

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Tinjau Teoritis**

##### **2.1.1 Pengertian Pengelolaan**

Kata “ pengelolaan” dapat disamakan dengan manajemen, yang berarti pula pengaturan atau pengurusan (Suharsimi Arikunto, 1993), Pengelolaan diartikan sebagai suatu rangkaian pekerjaan atau usaha yang dilakukan oleh sekelompok orang untuk melakukan serangkaian dalam mencapai tujuam tertentu. Dikatakan manajemen adalah suatu proses perencanaan dan pengambilan keputusan , pengorganisasian, mimpi dan pengendalian organisasi manusia, keuangan, fisik dan informasi sumber daya untuk mencapai tujuan organisasi secara efektif dan efensiensi.

Nanang Fattah (2004) berpendapat bahwa dalam proses manajemen terlibat fungsi-fungsi pokok yang ditampilkan oleh seorang menejer atau pimpinan dan pengawasan. Oleh karna itu manajemen diartikan sebagai proses merencanakan, mengorganisasian, memimpin, dan mengendalikan upaya organisasi dengan segala aspeknya agar tujuan organisasi tercapai secara efektif dan efesien.

Manajemen merupakan proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, dan pengawasan, usaha-usaha para anggota organisasi dan penggunaan sumber daya organisasi lainnya untuk mencapai tujuan organisasi yang ditetapkan. Stoner menekan bahwa manajemen dititik beratkan pada proses dan system. Oleh karena itu, apabila dalam system dan

proses perencanaan, pengorganisasian, pengarahan, penganggaran, dan system pengawasan tidak baik, proses manajemen secara keseluruhan tidak lancar sehingga proses pencapaian tujuan akan terganggu atau mengalami kegagalan (Shyhabuddin Qalyubi, 2007).

Berdasarkan definisi manajemen diatas secara garis besar tahap-tahap dalam melakukan manajemen meliputi melakukan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan. Perencanaan merupakan proses dasar dari suatu kegiatan pengelolaan dan merupakan syarat mutlak dalam suatu kegiatan pengelolaan. Kemudian pengorganisasian berkaitan dengan pelaksanaan perencanaan yang telah ditetapkan. Sementara itu pengarahan diperlukan agar menghasilkan sesuatu yang diharapkan dan pengawasan yang dekat. Dengan evaluasi, dapat menjadi proses monitoring aktivitas untuk menentukan apakah individu atau kelompok memperoleh dan mempergunakan sumber-sumbernya secara efektif dan efisien untuk mencapai tujuan.

### **2.1.2 Pengertian Desa**

Menurut Permen No 13 tahun 2014 Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintah, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakasa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa dalam pengertian umum adalah sebagai salah satu gejala yang bersifat universal, terdapat dimana pun di dunia ini, sebagai suatu komunitas kecil, yang terkait pada lokalitas tertentu baik sebagai tempat tinggal (secara menetap) maupun bagi pemenuhan kebutuhan, dan terutama yang tergantung pada sector pertanian (Edi Indrizal, 2006).

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintah sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa) atau desa merupakan kelompok rumah diluar kota yang merupakan kesatuan.

### **2.1.3 Pengertian Pembangunan Desa**

Pembangunan merupakan konsep normative yang mengisyaratkan pilihan-pilihan tujuan untuk mencapai apa yang disebut sebagai realisasi potensi manusia. Pembangunan tidak sama maknanya dengan modernisasi, jika kita memahami secara jelas mengenai makna sesungguhnya dari hakikat pembangunan itu sendiri.

