

*Dr. Restu W. Sasongko, S.Pd, M.Si*



# Strategi Penguatan Ekonomi Pedesaan di Indonesia

*Dr. Restu W. Sasongko, S.Pd, M.Si*



# **Strategi Penguatan Ekonomi Pedesaan di Indonesia**

# STRATEGI PENGUATAN EKONOMI PEDESAAN DI INDONESIA

Dr. Restu W. Sasongko, S.Pd, M.Si

The logo for Cendekia Press, featuring the word "Cendekia" in a stylized, serif font with a decorative flourish underneath.

Penerbit *Cendekia Press* - Bandung

# STRATEGI PENGUATAN EKONOMI PEDESAAN DI INDONESIA

Copyright © 2022 - Restu W. Sasongko

## **Penulis:**

Dr. Restu W. Sasongko, S.Pd, M.Si

## **Editor:**

Riyanto

## **Layouter:**

Sony

## **Desain Cover:**

Andriyang

## **Diterbitkan oleh:**

CV Cendekia Press

Anggota IKAPI No. 328/JBA/2018

Cetakan Pertama, Desember 2022

322 hlm, 17cm X 25cm

ISBN: 978-623-5466-14-9

---

Hak Cipta dilindungi Undang-undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta.  
Dilarang memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini dengan bentuk dan cara apa pun tanpa izin tertulis dari penerbit.

### Sanksi Pelanggaran Pasal 72

- (1) Barang siapa dengan sengaja dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 ayat (1) dan ayat (2) dipidana dengan Pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan atau paling sedikit Rp. 1.000.000,- (satu juta rupiah) atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,- (lima milyar rupiah).
- (2) Barang siapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum atau Ciptaan atau barang hasil pelanggaran Hak Cipta atau Hak Terkait sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/ atau denda paling banyak Rp. 500.000.000,- (lima ratus juta rupiah).

## PENGANTAR

Desa adalah representasi dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan tumbuh seiring dengan perkembangan kehidupan masyarakat Indonesia. Kenyataan tersebut sekaligus menempatkan desa sebagai salah satu entitas tidak terpisahkan serta diakui eksistensinya dalam sejarah dan perkembangan tata pemerintahan Indonesia.

Keberadaan desa, baik sebagai satuan pemerintahan maupun sebagai kesatuan masyarakat hukum sangat penting dalam penyelenggaraan negara. Sebagai satuan pemerintahan, desa menjadi ujung tombak (*front liner*) pelayanan kepada masyarakat. Adapun sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa menjadi pondasi kokoh bagi sistem kemasyarakatan bangsa serta menjadi landasan kuat untuk pengembangan sistem politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan.

Begitu besarnya jumlah desa dan pentingnya kedudukan desa mendorong negara mengeluarkan peraturan perundang-undangan yang secara khusus mengatur tentang kedudukan desa, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang-undang ini secara tegas menempatkan desa sebagai ujung tombak pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desa diberikan kewenangan dan sumber dana yang memadai agar dapat mengelola potensi yang dimilikinya guna meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 serta peraturan turunannya, desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa, yang

mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Salah satu sumber pendapatan desa yang merupakan alokasi anggaran dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah dana desa. Mengingat sumber dana desa adalah dari APBN, maka untuk mengoptimalkan penggunaannya pemerintah mempunyai kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa untuk mendukung program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Penetapan prioritas tersebut tentu saja harus tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa.

Besaran dana desa ditetapkan dalam APBN dan didistribusikan ke desa dalam dua tahap. Pada tahap pertama, menteri mengalokasikan dana desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran dana desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan dana desa kepada setiap desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Telah banyak literatur dan penelitian yang membahas perihal desa dan dana desa. Perkembangan pemerintahan dan pembangunan serta kehidupan sosial kemasyarakatan, terutama di *level* perdesaan, demikian dinamis sehingga pengkajian tentang dana desa masih relevan untuk dilakukan. Sehubungan dengan itu, literatur ini membahas keberadaan desa serta dana desa sebagai daya dukung yang strategis bagi pembangunan ekonomi perdesaan dengan disertai fenomena-fenomena terbaru yang berlangsung.

## DAFTAR ISI

Bab 1	Pendahuluan	
	A. Arah Buku .....	1
	B. Sistematika .....	4
Bab 2	Pengentasan Kemiskinan Perdesaan	
	A. Kemiskinan di Indonesia .....	7
	1. Definisi Kemiskinan .....	7
	2. Penyebab Kemiskinan .....	15
	B. Pemberdayaan untuk Pengentasan Kemiskinan Perdesaan .....	17
	C. Dana Desa untuk Pengentasan Kemiskinan Perdesaan .....	20
	D. Membangun dan Memberdayakan Kemandirian Desa .....	25
Bab 3	Entitas Pemerintahan Bernama Desa	
	A. Tipologi Desa .....	35
	B. Desa dalam Tata Pemerintahan Indonesia .....	39
	C. Struktur Pemerintahan Desa .....	41
	D. Kewenangan Desa .....	45
	E. Kewenangan Pengelolaan Aset Desa .....	48
	F. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa .....	50
Bab 4	Pembangunan dan Pemberdayaan Desa	
	A. Konsep Pembangunan Desa .....	55
	1. Definisi Pembangunan .....	55
	2. Makna Pembangunan Desa .....	60
	3. Pembangunan Ekonomi Perdesaan .....	64
	B. Konsep Pemberdayaan Masyarakat .....	67
Bab 5	Implementasi Dana Desa	
	A. Kebijakan Dana Desa .....	77
	1. Konsep tentang Administrasi Publik .....	79
	2. Konsep tentang Kebijakan Publik .....	84

3. Konsep tentang Implementasi Kebijakan Publik .....	89
4. Model-model Implementasi Kebijakan .....	93
5. Dana Desa sebagai Kebijakan Publik .....	109
B. Azas dan Tujuan Dana Desa .....	111
C. Dana Desa sebagai Sumber Pendapatan Desa .....	115
1. Pengelolaan Dana Desa .....	117
2. Sistem Pengawasan Dana Desa .....	121
Bab 6 Konsep tentang Strategi .....	
A. Makna Strategi .....	127
B. Fungsi dan Implementasi Strategi .....	129
C. Analisis SWOT .....	131
Bab 7 Strategi Pemanfaatan Dana Desa untuk Penguatan Ekonomi Perdesaan .....	
A. Dana Desa dan Penggunaannya .....	137
1. Desa Jatisari .....	137
2. Desa Kutamandiri .....	138
3. Desa Gudang .....	138
4. Desa Ganeas .....	139
5. Desa Dayeuhluhur .....	139
6. Desa Cikoneng .....	140
7. Desa Situraja Utara .....	140
8. Desa Jatimekar .....	141
9. Desa Malaka .....	141
B. Dana Desa dalam Perspektif Implementasi Kebijakan .....	142
1. Aspek Isi Kebijakan .....	143
a. Kepentingan yang Terpengaruhi .....	143
b. Jenis Manfaat yang Akan Dihasilkan .....	145
c. Derajat Perubahan yang Diinginkan .....	150
d. Kedudukan Pembuat Kebijakan .....	154
e. Pelaksana Program .....	155

f. Sumberdaya yang Dikerahkan.....	156
2. Aspek Konteks Implementasi	
Dana Desa.....	157
a. Kekuasaan, Kepentingan, dan	
Strategi.....	157
b. Karakteristik Lembaga.....	163
c. Kepatuhan dan Daya Tanggap.....	164
C. Analisis Faktor Internal dan	
Eksternal Implementasi Dana Desa.....	167
1. Faktor Internal.....	167
a. Kekuatan.....	167
b. Kelemahan.....	170
2. Faktor Eksternal.....	174
a. Peluang.....	174
b. Ancaman.....	177
D. Strategi Implementasi Dana Desa.....	195
E. Optimalisasi Dana Desa untuk	
Penguatan Ekonomi Perdesaan.....	199
<b>Bab 8 Penguatan Ekonomi Perdesaan Melalui Badan</b>	
<b>Usaha Milik Desa</b>	
A. Hakikat BUMDes.....	209
B. Ketentuan tentang BUMDes.....	213
1. Tujuan BUMDes.....	214
2. Pendirian BUMDes.....	215
3. Anggaran Dasar dan Anggaran	
Rumah Tangga BUMDes.....	215
4. Tata Organisasi BUMDes.....	216
5. Aspek Permodalan BUMDes.....	223
6. Jenis-jenis Usaha BUMDes.....	225
C. Penyertaan Dana Desa dalam	
Struktur Modal BUMDes.....	227
D. Relasi antara Kepala Desa dan	
Kesuksesan BUMDes.....	235
E. Pemanfaatan Media Sosial untuk	
Kemajuan BUMDes.....	237

F. Strategi Pembinaan dan Pengembangan	
BUMDes .....	239
1. Strategi Pembinaan.....	240
2. Strategi Pengembangan .....	241
Bab 9 Perangkat Aturan Terkait Desa	
A. Undang-Undang Terkait Desa .....	246
1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun	
2014 .....	246
2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun	
2020 .....	251
B. Peraturan Pemerintah Terkait Desa.....	252
1. Peraturan Pemerintah Nomor 43	
Tahun 2014.....	256
2. Peraturan Pemerintah Nomor 60	
Tahun 2014 .....	256
3. Peraturan Pemerintah Nomor 11	
Tahun 2021 .....	259
C. Peraturan Kementerian Terkait Desa.....	262
1. Peraturan Menteri Dalam Negeri.....	262
a. Permendagri Nomor 114	
Tahun 2014 .....	262
b. Permendagri Nomor 1 Tahun	
2016 .....	265
c. Permendagri Nomor 1 Tahun	
2017 .....	269
d. Permendagri Nomor 2 Tahun	
2017 .....	272
e. Permendagri Nomor 96 Tahun	
2017 .....	274
f. Permendagri Nomor 20 Tahun	
2018 .....	275
g. Permendagri Nomor 72 Tahun	
2020 .....	280
h. Permendagri Nomor 73 Tahun	
2020 .....	281

2. Peraturan Menteri Desa PDTT.....	282
a. Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019.....	282
b. Permendes PDTT Nomor 18 Tahun 2019.....	284
c. Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2020.....	286
d. Permendes PDTT Nomor 3 Tahun 2021.....	290
e. Permendes PDTT Nomor 15 Tahun 2021.....	296
f. Permendes PDTT tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa .....	298
3. Peraturan Menteri Keuangan .....	303
 DAFTAR PUSTAKA .....	 311
 BIODATA PENULIS.....	 321

## DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Indikator Desa Membangun .....	25
Tabel 2.	Jumlah Desa dan Kelurahan di Indonesia .....	34
Tabel 3.	Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal-usul .....	47
Tabel 4.	Skema Penggunaan Tanah Kas Desa .....	49
Tabel 5.	Tahapan Penyusunan APBDesa .....	53
Tabel 6.	Kendala dalam Pelaksanaan Dana Desa .....	119
Tabel 7.	Faktor Strategi Eksternal .....	134
Tabel 8.	Faktor Strategi Internal .....	135
Tabel 9.	Matriks SWOT .....	135
Tabel 10.	Dana Desa di Desa Jatisari Tahun 2017-2020 .....	137
Tabel 11.	Dana Desa di Desa Kutamandiri Tahun 2017-2020 .....	138
Tabel 12.	Dana Desa di Desa Gudang Tahun 2017-2020 .....	139
Tabel 13.	Dana Desa di Desa Ganeas Tahun 2017-2020 .....	139
Tabel 14.	Dana Desa di Desa Dayeuhluhur Tahun 2017-2020 .....	140
Tabel 15.	Dana Desa di Desa Cikoneng Tahun 2017-2020 .....	140
Tabel 16.	Dana Desa di Desa Situraja Utara Tahun 2017-2020 .....	141
Tabel 17.	Dana Desa di Desa Jatimekar Tahun 2017-2020 .....	141
Tabel 18.	Dana Desa di Desa Malaka Tahun 2017-2020 .....	142

Tabel 19. Perkembangan Toko/Warung dan IRT Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang Tahun 2015-2019 .....	151
Tabel 20. Perkembangan Jumlah Keluarga Sejahtera Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang Tahun 2017-2019 .....	152
Tabel 21. Luas Lahan Pertanian Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang .....	168
Tabel 22. Jumlah Penduduk dan Angkatan Kerja Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang .....	169
Tabel 23. Matriks <i>Internal Factors Evaluation</i> .....	174
Tabel 24. Matriks <i>External Factors Evaluation</i> .....	182
Tabel 25. Faktor Internal dan Eksternal Implementasi Dana Desa .....	183
Tabel 26. Matriks Analisis SWOT Implementasi Dana Desa .....	184
Tabel 27. Jumlah BUMDes Berdasarkan Status .....	228

## DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Model <i>Continentalist</i> Implementasi Kebijakan .....	93
Gambar 2. Diagram Analisis SWOT .....	132
Gambar 3. Posisi Strategi Pemanfaatan Dana Desa .....	183
Gambar 4. BUMDes menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020.....	212
Gambar 5. BUMDes Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 .....	213

# **BAB 1**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Arah Buku**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa merupakan komitmen pemerintah untuk mendorong pembangunan nasional secara merata, adil dan makmur di era desentralisasi. Ketetapan pengaturan desa melalui undang-undang ini merupakan pelaksanaan amanat sekaligus penjabaran lebih lanjut dari UUD 1945, khususnya Pasal 18 ayat (7) dan Pasal 18B ayat (2). Beberapa hal yang menjadi tujuan penetapan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah:

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab.
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
8. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
9. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Menilik tujuan-tujuan tersebut, tampak nyata pengakuan serta keseriusan perhatian negara dan pemerintah terhadap desa. Terlihat jelas pula bahwa pengedeapanan desa sangatlah penting sebagai bagian tidak terpisahkan dari pembangunan nasional. Pasalnya, desa harus diakui merupakan basis dari keberadaan sistem pemerintahan, perekonomian dan sosial kemasyarakatan, bahkan desa telah ada sejak sebelum Indonesia terbentuk. Tampak jelas dari tujuan-tujuan tersebut bahwa salah satu hal yang diamanatkan adalah memajukan perekonomian desa dan masyarakat desa dalam rangka mengatasi kesenjangan pembangunan nasional. Hal ini dilakukan antara lain melalui pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakatnya. Undang-Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pun menyatakan bahwa azas pengaturan desa di antaranya meliputi:

1. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
2. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Guna ‘membekali’ desa agar dapat menyelenggarakan pemerintahan, pelayanan publik, pembangunan dan pemberdayaan, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengatur pula perihal sumber pendapatan bagi desa, yaitu berupa (a) pendapatan asli desa; (b) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota; (c) bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota; (d) alokasi anggaran dari APBN; (e) bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota; serta (f) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga.

Bentuk nyata dari sumber pendapatan desa yang bersumber dari negara salah satunya adalah dana desa.

Serangkaian regulasi dibuat dan ditetapkan untuk memastikan bahwa dana desa, yang jumlahnya terbilang besar, dapat benar-benar terdistribusikan, diterima oleh desa, dan dimanfaatkan sebesar-besarnya untuk kepentingan desa. Melalui skema dana desa, diharapkan desa dapat membangun dan mensejahterakan warganya secara mandiri. Oleh karena itu, selain untuk mendukung penyelenggaraan pemerintahan dan proses pembangunan di desa, titik berat dana desa adalah pada pemberdayaan. Muara yang diharapkan adalah kemampuan desa untuk dapat meningkatkan pendapatan asli desa sehingga tidak selalu bergantung pada dana bagi hasil dari pemerintah di level atasnya. Oleh karena itu, ada bagian dari dana desa yang dapat dijadikan untuk penyertaan modal, misalnya untuk pendirian Badan Usaha Milik Desa (DUMDes). Kenyataan tersebut menegaskan bahwa pembangunan dan pemberdayaan desa merupakan pasangan yang harus berjalan seiring.

Hakikatnya pembangunan dan pemberdayaan desa bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk mewujudkan tujuan tersebut, kebijakan pembangunan dan pemberdayaan desa dilaksanakan dengan menggunakan 2 (dua) pendekatan, yaitu “desa membangun” dan “membangun desa”.

Tampak bahwa ada pengedepanan penanggulangan kemiskinan dan pemenuhan kebutuhan melalui pemanfaatan potensi desa dimana kesemua itu merupakan cerminan pentingnya aspek ekonomi bagi keberlangsungan desa. Atas dasar itu, diperlukan strategi jitu untuk memperkuat ekonomi perdesaan yang pada tahap selanjutnya tentu akan menjadi daya dukung bagi perekonomian secara nasional.

## **B. Sistematika Buku**

Buku ini meliputi 9 (sembilan) bab dan diawali dengan bab pendahuluan yang berisi tentang arah penulisan buku serta sistematikanya.

Bab selanjutnya, yaitu Bab 2, mengupas permasalahan pengentasan kemiskinan perdesaan. Dalam bab ini dibahas tentang kemiskinan di Indonesia, pemberdayaan untuk pengentasan kemiskinan perdesaan, pemanfaatan dana desa untuk pengentasan kemiskinan, serta masalah pembangunan dan pemberdayaan dalam upaya memandirikan desa.

Pada Bab 3 akan disajikan pembahasan tentang pemerintahan desa. dalam hal ini, akan dikemukakan hakikat dan tipologi desa, posisi desa dalam tata pemerintahan Indonesia, struktur pemerintahan desa, kewenangan desa, serta tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)

Bab 4 yang berjudul Pembangunan dan Pemberdayaan Desa akan menerangkan konsep tentang pembangunan dan pemberdayaan desa dimana di dalamnya dijelaskan perihal definisi pembangunan, makna dari pembangunan desa, serta pembangunan ekonomi perdesaan.

Bab 5 buku ini mengupas bahasan tentang implementasi dana desa. Pada bab ini dijelaskan tentang kebijakan dana desa dalam ranah administrasi publik dan kebijakan publik, azas dan tujuan dana desa, serta posisi dana desa sebagai sumberpendapatan desa.

Bab 6 menguraikan konsep tentang strategi dimana akan dipaparkan hal-hal sehubungan dengan makna strategi, fungsi dan implementasi strategi, serta ditutup dengan uraian tentang analisis SWOT.

Pada Bab 7 yang berjudul Strategi Pemanfaatan Dana Desa untuk Penguatan Ekonomi Perdesaan akan dipaparkan perihal dana desa dan penggunaannya dengan mengambil beberapa contoh kasus desa di Kabupaten Sumedang. Selanjutnya dipaparkan pembahasan tentang dana desa dalam perspektif implementasi kebijakan, analisis faktor internal dan eksternal

implementasi dana desa, strategi implementasi dana desa, serta optimalisasi dana desa untuk penguatan ekonomi perdesaan.

Bab 8, yaitu Penguatan Ekonomi Perdesaan Melalui Badan Usaha Milik Desa menguraikan perihal hakikat dari BUMDes, ketentuan tentang BUMDes, penyertaan dana desa dalam struktur modal BUMDes, relasi antara kepala desa dan kesuksesan BUMDes, pemanfaatan media sosial untuk kemajuan BUMDes, serta strategi pembinaan dan pengembangan BUMDes. Buku ini diakhiri dengan Bab 9 yang berisi tentang berbagai perangkat aturan terkait desa, yang meliputi aturan berupa Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, dan Peraturan Menteri yakni Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Desa PDTT, serta Peraturan Menteri Keuangan.



## **BAB 2**

### **PENGENTASAN KEMISKINAN PERDESAAN**

#### **A. Kemiskinan di Indonesia**

##### **1. Definisi Kemiskinan**

Kemiskinan, terutama di daerah perdesaan, harus diakui masih menjadi masalah yang patut menjadi perhatian untuk ditanggulangi. Hal ini mengingat besarnya jumlah masyarakat miskin di perdesaan. Data pada Badan Pusat Statistik (BPS) menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin Indonesia sampai dengan akhir tahun 2015 mencapai 28,59 juta orang (11,22 persen). Dari total penduduk miskin tersebut, 62,75 persennya berada di perdesaan. Jumlah orang miskin di desa sampai dengan akhir 2015 terhitung mencapai 17,94 juta orang. Kondisi paling mencolok berkaitan dengan fenomena kemiskinan di perdesaan adalah tingginya jumlah penduduk yang meninggalkan desanya, baik untuk bekerja di kota maupun di negara lain sebagai Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Data BPS memotret secara jelas kondisi kemiskinan di daerah perdesaan sebagai berikut.

- a. Terdapat 40,31 persen penduduk desa rentan kekurangan pangan dan 24,21 persen penduduk desa menghadapi rawan pangan. Data Dirjen Gizi dan KIA Kementerian Kesehatan tahun 2013 menunjukkan, rata-rata ada 57 anak gizi buruk di setiap desa.
- b. Terdapat 10.985 desa (13,37 persen) tidak memiliki SD (termasuk MI).
- c. Terdapat 16.790 desa yang sebagian besar warganya tidak memiliki jamban.
- d. Terdapat 2.519 desa yang penduduknya hidup tanpa listrik dan 31.387 desa yang tidak memiliki penerangan jalan utama.
- e. Terdapat 18.308 desa rawan banjir/banjir bandang dan 7.861 desa rawan longsor (Sasongko, 2021).

Kemiskinan dapat didefinisikan sebagai ketidakmampuan untuk memenuhi standar kebutuhan hidup minimum, yaitu makanan dan non-makanan. Acuan nilai standar kebutuhan minimum makanan adalah harga dan tingkat konsumsi dari 52 jenis bahan makanan yang dapat menghasilkan energi 2.100 kalori, sedangkan non-makanan terdiri atas 27 paket komoditi untuk pedesaan dan 25 komoditi untuk pedesaan yang mewakili pola konsumsi penduduk kelas bawah. Nilai standar kebutuhan minimum menjadi tolok ukur garis batas kemiskinan, mencakup dua komponen yaitu garis kemiskinan makanan dan non-makanan. Batas kecukupan makanan ditetapkan sebesar nilai belanja makanan yang mampu menghasilkan energi sebesar 2.100 kalori/kapita/hari. Batas kecukupan non-makanan ditetapkan sebesar nilai rupiah yang dibelanjakan oleh penduduk kelas bawah guna memenuhi kebutuhan pokok minimum non-makanan yaitu perumahan, pakaian, kesehatan, pendidikan, transportasi, aneka barang, dan jasa lainnya (Badan Pusat Statistik, 1999).

Mubyarto (1998) menyatakan bahwa kemiskinan adalah situasi serba kekurangan. Penyebabnya adalah keterbatasan modal yang dimiliki, pengetahuan dan keterampilan rendah, produktivitas rendah, pendapatan rendah, nilai tukar hasil produksi orang miskin yang juga rendah, dan sedikitnya kesempatan berperan dalam pembangunan. Todaro dan Smith (2004) mengutarakan bahwa secara umum penduduk miskin adalah mereka yang menetap di daerah-daerah pedesaan, bermata pencaharian pokok sebagai petani dan kegiatan lainnya yang berkaitan dengan sektor ekonomi tradisional (biasanya dilakukan secara bersama-sama). Kebanyakan mereka adalah wanita dan anak-anak. Sering kali mereka terkonsentrasi di antara kalangan etnis minoritas dan penduduk pribumi.

Menurut Arsyad (2004), selain hal yang sifatnya alamiah/kultural masalah kemiskinan juga disebabkan oleh kurangnya strategi dan kebijakan pembangunan yang ada. Oleh sebab itu, para pakar memandang kemiskinan sebagai masalah struktural yakni kemiskinan yang diderita oleh suatu golongan

masyarakat, karena struktur sosial masyarakat tersebut tidak dapat ikut memanfaatkan sumber-sumber pendapatan yang sebenarnya tersedia.

Chambers menyatakan bahwa kemiskinan adalah suatu konsep terintegrasi yang memiliki lima dimensi, yaitu (1) kemiskinan (*poverty*); (2) ketidakberdayaan (*powerless*); (3) kerentanan menghadapi situasi darurat (*state of emergency*); (4) ketergantungan (*dependence*); dan (5) keterasingan (*isolation*). Kemiskinan dapat merintangai perkembangan diri, menimbulkan kesulitan bagi masyarakat secara luas, dan menghambat pembangunan (Purbantara dan Mujianto, 2019).

Menurut Supriatna (2000), kemiskinan adalah keadaan serba terbatas yang bukan atas kehendak orang yang bersangkutan. Suatu penduduk disebut miskin bila tingkat pendidikan, produktivitas kerja, pendapatan, kesehatan, gizi, dan kesejahteraan hidupnya menandakan lingkaran ketidakberdayaan masyarakat. Kemiskinan juga berarti tiadanya kepemilikan dan rendahnya pendapatan, atau lebih spesifik lagi berarti tidak terpenuhinya kebutuhan dasar manusia, yaitu pangan, papan, dan sandang.

Merujuk pada pendapat Shahdan (dalam Khomsan dkk., 2015), ciri kemiskinan adalah keterbelakangan dan pengangguran yang kemudian memicu kesenjangan pendapatan dan jurang antargolongan penduduk. Kemiskinan telah membatasi hakrakyat untuk:

- a. Mendapatkan pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan
- b. Memperoleh perlindungan hukum
- c. Memperoleh rasa aman
- d. Mendapatkan akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau
- e. Mendapatkan akses atas pendidikan yang dibutuhkan
- f. Mendapatkan akses atas kebutuhan kesehatan
- g. Memperoleh keadilan
- h. Berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan

- i. Berinovasi
- j. Membina hubungan spiritual dengan Tuhan
- k. Berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan dengan baik

Kemiskinan telah sejak lama dipersepsikan oleh para pakar, dimana sangatlah bervariasi antara budaya yang satu dengan yang lainnya, antara wilayah satu dengan wilayah lainnya walaupun itu masih dalam wilayah NKRI, karena setiap pakar dan ahli mempunyai dasar pemikiran yang berbeda-beda yang disebabkan oleh konteks kondisi yang mereka alami. Penilaian tentang kemiskinan tidak terlepas dari ukuran-ukuran atau indikator-indikator berdasarkan norma tertentu. Salah satu ukuran kemiskinan di Indonesia telah disampaikan oleh Sajogyo (2011) bahwa untuk mengukur garis kemiskinan dapat dilihat dari pengeluaran tahunan per kapita dalam nilai tukar beras. Jika ukuran ini dipakai maka penduduk yang dikategorikan miskin adalah seseorang yang hanya mampu mendapatkan penghasilan untuk membeli beras sejumlah 320 kg, sedangkan miskin sekali hanya mampu membeli beras sebanyak 240 kg, dan paling miskin hanya mampu membeli 180 kg.

Kemiskinan menunjukkan ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhannya sesuai dengan standar yang berlaku. Mengukur dari ketidakmampuan seseorang untuk memenuhi kebutuhan sesuai dengan standar yang berlaku, maka kemiskinan dapat dibagi tiga, yaitu (Asmara dalam Silalahi, 2021):

- a. Miskin absolut, yaitu apabila hasil pendapatannya berada di bawah garis kemiskinan, tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan hidup minimum: pangan, sandang, kesehatan, papan, pendidikan.
- b. Miskin relatif, yaitu seseorang sebenarnya telah hidup di atas garis kemiskinan namun masih berada di bawah kemampuan masyarakat sekitarnya.

- c. Miskin kultural, yaitu berkaitan erat dengan sikap seseorang atau sekelompok masyarakat yang tidak mau berusaha memperbaiki tingkat kehidupannya sekalipun ada usaha dari pihak lain yang membantu.

Ragnar Nurker (dalam Kuncoro, 2000) menyatakan bahwa, “*a poor country is poor because it is poor*” (negara miskin itu miskin karena memang miskin). Keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan produktivitas yang rendah sehingga pendapatan yang diterimajuga rendah dan akan berpengaruh pada rendahnya tabungan dan investasi. Rendahnya investasi berakibat pada keterbelakangan. Oleh karena itu, usaha untuk mengurangi kemiskinan seharusnya diarahkan untuk memotong lingkaran dan perangkap kemiskinan ini.

Menurut Todaro dan Smith ada enam karakteristik kemiskinan yang terjadi di negara-negara berkembang, yaitu:

- a. Tingkat pendapatan nasional negara-negara berkembang terbilang rendah dan laju pertumbuhannya tergolong lambat.
- b. Pendapatan perkapita negara-negara dunia ketiga masih rendah dan pertumbuhannya amat sangat lambat, bahkan ada beberapa yang mengalami stagnasi.
- c. Distribusi pendapatan amat sangat timpang atau sangat tidak merata.
- d. Mayoritas penduduk di negara-negara Dunia Ketiga harus hidup di bawah kemiskinan absolut.
- e. Fasilitas dan pelayanan kesehatan buruk dan sangat terbatas, kekurangan gizi dan banyaknya wabah penyakit sehingga tingkat kematian bayi di negara-negara dunia ketiga sepuluh kali lebih tinggi dibanding dengan yang ada di negara maju.
- f. Fasilitas pendidikan di kebanyakan negara-negara berkembang maupun isi kurikulumnya relatif masih kurang relevan maupun kurang memadai (Silalahi, 2021).

Kelompok penduduk miskin yang berada di masyarakat perdesaan dan perkotaan, umumnya berprofesi sebagai buruh tani, petani, pedagang kecil, nelayan, pengrajin kecil, buruh, pedagang kaki lima, pedagang asongan, pemulung, gelandangan dan pengemis, serta pengangguran. Kelompok masyarakat ini punya beban untuk berjuang mencapai kesejahteraan, khususnya secara ekonomi.

Menurut Soetomo (dalam Sumarni, 2020) kesejahteraan merupakan suatu kondisi yang mengandung unsur atau komponen ketertiban-keamanan, keadilan, ketenteraman, kemakmuran dan kehidupan yang tertata mengandung makna yang luas bukan hanya terciptanya ketertiban dan keamanan melainkan juga keadilan dalam berbagai dimensi. Kondisitenteram lebih menggambarkan dimensi sosiologi dan psikologi dalam kehidupan bermasyarakat. Suatu kehidupan yang merasakan suasana nyaman, terlindungi, bebas dari rasa takut termasuk untuk menghadapi hari esok. Dengan demikian kondisi sejahtera yang diidamkan bukan hanya gambaran kehidupan yang terpenuhi fisik, material, melainkan juga spiritual, bukan hanya pemenuhan kebutuhan jasmaniah melainkan juga rohaniah.

Indikator kesejahteraan menurut Soetomo (dalam Sumarni, 2020) mengandung tiga komponen yaitu:

- a. Keadilan sosial mengandung sejumlah indikator yaitu: pendidikan, kesehatan, akses pada listrik dan air.
- b. Keadilan ekonomi mengandung sejumlah indikator yaitu: pendapatan, kepemilikan rumah, tingkat pengeluaran.
- c. Keadilan demokrasi mengandung sejumlah indikator yaitu: rasa aman dan akses informasi

Sukirno (2006) mengutip pendapat Nelson dan Leibstein yang menyebutkan bahwa terdapat pengaruh langsung antara pertumbuhan penduduk terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat. Selanjutnya Nelson dan Leibstein menunjukkan bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat di negara berkembang menyebabkan tingkat kesejahteraan masyarakat tidak mengalami

perbaikan yang berarti dan dalam jangka panjang akan mengalami penurunan kesejahteraan serta meningkatkan jumlah penduduk miskin. Jumlah penduduk yang terlalu banyak atau kepadatan penduduk yang terlalu tinggi akan menjadi penghambat pembangunan ekonomi di negara berkembang.

Jhingan (2003) mengemukakan bahwa pendapatan perkapita yang rendah dan tingkat pembentukan modal yang rendah semakin sulit bagi negara berkembang untuk menopang ledakan jumlah penduduk, sekalipun *output* meningkat sebagai hasil teknologi yang lebih baik dan pembentukan modal, peningkatan ini akan ditelan oleh jumlah penduduk yang terlalu banyak, alhasil tidak ada perbaikan dalam laju pertumbuhan nyata perekonomian.

Teori siklus populasi kemiskinan merupakan argumen utama dari para ekonom yang berpendapat bahwa pertumbuhan penduduk secara cepat menimbulkan berbagai konsekuensi ekonomi yang merugikan. Teori Malthus mengemukakan bahwa pertumbuhan penduduk yang pesat pada suatu negara akan menyebabkan terjadinya kemiskinan kronis, selanjutnya Malthus melukiskan suatu kecenderungan universal bahwa jumlah populasi di suatu negara akan meningkat sangat cepat menurut deret ukur (Todaro dan Smith, 2004).

Sementara itu, karena adanya proses penambahan hasil yang semakin berkurang dari suatu faktor produksi yang jumlahnya tetap, yaitu tanah, maka persediaan pangan hanya akan meningkat menurut deret hitung, karena pertumbuhan pengadaan pangan tidak dapat berpacu secara memadai atau mengimbangi kecepatan pertumbuhan penduduk, sehingga pendapatan perkapita (dalam masyarakat agraris, pendapatan perkapita diartikan sebagai produksi pangan perkapita) cenderung terus mengalami penurunan sampai sedemikian rendahnya sehingga segenap populasi harus bertahan pada kondisi sedikit di atas tingkat subsistem.

