaran peraturan-peraturan lebih lanjut (*gedelegeerde wetgeving*).⁴¹

Pemerintah dan pemerintahan memiliki pengertian yang berbeda, konsep pemerintahan lebih dimaksudkan sebagai pelaksanaan fungsi dan tugas pemerintah. Sedangkan istilah pemerintah dimaksudkan sebagai organ atau alat yang menjalankan pemerintahan. Pemerintah dalam arti organ dapat pula dibedakan antara pemerintah dalam arti sempit dan pemerintah dalam arti luas. Menurut Bagir Manan pemerintah dalam arti sempit (*in the narrow sense*) adalah cabang kekuasaan eksekutif saja. Dalam arti, alat kelengkapan negara yang disertai wewenang pemerintahan untuk melaksanakan fungsi dan tugas pemerintahan. Sedangkan, pemerintah dalam arti luas (*in the broad sense*) mencakup semua alat kelengkapan negara yang pada pokoknya terdiri dari cabang kekuasaan eksekutif, legislatif, yudikatif dan atau alat kelengkapan negara lain yang bertindak untuk dan atas nama negara.⁴²

Istilah pemerintahan memiliki dua pengertian sekaligus, yakni pemerintahan sebagai fungsi (*bestuurs als functie*) dan pemerintahan organisasi (*bestuurs als organisatie*). Pemerintahan sebagai fungsi, yakni aktivitas memerintah dalam arti melaksanakan tugas-tugas pemerintahan (*bestuurs als functie dat will zeggen het besturen-is de uit oefening van bestuurstaak*). Adapun dalam istilah yang digunakan oleh Donner adalah penyelenggaraan kepentingan umum oleh dinas publik (*de ambtelijke behartiging van openbare belangen door de openbare*

⁴¹Sita Agustina, "Analisis tentang Pengaturan oleh Pemerintah dalam Sistem Pemerintahan Negara Hukum Indonesia", *Jurnal Cakrawala Hukum*, Vol.5, No.2, Desember 2014, Malang,Hlm.172.

⁴²Aminuddin Ilmar, *Hukum Tata Pemerintahan*, Kencana Prenadamedia Group, Jakarta, 2014, Hlm.27.

dienst). Pemerintahan sebagai sebuah organisasi dapat diartikan sebagai kumpulan organ dari organisasi pemerintahan yang dibebani dengan pelaksanaan tugas pemerintahan (*bestuurs als organ worden als die organen uit de overheidsorganisatie samen gevat die belast zijn met de uitoefening van de bestuurstaak*).⁴³

Philipus M Hadjon mengartikan pemerintahan sebagai segala jenis kegiatan penguasa yang tidak disebutkan sebagai suatu kegiatan perundang-undangan atau peradilan. Dengan kata lain, pemerintahan hanya berkenaan dengan kegiatan eksekutif semata. Tata pemerintahan diartikan sebagai suatu sistem dalam menjalankan wewenang dan kekuasaan untuk mengatur kehidupan sosial, ekonomi, dan politik suatu negara atau bagian-bagiannya. Adapun kata pemerintahan diartikan sebagai sebuah proses, perbuatan, atau cara memerintah.⁴⁴

Antara negara dengan pemerintahan tidak dapat dipisah karena pemerintahlah yang berfungsi melaksanakan urusan-urusan kenegaraan. Pemerintahan di dalam literatur kenegaraan Islam dikenal dengan istilah *Imamah* atau *khilafah*. Sehubungan dengan hal ini Abd Muin Salim mengatakan: "Pemerintahan sebagai salah satu struktur dasar sistem politik merupakan lembaga yang menyelenggarakan mekanisme politik atau roda pemerintahan yang dipimpin oleh seorang pejabat yang disebut "wali" atau "amir" atau dengan istilah lainnya yang dikenal dalam perpustakaan politik dan ketatanegaraan Islam".⁴⁵

⁴³*Ibid.*

⁴⁴*Ibid.* Hlm.27-28.

⁴⁵Abdul Muin Salim, *Fiqh Siyasah Konsepsi Kekuasaan Politik dalam Al-Qur'an*, Jakarta: Raja Grafindo Persada, 2002, hlm. 294.

Keberadaan khilafah (pemerintahan) merupakan sesuatu yang pokok atau mesti ada keberadaannya untuk mengatur mekanisme dan sistem pergaulan masyarakat dalam lingkup wilayah atau negara tertentu. Namun pemerintahan itu harus menjalankan roda pemerintahannya berdasarkan tugas dan amanat yang diembannya.⁴⁶ Hal ini ditegaskan dalam Q.S. An-Nisaa (4): 58-59:

إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَنْ تُؤَدُّوا الْأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُمْ بَيْنَ النَّاسِ أَنْ تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ ۗ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُمْ بِهِ ۗ إِنَّ اللَّهَ كَانَ سَمِيعًا بَصِيرًا

Artinya: “Sesungguhnya Allah menyuruh kamu menyampaikan amanat kepada yang berhak menerimanya, dan (menyuruh kamu) apabila menetapkan hukum di antara manusia supaya kamu menetapkan dengan adil. Sesungguhnya Allah memberi pengajaran yang sebaik-baiknya kepadamu. Sesungguhnya Allah adalah maha mendengar lagi maha melihat”⁴⁷.

يَا أَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا أَطِيعُوا اللَّهَ وَأَطِيعُوا الرَّسُولَ وَأُولِي الْأَمْرِ مِنْكُمْ ۗ فَإِنْ تَنَازَعْتُمْ فِي شَيْءٍ فَرُدُّوهُ إِلَى اللَّهِ وَالرَّسُولِ إِنْ كُنْتُمْ تُؤْمِنُونَ بِاللَّهِ وَالْيَوْمِ الْآخِرِ ۗ ذَلِكَ خَيْرٌ وَأَحْسَنُ تَأْوِيلًا

Artinya: “Hai orang-orang yang beriman, taatilah Allah dan taatilah Rasul, dan Ulil Amri di antara kamu. Kemudian jika kamu berlainan pendapat tentang

⁴⁶Fahrul Abd Muid, Pemerintahan Dalam Perspektif Al-Quran, *Jurnal Al-Ulum*, Vol.10, Nomor 1, Juni 2010, Ternate, Hlm.52.