Pembangunan Desa merupakan bagian dari pembangunan nasional dan pembangunan desa ini memiliki arti dan peran yang penting dalam mencapai tujuan nasional, karna desa beserta masyarakat merupakan basis dan ekonomi, politik, social budaya dan pertahanan keamanan. Adapun defenisi pembanguan desa menurut para ahli adalah sebagai berikut:

Menurut Kartasmita (2001) mengatakan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah manusia itu sendiri yang merupakan titik

pusat dari segala upaya pembangunan dan yang akan dibangun adalah kemampuan dan kekuatannya sebagai pelaksanaan dan penggerak pembangunan. Pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat bersama-sama pemerintah terutama dalam memberikan bimbingan, pengarahan, bantuan pembinaan, dan pengawasan agar dapat ditingkatkan kemampuan masyarakat dalam usaha menaikkan taraf hidup dan kesejahteraannya.

Suparno (2001) menegaskan bahwa pembangunan desa dilakukan dalam rangka imbangi yang sewajarnya antara pemerintah dengan masyarakat. Kewajiban pemerintah adalah menyediakan prasarana-prasarana, selebihnya disandarkan kepada kemampuan masyarakat itu sendiri. Proses pembangunan desa merupakan mekanisme dari keinginan masyarakat yang dipandukan dengan masyarakat. Perpaduan tersebut menentukan keberhasilan pembangunan seperti yang dikemukakan oleh Ahmadi (2001) mekanisme pembangunan desa adalah merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat dalam pihak dan kegiatan pemerintah disuatu pihak. Bahwa pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat sendiri. Sedangkan pemerintah memberikan bimbingan, bantuan, pembinaan, dan pengawasan. Pembangunan desa dapat dilihat dari berbagai segi yaitu sebagai suatu proses, dengan suatu metode sebagai suatu program dan suatu gerakan, sebagaimana pendapat pakar berikut ini:

1. Sebagai suatu proses adalah memperhatikan jalannya proses perubahan yang berlangsung dari cara hidup yang lebih maju/modern. Sebagai suatu proses, maka pembangunan desa lebih menekankan pada aspek perubahan, baik yang menyangkut segi social, maupun dari segi psikologis. Hal ini akan terlihat pada perkembangan masyarakat dari suatu tingkat kehidupan tertentu kehidupan yang lebih tinggi, dengan memperhatikan didalamnya masalah perubahan sikap, serta perubahan lainnya yang apabila diprogramkan secara sistematis akan usaha penelitian dan pendidikan yang sangat baik.
2. Sebagai suatu metode, yaitu suatu metode yang mengusahakan agar rakyat mempunyai kemampuan yang mereka miliki. Pembangunan desa juga merupakan metode untuk mencapai pemerataan pembangunan desa dan hasil-hasilnya dalam rangka mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.
3. Sebagai suatu program adalah berusaha meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat pedesaan baik lahir batin dengan perhatian ditunjukkan pada kegiatan pada bidang-bidang tertentu seperti pendidikan, kesehatan, pertanian, industry rumah tangga, koperasi, perbaikan kampong halaman dan lain-lain.
4. Sebagai suatu gerakan karena pada hakekatnya semua gerakan atau usaha kegiatan pembangunan diarahkan ke desa-desa. Sebagai suatu gerakan dimana pembagunan desa mengusahakan mewujudkan masyarakat sesuai

cita-cita Nasional Bangsa Indonesia yaitu mewujudkan masyarakat adil dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945.

5. Seperti yang telah diuraikan diatas bahwa pembangunan desa meliputi beberapa faktor dan berbagai program yang dilaksanakan oleh aparat departemen, pemerintah daerah dan seluruh masyarakat.

Oleh karna itu, pelaksanaannya perlu ada koordinasi dari pemerintah pusat maupun daerah serta sebagai tempat pelaksanaan pembangunan agar seluruh program kegiatan tersebut saling menunjang dan terlaksana dengan baik sesuai dengan rencana, sehingga dapat berdaya guna dan berhasil guna. Permasalahan di dalam pembangunan perdesaan adalah rendah aset yang dikuasai masyarakat pedesaan ditambah lagi dengan masih rendahnya akses masyarakat pedesaan ke sumber daya ekonomi seperti lahan/tanah, permodalan, input produksi, ketrampilan dan teknologi, informasi, serta jaringan kerjasama. Disisi lain, masih rendahnya tingkat pelayanan prasarana dan sarana pedesaan dan rendahnya kualitas SDM di pedesaan yang sebagian besar ketampilan rendah, lemahnya kelembangan dan organisasi berbasis masyarakat, lemahnya koordinasi lintas bidang dalam perkembangan kawasan pedesaan.