Hubungan antara jumlah penduduk dengan tingkat kemiskinan dapat berpengaruh positif dan dapat juga berpengaruh

negatif, hal ini dapat dilihat dari aspek kualitas pertumbuhan penduduk. Pertumbuhan penduduk yang berakibat positif apabila pertumbuhannya dapat mendorong pembangunan ekonomi, artinya kenaikan jumlah penduduk dapat memungkinkan bertambahnya tenaga kerja yang mampu mendorong sektor produksi untuk meningkatkan kegiatan perekonomian. Sedangkan pertumbuhan penduduk dapat berakibat negatif apabila pertumbuhannya dapat menghambat pembangunan ekonomi, artinya pertambahan penduduk tidak dapat meningkatkan produksi sehingga dapat menurunkan kebutuhan konsumsi hasil-hasil produksi. Oleh karena itu, pembangunan ekonomi yang baik adalah jika pertumbuhan penduduk lebih kecil dibandingkan pertumbuhan ekonomi.

Terdapat tiga alasan mengapa pertumbuhan penduduk yang tinggi akan memperlambat pembangunan, yaitu:

- a. Pertumbuhan penduduk yang tinggi akan dibutuhkan untuk membuat konsumsi di masa mendatang semakin tinggi. Rendahnya sumberdaya perkapita akan menyebabkan kelangsungan hidup manusia semakin sulit.
- b. Banyak negara yang penduduknya masih sangat tergantung dengan sektor pertanian. Pertumbuhan penduduk mengancam keseimbangan antara sumberdaya alam yang langka dan jumlah penduduk. Sebagian karena pertumbuhan penduduk memperlambat perpindahan penduduk dari sektor pertanian yang rendah produktivitasnya ke sektor pertanian modern dan pekerjaan modern lainnya.
- c. Pertumbuhan penduduk yang cepat membuat semakin sulit melakukan perubahan yang dibutuhkan untuk meningkatkan perubahan ekonomi dan sosial. Tingginya tingkat kelahiran merupakan penyumbang utama pertumbuhan kota yang cepat. Bermekarnya kota-kotadi negara berkembang membawa masalah-masalah baru dalam menata maupun mempertahankan tingkat kesejahteraan warga kota (Silalahi, 2021).

## 2. Penyebab Kemiskinan

Ada tiga penyebab kemiskinan dilihat dari sudut pandang ekonomi, yaitu:

- a. Kemiskinan merupakan akibat ketidaksamaan pola kepemilikan sumberdaya yang berjumlah terbatas dan bermutu rendah.
- b. Kemiskinan sebagai akibat kualitas sumberdaya manusia yang berlainan.
- c. Kemiskinan yang disebabkan oleh perbedaan akses dalam modal.

Ketiga penyebab kemiskinan di atas berpusat pada teori lingkaran setan kemiskinan (*vicious circle of poverty*). Keterbelakangan, ketidaksempurnaan pasar, dan kurangnya modal menyebabkan produktivitas rendah (Sharp dalam Kuncoro, 2000).

Dalam bahasa yang berbeda, Silalahi (2021) sependapat dengan apa yang dikemukakan oleh Sharp di atas tentang tiga hal yang mengakibatkan kemiskinan dari sisi ekonomi. Dengan mengutip pendapat Sharp, Silalahi menyebutkan tiga penyebab kemiskinan yaitu:

- a. Secara mikro, kemiskinan ditimbulkan oleh perbedaan pola kepemilikan sumberdaya sehingga distribusi pendapatan menjadi tidak merata. Sumberdaya alam yang dimiliki penduduk tersebut berjumlah terbatas dan kualitasnya rendah.
- b. Kemiskinan sebagai dampak perbedaan kualitas sumberdaya manusia. Kualitas sumberdaya manusia berdampak pada produktivitasnya, sehingga bisadipastikan besar upahnya pun terpengaruh. Rendahnya kualitas sumberdaya manusia ini merupakan akibat rendahnya pendidikan, nasib yang kurang beruntung, diskriminasi, atau keturunan.
- c. Kemiskinan diakibatkan oleh perbedaan dalam akses modal.

Nasikun (2002) menyebutkan beberapa sumber dan proses penyebab terjadinya kemiskinan sebagai berikut.

- a. *Policy induces processes*, yaitu proses kemiskinan yang dilestarikan, direproduksi melalui pelaksanaan suatu kebijakan (*induced of policy*) di antaranya adalah kebijakan anti kemiskinan, tetapi realitanya justru melestarikannya.
- b. *Socio-economic dualism*, yaitu negara eks koloni yang mengalami kemiskinan karena pola produksi kolonial, yaitu petani menjadi marginal karena tanah yang paling subur dikuasai petani skala besar dan berorientasi ekspor.
- c. *Population growth*, yaitu perspektif yang didasari pada teori Malthus bahwa penambahan penduduk seperti deret ukur sedangkan penambahan pangan seperti deret hitung.
- d. *Resources management and the environment*, yaitu adanya unsur misalnya manajemen sumberdaya alam dan lingkungan, seperti manajemen pertanian yang asal tebang akan menurunkan produktivitas.
- e. *Natural cycles and processes*, yaitu kemiskinan yang terjadi karena siklus alam. Misalnya tinggal di lahan kritis, dimana lahan ini jika turun hujan akan terjadi banjirtetapi jika musim kemarau akan kekurangan air, sehingga tidak memungkinkan produktivitas yang maksimal terus-menerus.
- f. *The marginalization of woman*, yaitu peminggiran kaum perempuan karena perempuan masih dianggap sebagai golongan kelas kedua, sehingga akses dan penghargaan hasil kerja yang diberikan lebih rendah dari laki-laki.
- g. *Cultural and ethnic factors*, yaitu bekerjanya faktor budaya dan etnik yang memelihara kemiskinan. Misalnya, pola hidup konsumtif pada petani dan nelayan ketika panen raya, serta adat-istiadat yang konsumtif saat upacara adat-istiadat keagamaan.
- h. *Exploitative intermediation*, yaitu keberadaan penolong yang menjadi penodong, seperti rentenir (lintah darat).

- i. *Internal political fragmentation and civil strife*, yaitu suatu kebijakan yang diterapkan pada suatu daerah yang fragmentasi politiknya yang kuat, dapat menjadi penyebab kemiskinan.
- j. *International processes*, yaitu bekerjanya sistem-sistem internasional (kolonialisme dan kapitalisme) membuat banyak negara menjadi semakin miskin.

Selain beberapa faktor di atas, penyebab kemiskinan di masyarakat khususnya di perdesaan disebabkan oleh keterbatasan aset yang dimiliki, yaitu:

- a. *Natural assets*; seperti tanah dan air, karena sebagian besar masyarakat desa hanya menguasai lahan yang kurang memadai untuk mata pencahariannya.
- b. *Human assets*; menyangkut kualitas sumberdaya manusia yang relatif masih rendah dibandingkan masyarakat perkotaan (tingkat pendidikan, pengetahuan, keterampilan maupun tingkat kesehatan dan penguasaan teknologi).
- c. *Physical assets*; minimnya akses ke infrastruktur dan fasilitas umum seperti jaringan jalan, listrik, dan komunikasi.
- d. *Financial assets*; berupa tabungan (*saving*), serta akses untuk memperoleh modal usaha.
- e. *Social assets*; berupa jaringan, kontak dan pengaruh politik, dalam hal ini kekuatan *bargaining position* dalam pengambilan keputusan-keputusan politik.

## **B. Pemberdayaan untuk Pengentasan Kemiskinan Perdesaan**

Pada tahun 2017, terjadi peningkatan angka kemiskinan. Permasalahan ini disertai dengan pertumbuhan ekonomi yang tidak merata. Pada bulan Maret 2017, penduduk miskin di Indonesia berjumlah 27,77 juta orang atau 10,64 persen (Suhariyanto, <http://www.tempo.co>, Juli 2017). Pertumbuhan penduduk turut menyebabkan peningkatan kemiskinan di

Indonesia dimana angka kemiskinan didominasi oleh masyarakat perdesaan.

Laju inflasi antardaerah kadang berbeda-beda, sehingga timbul kesenjangan dalam pertumbuhan ekonomi. Penyebab kemiskinan di perdesaan adalah mayoritas penduduk menekuni pertanian. Petani merugi sebab pengelolaan hasil pangan belum dapat dikembangkan menjadi barang yang bernilai lebih dan berharga tinggi. Karakteristik masyarakat desa antardaerah berbeda-beda. Begitu pula potensi yang mereka miliki.

Kemiskinan nampaknya sudah menjadi gejala umum di seluruh dunia. Karena itulah, pemberantasan kemiskinan dimasukkan dalam agenda pertama dari delapan agenda *Millennium Development Goals* (MDG's) 1990-2015. Bagi Indonesia, upaya penanggulangan kemiskinan dewasa ini sangat penting. Bank Dunia menyebutkan bahwa di Indonesia, bukan sekadar 10-20 persen penduduk yang hidup dalam kemiskinan absolut (*extreme poverty*), tetapi ada kenyataan lain yang membuktikan bahwa kurang lebih 3/5 atau 60 persen penduduk Indonesia saat ini hidup di bawah garis kemiskinan. Mengacu pada paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat "*people-centered, participatory, empowering, and sustainable*" (Chambers dalam Purbantara dan Mujianto, 2019), maka upaya pemberdayaan masyarakat semakin menjadi kebutuhan dalam setiap upaya pembangunan.

Istilah "pemberdayaan masyarakat" sebagai terjemahan dari kata "*empowerment*" mulai ramai digunakan dalam bahasa sehari-hari di Indonesia bersama-sama dengan istilah "pengentasan kemiskinan" (*poverty alleviation*) sejak digulirkannya Inpres Nomor 5 Tahun 1993 yang kemudian lebih dikenal sebagai Inpres Desa Tertinggal (IDT). Sejak itu, istilah pemberdayaan dan pengentasan kemiskinan seakan menjadi "saudara kembar" yang selalu menjadi topik dan kata kunci dari upaya pembangunan.

Strategi pembangunan dalam upaya penanggulangan kemiskinan dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu:

1. Strategi pembangunan yang menggunakan cara tidak langsung dalam mengatasi kemiskinan dan didasarkan pada pemikiran bahwa pertumbuhan ekonomi yang tinggi diperlukan untuk memperbesar “kue” ekonomi nasional. Bila barang dan jasa yang tersedia dalam sistem lebih dari cukup, maka melalui proses *trickle down effect* dapat terbagi kepada seluruh masyarakat termasuk kaum miskin.
2. Menanggulangi kemiskinan dengan cara tidak langsung (*trickle down effect*) ternyata menimbulkan makin parahnya kesenjangan pendapatan. Maka pada dasarnya penanggulangan kemiskinan mestinya mengedepankan pendekatan kebutuhan dasar.

Gagasan atau ide tentang pelibatan peran warga masyarakat dalam kajian tentang masalah pembangunan, terutama dalam model pemberdayaan, sesungguhnya bukanlah ide dan gagasan baru. Sejak tumbuh kesadaran bahwa perspektif pertumbuhan ekonomi (*economic growth*) meninggalkan permasalahan kesenjangan, ketidakadilan, dan ketidakmerataan dalam pembagian manfaat, berkembanglah konsep yang memberikan alternatif kepada pandangan yang hanya mengandalkan pertumbuhan. Beberapa konsep tersebut antara lain adalah teori-teori *redistribution with growth*, *human development*, dan *people-centered development*. Pemberdayaan lebih pada transformasi perubahan sikap dan perilaku baik di tingkat pemerintahan maupun di tingkat masyarakat serta kelompok-kelompok peduli, dimana masalah-masalah kemiskinan adalah masalah bersama.

Isu pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) sesungguhnya merupakan turunan (*derived issue*) dari perspektif pembangunan yang memihak pada rakyat, yang pada akhirnya berujung pada satu tema besar partisipasi masyarakat (*people's participation*) yang berarti orientasinya adalah bagaimana

masyarakat menjadi mitra yang kritis dalam suatu proses pembangunan dan memanfaatkan potensi mereka.

Penanganan masalah kemiskinan selama ini didasarkan pada asumsi bahwa kemiskinan merupakan fenomena rendahnya kesejahteraan dan kurangnya penguasaan terhadap sumberdaya. Padahal sebenarnya fenomena kemiskinan sangat kompleks dan bersifat multidimensional. Masalah kemiskinan ditandai oleh banyak faktor misalnya kerentanan, ketidakberdayaan, tertutupnya akses kepada berbagai peluang kerja, kondisi fisik yang lemah akibat kurangnya gizi, tingginya tingkat ketergantungan mereka dan terefleksikannya dalam budaya kemiskinan yang diwariskan satu generasi ke generasi berikutnya (Tjokrowinoto, 2011). Kondisi kemiskinan di atas terjadi bukan karena dikehendaki oleh si miskin, melainkan karena tidak bisa dihindari dengan kekuatan yang ada padanya. Orang miskin adalah orang yang serba kurang mampu dan terbelit dalam lingkaran ketidakberdayaan (Bappenas Depdagri, 1993).

Upaya penanggulangan kemiskinan, khususnya di perdesaan erat kaitannya dengan partisipasi masyarakat dan kemandirian desa. Partisipasi masyarakat ini dimulai dari perumusan persoalan, perencanaan, pengelolaan, pengendalian kegiatan dan penilaian keberhasilan pembangunan. Dengan partisipasi ini diharapkan masyarakat pada akhirnya memiliki kemampuan membangun dirinya sendiri dan lingkungannya secara swadaya dan berkelanjutan. Keswadayaan bisa dipahami sebagai "semangat" yakni upaya yang didasarkan pada kepercayaan kemampuan diri dan berdasarkan pada sumberdaya yang dimiliki. Keswadayaan juga berarti semangat untuk membebaskan diri dari ketergantungan pada pihak luar atau kekuatan dari atas (Raharjo dalam Misno, 2015).

### **C. Dana Desa untuk Pengentasan Kemiskinan Perdesaan**

Menurut Pedoman Umum Penggunaan Dana Desa Tahun 2022, Prioritas Penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip:

1. Kemanusiaan adalah pengutamaan hak-hak dasar, harkat dan martabat manusia.
2. Keadilan adalah pengutamaan pemenuhan hak dan kepentingan seluruh warga Desa tanpa membeda-bedakan.
3. Kebhinekaan adalah pengakuan dan penghormatan terhadap keanekaragaman budaya dan kearifan lokal sebagai pembentuk kesalehan sosial berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan universal.
4. Keseimbangan alam adalah pengutamaan perawatan bumi yang lestari untuk keberlanjutan kehidupan manusia.
5. Kebijakan strategis nasional berbasis kewenangan desa sebagaimana tertuang di dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2022 dengan tetap memperhatikan kewenangan Desa.

Sebagaimana yang dialami oleh seluruh dunia, Indonesia menghadapi pandemi Covid-19. Wabah mematikan itu selain merugikan secara kesehatan, juga berpengaruh secara signifikan terhadap perekonomian nasional. Pandemi Covid-19 demikian memukul dan meluluhlantakkan perekonomian masyarakat sehingga mendatangkan ancaman terjadinya kemiskinan baru, termasuk di wilayah perdesaan.

Berbagai bentuk bantuan bagi masyarakat dilaksanakan oleh pemerintah demi menghindari timbulnya kemiskinan baru akibat pandemi Covid-19. Total ada tujuh jenis bantuan yang berbeda, baik jenis maupun sumbernya. Bantuan tersebut terdiri atas Program Keluarga Harapan (PKH), Bantuan Pangan Non Tunai (BPNT), BLT-Dana Desa, BLT-Kementerian/Kemensos (bantuan bentuk Tunai Berdasarkan DTKS Dinsos diperuntukkan bagi rata-rata perkotaan atau kelurahan dan juga desa), BLT-APBD (bantuan Tunai dari Dinas Sosial juga diperuntukkan bagi masyarakat yang belum mendapat BLT-Dana Desa atau lainnya), Sembako APBN (bantuan berupa bahan makanan yang bersumber dari pemerintah pusat langsung), dan Sembako APBD

(bantuan berupa bahan makanan yang bersumber dari APBD provinsi dan Kabupaten).

Banyaknya jenis bantuan dari pemerintah menjadi sumber penyebab polemik karena beberapa hal, yaitu:

1. Adanya program PKH (Program Keluarga Harapan). Program ini dikelola oleh Kementerian Sosial dan masyarakat penerima bantuan ini otomatis terdata dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS), dan jika bukan penerima program PKH maka masuk dalam kategori non-DTKS. Kedua jenis data tersebut menerima bantuan yang berbeda.
2. Sumber dan jenis bantuan pemerintah yang berbeda. Pemerintah pusat dan daerah memiliki program bantuan yang berbeda dan warga miskin tidak diperbolehkan menerima bantuan ganda karena melanggar aturan. Sebagai contoh, Pemerintah Pusat meningkatkan jumlah penerima manfaat PKH bagi yang terdata di DTKS dan bantuan langsung tunai (BLT) bagi masyarakat yang tidak terdata di DTKS di samping bantuan lainnya seperti bantuan sembako oleh pemerintah daerah yang bersumber dari APBD serta BLT yang bersumber dari dana desa.
3. Adanya kategorisasi warga yang terdampak langsung atau tidak langsung akibat Covid-19.
4. Adanya perbedaan isi bantuan yang meliputi besaran, jenis dan jangka waktu bantuan.

Sementara itu, untuk mengatasi potensi kemiskinan di perdesaan, pemerintah menginstruksikan dilakukannya penyaluran Bantuan Langsung Tunai yang disisihkan dari dana desa. Maka muncullah program BLT-Dana Desa. Perlakuan BLT-Dana Desa dibagi ke dalam tiga kategori, yaitu:

1. Bagi desa yang belum cair dana desa tahap I, maka diprioritaskan untuk BLT Covid-19.

2. Bagi desa yang telah cair dana desa tahap I, namun belum habis dibelanjakan, maka diprioritaskan untuk BLT Covid-19.
3. Bagi desa yang telah cair dana desa tahap I dan telah habis dibelanjakan, maka dapat segera mengajukan permohonan tahap II yang diprioritaskan untuk BLT Covid-19.

Tidak semua penduduk desa menerima BLT-Dana Desa. Mekanisme penyaluran BLT-Dana Desa meliputi:

1. Proses pendataan:
  - a. Perangkat desa menyiapkan data desa yang mencakup profil penduduk desa berdasarkan usia, kesejahteraan, pendidikan, kesehatan, dan disabilitas.
  - b. Kepala desa membentuk dan memberikan surat tugas kepada relawan desa dan/atau gugus tugas COVID-19 untuk melakukan pendataan keluarga miskin calon penerima BLT-Dana Desa.
  - c. Jumlah pendata minimal 3 orang dan jika lebih harus berjumlah ganjil.
  - d. Melakukan pendataan di tingkat Rukun Tetangga (RT) atau Rukun Warga (RW) tingkat dusun.
2. Proses verifikasi  
Relawan desa dan/atau gugus tugas COVID-19 menghimpun hasil pendataan dari RT, RW atau dusun dan melakukan verifikasi serta tabulasi data. Setiap melakukan verifikasi keluarga miskin dan mengidentifikasi keluarga miskin dan rentan, relawan desa dan/atau gugus tugas COVID-19 perlu mengambil foto dan mencantumkan lokasi tempat tinggalnya.
3. Proses validasi dan penetapan hasil pendataan.  
Kepala desa memfasilitasi BPD untuk melaksanakan musyawarah desa khusus dengan mengundang perwakilan masyarakat dan pihak lain yang terkait untuk membantu verifikasi.

Data masyarakat penerima bantuan sebetulnya sudah ada. Data tersebut merupakan data terpadu yang dikelola oleh Kementerian Sosial, DTKS. Warga yang terdata dalam DTKS adalah warga yang rutin menerima bantuan yang telah berlangsung lama, seperti bantuan Program Keluarga Harapan (PKH). PKH ini penanggung jawabnya adalah Kementerian Sosial, sementara pemerintah desa tidak memahami dari mana sumbernya. Sedangkan BNPT penanggung jawabnya Dinas Sosial Kabupaten dan pembagiannya dari dinas langsung. DTKS dan koordinasi yang efektif seharusnya menjadi kunci untuk pengambilan keputusan yang cepat terkait penyaluran bantuan. DTKS merupakan data acuan dalam pemberian bantuan yang berisi profil tingkat kesejahteraan individu dan keluarga. Permasalahan yang timbul dari DTKS ini adalah ketidakakuratan data. Ada masyarakat yang berhak menerima bantuan tetapi tidak pernah menerima dan sebaliknya (Novianty, 2020).

Selain skema BLT-Dana Desa, untuk menjaga ketahanan ekonomi masyarakat di desa dalam menghadapi pandemi Covid-19 maka pemerintah juga mencanangkan program Padat Karya Tunai Dana Desa (PKT-DD) sebagai berikut:

1. Dana desa dengan menggunakan pola PKT-DD, melalui pengelolaan secara swakelola, dan pemanfaatan sumberdaya alam serta teknologi tepat guna, inovasi dan desa. sumberdaya manusia.
2. Prioritas untuk pekerja adalah anggota keluarga miskin, menganggur dan setengah menganggur, dan anggota komunitas marjinal lainnya.
3. Upah dibayarkan setiap hari.
4. Pelaksanaan kegiatan PKT-DD harus mengikuti ketentuan yaitu menerapkan jarak antara satu pekerja dengan pekerja yang lainnya dengan minimal 2 meter dan bagi pekerja yang sedang batuk atau pilek diwajibkan menggunakan masker.

Desa-desa juga telah diberikan kewenangan yang berfungsi untuk mengubah Anggaran Pendapatan Dan Belanja Desa (APBDes) terhadap dua fokus utama pemerintah saat ini, yaitu adalah program kegiatan yang bersifat PKT-DD dan program penanganan Covid-19. Permendes PDTT Nomor 14 Tahun 2020 (perubahan ketiga atas Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019) menjelaskan bahwa padat karya tunai (*cash for work*) merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa khususnya yang miskin dan marginal yang bersifat produktif dengan mengutamakan pemanfaatan sumberdaya, tenaga kerja, dan teknologi lokal untuk memberikan tambahan pendapatan, meningkatkan daya beli, mengurangi kemiskinan, dan sekaligus mendukung penurunan angka *stunting*. Dengan skema PKT-DD dalam pelaksanaan dana desa diharapkan dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, dengan memberikan honorarium (upah) langsung tunai kepada tenaga kerja yang terlibat, baik secara harian maupun mingguan, sehingga dapat memperkuat daya beli masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat terutama pada masa pandemi Covid-19 yang masih berlangsung hingga saat ini (Pamungkas, 2020).

#### **D. Membangun dan Memberdayakan Kemandirian Desa**

Perangkat yang digunakan untuk mengukur tingkat kemandirian desa dalam melakukan pembangunan adalah Indikator Desa Membangun (IDM). Tabel berikut ini menampilkan IDM menurut Kemendes PDTT.

**Tabel 1. Indikator Desa Membangun**

<b>Dimensi</b>	<b>Variabel</b>		<b>Indikator</b>		
Ketahanan Sosial	Kesehatan	1	Pelayanan kesehatan	1	Waktu tempuh ke prasarana kesehatan < 30 menit
				2	Tersedia tenaga kesehatan, bidan, dokter dan nakes lain
		2	Keberdayaan masyarakat untuk kesehatan	3	Akses ke Poskesdes, Polindes dan Posyandu
			4	Tingkat aktivitas Posyandu	
	3	Jaminan kesehatan	5	Tingkat kepesertaan BPJS	

<b>Dimensi</b>	<b>Variabel</b>		<b>Indikator</b>			
	Pendidikan	4	Akses pendidikan dasar dan menengah	6	Akses ke SD/MI < 3 km	
				7	Akses ke SMP/MTS < 6 km	
				8	Akses ke SMU/SMK < 6 km	
		5	Akses pendidikan non-formal	9	Kegiatan pemberantasan buta aksara	
				10	Kegiatan PAUD	
				11	Kegiatan PKBM/Paket ABC	
	6	Akses ke pengetahuan	12	Taman bacaan masyarakat atau perpustakaan desa		
			7	Memiliki solidaritas sosial	13	Kebiasaan gotong royong di desa
					14	Keberadaan ruang publik terbuka bagi warga yang tidak berbayar
	15	Ketersediaan fasilitas/lapangan olah raga				
	16	Terdapat kelompok kegiatan olah raga				
	8	Toleransi	17	Warga desa terdiri atas beberapa suku/etnis		
			18	Warga desa berkomunikasi sehari-hari dengan bahasa yg berbeda		
			19	Agama yang dianut sebagian besar warga di desa		
			9	Rasa aman penduduk	20	Warga desa membangun pemeliharaan poskamling lingkungan
					21	Partisipasi warga mengadakan siskamling
					22	Tingkat kejadian perkelahian massal di desa
					23	Penyelesaian perkelahian massal yang sering terjadi
			10	Kesejahteraan sosial	24	Terdapat akses ke Sekolah Luar Biasa
					25	Terdapat penyandang kesejahteraan sosial (anak jalanan, PSK, dan pengemis)
	26	Terdapat penduduk yang bunuh diri				
	11	Akses ke air bersih dan air minum layak	27	Mayoritas penduduk desa memiliki sumber air minum yang layak		
			28	Akses penduduk desa memiliki air untuk mandi dan mencuci		
	12	Akses ke sanitasi	29	Mayoritas penduduk mempunyai jamban		
30			Terdapat tempat pembuangan sampah			

<b>Dimensi</b>	<b>Variabel</b>		<b>Indikator</b>		
		13	Akses ke listrik	31	Jumlah keluarga yang telah memiliki aliran listrik
		14	Akses informasi dan komunikasi	32	Penduduk desa memiliki telepon selular dan sinyal yang kuat
				33	Terdapat siaran televisi lokal, nasional dan asing
				34	Terdapat akses internet
Ketahanan Ekonomi		15	Keragaman produksi masyarakat desa	35	Terdapat lebih dari satu jenis kegiatan ekonomi penduduk
		16	Tersedia pusat pelayanan perdagangan	36	Akses penduduk ke pusat perdagangan (pertokoan, pasar permanen dan semi permanen)
				37	Terdapat sektor perdagangan di permukiman (warung dan minimarket)
		17	Akses distribusi/logistik	38	Terdapat kantor pos dan jasa logistik
		18	Akses ke lembaga keuangan dan perkreditan	39	Tersedianya lembaga perbankan umum (pemerintah dan swasta)
				40	Tersedianya BPR
				41	Akses penduduk ke kredit
		19	Lembaga ekonomi	42	Tersedianya lembaga ekonomi rakyat (koperasi)
				43	Terdapat usaha kedai makanan, restoran, hotel dan penginapan
		20	Keterbukaan wilayah	44	Terdapat moda transportasi umum (transportasi angkutan umum, trayek reguler dan jam operasi angkutan umum)
	45			Jalan yang dapat dilalui oleh kendaraan bermotor roda empat atau lebih (sepanjang tahun kecuali musim hujan, kecuali saat tertentu)	
	46			Kualitas jalan desa (jalan terluas di desa dengan aspal, kerikil, dan tanah)	
Ekologi		21	Kualitas lingkungan	47	Ada/tidak adanya pencemaran air, tanah, dan udara
				48	Terdapat sungai yg terkena limbah
		22	Potensi/rawan bencana alam	49	Pencemaran air, tanah dan udara
				50	Kejadian bencana alam (banjir, longsor, karhutla)

Dimensi	Variabel		Indikator
			51 Upaya/tindakan terhadap potensi bencana alam (tanggap bencana, jalur evakuasi, peringatan dini dan ketersediaan peralatan penanganan bencana
			52 Upaya antisipasi, mitigasi bencana alam yg ada di desa

Sumber: Kemendes PDDT

Tabel IDM memperlihatkan betapa banyaknya komponen yang perlu diperhatikan dan dipenuhi untuk mencapai kategori desa yang diharapkan. Persoalan menjadi semakin rumit apabila hampir semua indikator di suatu desa masih mengandung masalah. Di lain pihak, keadaan dan kebutuhan masing-masing desa sangat beragam sehingga tidak dapat disamaratakan ketika pemerintah setempat menjalankan sebuah program untuk memberdayakan desa di wilayah tersebut.

Mengacu pada IDM, Kemendes PDDT mengelompokkan desa menjadi desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju, dan desa mandiri.

1. Desa sangat tertinggal atau pratama mengalami kerentanan akibat bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidak mampu mengelola potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi. Desa yang tergolong pratama ini mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya.
2. Desa tertinggal adalah desa yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi. Hanya saja semua itu belum, atau kurang dikelola dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia. Bentuk kemiskinan di desa ini pun bermacam-macam.
3. Desa berkembang adalah desa yang potensial untuk menjadi maju. Desa ini memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum memaksimalkannya untuk peningkatan kesejahteraan

masyarakat desa, kualitas hidup manusia, serta penanggulangan kemiskinan.

4. Desa maju adalah desa yang mempunyai potensi sumberdaya sosial, ekonomi dan ekologi, juga kemampuan mengelolanya demi peningkatankesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Sedangkan desa mandiri adalah desa maju yang mampu melaksanakan pembangunan desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat desa dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan.

Pembangunan yang tidak merata di perdesaan menjadi alasan utama masyarakat desa untuk meninggalkan wilayah tempat tinggal masing-masing dan merantau. Mereka pergi ke kota karena kehidupan di desa tidak layak, fasilitas umum terbatas, dan lapangan pekerjaan pun tidak mencukupi. Demikianlah yang disampaikan oleh Sulitayani (dalam Budiasa, 2019). Sedangkan menurut Ellis dan Freeman (dalam Prastyanti, 2015), penghasilkan keluarga yang rendah akibat sempitnya kepemilikan tanah dan ternak menjadi penyebab dari tingginya kemiskinan di perdesaan. Di samping itu, masyarakat terlalu mengandalkan pertanian, terutama tanaman pangan.

Terkait hal tersebut, banyak pihak berpendapat bahwa program-program pemerintah untuk menanggulangi kemiskinan selama ini tidak tepat sasaran dan tidak efisien. Alasannya, program-program tadi tidak menjadikan masyarakat lebih berdaya secara ekonomi. Justru masyarakat yang dibantu menjadisemakin bergantung pada pemerintah dan tidak kunjung sejahtera. Salah satu jenis bantuan yang dimaksud adalah Bantuan Langsung Tunai (BLT).

Kemiskinan masih tinggi ketika implementasi Undang-Undang tentang Desa memasuki tahun keempat. Oleh sebab itu dikeluarkan keputusan bersama 4 Menteri, yaitu Menteri Dalam

Negeri (Nomor 140-8698 Tahun 2017), Menteri Keuangan (Nomor 954/KMK.07/2017), Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Nomor 116 Tahun 2017), dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala BAPPENAS (Nomor 01/SKB/M.PPN/12/2017) tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang menekankan tentang Padat Karya Tunai (PDT).

Definisi pemberdayaan masyarakat desa sebagaimana dinyatakan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 merupakan upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumberdaya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga menyebutkan bahwa desa berkewajiban untuk mengembangkan pemberdayaan masyarakat desa. Adapun masyarakat desa berhak untuk meminta dan mendapatkan informasi, dan mengawasi serta menyampaikan aspirasi mengenai program pemberdayaan masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah desa.

Pemerintah desa dalam program pembangunan diharuskan melakukan pemberdayaan masyarakat. Apabila pemerintah desa tidak melakukan program pemberdayaan, maka masyarakat dapat menyampaikan aspirasinya untuk mendorong terciptanya program pemberdayaan yang harus dilakukan oleh pemerintah desa. Desa dapat mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa yang ada dalam membantu pelaksanaan fungsi pemberdayaan masyarakat. Contoh lembaga kemasyarakatan desa seperti PKK, Dasawisma, lembaga keagamaan, lembaga budaya, atau lembaga ekonomi. Adapun pemberdayaan yang dilakukan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, baik provinsi maupun kabupaten/kota, antara lain adalah dengan:

1. Menerapkan hasil pengembangan ilmu pengetahuan dan teknologi, teknologi tepat guna, dan temuan baru untuk kemajuan ekonomi dan pertanian masyarakat desa.
2. Meningkatkan kualitas pemerintahan dan masyarakat desa melalui pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan.
3. Mengakui dan memfungsikan institusi asli atau yang sudah ada di masyarakat desa.

Ketiga intervensi dari pemerintah tersebut di atas dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, serta pemantauan pembangunan desa dan kawasan perdesaan.