⁴⁷TafsirQ, *Surat An-Nisa ayat 58*, dalam laman <https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-58>, di akses pada 29 Desember 2019, pukul 14:39 WIB.

sesuatu, maka kembalikanlah ia kepada Allah (Al-Quran) dan Rasul (sunnahnya), jika kamu benar-benar beriman kepada Allah dan hari kemudian. Yang demikian itu lebih utama (bagimu) dan lebih baik akibatnya.”⁴⁸

Berdasarkan substansi kedua ayat di atas, ternyata Allah menawarkan kepada khalifah (pemerintah) semacam prinsip-prinsip etika dan moralitas politik, selama menjalani dan mengemban wewenang pemerintahan. Misalnya, bersifat amanah, jujur, adil, kewajiban taat kepada Allah, kepada Rasul-Nya, dan kepada pemerintah yang sah. Kewajiban mentaati Allah dan Rasul-Nya bersifat mutlak, sedangkan terhadap penguasa ketaatan itu bersifat temporal dan kondisional.⁴⁹

Kata Al-Imamah berarti orang yang di ikuti oleh suatu kaum, seperti hadits yang diriwayatkan oleh Abu Dawud yaitu “bila kamu berjalan bertiga, hendaklah kalian menjadikan salah seorang di antaramu sebagai pemimpin”⁵⁰ artinya jika dikaitkan dengan negara, diperlukan pemerintah yang akan memimpin roda pemerintahan suatu negara.

2. Landasan Tata Pemerintahan

Terdapat dua kerangka landasan penyelenggaraan pemerintahan yang dapat menjadi pijakan dasar, yakni konsepsi negara hukum dan demokrasi. Kedua konsepsi bernegara tersebut dapat memberi pijakan dasar yang utuh dan komprehensif dalam penyelenggaraan pemerintahan yang bertumpu kepada aturan

⁴⁸ TafsirQ, *Surat An-Nisa ayat 59*, dalam laman <https://tafsirq.com/4-an-nisa/ayat-59>, diakses pada 29 Desember 2019, pukul 14:39 WIB.

⁴⁹ Fahrul Abd Muid, Op.Cit, Hlm.53.

⁵⁰ Wahyu Barata, *Memilih Pemimpin Terbaik*, dalam laman <http://www.kabarindonesia.com/beritaprint.php?id=20140719160427>, diakses pada 8 Januari 2020 pukul 01:51 WIB.

hukum dan berdasar kepada kepentingan rakyat. Konsepsi negara hukum memberikan jaminan penyelenggaraan pemerintahan yang berkesesuaian dengan aturan-aturan hukum agar tindakan atau perbuatan pemerintahan tidaklah sewenang-wenang atau menyalahgunakan wewenang yang ada padanya. Konsepsi negara demokrasi memberikan batasan dan pijakan, bahwa rakyat sebagai subjek pemilik negara yang mempunyai kedaulatan haruslah mendapatkan jaminan dan akses yang luas dalam penyelenggaraan pemerintahan khususnya dalam kepemimpinan pemerintahan melalui sebuah proses pemilihan yang demokratis, jujur, dan adil sehingga dapat mengantarkan rakyat untuk hidup sejahtera lahir dan batin.⁵¹

a. konsep negara hukum

Konsep negara hukum di Eropa Kontinental dikenal dengan istilah *rechtsstaat*. Menurut Julius Stahl, konsep negara hukum yang disebutnya dengan istilah *rechtsstaat* tersebut mencakup empat elemen penting, yaitu:⁵²

1) Perlindungan hak asasi manusia

Yaitu negara mengakui dan melindungi hak-hak asasi manusia.

2) Pembagian kekuasaan

Untuk melindungi hak-hak asasi tersebut maka penyelenggaraan negara harus berdasarkan atas teori *trias politica* (adanya kekuasaan pembentuk undang-undang, kekuasaan melaksanakan undang-undang dan kekuasaan mengadili).

3) Pemerintahan berdasarkan undang-undang

⁵¹C S T Kansil, *Sistem Pemerintahan Indonesia*, Bumi Aksara, Jakarta, 1995, Hlm.48.

⁵²Haposan Sialagan, *Penerapan Prinsip Negara Hukum di Indonesia*, Fakultas Hukum Universitas HKBP Nommensen, Vol.18, No.2, Juli 2016, Medan, Hlm.125.

Dalam menjalankan tugasnya, pemerintah harus berdasarkan atas undang-undang.

4) Peradilan Tata Usaha Negara

Jika dalam menjalankan tugasnya berdasarkan undang-undang pemerintah masih melanggar hak-hak asasi, maka ada pengadilan administrasi yang akan menyelesaikannya.

Unsur-unsur negara hukum yang dikemukakan oleh Stahl tersebut bertujuan untuk melindungi hak-hak asasi dengan cara membatasi dan mengawasi penyelenggaraan kekuasaan negara dengan undang-undang. Negara tidak boleh menyimpang atau memperluas penyelenggaraan kekuasaan selain apa yang telah ditetapkan undang-undang. Dengan demikian penyelenggaraan kekuasaan negara harus selalu berdasarkan undang-undang (*wetmatig*). Padahal dalam kenyataannya pembuat undang-undang tak mungkin dapat memperkirakan atau mengatur seluruhnya apa yang akan terjadi di kemudian hari. Hal ini membuat terjadinya pembatasan yang ketat bagi penyelenggaraan kekuasaan negara. Konsekuensi dari hal tersebut mempersempit ruang gerak pemerintah dalam menjalankan kekuasaan negara.⁵³

Dalam tradisi Anglo Saxon, konsep negara hukum dikenal dengan istilah *The Rule of Law*. A V Dicey menguraikan adanya tiga ciri penting dalam setiap negara hukum, yaitu *supremacy of law*, *equality before the law*, *due process of law*. *Supremacy of law* mengandung arti tidak seorangpun boleh dipenjarakan atau

⁵³Efik Yusdiansyah, *Implikasi Keberadaan Mahkamah Konstitusi terhadap Pembentukan Hukum Nasional dalam Kerangka Negara Hukum*, Lubuk Agung, Bandung, 2010, Hlm.10.

ditahan tanpa adanya dasar hukum. Hal ini membawa konsekuensi bahwa supremasi hukum bukan hanya mengatur kebebasan warga tetapi sekaligus sebagai pembatasan kewenangan pejabat yang senantiasa harus tunduk dan patuh hukum, dan mendasarkan semua tindakannya pada hukum.⁵⁴ *Equality before the law* adalah adanya persamaan kedudukan setiap orang dalam hukum dan pemerintahan, yang diakui secara normatif dan dilaksanakan secara empirik. *Due process of law* adalah setiap negara hukum dipersyaratkan berlakunya asas legalitas dalam segala bentuknya (*due process of law*), yaitu bahwa segala tindakan pemerintahan harus didasarkan atas peraturan perundang-undangan yang sah dan tertulis. Peraturan perundang-undangan tertulis tersebut harus ada dan berlaku lebih dulu dari tindakan atau perbuatan administrasi yang dilakukan.⁵⁵

Menurut Wingjosoebroto, Negara hukum (*Rechtsstaat*) adalah konsep yang berparadigma bahwa negara dan alat kekuasaannya (pemerintah) tidak di benarkan bertindak atas kekuasaannya belaka, melainkan harus di tumpukan pada dasar kebenaran hukum yang telah di positifkan yaitu UUD 1945.⁵⁶

Perbedaan dari kedua konsep negara hukum tersebut diakibatkan oleh: Pertama, pada sistem eropa kontinental berlaku *Prerogative State* yang menurut konsep ini pejabat administrasi negara dalam melakukan fungsi administrasinya tunduk pada hukum administrasi negara, sehingga bila pejabat administrasi negara itu melakukan kesalahan atau kekeliruan dalam menjalankan fungsi

⁵⁴*Ibid*, Hlm.13.

