

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Penelitian**

Indonesia diproklamirkan pada 17 Agustus 1945, lahir dari perjuangan panjang untuk mendirikan negara kesatuan. Wilayahnya mencakup dari Sabang sampai Merauke yang sebelumnya dikuasai oleh Belanda, melalui perjuangan revolusioner berdirilah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Negara Indonesia menganut prinsip kedaulatan rakyat atau prinsip demokrasi, karena itu semua kewenangan negara baik legislatif, eksekutif, dan yudikatif adalah milik rakyat. Melalui pemilihan umum yang bebas dan adil, rakyat menyerahkan pemerintahan kepada presiden. Presiden membentuk pemerintahan pusat. Dengan demikian, pemerintah pusat memiliki semua kewenangan pemerintahan. Kewenangan pemerintahan pusat mencakup semua kewenangan atau urusan pemerintahan yang berlaku di seluruh wilayah Negara Indonesia.

Mengingat wilayah Indonesia sangat luas dengan rentang geografi yang panjang dan kondisi sosial-budaya yang beraneka ragam, maka UUD 1945 mengatur perlunya pemerintahan daerah. Pasal 18 UUD 1945 menegaskan bahwa Negara Indonesia di bagi dalam daerah besar (provinsi) dan daerah kecil (kabupaten/kota dan desa) yang bersifat otonom, dengan mempertimbangkan asal-usul daerah yang bersangkutan sebagai keistimewaan. Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan Negara Republik Indonesia adanya pemerintahan daerah merupakan ketentuan konstitusi yang harus diwujudkan, termasuk pemerintahan desa.

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI (Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 12). Dalam undang-undang yang lebih khusus mengenai desa, menegaskan bahwa 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 NKRI (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 1). Jadi desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat beserta urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa, asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat serta hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

Pemerintahan desa merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan NKRI (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 1 ayat 2). Dalam Peraturan Bupati Sukoharjo disebutkan bahwa pemerintahan desa mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI, sedang pelaksanaannya adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara peme-

rintahan desa (Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 1 ayat 6).

Kepala desa sebagai penyelenggara pemerintahan desa dipilih langsung oleh masyarakat melalui pemilihan kepala desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 34 ayat 1). Lembaga yang terlibat dalam pemerintah desa adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD), lembaga ini merupakan perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Kepala desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa dibantu oleh perangkat desa yaitu sekretaris desa dan perangkat desa lainnya.

BPD berkedudukan sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa, berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat (Nurcholis, 2011:77). Dalam undang-undang yang lebih khusus mengenai desa, BPD mempunyai fungsi sebagai berikut:

1. Membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa.
2. Menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa.
3. Melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 55).

Atas fungsi di atas, BPD mempunyai wewenang sebagai berikut:

1. Membahas rancangan peraturan desa bersama kepala desa.
2. Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa dan peraturan kepala desa.
3. Mengusulkan pengangkatan dan pemberhentian kepala desa.
4. Membentuk panitia pemilihan kepala desa.
5. Menggali, menampung, menghimpun, merumuskan, dan menyalurkan aspirasi masyarakat.
6. Menyusun tata tertib BPD (Nurcholis, 2011:77-78).

Berdasarkan fungsi dan wewenang di atas, BPD berperan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk pengelolaan keuangannya.

Keuangan desa merupakan 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 (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 71 ayat 1). Keuangan desa tersebut dimaksudkan untuk pembiayaan program kegiatan yang dimiliki. Secara lebih jelas disebutkan bahwa keuangan desa merupakan semua hak dan kewajiban desa dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa, sedangkan pengelolaan keuangan desa merupakan keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban dan pengawasan keuangan desa (Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 1 ayat 10 dan 11).

