BAB III

KAJIAN TEORITIS

A. Keuangan Desa

1. Definisi Keuangan Desa

Tata kelola penyelenggaraan pemerintahan yang baik dalam suatu negara merupakan suatu kebutuhan yang tak terelakan. Sejalan dengan dikeluarkanya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, perlu mendapat perhatian yang serius mengingat selama ini pemerintah desa diatur dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang pemerintah daerah. Diaturnya desa dengan undang-undang tersendiri, memperlihatkan kemauan politik pemerintah untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan.[1]

Pengertian Keuangan Desa menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 pasal 212 ayat (1) jo' Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 pasal 1 angka (1) bahwa keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang

[1] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2015), h. 1.

dapat dinilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut.[2]

Keuangan Desa pada dasarnya merupakan sub sistem dari keuangan negara sebagaimana diatur dalam undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang keuangan negara. Dalam penjelasan undang-undang tersebut dinyatakan bahwa pendekatan yang digunakan dalam merumuskan keuangan negara adalah dari sisi objek, subjek, proses dan tujuan.

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

Dari sisi subjek, yang dimaksud dengan keuangan negara meliputi seluruh subjek yang memiliki dan menguasai objek sebagaimana tersebut diatas, yaitu: pemerintah pusat, pemerintah daerah, perusahaan negara/daerah, dan badan lain yang ada kaitanya dengan keuangan negara.

---

[2] Bambang Trisantono Soemantri, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Bandung: Fokusmedia, 2011), h. 133.

Sementara dari sisi proses, keuangan negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan objek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kegiatan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Sedangkan dari sisi tujuan, keuangan negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilihan dan/ atau penguasaan objek sebagaimana tersebut diatas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara.[3]

2. Asas-Asas Pengelolaan Keuangan Desa

Untuk mencapai efektivitas dan efisiensi dalam pengelolaan keuangan desa diperlukan sejumlah asas atau prinsip yang harus dijadikan pedoman. Asas atau prinsip dimaksud adalah:

1) Asas kesatuan, yaitu asas atau prinsip yang menghendaki agar semua pendapatan dan belanja desa disajikan dalam kesatuan dokumen anggaran desa.
2) Asas universalitas, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan agar setiap transaksi keuangan desa ditampilkan secara utuh dalam dokumen anggaran desa.

[3] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*…h. 3.

3) Asas tahunan, yaitu asas atau prinsip yang membatasi masa berlakunya anggaran untuk satu tahun anggaran.
4) Asas spesialitas, yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan agar setiap kredit anggaran yang disediakan terinci secara jelas peruntukanya.
5) Asas akuntabilitas yang berorientasi pada hasil yaitu asas atau prinsip yang menentukan bahwa setiap kegiatan pengelolaan keuangan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa, sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.
6) Asas proporsionalitas yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban dalam pengelolaan keuangan desa.
7) Asas profesionalitas yaitu asas atau prinsip yang mengutamakan keahlian berdasarkan kode etik dan ketentuan perundang-undangan yang berlaku.
8) Asas keterbukaan yaitu asas atau prinsip yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur dan tidak diskriminatif tentang pengelolaan keuangan desa dengan tetap memperhatiakan perlindungan terhadap hak pribadi dan golongan.

9) Asas pemeriksaan keuangan oleh Badan Pemeriksaan Keuangan yang bebas dan mandiri, yaitu asas atau prinsip yang memberikan kebebasan bagi Badan Pemeriksaan Keuangan untuk melakukan pemeriksaan keuangan desa dengan tidak boleh dipengaruhi oleh siapa pun.

10) Asas value for money yaitu asas atau prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa harus dilakukan secara ekonomis, efisien dan efektif.

11) Asas kejujuran yaitu asas atau prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan dana publik (termasuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa) harus dipercayakan kepada aparat yang memiliki integritas dan kejujuran yang tinggi, sehingga potensi munculnya praktek korupsi, kolusi dan nepotisme dapat diminimalkan.

12) Asas pengendalian yaitu asas asas yang menhendaki dilakukanya monitoring terhadap penerimaan maupun pengeluaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa sehingga bila terjadi selisih (varians) dapat segera dicari penyebab timbulnya selisih tersebut.

13) Asas ketertiban dan ketaatan terhadap peraturan perundang-undangan, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan bahwa

dalam pengelolaan keuangan desa wajib berpedoaman kepada peraturan perundang-undangan yang berlaku.

14) Asas bertanggungjawab, yaitu asas atau prinsip yang mewajibkan kepada penerima amanah atau menerima mandat untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepadanya dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.

15) Asas keadilan, yaitu asas atau prinsip yang menekankan perlunya keseimbanagn distribusi kewenangan dan pendanaanya dan atau keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan objektif.

16) Asas kepatutan yaitu asas atau prinsip yang menekankan adanya suatu sikap dan tindakan yang wajar dan proporsional.