⁵⁵Jimly Asshiddiqie, *Gagasan Negara Hukum Indonesia*, Ketua Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia Ketua Asosiasi Hukum Tata Negara dan Hukum Administrasi Negara Indonesia, http://www.jimly.com/makalah/namafile/57/Konsep_Negara_Hukum_Indonesia.pdf, diakses pada 8 November 2019, pukul 00.04 WIB.

⁵⁶Winarno, *Paradikma Baru Pendidikan Kewarganegaraan*, PT.Bumi Aksara, Jakarta, 2013, Hlm.138.

administrasinya maka mempunyai forum peradilan tersendiri yaitu peradilan administrasi negara. Sedangkan, dalam konsep Anglo Saxon peradilan administrasi negara tidak penting dengan alasan adanya persamaan kedudukan dalam hukum sehingga tidak ada perbedaan forum peradilan bagi rakyat biasa maupun bagi pejabat administrasi negara. Kedua, sistem Eropa Kontinental selalu berusaha untuk menyusun hukum-hukumnya dalam satu sistematika yang diupayakan selengkap mungkin dalam sebuah kitab undang-undang. Hal tersebut melahirkan unsur setiap tindakan pemerintah harus didasarkan pada peraturan perundang-undangan yang telah ada. Sedangkan dalam sistem Anglo Saxon sendiri utamanya adalah yurisprudensi, dari yurisprudensi itu lahir berbagai kaidah dan asas hukum dan hal itu melahirkan unsur supremasi hukum.⁵⁷

b. konsep negara demokrasi

Secara etimologis istilah demokrasi berarti pemerintahan oleh rakyat, *demos* berarti rakyat dan *kratos* berarti pemerintahan. Tetapi dalam sejarah perkembangannya, istilah demokrasi itu mengandung pengertian yang berbeda-beda. Demokrasi dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana hak-hak untuk membuat keputusan-keputusan politik digunakan secara langsung oleh setiap warga negara, yang diaktualisasikan melalui prosedur pemerintahan mayoritas, yang biasa dikenal dengan istilah demokrasi langsung. Demokrasi juga dijelaskan sebagai bentuk pemerintahan dimana warga negara menggunakan hak yang sama tidak secara pribadi tetapi melalui para wakil yang duduk di lembaga Dewan

⁵⁷Efik Yusdiansyah, Op.Cit, Hlm.15.

Perwakilan Rakyat. Wakil-wakil itu dipilih oleh rakyat dan bertanggung jawab terhadap rakyat. Ini yang disebut demokrasi perwakilan. Atas nama rakyat pejabat-pejabat itu dapat berunding mengenai berbagai isu masyarakat yang rumit lewat cara bijaksana dan sistematis, membutuhkan waktu dan tenaga.⁵⁸

Pengertian demokrasi tersebut menunjukkan bahwa rakyat memegang kekuasaan, pembuat dan penentu keputusan dan kebijakan tertinggi dalam penyelenggaraan negara dan pemerintahan serta mengontrol terhadap pelaksanaan kebijakan baik yang dilakukan secara langsung oleh rakyat atau wakilnya melalui lembaga perwakilan.

Kedua konsepsi itu yang menjadi pijakan dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan baik yang menyangkut konsepsi negara hukum maupun negara demokrasi. Konsepsi negara hukum yang demokratis atau negara demokrasi yang berdasar atas hukum haruslah menjadi panduan dasar dan sekaligus sebagai patokan penilaian dalam penyelenggaraan pemerintahan negara.

3. Penyelenggaraan Pemerintahan

Penyelenggaraan pemerintahan suatu negara umumnya berpedoman pada peraturan, baik yang tertulis maupun yang tidak tertulis. Di Indonesia, penyelenggaraan pemerintahan sebagian besar berpijak pada peraturan perundang-undangan. Tata urutan peraturan perundang-undangan yang tertinggi adalah UUD 1945. Oleh karena itu, di dalam menyelenggarakan pemerintahan di Indonesia harus berpijak pada aturan-aturan yang dituangkan dalam UUD 1945.

⁵⁸Rafael Raga Manan, *Pengantar Sosiologi Politik*, Rineka Cipta, Jakarta, 2014, Hlm. 201.

Dalam UUD 1945 mengenai kekuasaan pemerintahan negara diatur pada Pasal 4 hingga Pasal 17. Pasal 4 UUD 1945 menjelaskan bahwa “Presiden Republik Indonesia memegang kekuasaan pemerintahan menurut Undang-Undang Dasar”. Penyelenggaraan pemerintahan negara bisa disebut pula sebagai mekanisme bekerjanya lembaga eksekutif yang dipimpin oleh Presiden baik selaku kepala pemerintahan maupun sebagai kepala negara. Presiden sebagai penyelenggara atau pemegang kekuasaan pemerintahan di tingkat pusat, dalam melakukan kewajibannya dibantu oleh seorang Wakil Presiden dan menteri-menteri negara.

Sebagai negara kesatuan, Indonesia terdiri atas daerah-daerah yang lebih kecil. Sehingga dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pemerintah pusat membagi kekuasaan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan sebagian urusan pemerintah di daerah. Pengaturan mengenai pemerintah daerah dalam konstitusi negara adalah pada Pasal 18 UUD 1945 yang menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang”.

Pasal 1 angka 1 UU Pemerintahan Daerah menjelaskan bahwa “Pemerintah Pusat adalah Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan Negara Republik Indonesia yang dibantu oleh Wakil Presiden dan Menteri sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945”. Pasal 1 angka 2 UU Pemerintahan Daerah menyebutkan

bahwa “Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.” Pasal 1 angka 3 UU Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa “Pemerintah Daerah adalah Kepala Daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah yang memimpin pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah otonom”.

Otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵⁹ Asas otonomi adalah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan daerah berdasarkan otonomi daerah⁶⁰ yang terdiri dari asas desentralisasi, asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Secara etimologi, istilah desentralisasi berasal dari bahasa Latin, yaitu *de*, artinya lepas dan *centrum*, artinya pusat, jadi artinya melepaskan dari pusat. Menurut Koesoemahatmadja, bahwa di dalam arti ketatanegaraan yang dimaksud dengan desentralisasi adalah pelimpahan kekuasaan pemerintahan dari pusat kepada daerah-daerah yang mengurus urusan rumah tangganya sendiri. Beberapa keuntungan dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi yaitu, desentralisasi memberi penilaian yang lebih tepat terhadap daerah,

⁵⁹UU Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 6.

⁶⁰UU Pemerintahan Daerah Pasal 1 angka 7.

desentralisasi meringankan beban pemerintah, dan masyarakat setempat dapat ikut serta dalam penyelenggaraan pemerintahan. Sedangkan, beberapa kelemahan dalam penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi yaitu, struktur pemerintahan bertambah kompleks, keseimbangan antara kepentingan daerah dapat terganggu, keputusan mengenai desentralisasi sosial dapat mendorong timbulnya daerahisme dan povinsialisme, dan dalam penyelenggaraan desentralisasi diperlukan biaya yang lebih banyak.⁶¹

Asas dekonsentrasi adalah pelimpahan wewenang dari pemerintah kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau perangkat pusat yang ada di daerah.⁶²

Keuntungan penyelenggaraan pemerintahan daerah dengan menggunakan asas dekonsentrasi yaitu, kemudahan mencari informasi yang intensif untuk merumuskan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan dari daerah ke pusat, mengurangi keluhan-keluhan masyarakat di daerah terkait dengan perencanaan dan kebijakan pemerintah pusat di daerah, serta memungkinkan hubungan secara langsung antara yang memerintah dan yang diperintah.

Tugas pembantuan adalah penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan tugas tertentu yang disertai pembiayaan, sarana dan prasarana serta sumber daya manusia dengan kewajiban melaporkan pelaksanaannya dan mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah memberi tugas menyusun rencana kegiatan atau kebijaksanaan dan menyediakan anggarannya, sedangkan daerah yang ditugasi hanya sekedar melaksanakannya, tetapi dalam suatu kewajiban

⁶¹Aries Djaenuri, *Hubungan Keuangan Pusat-Daerah*, Ghalia Indonesia, Bogor, 2012, Hlm.3-6.

⁶²*Ibid*, Hlm.7.

untuk mempertanggungjawabkan pelaksanaan tugas itu kepada yang memberi tugas.⁶³

Pemerintahan dengan struktur terkecil di Indonesia adalah desa. Desa telah ada sejak lama dan murni di buat oleh rakyat Indonesia, bukan bentukan atau warisan dari Belanda. Penyelenggaraan pemerintahan di desa merupakan kewenangan desa. Pengertian pemerintahan desa menurut Pasal 1 angka 2 UU Desa adalah “Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pengertian pemerintah desa menurut Pasal 1 angka 3 UU Desa adalah “Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa”.

Sesuai dengan amanat dari UU Desa, desa memiliki empat domain dan kewenangan yaitu, pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Inilah yang melahirkan perspektif yang melihat bahwa desa adalah entitas atau kesatuan masyarakat hukum yang menyelenggarakan pemerintahan (mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat).⁶⁴

Menurut perspektif pemerintahan, desa merupakan organisasi pemerintahan yang paling kecil, paling bawah, paling depan dan paling dekat dengan masyarakat. Paling kecil berarti bahwa wilayah maupun tugas-tugas pemerintahan yang diemban desa mempunyai cakupan dan ukuran terkecil dibanding dengan organisasi pemerintahan kabupaten/kota, provinsi maupun pusat. Paling bawah

⁶³ *Ibid.*

⁶⁴ Joko Purnomo, *Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, Infest Yogyakarta, Yogyakarta, 2016, Hlm.14.

berarti desa menempati susunan atau lapisan pemerintahan yang terbawah dalam tata pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Namun bawah bukan berarti desa merupakan bawahan kabupaten/kota, atau kepala desa bukan bawahan Bupati/Walikota. Paling depan, yaitu desa berhubungan langsung dengan warganya dalam hal pemerintahan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan maupun kemasyarakatan. Sedangkan istilah dekat berarti secara administratif dan geografis, pemerintah desa dan warga masyarakat mudah saling menjangkau dan berhubungan.⁶⁵

Desa tidak berkedudukan sebagai pemerintahan yang berada dalam sistem pemerintahan kabupaten/kota, menurut UU Desa, desa berkedudukan dalam wilayah kabupaten/kota. Hal ini sebangun dengan keberadaan kabupaten/kota dalam wilayah provinsi.

B. Tinjauan Umum Asas-Asas Umum Pemerintahan Yang Baik

1. Pengertian asas-asas umum pemerintahan yang baik

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam nomenklatur Inggris disebut *good governance*. *Governance* yang diterjemahkan menjadi tata pemerintahan adalah penggunaan wewenang ekonomi, politik dan administrasi guna mengelola urusan-urusan negara pada semua tingkat.⁶⁶ Tata pemerintahan mencakup seluruh mekanisme, proses, lembaga-lembaga dimana warga dan kelompok-kelompok masyarakat mengutarakan kepentingan mereka,

⁶⁵ *Ibid.*

⁶⁶ UNDP PBB, Dokumen Kebijakan UNDP: Tata Pemerintahan Menunjang Pembangunan Manusia Berkelanjutan, *Buletin Informasi Program Kemitraan untuk Pembaharuan Tata Pemerintahan Di Indonesia*.

menggunakan hak hukum, memenuhi kewajiban dan menjembatani perbedaan-perbedaan diantara mereka.⁶⁷

Definisi lain menyebutkan *governance* adalah mekanisme pengelolaan sumber daya ekonomi dan sosial yang melibatkan pengaruh sektor negara dan sektor non-pemerintah dalam suatu usaha kolektif. Lembaga Administrasi Negara tahun 2000 memberikan pengertian *good governance* yaitu penyelenggaraan pemerintahan negara yang solid dan bertanggung jawab, serta efisien dan efektif, dengan menjaga kesinergian interaksi yang konstruktif diantara domain-domain negara, sektor swasta dan masyarakat.⁶⁸

Konsep *governance* memandang bahwa negara (pemerintah) dan masyarakat berada dalam posisi sejajar yang secara bersama-sama belajar mengelola pemerintahan. Intinya adalah melibatkan masyarakat dalam proses pemerintahan. Perhatian *governance* adalah pengelolaan negara yang bersandar pada empat dimensi ganda, antara lain kekuasaan-kewenangan, Pertukaran-resiprositas, akuntabilitas-inovasi, kepercayaan-kerelaan. Keempat dimensi ini tidak dimainkan sendiri oleh tangan-tangan negara, melainkan melibatkan juga elemen-elemen masyarakat sipil, masyarakat politik, dan masyarakat ekonomi.⁶⁹

⁶⁷ Wiwin Windarsih, Penegakan Hukum Disiplin terhadap Pegawai Negeri Sipil Daerah berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 53 Tahun 2010 tentang Disiplin Pegawai Negeri Sipil dihubungkan dengan Asas-asas Umum Pemerintahan yang baik, *Tesis*, Universitas Islam Bandung, Bandung, 2017, Hlm.23.