Oleh karena itu dapat dilihat beberapa sasaran yang dapat dilakukan dalam pembangunan desa sebagai berikut:

- 1) Meningkatkan pelayanan dalam hal pertahanan serta memproses masalah-masalah pertahanan dalam batas-batas kewenangan kabupaten.

- 2) Pemantapan pengelolaan pemanfaat ruang dan pengendalian pemanfaatan ruang untuk menciptakan lingkungan kehidupan yang efisien, efektif dan berkelanjutan.
- 3) Peningkatan kualitas pemukiman yang aman, nyaman dan sehat.
- 4) Meningkatkan prasarana wilayah pada daerah tertinggal, terpencil dan daerah perbatasan.
- 5) Meningkatkan kualitas perencanaan pembangunan di daerah dan wilayah.
- 6) Meningkatkan ekonomi wilayah untuk kesejahteraan masyarakat serta mengulangi kesenjangan antar wilayah.

Dalam pelaksanaan pembangunan desa, desa harus melaksanakan prinsip-prinsip transparansi serta pelibatan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan pelaksanaan maupun dalam pengawasan pemantauan. Dalam rangka UU Desa mencakup 3 (tiga) tahap penting yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

### **1. Perencanaan**

Perencanaan pembangunan desa mengacu pada konsep pembangunan desa dan desa membangun. Konsep membangun desa dalam konteks perencanaan adalah bahwa dalam merencanakan pembangunan, desa perlu mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Hal tersebut diatur pada UU Desa terutama pada pasal 79 dan pasal 80. Dalam pasal 79 UU Desa disebut bahwa:

- 1) Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangun desa sesuai dengan kewengannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
- 2) Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara jangka berikut meliputi:
  - a. Rencana pembanguan jangka menengah desa untuk waktu jangka 6 (enam) tahun.
  - b. Rencana pembangunan tahunan desa yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 tahun.
- 3) Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan peraturan desa.
- 4) Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Manegah Desa dan rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.
- 5) Rencana Pembangunan Jangka Manegah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan anggaran pendapatan dan belanja desa yang diatur dalam peraturan pemerintah.
- 6) Program pemerintah yang berskala local Desa dikordinasikan atau didelegasikan peleksanaannya kepada desa.



- 7) Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Pada UU Desa, untuk mengakomodir asa demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan dan pemberdayaan, perencanaan pembangunan desa tidak semata-mata bersifat *top down*, namun juga menyusun konsep desa membangun. Konsep desa membangun ini mengendap musyawarah desa untuk memenuhi kebutuhan riil masyarakat. Hal ini tersebut dijelaskan dalam pasal 80 UU Desa yang menyebutkan bahwa:

- 1) Perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa.
- 2) Dalam menyusun perencanaan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), pemerintah desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan pembangunan desa.
- 3) Musyawarah perencanaan pembangunan desa menetapkan prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau anggaran pendapatan dan belanja daerah Kabupaten/Kota.
- 4) Prioritas, program, kegiatan dan kebutuhan pembangunan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:

- a. Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar.
- b. Pembangunan dan pemeliharaan insfaktuktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumberdaya local yang tersedia.
- c. Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif.
- d. Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi.
- e. Peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

## **2. Pelaksanaan**

Berdasarkan peraturan pemerintah No. 60 tahun 2014 tentang dana desa yang bersumber dari APBN dan peraturan pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan Undang-Undang No. 6 tahun 2014 tentang desa telah diatur beberapa pokok penggunaan keuangan desa. Pada pasal 100 PP No. 43 2014 disebutkan bahwa belanja desa yang ditetapkan dalam APBDesa digunakan dengan ketentuan:

- a. Paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk memadai penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.
- b. Paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja desa digunakan untuk pengasilan tetap dan tunjangan Kepala Desa dan Perangkat Desa, Operasional Pemerintah Desa, Tunjangan dan Operasional

Badan Permusyawaratan Desa dan Insentif Rukun Tetangga dan Rukun warga.

