

BAB 1

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Pemberian otonomi kepada desa untuk mengatur pemerintahannya sendiri merupakan sebuah kebijakan yang mengandung dualitas: di satu sisi membuka peluang percepatan pembangunan dan pelayanan, di sisi lain menghadirkan risiko penyimpangan. Kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan secara mandiri ini didasarkan pada pengakuan terhadap hak asal-usul serta nilai sosial budaya yang berlaku di tingkat lokal. Adanya potensi penyelewengan dalam pengelolaan sumber daya menuntut adanya sebuah sistem pengawasan yang terstruktur dan berfungsi optimal (Ariyaningsih *et al.*, 2023)

Untuk menjawab kebutuhan ini, pemerintah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020. Regulasi ini menjadi acuan utama dalam pelaksanaan pengawasan keuangan desa, dengan tujuan untuk memastikan seluruh proses berjalan secara transparan, akuntabel, tertib, dan disiplin anggaran (Nurwulandari, 2023). Kerangka pengawasan ini bersifat berlapis, melibatkan berbagai pihak dengan peran yang berbeda. Pasal 5 menetapkan bahwa fungsi ini dilaksanakan oleh Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), camat selaku pembina wilayah, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga perwakilan lokal, serta masyarakat desa itu sendiri melalui mekanisme partisipatif (Mar'ah *et al.*, 2022).

Kerangka regulasi desa menempatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai pilar utama representasi demokratis di tingkat lokal. Menurut Undang-

Undang Nomor 6 Tahun 2014, lembaga ini menjalankan fungsi pemerintahan melalui anggota yang merupakan wakil penduduk dari berbagai wilayah, yang penetapannya dilakukan secara demokratis (Maselangi *et al.*, 2022). Komposisi keanggotaannya, sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 110 Tahun 2016, dirancang untuk memastikan keterwakilan yang adil.

Keanggotaan BPD ditetapkan dalam jumlah ganjil, berkisar antara lima hingga sembilan orang, yang besarnya disesuaikan dengan skala populasi serta kapasitas fiskal desa. Lebih dari itu, Pasal 31 Permendagri tersebut mengamanatkan tiga peran sentral bagi BPD: legislatif, aspiratif, dan pengawasan. Peran legislatif diwujudkan melalui kewenangan untuk membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa. Fungsi aspiratif dijalankan dengan menampung dan menyalurkan suara masyarakat, sementara fungsi pengawasan mencakup pemantauan terhadap kinerja kepala desa (Yuhandra & Adhyaksa, 2018).

Sebuah sistem pengawasan keuangan desa yang efektif dirancang untuk menjamin akuntabilitas di setiap tahapan pengelolaan, mulai dari perencanaan hingga pertanggungjawaban. Sistem ini dibangun di atas sebuah arsitektur pengawasan berlapis yang melibatkan berbagai aktor dengan domain kewenangan yang spesifik. Pada lingkup internal pemerintahan, fungsi pengawasan dijalankan secara hierarkis oleh aparat pengawas dari tingkat pusat hingga daerah, yang bertugas memastikan kepatuhan administratif dan prosedural (Gibsi & Valiant, 2019).

Secara eksternal, lembaga negara independen seperti Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) memiliki mandat untuk melakukan audit dan investigasi. Pada saat yang sama, pengawasan dari sisi politik dilakukan oleh lembaga legislatif di tingkat nasional (DPR) dan daerah (DPRD). Peran ini berlanjut hingga ke tingkat desa, di mana Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menjalankan fungsi pengawasan politik lokal. Terakhir, dari aspek penegakan hukum, aparat seperti kejaksaan dan kepolisian memegang yurisdiksi untuk menindaklanjuti dugaan pelanggaran yang bersifat pidana (Sundary *et al.*, 2020).

Di luar struktur formal, arsitektur pengawasan desa juga ditopang oleh peran aktif masyarakat dan media massa sebagai auditor sosial. Keterlibatan masyarakat yang didasarkan pada pengalaman langsung mereka terhadap dampak kebijakan menjadi mekanisme penyeimbang yang penting dalam memantau penyelenggaraan pemerintahan desa (Mar'ah *et al.*, 2022). Efektivitas sistem pengawasan keuangan desa secara keseluruhan bergantung pada berbagai faktor, namun kapabilitas sumber daya manusia (SDM) yang menjalankan fungsi tersebut menjadi determinan utama. Peningkatan kompetensi ini tidak hanya bertujuan untuk profesionalisasi pelayanan publik, tetapi juga untuk memperkuat institusi pengawasan itu sendiri. Secara paralel, partisipasi publik, terutama dalam mengawasi implementasi proyek fisik di lapangan, berfungsi sebagai instrumen praktis untuk mendorong transparansi dan akuntabilitas pembangunan (Iddi, 2018).