⁶⁸ Meuthia Ganie Rochman, *Good Governance: Prinsip, Komponen dan Penyerapannya*, HAM, *Penyelenggaraan Negara yang Baik dan Masyarakat Warga*, Jakarta, Komnas HAM, 2000.

⁶⁹ Joko Purnomo, *Op.Cit*, Hlm.9.

2. Prinsip-Prinsip Pemerintahan yang Baik

Prinsip-prinsip pemerintahan yang baik terdapat dalam Penjelasan Pasal 10

Ayat (1) UU Administrasi Pemerintahan, menyebutkan:

“1. Asas kepastian hukum adalah asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, keadilan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan.

2. Asas kemanfaatan adalah manfaat yang harus diperhatikan secara seimbang antara: (1) kepentingan individu yang satu dengan kepentingan individu yang lain; (2) kepentingan individu dengan masyarakat; (3) kepentingan warga masyarakat dan masyarakat asing; (4) kepentingan kelompok masyarakat yang satu dan kepentingan kelompok masyarakat yang lain; (5) kepentingan pemerintah dengan warga masyarakat; (6) kepentingan generasi yang sekarang dan kepentingan generasi mendatang; (7) kepentingan manusia dan ekosistemnya; (8) kepentingan pria dan wanita.

3. asas ketidakberpihakan adalah asas yang mewajibkan badan dan/atau pejabat pemerintahan dalam menetapkan dan/atau melakukan keputusan dan/atau tindakan dengan mempertimbangkan kepentingan para pihak secara keseluruhan dan tidak diskriminatif.

4. asas kecermatan adalah asas yang mengandung arti bahwa suatu keputusan dan/atau tindakan harus didasarkan pada informasi dan dokumen yang lengkap untuk mendukung legalitas penetapan dan/atau pelaksanaan keputusan dan/atau tindakan sehingga keputusan dan/atau tindakan yang bersangkutan dipersiapkan dengan cermat sebelum keputusan dan/atau tindakan tersebut ditetapkan dan/atau dilakukan.

5. asas tidak menyalahgunaan kewenangan adalah asas yang mewajibkan setiap badan dan/atau pejabat pemerintahan tidak menggunakan kewenangannya untuk kepentingan pribadi atau kepentingan yang lain dan tidak sesuai dengan tujuan pemberian kewenangan tersebut, tidak melampaui, tidak menyalahgunakan, dan/atau tidak mencampuradukkan kewenangan.

6. asas keterbukaan adalah asas yang melayani masyarakat untuk mendapatkan akses dan memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dalam penyelenggaraan pemerintahan dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

7. asas kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan dan kemanfaatan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, selektif, dan tidak diskriminatif.

8. asas pelayanan yang baik adalah asas yang memberikan pelayanan yang tepat waktu, prosedur dan biaya yang jelas, sesuai dengan standar pelayanan, dan ketentuan peraturan perundang-undangan.”

Berkaitan dengan penelitian ini, yang mendukung landasan teori untuk menganalisis permasalahan dalam tingkat implementasi adalah asas keterbukaan yang terangkum dalam asas-asas umum pemerintahan yang baik. Asas keterbukaan sangat diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa baik yang diberikan dari pemerintah pusat maupun dari pemerintah daerah. Prinsip keterbukaan memungkinkan masyarakat desa untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas ini membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif dengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan, dan rahasia negara.

3. Asas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Penyelenggaraan pemerintahan desa harus dilandasi dengan semangat menciptakan Good Governance (tata pemerintahan yang baik). Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan pemerintahan. Ada tiga pilar governance, yaitu pemerintah, sektor swasta, dan masyarakat. Sementara itu paradigma pengelolaan pemerintahan yang sebelumnya berkembang adalah bahwa pemerintah merupakan satu-satunya penyelenggara pemerintahan.

Penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik harus sejalan dengan asas pengaturan desa sebagaimana diamanatkan oleh UU Desa antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum,

keterbukaan, proporsionalitas, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan desa, diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial. Penjelasan asas penyelenggaraan pemerintahan desa adalah sebagai berikut:⁷⁰

1. Kepastian hukum adalah asas di dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatutan, dan keadilan dalam setiap kebijakan penyelenggaraan pemerintahan desa.
2. Tertib penyelenggaraan pemerintahan adalah asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggaraan pemerintahan desa.
3. Tertib kepentingan umum adalah asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.
4. Keterbukaan adalah asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
5. Proporsionalitas adalah asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggaraan pemerintahan desa.
6. Profesionalitas adalah asas yang mengutamakan keahlian berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Akuntabilitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
8. Efektivitas adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus berhasil mencapai tujuan yang diinginkan masyarakat desa. Efisiensi adalah asas yang menentukan bahwa setiap kegiatan yang dilaksanakan harus tepat sesuai dengan rencana dan tujuan.
9. Kearifan lokal adalah asas yang menegaskan bahwa di dalam penetapan kebijakan harus memperhatikan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa.
10. Keberagaman adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang tidak boleh mendiskriminasi kelompok dan masyarakat tertentu.
11. Partisipatif adalah penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.

⁷⁰Penjelasan UU Desa Pasal 24.

C. Tinjauan Umum Pengelolaan Keuangan Negara

1. Pengertian Keuangan Negara

Untuk pertama kali pengertian keuangan negara terdapat pada Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2001 tentang perubahan atas Undang-Undang Nomor 31 Tahun 1999 tentang Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi (UU TIPIKOR).⁷¹ Pengertian keuangan negara yang dijelaskan oleh UU TIPIKOR tercantum dalam penjelasan umum yaitu seluruh kekayaan negara dalam bentuk apapun, yang dipisahkan atau yang tidak dipisahkan, termasuk didalamnya segala bagian kekayaan negara dan segala hak dan kewajiban yang timbul karena:

- a. Berada dalam penguasaan, pengurusan, dan pertanggungjawaban pejabat negara, baik di tingkat pusat maupun daerah;
- b. Berada dalam penguasaan, pengurusan dan pertanggungjawaban Badan Usaha Milik Negara/Badan Usaha Milik Daerah, yayasan, badan hukum, dan perusahaan yang menyertakan modal negara, atau perusahaan yang menyertakan modal pihak ketiga berdasarkan perjanjian dengan negara.