Pada tingkat kawasan perdesaan, program pemberdayaan desa dimaksudkan untuk meningkatkan akses terhadap pelayanan dan kegiatan ekonomi. Program kerjasama antardesa pada tingkat kawasan dapat diwujudkan dalam bentuk pemberdayaan. Lingkup kegiatan pemberdayaan masyarakat desa, sebagaimana diatur dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 meliputi:

1. Pelatihan usaha ekonomi, pertanian, perikanan dan perdagangan.
2. Pelatihan teknologi tepat guna.
3. Pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kepala desa, perangkat desa, dan Badan Pemusyawaratan Desa.
4. Peningkatan kapasitas masyarakat, antara lain:
  - a. kader pemberdayaan masyarakat desa;
  - b. kelompok usaha ekonomi produktif;
  - c. kelompok perempuan;
  - d. kelompok tani;
  - e. kelompok masyarakat miskin;
  - f. kelompok nelayan;
  - g. kelompok pengrajin;
  - h. kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
  - i. kelompok pemuda; dan
  - j. kelompok lain sesuai kondisi desa.

Pemberdayaan masyarakat desa merupakan upaya peningkatan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa. Pemberdayaan ini menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuasaan, kekuatan atau kemampuan kepada masyarakat agar setiap individu menjadi lebih berdaya. Pemberdayaan juga merupakan proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu supaya memiliki kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan pilihannya (Purbantara dan Mujianto, 2019).

Kemiskinan merupakan masalah multidemensi. Masalah ini berkaitan dengan ketidakmampuan akses secara ekonomi, sosial, politik, serta partisipasi dalam kehidupan di masyarakat. Inilah persoalan masyarakat perdesaan yang hingga saat ini belum bisa diselesaikan. Pemerintah berupaya menanggulangi kemiskinan di desa. keseriusan pemerintah tergambar pada amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 dimana Pasal 78 ayat (1) menyebutkan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Terus meningkatnya anggaran dana desa secara signifikan adalah langkah nyata komitmen negara memberdayakan serta menyejahterakan desa dan masyarakat desa. Upaya memperkuat keuangan desa melalui dana desa mengandung dua pengertian. Pertama, memperbanyak sekaligus mengintegrasikan dana pembangunan yang masuk ke desa. Dana desa menjadi jawaban atas kelangkaan sumber-sumber pendanaan di desa sehingga kesejahteraan di desa sukar ditingkatkan. Kedua, kebijakan dana desa sebagai bentuk kepercayaan terhadap desa untuk mengelola sumberdaya finansial secara mandiri (Zakaria dalam Budiasa, et.al., 2019).

### **BAB 3**

#### **ENTITAS PEMERINTAHAN BERNAMA DESA**

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia, desa adalah kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang kepala desa). Dalam konteks sistem pemerintahan, desa merupakan unit pemerintahan terendah dalam sistem pemerintahan Indonesia. Merujuk pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan NKRI (Zulpikar dkk., 2017).

Keberadaan desa, baik sebagai satuan pemerintahan maupun sebagai kesatuan masyarakat hukum sangat penting dalam penyelenggaraan negara. Sebagai satuan pemerintahan, desa menjadi ujung tombak (*front liner*) pelayanan kepada masyarakat. Adapun sebagai kesatuan masyarakat hukum, desa menjadi pondasi kokoh bagi sistem kemasyarakatan bangsa Indonesia serta menjadi landasan kuat untuk pengembangan sistem politik, ekonomi, sosial budaya, dan pertahanan keamanan. Mengingat begitu luas dan beragamnya kesatuan masyarakat, maka dikenal pula sebutan lain untuk desa di beberapa daerah, seperti Gampong di Aceh, Nagari di Sumatera Barat, Kepenghuluan di Riau, dan Kampung di Papua.

Jumlah desa di Indonesia terus meningkat seiring dengan terbentuknya desa-desa baru yang pada umumnya merupakan hasil dari pemekaran desa induk. Di sisi lain, terjadi pula penurunan jumlah desa di beberapa provinsi sebagai akibat dari naik statusnya beberapa desa menjadi kelurahan. Sampai dengan tahun 2021, terdapat 74.961 desa di Indonesia yang tersebar di seluruh provinsi, kecuali DKI Jakarta. Jumlah tersebut jauh lebih banyak ketimbang jumlah kelurahan yang hanya 8.882 kelurahan

se-Indonesia. Kondisi itu menunjukkan bahwa penyelenggaraan pemerintahan Indonesia di satuan terendah didominasi oleh desa, dimana jumlah desa mencapai 89 persen satuan pemerintahan terendah.

**Tabel 2. Jumlah Desa dan Kelurahan di Indonesia**

No	Provinsi	Jumlah Desa	Jumlah Kelurahan	Total
1	Aceh	6.497	19	6.516
2	Sumatera Utara	5.417	715	6.132
3	Sumatera Barat	928	231	1.159
4	Riau	1.591	285	1.876
5	Jambi	1.399	163	1.562
6	Sumatera Selatan	2.853	436	3.289
7	Bengkulu	1.341	173	1.514
8	Lampung	2.435	219	2.654
9	Kep. Bangka Belitung	309	84	393
10	Kep. Riau	275	142	417
12	DKI Jakarta	-	267	267
13	Jawa Barat	5.312	645	5.957
14	Jawa Tengah	7.809	753	8.562
15	DI Yogyakarta	392	46	438
16	Jawa Timur	7.724	772	8.496
17	Banten	1.238	314	1.552
18	Bali	636	80	716
19	Nusa Tenggara Barat	1.005	147	1.152
20	Nusa Tenggara Timur	3.026	327	3.353
21	Kalimantan Barat	2.031	106	2.137
22	Kalimantan Tengah	1.433	143	1.576
23	Kalimantan Selatan	1.864	143	2.007
24	Kalimantan Timur	841	197	1.038
25	Kalimantan Utara	447	35	482
26	Sulawesi Utara	1.507	333	1.840
27	Sulawesi Tengah	1.842	178	2.020
28	Sulawesi Selatan	2.255	796	3.051
29	Sulawesi Tenggara	1.908	401	2.309
30	Gorontalo	657	77	734
31	Sulawesi Barat	575	75	650
32	Maluku	1.198	50	1.248
33	Maluku Utara	1.063	136	1.199
34	Papua Barat	1.742	245	1.987
35	Papua	5.411	149	5.560
<b>Indonesia</b>		<b>74.961</b>	<b>8.882</b>	<b>83.843</b>

Sumber: BPS dan Kemendagri (2021)

## A. Tipologi Desa

Desa dibedakan berdasarkan tipologi atau tipenya. Tipologi desa dapat disandarkan pada berbagai aspek menyangkut desa yang bersangkutan, seperti asal-usul pembentukan, topografi, kegiatan ekonomi masyarakat, kemampuan keswadayaan masyarakat, dan lain-lain. Adisasmita (2013) membagi desa berdasarkan tipologinya ke dalam enam tipe sebagai berikut.

1. Berdasarkan aspek topografinya, desa terbagi sekurang-kurangnya menjadi empat, yaitu desa daerah pegunungan, desa dataran tinggi, desa dataran rendah, dan desa pesisir (pantai).
2. Berdasarkan aspek kegiatan pokoknya, desa terbagi menjadi desa agrobisnis, desa agroindustri, desa pariwisata, dan desa non-pertanian.
3. Berdasarkan kemampuan keswadayaannya, desa meliputi tiga tipe yakni desa swadaya (tradisional), desa swakarya (transisional), dan desa swasembada (modern).
4. Tipologi desa dibedakan menurut kondisi sosialnya, yaitu desa maju, desa kurang maju, desa berpenduduk padat, dan desa terisolasi atau desa perbatasan.
5. Tipologi desa dilihat dari keterkaitan antara dua variabel/faktor, misalnya antara tingkat kemakmuran (yang dicerminkan oleh tingkat pendapatan perkapita masyarakat) dan kemampuan berkembangnya suatu daerah perdesaan yang diperlihatkan oleh tingkat pertumbuhan PDRB-nya.
6. Tipologi desa dikelompokkan berdasarkan keterkaitan antara potensi pertumbuhan (*growth potential*) dengan ketersediaan prasarana dan sarana pembangunan desa. *Growth potential* di sini meliputi sumberdaya penduduk dan sumberdaya alam yang dicerminkan oleh kegiatan-kegiatan sektoral dan subsektoral di desa yang bersangkutan. Adapun prasarana pembangunan mencakup ketersediaan jaringan jalan dan irigasi, sedangkan sarana

pembangunan mencakup fasilitas pelayanan ekonomi serta fasilitas pelayanan sosial.

Selain keenam tipologi tersebut, dapat pula ditambahkan tipologi desa berdasar asal-usulnya sebagaimana dikemukakan oleh Nurcholis (2011), yaitu:

1. Desa yang lahir, tumbuh, dan berkembang berdasarkan hubungan kekerabatan sehingga membentuk persekutuan hukum genealogis atau seketurunan.
2. Desa yang muncul karena adanya hubungan tinggal dekat sehingga membentuk persekutuan hukum teritorial.
3. Desa yang muncul karena adanya tujuan khusus seperti kebutuhan yang ditentukan oleh faktor-faktor ekologis.
4. Desa yang muncul karena adanya kebijakan dari atas, seperti undang-undang atau peraturan pemerintah yang mendorong terbentuknya desa transmigrasi.

Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020 (perubahan pertama atas Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020) pada Pasal 1 menyebutkan bahwa tipologi desa adalah keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan desa. Desa dapat dikelompokkan ke dalam lima kategori berdasarkan tipologinya, yaitu:

1. Desa Mandiri adalah desa maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kehidupan sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa dengan ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan.
2. Desa Maju adalah desa yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi dan ekologi, serta kemampuan mengelolanya untuk peningkatan

kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan.

3. Desa Berkembang adalah desa potensial menjadi Desa Maju, yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum mengelolanya secara optimal untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia dan menanggulangi kemiskinan.
4. Desa Tertinggal adalah desa yang memiliki potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi tetapi belum, atau kurang mengelolanya dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya.
5. Desa Sangat Tertinggal adalah desa yang mengalami kerentanan karena masalah bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial sehingga tidakberkemampuan mengelola potensi sumberdaya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya.

Sehubungan dengan pengelompokan tipologinya, perlu pula dikemukakan perspektif atau paradigma yang berkembang seiring dengan kebijakan, sikap politik, program serta tindakan yang masuk ke desa. Harus diakui bahwa selama ini terdapat sejumlah perspektif desa yang cenderung meminggirkan, meremehkan, bahkan melemahkan desa. Setidaknya ada empat cara pandang atau perspektif yang mencerminkan hal itu menurut Eko (2015), yaitu:

1. Perspektif yang melihat desa sebagai kampung halaman Hal ini muncul akibat dari banyaknya orang yang merantau jauh dari desa, baik melalui jalur urbanisasi, transmigrasi maupun mobilitas sosial. Para petinggi serta orang-orang sukses di kota-kota besar begitu bangga menyebut dirinya “orang desa”. Fenomena mudik juga menjadi contoh tentang nostalgia para perantau terhadap desanya. Cara pandang ini tidak salah. Tetapi di balik itu,

terkandung kesan bahwa ada yang salah dalam pembangunan. Mengapa urbanisasi terus berlangsung? Mengapa pembangunan bias kota? Mengapa desa tetap kesulitan menyediakan kehidupan dan penghidupan bagi warga setempat?

2. Perspektif desa sebagai wilayah

Perspektif ini tidak mengenal desa, melainkan wilayah/kawasan perdesaan sebagai area untuk pelayanan publik dan pembangunan ekonomi. Pendekatan ini mengabaikan entitas lokal seperti desa. Karena itu wajar jika setiap jenis pembangunan kawasan perdesaan, mulai dari industri, perkebunan, pertambangan dan lain-lain, selalu menghadirkan konflik antara desa dengan pemerintah atau dengan swasta.

3. Perspektif desa sebagai pemerintahan

Perspektif ini mengatakan bahwa pemerintahan mengalir secara hierarkis dan *top down* dari tangan Presiden sampai ke desa. Desa adalah unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas administratif dan membantu program-program pemerintah yang masuk ke desa. Pendekatan yang mengutamakan pembinaan dan kontrol ini tidak memperkuat desa, melainkan justru memperlemah dan menciptakan ketergantungan.

4. Perspektif sektoral atas desa

Kementerian/lembaga secara sektoral menempatkan desa sebagai hilir, lokasi, dan objek proyek. Ini yang disebut dengan pendekatan mutilasi. Pendekatan ini melihat secara liberal, yang memandang desa sebagai masyarakat tanpa pemerintah dan pemerintahan. Cara pandang ini yang melahirkan program-program pemberdayaan masuk ke desa dengan membawa Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang diberikan kepada kelompok-kelompok masyarakat, seraya mengabaikan dan meminggirkan institusi desa.

Keempat perspektif tersebut menggambarkan betapa desa masih dianggap belum menunjukkan keberdayaan sebagai desa yang mempunyai wilayah, kekuasaan, pemerintahan, institusi lokal, penduduk, tanah, dan sumberdaya ekonomi. Gambaran tersebut sekaligus mengabaikan bahwa setiap warga desa terikat secara sosiometrik dengan masyarakat, institusi lokal, dan pemerintah desa (Sasongko, 2021).

## **B. Desa dalam Tata Pemerintahan Indonesia**

Desa adalah representasi dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan tumbuh seiring dengan berkembangnya kehidupan masyarakat Indonesia. Oleh karena itu, desa merupakan salah satu entitas tidak terpisahkan serta diakui keberadaannya dalam sejarah dan perkembangan tata pemerintahan Indonesia. Dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, Indonesia terdiri atas beberapa provinsi. Selanjutnya, provinsi terdiri atas beberapa kabupaten/kota. Dalam setiap kabupaten/kota terdapat satuan pemerintahan terendah, yaitu desa dan kelurahan. Meskipun keduanya merupakan satuan pemerintahan terendah, status desa dan kelurahan tidaklah sama.

Desa adalah satuan pemerintahan yang diberi hak otonomi adat sehingga merupakan badan hukum, sedangkan kelurahan adalah satuan pemerintahan administrasi yang hanya merupakan kepanjangan tangan dari pemerintah kabupaten/kota. Jadi, kelurahan hanyalah wilayah berjalannya pelayanan pemerintahan dari pemerintah kabupaten/kota di kelurahan setempat. Sedangkan desa adalah wilayah dengan batas-batas tertentu sebagai kesatuan masyarakat hukum (adat) yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal-usulnya (Nurcholis, 2011).

Menurut Sutarjo Kartohadikusumo, desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak mengelola dan menjalankan rumah tangganya sendiri dengan pemerintahan terendah di bawah kecamatan. Desa tidak tertutup dari dunia luar, melainkan wilayah terbuka yang selalu

berinteraksi dengan kota dalam bentuk pertukaran arus barang maupun jasa. Walaupun desa mendapat pengaruh dari luar, namun ciri khasnya tidak hilang. Desa tetap memiliki kelembagaan yang khas dan mandiri sebagai hasil dari proses evolusi budaya sejak ratusan, bahkan ribuan tahun yang lalu. Desa merupakan suatu hasil menyatunya peristiwa kelompok masyarakat dengan lingkungan. Hasil tersebut merupakan suatu bentuk atau kenampakan di muka bumi yang disebabkan oleh aspek-aspek sosial, ekonomi maupun kultural yang saling berinteraksi dan juga ketika berhubungan dengan wilayah lain.

Berdasarkan tingkat pendidikan dan tingkat teknologi, penduduk desa dapat dikatakan belum berkembang, maka wujud wilayah ini tidak luas, corak kehidupan bersifat agraris dan cenderung sederhana. Penduduknya tidak terlalu banyak dan letak wilayahnya terbelah jauh dari kota. Rata-rata desa terdiri atas permukiman penduduk dan pertanian. Kondisi jalan belum begitu baik dan sarana transportasi masih minim.

Berikut ini ciri-ciri desa sebagai wilayah tempat tinggal menurut para ahli sosiologi:

1. Penduduknya terdiri atas satu suku bangsa saja.
2. Hubungan bersifat tertutup.
3. Hubungan sosial ekonomi dan bersifat agraris.
4. Lingkungan cenderung tenang dan menyegarkan.
5. Jarang sekali manusia datang dan pergi.
6. Potensi yang ada berupa pengolahan tanah, perikanan, perkebunan, hutan, dan kerajinan.

Penyebutan desa yang beragam menunjukkan karakteristik khusus dan sesuai dengan adat istiadat di kawasan masing-masing. Desa secara umum berpenduduk beberapa ribu orang saja, kebanyakan masih berhubungan keluarga atau kerabat. Tidak mengherankan, sering kita temui dalam satu desa tersebut merupakan satu saudara semua atau kerabat (Hasanatang, 2021).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pada Pasal 1 menyatakan bahwa,

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.

Selanjutnya disebutkan bahwa, “Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan NKRI”. Adapun yang disebut sebagai pemerintahan desa diatur dalam Pasal 3, yaitu “Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain, dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa”. Salah satu unsur penyelenggara tersebut adalah BPD. Setidaknya BPD disebutkan sebanyak 41 kali dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Hal ini menandakan posisi penting BPD dalam pengelolaan pemerintahan desa.

Selanjutnya disebutkan dalam Pasal 24 bahwa penyelenggaraan pemerintahan desa didasarkan pada azas: a) kepastian hukum; b) tertib penyelenggaraan pemerintahan; c) tertib kepentingan umum; d) keterbukaan; e) proporsionalitas; f) profesionalitas; g) akuntabilitas; h) efektivitas dan efisiensi; i) kearifan lokal; j) keberagaman; dan k) partisipatif.

### **C. Struktur Pemerintahan Desa**

Penyelenggaraan negara Indonesia mengenal adanya desa sebagai struktur pemerintahan terendah. Keberadaan desa telah berlangsung bahkan jauh sebelum kedatangan Belanda ke bumi nusantara serta tentunya sebelum Indonesia merdeka dan berbentuk sebagai negara berdaulat. Sejak dulu, desa telah bersifat otonomi. Hal ini semakin dipertegas oleh beberapa

pendapat tentang definisi desa sebagaimana dikutip Nurcholis (2011) sebagai berikut.

1. Desa adalah suatu perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial ekonomis, politis, dan kultural yang terdapat di situ dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain (R. Bintarto, 1968).
2. Desa adalah salah satu bentuk kuno dari kehidupan bersama sebanyak beberapa ribu orang, hampir semuanya saling mengenal; kebanyakan yang termasuk di dalamnya hidup dari pertanian, perikanan, dan sebagainya usaha-usaha yang dapat dipengaruhi oleh hukum dan kehendak alam. Dan dalam tempat tinggal itu terdapat banyak ikatan-ikatan keluarga yang rapat, ketaatan, dan kaidah-kaidah sosial (P.J. Bournen, 1971).
3. Desa atau dengan nama aslinya yang setingkat yang merupakan kesatuan masyarakat hukum berdasarkan susunan asli adalah suatu “badan hukum” dan adalah pula “badan pemerintahan”, yang merupakan bagian wilayah kecamatan atau wilayah yang melingkunginya (I Nyoman Beratha, 1982).
4. Desa adalah suatu kesatuan masyarakat berdasarkan adat dan hukum adat yang menetap dalam suatu wilayah yang tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir dan batin yang sangat kuat, baik karena keturunan maupun karena sama-sama memiliki kepentingan politik, ekonomi, sosial dan keamanan; memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama; memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan urusan rumah tangga sendiri (Unang Soenardjo, 1984).

Nurcholis (2011) selanjutnya menyarikan definisi desa berdasarkan keempat pendapat di atas sebagai berikut.

Desa adalah suatu wilayah yang didiami oleh sejumlah penduduk yang saling mengenal atas dasar hubungan

kekerabatan dan/atau kepentingan politik, sosial, ekonomi, dan keamanan yang dalam pertumbuhannya menjadi kesatuan masyarakat hukum berdasarkan adat sehingga tercipta ikatan lahir batin antara masing-masing warganya, umumnya warganya hidup dari pertanian, mempunyai hak mengatur rumah tangga sendiri, dan secara administratif berada di bawah pemerintahan kabupaten/kota.

Pendapat di atas menunjukkan bahwa desa merupakan suatu wilayah tertentu yang dihuni oleh komunitas masyarakat. Keberadaan desa diakui secara hukum dan mempunyai otoritas atau kewenangan mengatur kepentingan serta kebutuhan warganya. Untuk keperluan itu, desa dilengkapi perangkat pemerintahan desa yang secara administratif berada di bawah dan bertanggung jawab kepada pemerintah kabupaten/kota.

Semula desa merupakan bagian dari wilayah kecamatan. Perubahan paradigma pemerintahan Indonesia pasca berlakunya otonomi daerah telah mengubah status kecamatan menjadi Satuan Perangkat Kerja Daerah (SKPD) dalam lingkup Pemerintah Kabupaten/Kota. Perubahan tersebut sekaligus juga mengubah status desa yang tadinya merupakan bagian wilayah kecamatan menjadi langsung berada di bawah pemerintah kabupaten/kota. Guna mengakomodasi kepentingan desa, pemerintah bersama-sama dengan DPR telah menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Definisi tentang desa yang termaktub dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mempertegas keberadaan desa sebagai satu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai wilayah dengan batas-batas tertentu serta memiliki otoritas untuk mengatur serta mengurus kebutuhan dan kepentingan warga desa yang bersangkutan. Negara mengakui keberadaan desa dan pengakuan ini ditunjukkan antara lain dengan menempatkan pemerintahan desa di bawah pemerintahan kabupaten/kota. Dengan kata lain, desa merupakan entitas terkecil/terendah dalam sistem pemerintahan Indonesia.

Sebagai satuan terkecil dari negara Indonesia, desamenjadi arena politik paling dekat dalam kaitannya antara masyarakat dengan pemegang kekuasaan (perangkat desa). Disatu sisi, para perangkat desa menjadi bagian dari birokrasi negara yang mengemban tugas kenegaraan, yakni menjalankan birokratisasi di *level* desa, melaksanakan program-program pembangunan, dan memberikan pelayanan administratif kepada masyarakat. Tugas penting pemerintah desa adalah memberi pelayanan administratif (surat-menyurat) kepada warga (Depdagri, 2007).

Desa juga berwenang untuk mengatur serta menangani urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat. Kewenangan ini diperoleh sebagai konsekuensi dari pengakuan negara atas hak asal-usul dan hak tradisional desa. Hak dan kewenangan tersebut dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pengakuan dan penghormatan atas kewenangan desa tersebut dilandasi keberagaman yang sudah melekat pada desa sebelum Negara Kesatuan Republik Indonesia terbentuk (rekognisi). Adapun kewenangan desa yang dilaksanakan oleh pemerintah desa mencakup kewenangan di bidang urusan pemerintah desa yaitu pada penyelenggaraan pemerintah desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan adat istiadat desa.

Desa sebagai jenjang terendah dalam struktur pemerintahan Indonesia memiliki karakteristik yang unik. Interaksi sosial di desa dipengaruhi oleh faktor ketergantungan yang sangat kuat antara masyarakat dan pemimpinnya, baik pemimpin formal maupun pemimpin non-formal di tingkat lokal. Biasanya yang disebut pemimpin formal adalah Kepala Desa maupun perangkat desa, sedangkan pemimpin non-formal di antaranya pemuka adat, agama, pejabat pemerintah di desa, orang paling mampu secara ekonomi maupun mereka yang dianggap tetua di desa.

Di masa lalu dan mungkin saja masih terjadi di masa kini, hubungan masyarakat dengan pemimpin di desa layaknya hubungan antara penguasa dan rakyatnya. Keputusan yang terkait dengan hajat hidup orang banyak sering kali diwakilkan atau diwakili oleh pemimpin di desa. Makna partisipasi masyarakat juga menjadi sangat sederhana yakni warga yang digerakkan oleh perintah dan pengarahan para pemimpinnya. Partisipasi bukan karena kesadaran masyarakat yang bersangkutan atau yang sering disebut sebagai partisipasi semu. Masyarakat hadir secara fisik dalam musyawarah desa maupun musyawarah rencana pembangunan desa, tetapi usulan dan keputusan musyawarah didominasi pemimpin lokal yang menjadi elit desa, sehingga terkesan masyarakat hadir semata untuk memperkuat elit desa tersebut (Dakelan et.all., 2016).

#### **D. Kewenangan Desa**

Desa merupakan komunitas yang menyelenggarakan urusannya secara otonom dan diakui oleh pemerintah sebagai kesatuan masyarakat hukum. Dengan demikian, desa mempunyai lembaga yang mapan guna mengatur tata kehidupan masyarakatnya. Pengakuan atas keberadaan desa telah diakomodasi dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menurut Silahuddin (2015) memosisikan desa sebagai organisasi campuran (*hybrid*) antara masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*). Sistem pemerintahan di desa berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala kewenangannya (*authority*). Desa tidak lagi identik dengan pemerintah desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga berwenang untuk mengatur desa seperti halnya pemerintahan desa.

Kewenangan merupakan hak penting sebuah desa supaya dapat mengatur rumah tangganya sendiri. Kewenangan desa

dapat dikelompokkan menjadi kewenangan bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, bidang pelaksanaan pembangunan desa, bidang pembinaan kemasyarakatan desa, dan bidang pemberdayaan masyarakat desa yang berdasarkan prakarsa masyarakat atau yang berdasarkan hak asal-usul dan yang berdasarkan adat istiadat desa. Sementara berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal-usul, kewenangan lokal berskala desa, kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah dan pemerintah daerah, serta kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah dan pemerintah daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Terkait kewenangan asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, terlihat bahwa kewenangan desa bukanlah sisayang dilimpahkan oleh pemerintah daerah tetapi lebih sesuai dengan azas rekognisi dan subsidiaritas. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul merupakan kewenangan warisan yang masih dijaga dan atas prakarsa desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat. Adapun kewenangan lokal berskala desa merupakan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa. Kedua kewenangan ini diharapkan dapat menjadikan desa berdaulat, mandiri, dan berkarakter.

1. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul

Kewenangan ini berarti hak-hak asli yang telah ada sebelum negara Indonesia terbentuk dan merdeka pada tahun 1945 serta tetap dijalankan oleh desa setelahnya sampai sekarang. Arti lainnya adalah hak-hak asli yang muncul dari prakarsa desa bersangkutan maupun prakarsa masyarakat setempat, sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan perundang-undangan yang berlaku. Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara termasuk pengelolaan aset (sumberdaya alam, tanah ulayat, tanah kas desa) dalam wilayah yurisdiksi desa, pembentukan struktur pemerintahan desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat, dan

melestarikan adat dan budaya setempat. Kewenangan asal-usul desa setidaknya terdiri atas:

- a. sistem organisasi masyarakat adat;
- b. pembinaan kelembagaan masyarakat;
- c. pembinaan lembaga dan hukum adat;
- d. pengelolaan tanah kas desa;
- e. pengembangan peran masyarakat desa.

**Tabel 3. Kewenangan Desa Berdasarkan Hak Asal-usul**

<b>Kewenangan Desa</b>	<b>Kewenangan Desa adat</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>- sistem organisasi perangkat desa;</li> <li>- sistem organisasi masyarakat adat;</li> <li>- pembinaan kelembagaan masyarakat;</li> <li>- pembinaan lembaga dan hukum adat;</li> <li>- pengelolaan tanah kas desa;</li> <li>- pengelolaan tanah desa atau tanah hak milik desa yang menggunakan sebutan setempat;</li> <li>- pengelolaan tanah bengkok;</li> <li>- pengelolaan tanah pecatu;</li> <li>- pengelolaan tanah titisara;</li> <li>- pengembangan peran masyarakat desa.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- penataan sistem organisasi dan kelembagaan masyarakat adat;</li> <li>- pranata hukum adat;</li> <li>- pemilikan hak tradisional;</li> <li>- pengelolaan tanah kas desa adat;</li> <li>- pengelolaan tanah ulayat;</li> <li>- kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa adat;</li> <li>- pengisian jabatan kepala desa adat dan perangkat desa adat;</li> <li>- masa jabatan kepala desa adat.</li> </ul>

Sumber: Dakelan et.all. (2016)

## 2. Kewenangan lokal berskala desa

Kewenangan ini mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang telah dijalankan oleh desa, misalnya pengelolaan pasar desa, pengelolaan jaringan irigasi, pembinaan kesehatan masyarakat, pengelolaan Posyandu, dan sebagainya. Kewenangan lokal berskala desa memiliki kriteria:

- a. mementingkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat;

- b. mempunyai lingkup pengaturan dan kegiatan hanya di dalam wilayah dan masyarakat desa yang mempunyai dampak internal desa;
- c. berkaitan dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa;
- d. kegiatan yang telah dijalankan oleh desa atas dasar prakarsa desa;
- e. program kegiatan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dan pihak ketiga yang telah diserahkan dan dikelola oleh desa;
- f. kewenangan yang telah diatur dalam peraturan perundang-undangan tentang pembagian kewenangan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota.

Kewenangan lokal berskala desa meliputi bidang-bidang pemerintahan, pembangunan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Pelaksanaan kewenangan ini berkonsekuensi terhadap masuknya program-program pemerintah ke ranah desa (Sasongko, 2021).

#### **E. Kewenangan Pengelolaan Aset Desa**

Pengelolaan aset desa, seperti yang disebutkan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2016, menerapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Tanah kas desa disebut sebagai sebuah bentuk aset desa dalam Pasal 2 (ayat 2), dan prinsip-prinsip pengelolaan yang disebutkan di atas disebutkan kembali dalam Pasal 3. Pasal 11 menetapkan empat format penggunaan asetdesa. Tiga di antaranya berkaitan dengan aset lahan: sewa, kerja sama, dan Bangun Guna Serah/Bangun Serah Guna (BGS/BSG). Penduduk desa menyewa sebidang tanah untuk ditanami, seperti itulah umumnya penggunaan tanah kas desa. Skema BGS/BSG memungkinkan transfer kepemilikan dari pemilik kepada desa setelah fasilitas yang dibangun melalui skema ini telah digunakan selama 20 tahun.

Di bawah skema kerja sama, desa membentuk usaha bersama dengan pihak ketiga sebagai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) atau perusahaan swasta. BUMDes diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 dan didefinisikan sebagai “badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.”

Format-format yang berbeda dalam pengelolaan aset desa dijelaskan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 Pasal 12, 14, 15, dan 16. Matriks di bawah ini menunjukkan karakteristik dari setiap format.

**Tabel 4. Skema Penggunaan Tanah Kas Desa**

	<b>Sewa (Pasal 12)</b>	<b>Kerja sama/ Joint Venture (Pasal 14)</b>	<b>BGS/BSG (Pasal 15-16)</b>
<b>Masa Sewa Maksimal</b>	3 tahun, bisa diperpanjang	15 tahun, bisa diperpanjang	20 tahun, bisa diperpanjang. Untuk perpanjangan, berlaku penetapan dalam Pasal 14.
<b>Prasyarat</b>	Tidak ada	Hanya dapat diberlakukan jika anggaran desa tidak mencukupi untuk memenuhi operasional, pengelolaan dan/atau biaya perbaikan aset.	Hanya dapat diberlakukan kalau anggaran desa tidak mencukupi untuk membangun fasilitas yang dibutuhkan dan diperlukan di atas tanah tersebut.
<b>Kewajiban</b>	Lebih lanjut diatur dalam peraturan yang lebih rendah (kabupaten/desa)	Kontribusi tahunan dan bagi hasil (bisa dinegosiasikan)	Kontribusi tahunan dan pengelolaan fasilitas. Kepemilikan fasilitas ada pada desa pada akhirnya (skema BGS) atau menjelang selesainya pembangunan fasilitas (skema BSG).

Sumber: Permendagri Nomor 1 Tahun 2016; Krishnamurti (2019)

## **F. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**

Konsekuensi logis kewenangan dan tuntutan dari pelaksanaan otonomi desa adalah ketersediaan dana yang cukup. Wasistiono dan Tahir (2006) menyatakan bahwa pembiayaan atau keuangan sangat penting dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa, sebagaimana juga pada penyelenggaraan otonomi daerah.

Sejalan dengan pernyataan bahwa “*autonomy*” identik dengan “*auto money*”, maka untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri desa membutuhkan dana atau biaya yang memadai guna mendukung pelaksanaan kewenangannya. Untuk mewujudkan otonomi yang diberikan kepada desa, desa membutuhkan biaya. Pembiayaan tersebut memiliki hubungan dengan Dana Desa. Hal ini tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang memberikan jaminan yang lebih pasti bahwa setiap desa akan menerima dana dari pemerintah melalui anggaran negara dan daerah yang jumlahnya sangat besar, jauh melebihi nominal yang selama ini tersedia dalam anggaran desa (Rahayu, 2017).

Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 menyebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), serta ditetapkan dengan peraturan desa. Desa yang merupakan daerah otonom terendah, otomatis akan menjadi objek dari sistem desentralisasi fiskal yang diperoleh dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Pengelolaan keuangan desa diturunkan dalam bentuk kebijakan desa berupa APBDesa. APBDesa adalah peraturan desa yang memuat sumber-sumber penerimaan dan alokasi pengeluaran desa selama satu tahun (Yunianti, 2015).