17) Asas manfaat untuk masyarakat, yaitu asas atau prinsip yang mengharuskan bahwa keuangan desa wajib digunakan atau diutamakan untuk memenuhi kebutuhan masyarakat desa.[4]

[4] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*…h. 7.

B. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

1. Definisi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Anggaran belanja dan pendapatan desa adalah rencana keuangan desa dalam satu tahun yang memuat perkiraan pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan, dan rencana pembiayaan yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa.

Pemerintah Desa wajib membuat Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kebijakan desa yang dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan sudah ditentukan anggaranya. Dengan demikian, kegiatan pemerintah desa berupa pemberian pelayanan, pembangunan, dan perlindungan kepada warga dalam tahun berjalan sudah dirancang anggaranya sehingga sudah dipastikan dapat dilaksanakan.[5]

2. Perencanaan Anggaran Belanja Desa

Untuk mengelola belanja desa perlu direncanakan dengan sebaik-baiknya, baik menyangkut dasar hukum, program/kegiatan yang akan dilaksanakan, jadwal pelaksanaan, siapa yang akan menjadi pelaku aktivitas dalam melaksanakan program, berapa besar anggaran yang

---

[5] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*, (Jakarta: Erlangga, 2011), h. 83.

akan dipergunakan, dan target apa yang harus dapat dicapai dengan pelaksanaan program/kegiatan dimaksud.

Jumlah anggaran belanja pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah maupun alokasi untuk setiap program/kegiatan merupakan jumlah tertinggi yang dapat dipergunakan dan harus dapat ditutup oleh pendapatan yang diperkirakan yang akan diterima oleh pemerintah desa. Dalam hal jumlah anggaran belanja tidak mampu ditutup oleh pendapatan, maka selisih atau defisit tersebut harus ditutup dengan pembiayaan desa.

Sebagaimana telah disinggung sebelumnya, bahwa program/kegiatan yang telah memperoleh alokasi anggaran harus dilaksanaakn dengan sebaik-baiknya dan mencapai sasaran atau tujuan yang telah ditentukan, yakni terpecahkanya masalah yang berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Dengan demikian semakin besar anggaran belanja desa akan semakin banyak program/kegiatan yang dapat dilaksanakan, yang berarti pula akan semakin pula banyak masalah yang dapat dipecahkan dan berdampak semakin besarnya tingkat kesejahteraan masyarakat.

Dalam merencanakan besarnya anggaran belanja untuk setiap program/kegiatan yang diusulkan, hendaknya dikaji secara mendalam

akan tingkat kewajaranya, sehinga tidak berlebihan yang berakibat pada pemborosan anggaran, demikian pula sebaliknya jangan sampai terjadi adanya kekurangan anggaran sehingga program/kegiatan tidak dapat diselesaikan.[6]

3. Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Semua pendapatan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa, khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan diwilayahnya, pengaturanya diserahkan kepada daerah. Program dan kegiatan yang masuk desa merupakan sumber penerimaan dan pendapatan desa dan wajib dicatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Kepala Desa wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan desa yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan selain dari yang ditetapkan dalam peraturan desa. Pengembalian atas kelebihan pendapatan desa dilakukan dengan membebankan pada pendapatan desa yang bersangkutan untuk pengembalian pendapatan desa yang terjadi dalam tahun yang sama.[7]

---

[6] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*…h. 55.

[7] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*...h. 86.

4. Pertanggungjawaban Pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa

Sekretaris Desa menyusun rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan rancangan keputusan kepala desa tentang pertanggungjawaban kepala desa. Sekretaris desa menyampaikan kepada kepala desa untuk dibahas bersama Badan Permusyawaratan Desa. Berdasarkan persetujuan kepala desa dengan Badan Permusyawaratan Desa maka rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dapat ditetapkan menjadi peraturan desa.

Jangka waktu penyampaian dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan setelah anggaran berakhir. Peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan keputusan kepala desa tentang keterangan pertanggungjawaban kepala desa disampaikan kepada bupati/wali kota melalui camat. Waktu penyampaian paling lambat 7 (tujuh) hari kerja setelah peraturan desa ditetapkan.[8]

---

[8] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*...h. 88.

C. Alokasi Dana Desa

1. Pengertian Alokasi Dana Desa

Berdasarkan ketentuan umum Bab 1 pasal 1 yang dimaksud Alokasi Dana Desa, yang selanjutnya disingkat ADD, adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam anggaran dan pendapatan belanja daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.[9]

2. Tujuan Alokasi Dana Desa

Adapun tujuan dari Alokasi Dana Desa adalah sebagai berikut:

1) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan.
2) Meningkatkan perencanaan dan pengganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
3) Meningkatkan pembangunan infrastruktur pedesaan.
4) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
5) Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat.
6) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembanagan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.