Setelah itu, mengenai keuangan negara diatur dalam Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Undang-undang ini terdiri dari 39 Pasal. Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara menyebutkan bahwa “Keuangan Negara adalah semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang,

⁷¹Muhammad Djafar Saidi, *Hukum Keuangan Negara*, Rajawali Pers, Jakarta, 2011 Hlm.10

serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut”.

Pengertian keuangan negara dalam Pasal 1 angka 1 UU Keuangan Negara memiliki substansi yang dapat ditinjau dalam arti luas dan arti sempit. Keuangan negara dalam arti luas meliputi hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tidak tercakup dalam anggaran negara. Sementara itu, keuangan negara dalam arti sempit hanya terbatas pada hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk barang milik negara yang tercantum dalam anggaran negara untuk tahun yang bersangkutan. Tujuan diadakannya pemisahan secara tegas substansi keuangan negara dalam arti sempit dengan substansi keuangan negara dalam arti luas agar ada keseragaman pemahaman. Hal ini mengandung manfaat terhadap pihak-pihak yang berwenang melakukan pengelolaan keuangan negara sehingga tidak melakukan perbuatan yang melanggar hukum keuangan negara.⁷²

Penjelasan umum UU Keuangan Negara juga memberikan penjelasan lebih lanjut bahwa ada beberapa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara yaitu dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan sebagai berikut:

- a. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang,

⁷²*Ibid*, Hlm.11.

maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut.

- b. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara.
- c. Dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban.
- d. Dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.

Pendekatan sebagaimana tersebut melahirkan tolak ukur untuk menetapkan substansi keuangan negara dalam arti luas dan arti sempit. Penetapan keuangan negara dalam arti luas tidak terlepas dari pendekatan yang dilakukan secara normatif. Oleh karena itu, keuangan negara dalam arti luas meliputi suatu kesatuan yang tak terpisahkan; a) Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara (APBN), b) Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD), c) keuangan negara pada Badan Usaha Milik Negara (BUMN), dan d) Badan Usaha Milik Daerah (BUMD). Dengan demikian, keuangan negara dalam arti luas

mengandung substansi tidak terbatas hanya pada APBN saja. Sedangkan substansi keuangan negara dalam arti sempit hanya tertuju pada APBN yang ditetapkan setiap tahun dalam bentuk Undang-Undang.⁷³

2. Asas-Asas Umum Pengelolaan Keuangan Negara

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam UUD 1945. Sesuai dengan amanat Pasal 23C UUD 1945, UU Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945 tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara seperti, asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru yang mencerminkan penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam pengelolaan keuangan negara yaitu asas akuntabilitas, asas profesionalitas, asas proporsionalitas, asas keterbukaan, dan asas pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksa Keuangan yang bebas dan mandiri. Penjelasan dari asas tersebut adalah sebagai berikut:⁷⁴

1. Asas tahunan, memberikan persyaratan bahwa anggaran negara dibuat secara tahunan yang harus mendapat persetujuan dari badan legislatif (DPR).
2. Asas universalitas (kelengkapan), memberikan batasan bahwa tidak diperkenankan terjadinya pencampuran antara penerimaan negara dengan pengeluaran negara.
3. Asas kesatuan, mempertahankan hak budget dari dewan secara lengkap, berarti semua pengeluaran harus tercantum dalam anggaran. Oleh karena itu, anggaran merupakan anggaran bruto,

⁷³ *Ibid*, Hlm.13.

⁷⁴ Arifin Soeriaatmadja, *Kompendium Hukum Bidang Keuangan Negara*, Badan Pembinaan Hukum Nasional Kementerian Hukum dan HAM RI, Jakarta, 2012, Hlm 11-12.

di mana yang dibukukan dalam anggaran adalah jumlah brutonya.

4. Asas spesialisasi mensyaratkan bahwa jenis pengeluaran dimuat dalam mata anggaran tertentu/tersendiri dan diselenggarakan secara konsisten baik secara kualitatif maupun kuantitatif. Secara kuantitatif artinya jumlah yang telah ditetapkan dalam mata anggaran tertentu merupakan batas tertinggi dan tidak boleh dilampaui. Secara kualitatif berarti penggunaan anggaran hanya dibenarkan untuk mata anggaran yang telah ditentukan.
5. Asas akuntabilitas berorientasi pada hasil, mengandung makna bahwa setiap pengguna anggaran wajib menjawab dan menerangkan kinerja organisasi atas keberhasilan atau kegagalan suatu program yang menjadi tanggung jawabnya.
6. Asas profesionalitas mengharuskan pengelolaan keuangan negara ditangani oleh tenaga yang profesional.
7. Asas proporsionalitas, pengalokasian anggaran dilaksanakan secara proporsional pada fungsi-fungsi kementerian/lembaga sesuai dengan tingkat prioritas dan tujuan yang ingin dicapai.
8. Asas keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, mewajibkan adanya keterbukaan dalam pembahasan, penetapan, dan perhitungan anggaran serta atas hasil pengawasan oleh lembaga audit yang independen.
9. Asas Pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksaan yang bebas dan mandiri, memberi kewenangan lebih besar pada Badan Pemeriksa Keuangan untuk melaksanakan pemeriksaan atas pengelolaan keuangan negara secara objektif dan independen.

Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam UU Keuangan Negara, pelaksanaan undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁷⁵

Asas-asas pengelolaan keuangan negara bukan merupakan kaidah hukum atau norma hukum, sehingga tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat, kecuali hanya mempunyai kekuatan moral yang boleh dijadikan pedoman dalam

⁷⁵*Ibid.*

pengelolaan keuangan negara. Pengelola keuangan negara tidak boleh terlepas dari asas-asas pengelolaan keuangan negara agar dapat menghasilkan pekerjaan terbaik sehingga tidak menimbulkan kerugian keuangan negara.⁷⁶

3. Ruang Lingkup Keuangan Negara

Ruang lingkup keuangan negara menurut Pasal 2 UU Keuangan Negara adalah sebagai berikut:

- a. hak negara untuk memungut pajak, mengeluarkan dan mengedarkan uang, dan melakukan pinjaman;
- b. kewajiban negara untuk menyelenggarakan tugas layanan umum pemerintahan negara dan membayar tagihan pihak ketiga;
- c. Penerimaan Negara;
- d. Pengeluaran Negara;
- e. Penerimaan Daerah;
- f. Pengeluaran Daerah;
- g. kekayaan negara/kekayaan daerah yang dikelola sendiri atau oleh pihak lain berupa uang, surat berharga, piutang, barang, serta hak-hak lain yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kekayaan yang dipisahkan pada perusahaan negara/perusahaan daerah;
- h. kekayaan pihak lain yang dikuasai oleh pemerintah dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan dan/atau kepentingan umum;
- i. kekayaan pihak lain yang diperoleh dengan menggunakan fasilitas yang diberikan pemerintah.