Setelah pengesahan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa diharapkan dapat lebih terakomodir. Pemberian kesempatan yang lebih besar bagi desa untuk mengurus tata pemerintahannya

sendiri serta pemerataan pelaksanaan pembangunan diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Dengan demikian permasalahan seperti kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya lainnya dapat diminimalkan.

Secara nasional, pemerintah telah mengalokasikan anggaran dana desa dengan nilai yang terbilang fantastis untuk sebuah kebijakan yang baru. Berdasarkan data pada Kementerian Keuangan RI (Nota Keuangan), jumlah dana desa yang telah dianggarkan oleh pemerintah untuk lima tahun pertama adalah sebesar Rp247,75 triliun dengan rincian: tahun 2015 sebesar Rp20,77 triliun; tahun 2016 sebesar Rp46,98 triliun; tahun 2017 sebesar Rp50 triliun; tahun 2018 sebesar Rp60 triliun; dan tahun 2019 sebesar Rp70 triliun. Momentum dana desa diharapkan dapat membiayai penyelenggaraan pemerintahan, dalam bidang pelaksanaan pembangunan, kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dana desa secara spesifik diharapkan dapat mengurangi jumlah desa tertinggal sampai 5.000 desa, dan meningkatkan jumlah desa mandiri sedikitnya 2.000 desa pada tahun 2019. Fakta menunjukkan bahwa pada tahun 2015 jumlah desa mandiri sebanyak 3.608 dari 73.709 atau 4,89 persen dan jumlah desa tertinggal sebanyak 33.592 dari 73.709 atau 45,57 persen (Kemendes PDPT, 2019).

Peran besar yang diperoleh oleh desa tentunya memiliki konsekuensi berupa tanggung jawab yang besar pula. Maka dari itu pemerintah desa harus mampu menerapkan prinsip akuntabilitas dalam tata pemerintahannya. Artinya, semua kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku (Prihandoko, 2021).

Sebagai sebuah entitas pemerintahan, desa memerlukan sumber dana guna membiayai program dan kegiatan pemerintahan dan pelayanan, pembangunan, serta pemberdayaan masyarakat. Berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014, pendapatan desa meliputi semua penerimaan melalui rekening

desa yang merupakan hak desa dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan desa dapat berasal dari: (1) Pendapatan Asli Desa; (2) Transfer; (3) Dana Desa; (4) Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota dan retribusi daerah; (5) Alokasi Dana Desa; serta (6) Bantuan keuangan APBD Pemerintah Provinsi serta Pemerintah Kabupaten/Kota.

Beranjak dari ketentuan di atas, dapat dinyatakan bahwa ada tujuh sumber dana bagi desa, yaitu:

1. Pendapatan asli desa:
  - a. Hasil usaha desa, misalnya desa mempunyai Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) bidang usaha pembuatan kerajinan, keuntungannya masuk dalam hasil usaha desa.
  - b. Hasil kekayaan desa, misalnya tanah kas desa, pasar desa, bangunan desa, wisata yang dikelola desa, hutan desa.
  - c. Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, yaitu peran serta masyarakat berupa tenaga atau barang yang dapat dinilai dengan uang, misalnya iuran desa.
  - d. Lain-lain pendapatan asli desa, seperti biaya ganti cetak surat, biaya legalisasi surat-surat, sewa tanahdesa.
2. Dana Desa yang bersumber dari APBN, yaitu sumber dana yang berasal dari APBN yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk menyelenggarakan pemerintahan, pembangunan desa, pembinaan, dan pemberdayaan masyarakat.
3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, seperti bagi hasil pajak bumi dan bangunan.
4. Alokasi Dana Desa dari kabupaten/kota, yaitu dana yang dialokasikan oleh kabupaten untuk desa yang bersumber dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten untuk desa.

5. Bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.
6. Hibah dan sumbangan pihak ketiga.
7. Lain-lain pendapatan desa yang sah.

Jelaslah bahwa dana desa merupakan sumber penerimaan desa yang tergolong sebagai dana transfer. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 yang kemudian diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 menyebutkan bahwa Dana Desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat (Sasongko, 2021).

Tahap-tahap penyusunan APBDesa sampai keseluruhan pelaksanaannya dilaporkan sebagai bentuk pertanggungjawaban dapat dilihat dalam tabel berikut ini.

**Tabel 5. Tahapan Penyusunan APBDesa**

<b>Tahapan</b>	<b>Proses</b>	<b>Pembahasan</b>	<b>Waktu</b>
Penyusunan RAPBDesa	Sekdes menyusun RAPBDesa berdasarkan RKP Desa RAPBDesa disampaikan kepada Kepala Desa		September - Oktober
Pembahasan dan Penetapan RAPBDesa	Kepala desa menyampaikan RAPBDesa kepada BPD	Mengulas ( <i>me-review</i> ) substansi RAPBDesa dan memastikan RAPBDesa telah sesuai dengan RKP Desa	Oktober
	RAPBDesa dibahas dan disepakati bersama kepala desa dan BPD	RAPBDesa disepakati menjadi Rancangan Perdes tentang APBDesa	Paling lambat bulan Oktober tahun berjalan

<b>Tahapan</b>	<b>Proses</b>	<b>Pembahasan</b>	<b>Waktu</b>
Evaluasi oleh Bupati	Kepala desa menyampaikan Rancangan Perdes APBDesa kepada bupati melalui camat		Disepakati paling lambat 3 (tiga) hari sejak evaluasi
Pelaksanaan APBDesa	Kepala desa melaksanakan seluruh kegiatan APBDesa	Proses pelaksanaan APBDesa dapat dilihat dalam Permendagri No. 114 Tahun 2014, Pasal 52	Januari - Desember
Laporan dan Pertanggung-jawaban APBDesa	Laporan realisasi APBDesa semester pertama		Akhir bulan Juli tahun berjalan
	Laporan realisasi APBDesa semester akhir		Akhir bulan Januari tahun berikutnya
	Laporan pertanggungjawaban keseluruhan pelaksanaan APBDesa		Paling lambat 1 bulan setelah akhir tahun

Sumber: Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 dan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014

## **BAB 4**

### **PEMBANGUNAN DAN PEMBERDAYAAN DESA**

#### **A. Konsep Pembangunan Desa**

##### **1. Definisi Pembangunan**

Pembangunan adalah upaya meningkatkan kemampuan manusia untuk mempengaruhi masa depannya. Terdapat lima implikasi pokok dalam pembangunan sebagai berikut

- a. *Capacity*: pembangunan berarti membangkitkan kemampuan optimal manusia, baik perorangan maupun kelompok.
- b. *Equity*: mendorong pertumbuhan kebersamaan serta meratanya nilai dan kemakmuran.
- c. *Empowerment*: menaruh kepercayaan pada masyarakat untuk mengembangkan diri sesuai kemampuan yang ada pada masing-masing. Kepercayaan tersebut berupa kesempatan yang sama, kebebasan untuk memilih, dan kekuasaan untuk mengambil keputusan.
- d. *Sustainability*: membangkitkan kemampuan untuk membangun secara mandiri
- e. *Independence*: mengurangi ketergantungan negara yang lain serta menumbuhkan hubungan yang saling menghormati.

Tiga sasaran pembangunan adalah pengangguran, kemiskinan, dan ketimpangan. Jika angka ketiganya menurun, berarti pembangunan bisa dianggap berhasil. Tetapi apabila terjadi kebalikannya, sulit dikatakan bahwa ada pembangunan yang tengah berlangsung. Sayangnya, jurang ketimpangan pembangunan antara perkotaan dan perdesaan sangat lebar. Pembangunan perdesaan tertinggal jauh sehingga membutuhkan bantuan dari pemerintah, di antaranya berupa dana desa (Aziz, 2016).

Makna pembangunan bersifat dinamis, maka tidak boleh dilihat dari konsep yang statis. Pembangunan juga mengandung

orientasi dan pelaksanaan yang terus-menerus. Proses pembangunan merupakan suatu perubahan sosial budaya. Pembangunan menunjukkan terjadinya suatu proses maju berdasarkan kekuatan sendiri, tergantung kepada manusia dan struktur sosialnya. Pembangunan tidak bersifat *top-down*, tetapi tergantung dengan “*innerwill*”, kemauan yang timbul dari dalam diri sendiri. Dengan demikian, partisipasi aktif dan kreatif dalam proses pembangunan hanya mungkin terjadi bila sebelumnya ada proses pendewasaan. Kecenderungan globalisasi dan regionalisasi mendatangkan tantangan sekaligus peluang baru bagi proses pembangunan di Indonesia. Dewasa ini, persaingan antar pelaku ekonomi (badan usaha dan/atau negara) menjadi semakin sengit. Dalam kondisi persaingan yang sedemikian tajam, tiap pelaku ekonomi (tanpa kecuali) dituntut untuk menerapkan dan mengimplementasikan strategi bersaing yang efisien dan efektif. Strategi tersebut terdiri atas tiga hal, yaitu (Kuncoro, 2000):

- a. Visi terhadap perubahan dan gangguan.
- b. Mempertahankan dan mengembangkan kapasitas yang fleksibel dan tanggap terhadap setiap perubahan.
- c. Taktik yang berpengaruh atas arah dan langkah pesaing.

Teori pembangunan dalam ilmu sosial terbagi menjadidua paradigma besar, yaitu modernisasi dan ketergantungan (Lewwellen 1995, Larrin 1994, Kiely 1995 dalam Tikson, 2005). Dalam paradigma modernisasi, ada teori-teori makro tentang pertumbuhan ekonomi dan perubahan sosial serta teori mikro tentang nilai-nilai individu yang menunjang proses perubahan. Paradigma ketergantungan mencakup teori-teori keterbelakangan (*under-development*), ketergantungan (*dependent development*), dan sistem dunia (*world system theory*) sesuai dengan klasifikasi Larrain (1994). Sedangkan Tikson (2005) membaginya ke dalam tiga kelompok teori pembangunan yaitu modernisasi, keterbelakangan, dan ketergantungan.

Dari berbagai paradigma tersebut muncullah berbagai pengertian pembangunan. Pengertian pembangunan mungkin

menjadi hal yang paling menarik untuk diperdebatkan. Mungkin saja tidak ada definisi yang paling tepat dari kata pembangunan. Sejauh ini serangkaian pemikiran tentang pembangunan telah berkembang, mulai dari perspektif sosiologi klasik (Durkheim, Weber, dan Marx), pandangan Marxis, modernisasi oleh Rostow, strukturalisme bersama modernisasi memperkaya ulasan pendahuluan pembangunan sosial, hingga pembangunan berkelanjutan. Namun, ada tema-tema pokok yang disampaikan di dalamnya. Pembangunan dapat ditafsirkan sebagai 'suatu upaya terkoordinasi untuk menciptakan alternatif yang lebih banyak secara sah kepada setiap warga negara untuk memenuhi dan mencapai aspirasinya yang paling manusiawi' (Nugroho dan Dahuri, 2004). Tema pertama adalah koordinasi, menekankan pada perlunya suatu kegiatan perencanaan seperti yang telah dibahas sebelumnya. Tema kedua adalah terciptanya alternatif yang lebih banyak secara sah. Dapat dikatakan bahwa pembangunan hendaknya berorientasi kepada keberagaman dalam seluruh aspek kehidupan. Mekanismenya menuntut adanya kelembagaan dan hukum yang terpercaya serta mampu berperan secara efisien, transparan, dan adil. Tema ketiga menyentuh aspirasi yang paling manusiawi. Artinya, pembangunan harus berorientasi kepada pemecahan masalah serta pembinaan nilai-nilai moral dan etika umat.

Pengertian pembangunan menurut Siagian (2004) adalah "Suatu usaha atau rangkaian usaha pertumbuhan dan perubahan yang berencana dan dilakukan secara sadar oleh suatu bangsa, negara dan pemerintah, menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa (*nation building*)". Sedangkan definisi dari Kartasmita (1994) lebih sederhana, yaitu sebagai "suatu proses perubahan ke arah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana."

Pada awal pemikiran tentang pembangunan, sering kali pembangunan diidentikkan dengan perkembangan, dengan modernisasi dan industrialisasi, bahkan dengan westernisasi. Dasar semua pemikiran tersebut adalah aspek perubahan,

sementara pembangunan, perkembangan, dan modernisasi serta industrialisasi, secara keseluruhan mengandung unsur perubahan. Namun terdapat perbedaan besar dalam keempat hal tersebut karena masing-masing memiliki latar belakang, azas dan hakikat serta prinsip kontinuitas yang meskipun semuanya mencerminkan perubahan (Riyadi dan Bratakusumah, 2005).

Pembangunan menurut makna hakiki pada dasarnya menekankan pada aspek nilai-nilai kemanusiaan, seperti menunjang kelangsungan hidup atau kemampuan untuk memenuhi kebutuhan hidup, harga diri atau adanya perasaan berharga dan tidak menjadi alat orang lain, kebebasan atau kemerdekaan dari penjajahan dan perbudakan. Selain itu, arti pembangunan yang paling dalam adalah kemampuan orang untuk mempengaruhi masa depannya. Hal ini meliputi kapasitas, keadilan, penumbuhan kuasa dan wewenang, serta saling ketergantungan. Pengertian pembangunan sebagai suatu proses akan berhubungan dengan mekanisme sistem atau kinerja suatu sistem. Menurut pandangan David Easton (dalam Budiardjo, 1985), proses sistemik paling tidak terdiri atas tiga unsur, yaitu:

- a. Adanya *input*, yaitu bahan masukan konversi
- b. Adanya proses konversi, yaitu wahana untuk ”mengolah” bahan masukan
- c. Adanya *output*, yaitu hasil dari proses konversi yang dilaksanakan.

Proses sistemik dari suatu sistem akan saling terkait dengan subsistem dan sistem-sistem lainnya termasuk lingkungan internasional. Proses pembangunan sebagai proses sistemik, pada akhirnya akan menghasilkan keluaran (*output*) pembangunan, kualitas dari *output* pembangunan tergantung pada bahan masukan (*input*), kualitas dari proses pembangunan yang dilaksanakan, serta seberapa besar pengaruh lingkungan dan faktor-faktor alam lainnya. Salah satu bahan masukan pembangunan adalah sumberdaya manusia, yang dalam bentuk konkretnya adalah manusia. Dalam proses pembangunan ada

beberapa pengertian manusia, yaitu manusia sebagai pelaksana pembangunan, manusia sebagai perencana pembangunan, dan manusia sebagai sasaran dari proses pembangunan (*as object*). Dari sudut pandang ilmu, pembangunan ekonomi dan politik dapat digolongkan secara sosiologis ke dalam tiga kategori berikut.

- a. Masyarakat yang masih bersifat tradisional
- b. Masyarakat yang bersifat peralihan
- c. Masyarakat maju

Ketiga kategori di atas saling berkaitan, karena berada dalam satu negara. Di semua negara di dunia masih ada tiga golongan masyarakat yang seperti itu, bahkan di negara yang modern sekalipun. Hanya saja kondisi sosial di negara maju relatif lebih stabil bila dibandingkan dengan kategori pertama dan kedua (Digdowiseiso, 2019).

Tjokrowinoto (2011) memaknai pembangunan sebagai “*an increasing attainment of one’s cultural values*”. Konseptualisasi dari pemaknaan pembangunan tersebut dapat dijelaskan dalam beberapa kondisi pemahaman. Pertama, bahwa pembangunan adalah sebuah proses bukanlah keadaan. Kedua, pembangunan tidaklah bebas nilai. Ketiga, pembangunan mengacu pada tempat dimana masyarakat berada.

Pembangunan yang dipandang sebagai suatu proses transformasi pada dasarnya akan membawa perubahan dalam proses alokasi sumber-sumber ekonomi, proses distribusi manfaat, dan proses akumulasi yang membawa pada peningkatan produksi, pendapatan dan kesejahteraan (Chenery dan Syrquin, 1975). Dalam proses tersebut putaran kegiatan ekonomi akan menghasilkan surplus yang menjadi sumber peningkatan kesejahteraan kemudian hasil pembangunan tersebut akan dinikmati oleh masyarakat secara merata.

Berikut ini beberapa isu penting terkait dengan pembangunan:

- a. Isu pertumbuhan (*growth*) versus distribusi (*distribution*).

- b. Isu pembangunan pertanian (*agricultural development*) versus pembangunan industri (*industrial development*).
- c. Isu pembangunan perdesaan (*rural development*) versus perkotaan (*urban development*).
- d. Isu teknologi padat modal (*capital intensive technologies*) versus teknologi padat karya (*labour intensive technologies*).
- e. Isu sentralisasi (*centralization*) versus desentralisasi (*decentralization*).
- f. Isu modern versus tradisional.
- g. Isu perencanaan sosial-ekonomi (*socio economic planning*) versus perencanaan fisik (*physical planning*).

Karena berbagai pemaknaan terhadap pembangunan, disepakatilah bahwa isu pembangunan tidak pernah tunggal sehingga masalah pembangunan merupakan suatu “konsep terbuka”. Ini berarti pembangunan harus didefinisikan secara terus-menerus seiring semakin mendalamnya pemahaman kita tentang proses dan munculnya persoalan-persoalan baru yang perlu dipecahkan oleh pembangunan itu sendiri.

Pembangunan merupakan sebuah proses yang memiliki sifat berdaur. Pembangunan bukanlah suatu pemecahan final (*ultimate solution*), yang berarti ada solusi yang dihasilkan untuk setiap masalah. Justru akan timbul masalah baru untuk setiap solusi yang dihasilkan. Karena itu, upaya menciptakan teori pembangunan merupakan tugas yang tidak pernah berakhir (Rusli, 2014).

## **2. Makna Pembangunan Desa**

Pembangunan nasional dan daerah memiliki kaitan erat dengan kegiatan pembangunan desa. Jumlah penduduk desa masih dominan sehingga desa merupakan basis kekuatan sosial-ekonomi-politik yang mendapatkan perhatian serius dari pemerintah. Oleh karenanya, perlu ada arah yang jelas agar pembangunan wilayah perdesaan tidak terabaikan.

Pembangunan desa yang cenderung terabaikan selama ini menimbulkan dampak pada rendahnya produktivitas masyarakat desa. Bahkan angka pengangguran menjadi semakin tinggi, pada akhirnya mereka terpaksa merantau ke kota untuk mencari pekerjaan. Dampak lain dari terabaikannya pembangunan desa adalah partisipasi masyarakat menjadi rendah. Masyarakat desa menjadi terbiasa diberi dan kurang inisiatif, baik dalam merencanakan apalagi melaksanakan pembangunan. Sering kali mereka bersikap apatis dan tidak mampu menentukan langkah. Apabila ini berlangsung terus maka pembangunan bukan saja tidak efektif, sasaran pembangunan pun tidak akan tercapai (Yansen dalam Muhiddin, 2017).

Proses perencanaan pembangunan desa harus berlangsung secara inklusif. Dalam setiap tahapan perencanaan, berbagai elemen masyarakat desa perlu dilibatkan. Penyusunan perencanaan desa juga harus berbasis pada sumberdaya dan potensi desa. Hal ini diamanahkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 pada Pasal 1 bahwa, “Perencanaan pembangunan desa merupakan proses pentahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan BPD dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumberdaya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa.”

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 juga mengamanatkan bahwa pemerintah desa harus menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai kewenangannya. Perencanaan pembangunan desa tersebut menjadi pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun rancangan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa), Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa), dan daftar usulan RKP Desa.

RPJMDesa adalah rencana kegiatan pembangunan desa untuk jangka waktu enam tahun. Sementara RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJMDesa untuk rentang waktu satu tahun. RPJMDesa ditetapkan dalam jangka waktu paling lama

tiga bulan terhitung sejak pelantikan kepala desa. Rancangan RPJMDesa memuat:

- a. Visi dan misi kepala desa
- b. Arah kebijakan pembangunan desa
- c. Rencana kegiatan yang meliputi:
  - Bidang penyelenggaraan pemerintahan desa
  - Pelaksanaan pembangunan desa
  - Pembinaan kemasyarakatan desa
  - Pemberdayaan masyarakat desa

Dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pelaksanaan perencanaan desa akan semakin memperkuat hak dan kewenangan desa. Undang-undang tersebut juga dapat mengoptimalkan sumber kekayaan desa (aset desa) sebagai kekuatan utama membangun desa. Desa tidak lagi selalu “menunggu perintah atasan” dalam penyelenggaraan urusan sendiri. Harus ada keberanian dan kreativitas serta inovasi yang terumuskan dalam dokumen perencanaan yang partisipatif di desa.

Perencanaan pembangunan desa tidak hanya menghasilkan program-program skala desa yang memang menjadi kewenangannya, namun juga menjaring program-program supradesa yang merupakan kewenangan pemerintah kabupaten atau yang lebih tinggi lagi. Oleh sebab itu, kewenangan skala desa dilindungi dengan peraturan desa. Dengan demikian desa akan lebih terfokus mengelola bidang yang memang menjadi tanggung jawabnya sesuai mandat dalam peraturan yang berlaku. Bidang-bidang yang merupakan kewenangan pemerintah yang lebih tinggi (supradesa), otomatis dikecualikan oleh desa dan menjadi bahan masukan dalam perencanaan pembangunan daerah yang diatur dalam Undang- Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional.

Pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta

penanggulangan kemiskinan. Pembangunan desa mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial. Untuk mendekati mandat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa harus melakukan pemutakhiran data kerawanan desa seperti:

- a. Mengidentifikasi atau mendata rumah tangga miskin berdasarkan nama dan alamat.
- b. Mengidentifikasi atau mendata pengangguran dari kelompok usia produktif di desa.
- c. Mengidentifikasi atau mendata rumah tangga-rumah tangga yang memiliki ibu hamil, memiliki anak usia balita, memiliki anak usia sekolah dasar, dan rumah tangga yang memiliki anak usia sekolah lanjutan.
- d. Mendata rumah tangga yang selama ini tidak atau belum mendapatkan layanan pendidikan dasar (atau yang putus sekolah) dan kesehatan ibu-anak.
- e. Mengidentifikasi kelompok rentan dan penyandang disabilitas.
- f. Mengidentifikasi kasus wabah penyakit yang terjadiselama setahun terakhir.
- g. Dan sebagainya yang dianggap isu-isu darurat/rawan terkait kemiskinan, gangguan kesejahteraan ataugangguan pemenuhan hak dasar.

Pemetaan kerawanan desa dilakukan dengan memanfaatkan alat kaji peta sosial, kalender musim dan bagan kelembagaan. Hasil pemetaan potensi dan kerawanan desa, selanjutnya divisualisasikan dalam bagan-bagan untuk memudahkan proses perumusan dan pemrioritasan gagasan dengan tetap berpedoman pada potensi dan masalah yang ada (Dakelan et.al., 2016).

Pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang memperlihatkan produktivitas. Indikatornya adalah meningkatnya kemampuan ekonomi berupa daya beli rakyat. Desa yang otonom akan memberi ruang gerak yang luas untuk perencanaan

pembangunan sesuai dengan kebutuhan masyarakat (Widjaja, 2012).

Perekonomian rakyat yang kokoh dapat menjadikan masyarakat desa lebih mandiri karena mempunyai kemampuan yang dapat diandalkan. Mereka dapat memanfaatkan sumberdaya alam yang dimiliki dengan menggunakan sumberdaya manusia dan sumberdaya pembangunan lainnya (modal, teknologi tepat guna, dan kelembagaan). Dengan begitu paradigmanya menjadi lebih luas yaitu kemandirian lokal, artinya desa yang dimaksud mampu mengembangkan sendiri wilayahnya. Paradigma kemandirian lokal sangat sesuai dan sejalan dengan otonomi daerah.

Berbagai pendekatan telah digunakan dalam pembangunan perdesaan, yaitu:

- a. Pendekatan berbasis sumberdaya alam melalui penyediaan infrastruktur untuk mendukung pengembangan aktivitas agrobisnis dan industri kecil. Pembangunan kelembagaan juga dilakukan untuk memperkuat penerapan teknologi serta pemanfaatan sumberdaya alam.
- b. Percepatan perbaikan dalam perekonomian perdesaan melalui perencanaan tata ruang, baik aspek fisik maupun aspek ekonomi. Ini diharapkan mampu menghasilkan pemerataan pertumbuhan daerah, khususnya daerah-daerah yang tertinggal.
- c. Perencanaan partisipasi masyarakat dan pembangunan berkelanjutan (Adisasmita, 2013).

### **3. Pembangunan Ekonomi Perdesaan**

Bantuan pemerintah merupakan sumber pendapatan yang paling besar bagi desa. Lumrah saja bila pemerintah desa mengandalkan dana bantuan tersebut untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunannya. Sumber-sumber pendapatan desa ini menjadi awal dari ketergantungan pembiayaan. Penyebabnya, sumber-sumber pendapatan asli desa

sangat tidak mencukupi, sementara sumber-sumber lainnya telah dikenai pajak dan retribusi oleh pemerintah yang lebih tinggi. Desa hanya memperoleh pembagian dari hasil pajak dan retribusi tersebut. Itu pun tidak terlalu besar jika dibandingkan dengan bantuan rutin dari pemerintah.

Hakikatnya desa memiliki kekayaan (aset) sendiri yang tidak mustahil untuk dijadikan sebagai modal pembangunan desa. Setiap desa memiliki kekayaan yang berbeda-beda. Namun sayangnya, potensi tersebut belum atau bahkan tidak terkelola dengan baik sehingga tidak mempunyai daya dukung bagi kas desa. Beberapa jenis kekayaan desa, yang potensial menambah pundi-pundi kas desa, antara lain:

- a. Tanah Kas Desa
- b. Pasar desa
- c. Pasar hewan
- d. Tambatan perahu
- e. Bangunan milik desa
- f. Pemandian umum yang dikelola oleh desa
- g. Objek rekreasi yang dikelola oleh desa
- h. Tempat pemancingan di sungai yang dikelola oleh desa
- i. Hutan desa
- j. Kuburan desa
- k. Lapangan desa
- l. Saluran air milik desa (Kaharuddin, 2013).

Ekonomi perdesaan adalah ekonomi rakyat kecil dengan sumberdaya yang masih rendah. Kegiatan ekonominya tidak terorganisasi, cenderung bersifat perorangan atau per keluarga. Kegiatan tersebut tidak terikat oleh peraturan perburuhan, jam kerja, dan peraturan sejenisnya. Pelaku kegiatan ini bisa pria, wanita, orang tua, orang muda, bahkan anak-anak.

Kekuatan ekonomi nasional sebenarnya berada di tangan masyarakat perdesaan. Di perdesaan pula terdapat banyak sumberdaya alam. Oleh sebab itu, ekonomi perdesaan perlu diprioritaskan. Pemerintah perlu menempuh langkah-langkah

jangka panjang di perdesaan yang akan sangat berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi nasional. Sadar atau tidak, sebenarnya warga perdesaan merupakan lahan bagi pemerintah, pengusaha, dan masyarakat yang mencari penghidupan di perkotaan. Pada dasarnya, rakyat di perdesaanlah yang mengusahakan pengadaan bahan pokok bagi masyarakat di perkotaan dan masyarakat secara keseluruhan. Rakyat di perdesaan juga berbelanja di perkotaan (Suit, 2012).

Ketakutan masyarakat terhadap pandemi COVID-19 menjadi dilema besar bagi masyarakat perdesaan yang pada umumnya bekerja sebagai petani yang tentunya lebih banyak beraktivitas di luar rumah, sehingga menimbulkan kecenderungan untuk bertemu banyak orang. Keberadaan desa sebagai penyedia kebutuhan pokok dari hasil pertanian, perkebunan, perikanan dan jasa menjadikan desa sebagai sektor pendorong perekonomian wilayah perkotaan. Adanya penurunan terhadap kebutuhan pokok yang dihasilkan oleh desa dapat berdampak pada penurunan penghasilan masyarakat desa, khususnya yang bergerak dalam bidang penyediaan barang/produk bagi penduduk di wilayah perkotaan (Herdiana et.al. dalam Afita, 2021).

Menurut Surjadi (1995) pembangunan masyarakat desa merupakan suatu proses dimana anggota-anggota masyarakat desa pada awalnya mendiskusikan dan menentukan keinginan mereka, kemudian merencanakan dan mengerjakan bersama untuk memenuhi keinginan mereka tersebut. Pembangunan masyarakat desa mempunyai ruang lingkup dan tujuan meningkatkan taraf hidup masyarakat, terutama masyarakat yang tinggal di wilayah dalam strata pemerintahan yang disebut sebagai pemerintahan terbawah atau desa yaitu pemerintahan di tingkat akar rumput (*grass roots*). Peningkatan taraf hidup yang lebih banyak pengenalan atas benda-benda fisik yang bernilai ekonomis, mungkin dapat saja diberi penilaian secara standar dan kemudian dijadikan ukuran.

Pembangunan masyarakat desa pada dasarnya bertujuan untuk mencapai suatu keadaan pertumbuhan dan peningkatan

untuk jangka panjang dan sifat peningkatan akan lebih bersifat kualitatif terhadap pola hidup warga masyarakat, yaitu pola yang dapat mempengaruhi perkembangan aspek mental (jiwa), fisik (raga), intelegensia (kecerdasan) dan kesadaran bermasyarakat dan bernegara. Akan tetapi pencapaian objektif dan target pembangunan desa pada dasarnya banyak ditentukan oleh mekanisme dan struktur yang dipakai sebagai sistem pembangunan desa. Sumitro (1994) menyebutkan bahwa kebijaksanaan pembangunan wilayah perdesaan perlu dirumuskan secara umum dan merata dan menjadi pedoman setiap langkah pembangunan sektoral di bidang perdesaan (Misno, 2015).

## **B. Konsep Pemberdayaan Masyarakat**

Kata pemberdayaan masyarakat (*community empowerment*) didefinisikan oleh *Cambridge Conference on African Administration* di kantor *British Colonial* pada tahun 1948 sebagai berikut.

*..... a movement designed to promote better living for the whole community, with the active participation and if possible on the initiative of the community, but if this initiative is not forthcoming spontaneously, by the use of techniques for arousing and stimulating it in order to secure its active and enthusiastic response to the movement.*

Terkait dengan pengertian pemberdayaan, Dharmawan (dalam Mursalim dan Ramdani, 2016) mengutip pendapat Fear dan Schwarzweller yang mengemukakan bahwa pemberdayaan dipahami sebagai:

*a process in which increasingly more members of a given area or environment make and implement socially responsible decisions, where the probable consequence of which is an increase in the life chances of some people without a decrease (without deteriorating) in the life chances of others.*

Sehubungan dengan definisi di atas, Robbins, Chatterjee, dan Canda (dalam Mursalim dan Ramdani, 2016) menyatakan bahwa pemberdayaan merupakan *“process by which individuals and groups gain power, access to resources and control over their own lives. In doing so, they gain the ability to achieve their highest personal and collective aspirations and goals”*. Menurut definisi tersebut, pemberdayaan diartikan sebagai upaya untuk memberikan daya (*empowerment*) atau penguatan (*strengthening*) kepada masyarakat (Mas’oed dalam Margayaningsih, 2016).

Keberdayaan masyarakat oleh Sumodiningrat diartikan sebagai kemampuan individu yang bersenyawa dengan masyarakat dalam membangun keberdayaan masyarakat yang bersangkutan. Karena itu, menurut Pranarka pemberdayaan dapat disamakan dengan perolehan kekuatan dan akses terhadap sumberdaya untuk mencari nafkah (Margayaningsih, 2016).

Konsep pemberdayaan juga dikemukakan oleh banyak kalangan, antara lain:

1. Rappaport (Weissberg, 1999) menyebutkan bahwa, *“Empowerment is viewed as a process: the mechanism by which people, organization and communities gain mastery over their lives.”*
2. Schneider (1999) menyatakan bahwa, *“Empowerment goes well beyond the narrow realm of political power, and differs from the classical definition of power by Max Weber. Empowerment is used to describe the gaining of strength in the various ways necessary to be able to move out of poverty, rather than literally ‘taking over power from somebody else’ at the purely political level. This means, it includes knowledge, education, organization, rights, and ‘voice’ as well as financial and material resources.”*
3. Hacker (1999) menyebutkan bahwa, *“Empowerment may be understood as a process of transformation. This includes the transformation of the unequal power relationship, unjust structures of society, and development*

*policies. Empowerment also means transformation in the sense of changing and widening of individual's opportunities."*

4. Osmani (2000) menyatakan bahwa, "*Empowerment may, socio-politically, be viewed as a condition where powerless people make a situation so that they can exercise their voice in the affairs of governance."*

Atas dasar konsep-konsep di atas, Dharmawan (dalam Margayaningsih, 2016) mendefinisikan pemberdayaan sebagai "*A process of having enough energy enabling people to expand their capabilities, to have greater bargaining power, to make their own decisions, and to more easily access to a source of better living."*

Pemberdayaan menunjuk pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah, untuk:

1. Memiliki akses terhadap sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatannya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan.
2. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial (Swift dan Levin dalam Purbantara dan Mujianto, 2019).

