

BAB II

KAJIAN TEORI DAN KERANGKA PEMIKIRAN

A. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

1. Desa Sebelum Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Desa secara etimologi berasal dari bahasa Sanskerta yaitu “*deca*” yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Ditinjau dari perspektif geografi, desa atau *village* diartikan sebagai “*a group of houses or shops in a country area, smaller than a town*” yang memiliki makna bahwa desa merupakan perkumpulan masyarakat dalam suatu wilayah tertentu yang lebih kecil dari sebuah kota (Kamal, 2020, hlm 12). Sebelum berlakunya Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa memiliki beberapa peraturan yang mengatur mengenai kewilayahan, kedudukan desa hingga wewenang antara kepala desa dan para aparaturnya.

Dalam perjalanannya, desa kerap kali mengalami beberapa perubahan dalam permasalahan pengaturan atau regulasi yang mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan desa baik itu pada zaman kolonial sampai dengan sekarang yaitu terdapat beberapa peraturan yang berlaku yang mana diantaranya pada masa orde lama diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja sebagai Bentuk Peralihan untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III diseluruh wilayah Indonesia. Kemudian pada masa orde baru peraturan yang diberlakukan adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa. Selanjutnya pada masa reformasi diterbitkannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah, Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah (Hakim, 2019, hlm 41).

Berdasarkan hal tersebut, maka desa memiliki sejarah yang cukup panjang mengenai keberadaannya baik itu dimulai dari zaman kolonial, era orde lama, orde baru hingga reformasi. Dari masa kemasa tersebut desa memiliki regulasi yang berbeda hal tersebut berdampak kepada otonomi dan kekuasaan bagi desa itu sendiri.

a. Desa Masa Kolonial

Desa pada masa kolonial diatur oleh pemerintahan Hindia Belanda sehingga aturan dalam tata pelaksanaannya pemerintahan pun menggunakan sistem Undang-Undang Hindia Belanda. Desa atau pemerintahan desa diatur dalam Pasal 118 jo. Pasal 121 I.S. yang menjelaskan bahwa penduduk negeri dibiarkan di bawah langsung dari kepala-kepalanya sendiri (pimpinan). Selanjutnya peraturan yang lebih jelas tertuan dalam IGOB (*Inlandsche Gemeente Ordonantie Buitengewesten*) LN 1938 No. 490, yang mana dijelaskan bahwa desa merupakan masyarakat hukum adat yang memiliki fungsi sebagai kesatuan wilayah dan bentuk susunan pemerintahannya disesuaikan dengan aturan adat disetiap daerah. Adapun yang berhubungan dengan tugas, kewenangan, dan rung lingkup pemerintahan desa berupa perundangan , pelakasanaan, keadilan, dan kepolisian.

Maka berdasarkan hal tersebut dapat kita ketahui bahwasannya desa pada masa kolonial memiliki kewenangan penuh dalam mengatur dan mengelola wilayahnya termasuk didalamnya dalam menjaga keamanan dan ketertiban dimana disetiap wilayah nya masing-masing memiliki hak ulayat atau hak wilayah disesuaikan dengan tradisi yang ada.

Pada masa penjajahan Jepang, desa diatur dalam *Osamu Sirei* No.7 bahwa *Kufoo* (kepala desa) diangkat dalam pemilihan dan dewan berhak menetapkan tanggal pemilihan serta syarat-syarat dalam pemilihan *Kufoo*. Akan tetapi pada pengaturan desa lainnya masih menggunakan peraturan yang telah dibuat oleh Belanda, sehingga pada masa pemerintahan Jepang peraturan mengenai desa tidak jauh berbeda dengan masa pemerintahan Belanda.

b. Desa Masa Orde Lama

Berbeda hal nya dengan masa kolonial, pada masa orde lama atau awal kemerdekaan desa sudah memiliki undang-undang asli Indonesia yang mengatur

mengenai keberadaannya. Pertama pada awal kemerdekaan pemerintahan desa ini diatur dalam UUD 1945 pasal 18 penjelasan II yang berbunyi:

“Dalam teritorial Negara Indonesia terdapat kurang lebih 250 *“Zelfbesturendelandschappen”* dan *“Volksgemeenschappen”* seperti desa di Jawa dan Bali, negeri di Minangkabau, dusun dan marga di Palembang dan sebagainya. Daerah-daerah itu mempunyai susunan asli dan oleh karenanya dapat dianggap sebagai daerah yang bersifat istimewa. Negara Republik Indonesia menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut dan segala peraturan negara yang mengenai daerah-daerah itu akan mengingati hak-hak asal-usul daerah tersebut.”

Berdasarkan hal tersebut dibentuklah suatu peraturan yang mengatur mengenai kedudukan dan kewenangan desa, awal mulanya desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 13 Tahun 1946 tentang Penghapusan Desa Perdikan yang mana dalam peraturan tersebut mengekspresikan kepentingan pemerintah pusat untuk mengintegrasikan desa perdikan dalam suatu kewenangan pusat dan Undang-Undang Nomor 14 Tahun 1946 tentang Perubahan Tata Cara pemilihan Kepala Desa dimana dalam undang-undang ini mempertegas posisi negara terhadap desa. (Mandasari, 2015, hlm 73-74)

Desa diatur dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mana berdasarkan undang-undang tersebut menggolongkan desa sebagai pemerintah daerah tingkat III yang memiliki hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, kemudian Indonesia mengalami perubahan bentuk pemerintahan menjadi pemerintahan parlementer dan berlandaskan pada konstitusi RIS, yang mana menghadirkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang selanjutnya mencabut Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948, sehingga terjadi perubahan pada kedudukan desa tetapi dalam undang-undang tersebut masih belum memberikan kejelasan status kepada desa.

Setelah Presiden Soekarno menerbitkan Dekrit Presiden pada tanggal 5 Juli 1959 kemudian dibentuklah Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Indonesia. Kehadiran Desa Praja ini merupakan penjabaran dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang mana dalam Pasal 1 menyebutkan bahwa “Kesatuan

masyarakat hukum yang tertentu batas-batas daerahnya, berak mengurus rumah tangga sendiri, memilih penguasanya, dan mempunyai harta benda sendiri”. Dalam undang-undang ini desa diberikan hak untuk mengatur rumah tangganya sendiri yang didukung oleh alat kelengkapan yang ada. (Rofifah, academia.edu)

Berdasarkan penjelasan diatas, pada masa orde lama peraturan yang membahas mengenai desa berubah-ubah hal tersebut dikarenakan Indonesia sempat mengalami perubahan bentuk pemerintahan yang mana mengakibatkan perubahan undang-undang yang berlaku bagi kedudukan desa, akan tetapi ada akhirnya terdapat undang-undang yang mengatur tentang desa dimana pada zaman orde lama ini istilah desa dikenal dengan Desapraja dimana memiliki hak dan otonomi tersendiri serta memiliki tugas dan kewenangan yang lebih terperinci dan tertata. Pada masa orde lama pula desa diberikan kewenangan untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri, serta sempat memiliki keinginan untuk menyeragamkan istilah desa, akan tetapi tidak dapat dilaksanakan pada saat itu.

c. Desa Masa Orde Baru

Ketentuan mengenai pemerintahan daerah diatur dengan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Di Daerah, dimana terdapat asas desentralisasi didalamnya yang meletakkan ketentuan pelaksanaan otonomi nyata dan bertanggungjawab, serta pola otonomi pada daerah ini bersifat proposional bertingkat dimana semua tingkat pemerintahannya berbeda mulai dari pusat, daerah tingkat I, tingkat II. Akan tetapi dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 ini tidak mengatur tentang desa secara luas dan hanya diatur dengan satu pasal saja pada pasal 88 yang menyebutkan “Pengaturan tentang pemerintah desa ditetapkan dalam undang-undang.” sehingga tidak bisa mengakomodir pemerintahan desa didalamnya (Mandasari, 2015, hlm 83-87).