Namun, temuan empiris menyajikan sebuah gambaran yang lebih kompleks dan menantang asumsi umum. Sebuah studi oleh (Sugiharti & Hariani,

2021) menemukan bahwa meskipun akuntabilitas dan transparansi memiliki pengaruh positif terhadap pengelolaan dana desa, variabel pengawasan formal justru tidak menunjukkan dampak yang berarti. Hal ini mengindikasikan bahwa keberadaan mekanisme pengawasan tidak secara otomatis menjamin perbaikan dalam tata kelola. Kesenjangan antara desain ideal dan realitas fungsi pengawasan ini dapat dijelaskan lebih lanjut oleh penelitian (Palandeng *et al.*, 2022), yang mengidentifikasi serangkaian hambatan praktis di tingkat desa. Studi tersebut menyoroti bahwa lemahnya fungsi pengawasan BPD disebabkan oleh minimnya pedoman teknis, dukungan fasilitas, dan sosialisasi dari pemerintah kabupaten, yang diperparah oleh insentif tunjangan yang tidak memadai serta kapabilitas SDM anggota BPD yang terbatas.

Kondisi tersebut menggarisbawahi bahwa efektivitas pengawasan BPD secara langsung bergantung pada tingkat literasi anggaran para anggotanya. Pengetahuan yang solid mengenai siklus dan struktur anggaran menjadi prasyarat bagi BPD untuk dapat melakukan analisis kritis, mengidentifikasi potensi anomali, dan menawarkan rekomendasi yang substantif dalam proses pengawasan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes).

Kajian-kajian empiris secara konsisten menyoroti kapasitas institusional Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang terbatas sebagai penghambat utama fungsi pengawasan. Temuan oleh (Salam, 2024) mengidentifikasi bahwa kinerja BPD yang tidak optimal berakar pada keterbatasan sumber daya manusia dan dukungan dana operasional. Kondisi ini diperkuat oleh studi (Awa & Djohan, 2025), yang meskipun mengakui adanya peningkatan peran BPD di lokasi studinya,

tetap menyimpulkan bahwa lembaga tersebut belum mampu mengakomodir aspirasi publik secara efektif. Kedua penelitian ini secara konvergen menunjuk pada urgensi peningkatan kompetensi SDM sebagai prasyarat untuk revitalisasi fungsi BPD.

Namun, diskursus mengenai peran partisipasi publik dalam pengawasan menunjukkan adanya ketegangan teoretis dan temuan yang inkonsisten. Di satu sisi, keterlibatan masyarakat dianggap sebagai fondasi pengawasan sosial yang dapat menekan peluang penyelewengan. Akan tetapi, penelitian oleh (Saragih & Alpi, 2023) menyajikan hasil yang menantang asumsi ini, di mana partisipasi publik ditemukan tidak memiliki pengaruh langsung terhadap efektivitas pengelolaan dana desa. Temuan ini berkontradiksi secara tajam dengan hasil (Nimas & Sujatmika, 2024), yang justru mendapati bahwa keterlibatan masyarakat secara signifikan memperkecil potensi penyalahgunaan wewenang. Adanya temuan yang saling bertentangan ini mengindikasikan bahwa dampak partisipasi publik kemungkinan dimediasi oleh faktor-faktor lain yang belum sepenuhnya dipahami.

Persoalan serupa juga muncul dalam implementasi transparansi. Keterbukaan informasi sering kali dianggap sebagai pilar utama pengawasan, namun praktiknya bisa jadi lebih kompleks. Penelitian (Siswanto *et al.*, 2014) mengungkapkan sebuah paradoks: transparansi kebijakan tidak secara otomatis meningkatkan pengetahuan anggaran dewan dan, dengan demikian, tidak secara langsung memperkuat fungsi pengawasan mereka. Efektivitasnya justru bergantung pada adanya desakan dari masyarakat untuk mengakses informasi. Praktik

transparansi yang bersifat superfisial atau seremonial ini juga terkonfirmasi dalam studi (Syah *et al.*, 2022).