Istilah pemberdayaan juga dapat diartikan sebagai upaya memenuhi, kebutuhan yang diinginkan oleh individu, kelompok dan masyarakat luas agar mereka memiliki kemampuan untuk melakukan pilihan dan mengontrol lingkungannya agar dapat memenuhi keinginan-keinginannya, termasuk aksesibilitasnya terhadap sumberdaya yang terkait dengan pekerjaannya, aktivitas sosialnya, dan lain-lain (Margayaningsih, 2016).

Istilah pemberdayaan sering sekali di dengar dalam program-program pemerintah. Pemberdayaan diartikan sebagai *helping people to help themselves*. Lebih lanjut dapat dikatakan

bahwa pemberdayaan merupakan upaya dan proses bagaimana agar berfungsi sebagai '*power*' (*driving's force*) dalam pencapaian tujuan yaitu pengembangan diri (*self development*). Namun, dalam perkembangannya pemberdayaan masyarakat sering kali sekadar disandingkan dengan memberdayakan secara ekonomi. Padahal memberdayakan dapat dilakukan dalam berbagai aspek, bukan ekonomi saja.

Pemberdayaan masyarakat adalah usaha untuk meningkatkan daya atau kekuatan masyarakat melalui dorongan, peluang, kesempatan, dan perlindungan. Kegiatan masyarakat yang diberdayakan tersebut tidak perlu diatur dan dikendalikan. Dengan demikian, masyarakat tersebut dapat meningkatkan kemampuan serta mengaktualisasikan diri atau berpartisipasi dalam berbagai kegiatan. Pada dasarnya pemberdayaan masyarakat adalah suatu proses pertumbuhan dan perkembangan kekuatan masyarakat agar terlibat dalam berbagai aspek pembangunan di suatu wilayah. Dengan pemberdayaan, masyarakat dapat lepas dari keterbelakangan dan kemiskinan. Masyarakat pun mampu bersaing dengan dunia luar (Almasri, 2014).

Menurut Sumpeno (2011), pemberdayaan adalah upaya yang dilakukan oleh unsur yang berasal dari luar tatanan terhadap suatu tatanan, agar tatanan tersebut mampu berkembang secara mandiri. Dengan kata lain, pemberdayaan sebagai upaya perbaikan wujud interkoneksi yang terdapat dalam suatu tatanan dan/atau upaya penyempurnaan terhadap elemen atau komponen tatanan yang ditujukan agar suatu tatanan dapat berkembang secara mandiri. Pemberdayaan dapat diartikan juga sebagai upaya yang ditujukan agar suatu tatanan dapat mencapai suatu kondisi yang memungkinkan untuk membangun dirinya sendiri.

Tujuan dari pemberdayaan adalah (1) mengefektifkan bantuan secara sungguh-sungguh sesuai dengan permasalahan dan kebutuhan serta mengenali kemampuan atau potensi yang mereka miliki, (2) meningkatkan keberdayaan (*empowering*)

masyarakat dengan pengalaman dalam merencanakan, melaksanakan, mengevaluasi serta mempertanggungjawabkan dalam upaya peningkatan diri dan ekonominya (Rusli, 2014).

Pendapat lain dikemukakan oleh Sumaryadi (dalam Rahayu, 2019) yang menyebutkan bahwa tujuan pemberdayaan masyarakat pada dasarnya adalah membantu pengembangan manusiawi yang otentik dan integral dari masyarakat yang lemah, miskin, marjinal, dan kaum kecil serta memberdayakan kelompok-kelompok masyarakat tersebut secara sosio-ekonomis sehingga mereka bukan hanya dapat lebih mandiri dan dapat memenuhi kebutuhan dasar hidup mereka, namun juga sanggup berperan serta dalam pengembangan masyarakat.

World Bank dalam bulletinnya Vol. 11 No.4/Vol. 2 No. 1 Oktober-Desember 2001 telah menetapkan pemberdayaan sebagai salah satu ujung tombak dari strategi trisula (*three-pronged strategy*) untuk memerangi kemiskinan yang dilaksanakan sejak memasuki dasawarsa 90-an, yang terdiri atas penggalakan peluang (*promoting opportunity*) fasilitasi pemberdayaan (*facilitating empowerment*) dan peningkatan keamanan (*enhancing security*). Dalam konsep pemberdayaan, masyarakat dipandang sebagai subjek yang dapat melakukan perubahan. Oleh karenanya diperlukan pendekatan yang lebih dikenal dengan singkatan ACTORS yang terdiri atas:

1. *Authority* atau wewenang: pemberdayaan dilakukan dengan memberikan kepercayaan kepada masyarakat untuk melakukan perubahan yang mengarah pada perbaikan kualitas dan taraf hidup mereka.
2. *Confidence and competence* atau rasa percaya diri dan kemampuan diri: pemberdayaan dapat diawali dengan menimbulkan dan memupuk rasa percaya diri serta melihat kemampuan bahwa masyarakat sendiri dapat melakukan perubahan.
3. *Truth* atau keyakinan: untuk dapat berdaya, masyarakat atau seseorang harus yakin bahwa dirinya memiliki potensi untuk dikembangkan.

4. *Opportunity* atau kesempatan: memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk memilih segala sesuatu yang mereka inginkan sehingga dapat mengembangkan diri sesuai dengan potensi yang mereka miliki.
5. *Responsibility* atau tanggung jawab: perlu ditekankan adanya rasa tanggung jawab pada masyarakat terhadap perubahan yang dilakukan.
6. *Support* atau dukungan: adanya dukungan dari berbagai pihak agar proses perubahan dan pemberdayaan dapat menjadikan masyarakat 'lebih baik'.

Sekali lagi, tujuan dari pemberdayaan adalah membentuk masyarakat menjadi mandiri. Yang dimaksud dengan mandiri di sini antara lain adalah masyarakat yang memiliki kemandirian dalam berpikir, bertindak dan mengendalikan apa yang dilakukan. Artinya, kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami masyarakat yang ditandai oleh kemampuan untuk memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat untuk memecahkan masalah yang dihadapi dengan kemampuan yang ada. Terciptanya keberdayaan masyarakat akan memberikan kontribusi pada terciptanya kemandirian masyarakat yang dicita-citakan.

Konsep pemberdayaan merupakan konsep perubahan yang direncanakan (*planned change*) dan terkategori sebagai kajian dinamika sosial. Istilah perubahan sosial (*social change*) didefinisikan oleh Ibnu Khaldun sebagai, masyarakat yang secara historis bergerak dari masyarakat nomaden menuju masyarakat yang menetap. Perubahan sosial dapat dibayangkan sebagai perubahan yang terjadi di dalam atau mencakup sistem sosial. Lebih tepatnya, terdapat perbedaan antara keadaan sistem tertentu dalam jangka waktu yang berlainan (Martono, 2012). Wan Hasim sebagaimana dikutip oleh Garna mengartikan perubahan sosial sebagai "sebaran penyesuaian yang berlaku kepada pola-pola interaksi antara individu-individu sebagai unit sosial dalam sebuah masyarakat." Ada pula Moore yang menyebut perubahan

sosial sebagai perubahan penting dari struktur sosial yang meliputi pola-pola perilaku dan interaksi sosial, termasuk norma, nilai, dan fenomena kultural (dalam Mursalim dan Ramdani, 2016).

Adam (dalam Widayanti, 2012) mengartikan pemberdayaan sebagai alat untuk membantu individu, kelompok, dan masyarakat. Tujuannya adalah menumbuhkan kemampuan untuk mengelola lingkungan sendiri dan mencapai cita-cita. Dengan demikian, mereka mampu membantu diri masing-masing dan orang lain untuk mengoptimalkan kualitas hidup. Pemberdayaan merupakan alat untuk membebaskan mereka dari belitan kemiskinan dan kebodohan sehingga hidup mereka menjadi lebih baik.

Menurut Imam Hambali A. Halim sebagaimana dikutip oleh Suhartini (dalam Widiyanto, 2021) pemberdayaan masyarakat dilakukan supaya menumbuhkan inisiatif, kreativitas, dan kemandirian guna meningkatkan kesejahteraan di lingkungan yang mereka tempati. Dengan pemberdayaan, akan tumbuh partisipasi masyarakat untuk mengembangkan pembangunan desa. Kemandirian masyarakat akan membantu kemajuan desa.

Subejo dan Supriyanto (dalam Margayaningsih, 2016) menyatakan bahwa proses pemberdayaan masyarakat adalah upaya yang disengaja. Upaya tersebut memfasilitasi masyarakat lokal dalam perencanaan, keputusan, dan pengelolaan sumberdaya lokal yang ada melalui *collective action* dan *networking*. Tujuannya adalah memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi, dan sosial.

Ada tiga sisi yang dapat dilihat dalam upaya pemberdayaan masyarakat, yaitu:

1. *Enabling*, membangun suasana yang memungkinkan potensi masyarakat untuk berkembang. Perlu dicamkan bahwa setiap manusia mempunyai potensi untuk dikembangkan. Masyarakat pasti memiliki daya. Jika tanpa daya sama sekali, masyarakat tersebut pasti telah punah. Pemberdayaan berarti mendorong, memotivasi,

dan memunculkan kesadaran akan potensi yang dimiliki kemudian berusaha untuk mengembangkannya.

2. *Empowering*, memperkuat potensi atau daya yang ada pada masyarakat. Hal ini memerlukan langkah-langkah nyata, berbagai masukan, dan akses menuju aneka peluang yang akan menjadikan masyarakat berdaya.
3. *Protecting*, memberdayakan juga berarti melindungi. Perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah adalah aspek krusial, jangan sampai yang lemah menjadi semakin lemah.

Tujuan pemberdayaan tidak tercapai akibat bias-bias pemikiran tentang pemberdayaan masyarakat di bawah ini:

1. Segi rasional, material, dan ekonomi dalam pembangunan dipandang lebih penting daripada segi moral, kelembagaan, dan sosialnya. Ini berdampak terhadap prioritas alokasi sumberdaya pembangunan tersebut.
2. Anggapan bahwa pendekatan pembangunan yang datang dari atas jauh lebih baik daripada pengalaman dan aspirasi pembangunan dari tingkat bawah. Dampaknya, kebijakan-kebijakan pembangunan kurang efektif dan tidak sesuai dengan kondisi masyarakat di lapangan.
3. Masyarakat di lapisan bawah dianggap lebih membutuhkan bantuan material daripada keterampilan teknis dan manajerial untuk membangun yang lebih bersifat jangka panjang. Akibatnya terjadi pemborosan sumberdaya dan dana. Sumberdaya manusia tidak dipersiapkan sehingga mereka makin tertinggal apabila dibandingkan dengan masyarakat lapisan atas.
4. Adanya anggapan bahwa teknologi yang diperkenalkandari atas pasti jauh lebih tepat guna daripada teknologi yang berasal dari masyarakat sendiri. Akibatnya, pendekatan pembangunan terlalu memukul rata dan memaksakan teknologi tertentu sekaligus mengabaikan potensi teknologi lokal yang tinggal dipoles sedikit saja.

Di lain pihak, sangat mungkin teknologi lokal tersebut justru lebih efisien dan efektif.

5. Pendapat bahwa lembaga-lembaga yang berkembang di kalangan rakyat cenderung memperlambat proses pembangunan. Karena anggapan ini, lembaga-lembaga masyarakat di tingkat bawah kurang dimanfaatkan dan diberdayakan. Justru lembaga-lembaga baru yang asing diperkenalkan padahal belum tentu lembaga-lembaga tersebut sejalan dengan nilai-nilai yang dianut masyarakat.
6. Asumsi bahwa masyarakat bawah tidak mengetahui apa yang mereka butuhkan atau bagaimana mengubah nasib mereka. Maka dari itu, mereka harus senantiasa dituntun dan tidak perlu diikutsertakan sekalipun dalam perencanaan yang menyangkut diri mereka. Sebagai akibatnya, banyak proyek pembangunan yang tidak tepat sasaran, tidak menyelesaikan masalah, bahkan merugikan masyarakat. Mereka dipandang sebagai objek, bukan subjek pembangunan.
7. Pandangan bahwa orang menjadi miskin karena bodoh dan malas. Mereka harus diatur sampai hal yang sekecil-kecilnya, bukan diberi kepercayaan.
8. Kesalahan penerapan ukuran efisiensi pembangunan. Salah satunya program jangka pendek demi mengejar hasil pertumbuhan, sedangkan upaya pemberdayaan masyarakat akan tumbuh secara berkesinambungan namun memerlukan waktu yang relatif lama. Cara pandang yang keliru ini disebabkan oleh konsep pembangunan yang sangat teknis dan tidak memahami aspek sosial budaya serta potensi rakyat yang dapat memperkokoh pembangunan.
9. Prasangka bahwa pertanian dan perdesaan kurang menarik sebab cenderung tradisional, kurang produktif, dan tidak langsung menghasilkan. Akibatnya, kemitraan dengan petani dan usaha-usaha kecil di bidang pertanian dan

perdesaan dipandang sebelah mata dan dinilai berisiko tinggi.

10. Akses yang tidak seimbang kepada sumber dana. Investasi lebih banyak tercurah di perkotaan, di sektor industri yang banyak disubsidi sehingga memicu urbanisasi (Mursalim dan Ramdani, 2016).

Potensi lokal mencakup kekayaan alam, budaya, dan sumberdaya manusia yang ada di suatu daerah. Potensi alam tergantung pada keadaan geografis, iklim, dan bentang alam daerah tersebut. Masalahnya, kerap ditemukan masyarakat yang enggan untuk diberdayakan demi perbaikan sosial ekonomi. Pemberdayaan oleh pemerintah desa pun belum berjalan (Pingkan Aditiawati dkk. dalam Endah, 2020).

Patutlah diperhitungkan pendapat Sumardjo (2003) yang menyatakan bahwa pemberdayaan masyarakat merupakan proses pengembangan kesempatan, motivasi, dan kemampuan masyarakat supaya dapat mengakses sumberdaya. Bila kapasitas masyarakat meningkat, mereka dapat menentukan masa depan sendiri dengan berpartisipasi guna mewujudkan kehidupan yang berkualitas untuk diri dan lingkungannya.

## **BAB 5**

### **IMPLEMENTASI DANA DESA**

#### **A. Kebijakan Dana Desa**

Kebijakan dana desa merupakan salah satu isu administrasi publik karena adanya kehadiran negara dalam rangka menyelenggarakan urusan publik di tingkat desa. Kebijakan publik merupakan variabel penting dalam administrasi publik kontemporer yang memiliki hubungan kausalitas walaupun dapat dibedakan fungsinya (Rusli, 2013). Pemerintah sendiri mengemban beberapa fungsi, antara lain yaitu *provision of various collective goods and services* (Hughes, 1994). Pendapat lain menyebutkan bahwa pemerintah menjalankan fungsi antara lain sebagai *sustaining role, maintenance role, responsive role, dan developmental role* (Ranson dan Stewart 1994). Sehubungan dengan itu, kebijakan publik memberi label pada administrasi publik suatu negara sehingga dapat dipahami jika kebijakan publik disebut sebagai salah satu dimensi administrasi negara (Sudrajat, 2021).

Kebijakan publik adalah salah satu dimensi strategis yang paling menentukan dinamika administrasi publik, yaitu berupa respons secara benar terhadap kebutuhan, kepentingan dan aspirasi masyarakat dalam bentuk pembuatan keputusan (Keban, 2004). Dapat dikatakan bahwa kebijakan publik merupakan bagian sekaligus dinamika dari administrasi publik/negara.

Studi tentang implementasi kebijakan merupakan bagian dari studi administrasi publik sehingga tidak dapat dipisahkan dari perkembangan paradigma dalam ilmu administrasi publik. Setelah dibuat dan ditetapkan, maka proses selanjutnya dalam siklus kebijakan adalah implementasi. Tanpa adanya implementasi, sebuah kebijakan publik tidak akan ada artinya. Implementasi yang efektif akan membawa dampak positif, baik bagi reputasi pemerintah maupun bagi kepentingan masyarakat. Dalam konteks inilah diperlukan strategi yang tepat agar tujuan-

tujuan dari ditetapkannya kebijakan publik tersebut dapat terwujud.

Demikian pula halnya dalam kasus kebijakan dana desa, dimana strategi implementasinya harus sesuai dengan kondisi serta memanfaatkan faktor-faktor pendukung yang ada. Strategi pada dasarnya merupakan jembatan antara kebijakan di satu pihak dan taktik atau tindakan konkret di pihak lain. Implementasi kebijakan tidak selalu berjalan mulus sehingga diperlukan strategi yang tepat. Strategi implementasi merupakan tahapan yang melibatkan penggunaan kemampuan manajerial, administratif, dan persuasif untuk menerjemahkan alternatif yang dipilih menjadi tindakan guna mencapai tujuan yang diinginkan. Menurut Nugroho (2014) strategi adalah arah makro atau politik dari upaya pencapaian tujuan. Selaras dengan konsep strategi sebagai kerangka kerja yang hendak dilaksanakan guna mencapai tujuan, maka strategi berkaitan erat dengan isi dari suatu kebijakan serta proses implementasinya.

Ada 3 (tiga) kesiapan strategi yang perlu dicermati untuk keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu kesiapan organisasional, manusia, dan lingkungan (Nugroho, 2014). Dalam telaah strategi implementasi kebijakan dana desa, maka diperlukan pendefinisian tentang lingkungan dan masalah yang dihadapi desa, kebijakan dana desa sebagai pilihan yang tepat, serta peran pemerintah dan masyarakat dalam implementasi kebijakan dana desa. Melalui langkah tersebut akan terbentuk kesiapan organisasional, manusia, dan lingkungan sebagai daya dukung keberhasilan implementasi kebijakan dana desa.

Kebijakan dana desa merupakan salah satu bentuk upaya negara untuk memajukan wilayah perdesaan melalui pembangunan desa yang mandiri dan partisipatif. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa telah mengamanatkan dalam Pasal 78 (ayat 1) bahwa tujuan pembangunan desa adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan

dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Merujuk dari isi pasal tersebut dapat dinyatakan bahwa tujuan dari kebijakan dana desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan (Sasongko, 2021).

### **1. Konsep tentang Administrasi Publik**

Aktivitas negara, pemerintahan serta masalah kemasyarakatan (publik) hakikatnya mencakup area yang sangat luas, kompleks, dan bersifat dinamis. Setiap aktivitas dan masalah tersebut selalu menghadirkan isu-isu aktual yang berbeda sesuai kondisi yang berlangsung. Pada konteks tersebut, kegiatan administrasi publik (*public administration*) memegang peran sangat penting. Hal ini sejalan dengan pendapat Caiden yang menyatakan bahwa administrasi publik merupakan sebuah kegiatan administrasi untuk segenap urusan publik (*administration for the public affairs*) (Mindarti, 2016). Dengan demikian, penyelenggaraan seluruh kepentingan dan masalah publik di suatu negara adalah ruang lingkup administrasi publik.

Administrasi publik, yang sering kali disamakan dengan administrasi negara, hakikatnya telah ada sejak dulu. Konsep administrasi negara sendiri muncul sebagai disiplin ilmu pada abad ke-19 dengan ditandai tulisan Woodrow Wilson tentang *The Study of Administration*, dimana administrasi dipahami sebagai pelaksanaan tugas-tugas rutin pemerintah dan implementasi kebijakan negara yang terlepas dari politik. Oleh karena administrasi negara dibentuk untuk menyelenggarakan pelayanan publik, maka kemudian disebut pula sebagai administrasi publik. Yang dimaksud sebagai publik meliputi segala sesuatu yang berhubungan dengan masyarakat luas dan kepentingan orang banyak.

Administrasi publik mencakup aktivitas bersifat publik yang diselenggarakan oleh lembaga eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Hal ini didasarkan pada penegasan Felix A. Nigro dan

Llyod G. Nigro bahwa administrasi publik adalah suatu proses kerja sama dalam lingkungan pemerintahan meliputi ketiga cabang pemerintahan, yaitu legislatif, eksekutif, dan yudikatif. Akan tetapi dalam prakteknya, aktivitas lembaga eksekutif lebih menonjol karena penyelenggaraan kepentingan publik lebih banyak dilakukan oleh birokrasi pemerintahan yang ada di lingkungan eksekutif. Dengan demikian benarlah apa yang dinyatakan oleh Dimock dan Koenig yang mengartikan administrasi publik secara sempit sebagai kegiatan eksekutif dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan (Mindarti, 2016).

Sehubungan dengan administrasi publik yang dimaknakan sebagai administrasi negara dikenal bersamaan dengan pendekatan dalam pengelolaan negara yang berorientasi kekuasaan negara. Pendekatan berorientasi kekuasaan negara tersebut menekankan publik pada pemahaman negara sehingga kesan kepentingan negara lebih mengemuka daripada kepentingan masyarakat.

Semakin berkembangnya aktivitas dan kepentingan publik menyebabkan munculnya berbagai paradigma administrasi publik. Nicholas Henry (2004) membagi konsep administrasi publik ke dalam lima paradigma, yaitu:

- a. Dikotomi politik-administrasi (1900-1926).
- b. Prinsip-prinsip administrasi (1927-1937).
- c. Administrasi sebagai ilmu politik (1950-1970).
- d. Administrasi negara sebagai manajemen (1956-1970).
- e. Administrasi negara sebagai administrasi negara (1970-sekarang).

Selain itu, ada pula pendapat Janet V. Denhardt dan Robert B. Denhardt (2003) dalam *The New Public Service: Serving, Not Steering*, yang membagi administrasi publik menjadi 3 (tiga) paradigma, yaitu: (1) *Old Public Administration* (OPA); (2) *New Public Management* (NPM); (3) dan *New Public Service* (NPS). Dalam dunia kontemporer, kajian administrasi publik yang dianggap paling sesuai adalah paradigma New Public

Service. Dasar teoretis paradigma *New Public Service* adalah teori tentang demokrasi yang lebih menghargai perbedaan, partisipasi, dan hak asasi warga negara. Paradigma ini menekankan konsep kepentingan publik yang ada di tengah masyarakat dan memandang responsivitas birokrasi lebih diarahkan kepada *citizen* bukan *client*, juga kepada *constituent* bukan *customer*. Pun karena dinamika kehidupan negara telah mendorong terjadinya perkembangan konsep administrasi publik, dari yang serba berkesan negara menjadi serba masyarakat sebagaimana dikemukakan oleh Wilson sebagai berikut.

Sekarang paradigma ilmu administrasi publik dan manajemen pemerintahan telah banyak berubah darisarwa negara ke sarwa masyarakat. Oleh karena itu, pemahaman dari istilah publik seperti yang dilekatkan sebagai predikat pada istilah administration hendaknya dipahami sebagai predikat terhadap proses pemerintahan yang selaras dengan perubahan paradigma tersebut. Dengan demikian, istilah administrasi publik dapat diartikan sebagai administrasi pemerintahan yang dilakukan oleh aparat pemerintah untuk kepentingan masyarakat. Pemahaman seperti ini hakikatnya merupakan jiwa dari ilmu administrasi negara yang sejak pertama kali dikembangkan dan yang tujuan eksistensinya untuk melayani kepentingan masyarakat pada umumnya (Thoha, 2015).

Argumentasi di atas secara jelas memperlihatkan bahwa administrasi publik pada dasarnya ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Pemerintahan berikut aparat pemerintah hadir dan berkegiatan sepenuhnya untuk melayani kepentingan masyarakat. Berkembangnya dan semakin beragamnya kepentingan masyarakat dengan demikian turut mendorong perkembangan administrasi publik. Selain itu, globalisasi yang melingkupi kehidupan negara bangsa saat ini juga mendorong terjadinya perkembangan konsep administrasi publik sehingga semakin modern. Globalisasi harus diakui membawa dampak terhadap semakin kaburnya ruang batas negara bangsa. Kondisi ini

mengharuskan administrasi publik melakukan penyesuaian-penyesuaian. Merujuk pada pendapat Frederickson (1984) dapat diuraikan tentang alasan mendasar bagi administrasi publik untuk melakukan proses reposisi dan deformasi, yaitu:

- a. Administrasi publik kontemporer dihadapkan pada melemahnya batas-batas yurisdiksi dalam berbagai bentuk, yang bahkan cenderung mulai mengarah pada menyatunya berbagai kawasan. Pesatnya kemajuan teknologi informasi dan komunikasi telah menghilangkan batas fisik yang pada gilirannya mengubah corak hubungan sosial antarmanusia.
- b. Semakin berkurangnya peran negara dalam penanganan masalah-masalah kompleks yang sumbernya beragam. Masalah tersebut dapat saja timbul akibat perilaku publik negara lain.
- c. Semakin luasnya makna publik, dimana saat ini publik tidak dapat sekadar diidentikkan dengan negara. Istilah publik saat ini telah menyasar pula organisasi non-negara (*non-government organization*) serta pihak-pihak swasta yang melakukan kontrak dengan negara untuk menyelenggarakan tugas publik (Sasongko, 2021).

Pemahaman tentang administrasi publik juga dapat diperoleh dari pendapat Nugroho (2014) yang mengadopsi model pemahaman administrasi publik dari David Bresnick bahwa administrasi publik dapat didefinisikan ke dalam lima tingkat pengelompokan, yaitu birokrasi, pemerintahan, negara, dan *governance* yang lingkupnya adalah keseluruhan sistem politik, serta *global governance*. Nugroho (2014) menjelaskan tingkatan definisi administrasi publik berdasarkan masing-masing penggagasnya tersebut sebagai berikut.

- a. Menurut John M. Pfifner dan Robert V. Pesthus, administrasi publik adalah kegiatan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan publik yang telah dibuat sebelumnya oleh lembaga-lembaga perwakilan politik.

Jadi, administrasi publik dapat didefinisikan sebagai koordinasi dari upaya individu dan kelompok untuk menjalankan kebijakan publik yang berarti menyangkut kegiatan sehari-hari dari sebuah pemerintah (*government*).

- b. Menurut Michael P. Barber, administrasi publik adalah sebuah cara dimana tujuan pemerintah dicapai. Administrasi publik adalah kegiatan pemerintah yang dapat dibedakan dengan kegiatan legislatif dan yudikatif. Administrasi publik diletakkan dalam makna pengelolaan urusan publik yang berarti adalah implementasi kebijakan sehingga administrasi publik kemudian diterima sebagai tugas yang melekat dalam diri eksekutif dan seluruh perangkatnya.
- c. Administrasi publik kerap dilihat sebagai administrasi negara sehingga menurut Felix A. Nigro dan Llyod G. Nigro administrasi publik mencakup tiga lembaga politik negara, yaitu eksekutif, legislatif, dan yudikatif. Dalam pemahaman ini, negara dipandang sebagai lembaga yang mengelola urusan-urusan serta pelayanan publik yang bersifat melayani masyarakat apa pun bentuk dan prosesnya. Bentuk tindakan yang dilakukan misalnya adalah penyusunan kebijakan publik oleh eksekutif bersama legislatif serta pelaksanaan atau implementasi kebijakan tersebut oleh eksekutif.
- d. Menurut Dwight Waldo, administrasi publik adalah proses tindakan untuk merealisasikan kepentingan-kepentingan publik. Administrasi publik menurut pandangan ini mencakup makna yang paling luas yang melibatkan kemitraan antara sektor negara dan sektor masyarakat. Interaksi antara kedua sektor tersebut dapat melibatkan kegiatan yang bersifat ekonomi (*waralaba*) ataupun non-ekonomi (*nirlaba*).

Berdasarkan konsep-konsep di atas, selanjutnya Nugroho (2014) menyimpulkan bahwa domain pemerintahan dalam

administrasi publik mengacu pada tiga hal, yaitu (1) isu yang dibahas adalah kebijakan publik; (2) aktor terpenting dalam kebijakan publik adalah pemerintah; serta (3) pemerintah identik dengan organisasi publik dalam makna negara. Mengacu pada pendapat ini dapat dikatakan bahwa isu kritis sehubungan dengan administrasi publik adalah kebijakan publik. Dalam konteks persaingan global, tugas sektor publik adalah membangun lingkungan yang memungkinkan setiap aktor untuk mampu mengembangkan diri menjadi pelaku-pelaku yang kompetitif. Lingkungan ini hanya dapat diciptakan oleh kebijakan publik.

## **2. Konsep tentang Kebijakan Publik**

Sekian banyak literatur mencantumkan makna kebijakan publik sebagai hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan atau tidak dikerjakan. Definisi yang demikian dikemukakan oleh antara lain Dye (1978) bahwa, “*Policy is whatever governments choose to do or not to do.*” Definisi ini dianggap terlalu sederhana untuk menjelaskan makna kebijakan publik. Dengan definisi yang senada, Anderson (1994) menjelaskan sebagai berikut.

*In general usage, the term policy designates the behavior of some actor or set of actors, such as an official, a governmental agency, or a legislature, in an area of activity such as public transportation or consumer protection. Public policy also may be viewed as whatever governments choose to do or not to do.*

Merujuk pada definisi di atas, dapat dinyatakan bahwa kebijakan publik merupakan domain negara dan pemerintah. Keputusan-keputusan menyangkut kepentingan masyarakat umum atau publik, seperti pelayanan transportasi, pendidikan, kesehatan, dan sebagainya, menjadi wilayah kerja pemerintah. Kebijakan publik selalu melibatkan aktor pemerintahan, baik pejabat pemerintah (eksekutif) maupun perwakilan rakyat (legislatif). Kebijakan publik yang dibuat mengandung pilihan-pilihan dari aktor-aktor tersebut, baik pilihan untuk melakukan

maupun untuk tidak melakukan suatu tindakan. Kenyataan ini menunjukkan kebijakan publik mencakup dua makna penting, yaitu bahwa kebijakan publik dibuat dan diputuskan oleh badan pemerintah serta kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Proses kebijakan publik terdiri atas lima tahapan, yaitu:

- a. *Agenda setting*, yaitu proses yang menarik perhatian pemerintah terhadap suatu masalah.
- b. *Policy formulation*, proses perumusan opsi kebijakan oleh pemerintah.
- c. Pengambilan keputusan (*decision making*), yaitu proses dimana pemerintah memutuskan untuk mengambil tindakan atau tidak.
- d. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), yaitu proses untuk pelaksanaan kebijakan untuk mencapai sebuah hasil.
- e. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), yakni proses untuk memantau, memonitor dan mengevaluasi hasil atau kinerja kebijakan (Ngatnan, 2021).

Kerangka kerja kebijakan publik biasanya ditentukan dengan beberapa variabel sebagai berikut.

- a. Tujuan yang ingin dicapai. Ini mencakup sebuah kompleksitas tujuan yang akan dicapai.
- b. Pesan nilai seperti apa yang harus dipertimbangkan dalam pembuatan sebuah kebijakan.
- c. Sumberdaya yang mampu mendukung jalannya kebijakan.
- d. Kemampuan pengurus yang akan terlibat dalam pembuatan suatu kebijakan.
- e. Lingkungan yang mencakup ekonomi, lingkungan sosial, politik dan sebagainya (Ngatnan, 2021).

Kebijakan publik dibedakan oleh Nugroho (2014) dalam tiga jenis sebagai berikut.

- a. Pembagian pertama dari kebijakan publik dijabarkan dalam maknanya, yaitu hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan.
- b. Pembagian kedua dari kebijakan publik adalah dalam bentuknya, yang terbagi menjadi dua kelompok yakni kebijakan berupa peraturan-peraturan pemerintah yang tertulis dalam bentuk peraturan perundang-undangan serta peraturan-peraturan tidak tertulis namun disepakati yang disebut sebagai konvensi-konvensi.
- c. Pembagian ketiga dari kebijakan publik adalah dalam karakternya, khususnya untuk kebijakan publik tertulis formal. Kebijakan publik jenis ini terbagi menjadi dua, yaitu regulatif versus deregulatif (atau restriktif versus non-restriktif) dan alokatif versus distributif/redistributif. Kebijakan regulatif versus deregulatif adalah kebijakan yang menetapkan hal-hal yang dibatasi dan hal-hal yang dibebaskan dari pembatasan. Sementara kebijakan publik alokatif versus distributif pada umumnya berupa kebijakan yang berkaitan dengan anggaran atau keuangan publik.