Kemudian dalam mengatur urusan pemerintah desa, pemerintah pada zaman orde baru mengeluarkan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa yang mana dalam regulasi tersebut memiliki tujuan untuk menyeragamkan nama, bentuk, susunan, dan kedudukan pemerintahan desa selain itu pula desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat lainnya. Ada pun tugas dan kewenangan yang dimiliki oleh pemerintahan desa menurut undang-undang ini adalah sebagai berikut:

- 1) Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri
- 2) Pembangunan dan kemasyarakatan
- 3) Pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang-undangan

Berdasarkan pemaparan teori di atas, maka dapat kita simpulkan bahwasannya kedudukan desa pada masa orde baru dibawah pemerintahan Soeharto terdapat beberapa perbedaan dari sebelumnya, dimulai dari penyeragaman pemerintahan desa, dilakukan penyeragaman ini dikarenakan untuk menghindari kendala dalam melaksanakan pembinaan dan pengendalian yang intensif guna peningkatan taraf hidup masyarakat.

d. Desa Masa Reformasi

Pada masa reformasi memiliki suatu agenda yaitu perluasan otonomi daerah, hal tersebut berpengaruh pula pada pemerintahan desa dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah ada pun salah satu alasan untuk mendudukan kembali posisi desa atau dengan nama lain sebagai suatu kesatuan masyarakat hukum terendah yang memiliki hak asal-usul otonomi asli yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 tahun 1999 ini pemerintah menginginkan otonomi dan desentralisasi sebagai akar sejarah dari desa-desa di Indonesia. Hal tersebut terlihat dalam Pasal 94 yang menyebutkan bahwa pemerintahan desa adalah kepala desa dan badan perwakilan desa, kemudian pada pasal 95 disebutkan bahwa pemerintah desa terdiri dari kepala desa dan perangkat desa, selanjutnya pada pasal 104 menyatakan bahwa badan perwakilan desa diberikan fungsi untuk mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap pemerintahan desa. Dilanjutkan dengan pasal 105 yang menyatakan bahwa badan perwakilan desa bersama kepala desa menetapkan peraturan desa. (Mandasari, 2015, hlm 124). Maka berdasarkan hal tersebut, terlihat jelas bahwasannya memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk dapat turut berpartisipasi aktif dengan cara menyalurkan aspirasinya kepada Badan Perwakilan Desa.

Selain itu pula bentuk desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 menyatakan bahwa Desa/Marga dapat dibentuk, dihapus atau digabung dengan mempertimbangkan asal-usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan Dewan Perwakilan Daerah. Kemudian lahir Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang merupakan sebagai bentuk koreksi atas kelemahan yang terdapat dalam undang-undang sebelumnya, seperti penafsiran yang kurang tepat dalam pelaksanaannya, banyaknya perda yang tumang tindih, serta maraknya korupsi yang dilakukan oleh DPRD.

Dalam pasal 1 angka 12 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah bahwa desa didefinisikan:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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 Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Sedangkan pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam bentuk peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja. Ada pun sumber-sumber pendapatan desa terdiri atas:

1. Pendapatan asli desa
2. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten atau kota
3. Bagian dari dana perimbangan keungan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten atau kota
4. Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Dalam menyelenggarakan pemerintahan desa, berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah ini tersusun atas kepala desa dan perangkat desa yang terdiri dari sekretaris desa, pelaksana teknis lapangan, dan unsur kewilayahan. Sekretaris desa bersatus Pegawai Negeri Sipil sedangkan kepala desa dipilih oleh masyarakat setempat. Melihat status dari sekretaris desa sebagai pegawai negeri sipil menimbulkan persepsi bahwasannya desa bisa diintervensi oleh pemerintah yang berada di atasnya yang mana atas dasar itu menimbulkan kesan bahwa kemandirian desa patut dipertanyakan dan

mengarah kepada hilangnya kemandirian desa. Dalam undang-undang pemerintah daerah ini status desa menjadi tidak jelas, dimana pada suatu sisi desa menghendaki kemandirian desa dalam bentuk otonomi dan pendanaan desa, akan tetapi status sekretaris desa masih berstatus pegawai negeri sipil yang memungkinkan desa sebagai satuan pemerintahan administratif dibawah kecamatan (Kusnadi, 2015, hlm 571).

Berdasarkan teori yang telah disampaikan di atas, pada masa reformasi desa mengalami beberapa perubahan kedudukan dan kewenangan sesuai dengan peraturan yang mengaturnya serta dalam setiap undang-undang yang diterbitkan oleh merupakan penyempurnaan dari undang-undang sebelumnya dan mengembalikan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dan memiliki kewenangan penuh dalam mengelola wilayahnya, akan tetapi dalam pelaksanaannya kerap kali tidak sesuai dengan apa yang diharapkan dimana desa seakan-akan masih mendapatkan intervensi dari pemerintah di atasnya yang membuat kemandirian desa patut dipertanyakan. Maka dari itu desa seakan masih menjadi kepanjangan tangan dari pemerintah di atasnya.

2. Desa Sesudah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Desa memiliki perjalanan dan sejarah yang cukup panjang dalam proses pembentukan peraturan perundang-undangan yang berlaku, hal tersebut ditujukan untuk memperbaharui regulasi yang ada sehingga tujuan yang diinginkan dapat terlaksana. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang desa lahir dikarenakan peraturan-peraturan yang telah ada sebelumnya belum dapat menampung dan mewadahi kepentingan masyarakat desa, sehingga lahirlah undang-undang ini untuk mengakomodasi kepentingan desa agar tercapainya kebutuhan masyarakat.

Terdapat beberapa hal yang melatarbelakangi lahirnya Undang-Undang Desa ini antara lain:

1. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah belum ada aturan yang jelas mengenai kewenangan antara pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa.

2. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah desa tidak bisa secara otonom untuk berdiri sendiri tanpa disertai desa administratif
3. Implementasi aturan desa pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah baru dapat dijalankan jika setelah adanya Peraturan Pemerintah dan Peraturan Daerah. (Hakim, 2019, hlm 42)

Sedangkan arti desa termuat dalam Pasal 1 angka 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diartikan sebagaimana berikut:

“Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Dari pengertian desa desa diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur urusan pemerintahannya sendiri sesuai dengan hak-hak tradisional yang ada. Ada pun kewenangan desa itu sendiri tertuang dalam pasal 18 yang terdiri dari kewenangan dibidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat desa. Dan kewenangan tersebut berdasarkan hak asal usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi/daerah kabupaten/kota. (Kusnadi, 2015, hlm 572). Lahirnya Undang-Undang Desa sebagai sebuah pengaturan bagi desa yang memiliki tujuan untuk memberikan pengakuan dan penghormatan kepada desa, kejelasan status desa, melestarikan adat dan kebudayaan hingga mendorong pengembangan potensi masyarakat desa untuk mensejahterakan kehidupan masyarakatnya.

Berdasarkan hal tersebut, Undang-Undang Desa ini dalam rangka pelaksanaan otonomi khususnya ditingkat desa sangat bergantung pada kesiapan desa dalam menata sistem pemerintahannya, selain itu pula kedudukan desa diperkuat dengan diberikan ruang gerak yang lebih besar bagi desa dalam mengatur urusan rumah tangganya sendiri. (Hakim, 2019, hlm 43).

Desa mendapatkan kewenangan lebih dalam hal mengurus urusan rumah tangganya tersebut dikarenakan dua asas dalam penyelenggaraan pemerintahan

desa yaitu asas rekognisi dan subsidiaritas yang mana sebelumnya desa menganut asas desentralisasi dan residualitas yang mana mengakibatkan desa dipandang hanya menjadi bagian dari daerah kabupaten. Dengan adanya asas rekognisi dan subsidiaritas ini menghasilkan definisi desa yang baru yaitu desa sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan berdasarkan nilai-nilai tradisi yang mengaturnya. (Kushandjani, 2015, hlm 393).

Ada pun susunan pemerintahan Desa berdasarkan Undang-Undang Desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Akan tetapi dalam undang-undang ini status sekretaris desa bukan pegawai negeri sipil sehingga semua perangkat desa diangkat oleh kepala desa dan dikonsultasikan dengan Camat atas nama Bupati atau Walikota sehingga dalam pelaksanaan tugas dan wewenangnya bertanggung jawab kepada kepala desa. Hal tersebut merupakan bukti upaya pemerintah untuk mengembalikan hakikat desa sebagai pemangku otonomi asli.

Mengenai kedudukan desa sesudah diberlakukannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyebutkan bahwasannya desa bukan lagi menjadi subsistem dari pemerintah daerah yang mana kewenangannya bukan lagi hasil dari pemberian pemerintah yang berada di atasnya. Dengan hadirnya undang-undang desa ini, desa menjadi sebuah sistem otonomi baru yang memiliki tanggung jawab kepada pemerintah pusat tanpa melupakan pertanggungjawabannya kepada pemerintah daerah, serta memiliki kewenangan dalam mengatur urusannya sendiri berdasarkan hak tradisi sesuai daerah masing-masing.

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa ini membantu memberikan kesempatan kepada desa untuk mengurus rumah tangganya sendiri, sehingga kewenangan yang diberikan kepada desa lebih besar hal tersebut tak lain sebagai bentuk perwujudan pemerintah untuk memajukan desa dengan cara memandirikan desa dengan segala potensi yang ada serta nilai-nilai tradisi yang dimilikinya demi tercapainya kesejahteraan masyarakat desa.

B. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

1. Pemerintahan Desa

Kata pemerintah dan pemerintahan pada dasarnya memiliki arti yang beda, dimana pemerintah berarti suatu “organ” atau alat negara yang menjalankan tugas dan fungsi pemerintahan, lain halnya dengan pemerintahan memiliki arti sebagai “fungsi” dari pemerintah (Sugiman, 2018, hlm 83). Istilah pemerintah dalam arti “organ” atau alat negara, dapat dibedakan menjadi dua yaitu pemerintah dalam arti sempit khususnya menyangkut kekuasaan eksekutif. Menurut Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, pemerintah ialah presiden, wakil presiden dan dibantu oleh menteri-menteri, sedangkan pemerintah dalam arti luas adalah semua organ negara termasuk Dewan Perwakilan Rakyat (eksekutif dan legislatif) (Kansil, 2009, hlm 87). Kansil menyatakan pula bahwa pemerintahan adalah cara atau perbuatan memerintah yang dilakukan pemerintah tersebut yang akan menghasilkan tujuan pemerintahannya (2005, hlm 21).

Maka sejalan dengan hal tersebut menyatakan bahwas pemerintah adalah suatu organisasi yang memiliki wewenang dan kekuasaan dalam membuat dan menerapkan hukum atau undang-undang di wilayah tertentu yang mengatur mengenai kehidupan sosial, ekonomi, politik yang berada dalam suatu negara. Sedangkan pemerintahan adalah seluruh kegiatan penugasan negara yang dilakukan Presiden, MPR, DPR, DPD, BPK, MA, MK dan KY. Sebagaimana yang tertera dalam Pasal 1 ayat (2) Undang-Undang No. 30 Tahun 2014 tentang Administrasi Pemerintahan menyatakan bahwa “fungsi pemerintahan adalah fungsi dalam melaksanakan administrasi pemerintahan yang meliputi tugas pengaturan, pelayanan, pembangunan, pemberdayaan dan perlindungan.”

Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang Desa menjelaskan bahwa “pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dalam kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Pemerintahan desa merupakan suatu bagian dari pemerintahan nasional yang mana diselenggarakan di desa. Pemerintahan desa adalah suatu proses dimana usaha-usaha masyarakat desa yang bersangkutan dipadukan dengan usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan taraf hidup

masyarakat (Surasih, 2006, hlm 23). Pemerintah desa memiliki peran yang peting dalam menyelenggarakan pemerintahannya sesuai kebutuhan masyarakat, karena tujuan adanya pemerintahan desa ini untuk meningkatkan kualitas hidup bagi masyarakat desa. Pemerintah desa harus memiliki andil yang besar dalam pengelolaan dan penyelenggaraan pemerintahannya, diperlukan suatu strategi dan pemanfaatan yang sesuai dengan kebutuhan rakyatnya. Dalam penyelenggaraan pemerintahan desa ini diperlukan peran penting masyarakat desa, karena desa memiliki unsur nilai tradisonal maka dala setiap kebijakan yang ada harus sesuai dengan nilai-nilai tradisi tersebut serta diperlukan pula partisipasi aktif dari para masyarakat desa agar pemerintahan desa dapat berjalan sebagaimana mestinya.

Sebagai penyelenggara pemerintahan dalam sistem terkecil, pemerintahan desa ini memiliki beban tugas yang besar karena harus berhadapan langsung dengan rakyatnya, mengurus berbagai urusan rumah tangga yang berada di desanya dan tak lupa harus memberikan pertanggungjawaban kepada rakyatnya. Selain memiliki pertanggungjawaban kepada rakyatnya, pemerintah desa dan dipimpin oleh kepala desa memiliki pertanggungjawaban kepada Badan Permusyawaratan Desa dalam melaporkan kegiatan dan kebijakan yang telah dilakukannya selama memimpin desa, kemudian Badan Permusyawaratan Desa ini menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepala desa kepada Bupati.

Dalam suatu sistem mengenai pemerintahan desa terlihat jelas bahwasannya terdapat siklus yang berkaitan, dimana dalam penyelenggaraan pemerintahan desa terdapat beberapa *stakeholder* yang berperan demi terwujudnya pemerintahan yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Pemerintah desa memiliki peran utama dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, dimana kepala desa beserta aparturnya harus bisa *manage* suatu sistem dengan bijaksana supaya teapa sasaran kepada masyarakat desa, yang kemudian dipertanggungjawabkan kepada masyarakat pula. Masyarakatpun tidak boleh apatis dimana bisa menyampaikan saran atau kritik demi kemajuan desa.

Penyelenggaraan pemerintahan merupakan suatu proses kegiatan manajemen pemerintahan dan pembangunan desa berdasarkan kewenangan desa yang meliputi perencanaan, penetapan, pelaksanaan, pengorganisasian, pengawasan, pengendalian, pembiayaan, koordinasi, pelestarian, penyempurnaan

dan pengembangan desa. Supaya terlaksananya kegiatan penyelenggaraan desa tersebut maka pemerintahan desa harus menyesuaikan diri sesuai dengan kewenangan dan fungsi yang diemban pemerintahannya.

Adapun fungsi dari pemerintahan desa menurut Sedarmayanti (2003) menyatakan bahwa pemerintahan desa berfungsi dalam pembangunan dan pembinaan masyarakat, membina perekonomian masyarakat, hingga membantu menyelesaikan permasalahan yang ada di lingkungan masyarakat dengan cara bermusyawarah sehingga dapat menimbulkan rasa ketenteraman dan tertib dalam hidup bermasyarakat. Dalam menjalankan fungsi pemerintahan desa, terdapat aspek-aspek tata pemerintahan desa yang harus diperhatikan dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa, yaitu:

1. Administrasi pemerintahan desa yang berupa kegiatan dalam pencatatan dan pelaporan mengenai kegiatan yang dilakukan oleh desa baik itu dalam bentuk keuangan hingga kependudukan.
2. Administrasi pembangunan desa, berupa kegiatan yang berhubungan dengan program perencanaan dan pembangunan desa.
3. Administrasi pembinaan masyarakat, yaitu kegiatan yang ditujukan untuk membangun masyarakat dengan berbagai macam kegiatan dan pencatatan mengenai pemberdayaan masyarakat.
4. Manajemen dan kepemimpinan desa, manajemen desa berhubungan dengan perencanaan, pengorganisasian dan pembangunan desa, sedangkan kepemimpinan desa merupakan seseorang yang menduduki kursi pimpinan baik itu formal dan non formal.

Berdasarkan pengertian di atas, dapat penulis simpulkan bahwa pada dasarnya pemerintahan desa merupakan suatu kegiatan penyelenggaraan pemerintahan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa. Pemerintah desa ini dipimpin oleh kepala desa beserta aparat desa yang memiliki tugas dalam membantu pekerjaan kepala desa. Pemerintahan desa ini merupakan suatu penyelenggaraan pemerintah yang berbentuk pelaksanaan pembangunan desa dan masyarakatnya yang sesuai dengan aturan yang berlaku dan memiliki maksud serta tujuan untuk mensejahterakan masyarakat desa serta mengelola potensi yang

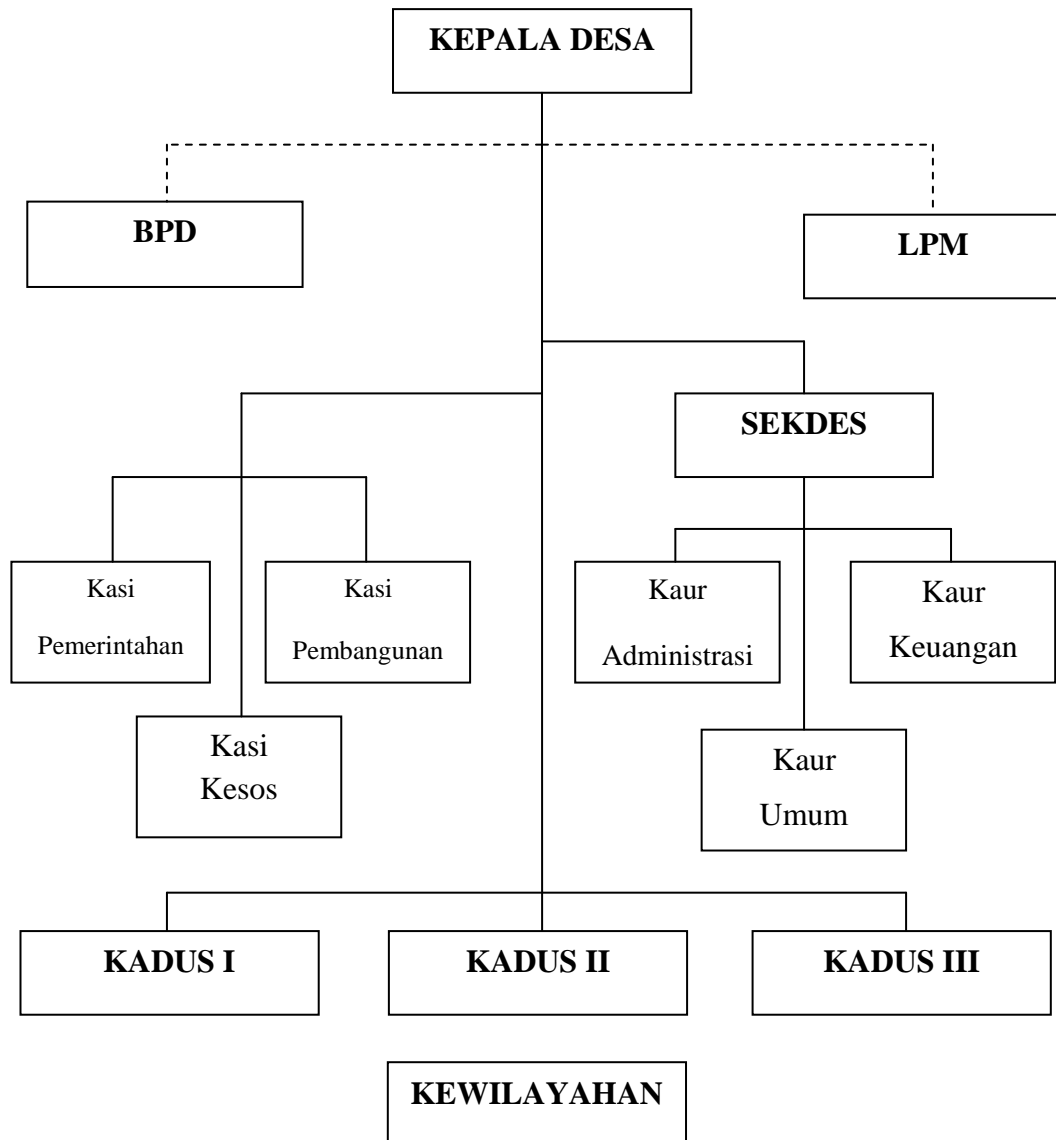
ada baik itu berupa kebijakan yang dibuat atau pembangunan infrastruktur yang ada di desa.