Dari pasal tersebut terlihat bahwa keuangan desa hanya dibatasi untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan masyarakat desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan membayar penghasil maupun tunjangan insentif bagi perangkat desa badan permusyawaratan desa dan rukun tetangga/rukun warga.

Dalam merealisasikan APBDesa, kepala desa bertindak sebagai kordinator kegiatan yang dilaksanakan oleh perangkat desa atau unsur masyarakat desa. Pelaksanaan kegiatan harus mengutamakan pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di desa serta mendayagunakan swadaya dan gotong royong masyarakat. Semua ketentuan tersebut tercantum dalam pasal 121 PP No. 43 tahun 2014.

Selain itu APBDesa dapat digunakan untuk pembangunan antar desa atau bisa disebut pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa yang dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendekatan pembangunan kawasan perdesaan dapat dilakukan secara *botton up* dengan pengusulan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota dan dapat juga secara *top down* sebagai program Gubernur atau Bupati/Walikota.

Dalam melaksanakan kegiatan pembangunan, masyarakat dan pemerintah desa dapat memperoleh bantuan pendamping secara

berjenjang. Secara teknis, pendamping dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah Kabupaten/Kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, atau pihak ketiga yang dikoordinasi oleh Camat di wilayah desa tersebut. Ketentuan tentang pendamping bagi masyarakat dan pemerintah desa telah diatur pada pasal 128-131 PP No. 43 tahun 2014 dan Peraturan Menteri Desa No. 3 tahun 2015 tentang pendamping desa.

### **3. Pertanggungjawaban**

Kepala desa adalah penanggungjawab dari pengelolaan keuangan desa secara keseluruhan. Dalam PP No. 43 tahun 2014 pasal 103-104 mengatur tata cara pelaporan yang wajib dilakukan oleh kepala desa. Kepala desa wajib melaporkan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran (laporan tahunan). Laporan yang dibuat Kepala Desa ditentukan kepada Bupati/Walikota yang disampaikan melalui Camat.

Pengaturan pelaporan dan pertanggungjawab penggunaan APBDesa tercantum dalam Permendagri No. 113 tahun 2014 tentang pengelolaan keuangan desa. Dalam Permendagri tersebut, diatur pula standar dan format pelaporan pertanggungjawaban yang harus disusun oleh Kepala Desa seperti ketentuan lampiran yang dipenuhi dalam laporan pertanggungjawab realisasi pelaksanaan APBDesa, yaitu:

- a. Format laporan pertanggungjawab realisasi pelaksanaan APBDesa tahun anggaran berkenaan.

- b. Format laporan kekayaan milik desa per 31 Desember tahun anggaran berkenaan.
- c. Format laporan program pemerintah dan pemerintah daerah yang masuk ke desa.

Dari PP No. 43 2014 dan pembedagri No. 113 tahun 2014 terlihat bahwa laporan pertanggungjawab yang harus dibuat oleh Kepala Desa harus terintergrasi secara utuh, tidak melihat sumber dana yang diperoleh desa. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya yang mewajibkan desa untuk laporan pertanggungjawaban penggunaan dana berdasarkan sumber dananya.