Ruang lingkup keuangan negara tersebut, dikelompokkan dalam tiga bidang pengelolaan yang bertujuan untuk memberi pengklasifikasian terhadap pengelolaan keuangan negara. Adapun pengelompokan pengelolaan keuangan negara adalah sebagai berikut:

1. Bidang pengelolaan pajak;

⁷⁶Muhammad Djafar Saidi, Op.cit, Hlm 23

2. Bidang pengelolaan moneter;
3. Bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Pengurusan keuangan negara tidak pernah berdiri sendiri, melainkan akibat dari penyelenggaraan tugas negara di segala bidang yang tidak dapat terlaksana apabila tidak ditopang dengan keuangan negara sebagai sumber pembiayaan. Keuangan negara memegang peran penting untuk mewujudkan tugas negara yang merupakan tanggung jawab pemerintah. Karena tugas negara diselenggarakan demi kepentingan masyarakat, maka masyarakat (rakyat) dibebani biaya penyelenggaraan tugas negara itu secara tidak langsung. Masyarakat dikenakan berbagai iuran berupa pajak-pajak dalam berbagai bentuk, bea dan cukai, retribusi dan sebagainya. Dengan mengalirnya pembayaran iuran ke kas negara itu keuangan negara bertambah dan negara dapat menyediakan biaya bagi tugas-tugasnya.⁷⁷

4. Sumber Keuangan Negara

Kemauan negara untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan, hanya sekedar cita-cita hukum ketika tidak didukung oleh keuangan negara yang bersumber dari pendapatan negara yang pemungutannya berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Dalam arti pendapatan negara merupakan sumber keuangan negara yang digunakan untuk membiayai pelaksanaan tugas pemerintah dalam rangka pencapaian tujuan negara. Atau dengan kata lain,

⁷⁷M.subagio, *Hukum Keuangan Negara RI*, Rajawali Pers, Jakarta, 1991, Hlm. 3.

pencapaian tujuan negara tergantung dari pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara yang diperuntukkan untuk membiayai pelaksanaan tugas negara.

Pendapatan negara yang diperkenankan secara yuridis, tersebar dalam berbagai jenis. Hal ini dimaksudkan agar mudah dipahami substansi terhadap pendapatan negara tersebut. Adapun jenis pendapatan negara sebagai sumber keuangan negara adalah sebagai berikut:⁷⁸

- a. pajak negara yang terdiri dari;
 - a. Pajak penghasilan;
 - b. Pajak pertambahan nilai barang dan jasa;
 - c. Pajak penjualan atas barang mewah;
 - d. Bea materai.
- b. Bea dan cukai yang terdiri dari:
 - a. Bea masuk;
 - b. Cukai gula;
 - c. Cukai tembakau.
- c. Penerimaan negara bukan pajak yang terdiri dari;
 - a. Penerimaan yang bersumber dari pengelolaan dana pemerintah;
 - b. Penerimaan dari pemanfaatan sumber daya alam;
 - c. Penerimaan dari hasil-hasil pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan;
 - d. Penerimaan dari kegiatan pelayanan yang dilaksanakan oleh pemerintah;
 - e. Penerimaan berdasarkan putusan pengadilan yang berasal dari pengenaan denda administrasi;
 - f. Penerimaan dana hibah yang merupakan hak pemerintah;
 - g. Penerimaan lainnya yang diatur dalam undang-undang tersendiri.

Dengan diberlakukannya peraturan perundang-undangan perpajakan di Indonesia, diharapkan seluruh masyarakat sadar bahwa membayar pajak itu sangat penting, karena pendapatan pajak itu adalah untuk menyelenggarakan pembangunan nasional, termasuk melaksanakan pelayanan terhadap mereka yang

⁷⁸Muhammad Djafar Saidi, op.cit Hlm.19-20

memang membutuhkannya. Masyarakat membutuhkan pelayanan yang baik, termasuk di dalamnya keinginan untuk memperoleh fasilitas yang dibutuhkan bagi hidupnya. Kenyataan menunjukkan, bahwa setiap penyusunan APBN masih menekankan penerimaan negara dari sektor pajak. Pajak sebagai tulang punggung APBN.⁷⁹

Selain sumber yang telah disebutkan di atas, masih ada sumber keuangan negara yang lain yaitu sumber dana luar negeri. Bagi negara yang belum atau tidak mampu menghimpun tabungan domestik secukupnya untuk mendorong pertumbuhan ekonominya biasanya mencari sumber pembiayaan dari negara-negara lain. Bantuan asing atau bantuan luar negeri yang dimaksudkan disini adalah meliputi bantuan yang bersumber dari pemerintah maupun swasta. Hampir semua bantuan melalui pemerintah mempunyai syarat-syarat yang longgar (konsensional) atau lunak, yakni diberikan sebagai hibah semata-mata (*grants*) atau sebagai pinjaman dengan tingkat bunga rendah dan dengan jangka waktu pembayaran yang lebih lama daripada yang ditawarkan pada pasar modal swasta internasional. Selain itu pemerintah juga memberikan pinjaman-pinjaman komersial, termasuk kredit ekspor, investasi modal (*equity*), dan pinjaman-pinjaman dari Bank Dunia dan bank-bank pembangunan regional.⁸⁰

Aliran-aliran konsensional tersebut secara teknis disebut bantuan pembangunan resmi atau *official development assistance*, tetapi lazimnya dikenal sebagai bantuan luar negeri. Bantuan ini dapat dibagi lagi atas bantuan bilateral, diberikan langsung oleh sebuah negara kepada negara lainnya, dan bantuan

⁷⁹Arifin Soeriaatmadja, op.cit, Hlm.54.