Keuangan desa berasal dari sumber pendapatan desa, yang meliputi pendapatan asli desa, bagi hasil pajak dan retribusi daerah, bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan dari Pemerintah, bantuan dari Pemerintah Propinsi, bantuan Pemerintah Kabupaten, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa (Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 1 angka 20). Dimaksud dengan Pendapatan Asli Desa (PAD) adalah merupakan segala usaha yang dilakukan oleh pemerintah desa untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam rangka pelaksanaan otonomi Desa. Secara lebih khusus disebutkan bahwa PAD terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil

gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah (Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 72 ayat 1a).

Kepala desa sebagai kepala pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan (Peraturan Bupati Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 3 ayat 1). Kepala desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) dan kepala desa menetapkan bendahara desa yang ditunjuk untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, membayarkan dan mempertanggungjawabkan keuangan desa dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa. Sedangkan sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksanaan pengelolaan keuangan desa dan bertanggung jawab kepada kepala desa (Pasal 3 ayat 5). Dengan demikian pengelolaan keuangan desa menjadi tanggung jawab kepala desa yang dalam pelaksanaannya dibantu PTPKD, dan bendahara desa untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, membayarkan dan mempertanggungjawabkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa. Artinya jika keuangan desa dikelola dengan mengacu pada ketentuan tersebut, maka akan berjalan dengan baik.

Namun pengelolaan keuangan desa belum sepenuhnya dilaksanakan sesuai dengan undang-undang yang berlaku. Masih banyak kasus penyimpangan yang terjadi dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa antara lain yang terjadi di kantor kepala desa Palur, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo. Kasus penyimpangan ini, yaitu kepala desa Palur melakukan penyimpangan Anggaran

Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Tahun 2007-2013 yang ditetapkan menjadi tersangka oleh Kejaksaan Negeri (Kejari) Sukoharjo (Solopos.com). Contoh kasus lain adalah mantan Kepala Desa Tamantirto, Kecamatan Kasihan, Kabupaten Bantul. Suyatman (Mantan Kepala Desa Tamantirto) divonis oleh Majelis Hakim Tindak Pidana Korupsi (Tipikor) Jogja dengan hukuman satu tahun tiga bulan penjara dan denda Rp 50 Juta subsidi satu bulan. Suyatman terbukti bersalah melakukan tindak pidana korupsi pendapatan kas desa selama kurun waktu 2002-2012 sebesar Rp 189,7 juta (Harianjogja.com). Kasus penyimpangan oleh kepala desa juga terjadi di Kabupaten Grobogan, Jawa Tengah. Sudjadi mantan Kepala Desa Pahesan Di Grobogan, Jawa Tengah divonis satu tahun penjara dan denda Rp 50 juta karena terbukti korupsi dana desa sebesar Rp 60,5 juta. Sidang vonis Sudjadi digelar di Pengadilan Tindak Pidana Korupsi Semarang, hakim ketua dan anggota membuktikan bahwa Sudjadi melakukan korupsi dana desa yang terhimpun dari beberapa kegiatan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan Alokasi Dana Desa (ADD) Tahun 2009-2012 (Kompas.com). Kasus penyimpangan juga terjadi di Kabupaten Klaten. Kejaksaan Negeri (Kejari) Klaten menetapkan Parjono (Kepala Desa Tangkisan Pos, Kecamatan Jogonalan) sebagai tersangka korupsi. Parjono mengorupsi dana bantuan desa dari pemerintah Provinsi (Pemprov) Jawa Tengah sebanyak Rp 44,5 juta dari total bantuan Rp 100 juta (Timlo.net).

Pengelolaan pendapatan asli desa yang seharusnya sesuai dengan undang-undang yang berlaku saat ini, tetapi dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan. Penyimpangan tersebut banyak dilakukan oleh kepala desa, antara lain

penyimpangan laporan APBDes yang tidak sesuai dengan pelaksanaan kegiatan. Contoh lain dari penyimpangan yaitu pendapatan kas desa yang dikorupsi oleh kepala desa. Selain itu banyak dana bantuan dari pemerintah provinsi untuk desa yang diselewengkan kepala desa. Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa, kepala desa sebagai kepala pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Kepala desa berwenang menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDes, pengelolaan barang desa. Tetapi dalam realitanya semua kewenangan kepala desa tidak dijalankan menurut undang-undang yang berlaku.