UU Desa meletakkan prinsip dasar untuk penyelenggaraan pengawasan pembangunan desa yang meliputi pengawasan oleh supra-desa, pengawasan oleh lembaga desa dan pengawasan masyarakat. Terdapat beberapa mekanisme pengawasan dan pemantuan sebagai berikut:

1. Pengawasan oleh supra desa secara berjenjang oleh pemerintah Kabupaten/kota dan oleh pemerintah pusat dalam hal ini Kementrian Dalam Negeri, Kementrian Keuangan (pasal 26 PP No. 60 tahun 2014). Dalam operasionalnya, pengawasan oleh pemerintah Kabupaten/Kota menjadi tanggungjawab Bupati/Kota kepada Camat dan inspektorat Kabupaten/Kota. Hasil pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah Pusat terkait dengan unsur pengawasannya. Pengawasan pembangun desa disampaikan kepada Kementrian Dalam Negeri.

2. Pengawasan supra desa lainnya adalah pengawasan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hal ini didasari oleh UU No. 15 tahun 2004 tentang pemeriksaan pengelolaan dan tanggung jawab keuangan Negara dimana keuangan desa yang berasal dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah termasuk kategori keuangan Negara karena sumbernya APBN dan APBD, PP No. 60 tahun 2008 tentang sistem pengendalian intern pemerintah juga memberikan kewenangan bagi BPKP untuk mengawasi pengelolaan keuangan desa karena sumbernya yang berasal dari APBN maupun APBD.
3. Pengawasan oleh lembaga BPD sebagai bagian fungsi dari fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa antara lain melalui tanggapan atas pertanggungjawaban Kepala Desa dan pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui BPD (pasal 55 dan 82 UU Desa).

#### **2.1.4 Pemerintah Desa dan Otonomi Desa**

Dalam sejarah perkembangan manusia, desa dipandang sebagai suatu bentuk organisasi kekuasaan yang pertama sebelum lahirnya organisasi kekuasaan yang lebih besar seperti kerajaan, kekaisaran dan Negara-negara modern sebagaimana dikenal dewasa ini. Ditinjau dari sudut pandang bidang ekonomi, desa berfungsi sebagai lumbung bahan mentah (*raw material*) dan tenaga kerja (*man power*) yang tidak kecil artinya.

Menurut Bintaro (1983), salah satu peran pokok desa terletak pada bidang ekonomi. Daerah pedesaan merupakan tempat produksi pangandan

produksi komoditi ekspor. Peran pentingnya menyangkut produksi pangan yang akan menentukan tingkat kerawanan dalam rangka pembinaan ketahanan nasional. Oleh karena itu, peranan masyarakat pedesaan dalam mencapai sasaran swesembada pangan adalah penting sekali. Masyarakat desa perkebunan adalah produsen komoditi untuk ekspor (Wasistiono, 2007).

Secara sosiologi, masyarakat desa memiliki karakteristik tertentu yang membedakan dengan kelompok masyarakat lainnya. Boeke memberikan gambaran bahwa yang dimaksud dengan desa persekutuan hukum pribumi yang terkecil dengan kekuasaan sendiri dan kekayaan atau pendapat sendiri. Persekutuan hukum pribumi terkecil dapat diartikan sebagai persekutuan hukum adat yang tumbuh dengan sendirinya di dalam masyarakat pribumi dan mempunyai dasar tradisional, dan juga persekutuan hukum, dimana hanya penduduk pribumi atau setidaknya sebagian besar dari penduduk pribumi menjadi anggotanya (Wasistiono, 2007).

Kesatuan masyarakat hukum tersebut mengurus kehidupan mereka secara mandiri (otonom) dan wewenang untuk mengurus dirinya sendiri itu dimiliki semenjak kesatuan masyarakat hukum itu terbentuk tanpa diberikan oleh orang atau pihak lain. Dari sinilah dengan “daerah otonom” lainnya seperti Daerah Kabupaten atau Daerah Provinsi yang memperoleh otonominya dari Pemerintah Pusat atau Pemerintah Nasional.