⁸⁰Arifin Soeriaatmadja, op.cit, Hlm.71.

multilateral, di mana dana-dana mengalir ke sebuah perwakilan internasional seperti PBB, Bank Dunia, dan bank-bank pembangunan regional, yang selanjutnya meminjamkan atau menyalurkan dana-dana tersebut kepada negara penerima. Bantuan luar negeri tersebut dapat berbentuk bantuan teknis, pemberian tenaga-tenaga terampil/ahli, atau bantuan modal, pemberian dana atau komoditi-komoditi untuk berbagai tujuan.⁸¹

5. Hubungan Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah

Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa “Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah yang diatur dengan undang-undang.” Hubungan keuangan pusat dan keuangan daerah ini timbul seiring dengan adanya pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah di bidang pengelolaan keuangan.

Hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya sejalan dengan perwujudan otonomi yang dianut. Hubungan di bidang keuangan ini merupakan kunci bagi berhasilnya penyelenggaraan urusan-urusan rumah tangga daerah. Mengurus rumah tangga daerah juga mengandung makna membelanjai diri sendiri, yang berarti daerah otonom memiliki sumber-sumber pendapatan sendiri.⁸²

⁸¹Muhammad Djafar Saidi, loc.cit.

⁸²Aries Djaenuri, op.cit, Hlm.74

Dalam hubungan keuangan pusat dan keuangan daerah, pemerintah Indonesia menganut pendekatan bahwa pembagian tanggung jawab antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah ditentukan lebih dahulu, setelah itu baru ditetapkan sumber keuangannya.⁸³ Menurut Kenneth J Davey, hubungan keuangan pusat dan keuangan daerah menyangkut pembagian tanggung jawab untuk melaksanakan kegiatan-kegiatan tertentu, antara tingkat-tingkat pemerintahan dan pembagian sumber penerimaan untuk menutup pengeluaran sebagai akibat dari kegiatan-kegiatan itu. Tujuan hubungan ini adalah untuk mencapai perimbangan antara potensi dan sumber daya masing-masing daerah dapat sesuai satu sama lain di bawah supervisi pusat.⁸⁴

6. Sumber Keuangan Desa

Dengan disahkannya UU Desa beserta peraturannya, pemerintah desa diamanatkan untuk lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa.⁸⁵ Untuk itu desa memiliki sumber keuangan yang dapat mewujudkan kemakmuran dan kesejahteraan desa. Sumber keuangan desa adalah pendapatan desa yang meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Mengenai pendapatan desa diatur dalam Pasal 72 UU Desa dan juga diatur dalam Pasal 9 hingga Pasal 11 Permendagri

⁸³ Aries Djaenuri, loc.cit

⁸⁴ Aries Djaenuri, Op.cit, Hlm.75.

⁸⁵ Kementerian Keuangan RI, *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, 2017, Hlm.12.

Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Pendapatan desa tersebut jika diklasifikasikan menurut kelompok terdiri dari:

a. Pendapatan Asli Desa, yang terdiri dari:⁸⁶

1) Hasil usaha, seperti hasil BUMDes, tanah kas desa, pengelolaan pasar desa, pengelolaan kawasan wisata skala desa, pengelolaan tambang mineral bukan logam dan tambang batuan dengan tidak menggunakan alat berat, serta sumber lainnya dan tidak untuk diperjualbelikan.

2) Hasil aset, seperti tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum dan jaringan irigasi.

3) Swadaya, partisipasi dan gotong royong adalah membangun dengan kekuatan sendiri yang melibatkan peran serta masyarakat berupa tenaga dan barang yang dinilai dengan uang.

4) Lain-lain pendapatan asli desa, seperti hasil pungutan desa.

b. Transfer

Dana transfer merupakan inti dari hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dana transfer merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintah daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah, yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Tujuan

⁸⁶BPKB, *Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*, Jakarta, 2015, Hlm.47.

pokok dana transfer adalah memberdayakan dan meningkatkan kemampuan perekonomian daerah, menciptakan sistem pembiayaan yang adil, proporsional, rasional, transparan, partisipatif, bertanggung jawab (akuntabel), serta memberikan kepastian sumber keuangan daerah yang berasal dari wilayah yang bersangkutan.⁸⁷ Kelompok dana transfer terdiri dari:

1) Dana Desa

Dana desa merupakan dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan diprioritaskan untuk pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Salah satu aspek penting dalam pelaksanaan dana desa adalah penyaluran dana desa dari APBN ke pemerintah desa. Walaupun dana desa merupakan hak pemerintah desa, namun dalam pelaksanaannya penyaluran dana desa tetap melibatkan peran dan fungsi pemerintah kabupaten/kota sesuai dengan kewenangannya. Untuk mewujudkan prinsip transparansi dan akuntabilitas serta memastikan capaian penggunaan dana desa, proses penyaluran dana desa mempersyaratkan beberapa kriteria yang harus dipenuhi terlebih dahulu, baik oleh pemerintah desa sebagai pengguna dana desa maupun oleh kabupaten/kota.⁸⁸

2) Bagian dari Hasil Pajak Daerah Kabupaten/Kota dan Retribusi Daerah

Pemerintah kabupaten/kota mengalokasikan bagian dari hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota kepada desa paling sedikit 10% dari realisasi

⁸⁷ Aries Djaenuri, Op.cit, Hlm.100.

⁸⁸ Kementerian Keuangan RI, *Buku Pintar Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat*, Jakarta, 2017, Hlm.37.

penerimaan hasil pajak dan retribusi daerah kabupaten/kota. Pengalokasian bagian dari hasil pajak dan retribusi kepada desa tersebut ditetapkan dalam Peraturan Bupati/Walikota.⁸⁹

3) Alokasi Dana Desa (ADD)

Pemerintah daerah kabupaten/kota wajib mengalokasikan ADD dalam APBD kabupaten/kota setiap tahun anggaran. ADD merupakan bagian dari Dana Perimbangan yang diterima pemerintah daerah kabupaten/kota paling sedikit 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.

4) Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/Kabupaten/Kota

Pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota dapat memberikan bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi/kabupaten/kota kepada desa sesuai dengan kemampuan keuangan pemerintah daerah yang bersangkutan. Bantuan tersebut diarahkan untuk percepatan pembangunan desa. Bantuan keuangan tersebut dapat bersifat umum dan khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada desa penerima bantuan dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pemerintah daerah di desa. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi bantuan dalam rangka percepatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.⁹⁰

⁸⁹BPKB, *Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*, Jakarta, 2015, Hlm.50.

⁹⁰BPKB, *Petunjuk Pelaksanaan Bimbingan dan Konsultasi Pengelolaan Keuangan Desa*, Jakarta, 2015, Hlm.51.

c. Pendapatan lain-lain

Kelompok lain-lain pendapatan desa yang sah berupa hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat berupa pemberian uang dari pihak ke tiga, hasil kerjasama dengan pihak ketiga atau bantuan perusahaan yang berlokasi di desa.⁹¹



⁹¹BPKB, Loc.Cit.