---

[9] *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor. 43 Tahun 2014*

7) Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
8) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa .[10]

3. Prinsip-prinsip Pengelolaan Alokasi Dana Desa
   1) Pengelolaan Alokasi Dana Desa merupakan bagian tak terpisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
   2) Seluruh kegiatan yang dibiayai Alokasi Dana Desa direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh lapisan masyarakat desa.
   3) Semua kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, secara teknis dan secara hukum.
   4) Alokasi Dana Desa digunakan secara terarah, ekonomis, efisien, efektif, berkeadilan dan terkendali.[11]
4. Lembaga Pengelola Alokasi Dana Desa
   1) Untuk mengelola Alokasi Dana Desa dibentuk tim pengarah, tim teknis fasilitas, tim pendamping yang ditetapkan dengan

---

[10] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*...h.89

[11] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*…h.16.

keputusan Bupati/Walikota dan tim pelaksana yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

2) Tim pengarah berasal dari unsur pemerintahdaerah yang bertugas memberikan arahan yang berupa kebijakan pelaksanaan Alokasi Dana Desa.
3) Tim fasilitas teknis berasal dari unsur pemerintah daerah yang tugas pokoknya berkenaan dengan masalah teknis keuangan seperti perhitungan besarnya Alokasi Dana Desa untuk setiap desa dan teknis operasional terkait dengan program atau kegiatan yang akan dilaksanakan.
4) Tim pendamping bertugas antara lain membantu tim pelaksana dalam menyusun rencana teknis penggunaan Alokasi Dana Desa.[12]

5. Pembinaan dan pengawasan Alokasi Dana Desa

Pemerintah provinsi wajib mengkoordinir pemberian dan penyaluran Alokasi Dana Desa dari kabupaten/kota kepada desa. Pemerintah kabupaten/kota dan camat wajib membina dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan desa.

---

[12] Chabib Soleh dan Heru Rachmansjah, *Pengelolaan Keuangan Desa*…h. 18.

Pembinaan dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota meliputi:

1) Memberikan pedoman dan bimbingan pelaksanaan Alokasi Dana Desa.
2) Memberikan bimbingan dan pelatihan dan penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan dan penyusunan Anggaran Pendappatan dan Belanja Desa, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
3) Membina dan mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa.
4) Memberikan pedoman dan bimbingan pelaksanaan administrasi keuangan desa.

Pembinaan dan pengawasan camat meliputi:

1) Memfasilitasi administrasi keuangan desa.
2) Memfasilitasi pengeolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa.
3) Memfasilitasi pelaksanaan Alokasi Dana Desa.
4) Memfasilitasi penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan, dan penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja

Desa, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.[13]

D. Good Governance

1. Definisi Good Governance

Pemahaman terhadap asas-asas umum pemerintahan yang baik tidak dapat dilepaskan dari konteks kesejarahan, disamping dari segi kebahasaan, karena asas ini muncul dari proses sejarah, sebagaimana tersebut diatas. Terlepas dari kenyataan bahwa kemudian asas-asas umum pemerintahan yang baik ini menjadi wacana yang dikaji dan berkembang dikalangan para sarjana sehingga melahirkan rumusan rumusan dan interprestasi yang beragam.[14]

Menurut sistem pemerintahan negara yang terdapat dalam penjelasan undang-undamg dasar 1945, Indonesia adalah negara hukum, sesuai dengan asas negara hukum maka tiap-tiap tindakan penyelenggaraan administrasi negara harus berlandaskan pada hukum.

---

[13] Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*...h.90.

[14] Ridwan HR, *hukum Administrasi Negara*, (Jakarta: Rajawali Pers, 2016), cetakan kesembilan, h. 234.

Disamping itu pemerintahan pun harus melindungi dan menjamin hak warga negaranya sesuai dengan hukum.[15]

Good governance adalah suatu pemikiran tentang penyelenggaraan pemerintahan yang baik. Menurut Sofyan Efendi, pemerintahan yang baik adalah yang berkembang parallel dengan perkembanganya ke arah masyarakat madani, dengan sistem politik yang lebih demokratis.[16]

Peirre Landel-Mills dan Ismael Seregendel mendefinisikan good governance sebagai penggunaan otoritas politik dan kekuasaan untuk mengelola sumber daya demi pembangunan sosial ekonomi.

Sedangkan Robert Charlick mengartikan good governance sebagai pengelolaan segala macam urusan publik secara efektif melalui pembuatan peraturan dan/atau kebijakan yang absah demi untuk mempromosikan nilai-nilai masyarakat.

Governance merupakan paradigma baru dalam tatanan pengelolaan kepemerintahan. Dengan bergesernya paradigma dari government ke arah governance, yang menekankan pada kolaborasi dalam kesetaraan dan keseimbangan antara pemerintah, sektor swasta,

---

[15] J.B. Kristiadi, *Sistem Administrasi Negara Republik Indonesia*, (Jakarta: PT Toko gunung Agung, 1997), h. 214.