Negara berkepentingan membuat kebijakan untuk mencapai suatu tujuan atau memecahkan berbagai permasalahan, mulai dari masalah politik, ekonomi, budaya, serta sosial kemasyarakatan. Proses kebijakan publik mencakup *input*, *output*, *outcome*, dan dampak (*impact*) yang saling terkait. Input dalam skema proses kebijakan publik merupakan bahan baku (*raw material*) yang digunakan sebagai masukan dalam sebuah sistem kebijakan. *Input* tersebut dapat berupa sumberdaya manusia, sumberdaya finansial, tuntutan-tuntutan dan dukungan masyarakat. Sistem politik melalui para aktornya melakukan proses konversi dari input menjadi *output*. Selama proses konversi ini terjadi bargaining dan negosiasi antaraktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan, yang masing-masing

memiliki kepentingan yang mungkin berbeda atau dapat juga sama. *Output* yang merupakan hasil dari konversi sebetulnya merupakan *resultante* dari tarik-menarik antarkepentingan para aktor yang terlibat dalam pembuatan kebijakan. *Output* adalah keluaran dari sebuah sistem kebijakan, yang dapat berupa peraturan, kebijakan, pelayanan/jasa, dan program. *Outcome* adalah hasil suatu kebijakan dalam jangka waktu tertentu sebagai akibat diimplementasikannya suatu kebijakan. Dampak (*impact*) adalah akibat lebih jauh pada masyarakat sebagai konsekuensi adanya kebijakan yang diimplementasikan. Dampak suatu kebijakan dapat merupakan dampak yang diharapkan dan dampak yang tidak diharapkan.

Menurut Nugroho (2014) ada enam hal penting dalam siklus skematik sebuah kebijakan, yaitu:

- a. Terdapat isu kebijakan. Disebut isu apabila bersifat strategis yakni bersifat mendasar, menyangkut banyak orang atau bahkan keselamatan bersama, (biasanya) berjangka panjang, tidak bisa diselesaikan orang-seorang, dan memang harus diselesaikan. Isu kebijakan terdiri atas dua jenis, yaitu *problem* dan *goal*. Artinya, kebijakan publik dapat berorientasi kepada permasalahan yang muncul pada kehidupan publik, dan dapat pula berorientasi kepada *goal* atau tujuan yang hendak dicapai pada kehidupan publik.
- b. Isu kebijakan kemudian menggerakkan pemerintah untuk merumuskan kebijakan publik dalam rangka menyelesaikan masalah. Rumusan kebijakan akan menjadi hukum bagi negara dan warganya.
- c. Setelah dirumuskan, kebijakan publik dilaksanakan oleh pemerintah bersama-sama dengan masyarakat.
- d. Dalam proses perumusan, pelaksanaan, dan pasca pelaksanaan, diperlukan tindakan pengendalian yang mencakup *monitoring*, evaluasi, dan penganggaran, sebagai sebuah siklus baru sebagai penilaian apakah

kebijakan tersebut dirumuskan dengan baik dan benar serta diimplementasikan dengan baik dan benar pula.

- e. Implementasi kebijakan bermuara kepada *output* yang dapat berupa kebijakan itu sendiri maupun manfaat langsung yang dapat dirasakan oleh pemanfaat.
- f. Dalam jangka panjang, kebijakan tersebut menghasilkan *outcome* dalam bentuk dampak kebijakan yang diharapkan semakin meningkatkan tujuan yang hendak dicapai dengan kebijakan tersebut.

Berdasarkan pendapat di atas dapat dinyatakan bahwa suatu kebijakan akan mencapai tujuan atau menghasilkan dampak yang diharapkan apabila memenuhi setidaknya empat kriteria sebagai berikut.

- a. Tepat kebijakan. Ketepatan kebijakan ini dinilai dari sejauhmana kebijakan yang ada telah bermuatan hal-hal yang memang memecahkan masalah yang hendak dipecahkan; apakah kebijakan tersebut sudah dirumuskan sesuai dengan karakter masalah yang hendak dipecahkan; apakah kebijakan tersebut dibuat oleh lembaga yang mempunyai kewenangan yang sesuai dengan karakter kebijakannya.
- b. Tepat pelaksanaannya. Aktor implementasi kebijakantidak hanya pemerintah. Ada tiga lembaga yang dapat menjadi pelaksana, yaitu pemerintah, kerja sama antara pemerintah dan masyarakat (swasta), atau implementasi kebijakan yang diswastakan. Kebijakan yang bersifat memberdayakan masyarakat, seperti penanggulangan kemiskinan, sebaiknya diselenggarakan pemerintah bersama dengan masyarakat.
- c. Tepat target, yang berkenaan dengan dua hal. Pertama, apakah target yang diintervensi sesuai dengan yang direncanakan, apakah tidak tumpang tindih dengan intervensi lain, atau tidak, bertentangan dengan intervensi kebijakan lain. Kedua, apakah targetnya dalam kondisi

siap untuk diintervensi, ataukah tidak. Kesiapan bukansaja berarti secara alami, namun juga apakah kondisi target ada dalam konflik atau harmoni, dan apakah kondisi target ada dalam kondisi mendukung atau menolak.

- d. Tepat lingkungan. Ada dua lingkungan yang paling menentukan. Pertama, lingkungan kebijakan, yaitu interaksi di antara lembaga perumus kebijakan dan pelaksana kebijakan dengan lembaga lain yang terkait. Kedua, lingkungan eksternal kebijakan yang terdiri atas *public opinion*, yaitu persepsi publik akan kebijakan dan implementasi kebijakan.

### **3. Konsep tentang Implementasi Kebijakan Publik**

Mazmanian dan Sabatier mengemukakan implementasi kebijakan melibatkan upaya untuk memahami apa yang sebenarnya terjadi setelah suatu program diadopsi atau dirumuskan, yaitu peristiwa dan kegiatan yang berlangsung setelah proses ratifikasi/undang-undang, terlepas dari apakah itu upaya administratif atau upaya untuk memiliki pengaruh atau dampak tertentu pada masyarakat atau peristiwa (Ngatnan, 2021).

Implementasi kebijakan pada hakikatnya adalah cara atau upaya yang ditempuh agar suatu kebijakan yang telah ditetapkan dapat mencapai tujuannya. Melalui implementasi, maka akan diketahui apakah sebuah kebijakan memberikan pengaruh atau dampak yang sesuai dengan tujuan yang ditetapkan. Implementasi oleh karena itu merupakan proses pelaksanaan kebijakan yang dibuat guna menghasilkan dampak yang tentunya diinginkan. Mengenai hal ini, Edward III (1980) menjelaskan posisi implementasi dalam proses kebijakan publik sebagai berikut.

*Policy implementation, as we have seen, is the stage of policy making between the establishment of a policy –such as the passage of legislative act, the issuing of an executive order, the handing down of a judicial decision, or the*

*promulgation of a regulatory rule– and the consequences of the policy for the people whom it affect.*

Pendapat Edward III tersebut secara tegas menempatkan implementasi kebijakan sebagai salah satu tahapan dalam proses kebijakan, yaitu di antara penetapan kebijakan dan hasil atau dampak dari kebijakan bersangkutan. Implementasi menjadi titik penting dari proses kebijakan dimana akibat atau dampak dari kebijakan terhadap kelompok sasaran, yakni masyarakat umum, akan terlihat. Dengan kata lain, tanpa implementasi suatu kebijakan tidak akan berarti karena tidak akan menghasilkan apa-apa.

Mazmanian dan Sabatier (dalam Hill dan Hupe, 2002) menjelaskan secara lebih panjang perihal definisi sekaligus posisi penting implementasi kebijakan sebagai berikut.

*Implementation is the carrying out of basic policy decision, usually incorporated in a statute but which can also take the form of important executive orders or court decisions. Ideally, that decision identifies the problem(s) to be addressed, stipulates the objective(s) to be pursued, and in a variety of ways, “structures” the implementation process. The process normally runs through a number of stage beginning with passage of basic statute, followed by the policy outputs (decisions) of the implementing agencies, the compliance of target groups with those decisions, the actual impact –both intended and unintended– of those outputs, the perceived impacts of agency decisions, and finally, important revisions (or attempted revisions) in the basic statute.*

Merujuk pada pendapat di atas, dapat dinyatakan bahwa implementasi kebijakan merupakan pelaksanaan dari undang-undang mengenai suatu urusan yang menyangkut kepentingan publik. Untuk melaksanakan undang-undang tersebut, dibuat peraturan-peraturan turunan, misalnya berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, keputusan presiden, peraturan menteri, keputusan menteri ataupun peraturan serta keputusan

yang dikeluarkan oleh lembaga-lembaga pemerintahan lainnya. Peraturan-peraturan turunan dibuat sebagai petunjuk pelaksanaan kebijakan yang dimaksud sehingga harus mengandung beberapa unsur berikut:

- a. Identifikasi masalah-masalah yang dimaksudkan untuk diatasi melalui implementasi kebijakan bersangkutan.
- b. Pemetaan tujuan-tujuan yang hendak dicapai.
- c. Strukturisasi proses implementasi, yang meliputi:
  - 1) Peraturan perundangan tertinggi yang menjadi dasar implementasi.
  - 2) Peraturan-peraturan turunan yang berkaitan.
  - 3) Badan atau lembaga yang menjadi pelaksana berikut peraturan pelaksanaan yang dikeluarkannya.
  - 4) Respons yang mungkin timbul dari kelompok sasaran.
  - 5) Prediksi tentang dampak aktual, baik yang diinginkan maupun tidak diinginkan.
- d. Adanya revisi apabila dampak yang dihasilkan tidak bersesuaian dengan tujuan dasar dari kebijakan atau tujuan tidak dapat terwujud sesuai rencana.

Berdasarkan pandangan Mazmanian dan Sabatier tersebut, perlu pula dikemukakan bahwa suatu kebijakan publik harus diterapkan atau dilaksanakan setelah dirumuskan dan dibuat. Tanpa adanya implementasi, maka kebijakan publik yang dibuat tidak akan memberikan akibat atau dampak bagi masyarakat. Implementasi dianggap sebagai tahap penting dalam proses kebijakan karena merupakan jembatan antara dunia nyata dengan realita. Mengenai hal ini Grindle (1980) menyatakan bahwa implementasi *“establish a link that allows goals of public policies to be realized as outcomes of governmental activity.”*

Pendapat Grindle di atas dapat dimaknakan bahwa implementasi adalah tindakan yang memungkinkan tercapainya tujuan-tujuan suatu kebijakan publik sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Dengan kata lain, implementasi kebijakan publik menjadi ranah kegiatan pemerintah dan para birokrat

pemerintahan, khususnya para birokrat yang dimaksudkan untuk membuat kebijakan terlaksana melalui program-program. Oleh karena itu, badan atau lembaga pemerintahan yang ditunjuk sebagai *implementor* diberi wewenang atau otoritas untuk membuat sekaligus menjalankan program-program dalam rangka implementasi kebijakan guna mewujudkan keluaran yang nyata.

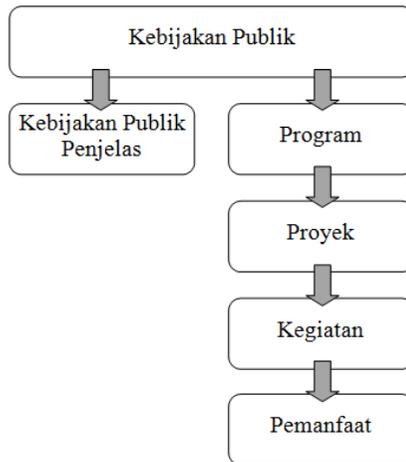
Dapat disimpulkan bahwa ada kesamaan makna yakni implementasi merupakan tahap kelanjutan setelah suatu kebijakan dibuat dan ditetapkan. Kebijakan yang telah dibuat dan ditetapkan tersebut haruslah diimplementasikan agar tujuan-tujuan yang diharapkan atau ditargetkan dengan adanya kebijakan tersebut dapat terwujud. Pada kenyataannya, menurut Kiviniemi implementasi kebijakan sendiri merupakan proses yang kompleks dan panjang sebagai berikut (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012).

*Public policy implementation is usually a complex process. It often takes years, and it involves several different groups of actors at a different groups of actors at its different stages. The real situation of implementation structures varies dynamically. With changing group of implementors, opponents, and outsiders, and these gorups cross the institutional boundaries of public agencies and of the public and private spheres.*

Beranjak dari pendapat Kiviniemi, dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan suatu proses yang kompleks sehingga sering kali berlangsung dalam waktu yang lama. Kondisi tersebut dapat terjadi karena beberapa hal, seperti perbedaan kapasitas individu pelaksana di tiap-tiap *level* implementasi, perbedaan kelompok sasaran, adanya konflik kepentingan baik di tingkat *implementor* maupun di tingkat kelompok sasaran, dinamika politik, sosial serta ekonomi, pengaruh-pengaruh lingkungan baik yang bersifat positif (mendukung) maupun negatif (menghambat), dan sebagainya.

Menurut Nugroho (2014) ada dua pilihan langkah implementasi kebijakan publik, yaitu langsung mengimplementasikannya dalam bentuk program atau melalui

formulasi kebijakan derivat (turunan). Secara umum, model implementasi kebijakan di Indonesia menurut Nugroho (2014) masih menganut model *continentalist*. Dalam model ini, rangkaian implementasi kebijakan publik dimulai dari program, dilanjutkan ke proyek dan kegiatan, hingga hasilnya memberidampak bagi pemanfaat.



**Gambar 1.**  
**Model *Continentalist* Implementasi Kebijakan**  
(sumber: Nugroho, 2014)

Kebijakan publik dalam bentuk undang-undang dan peraturan daerah merupakan jenis kebijakan publik yang memerlukan kebijakan publik penjelas atau yang sering diistilahkan sebagai peraturan pelaksanaan. Adapun kebijakan publik yang langsung dapat dioperasikan antara lain adalah keputusan presiden, instruksi presiden, keputusan menteri, keputusan kepala daerah dan sebagainya.

#### **4. Model-model Implementasi Kebijakan**

Model adalah wakil ideal dari situasi-situasi dunia nyata. Model merupakan penyederhanaan dari realita yang diwakili. Secara umum, suatu model memiliki beberapa aspek. Agar model

dapat mewakili realitas yang digambarkannya maka model yang baik mentransformasikan aspek-aspek tersebut secara lengkap dan terintegrasi. Semakin banyak aspek yang digambarkan, semakin baik suatu model (Suharto, 2012). Studi kebijakan mengenal model-model implementasi. Model implementasi merupakan cara agar kebijakan terlaksana sehingga tujuan yang diharapkan dapat terwujud. Nugroho (2014) mengemukakan beberapa model implementasi kebijakan sebagai berikut.

a. Teori van Meter dan van Horn (model *Top-Down*)

Model yang tergolong klasik ini diperkenalkan oleh Donald van Meter dan Carl van Horn (1975). Model ini mengandaikan implementasi kebijakan berjalan secara linier dari kebijakan publik, *implementor*, dan kinerja kebijakan publik. Menurut Nugroho (2014), empat variabel yang mempengaruhi kebijakan publik, yakni:

- 1) Aktivitas implementasi dan komunikasi antarorganisasi
- 2) Karakteristik dari agen pelaksana/*implementor*
- 3) Kondisi ekonomi, sosial, dan politik
- 4) Kecenderungan atau disposisi dari pelaksana/*implementor*

Wahab (2008) menyebutkan bahwa model implementasi kebijakan van Meter dan van Horn memperkenalkan enam variabel bebas yang saling berkaitan yang akan mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu:

- 1) Ukuran dan tujuan kebijakan
- 2) Sumber-sumber kebijakan
- 3) Ciri-ciri atau sifat badan/instansi pelaksana
- 4) Komunikasi antarorganisasi terkait dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan
- 5) Sikap para pelaksana
- 6) Lingkungan ekonomi, sosial dan politik

Selaras dengan pendapat di atas, Subarsono (2015) menyebutkan bahwa ada enam variabel dalam model

implementasi kebijakan dari van Meter dan van Horn. Kelima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi tersebut adalah:

- 1) Standar dan sasaran kebijakan. variabel ini harus jelas dan terukur sehingga dapat direalisasikan. Apabila standar dan sasaran kebijakan kabur, maka akan terjadi multiinterpretasi dan mudah menimbulkan konflik di antara para agen implementasi.
- 2) Sumberdaya. Implementasi kebijakan perlu didukung sumberdaya, baik sumberdaya manusia (*human resources*) maupun non-manusia (*non-human resources*). Dalam berbagai kasus, program pemerintah kurang berhasil karena keterbatasan kualitas aparat pelaksana.
- 3) Hubungan antarorganisasi. Dalam banyak kasus, implementasi sebuah kebijakan perlu dukungan dan koordinasi dengan instansi lain. Untuk itu, diperlukan koordinasi dan kerja sama antarinstansi bagi keberhasilan suatu program.
- 4) Karakteristik agen pelaksana yang mencakup struktur birokrasi, norma-norma dan pola-pola hubungan yang terjadi dalam birokrasi, yang semua itu akan mempengaruhi implementasi suatu kebijakan.
- 5) Kondisi sosial politik dan ekonomi. Variabel ini mencakup sumberdaya ekonomi lingkungan yang dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan; sejauh mana kelompok-kelompok kepentingan memberikan dukungan bagi implementasi kebijakan, karakteristik para partisipan, yakni mendukung atau menolak; bagaimana sifat opini publik yang ada di lingkungan, dan apakah elite politik mendukung implementasi kebijakan.
- 6) Disposisi *implementor* yang mencakup tiga hal penting, yakni (a) respons *implementor* terhadap kebijakan yang akan mempengaruhi kemauannya untuk melaksanakan kebijakan; (b) kognisi, yaitu pemahamannya terhadap

kebijakan; dan (c) intensitas disposisi *implementor*, yaitu preferensi nilai yang dimiliki oleh *implementor*.

Kelebihan model van Meter dan van Horn adalah mempertimbangkan faktor eksternal dan lingkungan dalam implementasi kebijakan, formulasi kebijakan memiliki standar yang baik dan kongkret, serta adanya hubungan yang baik antarorganisasi. Adapun kekurangan model ini adalah implementasi yang memakan waktu lama, target sasaran masih abstrak, dan tuntutan terhadap tingginya loyalitas dari aktor pelaksana.

#### b. Teori Mazmanian dan Sabatier (model *Top-Down*)

Model yang dikembangkan oleh Daniel Mazmanian dan Paul A. Sabatier (1983) ini disebut juga sebagai model Kerangka Analisis Implementasi (*a framework for implementation analysis*) yang mengklasifikasikan proses implementasi kebijakan ke dalam tiga variabel, yakni variabel independend, variabel intervening, dan variabel dependend (Nugroho, 2014). Sementara itu, Subarsono (2015) menyebutkan bahwa ada tiga kelompok variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan melalui model Mazmanian dan Sabatier, yaitu karakteristik masalah (*tractability of the problem*), karakteristik kebijakan (*ability of statute to structure implementation*), dan lingkungan (*nonstatutory variables affecting implementation*). Aspek-aspek dalam ketiga kelompok variabel tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

##### 1) Karakteristik masalah, meliputi:

- a) Tingkat kesulitan teknis dari masalah yang bersangkutan. Di satu pihak ada beberapa masalah sosial secara teknis mudah dipecahkan, di pihak lain terdapat masalah-masalah sosial yang relatif sulit dipecahkan. Sifat masalah itu akan mempengaruhi mudah tidaknya suatu kebijakan diimplementasikan.

- b) Tingkat kemajemukan kelompok sasaran. Ini berarti bahwa suatu kebijakan akan relatif mudah diimplementasikan apabila kelompok sasarnya adalah homogen.
  - c) Proporsi kelompok sasaran terhadap total populasi. Sebuah kebijakan relatif sulit diimplementasikan apabila sasarnya mencakup semua populasi.
  - d) Cakupan perubahan perilaku yang diharapkan. Sebuah kebijakan yang bertujuan memberikan pengetahuan atau bersifat kognitif akan relatif mudah diimplementasikan daripada kebijakan yang bertujuan untuk mengubah sikap dan perilaku masyarakat.
- 2) Karakteristik kebijakan, meliputi:
- a) Kejelasan isi kebijakan. Semakin jelas dan rinci isi sebuah kebijakan, akan semakin mudah diimplementasikan karena *implementor* mudah memahami dan menerjemahkan dalam tindakan nyata.
  - b) Seberapa jauh kebijakan tersebut memiliki dukungan teoretis. Kebijakan yang memiliki dasar teoretis memiliki sifat lebih mantap karena sudah teruji walaupun untuk beberapa lingkungan tertentu perluada modifikasi.
  - c) Besarnya alokasi sumberdaya finansial terhadap kebijakan tersebut. Sumberdaya keuangan adalah faktor krusial untuk setiap program.
  - d) Seberapa besar adanya keterpautan dan dukungan antar berbagai instansi pelaksana. Kegagalan kebijakan sering disebabkan oleh kurangnya koordinasi vertikal dan horizontal antar instansi yang terlibat dalam implementasi.
  - e) Kejelasan dan konsistensi aturan yang ada pada badan pelaksana.
  - f) Tingkat komitmen aparat terhadap tujuan kebijakan.
  - g) Seberapa luas akses kelompok-kelompok luar untuk berpartisipasi dalam implementasi kebijakan. Suatu

kebijakan yang memberikan peluang luas bagi masyarakat untuk terlibat akan relatif mendapat dukungan.

- 3) Lingkungan kebijakan, meliputi:
  - a) Kondisi sosial ekonomi masyarakat dan tingkat kemajuan teknologi. Masyarakat yang sudah terbuka dan terdidik akan relatif mudah menerima program-program pamaruan dibanding dengan masyarakat yang masih tertutup dan tradisional. Demikian juga kemajuan teknologi akan membantu dalam proses keberhasilan implementasi kebijakan.
  - b) Dukungan publik terhadap sebuah kebijakan. Kebijakan yang memberikan insentif biasanya mudah mendapatkan dukungan publik.
  - c) Sikap dari kelompok pemilih (*constituency groups*). Kelompok pemilih yang ada dalam masyarakat dapat mempengaruhi implementasi kebijakan melalui berbagai cara, antara lain: (1) kelompok pemilih dapat melakukan intervensi terhadap keputusan yang dibuat badan-badan pelaksana melalui berbagai komentar dengan maksud untuk mengubah keputusan; (2) kelompok pemilih dapat memiliki kemampuan untuk mempengaruhi badan-badan pelaksana secara tidak langsung melalui kritik yang dipublikasikan terhadap kinerja badan-badan pelaksana dan membuat pernyataan yang ditujukan kepada badan legislatif.
  - d) Tingkat komitmen dan keterampilan dari aparat serta *implementor*. Komitmen aparat pelaksana untuk merealisasikan tujuan kebijakan merupakan variabel yang paling krusial. Aparat pelaksana harus memiliki keterampilan dalam membuat prioritas tujuan dan merealisasikannya.

Model Mazmanian dan Sabatier memiliki kelebihan yaitu adanya rasa tanggung jawab bagi semua aktor yang terlibat dalam

implementasi, dukungan politik yang kuat, serta sesuai prosedur aturan. Adapun kelemahan model ini adalah tidak adanya kontrol (pengawasan) terhadap proses implementasi kebijakan, proses implementasi yang memakan waktu lama, serta tidak adanya partisipasi masyarakat.

c. Teori Hogwood dan Gunn (model *Top-Down*)

Model Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (1978). Keduanya menekankan bahwa kesempurnaan atau penyempurnaan dalam konteks ini hanya merupakan suatu konsep analitis/ide dalam pengertian yang ideal yang akan dicapai. Menurut Nugroho (2014) model ini menawarkan beberapa syarat bagi implementasi kebijakan, yakni:

- 1) Jaminan bahwa kondisi eksternal yang dihadapi oleh lembaga/badan pelaksana tidak akan menimbulkan masalah yang besar.
- 2) Ketersediaan sumberdaya yang memadai, termasuk sumberdaya waktu.
- 3) Benar-benar ada perpaduan sumber-sumber yang diperlukan.
- 4) Kebijakan yang diimplementasikan didasari hubungan kausal yang andal.
- 5) Banyaknya hubungan kausalitas yang terjadi.
- 6) Kecilnya hubungan saling ketergantungan.
- 7) Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan.
- 8) Tugas-tugas telah dirinci dan ditempatkan dalam urutan yang benar.
- 9) Komunikasi dan koordinasi yang sempurna.
- 10) Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.

Kelebihan model Hogwood dan Gunn adalah pada adanya pembagian tugas yang jelas, dapat berjalan dengan cepat dan tepat, kesiapan para aktor untuk mengimplementasikan kebijakan,

dan pemimpin memiliki rentang kendali bawahan yang baik. Sementara kekurangan dari model ini adalah pada tidak adanya aspirasi dari bawah, mengabaikan kondisi lingkungan, tidak ada kontrol pada pimpinan sehingga rentan penyalahgunaan wewenang.

d. Teori Goggin, Bowman, dan Lester (model *Top-Down*)

Model Malcolm Goggin, Ann Bowman, dan James Lester (1990) disebut juga sebagai generasi ketiga model implementasi kebijakan. Ketiganya mengembangkan apa yang disebut sebagai “*communication model*” untuk implementasi kebijakan. Model implementasi kebijakan ini mengedepankan pendekatan “metode penelitian” dengan adanya variabel *independent*, *intrevening* dan *dependent*, dan meletakkan faktor komunikasi sebagai penggerak dalam implementasi kebijakan (Nugroho, 2014). Dengan menggunakan pendekatan komunikasi, Goggin, Bowman, dan Lester (1990:34) melihat implementasi sebagai suatu proses, serangkaian keputusan dan tindakan negara yang diarahkan untuk menjalankan suatu mandat yang telah ditetapkan. Implementasi disejajarkan dengan ketaatan (*compliance*) negara atau suatu pemenuhan tuntutan prosedur hukum sesuai dengan waktu yang telah ditetapkan.

Goggin, Bowman, dan Lester mengajukan beberapa pertanyaan untuk mengetahui keberhasilan implementasi kebijakan, yaitu (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012):

- 1) Pertanyaan strategis:
  - a) Siapa dan bagaimana kondisi serta distribusi kelompok sasaran?
  - b) Apakah program sesuai dengan tujuan kebijakan, dan berapa besar kemungkinan berhasil dalam implementasi?
- 2) Pertanyaan tentang *compliance*:
  - a) Apakah kegiatan-kegiatan program mampu mencapai orang, rumah tangga, atau kelompok masyarakat yang direncanakan?

- b) Apakah program memberikan sumber, pelayanan atau manfaat lain seperti yang diinginkan?
- 3) Pertanyaan tentang dampak:
  - a) Apakah program mencapai tujuannya dengan efektif?
  - b) Apakah hasil yang dicapai disebabkan oleh faktor lain selain program?
  - c) Apakah terdapat efek yang tidak diinginkan?
- 4) Pertanyaan tentang efisiensi:
  - a) Berapa besar biaya untuk menyelenggaraan pelayanan dan manfaat bagi kelompok sasaran?
  - b) Apakah program ini lebih efisien dibandingkan program yang lain?

Purwanto dan Sulistyastuti (2012) juga menyebutkan bahwa model implementasi Goggin, Bowman dan Lester mengasumsikan kebijakan sebagai suatu “pesan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang keberhasilannya dipengaruhi oleh tiga hal pokok, yaitu:

- 1) Isi kebijakan (*the content of the policy message*), yang meliputi sumberdaya, manfaat kebijakan, serta keterlibatan publik.
- 2) Format kebijakan (*the form of the policy message*), yang terdiri atas kejelasan kebijakan (*policy clarity*), konsistensi kebijakan (*policy consistency*), frekuensi, sertapenerimaan isi kebijakan (*receipt of message*).
- 3) Reputasi aktor (*the reputation of the communicators*) yang terdiri atas legitimasi dan kredibilitas aktor-aktor pemerintah daerah.

Ada kelemahan implementasi kebijakan model Goggin, Bowman dan Lester yang mengedepankan pendekatan komunikasi. Model Goggin, Bowman dan Lester hanya menitikberatkan pada isi kebijakan, konteks di mana kebijakan tersebut diformulasikan dan diimplementasikan sama sekali tidak diperhitungkan. Hal ini berbeda dengan model Grindle. Meskipun

isi kebijakan jelas, disertai konsistensi dan pengulangan terus-menerus, dan memiliki legitimasi yang tinggi belum tentu menjamin keberhasilan implementasinya.

e. Teori Edward III (model *Top-Down*)

George C. Edward III menyatakan bahwa, “*without effective implementation the decision of policymakers will not be carried out successfully*”. Oleh karena itu Edward III menyarankan untuk memperhatikan empat isu pokok agar implementasi kebijakan menjadi efektif, yaitu komunikasi (*communication*), sumberdaya (*resources*), disposisi atau perilaku (*disposition or attitudes*), serta struktur birokrasi (*bureaucratic structure*) (Nugroho, 2014).

Subarsono menjelaskan keempat faktor kritis dalam implementasi kebijakan model Edwards sebagai berikut.

1) Komunikasi

Keberhasilan implementasi kebijakan mensyaratkan agar *implementor* mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran kebijakan harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (*target group*) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi. Apabila tujuan dan sasaran suatu kebijakan tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi resistensi dari kelompok sasaran.

2) Sumberdaya

Walaupun isi kebijakan sudah dikomunikasikan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila *implementor* kekurangan sumberdaya untuk melaksanakan, implementasi tidak akan berjalan efektif. Sumberdaya tersebut dapat berwujud sumberdaya manusia, yakni kompetensi *implementor*, dan sumberdaya finansial. Sumberdaya adalah faktor penting untuk implementasi kebijakan agar efektif. Tanpa sumberdaya, kebijakan hanya tinggal di kertas menjadi dokumen.

3) Disposisi

Disposisi adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh *implementor*, seperti komitmen, kejujuran, sifat demokratis. Apabila *implementor* memiliki disposisi yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan. Ketika *implementor* memiliki sikap atau persepektif yang berbeda dengan pembuat kebijakan, maka proses implementasi kebijakan juga menjadi tidak efektif.

4) Struktur birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Salah satu dari aspek struktur yang penting dari setiap organisasi adalah adanya prosedur operasi yang standar (*standar operating procedures* atau SOP). SOP menjadi pedoman bagi setiap *implementor* dalam bertindak. Struktur organisasi yang terlalu panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan red-tape, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Ini pada gilirannya menyebabkan aktivitas organisasi tidak fleksibel.

Sementara itu, Nugroho (2014) menjelaskan bahwa komunikasi dalam implementasi kebijakan berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan kepada organisasi dan publik serta tanggapan dari para pihak yang terlibat. Sumberdaya berkenaan dengan sumberdaya pendukung, khususnya sumberdaya manusia, dimana hal ini berkaitan dengan kecakapan dari pelaksana untuk melaksanakan kebijakan secara efektif. Disposisi berkenaan dengan kesediaan dari para *implementor* untuk melaksanakan kebijakan. Kecakapan saja tidaklah cukup tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Isu terakhir adalah struktur birokrasi, yang berkenaan dengan kesesuaian organisasi birokrasi yang menjadi penyelenggara implementasi kebijakan publik. Tantangan bagi struktur birokrasi

adalah bagaimana caranya agar tidak terjadi fragmentasi birokrasi karena hal ini akan mengakibatkan proses implementasi tidak efektif.

f. Teori Grindle (model *Top-Down*)

Model yang dikemukakan oleh Merilee S. Grindle (1980) memiliki aspek yang hampir mirip dengan model van Meter dan van Horn. Aspek yang sama adalah bahwa baik model van Meter dan van Horn maupun model Grindle sama-sama memasukkan elemen lingkungan kebijakan sebagai faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan. Van Meter dan van Horn mengikutsertakan kondisi sosial, politik, dan ekonomi sebagai salah satu faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan, sedangkan Grindle mengikutsertakan variabel besar konteks kebijakan atau lingkungan kebijakan.

Keunikan model Grindle terletak pada pemahamannya yang komprehensif akan konteks kebijakan, khususnya yang menyangkut *implementor*, penerima implementasi, dan arena konflik yang mungkin terjadi di antara para aktor implementasi, serta kondisi-kondisi sumberdaya implementasi yang diperlukan (Nugroho, 2014). Keberhasilan implementasi kebijakan menurut model Grindle ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Ide dasarnya bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, maka implementasi dilakukan. Keberhasilan ditentukan oleh derajat *implementability* dari kebijakan tersebut

Grindle memperkenalkan model implementasi sebagai sebuah proses politik dan administrasi, yang di dalamnya juga melibatkan dua faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi kebijakan. Isi kebijakan mencakup (a) kepentingan yang terpengaruhi; (b) jenis manfaat yang akan dihasilkan; (c) derajat perubahan yang diinginkan; (d) kedudukan pembuat kebijakan; (e) pelaksana program; (f) sumberdaya yang dikerahkan. Sementara konteks implementasi kebijakan meliputi (a) kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat; (b)

karakteristik lembaga/penguasa; (c) kepatuhan dan daya tanggap (Nugroho, 2014).