2. Unsur Penyelenggara Pemerintahan Desa

Kepala desa dan para paratur desa sebagai unsur dalam penyelenggaraan pemerintah desa pada hakekatnya memiliki kewajiban dalam pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat serta dalam pelayanan masyarakat. Sehingga pemerintah desa memiliki tugas dalam urusan tata pemerintahan, pemberdayaan masyarakat, kesejahteraan masyarakat dan dalam urusan ketertiban lingkungan. Kepala desa dalam menjalankan tugasnya dibantu oleh sekretaris dan aparatur desa yang terdiri dari kepala urusan yang memiliki tugas dalam memberikan informasi dan pelayanan dalam membantu tugas sekretaris desa, pelaksana urusan memiliki tugas dalam mengurus wilayah desa dilapangan, dan kepala dusun sebagai perwakilan kepala desa ditiap-tiap wilayah. Dalam mengatur urusan rumah tangga tersebut dibuatlah suatu peraturan desa yang merupakan produk dari kepala desa bersama badan permusyawaratan desa dan dipertanggung jawabkan kepada rakyatnya. Peraturan desa yang dibuat ini disesuaikan dengan kebutuhan yang ada dan berdasarkan masukan serta inspirasi dari para masyarakat desa setempat.

Dalam pemerintah desa terdapat susunan organisasi pemerintah desa, yang mana hal tersebut ditujukan sebagai bentuk hierarki yang berhubungan dengan tugas, fungsi serta wewenang dari masing-masing pejabat pemerintah desa. Adapun bentuk bagan dalam struktur organisasi pemerintah desa sebagai berikut;

Bagan 2.1.
Struktur Organisasi Pemerintah Desa



Sumber: <https://struktur.shareinspire.me/2019/07/struktur-pemerintahan-desa-menurut.html?m=1> (2019)

Berdasarkan bagan tersebut, dapat dilihat bahwasanya pemerintah desa memiliki struktur organisasi yang tersusun secara sistematis sesuai dengan tugas dan wewenangnya. Dalam bagan terlihat bahwa kepala desa memiliki kedudukan tertinggi di antara lainnya yang membawahi Badan Permusyawaratan Daerah, Lembaga Pemberdayaan Masyarakat, para kepala seksi (pelaksana pemerintahan, pelaksana pembangunan, dan pelaksana kesejahteraan sosial), para kepala urusan (urusan administrasi, urusan umum, dan urusan keuangan), serta para kepala dusun.

Dalam Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 telah diatur mengenai wewenang dari masing-masing para pejabat pemerintah desa. Adapun tugas dan wewenang tersebut, sebagai berikut:

a. Kepala Desa

Kepala desa merupakan kepala organisasi dari pemerintah desa yang memiliki kedudukan strategis dan tanggung jawab yang besar. Widjaja menyebutkan bahwa “kepala desa merupakan penguasa tertinggi di desa baik itu sebagai pemimpin formal atau informal, pemimpin yang setiap waktu berada ditengah-tengah rakyatnya” (2003, hlm 27).

Kepala desa sebagai pemegang kekuasaan tertinggi diwilayah desa memiliki wewenang yang diantaranya dapat mengangkat dan memberhentikan para perangkat desa, pemegang kekuasaan dalam mengelola keuangan desa, membina masyarakat baik dalam bidang perekonomian dan sosial hingga memberikan rasa tenteran dan tertib bagi masyarakat desa. dalam Undang-Undang Desa pada pasal 26 dijelaskan pula selain memiliki wewenang kepala desa juga memiliki hak seperti memberikan usulan dalam struktur organisasi desa, memberikan mandat kepada para aparatur desa, mengusulkan rancangan peraturan desa hingga mendapatkan penghasilan.

Dalam memegang jabatannya kepala desa mempunyai kewajiban untuk menyelenggarakan pemerintahan dengan memegang teguh nilai-nilai Pancasila, dapat mensejahterakan hidup masyarakatnya dengan memelihara kenteraman dan ketertiban dengan menegakkan aturan yang berlaku dengan prinsip demokrasi. Kepala desa pun harus dapat berkoordinasi dengan pemangku jabatan lain sehingga dapat memberdayakan potensi masyarakatnya. Dalam memberikan informasi kepada masyarakat harus diikuti dengan prinsip transparansi dan akuntabel.

Kepala desa sebagai pemimpin tertinggi di desa dipilih secara langsung oleh rakyatnya dengan menjabat selama 6 tahun dan dapat dipilih kembali sebanyak 3 kali masa jabata secara berturut-turut (Sugiman, 2018, hlm 85). Dalam melaksanakan jabatan yang diembannya, kepala desa memiliki tanggungjawab yang cukup besar terutama bagi pemerintah yang berada di atasnya yaitu Bupati

atau Walikota yang berupa memberikan laporan pertanggungjawaban mengenai program kerja dalam menyelenggarakan pemerintahannya.

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat penulis simpulkan bahwasannya kepala desa sebagai pemimpin desa yang dipilih oleh masyarakatnya melalui pemilihan umum memiliki kewenangan tertinggi desa serta berkewajiban dalam mengelola pemerintahannya, kepala desa bagaikan nahkoda kapal, dimana untuk dapat sampai ketujuan yang diinginkan harus melaksanakan tugas sesuai dengan prosedur yang ada begitu pula kepala desa peraturan perundang-undangan merupakan pedoman dalam penyelenggaraan pemerintahannya, dimana kepala desa harus mengikuti peraturan yang ada sebab untuk terwujudnya cita-cita bersama dan untuk mensejahterakan masyarakatnya.

b. Sekertariat Desa

Menurut Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintah Desa yang merupakan tindak lanjut dari pelaksanaan Undang-undang Desa menjelaskan bahwa kepala desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri atas sekretariat desa, pelaksana kewilayahan dan pelaksana teknis. Sugiman (2018, hlm 86) menyatakan bahwa sekretariat desa merupakan seorang sekretaris yang dibantu oleh beberapa staf umumnya terdiri dari 3 orang staf sekretaris yaitu staf urusan tata usaha dan umum, staf urusan keuangan, dan staf urusan perencanaan. ketiga staf tersebut dipimpin oleh seorang kepala urusan atau sering disebut dengan istilah Kaur.

Hal tersebut selaras dengan isi Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintahan Desa yang tertuang dalam pasal 3 dimana Sekretariat desa dipimpin oleh seorang sekretaris desa dengan bantuan beberapa staf sekretariat dalam bidang tata usaha dan umum, keuangan, serta perencanaan yang terdiri minimal dua orang dan dipimpin oleh kepala urusan

Berdasarkan penjelasan di atas, maka dapat penulis simpulkan bahwasannya sekretariat desa merupakan salah satu badan yang membantu tugas kepala desa yang dilaksanakan oleh sekretaris desa, dimana sekretaris desa ini mempunyai tugas dalam hal keadministrasian desa yang berupa tata usaha, perencanaan hingga permasalahan keuangan. Hadirnya sekretaris desa ini

ditujukkan untuk memudahkan pekerjaan kepala desa dan mengkoordinir dalam penyelenggaraan pemerintah desa.

c. Pelaksana Kewilayahan

Sugiman dalam penelitiannya (2018, hlm 86) menjelaskan mengenai pelaksana kewilayahan, menurutnya pelaksana kewilayahan merupakan seseorang yang medapat jabatan dalam membantu urusan kepala desa yang berada ditempatkan dalam setiap wilayah desa dan sebagai kepanjangan tangan dari kepala desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Pelaksana kewilayahan ini dipimpin oleh kepala dusun yang jumlahnya ditentukan berdasarkan luas wilayah desa, keuangan, demografi hingga kepadatan penduduk yang ada di desa.