[16] Entus Sukria, *Simpul-Simpul Dinamika Strategi Pembangunan Good Governance*, (Jakarta: Kencana Mas Publishing House, 2005), Cetakan Pertama, h. 35.

dan masyarakat madani, maka dikembangkan pandangan atau paradigma baru administrasi publik yang disebut dengan kepemerintahan yang baik (good governance).[17]

2. Sejarah Lahirnya Good Governance

Secara historis, konsep asas-asas umum pemerintahan yang baik ini pertama kali muncul di Belanda. Awalnya, pemikiran ini dilandasi oleh kekhawatiran bertabrakanya kepentingan pemerintah dengan masyarakat. Seperti telah dijelaskan sebelumnya bahwa pemerintah mempunyai kewenangan untuk tidak memberlakukan peraturan dalam kondisi tertentu, yang kemudian dikenal sebagai Freies Ermessen. Hal inilah yang dianggap berpotensi akan terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan masyarakat.[18]

Sejak dianutnya konsepsi welfare state, yang menempatkan pemerintah sebagai pihak yang bertanggung jawab terhadap kesejahteraan umum warga negara dan untuk mewujudkan kesejahteraan ini pemerintah diberi wewenang untuk campur tangan dalam segala lapangan kehidupan masyarakat, yang dalam campur tangan ini tidak saja berdasarkan pada peraturan perundang-undangan,

---

[17] Pandji Santosa, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*, (Bandung: Refika Aditama, 2017), Cetakan Keempat, h. 130.

[18] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*, (Yogyakarta: Total Media, 2012), h. 134

tetapi dalam keadaan tertentu dapat bertindak tanpa bersandar pada peraturan perundang-undangan, tetapi berdasarkan pada inisiatif sendiri melalui freies ermessen.

Karena dengan freies ermessen muncul peluang terjadinya benturan kepentingan antara pemerintah dengan rakyat baik dalam bentuk onrechmatig overheidsdaad, detournement de pouvoir, maupun dalam bentuk willekeur, yang merupakan bentuk-bentuk penyimpangan tindakan pemerintahan yang mengakibatkan terampasnya hak-hak asasi warga negara.[19]

Pada mulanya keberadaan asas-asas umum pemerintahan yang baik ini di Indonesia belum diakui secara yuridis formal sehingga belum memiliki kekuatan hukum formal. Ketika pembahasan RUU No. 5 Tahun 1986 di Dewan Permusyawaratan Perwakilan, fraksi ABRI mengusulkan agar asas-asas tersebut dimasukan sebagai salah satu alasan gugatan terhadap keputusan badan/pejabat tata usaah negara, akan tetapi usulan ini tidak diterima oleh pemerintah dengan alasan yang dikemukakan oleh Ismail Saleh, selaku Menteri Kehakiman waktu itu yang mewakili pemerintah.[20]

---

[19] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*…h. 230.
[20] Ridwan HR, *Hukum Administrasi Negara*…h. 240.

3. Asas-Asas Good governance

1. Dalam bentuk tertulis

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam bentuk tertulis, dapat diketahui dari penjelasan pasal 53 ayat (2) huruf b undang-undang Undang-Undang Nomor. 5 Tahun 1086 jo. Undang-Undang Nomor. 9 Tahun 2004 yang menyebutkan, bahwa yang dimaksud dengan asas umum pemerintahan yang baik meliputi asas kepastian hukum, tertib penyelenggaraan negara, keterbukaan, proporsionalitas, dan akuntabilitas.[21]

a) Asas kepastian hukum

Yaitu asas dalam negara hukum yang mengutamakan landasan peraturan perundang-undangan, kepatuhan dan keadilan, dalam setiap kebijakan penyelenggara negara.

b) Asas tertib penyelenggara negara

Asas tertib penyelenggara negara yaitu asas yang menjadi landasan keteraturan, keserasian, dan keseimbangan dalam pengendalian penyelenggara negara.

[21] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2015), cetakan ketiga, h. 93.

Asas kepentingan umum yaitu asas yang mendahulukan kesejahteraan umum dengan cara yang aspiratif, akomodatif, dan selektif.

c) Asas keterbukaan

Yaitu asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan negaradengan tetap memperhatikan perlindungan atas hak asasi pribadi, golongan dan rahasia negara.[22]

Transparansi bukan berarti ketelanjangan, tetapi keterbukaan dalam arti yang sebenarnya, yaitu memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengetahui berbagai aktifitas pemerintah yang berkaitan dengan kehidupan masyarakat banyak. Hal ini dimaksudkan selain akan membangun partisipasi masyarakat, juga disisi lain akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah itu sendiri.

Berbagai kebijakan pemerintah yang berkaitan dengan pembebanan kepada masyarakat harus diinformasikan terlebih dahulu sebelum ditetapkan, sehingga akan membangun penilaian

[22] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*…h. 94.

publik terhadap berbagai kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tersebut.[23]

Secara ringkas dapat diuraikan bahwa transparansi merupakan keterbukaan pemerintahan dalam memberikan informasi yang terkait dengan aktivitas pengelolaan sumber daya publik kepada pihak-pihak yang membutuhkan infomasi. Pemerintah berkewajiban untuk memberikan informasi dan informasi lainya yang akan digunakan untuk pengambilan keputusan ekonomi, sosial dan politik oleh pihak-pihak yang berkepentingan melalui informasi akuntansi yang salah satunya berupa laporan keuangan.