Meskipun partisipasi dan akuntabilitas dinilai baik, transparansi hanya diwujudkan dalam bentuk papan informasi ringkas, sementara laporan realisasi anggaran yang lebih detail tetap tidak dapat diakses oleh publik. Hal ini mengubah informasi yang seharusnya terbuka menjadi aset yang dijaga kerahasiaannya, sehingga menghalangi pengawasan publik yang substantif.

Di antara berbagai prinsip tata kelola, akuntabilitas yakni kewajiban pemerintah desa untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya kepada publik sering dianggap sebagai pilar utama efektivitas pengawasan. Namun, sama seperti partisipasi dan transparansi, hubungan antara akuntabilitas dan kinerja pengelolaan dana desa dalam praktiknya tidaklah linear dan menunjukkan hasil yang beragam. Studi oleh (Jumame *et al.*, 2020) di Kabupaten Sorong, misalnya, menemukan bahwa akuntabilitas tidak berpengaruh terhadap kinerja pengelolaan dana desa. Hal ini disebabkan oleh ketidakmampuan aparatur desa dalam mengeksekusi program sesuai perencanaan anggaran, yang berujung pada kegagalan kinerja. Temuan ini berdiri dalam kontras dengan penelitian (Raja & Amanah, 2021), yang justru menyimpulkan adanya hubungan positif signifikan di mana tingkat akuntabilitas yang tinggi berkorelasi langsung dengan kinerja pemerintah yang lebih baik.

Kontradiksi dalam temuan empiris ini menjadi semakin relevan jika ditempatkan dalam skala masifnya injeksi fiskal ke desa. Sejak implementasi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, pemerintah pusat secara konsisten

mengalokasikan dana desa dalam jumlah besar, mencapai Rp 68 triliun untuk 75.265 desa pada tahun 2023. Alokasi ini, yang secara rata-rata memberikan setiap desa kapasitas fiskal lebih dari Rp 900 juta dari APBN belum termasuk Alokasi Dana Desa (ADD) dari APBD bertujuan mulia untuk pemerataan kesejahteraan dan menempatkan desa sebagai motor pembangunan (Aditya & Hapsari, 2020).

Akan tetapi, aliran dana yang masif ke desa, ditambah dengan berbagai persoalan kapasitas institusional dan implementasi prinsip tata kelola yang tidak konsisten, menciptakan sebuah paradoks: dana yang ditujukan untuk kesejahteraan justru berpotensi menjadi arena baru bagi praktik korupsi. Kegagalan dalam menegakkan transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas mengubah desa dari subjek pembangunan menjadi objek eksploitasi. Fenomena ini tercermin dari tren penindakan kasus korupsi, di mana sektor anggaran desa secara konsisten menjadi salah satu area yang paling sering menjadi target pengawasan aparat penegak hukum, sebagaimana dapat diamati dari data berikut:

Gambar 1. 1 Trend Korupsi Sektor Desa



Sumber : Laporan Hasil Pemantauan Tren Korupsi Tahun 2023 (Indonesia corruption watch mei 2024)

Analisis terhadap data penindakan kasus korupsi memperlihatkan sebuah tren yang mengkhawatirkan: terjadi eskalasi jumlah kasus dan penetapan tersangka

secara signifikan pada tahun 2023. Meskipun secara absolut jumlah kasus yang terungkap tampak kecil jika dibandingkan dengan total desa di Indonesia, data ini dapat diinterpretasikan sebagai indikator dari masalah yang jauh lebih luas dan tidak terungkap. Fenomena ini menjadi semakin relevan dengan disahkannya revisi Undang-Undang Desa pada awal 2024, yang berpotensi memperbesar aliran dana sekaligus risiko penyalahgunaannya.

Akar persoalan ini dapat dilacak pada disfungsi kelembagaan Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Sebagaimana dilaporkan oleh Kompas.id (2023), peran BPD yang idealnya menjadi mitra pengimbang pemerintah desa, dalam praktiknya seringkali tereduksi menjadi sekadar instrumen legitimasi bagi keputusan kepala desa. Kelemahan struktural dan kewenangan yang terbatas ini menciptakan sebuah vakum pengawasan, yang pada gilirannya membuka ruang bagi penyalahgunaan wewenang oleh aparatur desa.