Berdasarkan penjelasan di atas bahwasannya pelaksana kewilayahan yaitu salah satu unsur pembantu kepala desa dimana dilakukan oleh kepala dusun yang merupakan kepanjangan tangan dari kepala desa. Kepala dusun selaku pelaksana kewilayahan ini mempunyai tugas dilapangan yang mana mengatur wilayah desa yang sesuai dengan tugas dan ruang lingkupnya. Pelaksana kewilayahan ini disetiap desa tidak sama karena disesuaikan dengan kemampuan dan kebutuhan desa yang ada seperti luas wilayah, anggaran, jumlah pendukung serta sarana prasarana penunjang dalam melaksanakan tugas tersebut.

d. Pelaksana Tekhnis

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja (SOT) Pemerintahan Desa yang merupakai penjelasan dari Undang-Undang Desa yang mengatur mengenai pelaksan tekhnik pemerintah desa, yang mana menurut Sugiman (2018, hlm 86) menyatakan bahwa pelaksana tekhnis terdiri dari 3 seksi diantaranya seksi pemerintahan, kesejahteraan, dan pelayanan. Pelaksana tekhnis dalam desa berhubungan dengan tugas operasional yang berhubungan dalam pelayanan kemasyarakatan dipimpin oleh kepala seksi, dimana setiap seksi bertugas dalam hal pemerintahan, kesejahteraan sosila dan pelayanan yang dipimpin oleh kepala seksi. Pelaksana tekhnis merupakan salah satu unsur pembantuan bagi kepala desa yang memiliki fokus dalam membantu kepentingan masyarakat.

3. Pengelolaan Dana Desa

Sebelum membahas mengenai dana desa, alangkah lebih baiknya membahas mengenai keuangan desa sebagai kunci dari penerapan dana desa. Keuangan desa adalah 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 (pasal 71 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa). Keuangan desa merupakan segala sesuatu yang berhubungan dengan materi atau uang, dimana keuangan desa digunakan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa demi terlaksananya hak dan kewajiban baik itu bagi pemerintah dan juga rakyatnya. Keuangan desa ini digunakan sebagai pembiayaan untuk pembangunan desa baik itu berupa bangunan fisik atau untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Keuangan desa ini akan menimbulkan terjadinya suatu transaksi yang dilakukan oleh desa sebagai pihak penyelenggaraan pemerintahan baik itu berupa mendapatkan pendapatan dari berbagai sumber, pembelanjaan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat desa hingga pembiayaan berbagai kegiatan desa atau hal-hal yang sudah dianggarkan oleh desa sebelumnya. Dalam kegiatan keuangan desa ini harus dikelola secara baik, benar dan tepat sasaran, karena keuangan desa merupakan suatu isu yang sensitif bagi berbagai kalangan dan diperlukan pengelolaan yang matang baik itu dalam proses perencanaan hingga pertanggungjawabannya. Adapun siklus mengenai pengelolaan keuangan desa dapat dilihat dari gambar berikut:

Gambar 2.1.
Siklus Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (2015, hlm 33)

Berdasarkan gambar yang tertera diatas menjelaskan bahwa siklus pengelolaan keuangan desa dibagi menjadi beberapa tahapan, diantaranya:

1. Perencanaan, perencanaan keuangan desa merupakan perencanaan pembangunan desa meliputi Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD) yang disusun secara berjangkakan sesuai dengan peraturan desa, RPJM untuk jangka waktu 6 tahun sedangkan RKPD untuk jangka 1 tahun.
2. Penganggaran, setelah RKPD ditetapkan maka dilanjutkan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sebagai rencana anggaran dalam setiap tahunnya untuk melaksanakan kegiatan yang disusun oleh pemerintah desa.
3. Pelaksanaan, dalam pelaksanaan keuangan desa memiliki prinsip menggunakan rekening desa dalam setiap transaksi yang ditandatangani oleh kepala desa dan bendahara desa.
4. Penatausahaan, yaitu berhubungan dengan penulisan setiap detail transaksi keuangan oleh bendahara desa

5. Pelaporan dan pertanggungjawaban, yang dilakukan tiap semesteran dan tahunan yang disampaikan kepada Bupati atau Walikota (melalui camat) serta Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Dilihat dari siklus pengelolaan keuangan desa yang bersumber dari Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah secara runtut dan terperinci memiliki maksud bahwasannya pemerintah mengingkan desa dalam mengelola keuangannya sesuai dengan sistematika tersebut, agar anggaran yang dikeluarkan tersusun dengan rapi serta jelas dalam maksud dan tujuan keuangan dalam pengalokasiannya. Dengan adanya siklus pengeloaan keuangan desa itu pula sebagai bentuk transparansi dari pemerintah desa kepada rakyatnya dan perwujudan nyata dari bentuk *good governonce*. Dalam pengelolaan keuangan desa tentulah harus sesuai dengan asas-asas yang menjadi landasan dalam pengelolaannya, asas-asas ini berfungsi agar tidak terjadinya kesewenang-wenangan yang dilakukan pemerintah serta sebagai kontrol dalam mekanisme pengelolaan keuangan desa.

Asas pengelolaan keuangan desa yang terdapat dalam Peraturan Kementerian Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa diantaranya:

1. Transparan, dimana masyarakat dapat mengetahui setian informasi keuangan yang dilakukan oleh pemerintah
2. Akuntabel, sebagai bentuk pertanggungjawaban dalam setiap pengelolaan untuk mencapai apa yang diharapkan.
3. Partisipatif, dimana masyarakat turut ikut serta dalam setiap kegiatan pengelolaan keuangan desa
4. Tertib dan disiplin anggaran.

Gambar 2.2.
Pengelolaan Keuangan Desa



Sumber: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (2015, hlm 34)

Desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri dari pendapatan asli, Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja serta bantuan dana dari lainnya. sumber dana desa ini dikelola oleh pemerintahan desa untuk dialokasikan terhadap proyek-proyek desa baik itu pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Adapun secara rinci mengenai sumber pendapatan desa, antara lain:

1. Pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa
2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota
4. Alokasi dana desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten /Kota
5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan Belanja Daerah Kabupaten/Kota
6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga

7. Lain-lain pendapatan desa yang sah (pasal 72 Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa)

Berdasarkan poin nomor 2 mengenai sumber pendapatan desa yaitu berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, dana desa merupakan perwujudan pendapatan desa yang bersumber dari APBN. Anggaran dana desa berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ini sebagai bentuk peran pemerintah dalam bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat terhadap masyarakat desa untuk mengurus pemerintahannya secara mandiri dan tercapainya pemerataan pembangunan (Kemenkeu, 2019, hlm 11-13)

Menurut Peraturan Menteri Keuangan No.49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengelolaan, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Desa menyatakan bahwa

“Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat”.

Pengelolaan dana desa dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa menyebutkan bahwa dana desa harus dapat dikelola dan dilaksanakan dengan sebaik-baiknya sesuai dengan ketentuan yang ada sehingga menciptakan keadilan sesuai dengan kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa. Berdasarkan penjelasan tersebut pada dasarnya dana desa dapat mewujudkan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang dapat dilakukan dengan cara pembangunan infrastruktur desa, meningkatnya layanan publik, adanya kemajuan dalam bidang perekonomian sehingga dapat mengurangi kesenjangan di desa dan dapat memperkuat masyarakat desa dalam setiap bidang khususnya pembangunan (Meutia & Liliana, 2017, hlm 336).

Dana desa diproyeksikan oleh pemerintah bahwa tiap desa akan mendapatkan dana desa sebesar 1 Milyar tiap tahunnya, yang mana dalam pengalokasiannya dana desa dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis. Pada tahun 2015 pemerintah mengucurkan dana desa sebesar Rp. 20, 766 Triliun, tahun 2016 dan

sebesar Rp. 46,9 Triliun, tahun 2017 sebesar 60 Triliun, tahun 2018 Rp. 60 Triliun, dan tahun 2019 sebesar 70 Triliun.

Gambar 2.3.
Grafik Pengalokasian Dana Desa



Sumber: Kementerian Keuangan (2019, hlm 16)

Berdasarkan grafik tersebut, terlihat ada peningkatan dari setiap tahunnya mengenai anggaran dana desa yang dianggarkan oleh pemerintah kepada tiap-tiap desa. Menurut hasil grafik tersebut terlihat jelas adanya keseriusan dari pemerintah dalam menjalankan program dana desa yang dicanangkannya, dengan adanya dana desa ini pemerintah memiliki tujuan dan maksud tersendiri terhadap pembangunan desa di setiap wilayahnya. Adapun tujuan dari dana desa yang sesuai dengan Undang-Undang Desa antara lain:

1. Meningkatkan pelayanan publik di desa
2. Mengentaskan kemiskinan
3. Memajukan perekonomian desa
4. Mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa
5. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan

Dalam penyelenggaraan dana desa pada dasarnya peraturan yang mengatur mengenai dana tersebut berasal Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang kemudian diperjelas dan diperinci oleh peraturan yang berada dibawahnya.