Laporan keuangan yang merupakan produk akuntansi untuk mendukung pembuatan keputusan ekonomi, sosial dan politik tersebut meliputi informasi yang digunakan untuk membandingkan kinerja keuangan aktual dengan yang dianggarkan, menilai kondisi keuangan dan hasil-hasil operasi, membantu menentukan tingkat kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan yang terkait dengan masalah keuangan dan membantu dalam mengevaluasi tingkat efisiensi dan efektivitas.[24]

---

[23] J. Kaloh, *Kepemimpinan Kepala Daerah*, (Jakarta: Sinar Grafika, 2010), cetakan kedua, h. 174.

[24] Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*, (Yogyakarta: Graha Ilmu, 2011), h. 39.

Agar terciptanya transparansi, maka harus terbuka, dan didalam alquran pun telah dijelaskan bahwa penyelenggara pemerintah harus menjalankan peinsip-prinsip good governance, seperti yang terkandung dalam surat At-Taubah ayat 119 yaitu :

يَٰٓأَيُّهَا ٱلَّذِينَ ءَامَنُواْ ٱتَّقُواْ ٱللَّهَ وَكُونُواْ مَعَ ٱلصَّٰدِقِينَ ١١٩

"Hai orang-orang yang beriman bertakwalah kepada Allah, dan hendaklah kamu bersama orang-orang yang benar.[25]

d) Asas proporsionalitas

Asas proporsionalitas yaitu asas yang mengutamakan keseimbangan antara hak dan kewajiban penyelenggara negara.

e) Asas profesionalitas

Asas profesionalitas yaitu asas yang mengutamakan keahlian yang berlandaskan kode etik dan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

f) Asas akuntabilitas

Asas akuntabilitas yaitu asas yang menentukan bahwa yang setiap kegiatan dan hasil ahir dari kegiatan penyelenggara negara harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat atau rakyat

[25] Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Kementrian Agama Republik Indonesia , *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemahnya*… h.206

sebagai peemegang kedaulatan tertinggi negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.[26]

Govermental Accounting Standards (GAS) dalam concept statement No.1 tentang Objectives of Financial Reportimg menyatakan bahwa akuntabilitas merupakan dasar dari pelaporan keuangan di pemerintahan. Akuntabilitas adalah tujuan tertinggi pelaporan keuangan pemerintah.[27]

2. Dalam bentuk tidak tertulis

Asas-asas umum pemerintahan yang baik dalam bentuk tidak tertulis, dapat diketahui dari pendapat yang dikemukakan oleh para pakar. Diantara pendapat dari para pakar tidak ada kesamaan tentang apa saja yang termasuk asas umum pemerintahan yang baik. Menurut Kuntjoro Purbopranoto yang termasuk asas-asas yang tidak tertulis adalah sebagai berikut:[28]

1) Asas kepastian hukum

Menurut Ateng Syafrudin, asas kepastian hukum ini mempunyai dua aspek, masing-masing bersifat hukum materil dan hukum formal.

---

[26] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*…h. 94
[27] Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*…h. 39.
[28] R. Wiyono, *Hukum Acara Peradilan Tata Usaha Negara*…h. 95.

Aspek hukum materil sangat erat hubunganya dengan asas kepercayaan.

2) Asas keseimbangan

Asas keseimbangan adalah Asas yang menitikberatkan pada keseimbangan antara hak dan kewajiban untuk terciptanya keadilan.

3) Asas kesamaan dalam mengambil keputusan

Asas ini menghendaki agar badan pemerintahan mengambil tindakan yang sama atas kasus-kasus yang faktanya sama. Tidak boleh ada diskriminasi dalam mengambil keputusan.

4) Asas bertindak cermat dan asas kecermatan

Asas ini menghendaki adanya ketelitian dari aparatur pemerintah atau negara, dalam melakukan sebuah perbuatan. Terutama dalam kaitanya perbuatan hukum, seperti diketahui bahwa perbuatan hukum itu selalu menimbulkn akibat hukum baik berupa hak dan kewajiban.

5) Asas motivasi untuk setiap keputusan

Asas ini pada intinya menghendaki bahwa dalam setiap keputusan atau ketetapan yang dibuat dan dikeluarkan pemerintah harus disertai motivasi atau alasan yang cukup, alasan yang cukup ini dipergunakan dasar pertimbanagan.

6) Asas tidak mencampurkan kewenangan

Asas ini sebenarnya memberikan petunjuk bahwasanya pejabat pemerintah tidak boleh bertindak melampaui kewenangan atau kewenangan pejabat lain.

7) Asas permainan yang layak

Asas ini menghendaki pemberian kesempatan kepada masyarakat untuk mencari kebenaran dan keadilan. Ini semua dilakukan sebelum aparatur pemerintah menetapkan sebuah keputusan. Asas ini sebenarnya diangkat dari asas demokrasi dimana lebih mengutamakan keterbukaan.