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan di atas, penulis sebagai mahasiswa Program Studi Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan (PPKn) tertarik untuk mengadakan penelitian tentang Pengelolaan Pendapatan Asli Desa. Karena hal tersebut erat hubungannya dengan kurikulum Program Studi PPKn, Fakultas Keguruan dan Ilmu Pendidikan (FKIP) Universitas Muhammadiyah Surakarta pada Mata Kuliah Pemerintahan Daerah Semester VI, yang bagian meterinya mengenai pemerintahan desa berikut pengelolaan keuangan desa. Kajian mengenai pengelolaan PAD juga terkait erat dengan materi Pendidikan Kewarganegaraan (PKn), khususnya yang disajikan di kelas IX semester ganjil bab dua Standar Kompetensi (SK) adalah memahami pelaksanaan otonomi daerah, sedangkan Kompetensi Dasar (KD) yaitu mendeskripsikan pengertian otonomi daerah dan menjelaskan pentingnya partisipasi masyarakat dalam perumusan kebijakan publik di daerah.

## **B. Permasalahan Penelitian**

Berdasarkan uraian latar belakang di atas, maka dapat dirumuskan masalah penelitian sebagai berikut:

1. Bagaimana pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo?
2. Bagaimana kendala pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo?
3. Bagaimana solusi mengatasi kendala pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo?

## **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah di atas, selanjutnya dirumuskan tujuan penelitian ini sebagai berikut:

1. Untuk menggambarkan cara pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo.
2. Untuk mendeskripsikan kendala pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo.
3. Untuk mendeskripsikan solusi mengatasi kendala pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD) di Desa Ngombakan, Kecamatan Polokarto, Kabupaten Sukoharjo.

#### **D. Manfaat atau Kegunaan Penelitian**

Manfaat dari penelitian ini dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu manfaat teoritis dan praktis, dengan penjelasan sebagai berikut:

1. Manfaat atau Kegunaan Teoritis
  - a. Penelitian ini diharapkan mampu memberikan kontribusi bagi perkembangan konsep mengenai pelaksanaan pemerintahan desa, khususnya mengenai pengelolaan Pendapatan Asli Desa (PAD).
  - b. Hasil penelitian ini diharapkan dapat dijadikan sebagai salah satu acuan untuk penelitian berikutnya yang sejenis atau serumpun.
2. Manfaat Praktis
  - a. Bagi Pemerintah Kabupaten, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan terkait penggunaan keuangan desa.
  - b. Bagi Pemerintah Desa, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi dan masukan dalam pengelolaan PAD.
  - c. Bagi Masyarakat, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat agar mengetahui pengelolaan PAD.
  - d. Bagi peneliti, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai penambah wawasan baru mengenai Pemerintahan Desa dan Pengelolaan PAD sekaligus sumber bahan baru dalam Pembelajaran Pendidikan Pancasila dan Kewarganegaraan di kelas.

## E. Daftar Istilah

Daftar istilah adalah suatu penjelasan istilah-istilah yang terdapat dalam kata-kata kunci yang ada pada judul penelitian. Adapun istilah-istilah yang terdapat dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

### 1. Pengelolaan

Menurut Kamus Bahasa Indonesia *Online*, pengelolaan merupakan proses yang memberikan pengawasan pada semua hal yang terlibat dalam pelaksanaan kebijaksanaan dan pencapaian tujuan (<http://kamusbahasaindonesia.pengelolaan/mirip>). Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian kerja dalam mencapai tujuan tertentu (Zaenab, 2013). Atau rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Wardoyo, 1980:41). Jadi pengelolaan adalah suatu proses atau rangkaian kegiatan yang dilakukan oleh sekelompok orang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya.