Pada tahun 1979 dilahirkan sebuah undang-undang nasional tentang Pemerintah Desa yang efektif yaitu Undang-Undang Nomor 5 tahun 1979 yang ditetapkan pada tanggal 1 desember 1979. Kedudukan pemerintah desa dapat diketahui dari bunyi pasal 1 huruf a UU No. 5 tahun 1979 yang menyebutkan: “Desa adalah suatu wilayah yang ditepati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

UU No. 5 tahun 1979 sama sekali tidak memberi hak kepada pemerintah desa atau untuk menyelenggarakan pemerintah desa, atau kepala desa untuk menyelenggarakan pemerintah desa, yang peraturan-peraturannya bersumber dari otonomi desa. Akan tetapi pemerintah desa menurut UU ini hanya berhak menyelenggarakan pemerintah umum yang bersumber dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang otonom di atasnya.

Kedudukan desa tidak lebih dari wilayah administrasi seperti wilayah administrasi kelurahan dan kawasan kota. UU No. 5 tahun 1979 merupakan produk hukum pemerintah Orde Baru yang dipandang sangat cenderung menopang Orde Baru dengan politik tabilitas dan sentralisasinya, sehingga menghambat demokrasi desa.



Kebijakan pengaturan tentang Desa pada masa Orde Baru, sejauh mungkin diatur secara seragam dan sentralisasi, dengan tujuan untuk kepentingan politik pemerintah. Hal ini secara jelas disebutkan dalam konsideran menimbang dalam UU No. 5 tahun 1979, bahwa:” sesuai dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka kedudukan Desa sejauh mungkin diseragamkan, dengan mengindahkan keragaman keadaan Desa dan ketentuan adat istiadat yang masih berlaku”. Namun upaya penyeragaman ini menghambat tumbuhannya kreatifitas dan partisipasi masyarakat dalam memunihi kehidupan dan penghidupannya secara mandiri, sehingga akhirnya hanya membuatnya tertinggal sebanding masyarakat lainnya. Pengaturan terhadap pemerintah desa yang kurang berdasar pada karakteristik masyarakat hanya akan menimbulkan ketidakberdayaan dan ketergantungan.

Dengan bergulirnya reformasi maka dilakukan pembenahan mendasar dari sentralisasi menuju desentralisasi. Dalam kaitannya dengan adanya reformasi Pemerintah Desa, UU No. 5 tahun 1974 tentang pokok-pokok Pemerintah di Daerah dan UU No. 5 tahun 1979 tentang Pemerintah Desa, segera diganti dengan UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Desa. Dalam pasal 1 huruf (o) UU No. 5 tahun 1979 disebutkan bahwa :” Desa atau yang disebutkan dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal usul dan

adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintah Nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

UU No. 22 tahun 1999 mengaskan bahwa desa tidak lagi merupakan wilayah administratif. Kedudukan pemerintah desa adalah subsistem dari sistem penyelenggaraan pemerintah di Indonesia, sehingga desa memiliki kewenangan, tugas dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat sendiri. Artinya desa tidak dapat berdiri sendiri, dan harus senantiasa melihat dinamika di atasnya. Walaupun Desa tidak lagi menjadi bahawan atau unsur pelaksanaan daerah, melainkan menjadi daerah yang istimewa dan bersifat mandiri yang berada dalam wilayah kabupaten, dimana setiap warga desanya berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai kondisi sosial budaya yang hidup dilingkungan masyarakatnya, tetapi yang lebih penting adalah bagaimana mengkordinasikan keanekaragaman tersebut dalam pemerintah nasional.

Perkembangan Desa di Indonesia selanjutnya adalah pada saat diterbitkannya UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah Desa memeng tidak diatur dalam suatu undang-undang tersendiri, karna sesuai amanat UUD secara eksplisit tidak disebutkan kedudukan pemerintah desa dalam susunan sistem pemerintah Negara Indonesia.