8) Asas keadilan dan kewajaran

Prinsip dalam asas ini adalah melarang untuk bertindak secara sewenang-wenang. Setiap tindakan pemerintah harus selalu memperhatikan aspek keadilan dan kewaaran.

إِنَّ ٱللَّهَ يَأۡمُرُكُمۡ أَن تُؤَدُّواْ ٱلۡأَمَٰنَٰتِ إِلَىٰٓ أَهۡلِهَا وَإِذَا حَكَمۡتُم بَيۡنَ ٱلنَّاسِ أَن تَحۡكُمُواْ بِٱلۡعَدۡلِۚ إِنَّ ٱللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِۦٓۗ إِنَّ ٱللَّهَ كَانَ سَمِيعَۢا بَصِيرٗا ٥٨

"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". (Q.S. An-Nisa: 58).[29]

9) Asas kepercayaan dan menanggapi pengharapan yang wajar

Asas ini sebenarnya bertujuan untuk mendorong pemerintah untuk selalu menimbulkan harapan-harapan yang ada di masyarakat. Oleh karena itu, aparat pemerintah harus selalu memperhatikan asas ini sehingga jika suatu harapan sudah terlanjur diberikan kepada masyarakat tidak boleh ditarik kembali meskipun tidakmenguntungkan pemerintah.

10) Asas meniadakan akibat suatu keputusan yang batal

Asas ini menhendaki pemerintah agar dalam melakukan perbuatan hukum yang merugikan warganya harus di ganti hak yang telah dirugikanya itu.

11) Asas perlindungan atas pandangan atau cara hidup pribadi

Pada intinya, asas ini menghendaki agar warga masyarakat menpunyai hak atas kehidupan pribadinya dan pemerintah dalam menjalankan tugasnya harus menghormati dan melindungi hak-hak tersebut.

---

[29] Lajnah Pentashihan Mushaf Al-Qur'an Kementrian Agama Republik Indonesia, *Mushaf Al-Qur'an dan Terjemahnya,* (Jakarta: PT. Hati Emas, 2013), h.135

12) Asas kebijaksanaan

Maksud dari asas ini adalah, bahwa pemerintah dalam segala tindakanya harus senantiasa berpandangan luas dan dapat memandang jauh ke depan serta dapat menghubungkan tindakan-tindakan yang dilakukan dalam pelaksanaan tugasnya itu dengan gejala-gejala yang ada di dalam masyarakat.

13) Asas penyelenggaraan kepentingan umum

Penyelenggaraan kepentingan umum adalah merupakan tugas yang paling penting dari pemerintah. Secara jelas, asas ini bahwa segala tindakan pemerintah harus dilakukan berdasarkan kepentingan umum.[30]

4. Konsep Good Governance

Kepemerintahan yang baik (good governance) merupakan isu yang menonjol dalam pengelolaan administrasi publik yang muncul sekitar dua dasa warsa lalu. Tuntunan kepada pemerintah untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan adalah sejalan dengan kemajuan tingkat pengetahuan serta pengaruh globalisasi. Pola lama penyelenggaraan pemerintahan dianggap tidak sesuai lagi dengan tatanan masyarakat yang telah berubah, oleh karena itu tuntunan untuk

[30] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*…h. 139

melakukan perubahan ke arah penyelenggaraan pemerintahan yang baik sudah seharusnya mendapat respon positif oleh pemerintah.[31]

Konsep Governance itu menurut redefinisi peran negara dan otomatis diikuti pula dengan redefinisi peran warga sehingga warga dapat memainkan peran yang signifikan, yaitu aktif memonitor akuntabilitas pemerintah. Hakikat konsep governance ini harus dipahami sebagai suatu proses, bukan struktur atau institusi. Konsep governance juga menunjukan prinsip insklusivitas atau terbuka sehingga berbeda maknanya dengan istilah government.

Government atau pemerintahan juga adalah nama yang diberikan kepada entitas yang menyelenggarakan kekuasaan pemerintahan dalam suatu negara. Istilah "Governance" sebenarnya sudah dikenal dalam literature administrasi dan ilmu politik hampir 120 tahun, sejak Woodrow Wilson memperkenalkan bidang studi tersebut kira-kira 1125 tahun yang lalu. Tetapi selama itu governance hanya digunakan dalam konteks pengelolaan organisasi korpotar dan lembaga pendidikan tinggi.

Wacana tentang "governance" dalam pengertian ini ke dalam bahasa Indonesia sebagai tata pemerintahan, penyelenggaraan

---

[31] Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*…h. 21.

pemerintahan atau pengelolaan pemerintahan baru muncul sekitar 15 tahun belakangan ini, terutama setelah lembaga pembiayaan internasioal mensyaratkan “good governance” dalam berbagai program bantuanya.[32]

Makna good dalam good governance disini menurut Sjahruddin Rasul mengandung dua pengertian; *pertama*, nilai-nilai yang menjungjung tinggi keinginan/kehendak rakyat dan nilai-nilai yang dapat meningkatkan kemampuan rakyat dalam pencapaian tujuan (nasional) kemandirian, pembangunan berkelanjutan dan keadilan sosial; *kedua*, aspek-aspek fungsional dari pemerintahan yang efektif dan efisien dalam pelaksanaan tugasnya untuk mencapaian tujuan-tujuan tersebut.