Gambar 2.4.
Dasar Hukum Pengaturan Desa dan Dana Desa



Sumber: Kementerian Keuangan (2017, hlm 4)

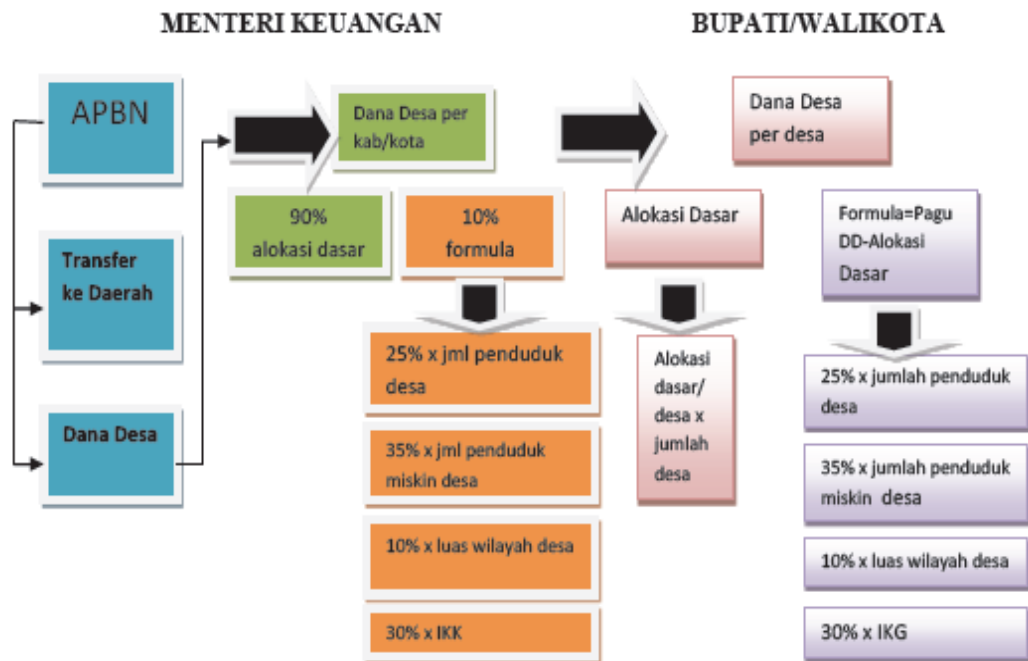
Sesuai dengan landasan hukum yang mengatur mengenai dana desa, terlihat dalam turunan peraturan terdiri dari berbagai macam peraturan yang mengatur, seperti Peraturan Kementerian Dalam Negeri, Peraturan Menteri Keuangan serta Peraturan Kementerian Desa. Maka dapat diketahui pula terdapat berbagai macam peran instansi pemerintah yang mengatur proses jalannya dana desa akan tetapi memiliki kewenangan tersendiri dalam melaksanakan tugasnya.

Adapun tugas-tugas dan tanggung jawab yang diampu oleh masing-masing kementerian adalah sebagai berikut:

1. Kementerian Dalam Negeri, bertanggungjawab dengan penyelenggaraan pemerintahan desa dan para aparatur desa mengenai pelaporan, pertanggungjawaban, kewenangan desa hingga pedoman dalam penyusunan peraturan desa.
2. Kementerian Keuangan, bertanggungjawab dalam pengalokasian anggaran dana desa bagi setiap desa yang disesuaikan dengan peraturan Bupati atau Walikota setempat serta penyaluran dana desa ke masing rekening kas daerah.

3. Kementerian Desa, bertanggungjawab dalam penetapan penggunaan dana desa, perencanaan usaha, kerja sama hingga pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) (Azizi, 2016, hlm 199).

Bagan 2.2.
Alur Pengalokasian Dana Desa



Sumber: Nyimas Latifah Letty Azizi (2016, hlm 201)

Maka dari itu, dapat penulis simpulkan bahwasannya dana desa merupakan anggaran yang diberikan oleh pemerintah pusat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara bagi masing-masing desa yang memiliki tujuan untuk membangun dan memperkuat desa sebagai kesatuan masyarakat hukum sehingga dapat mengurus wilayahnya secara mandiri. Selain itu, dana desa merupakan amanat dari *Nawacita* sebagai janji politik presiden Jokowi serta pengimplementasian dari Undang-Undang Desa demi tercapainya pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pengalokasian dana desa diproyeksikan setiap desanya akan menerima anggaran sebesar 1 milyar, yang mana diberikan kedalam beberapa tahapan. Dalam pelaksanaan dana desa terdapat tiga kementerian yang terkait dalam proses jalannya dana desa tersebut, yaitu

Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa yang mana setiap kementerian memiliki tanggungjawabnya masing-masing.

C. Kesejahteraan Masyarakat

1. Pengertian Kesejahteraan

Kamus Besar Bahasa Indonesia mendefinisikan bahwa kesejahteraan mengandung arti keadaan sejahtera, keamanan, keselamatan, ketenteraman, kemakmuran dan sebagainya (1994, hlm 572). Sedangkan Rambe menyatakan bahwa kesejahteraan berhubungan dengan rasa keselamatan baik itu secara lahir ataupun batin sehingga dapat terpenuhi kebutuhan hidupnya baik itu jasmani, rohani dan kehidupan sosialnya (2004). Pada dasarnya kesejahteraan merupakan suatu kondisi kehidupan seseorang yang dapat terpenuhi kebutuhannya dari berbagai aspek yang ada, seperti hal yang disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada pasal 1 angka 1 menyatakan bahwa “kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Berdasarkan undang-undang tersebut dapat dicermati bahwa kesejahteraan dapat dilihat dari kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan hidupnya dalam hal material, spiritual, dan sosial. Kebutuhan material erat kaitannya dengan pendapatan yang dihasilkan oleh seseorang guna memenuhi kebutuhan sandang, pangan, dan papan. Kemudian kebutuhan spiritual yaitu merupakan kebutuhan yang bersifat psikis atau batiniah baik itu dalam keyakinan seseorang hingga pendidikan, keamanan, dan ketentraman hidup. Sedangkan kebutuhan sosial berhubungan dengan kegiatan dan interaksi sosial yang terjalin antar masyarakat yang berada dilingkungan sekitar.

Kesejahteraan memiliki esensi yang berhubungan dengan suasana kebatinan bagi dirinya sendiri, keluarga hingga lingkungan dimana kesejahteraan bukan permasalahan yang berhubungan dengan materi saja tetapi jauh lebih luas pemaknaannya dan erat kaitannya dengan kesenangan duniawi dimana tercukupinya semua kebutuhan hidup. Kesejahteraan sosial di negara-negara maju seringkali disebut dengan istilah *social security* (jaminan sosial) seperti bantuan

sosial (*social assistance*) dan jaminan sosial (*social insurance*) yang diselenggarakan oleh negara untuk kaum atau golongan yang kurang mampu. Sedangkan jika di Indonesia kesejahteraan sosial diartikan sebagai kondisi seseorang yang sejahtera dimana terpenuhinya kebutuhan pokok manusia (Suharto, 2006, hlm 3).

Kesejahteraan dalam lingkup kenegaraan berhubungan dengan kepuasan yang ada pada diri rakyatnya, dimana pemerintah selaku pejabat negara yang mengelola roda pemerintahan harus bisa memenuhi kebutuhan masyarakat agar tercapainya suatu kesejahteraan. Dura pun mengungkapkan bahwa kesejahteraan bagi warga negara terlihat dari pemenuhan kebutuhan hidup secara seimbang antara lahir dan batin baik itu dalam segi soaial, material dan spiritualnya (Dura, 2016, hlm 29).

Pada hakikatnya kesejahteraan merupakan kondisi seseorang dalam keadaan aman dan terlindungi dari berbagai aspek kehidupan yang ada bukan hanya permasalahan materi saja tetapi batin pun terpenuhi, sehingga mendapatkan kehidupan yang layak. Tingkat kelayakan dalam kesejahteraan ini disesuaikan dengan berbagai faktor yang mempengaruhi latar belakang kehidupan seseorang dalam bermasyarakat dan ditentukan pula oleh suatu persepsi normatif dalam kondisi sosial bermasyarakat.