### 2. Pendapatan

Pendapatan adalah jumlah uang yang diterima oleh perusahaan dari aktivitasnya, kebanyakan dari penjualan produk dan/atau jasa kepada pelanggan (Wikipedia, 2013). Atau semua sumber-sumber ekonomi yang diterima oleh perusahaan dari transaksi penjualan barang dan penyerahan jasa kepada pihak lain (Harnanto, 1999:14). Disebut pula sebagai hasil dari suatu perusahaan. Hal itu biasanya diukur dalam satuan harga pertukaran yang berlaku. Pendapatan diakui

setelah kejadian penting atau setelah proses penjualan pada dasarnya telah diselesaikan. Dalam praktek ini biasanya pendapatan diakui pada saat penjualan (Hendriksen, 2000:374). Jadi pendapatan adalah semua sumber-sumber uang yang diterima oleh perusahaan dari transaksi penjualan barang dan penyerahan jasa kepada pihak lain.

### 3. Asli

Asli adalah tidak ada campurannya; tulen; murni: emas, atau baik-baik, tidak diragukan asal-usulnya (KBBI, 2008:96). Dengan demikian asli adalah tidak ada campurannya, tulen, murni, emas, baik-baik, dan tidak diragukan asal-usulnya.

### 4. Desa

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan NKRI (Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa Pasal 1 ayat 12). Rumusan lebih khusus menegaskan bahwa 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 NKRI (Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 1). Tidak berbeda dengan Peraturan Bupati Sukoharjo, menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul

dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI (Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2008 Pasal 1 ayat 4). Jadi desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat beserta urusan pemerintahan berdasarkan prakarsa, asal-usul dan adat istiadat masyarakat setempat serta hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI.

#### 5. Pendapatan Asli Desa

Pendapatan Asli Desa (PAD) merupakan segala usaha yang dilakukan oleh pemerintah desa untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam rangka pelaksanaan otonomi Desa (Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Pasal 71). PAD meliputi hasil usaha desa, hasil pengelolaan kekayaan desa yang dipisahkan, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil gotong royong, lain-lain pendapatan asli desa yang sah (Nurcholis, 2011:82). Dalam Peraturan Bupati Sukoharjo menegaskan bahwa PAD meliputi hasil usaha desa, hasil pengelolaan kekayaan desa yang dipisahkan, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil gotong royong, lain-lain pendapatan asli desa yang sah (Peraturan Bupati Sukoharjo Nomor 1 Tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 4 ayat 4). Berdasarkan kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa PAD meliputi merupakan segala usaha yang dilakukan oleh pemerintah desa untuk menunjang penyelenggaraan Pemerintahan Desa dalam rangka pelaksanaan otonomi Desa. PAD meliputi hasil usaha desa, hasil pengelolaan

kekayaan desa yang dipisahkan, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil gotong royong, lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

#### 6. Pengelolaan Pendapatan Asli Desa

Pengelolaan keuangan desa adalah unsur penting bagi desa karena mempunyai tujuan mensejahterakan rakyat dengan memaksimalkan pencarian sumber pendapatan sebagai modal atau dana didalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa. Pengelolaan keuangan desa dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), dalam APBDes tercantum daftar belanja dan rencana pengeluaran desa selama satu tahun. Sumber kas desa antara lain diperoleh dari pelayanan-pelayanan desa serta retribusi (Yoyok. 2010). Pengelolaan keuangan desa dilakukan secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin, sebagaimana diatur dalam sistem anggaran nasional dan daerah (Nurcholis, 2011:82). Kepala desa sebagai pemerintahan desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan (Nurcholis, 2011:82). Berdasarkan kutipan di atas dapat disimpulkan bahwa pengelolaan pendapatan asli desa adalah proses yang memberikan pengawasan dalam pelaksanaan dan kebijakan pengelolaan PAD untuk mencapai suatu tujuan yang telah ditentukan. Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan PAD dituangkan dalam bentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), di dalam APBDes tercantum daftar belanja dan rencana pengeluaran desa selama satu tahun. Sumber kas desa antara lain diperoleh dari pelayanan-pelayanan desa serta retribusi.