Selain itu, Sjahruddin Rasul memaknai governance sebagai institusi yang terdiri dari tiga domain, yaitu *state* (negara atau pemerintahan), *private sektor* (sektor usaha atau dunia usaha), dan *society* (masyarakat). Dengan demikian ketiga domain ini dalam upaya mewujudkan good governance saling berinteraksi dan terkoordinasi

[32] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*…h. 146.

serta dapat menjalankan peran dan fungsinya masing-masing dengan baik.[33]

Gagasan tentang penyelenggaraan kekuasaan yang baik, dari aspek historis terdapat dua pendekatan; personal dan sistem. Secara personal telah dimulai pada masa Plato. Secara paternalistic, yakni para penguasa yang bijaksana haruslah menempatkan diri pelaku ayah yang baik lagi arif yang dalam tindakanya terhadap anak-anaknya terpadulah kasih dan ketegasan demi kebahagiaan anak-anak itu sendiri.

Pada bagian lain, Plato mengusulkan agar negara menjadi baik, harus dipimpin oleh seorang filosof, karena filosof adalah seorang manusia yang arif bijaksana, menghargai kesusilaan, dan berpengetahuan tinggi. Hanya saja tidak mudah mencari seorang pemimpin dengan kualitas pribadi yang sempurna. Oleh karena itu pendekatan sistem merupakan alternatif yang sangat memungkinkan.[34]

Agar tindakan pemerintah dalam menjalankan pembangunan dan melakukan pengaturan serta pelayanan ini berjalan dengan baik, maka harus dijalankan sesuai aturan hukum. Ketika pemerintah akan menjalankan pemerintahan, maka kepada pemerintah diberikan kekuasaan, yang dengan kekuasaan ini pemerintah melaksanakan

---

[33] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*…h. 148.
[34] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*…h. 150.

pembangunan, pengaturan dan pelayanan. Agar kekuasaan ini digunakan sesuai dengan tujuan diberikanya, maka diperlukanya norma-norma pengatur dan pengarah. Dalam penyelenggaraan pembangunan, pengaturan dan pelayanan, pemerintah menggunakan berbagai instrumen yuridis.

Kinerja birokrasi pelayanan publik memang menjadi isu kebijakan sentral yang semakin strategis. Hal ini bisa terjadi karena perbaikan kinerja birokrasi memiliki daya implikasi dan dampak yang sangat luas dalam kehidupan ekonomi dan politik sebuah bangsa. Buruknya kinerja birokrasi publik di Indonesia sering menjadi faktor yang penting dari penurunan minat masyarakat.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan demoktaris mensyaratkan kinerja dan akuntabilitas aparatur yang makin mengikat. Oleh karenanya reformasi birokrasi merupakan kebutuhan dan harus sejalan dengan perubahan tatanan kehidupan politik dan kemasyarakatan.[35]

Negara sebagai salah satu unsur governance, didalamnya termasuk lembaga-lembaga politik dan lembaga-lembaga sektor publik. Sektor swasta meliputi perusahaan-perusahaan swasta yang bergerak

---

[35] Murtir Jeddawi, *Hukum Administrasi Negara*…h. 151.

diberbagai bidang dan sektor informal lain di pasar. Sedagkan masyarakat terdiri dari individu-individu maupun kelompok (baik yang terorganisasi maupun yang tidak terorganisasi) yang berinteraksi secara sosial, politik dan ekonomi dengan aturan formal maupun tidak formal. Masyarakat meliputi lembaga-lembaga swadaya masyarakat, organisasi profesi dan lainya.[36]

Upaya mewujudkan good governance ataupun tidak dalam suatu sistem politik yang demokratis aspirasi, artikulasi, representasi politik, dilakukakn melalui organisasi sosial politik, maupun partai-partai politik. Birokrasi mestinya apolitikal (netral politik), harusnya tidak ada political spoil.[37]

5. Karakteristik Good Governance

Dalam konteks nasional, baik dalam hal pembangunan maupun penyelenggaraan negara secara umum, tata kepemerintahan yang baik melibatkan tiga pilar yaitu penyelenggaraan pemerintah termasuk pemerintah, dunia usaha, dan masyarakat.

Ketiga unsur tersebut disyaratkat bersinergi dalam rangka membangun tata kepemerintahan yang baik di lembaga-lembaga

---

[36] Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*…h. 22.

[37] Entus Sukria, *Simpul-Simpul Dinamika Strategi Pembangunan Good Governance*…h. 37.

penyelenggaraan negara (*good public governance*), dunia usaha (*good corporate governance*), dan berbagai kegiatan masyarakat (*social enterprises*). Penerapan prinsip-prinsip tata kepemerintahan yang baik secara konsisten dan berkelanjutan diyakini menyelesaikan berbagai masalah yang muncul secara efisien dan efektif, yang akan mendorong percepatan keberhasilan pembangungunan diberbagai bidang.