2. Indikator Kesejahteraan

Indikator sebagai tolak ukur dalam pengukuran suatu hal dimana bertujuan untuk memberikan sebuah petunjuk atau keterangan yang diinginkan. Untuk mengetahui tingkat kesejahteraan baik itu dalam ruang lingkup masyarakat hingga negara harus memenuhi indikator-indikator yang ada, hal tersebut untuk mengetahui apakah kesejahteraan disuatu negara sudah tercapai atau sebaliknya. Seperti halnya dikatakan oleh Sutikno (2015, hlm 12-13) yang mengklasifikasikan indikator kesejahteraan dilihat dalam berbagai aspek antara lain:

a. Pendidikan

Pendidikan merupakan aspek yang penting dalam penentuan kesejahteraan bagi seseorang, dengan pendidikan yang layak memberikan pengetahuan yang luas serta menghasilkan sumberdaya manusia mumpuni. Berkat kualitas

sumberdaya yang mumpuni menjadikan masyarakat memiliki kesempatan besar dalam mendapatkan pekerjaan yang baik. Untuk mencapai hal tersebut maka harus memperhatikan beberapa aspek yang menjadi tolak ukur dalam pendidikan diantaranya jumlah angka melek huruf dan tingkatan pendidikan yang ditamatkan. Dimana semakin rendahnya angka melek huruf dan angka putus sekolah menjadikan proses pendidikan berjalan dengan baik dan menuju kesejahteraan bagi masyarakatnya.

b. Kesehatan

Semakin meningkat dan meratanya kesehatan yang dirasakan oleh masyarakat maka semakin tinggi pula peluang diraihinya kesejahteraan. Dalam aspek kesehatan terdapat beberapa indikator yang perlu diperhatikan seperti jumlah angka kematian bayi, ibu, angka harapan hidup, serta mudahnya akses yang dirasakan oleh masyarakat untuk menikmati fasilitas kesehatan. Pemerintah sebagai penyelenggara negara memiliki andil yang cukup besar dalam aspek kesehatan dimana jika masih banyak keluhan mengenai layanan kesehatan hal tersebut berarti bahwa negara belum mampu melayani warganya dengan baik dan belum mencapai taraf kesejahteraan yang diinginkan.

c. Ekonomi

Dalam kehidupan bernegara ekonomi memiliki peran yang krusial dalam kesejahteraan, dimana tingginya tingkat ekonomi maka akan membuat seseorang mendapatkan kesejahteraan yang lebih tinggi. Akan tetapi dalam hal ini ekonomi yang dimaksud bukan hanya permasalahan keuangan saja. Kesejahteraan seseorang dalam indikator ekonomi ini terlihat dari jumlah penduduk dibawah garis kemiskinan, pengeluaran perkapita, koefisien gini (dengan data pengeluaran) yang ada pada masyarakat, lapangan pekerjaan, kondisi keungan, pemerataan pendapatan serta faktor ekonomi lainnya. Ekonomi dapat menunjang kesejahteraan jika angka kemiskinan penduduk menurun dan dengan banyaknya lapangan pekerjaan bagi masyarakat, tetapi berdasarkan hal tersebut masih mustahil untuk mencapai kesejahteraan jika tidak diimbangi dengan jumlah dan pendapatan penduduk yang merata.

d. Angkatan kerja

Angkatan kerja merupakan kelompok orang dalam suatu pekerjaan berdasarkan kriteria tertentu. Angkatan kerja berhubungan dengan produktivitas seseorang, semakin banyak jumlah orang produktif semakin dapat tercapai pula kesejahteraan. Produktivitas memiliki arti seseorang yang masih bisa bekerja dan menghasilkan karya. Hal tersebut dapat terlihat dari partisipasi kerja dalam suatu wilayah, dan penduduk berumur 10 tahun ke atas yang bekerja disektor pertanian yang ada di masyarakat.

e. Perumahan

Rumah sebagai tempat tinggal dan berlindung bagi setiap orang. Rumah salah satu faktor penentu orang berada dalam kondisi nyaman dan aman. Maka dari itu konsep kesejahteraan dalam perumahan bagi masyarakat harus menjadi perhatian bagi pemerintah, dengan memperhatikan beberapa indikator yang dilihat dari jumlah penduduk yang memiliki kepemilikan rumah, rumah yang berkualitas, serta rumah tangga yang ditunjang oleh sumber penerangan listrik.

f. Sanitasi dan air bersih

Sanitasi dan air bersih merupakan hal penting yang sangat menunjang kesehatan, kesehatan dapat terganggu jika kedua hal tersebut berada dalam kondisi tidak layak. Permasalahan sanitasi dan air bersih ini masih menjadi persoalan karena masih banyaknya masyarakat yang kurang memperhatikan keberadaan keduanya. Hal tersebut dapat dilihat dari jumlah rumah tangga yang menggunakan air bersih, rumah tangga yang mempunyai sumber air leding, dan tempat buang air besar yang layak.

Berdasarkan penjelasan yang dipaparkan di atas, dapat diketahui bahwasannya masyarakat sejahtera harus memenuhi beberapa indikator yang ada, diantaranya seperti pendidikan, kesehatan, ekonomi, produktivitas, perumahan, dan sanitasi. Dalam memenuhi aspek-aspek tersebut diperlukan kerjasama yang terjalin antara pemerintah selaku penyelenggara negara dengan masyarakatnya. Pemerintah berkewajiban untuk menciptakan kesejahteraan dengan berbagai macam program yang dicanangkannya sedangkan masyarakat memiliki peran untuk menaati setiap kebijakan yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Hal tersebut memiliki tujuan agar masyarakat memiliki kehidupan yang aman,

nyaman, dan tertib sehingga kesejahteraan yang diharapkan dapat terlaksana sebagaimana mestinya.

3. Kesejahteraan Masyarakat Desa

Sebagai bagian dari negara Indonesia, masyarakat desa tentu berhak untuk mendapatkan kesejahteraan sesuai dengan tujuan nasional yang termuat dalam pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 yaitu untuk memajukan kesejahteraan umum. Kesejahteraan merupakan hal yang diharapkan bagi semua masyarakat, dengan tercapainya kesejahteraan dapat mewujudkan kehidupan yang layak dan bermartabat serta dapat memenuhi kebutuhan dasar hidupnya. Sesuai dengan isi Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2009 tentang Kesejahteraan Sosial pada pasal 1 angka 1 yang menyatakan bahwa “kesejahteraan sosial adalah kondisi terpenuhinya kebutuhan material, spiritual, dan sosial warga negara agar dapat hidup layak dan mampu mengembangkan diri sehingga dapat melaksanakan fungsi sosialnya”. Untuk memenuhi ketiga aspek tersebut diperlukan suatu upaya penyelenggaraan kesejahteraan bagi masyarakat yang terarah, terpadu dan berkelanjutan yang dilakukan oleh pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat itu sendiri.

Akan tetapi permasalahan yang kerap kali hadir dalam pemerintahan desa adalah kurangnya kemampuan desa dalam mengelola pemerintahannya serta pemanfaatan yang salah sasaran menjadikan permasalahan utama yang ada. Maka dalam penyelenggaraan desa diperlukan suatu strategi yang bijak dan efisien untuk mewujudkan pembangunan desa yang sesuai dengan undang-undang agar terciptanya kesejahteraan bagi masyarakat desa. Menurut Adisasmita dalam Wibowo (2019) bahwa terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi pembangunan desa, seperti pengoptimalan sumberdaya alam secara optimal, pembangunan secara merata, meningkatkan sumber daya manusia, dan menata pembangunan secara menyeluruh.

Berdasarkan hal tersebut dapat diketahui bahwa dalam peningkatan kesejahteraan masyarakat desa diperlukan pembangunan desa yang memanfaatkan sumberdaya manusia dan sumberdaya alam. Sumberdaya tersebut harus bisa dikelola dengan baik sehingga menghasilkan *output* yang bermanfaat bagi

masyarakat luas. *Output* yang dihasilkan tersebut dapat berupa pembangunan fisik maupun pemberdayaan masyarakat desa. Seperti yang diketahui bahwa kesejahteraan bukan hanya permasalahan terpenuhinya kebutuhan dasar dalam hidup saja, rasa kebahagiaan, nyaman dan keamanan pun perlu diperhatikan, maka dari itu pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah bukan hanya dititik beratkan kepada pembangunan fisik akan tetapi harus diimbangi dengan pembangunan non fisik, sehingga dapat tercapainya kesejahteraan lahir dan batin bagi masyarakatnya. Dalam pembangunan fisik yang berupa infrastruktur harus disesuaikan dengan apa yang dibutuhkan oleh masyarakat seperti dibuatnya akses jalan raya yang menjadi penghubung antara desa dan kota, perbaikan fasilitas publik, perbaikan saluran air (*drainase*), dan pembuatan sarana olahraga. Sedangkan dalam hal pemberdayaan masyarakat desa, pemerintah dapat membuat suatu proram kegiatan yang berguna bagi untuk peningkatan taraf kemampuan masyarakat desa sehingga masyarakat desa mampu bersaing dengan masyarakat lainnya.

D. Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu adalah penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti-peneliti sebelum penulis. Penelitian tersebut menjadi salah satu acuan penulis dalam memperkaya teori dan pemahaman. Adapun judul-judul penelitian terdahulu yang sesuai dengan judul penulis antara lain:

1. Muhammad Fauzan. (2018). Skripsi, dengan judul Akuntabilitas Dan Transparansi Penggunaan Dana Desa Pada 5 (Lima) Desa Di Pemerintah Daerah Kabupaten Kulon Progo. Adapun hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam penggunaan dana desa terdapat tiga proses yang dilaksanakan oleh pemerintah desa yaitu perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan atau pertanggungjawaban. Dalam penggunaan dana desa ini umumnya digunakan untuk kegiatan pembangunan desa yang berfokus pada pembangunan infrastruktur, sedangkan bentuk akuntabilitas dalam petanggungjawabannya dilakukan dengan cara pemasangan *banner* informasi, baliho informasi, kepala dukuh sebagai *checker*, laporan kepada BPD, rapat

pertanggungjawaban, *monitoring* papa kegiatan, publikasi dana, dan *website* resmi.

2. Kendri. (2017). Skripsi, dengan judul Implementasi Dan Dampak Undang-Undang Desa Bagi Pembangunan Di Desa Majasari, Kecamatan Sliyeg, Kabupaten Indramayu. Penelitian ini menyatakan bahwa implementasi dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang dilakukan oleh pemerintah desa yaitu berupa pembangunan desa dengan mengedepankan nilai kebersamaan, gotong royong, dan kekeluargaan, serta memanfaatkan dana desa bagi kepentingan masyarakat yang mana dialokasikan untuk penguatan pemerintahan, pembinaan masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat. Hal tersebut berdampak positif bagi masyarakat desa baik itu dalam pembangunan fisik dan fasilitas publik. Selain itu pula meningkatkan pendapatan kelompok masyarakat yang terlibat dalam program pembinaan dan pemberdayaan masyarakat.
3. Rifvan Yuniar Ardang. (2016). Skripsi, dengan judul Kesiapan Desa Dalam Implementasi Undang-Undang No 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Pengelolaan Anggaran Dana Desa Di Desa Kalisadi Kecamatan Ungaran Barat Kabupaten Semarang). Berdasarkan penelitian tersebut menyatakan bahwa pengelolaan anggaran terbagi kedalam tiga tahap yaitu tahap perencanaan yang melibatkan masyarakat dalam penentuan program desa, tahap pelaksanaan desa melaksanakan program kegiatan yang telah disusun sebelumnya, dan tahap pengawasan dimana masyarakat desa turut berperan aktif dalam pengawasan pelaksanaan program desa. Pada umumnya program desa menggunakan dana desa yang digunakan untuk penyediaan air minum, rehab beton jalan, saluran drainase, pengaspalan jalan, rehab posyandu, balai desa, lapangan *volly* hingga rehab rumah tidak layak huni untuk warga miskin.
4. Melda Budiarti. (2016). Skripsi, dengan judul Kesiapan Dan Strategi Pemerintah Desa Dalam Implementasi Kebijakan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pemerintah desa dalam mengimplementasikan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa yaitu dengan cara peningkatan kapasitas aparatur desa berupa pelatihan komputer, peningkatan motivasi kerja baik secara moral atau

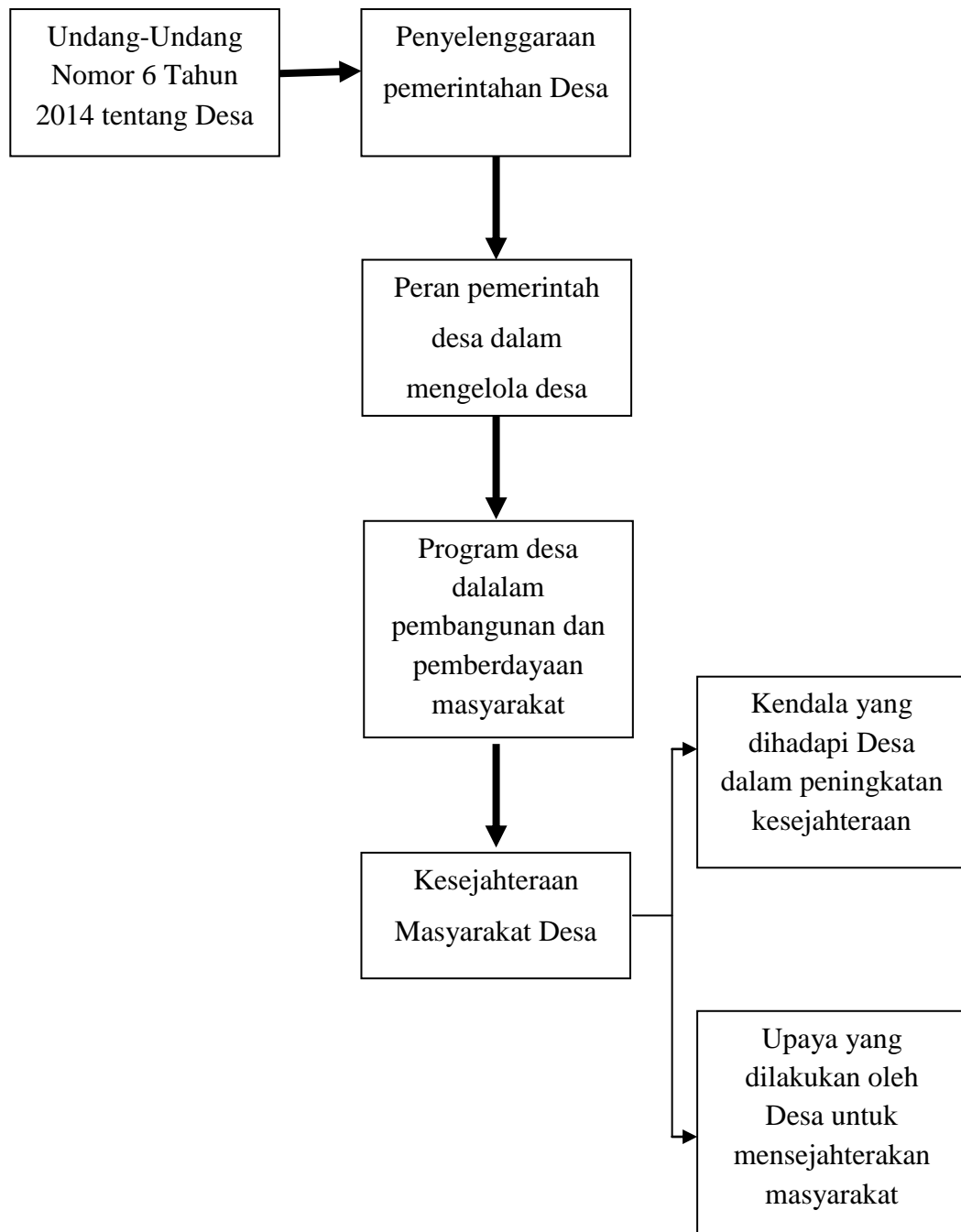
insentif penambahan gaji pegawai, serta peningkatan pemahaman dan pengetahuan masyarakat desa. Adapun kendala yang dihadapi oleh pemerintah desa dalam pengimplemntasian undang-undang tersebut yaitu kendala internal yang berupa minimnya kualitas SDM para aparatur desa dan kurang mendukungnya sarana dan prasarana yang ada, sedangkan kendala eksternal yaitu minimnya peran pendamping desa dalam pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

E. Kerangka Pemikiran

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa memberikan gambaran baru dalam sistem pemerintahan desa yang menjadikan desa sebagai suatu wilayah yang memiliki kekuatan hukum dan dapat mengurus pemerintahannya sesuai dengan kepentingan masyarakat yang berdasarkan pada nilai-nilai tradisi yang ada. Sebagaimana diketahui bahwasannya Undang-Undang Desa merupakan jawaban dari pemerintah untuk mensejahterakan masyarakat desa, sehingga pemerintah desa memiliki peran dan tanggungjawab untuk melaksanakan undang-undang tersebut.

Pemerintah desa memiliki peran yang sangat besar demi tercapainya kesejahteraan masyarakat, maka dari itu diperlukanlah suatu program-program yang efektif dan sesuai sasaran dalam hal pembangunan dan pemberdayaan masyarakatnya. Dalam melaksanakan program-programnya pemerintah desa harus mempunyai suatu strategi yang efektif dan tepat sasaran guna mencapai tujuan kesejahteraan. Akan tetapi dalam mewujudkan kesejahteraan tersebut kerap diikuti oleh kendala yang ada baik itu bersifat internal maupun ekseternal. Maka atas dasar hal tersebut pemerintah desa harus memiliki upaya dalam mengatasi kendala yang ada sehingga mendapatkan hasil berupa kesejahteraan bagi masyarakatnya sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Oleh karena itu berdasarkan penjelasan tersebut kerangka pemikiran peneitian dalam penelitian ini akan digambarkan sebagai berikut:

Bagan 2.3.
Kerangka Pemikiran Penelitian



Sumber: Peneliti (2020)