Keberhasilan implementasi kebijakan dapat diukur dari proses pencapaian hasil akhir (*outcomes*), yaitu tercapai atau tidaknya tujuan. Keberhasilan implementasi kebijakan dapat dilihat dari:

- 1) Dilihat dari prosesnya, dengan mempertanyakan apakah pelaksanaan kebijakan sesuai dengan yang didesain dan dibiayai dengan merujuk pada aksi kebijakannya.
- 2) Apakah tujuan kebijakan tercapai. Dimensi ini diukur dengan melihat dua faktor, yaitu (1) dampak pada masyarakat secara individu dan kelompok; (2) perubahan serta penerimaan kelompok sasaran.
- 3) Keberhasilan kebijakan amat ditentukan oleh implementasi kebijakan itu, yang terdiri atas konten (isi) kebijakan dan konteks implementasi.
  - a) Isi kebijakan (*content of policy*) mencakup:
    - Kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*). Suatu kebijakan dalam implementasinya tentu melibatkan banyak kepentingan sehingga perlu diketahui seberapa jauh kepentingan-kepentingan tersebut membawa pengaruh terhadap implementasi.
    - Tipe manfaat (*type of benefits*). Suatu kebijakan harus mengandung beberapa jenis manfaat sebagai dampak positif dari implementasinya.
    - Derajat perubahan yang diharapkan (*extent of change envision*). Setiap kebijakan mempunyai target yang hendak diwujudkan. Perubahan yang diinginkan dari sebuah kebijakan haruslah memiliki ukuran yang jelas.
    - Letak pengambilan keputusan (*site of decision making*). Pengambilan keputusan dalam suatu kebijakan memegang peranan penting dalam implementasi. Oleh karena itu, letak pengambilan keputusan harus tepat. Artinya, penunjukkan

pelaksana harus sesuai dengan program yang akan dilaksanakan.

- Pelaksana program (*program implementor*). Implementasi kebijakan harus didukung oleh pelaksana yang kompeten dan mempunyai kapasitas sesuai. Oleh karena itu, suatu kebijakan harus merinci pula pihak-pihak yang menjadi pelaksananya.
  - Sumberdaya yang dilibatkan (*resources committed*). Implementasi kebijakan haruslah didukung oleh sumberdaya yang memadai guna menjamin implementasi berjalan dengan baik.
- b) Kontkes implementasi (*context of implementation*) mencakup:
- Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat (*power, interest, and strategy of actor involved*). Perlu dipertimbangkan kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat guna memperlancar implementasi kebijakan. Jika tidak dipertimbangkan secaramatang, besar kemungkinan hasil implementasiakan jauh dari harapan.
  - Karakteristik lembaga dan penguasa (*institution and regime characteristic*). Lingkungan suatu kebijakan diimplementasikan berpengaruh terhadap keberhasilan kebijakan tersebut. Oleh karena itu, perlu diketahui karakteristik dari lembaga yang terkait sehingga dapat diperkirakan tingkat keberhasilan implementasi kebijakan.
  - Kepatuhan dan daya tanggap (*compliance and responsiveness*). Proses implementasi perlu memperhitungkan kepatuhan dan respons dari para pelaksananya dalam menanggapi suatu kebijakan.

Berdasarkan model Grindle tentang implementasi kebijakan sebagai sebuah proses politik dan administrasi dapat dikatakan bahwa suatu kebijakan akan sulit diimplementasikan apabila isi kebijakan menyangkut banyak kepentingan di dalamnya. Hal ini jelas menjadi tantangan dimana diperlukan kekuasaan *implementor* di satu sisi dan kepatuhan kelompok sasaran di sisi lain.

Kebijakan yang memberikan manfaat kepada banyak pihak akan lebih mudah diimplementasikan. Oleh sebab itu, sebuah kebijakan harus secara jelas memperlihatkan manfaat positifnya, sekaligus juga dampak negatifnya, sehingga diketahui respon yang akan diberikan oleh kelompok sasaran.

Tipe manfaat sebuah kebijakan sangat berkaitan erat dengan derajat perubahan yang diharapkan. Agar lebih mudah dalam proses implementasinya, suatu kebijakan idealnya tidak hanya berisikan tujuan-tujuan jangka panjang tetapi juga mencakup tujuan jangka yang memberikan dampak keuntungan langsung terhadap kelompok sasaran.

Selain berisi tujuan yang menggambarkan manfaatnya, isi suatu kebijakan juga menunjukkan posisi pengambilan keputusan. Semakin kecil unit pengambil keputusan akan semakin memudahkan implementasi kebijakan. Jumlah unit-unit yang terlibat dalam implementasi kebijakan bukan dalam hal pengambilan keputusan saja, melainkan juga dalam seluruh lini implementasi. Pasalnya, proses implementasi kebijakan pada hakikatnya tidak hanya menyangkut perilaku badan administratif pelaksana program, tetapi juga menyangkut kekuatan-kekuatan politik, ekonomi, dan sosial yang baik langsung maupun tidak langsung dapat mempengaruhi perilaku semua pihak yang terlibat dalam implementasi kebijakan.

Faktor yang tidak kalah penting, bahkan banyak pihak menganggap yang terpenting, adalah ketersediaan sumberdaya. Harus diakui bahwa sumberdaya menjadi kunci sukses implementasi kebijakan. Implementasi kebijakan mustahil dapat berjalan secara efektif apabila sumberdaya yang diperlukan tidak

mencukupi. Sumberdaya yang dimaksud dapat berupa sumberdaya manusia, finansial, sarana/prasarana, dan sebagainya.

Sehubungan dengan konteks implementasi dalam model implementasi sebagai sebuah proses politik dan administrasi, maka sebuah kebijakan perlu mempertimbangkan lingkungan tempat tindakan administratif dilakukan. Dalam proses implementasi kebijakan, akan bermunculan aktor-aktor yang mempengaruhi, yang berasal dari berbagai pihak, semisal politisi, kelompok ekonomi, kelompok sasaran, atau bahkan dari kalangan *implementor*. Kemunculan aktor-aktor ini sering kali mengakibatkan benturan kekuasaan, kepentingan, dan strategi dari masing-masing aktor. Oleh sebab itu, keselarasan semua pihak dalam implementasi kebijakan menjadi suatu hal yang sangat diperlukan.

Karakteristik lembaga yang menjadi ujung tombak pelaksana juga turut menentukan keberhasilan implementasi kebijakan. Perlu ada kejelasan kewenangan dari masing-masing tingkatan lembaga yang terlibat dalam implementasi suatu kebijakan sehingga tidak terjadi *overlapping* kewenangan. Selain itu kejelasan kewenangan juga akan mempermudah setiap lembaga untuk menjalankan fungsinya sekaligus mempertanggungjawabkan tindakan-tindakan yang diambilnya.

Hal terakhir yang menjadi faktor penentu keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah kepatuhan dan daya tanggap, baik subjek maupun kelompok sasaran kebijakan tersebut. Di satu sisi, *implementor* harus patuh terhadap isi kebijakan serta strategi pencapaiannya sekaligus mempunyai daya tanggap terhadap kebutuhan kelompok sasaran berkaitan dengan kebijakan yang diimplementasikan. Di sisi lain, kelompok sasaran juga harus patuh terhadap kebijakan tersebut yang dapat dilakukan antara lain dengan mematuhi ketentuan yang diajukan oleh *implementor* (Sasongko, 2021).

## **5. Dana Desa sebagai Kebijakan Publik**

Ekonomi perdesaan adalah ekonomi rakyat kecil yang sumberdayanya masih terbatas. Kegiatan ekonominya tidak terorganisasi, lebih bersifat perorangan atau per keluarga. Kegiatan tersebut tidak terikat peraturan perburuhan, jam kerja, dan peraturan sejenisnya. Pelaku kegiatan ini bisa pria, wanita, orang tua, orang muda, bahkan anak-anak. Kekuatan ekonomi nasional sebenarnya berada di tangan masyarakat perdesaan. Di perdesaan pula terdapat banyak sumberdaya alam. Oleh sebab itu, ekonomi perdesaan perlu diprioritaskan. Pemerintah perlu menempuh langkah-langkah jangka panjang di perdesaan yang akan sangat berpengaruh terhadap pembangunan ekonomi nasional (Suit, 2012).

Sejak tahun 2015, pemerintah memberikan dana desa kepada desa. Dana desa ini bersumber dari APBN yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. Desa berhak mengelola kewenangan dan pendanaannya. Tetapi pemerintah desa perlu disupervisi oleh pemerintah yang berada di atasnya. Alasannya, dana desa yang diberikan akan semakin besar jumlahnya, sementara kapasitas dan kemampuan sumberdaya manusia untuk mengelola keuangan desa masih kurang memadai. Masyarakat pun belum terlalu terlibat dalam perencanaan dan pengawasan dana desa. Hal ini menjadi catatan penting yang perlu ditindaklanjuti bukan saja oleh pemerintah pusat, tetapi juga oleh pemerintah kabupaten, pemerintah kota, dan pemerintah desa serta masyarakat agar bersama-sama membangun desa (Aziz, 2016).

Hakikat dari kebijakan dana desa adalah upaya meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan. Untuk memenuhi hal itu, maka dana desa harus dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung

jawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Sebuah kebijakan, termasuk pula kebijakan dana desa, harus diimplementasikan agar tujuan-tujuan dari ditetapkan kebijakan tersebut dapat terwujud. Dalam implementasi kebijakan dana desa, tentu akan selalu ada faktor-faktor determinan yang menentukan tingkat keberhasilannya. Grindle berpandangan bahwa ada dua variabel utama yang dapat mempengaruhi implementasi suatu kebijakan, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasinya.

Sehubungan dengan isi kebijakan dana desa, ada beberapa faktor yang perlu dicermati, yaitu kepentingan yang terpengaruh oleh adanya kebijakan dana desa, manfaat yang akan dihasilkan melalui kebijakan dana desa, derajat perubahan yang diinginkan dari ditetapkan kebijakan dana desa, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program baik dari pihak pemerintah maupun masyarakat desa, serta sumberdaya yang dikerahkan dalam implementasi kebijakan dana desa. Sementara itu, konteks implementasi dana desa meliputi kekuasaan, kepentingan, dan strategi aktor yang terlibat dalam implementasi, karakteristik lembaga dan penguasa, serta kepatuhan dan daya tanggap atas kebijakan dana desa.

Faktor-faktor terkait dengan isi kebijakan serta konteks implementasinya yang dikemukakan oleh Grindle melalui konsep implementasi sebagai proses politik dan administrasi secara teoretis akan mempengaruhi implementasi dana desa. Seiring dengan faktor-faktor yang terlibat selanjutnya dapat pula ditemukan strategi yang tepat guna mengimplementasikan dana desa sehingga proses penyaluran, pengelolaan, penggunaan dan pelaporan/pertanggungjawaban dana desa serta pendampingan desa berjalan secara semestinya dan mencapai hasil sesuai tujuan atau efektif.

Bagaimanapun, isi kebijakan dan kontes implementasinya harus diselaraskan dengan kondisi sumberdaya, sosio-kultural, serta kebutuhan utama masyarakat desa yang menjadi sasaran

kebijakan. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang tepat sehingga proses panjang dari implementasi dana desa dapat berjalan secara konsisten serta berkesinambungan sesuai falsafah dan tujuannya. Rangkaian proses yang berlangsung dalam implementasi dana desa tersebut pada tahap selanjutnya akan menentukan tingkat keberhasilannya. Dana desa yang dialokasikan telah jelas peruntukannya (Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 Pasal 19 dan Pasal 20), yaitu:

- a. Dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan desa yang mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa serta Rencana Kerja Pemerintah Desa.
- b. Dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.
- c. Penggunaan dana desa mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa.

Ketiga ketentuan tersebut menjadi panduan dasar bagi implementasi dana desa. Terlaksananya ketiga ketentuan tersebut menandakan bahwa implementasi dana desa telah efektif, setidaknya dilihat dari aspek ketaatan pada aturan yang ada. Melalui hal itu, harapan terjadinya peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat terwujud (Sasongko, 2021).

## **B. Azas dan Tujuan Dana Desa**

Dana desa merupakan bagian dari Anggaran Belanja Pusat non kementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Dengan demikian anggaran dana desa bukan merupakan lingkup kementerian sehingga memiliki keistimewaan apabila dibandingkan dengan sumber keuangan desa lainnya, seperti Alokasi Dana Desa (ADD) yang termasuk sebagai dana perimbangan. Dana desa dalam APBN ditentukan 10 persen dari dan di luar dana transfer daerah secara bertahap. Dana desa

dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memperhatikan empat variabel, yaitu jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, serta tingkat kesulitan geografis.

Sehubungan dengan penggunaannya sebagaimana telah disebutkan di atas, pemerintah mempunyai beberapa prioritas perihal kebijakan dana desa yang ditransfer dari APBN. Sama halnya yang berlaku bagi desa pada masa Orde Baru, desa berkewenangan menyusun Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa). Hal yang membedakan dengan zaman ini adalah pembagian porsi pada aspek belanja desa. Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 menetapkan bahwa belanja desa yang ditetapkan dalam APBDesa digunakan dengan ketentuan sebagai berikut.

1. Paling sedikit 70 persen dari jumlah anggaran belanjadesa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.
2. Paling banyak 30 persen dari anggaran belanja desa digunakan untuk:
  - a. Penghasilan tetap dan tunjangan kepala desa dan perangkat desa
  - b. Operasional pemerintah desa
  - c. Tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa
  - d. Insentif rukun tetangga dan rukun warga.

Ketentuan di atas memperlihatkan adanya semangat yang sinkron bahwa dana desa sebagai salah satu sumber pendapatan dalam APBDesa merupakan penopang bagi terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Bahkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016, menyebutkan bahwa dana desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Hal itu seiring sejalan dengan tujuan dari kebijakan dana desa yakni untuk meningkatkan pelayanan publik di desa, meringankan kemiskinan, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa, serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan (Sasongko, 2021).

Beberapa dekade ini, teknologi informasi telah merambah ke segala bidang kehidupan, termasuk dalam penyelenggaraan pemerintahan. Pemanfaatan teknologi informasi dalam pemerintahan atau selanjutnya dikenal dengan istilah *e-Government* merupakan bentuk pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK) sebagai upaya untuk meningkatkan efisiensi, efektivitas, transparansi, dan akuntabilitas dalam rangka meningkatkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan. Dalam konteks pemerintahan desa, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa desa pun mempunyai hak, sekaligus kewajiban, untuk menyelenggarakan pemerintahan berbasis sistem informasi. Pasal 86 Undang-Undang tentang Desa ini menyebutkan:

1. Desa berhak mendapatkan akses informasi melalui sistem informasi Desa yang dikembangkan oleh Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota.
2. Pemerintah dan Pemerintah Daerah wajib mengembangkan sistem informasi Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.
3. Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi fasilitas perangkat keras dan perangkat lunak, jaringan, serta sumberdaya manusia.
4. Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) meliputi data Desa, data Pembangunan Desa, Kawasan Perdesaan, serta informasi lain yang berkaitan dengan Pembangunan Desa dan pembangunan Kawasan Perdesaan.

5. Sistem informasi Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dikelola oleh Pemerintah Desa dan dapat diakses oleh masyarakat Desa dan semua pemangku kepentingan.
6. Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota menyediakan informasi perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota untuk Desa.

Pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi juga sangat layak untuk dijadikan sebagai salah satu strategi dalam rangka mengoptimalkan implementasi kebijakan dana desa. Apalagi pada kondisi ketika wabah Covid-19 berkepanjangan, dimana sekian ratus juta penduduk Indonesia terhubung dengan internet, bahkan hingga pelosok desa sekalipun. Sebelum adanya pandemi Covid-19 pun, teknologi informasi dan komunikasi telah merambah kehidupan masyarakat. Dengan demikian tepat kiranya jika teknologi ini dilibatkan dalam pengelolaan Dana Desa. Salah satu bentuk nyata dari pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi adalah pembuatan *website* desa. Sehubungan dengan itu, maka kapasitas perangkat desa dalam penguasaan teknologi informasi dan komunikasi perlu ditingkatkan (Sasongko, 2021).

Pengelolaan keuangan desa haruslah berdasarkan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Pengelolaan keuangan desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 harus dijalankan dengan azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilaksanakan dengan tertib dan disiplin anggaran.

1. Azas transparansi merupakan prinsip keterbukaan, memungkinkan semua masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Informasi tentang keuangan dan penyelenggaraan pemerintahan desa yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif merupakan hak masyarakat. Penerapan azas transparansi ini tentunya dengan tetap memperhatikan peraturan perundang-undangan.

2. Azas akuntabel dalam keuangan desa merupakan perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumberdaya. Dan juga pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Azas akuntabel yang menentukan apakah setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa bisa dipertanggungjawabkan. Pertanggung jawaban tidak hanya diberikan kepada pemerintahan yang lebih tinggi tetapi juga kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
3. Azas partisipatif merupakan penyelenggaraan pemerintahan desa yang melibatkan atau mengikutsertakan kelembagaan desa dan kelompok masyarakat desa. Pelibatan dilakukan dalam setiap tahapan, baik perencanaan, pelaksanaan maupun evaluasi. Pengelolaan keuangan desa juga harus dijalankan secara tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Selain ketiga azas di atas, pengelolaan keuangan desa harus mengedepankan keadilan. Harus ada keseimbangan distribusi kewenangan dan pendanaan serta keseimbangan distribusi hak dan kewajiban berdasarkan pertimbangan yang obyektif (Dakelan, 2017).

### **C. Dana Desa sebagai Sumber Pendapatan Desa**

Dana desa merupakan wujud nyata dari dukungan terhadap pemerataan pembiayaan pembangunan guna memajukan kehidupan masyarakat desa. Selain untuk mendorong terselenggaranya otonomi desa, dana desa juga diupayakan dapat menjadi modal bagi peningkatan pelayanan pemerintahan dan kesejahteraan masyarakat. Melalui dana desa, masyarakat desa dapat didorong untuk turut terlibat dalam fungsi perencanaan,

pelaksanaan, dan pengawasan terhadap penggunaan dana desa. Mengacu pada pendapat Nurcholis (2011) secara teoretis dana desa dapat diarahkan pada beberapa tujuan, yaitu:

1. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan.
2. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
3. Meningkatkan pembangunan infrastruktur pedesaan.
4. Meningkatkan pengalaman nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
5. Meningkatkan ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
6. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.
7. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
8. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa.

Menilik pada tujuan-tujuan tersebut, terlihat secara jelas bahwa desa dan masyarakat desa sangat membutuhkan dukungan pendanaan bagi berlangsungnya pemerintahan, pembangunan, serta pemberdayaan desa. Oleh karena itu, kehadiran dana desa sangat penting, terutama untuk mendorong terciptanya keberdayaan masyarakat desa sehingga dapat menekan kesenjangan antara wilayah perdesaan dengan wilayah perkotaan.

Dana desa merupakan bagian dari Anggaran Belanja Pusat non kementerian/lembaga sebagai pos Cadangan Dana Desa. Dengan demikian anggaran dana desa bukan merupakan lingkup kementerian sehingga memiliki keistimewaan apabila dibandingkan dengan sumber keuangan desa lainnya, seperti Alokasi Dana Desa yang termasuk sebagai dana perimbangan. Dana Desa dalam APBN ditentukan 10 persen dari dan di luar Dana Transfer Daerah secara bertahap. Dana desa dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan

memperhatikan empat variabel, yaitu jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, serta tingkat kesulitan geografis.

### **1. Pengelolaan Dana Desa**

Wardoyo mendefinisikan pengelolaan sebagai rangkaian kegiatan yang berintikan perencanaan, pengorganisasian, penggerakan, dan pengawasan dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya (Rahayu, 2019). Mengorganisasikan berarti mengatur sumberdaya, unit-unit dan metode-metode untuk melaksanakan program. Melakukan interpretasi berarti mendefinisikan istilah-istilah program ke dalam rencana-rencana dan petunjuk-petunjuk yang dapat diterima dan feasible. Menerapkan berarti menggunakan instrumen-instrumen mengerjakan atau memberikan pelayan rutin. Dengan kata lain, pengelolaan merupakan tahapan merealisasikan tujuan-tujuan program. Perlu diperhatikan langkah persiapan, yaitu memikirkan dan menghitung secara matang berbagai kemungkinan keberhasilan dan kegagalan, termasuk hambatan atau peluang-peluang yang ada (Mulyadi, 2015).

Menurut Terry (dalam Suprpto, 2009) pengelolaan merupakan suatu proses yang memanfaatkan sumberdaya manusia ataupun sumberdaya lainnya untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan mulai dari perencanaan, pengorganisasian, dan pengawasan. Pengelolaan dengan kata lain seni dalam merencanakan, mengorganisasikan, melaksanakan, dan mengontrol atau mengawasi sehingga dapat mencapai tujuan yang telah ditetapkan terlebih dahulu.

- a. Perencanaan (*planning*), merupakan tahap awal dalam organisasi yang di dalamnya menggambarkan dan merumuskan kegiatan-kegiatan yang diusulkan demi mencapai hasil yang dikehendaki.
- b. Pengorganisasian (*organizing*), merupakan penentuan, pengelompokkan, dan pengaturan berbagai kegiatan yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan.

- c. Pelaksanaan (*actuating*), merupakan kegiatan yang dilakukan individu maupun kelompok untuk tercapainya tujuan organisasi dengan berlandaskan pada hasil perencanaan dan pengorganisasian.
- d. Pengawasan (*controlling*), merupakan proses yang sistematis dalam menetapkan standar kerja atau ukuran kinerja dan pengambilan tindakan yang dapat mendukung pencapaian hasil yang diharapkan sesuai dengan standar kinerja yang telah ditetapkan tersebut. Pengawasan yang efektif memenuhi kriteria tertentu. Kriteria-kriteria utama adalah bahwa sistem seharusnya: (a) akurat; (b) tepat waktu; (c) obyektif; (d) terpusat pada titik-titik pengawasan strategis; dan (e) diterima oleh yang bersangkutan. Semakin dipenuhinya kriteria tersebut, maka semakin efektif sistem pengawasannya (Ambarwati,2022).

Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan desa. Proses pengelolaan keuangan desa diatur juga dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yaitu terdiri atas perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, laporan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah (Yani dalam Rahayu, 2019).

Dana desa yang bersumber dari APBN dialokasikan dan disalurkan dengan ketentuan sebagai berikut (Kemenkeu, 2015).

- a. Dana desa dialokasikan kepada Kabupaten/Kota dan disalurkan melalui mekanisme transfer dari Rekening Kas Umum Negara ke Rekening Kas Umum Daerah.

- b. Berdasarkan dana desa per Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota menghitung dan menetapkan dana desa untuk setiap desa. Pengalokasian dana desa tersebut didasarkan pada jumlah desa dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan.
- c. Untuk menghindari kesenjangan yang relatif besar terhadap dana desa yang diterima oleh setiap desa, pengalokasian dana desa perlu dilakukan dengan menggunakan alokasi yang dibagi merata ke seluruh desa (alokasi dasar) dan alokasi yang dibagi berdasar jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan, dan tingkat kesulitan geografis (formula based).

Ada beberapa kendala yang terjadi dalam implementasi dana desa, yaitu dalam hal penyaluran, baik dari RKUN ke RKUD maupun dari RKUD ke RKDes serta masih terdapat penggunaan Dana Desa yang tidak sesuai dengan ketentuan (Kemenkeu, 2017).

**Tabel 6. Kendala dalam Pelaksanaan Dana Desa**

Kendala Penyaluran	Kendala Penggunaan
<b>Dari RKUN ke RKUD</b>	
a. Perkada tentang tata cara penghitungan belum sesuai ketentuan	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Pengeluaran tidak didukung bukti</li> <li>- Pekerjaan oleh pihak ketiga</li> <li>- Pajak tidak sesuai ketentuan</li> <li>- Desa belum mengenal mekanisme uang persediaan</li> <li>- Belanja di luar anggaran</li> </ul>
b. Laporan realisasi belum disampaikan	
c. Pengajuan penyaluran tahap II pada bulan terakhir	
<b>Dari RKUD ke RKD</b>	
a. APBDDesa belum/terlambat ditetapkan	
b. Perubahan regulasi	
c. Dokumen perencanaan dan laporan penggunaan belum ada	
d. Pergantian kepala desa	

Upaya yang Dilakukan	Upaya yang Dilakukan
a. Koordinasi internal Kemenkueu untuk percepatan penyaluran dana desa	a. Bimtek dan pelatihan kepada aparat pemerintah daerah dan pemerintah desa
b. Bimtek dan pelatihan kepada aparat pemerintah daerah dan pemerintah desa	b. Sosialisasi prioritas penggunaan dana desa
c. <i>Monitoring</i> dan evaluasi penyusunan Perkada pengalokasian dana desa per desa dan penyaluran dana desa	c. Diseminasi pengelolaan dana desa

Sumber: Kementerian Keuangan (2017)

Substansi tata kelola dana desa harus memenuhi tiga aspek penting, yaitu:

- a. Kapasitas: kemampuan desa merespons kepentingan masyarakat setempat dan mengembangkan potensi/aset lokal, kemampuan desa mewujudkan politik anggaran yang pro rakyat desa, kemampuan desa menyiapkan perencanaan dan penganggaran yang koheren dan baik, kemampuan desa memobilisasi sumberdaya lokal untuk mendukung pembangunan, kemampuan desa dalam menjalankan regulasi dan perangkat dari atas, kemampuan desa mengelola keuangan desa.
- b. Efektivitas: kesesuaian antara perencanaan dan pelaksanaan dana desa membuahkan berbagai *output* dan *outcome* sesuai dengan perencanaan, tepat sasaran atau didistribusikan kepada pihak yang berhak misalnya kaum marginal, berdampak terhadap pengurangan kemiskinan.
- c. Akuntabilitas: dana desa dikelola secara otentik (tidak abal-abal atau formalitas), transparan dan bersih sehingga tidak ada korupsi (*elite capture*) (Katharina, et.al., 2017).

Katharina, et.al. (2017) menyimpulkan bahwa dalam membuat model tata kelola dana desa yang tepat, maka desa perlu memiliki kualitas sumberdaya manusia (SDM) dan manajerial yang baik di tingkat desa serta seluruh pihak yang paham terhadap regulasi. Hal tersebut akan mendorong desa mampu

membuat perencanaan pembangunan yang baik hingga memperoleh hasil pembangunan yang baik pula.

## **2. Sistem Pengawasan Dana Desa**

Pengawasan dari segi hukum administrasi negaradimaknai sebagai proses kegiatan yang membandingkan apa yangdijalankan, dilaksanakan, atau diselenggarakan itu dengan apa yang dikehendaki, direncanakan, atau diperintahkan. Pengawasan terhadap pengelolaan dana desa sangat penting untuk mencegah adanya penyalahgunaan dana dari oknum-oknum tertentu.

Pengaturan terkait lembaga pengawasan pengelolaan dana desa di Indonesia tercantum dalam Pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Pasal tersebut memuat antara lain tentang fungsi pengawasan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap kinerja kepala desa. Pengawasan dimaknai sebagai pengawasan dalam hal penggunaan anggaran, yang di antaranya mencakup pula pengelolaan dana desa. Selain Pasal 55, beberapa ketentuan berikut ini mengatur tentang pengawasan terhadap pengelolaan keuangan desa.

- a. Pasal 48 huruf c *juncto* Pasal 51 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 bahwa kepala desa wajib menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD setiap akhir tahun anggaran. Laporan tersebut setidaknya memuat pelaksanaan peraturan desa. Selanjutnya laporandigunakan oleh BPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan terhadap kinerja kepala desa.
- b. Pasal 2 dan 3 Permendagri Nomor 7 Tahun 2008 tentang Pedoman dan Tata Cara Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, menyebutkan bahwa pengawasan atas penyelenggaraan pemerintahan desa meliputi administrasi pemerintahan desa yang salah satunya dilakukan terhadap keuangan desa (termasuk dana desa) dimana pengawasan tersebut dilakukan oleh Pejabat Pengawas Pemerintah pada Inspektorat Kabupaten/Kota.

- c. Pasal 44 ayat (1) dan ayat (2) Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, menyebutkan bahwa, Pemerintah Provinsi wajib membina dan mengawasi pemberian dan penyaluran dana desa, alokasi dana desa, dan bagi hasil pajak dan retribusi daerah dari kabupaten/kota kepada desa. Di pihak lain, Pemerintah Kabupaten/Kota wajib membina dan mengawasi pelaksanaan pengelolaan keuangan desa. Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota tidak spesifik dan masih mengandung makna yang luas karena tidak menyebutkan lembaga atau institusi manayang berwenang mengawasi pengelolaan dana desa.

Ketentuan tentang pengawasan dana desa lebih menitikberatkan pengawasan oleh BPD. Kondisi ini membuka peluang terjadinya penyalahgunaan dana desa. Oleh karena itu, pengawasan dana desa perlu diperkuat dan dikoordinasikan oleh lembaga pengawas yang berwenang untuk memperkuat pengawasan yang dilakukan oleh BPD (Dewi, 2022).

Tahapan pengawasan dalam pengelolaan dana desa mencakup pada beberapa hal, antara lain pengawasan dalam tahapan perencanaan, penyusunan, pelaksanaan, perubahan anggaran, serta pembuatan laporan keuangan dan kegiatan (Arfiansyah, 2020; Pahlawan et al., 2020). Beberapa ketentuan atau kewajiban yang mengikat pemerintah desa berkaitan dengan pengelolaan dana desa adalah:

- a. Kepala desa bertanggung jawab atas penggunaan dana desa.
- b. Kepala desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana desa kepada bupati/walikota setiap semester, dengan ketentuan:
  - 1) Semester I paling lambat minggu keempat bulan Juli tahun anggaran berjalan;
  - 2) Semester II paling lambat minggu keempat bulan Januari tahun anggaran berikutnya.

- c. Bupati/walikota menyampaikan laporan konsolidasi realisasi penyaluran dan penggunaan dana desa kepada menteri dengan tembusan menteri yang menangani desa, menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian terkait, dan gubernur paling lambat minggu keempat bulan Maret tahun anggaran berikutnya.
- d. Penyampaian laporan konsolidasi realisasi penyaluran dan penggunaan dana desa oleh bupati/walikota dilakukan setiap tahun.

Pemerintah pada dasarnya telah menetapkan serangkaian regulasi untuk mendukung keberhasilan implementasi dana desa. Di pihak lain dibutuhkan berbagai syarat di *level* pelaksana atau *implementor*, terutama pada *level* pemerintah desa. Berpijak pada model implementasi kebijakan publik dari Grindle (1980), maka syarat-syarat yang dibutuhkan tercermin antara lain pada kualitas perangkat atau pamong desa yang cerdas, visioner, serta misioner. Perlu ada teladan kepemimpinan, khususnya pada diri kepala desa, guna membangun *governability* yakni kemampuan untuk menjangkau masyarakat desa dimana hubungan antara kepala desa dan masyarakat menghasilkan *output* dan *outcome* yang terukur. Aspek kepercayaan masyarakat terhadap kekuasaan (pemerintahan desa) juga akan menjadi daya pendorong bagi masyarakat, bahkan dari luar desa sekalipun, untuk turut berpartisipasi dalam pembangunan berbasis kebijakan dana desa.

Mengingat modal kepercayaan yang besar dari masyarakat, maka dominasi kepala desa dalam implementasi dana desa tidak dapat sepenuhnya dibenarkan, ataupun sebaliknya disalahkan. Mengacu pada pandangan Peter deLeon dan Linda deLeon (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012) tentang perlunya pendekatan demokratis dalam implementasi kebijakan, maka perumusan dan perencanaan program/kegiatan yang dibiayai dana desa akan lebih baik jika dilakukan secara demokratis. Langkah ini dapat dilakukan misalnya dengan lebih melibatkan BPD, para Ketua RW/RT, dan anggota masyarakat

desa lainnya, sehingga peluang keberhasilan dan pemanfaatnya akan semakin besar karena:

- a. Adanya pemahaman yang lebih luas tentang tujuan program sekaligus ada tambahan *input*.
- b. Diperoleh pemahaman yang mendalam tentang keuntungan program sekaligus dapat mengidentifikasi kendalanya.
- c. Secara bersama-sama dapat mengenali dan menetapkan mekanisme pelaksanaan program secara lebih baik.
- d. Memudahkan sosialisasi program dan menarik partisipasi masyarakat desa untuk turut terlibat dalam pelaksanaan program serta melakukan kontrol.
- e. Tindakan *monitoring* dan evaluasi (Monev) merupakan upaya untuk memastikan bahwa seluruh *stakeholder*, terutama di *level* desa, benar-benar patuh menjalankantata kelola yang benar dan sesuai ketentuan dalam mengalokasikan Dana Desa (Sasongko, 2021).

Bertolak dari pendapat Grindle (1980) tentang *compliance and responsiveness*, kepatuhan dan daya tanggap bukan sekadar masalah kemampuan birokrasi pemerintah desa dalam mematuhi ketentuan penggunaan dana desa. Kepatuhan dan daya tanggap juga mencakup kemampuan pemerintah desa untuk mewujudkan konsistensi tujuan program sekaligus kemampuan untuk mengondisikan masyarakat desa untuk secara sukarela menerima program-program yang didanai dana desa (Sasongko, 2021).

Menurut Johan Budi, terdapat lima persoalan dari aspek tata laksana, yaitu:

- a. Kerangka waktu situs pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi oleh desa.
- b. Satuan harga baku barang atau jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa belum tersedia.
- c. Transparansi rencana penggunaan.
- d. Pertanggungjawaban APBDesa masih rendah.