Tujuan penyelenggaraan pemerintahan yang baik, khususnya dalam kontek daerah, dalam program pembangunan nasional saat ini adalah;

a. Terwujudnya demokratisasi di tingkat lokal untuk mendukung demokratisasi di tingkat nasional dan
b. Tercapainya peningkatan kesejahteraan masyarakat sebagai implikasi pendekatan pelayanan kepada publik dan pemberdayaan masyarakat.[38]

Bank Dunia dan OECF mensinonimkan good governance dengan penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggung-jawab yang sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi yang langka, dan pencegahan korupsi, baik secara politik maupun administratif,

---

[38] Herman Abdullah, *Geliat Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Terkemuka di Indonesia*, (Jakarta: RMBOOKS, 2009), h. 131.

menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political framework (kerangka dasar hukum dan politik), bagi tumbuhnya aktifitas kewiraswastaan.

Sedangkan UNDP sendiri memberikan definisi good governance sebagai hubungan yang sinergis dan kontruktif antara negara. Berdasar hal ini, UNDP kemudian mengajukan karakteristik good governance diantaranya yaitu: participation, rule of law, transparency, responsivenes, concensus orientation, equity, effectiveness and effisienscy, accountability and strategic vision.

Kesembilan karakteristik tersebut saling memperkuat dan tidak dapat berdiri sendiri. Maka dapat disimpulkan bahwa wujud good governance adalah penyelenggaraan pemerintah negara yang solid dan bertanggung jawab serta efektif dan efisien, dengan menjaga kesinergian yang konstruktif diantara domain-domain negara.[39]

Syarat bagi terciptanya good governance , yang merupakan prinsip dasar , implementasi kesemuanya itu sangat dibutuhkan, dengan demikian apabila terwujud dan dijalankan dengan mestinya akan tercapailah suatu pemerintahan yang baik dan pemerintahan yang bersih.

---

[39] Rahardjo Adisasmita, *Manajemen Pemerintah Daerah*…h. 23.

Pemerintah akan mampu melaksanakan fungsinya dalam kerangka good governance, bila diciptakan suatu sistem administrasi publik yang kooperatif dengan pendekatan pelayanan publik yang lebih relevan bagi masyarakat.[40]

Agar tata kepemerintahan yang baik menjadi terukur dan dapat dipertanggung-jawabkan, memiliki karakteristik yang harus dipenuhi diantaranya:

a. Tata kepemerintahan mestilah memiliki misi yang jelas dan jauh kedepan. Sebagai konsep operasional dari visi ini harus terdapat misi yang terukur dan jelas sesuai dengan potensi-potensi yang dimiliki.
b. Tata kepemerintahan yang baik menganut prinsip transparansi, keterbukaan mengenai data dan informasi yang berhak diketahui publik. Transparansi mengandaikan adanya kejelasan mekanisme formulasi dan implementasi kebijakan, program dan proyek yang dijalankan pemerintah.

---

[40] Pandji Santoso, *Administrasi Publik Teori dan Aplikasi Good Governance*…h. 133.

c. Tata kepemerintahan yang baik mendorong partisipasi masyarakat, dimana masyarakat terlibat aktif dalam berbagai lembaga sosial untuk menyalurkan aspirasi dan keinginanya.[41]

Ada beberapa pengembangan partisipasi masyarakat dalam konteks pembangunan, terutama pembangunan desa. Ada tiga dimensi partisipasi masyarakat yaitu dimensi sektoral, dimensi modernitas, dan dimensi geografis-ekologis. Tumbuhnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan, mempunyai arti penting dan strategis.[42]

d. Tata kepemerintahan yang baik mestilah memiliki akuntabilitas, kemampuan untuk mempertanggungjawabkan berbagai hal yang dilakukan dalam penyelenggaraan pemerintahan kepada publik, baik dari segi proses maupun keuangan.

e. Tata kepemerintahan yang baik menjungjung tinggi supremasi hukum, *rule of law*. Dalam hal ini, inti persoalan adalah bagaimana supaya terdapat jaminan kepastian hukum dan terpenuhinya rasa keadilan masyarakat.

---

[41] [41] Herman Abdullah, *Geliat Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Terkemuka di Indonesia*…h. 132.

[42] Entus Sukria, *Simpul-Simpul Dinamika Strategi Pembangunan Good Governance*…h.43.

f. Tata kepemerintahan yang baik harus bersifat demokratis dengan berorientasi pada konsensus. Dalam hal ini perumusan kebijakan pembagunan harus melalui mekanisme demokrasi dan tidak ditentukan sendiri oleh eksekutif.[43]

[43] Herman Abdullah, *Geliat Pembangunan Kota Pekanbaru Menuju Kota Terkemuka di Indonesia*…h. 132.