Dengan demikian agar urusan yang diserahkan kepada desa dapat dilaksanakan secara efektif dan efesien guna mencapai tujuan pemberdayaan pemerintah dan masyarakat desa perlu dilakukan satu upaya yang sistematis dalam menentukan urusan dan kewengan yang diserahkan.

Upaya sistematis dimaksud tentu saja harus didasarkan prinsip-prinsip pengaturan tentang desa dan mempertimbangkan factor-faktor lainnya, misalnya dukungan supardes ( Pemerintah Kabupaten/Kota), sarana dan prasarana, pembiayaan, personil (kualitas dan kuantitas SDM), serta aspek sosial budaya masyarakat desa.

Dalam Peraturan Pemeintah RI Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, dinyatakan bahwa Desa (atau dengan sebutan lain) 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 pemerintah Negara Kesatuan RI. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa tersebut adalah keanekaragaman partisipasi, otonomi asli, demokrasi dan pemberdayaan masyarakat.

Landasan pemikiran tersebut merupakan wujud pemberian dukungan dan dorongan kepada desa dalam rangka meningkat peran serta dalam pelaksanaan penyelenggaraan pemerintah di Indonesia dan juga mencerminkan Pemerintah Desa sebagai kesatuan pemerintah terkecil dan terdekat dengan masyarakat yang dipandang memiliki kedudukan yang sangat strategis serta sekaligus diharapkan dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat secara langsung dan cepat.

Untuk meningkatkan peran serta Pemerintah Desa yang dapat dibentuk di wilayah Kabupaten sesuai dengan peraturan perundang-undang yang berlaku. Maka kepada desa diberikan urusan pemerintah

yang menjadi kewenangan dalam menjalankan roda pemerintahnya. UU No. 32 tahun 2004 pasal 200 mengatur bahwa “Pemerintah desa terdiri dan Pemerintah Desa dan Badan Permusyawarah Desa”.

Berdasarkan pasal 206 diatas, khususnya pada butir b, maka sebagai upaya untuk lebih memberdayakan pemerintah desa dalam melaksanakan pembangunan dan meningkatkan pelayanan masyarakat di desa, Pemerintah Kabupaten/Kota dapat menyerahkan pengaturan sebagai urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kepala desa. Oleh karena itu, penyerahan sebagai urusan tersebut harus dilakukan dengan semangat pemberdayaan, dan urusan/kewenangan yang diserahkan adalah yang dapat mendorong peningkatkan pembangunan dan layanan public di desa, bukan urusan dan kewenangan yang akan menjadi beban bagi Pemerintah Desa.

Selain itu pada pasal 215 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 secara tegas menyebutkan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga harus mengikut sertakan pemerintah desa dan badan permusyawarah desa. Pembiayaan atau keuangan merupakan faktor esensial dalam mendukung penyelenggaraan otonomi daerah. Untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, Desa membutuhkan dana atau biaya yang memadai sebagai dukungan pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya.

Fungsi desa telah diduduki sebagai komponen pelaksanaan pembangunan yang sangat penting. Pada pasal 215 ayat (1) UU No.32

tahun 2004 secara tegas menyebutkan bahwa pembangunan kawasan pedesaan yang dilakukan oleh kabupaten/kota dan atau pihak ketiga, harus mengikutsertakan pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa.

#### **2.1.5 Hambatan Pembangunan Desa**

Pembangunan pada prinsipnya adalah suatu proses dan usaha yang dilakukan oleh masyarakat secara sistematis untuk mencapai situasi atau kondisi yang lebih baik dari pada saat ini. Dilaksanakannya proses pembangunan ini tidak lain karena masyarakat merasa tidak puas atau belum mengerti dengan keadaan saat ini. Namun demikian perlu disadari bahwa pembangunan adalah sebuah evolusi, sehingga masyarakat yang perlu melakukan secara bertahap sesuai dengan sumber daya yang dimiliki dan masalah utama yang sedang dihadapi.