Kekhawatiran ini dipertegas oleh analisis (Suchaini, 2024) yang mengingatkan bahwa tanpa penguatan mekanisme akuntabilitas, revisi undang-undang tersebut justru dapat memperluas skala korupsi. Kegagalan BPD untuk berfungsi sebagai penyeimbang yang efektif akibat ketidakberdayaan strukturalnya menciptakan iklim institusional yang kondusif bagi korupsi. Kondisi ini mengisyaratkan bahwa intervensi yang hanya berfokus pada peningkatan kapasitas individu anggota BPD tidak akan memadai tanpa adanya pemberdayaan politik dan kelembagaan yang nyata.

Fenomena keruntuhan sistem pengawasan ini bahkan tidak hanya terjadi pada level relasi BPD dan kepala desa, namun juga merambah hingga ke lembaga

audit internal pemerintah itu sendiri. Sebuah kasus di Kabupaten Batu Bara, sebagaimana dilaporkan oleh (Simarmata, 2018), menjadi ilustrasi gamblang mengenai kegagalan sistemik ini. Dalam operasi tangkap tangan, oknum dari lembaga inspektorat yang seharusnya menjadi auditor justru tertangkap menerima sejumlah uang. Mekanismenya adalah temuan audit yang seharusnya menjadi dasar perbaikan justru dinegosiasikan dengan imbalan finansial untuk memberikan status “bersih” kepada pemerintah desa. Kasus ini menunjukkan pergeseran fungsi yang fatal: institusi audit yang semestinya menjadi instrumen kontrol berubah menjadi alat kompromi, bahkan pemerasan, yang melumpuhkan pilar terakhir pengawasan formal di tingkat daerah.

Rangkaian temuan dan fenomena yang telah diuraikan sebelumnya menunjukkan adanya kesenjangan yang signifikan antara desain ideal sistem pengawasan keuangan desa dengan realitas implementasinya di lapangan. Disfungsi kelembagaan BPD, inkonsistensi dampak partisipasi publik, praktik transparansi yang seremonial, serta ambiguitas peran akuntabilitas secara kolektif menciptakan sebuah ruang riset yang mendesak untuk diisi. Berangkat dari identifikasi masalah tersebut, penelitian ini dirancang untuk menganalisis secara empiris pengaruh dari determinan-determinan utama yaitu pengetahuan anggaran anggota BPD, partisipasi masyarakat, transparansi kebijakan publik, dan akuntabilitas publik terhadap efektivitas pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Oleh karena itu, penelitian ini akan dilaksanakan dengan judul: **”Pengaruh Pengetahuan Anggota BPD, Partisipasi Masyarakat,**

Transparansi Kebijakan Publik, dan Akuntabilitas Publik terhadap Pengawasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)".

1.2 Tujuan Penelitian

2. Untuk mengetahui pengaruh pengetahuan anggota BPD tentang anggaran terhadap pengawasan keuangan desa.
3. Untuk mengetahui pengaruh partisipasi masyarakat terhadap pengawasan keuangan desa.
4. Untuk mengetahui pengaruh transparansi kebijakan publik terhadap pengawasan keuangan desa.
5. Untuk mengetahui pengaruh akuntabilitas publik terhadap pengawasan keuangan desa.

1.3 Rumusan Masalah

1. Bagaimana pengetahuan anggota BPD memengaruhi pengawasan APBDes?
2. Bagaimana partisipasi masyarakat memengaruhi pengawasan APBDes?
3. Bagaimana transparansi kebijakan publik memengaruhi pengawasan APBDes?
4. Bagaimana akuntabilitas memengaruhi pengawasan APBDes?

1.4 Manfaat Penelitian

1. Bagi badan permusyawaratan desa Kecamatan Sei Balai Kabupaten Batu Bara dapat dijadikan sebagai pandangan pengukuran kinerja dalam melakukan fungsi pengawasan.

2. Bagi pengembangan ilmu pengetahuan, diharapkan dapat menjadi wawasan sebagai informasi tambahan mengenai fungsi pengawasan anggaran pendapatan dan belanja desa.
3. Bagi peneliti selanjutnya, dapat dijadikan sebagai referensi dan rujukan dalam penelitian sejenis.