Berkaitan dengan pembangunan desa maka ada beberapa masalah yang seringkali ditemui diberbagai desa, perlu mendapatkan perhatian dan segera diantisipasi, di antaranya:

1. Terbatasnya ketersediaan sumber daya manusia yang baik dan professional
2. Terbatasnya ketersediaan sumber-sumber pembiayaan yang memadai, baik yang berasal dari kemampuan desa itu sendiri (internal) maupun sumber dana dari luar (eksternal)
3. Belum tersusunnya kelembagaan sosial-ekonomi yang mampu berperan secara efektif
4. Belum terbangun sistem dan regulasi yang jelas dan tepat

5. Kurangnya kreativitas dan partisipasi masyarakat secara lebih kritis dan rasional

## **2.2 Penelitian Terdahulu**

Mahfud (2009) menyatakan sebagian besar penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) lebih banyak diarahkan pada kegiatan fisik (pembangunan sarana dan prasarana fisik) dan penambahan kesejahteraan perangkat desa dalam bentuk dana purna bakti, tunjangan dan sejenisnya serta sebagian lagi untuk kegiatan rutin. Sementara itu, dari aspek realisasi masih ditemui realisasi ADD di bawah 60%.

Kemudian, penelitian Hargono (2011) di Kabupaten Karang Asem Bali menemukan besarnya Alokasi Dana Desa yang diberikan ke setiap desa tidak menggunakan formula yang ditentukan dengan pembobotan tujuh variabel penting desa, tetapi menggunakan pembangian total jumlah desa di Kabupaten untuk penentuan ADDM (ADD Merata) dan pembagian total jumlah belanja dinas untuk ADDP (ADD Proposional).

Dengan demikian, cara tersebut dinilai tidak adil bagi Desa, sehingga menimbulkan ketidak efektifan penyaluran ADD. Penelitian tentang dampak Alokasi Dana Desa terhadap perekonomian telah oleh Prasetyanto (2012), hasil kajiannya menunjukkan ADD mampu mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan produk domestic regional bruto sector pertanian.

### **2.3 Kerangka Pemikiran**

Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Oenbit Kecamatan Insana Kabupaten TTU didasarkan pada peraturan Bupati Nomor 15 Tahun 2015 tentang Pedoman Umum Pelaksanaan Dana Desa. Melalui Dana Desa, diharapkan desa akan mampu menyelenggarakan otonominya agar dapat tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri. Dimana tujuan UU Desa adalah menciptakan masyarakat aktif yang mampu menjadi elemen utama dalam merencanakan, melaksanakan dan mengawasi setiap kegiatan pembangunan yang terjadi di desa.

Untuk itu dalam proses pengelolaan dana desa harusnya pemerintah desa tidak hanya berfokus pada penyelesaian seluruh tahapan pengelolaan dana desa dan hasil akhir berupa terciptanya pembangunan di desa. Namun pemerintah desa harusnya lebih fokus pada menciptakan sebuah proses pembangunan yang diciptakan oleh masyarakat desa setempat, sehingga pembangunan yang dihasilkan adalah pembangunan yang berkualitas, yakni sebuah hasil pembangunan yang menggambarkan tujuan, kebutuhan dan hasil kerja bersama seluruh elemen masyarakat desa setempat.

Akan tetapi, dalam setiap proses Pengelolaan Dana Desa yang ada di Desa Oenbit apakah sudah sesuai dengan prinsip pengelolaan dana desa sehingga berdampak pada pencapaian tujuan Dana Desa itu sendiri. Hal tersebut utamanya pada aspek perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban. Kondisi inilah yang akan diteliti di Desa Oenbit Kecamatan Insana Kabupaten Oenbit, terkait dengan bagaimana dampak

pengelolaan dana desa di desa Oenbit dan faftor-faktor apa saja yang menjadi penghambat dalam proses pengelolaan dana desa di desa Oenbit.

Gambar 2.1  
Kerangka pemikiran