- e. Laporan pertanggungjawaban yang dibuat desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi. Serta APBDesa yang disusun tidak sepenuhnya menggambarkankebutuhan yang diperlukan desa.

Sehubungan dengan aspek pengawasan dana desa, Johan Budi menyebutkan adanya tiga potensi persoalan, yaitu:

- a. Efektivitas inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan di desa masih rendah.
- b. Saluran pengaduan masyarakat belum dikelola dengan baik oleh semua daerah.
- c. Ruang lingkup evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh camat belum jelas.

Selain ketiga hal di atas, perlu pula dikemukakan mengenai adanya keraguan terhadap kualitas aparatur desa dalam memahami tata kelola administrasi pemerintahan desa yang tertib dan tata kelola keuangan desa yang transparan dan akuntabel. Atas keraguan itu, kepala desa perlu melakukan *capacity building* untuk meningkatkan kualitas tata kelola keuangan desa sehingga dana desa benar-benar dipergunakan sebagaimana mestinya dan dalam penggunaannya tidak timbul masalah hukum di kemudian hari. Aparatur desa terbilang rentan melakukan tindak korupsi sehingga dapat melemahkan program desa yang telah ditetapkan dalam APBDesa (Hendri, 2018).



## **BAB 6**

### **KONSEP TENTANG STRATEGI**

#### **A. Makna Strategi**

Istilah strategi acap kali dikaitkan dengan dunia militer dan pertempuran karena asal katanya yang berasal dari bahasa Yunani “*strategos*”, yang mencakup dua kata yakni *stratos* dengan makna militer dan *agos* yang berarti memimpin). Asal kata strategi menjurus pada arti sesuatu yang dikerjakan oleh parapimpinan perang dalam perencanaan untuk memenangkan perang. Pemaknaan tersebut menjadikan anggapan bahwa strategi erat hubungannya dengan pertempuran tidak sepenuhnya salah karena istilah ini memang bermula dari kalangan militer yang secara populer dinyatakan sebagai “kiat para jenderal untuk memenangkan suatu peperangan” (Siagian, 2001).

Secara umum, strategi dapat diartikan sebagai cara atau berbagai aktivitas penting yang diperlukan untuk mencapai tujuan (Steiner, 1979). Pada kondisi sekarang, istilah strategi telah digunakan secara luas sehingga berkonsekuensi pada semakin luasnya konsep strategi bergantung bidang penggunaannya. Mintzberg (1994) menyebutkan bahwa konsep strategi pada umumnya dimaknakan dan digunakan dalam 4 (empat) bentuk, yaitu:

1. *Strategy is a plan, a “how”, a means of getting from here to there.*
2. *Strategy is a pattern in actions over time; for example, a company that regularly markets very expensive products is using a “high end” strategy.*
3. *Strategy is position; that is, it reflects decisions to offer particular products or services in particular markets.*
4. *Strategy is perspective, that is, vision and direction.*

Pendapat Mintzberg di atas menunjukkan bahwa strategi dapat dimaknai sebagai sebuah perencanaan, sebuah pola tindakan yang akan dilaksanakan secara berkesinambungan, atau

juga merupakan perspektif tentang visi dan arah sehubungan dengan tindakan yang hendak dilaksanakan. Pendapat lain dikemukakan oleh Porter (1996) yang menyatakan bahwa strategi dalam bidang bisnis bermakna “*deliberately choosing a different set of activities to deliver a unique mix of value.*” Berdasarkan pendapat ini, strategi dapat diartikan sebagai sekumpulan tindakan atau aktivitas yang berbeda untuk mengantarkan nilai yang unik.

Secara sederhana Porter menyebutkan bahwa strategi merupakan posisi kompetitif sehubungan dengan rangkaian aktivitas dalam menciptakan bauran nilai yang unik. Belakangan, Porter (1996) menyebutkan bahwa strategi kompetitif merupakan kombinasi antara target atau tujuan yang diinginkan dengan kebijakan yang dibuat untuk mencapainya. Porter menyatakan, strategi kompetitif sebagai “*a combination of the ends (goals) for which the firm is striving and the means (policies) by which it is seeking to get there.*” Dengan demikian, strategi merupakan gabungan antara perencanaan dan posisi.

Sementara itu, Tregoe dan Zimmerman (1980) mendefinisikan strategi sebagai “*the framework which guides those choices that determine the nature and direction of an organization.*” Dalam hal ini, Tregoe dan Zimmerman menempatkan strategi sebagai masalah perspektif.

Nickols (2012) mengemukakan definisi strategi yang selaras dengan pendapat-pendapat di atas sebagai berikut.

*Strategy is all these—it is perspective, position, plan, and pattern. Strategy is the bridge between policy or high-order goals on the one hand and tactics or concrete actions on the other. Strategy and tactics together straddle the gap between ends and means. In short, strategy is a term that refers to a complex web of thoughts, ideas, insights, experiences, goals, expertise, memories, perceptions, and expectations that provides general guidance for specific actions in pursuit of particular ends. Strategy is at once the course we chart,*

*the journey we imagine and, at the same time, it is the course we steer, the trip we actually make. Even when we are embarking on a voyage of discovery, with no particular destination in mind, the voyage has a purpose, an outcome, an end to be kept in view.*

Merujuk pada pendapat Nickols tersebut dapat dinyatakan bahwa strategi pada dasarnya merupakan jembatan antara kebijakan di satu pihak dan taktik atau tindakan konkret di pihak lain. Pada kondisi tersebut, strategi dan taktik bersinergi menutup jurang antara tujuan akhir dan sarana yang ada. Strategi dengan demikian merupakan istilah yang mengacu pada suatu kombinasi pikiran, ide, pengalaman, target, persepsi, dan harapan yang memberikan bimbingan umum untuk melaksanakan tindakan-tindakan spesifik guna mengejar tujuan tertentu.

## **B. Fungsi dan Implementasi Strategi**

Strategi mempunyai beberapa fungsi yang perlu dilakukan secara simultan, yaitu (Assauri, 2013):

1. Mengkomunikasikan suatu maksud atau visi yang ingin dicapai kepada orang lain. Dalam hal ini, strategi dirumuskan sebagai tujuan yang diinginkan dan pengkomunikasian tentang: (a) apa yang akan dikerjakan; (b) oleh siapa dikerjakan; (c) bagaimana pelaksanaan kerjanya; (d) untuk siapa pekerjaan dilaksanakan; dan (e) mengapa hasil kerja dapat bernilai.
2. Menghubungkan kekuatan atau keunggulan organisasi dengan peluang dari lingkungannya.
3. Memanfaatkan keberhasilan dan kesuksesan yang diperoleh saat ini sembari menyelidiki adanya peluang-peluang baru.
4. Menghasilkan dan membangkitkan sumberdaya-sumberdaya yang lebih luas dari yang digunakan saat ini.
5. Mengkoordinasikan kegiatan organisasi ke depan.

6. Memberikan reaksi terhadap kondisi yang baru sepanjang waktu.

Implementasi strategi (*strategy implementation*) merupakan proses mewujudkan strategi dan kebijakan ke dalam tindakan melalui pengembangan program, anggaran, prosedur yang disertai dengan evaluasi dan kontrol (Assauri, 2013).

1. Program adalah pernyataan aktivitas atau langkah yang diperlukan untuk menyelesaikan perencanaan sekali pakai. Program melibatkan restrukturisasi perusahaan, perubahan budaya internal perusahaan atau awal dari usaha penelitian baru.
2. Anggaran adalah program yang dinyatakan dalam bentuk satuan uang. Setiap program dinyatakan secara terperinci ke dalam biaya yang dapat digunakan untuk merencanakan dan mengendalikan serta menentukan laporan keuangan yang menunjukkan pengaruh yang diharapkan.
3. Prosedur adalah sistem, langkah-langkah, atau teknik-teknik yang berurutan menggambarkan secara terperinci cara suatu pekerjaan diselesaikan.
4. Evaluasi dan kontrol adalah membandingkan antarakinerja dari implementasi strategi dengan hasil yang diharapkan.

Proses implementasi strategi meliputi tiga tahap: (a) tahap formulasi strategi, yaitu pembuatan pernyataan visi, misi, dan tujuan; (b) tahap implementasi strategi, yaitu proses penerjemahan strategi ke dalam tindakan-tindakan; dan (c) tahap evaluasi strategi, yaitu proses evaluasi bahwa implementasi strategi dapat mencapai tujuan atau tidak. Berbagai model diperkenalkan guna menyusun sekaligus mengimplementasikan strategi. Salah satunya adalah model analisis SWOT.

### C. Analisis SWOT

Analisis SWOT dimaksudkan untuk mengevaluasi kekuatan (*strength*), kelemahan (*weakness*), peluang (*opportunity*) dan ancaman (*threat*). Analisis ini didasarkan pada logika yang dapat memaksimalkan kekuatan dan peluang namun secara bersamaan dapat meminimalkan kelemahan dan ancaman (Rangkuti, 2017). Melalui analisis SWOT diharapkan dapat dirumuskan suatu strategi sehingga implementasi kebijakan Dana Desa dapat berjalan secara efektif.

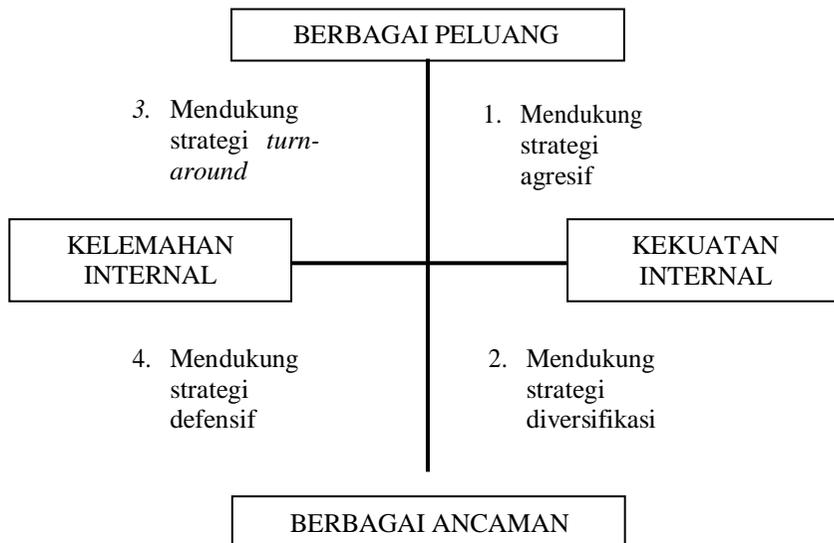
Analisis SWOT digunakan untuk menilai kekuatan-kekuatan dan kelemahan-kelemahan dari sumberdaya-sumberdaya yang dimiliki dan kesempatan-kesempatan eksternal dan tantangan-tantangan yang dihadapi (Jogiyanto, 2005). Menurut Kotler dan Keller (2009:63) analisis SWOT diartikan secara ringkas sebagai evaluasi terhadap keseluruhan kekuatan, kelemahan, peluang, dan ancaman. Mengacu pada pendapat-pendapat tersebut, maka analisis SWOT dapat pula diterapkan dalam merumuskan strategi guna implementasi sebuah kebijakan publik.

Merujuk pada pendapat David (2008) semua organisasi memiliki kekuatan dan kelemahan. Kekuatan dan kelemahan internal, digabungkan dengan peluang dan ancaman eksternal serta pernyataan misi yang jelas, merupakan dasar bagi penetapan tujuan dan strategi. Pendapat serupa dikemukakan oleh Pearce dan Robinson (1997) bahwa analisis SWOT merupakan salah satu instrumen analisis lingkungan internal dan eksternal yang dikenal luas. Analisis ini didasarkan pada asumsi bahwa suatu strategi yang efektif akan meminimalkan kelemahan dan ancaman. Apabila diterapkan secara akurat, asumsi sederhana ini mempunyai dampak yang besar atas rancangan suatu strategi yang berhasil.

Analisis SWOT berfungsi untuk mendapatkan informasi dari analisis situasi dan memisahkannya dalam pokok persoalan internal yaitu kekuatan dan kelemahan, serta persoalan eksternal yang mencakup peluang dan ancaman (Ferrel dan Harline, 2005).

Analisis SWOT akan menjelaskan apakah suatu informasi mengindikasikan sesuatu yang akan membantu organisasi mencapai tujuannya atau memberikan indikasi bahwa terdapat rintangan yang harus dihadapi atau diminimalkan. Analisis SWOT juga dapat digunakan untuk meningkatkan analisis guna menetapkan strategi.

Rangkuti (2017) menyatakan bahwa kinerja organisasi dapat ditentukan oleh kombinasi faktor internal dan eksternal. Diagram berikut ini menggambarkan perpaduan aspek-aspek dalam analisis SWOT.



**Gambar 2.**  
**Diagram Analisis SWOT**  
 (sumber: Rangkuti, 2017)

Bagian-bagian dalam diagram analisis SWOT dapat diterangkan sebagai berikut (Rangkuti, 2017).

Kuadran I : Organisasi memiliki peluang dan kekuatan sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada. Kondisi ini merupakan kondisi yang sangat menguntungkan bagi organisasi.

- Kuadran II : Meskipun menghadapi berbagai ancaman, organisasi masih memiliki kekuatan internal. Strategi yang harus diterapkan adalah menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang jangka panjang.
- Kuadran III : Organisasi mempunyai peluang yang sangat besar, namun di lain pihak menghadapi kendala kelemahan internal. Strategi yang harus diterapkan harus diarahkan untuk meminimalkan masalah-masalah internal sehingga dapat memanfaatkan peluang yang ada.
- Kuadran IV : Kondisi ini sangat tidak menguntungkan dimana organisasi menghadapi berbagai macam ancaman dan kelemahan internal.

Mengacu pada pendapat Rangkuti (2017), penyusunan strategi melalui analisis SWOT mencakup tahap pengumpulan data dan analisis sebagai berikut.

a. Tahap pengumpulan data

Tahap ini merupakan kegiatan pengumpulan dan pengklasifikasian data yang berupa data eksternal (yang diperoleh dari lingkungan di luar organisasi) dan data internal (yang diperoleh dari dalam perusahaan).

1) Matriks faktor strategi eksternal

Untuk membuat matriks faktor strategi eksternal, sebelumnya ditentukan Faktor Strategi Eksternal (EFAS) dengan cara:

- a) Menyusun 5 - 10 peluang dan ancaman pada kolom 1;
- b) Memberi bobot masing-masing faktor mulai dari 1,0 (sangat penting) sampai dengan 0,0 (tidak penting) pada kolom 2;
- c) Menghitung rating masing-masing faktor dengan memberikan skala 4 (*outstanding*) sampai dengan 1 (*poor*) pada kolom 3;

- d) Mengalikan bobot dalam kolom 2 dengan rating pada kolom 3 untuk memperoleh faktor pembobotan;
- e) Menjumlahkan skor pembobotan pada kolom 4 untuk memperoleh total skor pembobotan.

**Tabel 7. Faktor Strategi Eksternal**

<b>Faktor-faktor Strategi Eksternal</b>	<b>Bobot</b>	<b>Rating</b>	<b>Bobot x Rating</b>
Peluang: tentukan 5 – 10 peluang	0,0 – 1,0	1 – 4	Perkalian bobot dengan nilai setiap faktor peluang
Ancaman: tentukan 5 – 10 ancaman	0,0 – 1,0	1 – 4	Perkalian bobot dengan nilai setiap faktor ancaman
Total	Jumlah bobot peluang/ancaman	Jumlah nilai peluang/ancaman	Jumlah bobot x nilai peluang/ancaman

2) Matriks faktor strategi internal

Langkah ini dilakukan dengan mengidentifikasi faktor-faktor strategis internal dan dilanjutkan dengan menyusun tabel *Internal Strategic Factors Analysis Summary* (IFAS). Tabel ini disusun untuk merumuskan faktor-faktor strategis internal dalam kerangka *Strength and Weakness* dengan cara:

- a) Menentukan faktor-faktor yang menjadi kekuatan dan kelemahan pada kolom 1;
- b) Memberi bobot masing-masing faktor dengan skala 1,0 (paling penting) sampai 0,0 (tidak penting) pada kolom 2;
- c) Menghitung rating masing-masing faktor dengan skala 4 (*outstanding*) sampai 1 (*poor*) pada kolom 3;
- d) Mengalikan bobot pada kolom 2 dengan rating pada kolom 3 untuk memperoleh pembobotan faktor yang dimasukkan pada kolom 4.

- e) Menjumlahkan skor pembobotan untuk memperoleh total skor.

**Tabel 8. Faktor Strategi Internal**

<b>Faktor-faktor Strategi Internal</b>	<b>Bobot</b>	<b>Rating</b>	<b>Bobot x Rating</b>
identifikasi faktor kekuatan	0,0 – 1,0	1 – 4	Perkalian bobot dengan nilai setiap faktor kekuatan
identifikasi faktor kelemahan	0,0 – 1,0	1 – 4	Perkalian bobot dengan nilai setiap faktor kelemahan
Total	Jumlah bobot kekuatan/kelemahan	Jumlah nilai kekuatan/kelemahan	Jumlah bobot x nilai kekuatan/kelemahan

b. Tahap analisis

Alat yang digunakan untuk menyusun faktor-faktor strategis adalah matriks SWOT. Matriks ini dapat menggambarkan secara jelas peluang dan ancaman eksternal dapat disesuaikan dengan kekuatan dan kelemahan. Matriks SWOT menghasilkan 4 (empat) set kemungkinan alternatif strategis.

**Tabel 9. Matriks SWOT**

<b>IFAS</b>	<b>STRENGTHS (S)</b>	<b>WEAKNESSES (W)</b>
<b>EFAS</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menentukan 5 – 10 faktor kekuatan internal</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Menentukan 5 – 10 faktor kelemahan internal</li> </ul>
<b>OPPRTUINITIES (O)</b>	<p><b>Strategi SO</b></p> <p>Menciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang</p>	<p><b>Strategi WO</b></p> <p>Menciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan untuk memanfaatkan peluang</p>
<b>THREATS (T)</b>	<p><b>Strategi ST</b></p> <p>Menciptakan strategi yang menggunakan kekuatan untuk mengatasi ancaman</p>	<p><b>Strategi WT</b></p> <p>Menciptakan strategi yang meminimalkan kelemahan dan menghindari ancaman</p>

- 1) Strategi SO: dibuat dengan memanfaatkan seluruh kekuatan untuk merebut dan memanfaatkan peluang sebesar-besarnya.
- 2) Strategi ST: strategi dalam menggunakan kekuatan yang dimiliki untuk mengatasi ancaman.
- 3) Strategi WO: diterapkan berdasarkan pemanfaatan peluang yang ada dengan cara meminimalkan kelemahan yang ada.
- 4) Strategi WT: didasarkan pada kegiatan yang bersifat defensif dan berusaha meminimalkan kelemahan yang ada serta menghindari ancaman.

## BAB 7

### STRATEGI PEMANFAATAN DANA DESA UNTUK PENGUATAN EKONOMI PERDESAAN

#### A. Dana Desa dan Penggunaannya

Bagian ini akan memaparkan contoh kasus tentang strategi implementasi dana desa dalam rangka pemberdayaan masyarakat dan penguatan ekonomi perdesaan di sembilan desa di Kabupaten Sumedang. Kesembilan desa tersebut adalah Desa Jatisari, Desa Kutamandiri, dan Desa Gudang (Kecamatan Tanjungsari); Desa Ganeas, Desa Dayeuhluhur, dan Desa Cikoneng (Kecamatan Ganeas); serta Desa Situraja Utara, Desa Jatimekar, dan Desa Malaka (Kecamatan Situraja).

#### 1. Desa Jatisari

Desa Jatisari berada di bagian tengah wilayah kecamatan, tepatnya di sebelah barat pusat Kecamatan Tanjungsari. Luas wilayah Desa Jatisari adalah 84,31 hektar atau yang paling kecil di antara desa-desa lain di Kecamatan Tanjungsari. Wilayah desa ini terbagi ke dalam beberapa penggunaan yaitu sebagai lahan pertanian dan non-pertanian. Mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah di sektor perdagangan dan wiraswasta. Hal ini dikarenakan lokasi desa yang berada di pusat Kecamatan Tanjungsari ditambah dengan tata guna lahan yang didominasi oleh pemukiman. Dana desa yang diterima oleh Desa Jatisari selama periode 2017-2020 mencapai Rp2.907.835.000,00.

**Tabel 10. Dana Desa di Desa Jatisari Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	788.801.000	- pembangunan infrastruktur
2	2018	661.549.000	- peningkatan kapasitas kelembagaan
3	2019	737.890.000	- peningkatan ekonomi (usaha mikro)
4	2020	719.595.000	- musyawarah perencanaan desa
			- pelatihan perangkat desa
			- program padat karya tunai
			- BLT selama pandemi Covid-19

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Jatisari

## 2. Desa Kutamandiri

Desa Kutamandiri berlokasi di bagian barat daya wilayah Kecamatan Tanjungsari. Total luas wilayah Desa Kutamandiri adalah 192,36 hektar. Luas wilayah tersebut terbagi menjadi tiga jenis tata guna lahan, yaitu lahan pesawahan, lahan pertanianbukan pesawahan dan lahan bukan pertanian. Mata pencaharian penduduk desa ini terbanyak adalah di sektor pertanian, baik sebagai petani maupun buruh tani. Sektor pertanian di Desa Kutamandiri didukung oleh lahan pesawahan dan ladang. Lahan pesawahan lebih luas dibandingkan dengan lahan non-sawah. Desa Kutamandiri menerima dana desa selama periode 2017- 2020 sebesar Rp3.259.301.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 11. Dana Desa di Desa Kutamandiri Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	847.881.000	- pembangunan infrastruktur - peningkatan SDM (pelatihan PKK, RT/RW, Posyandu) - peningkatan BUMDes - tunjangan perangkat desa dan operasional kantor desa - BLT selama pandemi Covid-19
2	2018	726.101.000	
3	2019	835.483.000	
4	2020	849.836.000	

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Kutamandiri

## 3. Desa Gudang

Desa Gudang berada di bagian timur wilayah kecamatan dan berbatasan langsung dengan Kecamatan Pamulihan. Luas wilayah Desa Gudang adalah 199,7 hektar. Mata pencaharian sebagian besar penduduk Desa Gudang adalah di sektor perdagangan. Hal ini tidak lepas dari posisi Desa Gudang yang berdekatan dengan pusat keramaian Kecamatan Tanjungsari dan sebagian wilayahnya dilintasi jalur utama yang menghubungkan kota Bandung dengan wilayah timur Jawa Barat seperti Sumedang, Majalengka dan Cirebon. Selain sektor perdagangan, banyak penduduk desa ini yang bermata pencaharian di sektor pertanian.

Desa Gudang menerima dana desa pada periode 2017-2020 sebesar Rp3.173.167.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 12. Dana Desa di Desa Gudang Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	827.479.000	- peningkatan infrastruktur desa
2	2018	715.211.000	- pelatihan dan pembinaan kelembagaan
3	2019	818.986.000	- pelatihan kelompok usaha masyarakat
4	2020	811.491.000	- peningkatan BUMDes
			- peningkatan kapasitas perangkat desa
			- program padat karya tunai
			- BLT selama pandemi Covid-19

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Gudang

#### 4. Desa Ganeas

Desa Ganeas memiliki luas wilayah 194,95 hektar dan menerima dana desa selama periode 2017-2020 sebesar Rp2.996.009.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 13. Dana Desa di Desa Ganeas Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	807.722.000	- pembangunan Rutilahu dan infrastruktur
2	2018	675.045.000	- penanggulangan <i>stunting</i> dan PMT
3	2019	758.534.000	- peningkatan ekonomi masyarakat
4	2020	754.708.000	- penanggulangan kemiskinan
			- peningkatan kapasitas BPD
			- BLT selama pandemi Covid-19

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Ganeas

#### 5. Desa Dayeuhluhur

Desa Dayeuhluhur terletak di bagian selatan Kecamatan Ganeas dengan luas wilayah 338,17 hektar. Sebagian besar penduduk bekerja di sektor pertanian, baik sebagai petanimaupun buruh tani. Namun, banyak juga penduduk yang bekerja di sektor jasa dan konstruksi. Desa Dayeuhluhur menerima dana desa selama periode 2017-2020 sebesar Rp3.009.656.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 14. Dana Desa di Desa Dayeuhluhur Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	785.274.000	- pembangunan infrastruktur desa - pemberdayaan kader kesehatan, guru TPA dan PAUD - penanggulangan kemiskinan dan <i>stunting</i> - peningkatan kapasitas Linmas dan LPMD - permodalan BUMDes - BLT selama pandemi Covid-19
2	2018	682.042.000	
3	2019	767.589.000	
4	2020	774.751.000	

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Dayeuhluhur

## 6. Desa Cikoneng

Desa Cikoneng berada di bagian utara Kecamatan Ganeas dengan luas wilayah 190,1 hektar. Sebagian besar penduduk bermatapencaharian di sektor jasa dan pertanian. Desa Cikoneng menerima dana desa selama periode 201-2020 sebesar Rp2.987.388.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 15. Dana Desa di Desa Cikoneng Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	782.446.000	- pembangunan infrastruktur desa - pembangunan sarana pendidikan dan kesehatan - pembinaan kelompok usaha tani/ternak - peningkatan kapasitas kelembagaan desa - peningkatan kapasitas BPD/ perangkat desa - BLT selama pandemi Covid-19
2	2018	679.465.000	
3	2019	765.556.000	
4	2020	759.921.000	

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Cikoneng

## 7. Desa Situraja Utara

Desa Situraja Utara terletak di sebelah utara pusat kecamatan dengan luas wilayah 2,7 km<sup>2</sup>. Mata pencaharian sebagian besar penduduk adalah di sektor pertanian, baik sebagai petani maupun buruh tani. Desa Situraja Utara pada periode 2017-2020 menerima dana desa sebesar Rp2.901.067.000,00 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 16. Dana Desa di Desa Situraja Utara Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	758.742.000	- pembangunan infrastruktur dan Rutilahu - pelatihan kader Posyandu dan PKK
2	2018	669.623.000	- Insentif kader kesehatan dan guru TPA/PAUD
3	2019	750.559.000	- peningkatan kapasitas perangkat desa - pencegahan <i>stunting</i>
4	2020	722.143.000	- BLT selama pandemi Covid-19

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Situraja Utara

### 8. Desa Jatimekar

Desa Jatimekar berlokasi di bagian timur Kecamatan Situraja dengan total luas wilayah 200,439 hektar. Sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian, perdagangan dan industri rumahan (*home industry*) serta peternakan. Desa Jatimekar menerima dana desa sebesar Rp2.888.484.000,00 selama periode 2017-2020 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 17. Dana Desa di Desa Jatimekar Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	774.478.000	- peningkatan infrastruktur.
2	2018	659.675.000	- peningkatan kapasitas kelembagaan - pemberdayaan kelompok tani, guru TPA dan PUD, PKK
3	2019	735.752.000	- peningkatan kapasitas perangkat desa
4	2020	718.579.000	- BLT selama pandemi Covid-19

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Jatimekar

### 9. Desa Malaka

Desa Malaka terletak di bagian utara Kecamatan Situraja dan memiliki luas total 1,66 km<sup>2</sup>. Sebagian besar penduduknya bekerja di sektor pertanian. Desa Malaka menerima dana desa sebesar Rp2.951.059.000,00 selama periode 2017-2020 dengan rincian sebagai berikut.

**Tabel 18. Dana Desa di Desa Malaka Tahun 2017-2020**

No	Tahun	Jumlah (Rp)	Penggunaan
1	2017	800.842.000	- pembangunan infrastruktur dan Rutilahu - pemberdayaan usaha kecil, kelompok tani
2	2018	671.215.000	- BLT pandemi Covid-19
3	2019	751.611.000	- insentif kader Posyandu dan guru TPA/PAUD
4	2020	727.391.000	- peningkatan sarana pelayanan - peningkatan kapasitas perangkat desa

Sumber: DPMD Kab. Sumedang dan Kantor Desa Malaka

### **B. Dana Desa dalam Perspektif Implementasi Kebijakan**

Dana desa dapat dikategorikan sebagai sebuah kebijakan publik. Dana desa merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Sebagai turunan dari Undang-Undang tersebut guna melaksanakan kebijakan dana desa, pemerintah telah menerbitkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 yang merupakan perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN.

Sebagai sebuah kebijakan, maka dana desa harus diimplementasikan agar tujuan-tujuan yang dikehendaki dapat terwujud. Implementasi dana desa baru terwujud pada tahun 2015 dengan jumlah anggaran sebesar Rp20,76 triliun. Implementasi kebijakan tersebut terus berjalan hingga saat ini dengan nilai anggaran yang semakin bertambah. Pemerintah juga menyediakan aturan turunan sebagai petunjuk teknis yang pasti bagi implementasi kebijakan dana desa.

Implementasi dana desa dipengaruhi oleh berbagai faktor kritis. Dalam penelitian Prasetyo (2013) terungkap adanya faktor yang mempengaruhi implementasi dana desa, yaitu komunikasi, kemampuan sumberdaya, sikap pelaksana, struktur birokrasi, lingkungan serta ukuran dan tujuan kebijakan. Di antara faktor-faktor tersebut, yang paling kuat pengaruhnya adalah faktor kemampuan sumberdaya serta ukuran dan tujuan kebijakan (Sasongko, 2021).

Berbeda dengan penelitian Prasetyo, jika dilihat dari perspektif implementasi yang dikemukakan Merilee S. Grindle (1980), maka faktor-faktor kritis dalam implementasi dana desa dapat dikelompokkan menjadi dua aspek, yaitu isi kebijakan dan konteks implementasi. Aspek isi kebijakan meliputi faktor kepentingan yang dipengaruhi, jenis manfaat yang dihasilkan, derajat perubahan yang diinginkan, kedudukan pembuat kebijakan, pelaksana program, dan sumberdaya yang dikerahkan. Masing-masing faktor tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut.

## **1. Aspek Isi Kebijakan**

### **a. Kepentingan yang Terpengaruhi**

Sebuah kebijakan publik memuat kepentingan negara sebagai pihak yang membuat dan menetapkan kebijakan serta warga negara sebagai pihak yang menjadi kelompok sasaran akhir dari kebijakan tersebut. Hal ini tergambar jelas dalam implementasi dana desa, dimana kebijakan tersebut merupakan langkah pemerintah guna memajukan desa dan masyarakat desa agar tidak terjadi ketimpangan antara wilayah perdesaan dan perkotaan.

Implementasi dana desa melibatkan pemerintahan desa, masyarakat desa, serta lembaga kemasyarakatan desa sebagai pihak-pihak yang berkepentingan. Di satu pihak, melalui kebijakan dana desa pemerintah berkeinginan meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan. Di pihak lain, masyarakat desa sangat memerlukan dukungan dana untuk dapat melaksanakan pembangunan di wilayahnya serta meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidupnya.

Dengan demikian ada dua pihak yang terlibat langsung sekaligus terpengaruhi kepentingannya dalam implementasi kebijakan dana desa, yaitu pemerintah dan masyarakat desa. Mengacu pada pandangan Nugroho (2014), kebijakan dana desa

selayaknya menempatkan masyarakat sebagai pelaku utama, sedangkan pemerintah selaku pendampinya. Di satu sisi, kepentingan pemerintah maupun masyarakat sebagai aktor implementasi tentu dipengaruhi oleh kebijakan dana desa. Sebagai imbal baliknya, keberhasilan implementasi kebijakan dana desa pun dipengaruhi oleh kepentingan pemerintah dan masyarakat. Mengenai hal ini Grindle (1980) menyebutkan bahwa salah satu penentu keberhasilan implementasi kebijakan publik sehubungan dengan isi kebijakan (*content of policy*) adalah *interest affected*, yaitu kepentingan yang dipengaruhi.

Adanya kepentingan yang sama di antara pemerintah dengan masyarakat desa menjadikan kebijakan dana desa sebagai langkah yang tepat. Temuan di lapangan menunjukkan bahwa kebijakan dana desa memberikan pengaruh terhadap semakin baiknya citra pemerintah di mata masyarakat desa. Terdapat suatu keyakinan pada diri masyarakat desa bahwa dana desa merupakan wujud nyata upaya pemerintah dalam pemerataan pembangunan sehingga tidak ada lagi desa tertinggal. Oleh karena itu, agar kepentingan-kepentingan tersebut terpenuhi maka baik pemerintah maupun masyarakat desa perlu berperan aktif dalam implementasi dana desa. Seluruh komponen desa (pemerintah desa dan masyarakat desa) harus sama-sama bertanggung jawab melaksanakan program-program yang dibiayai dana desa.

Peluang dihasilkannya kinerja implementasi yang baik adalah manakala dana desa mendapat dukungan dari *stakeholder* non-pemerintah, terutama yaitu masyarakat desa. Kondisi yang demikian akan menghasilkan tipe implementasi *cooperation* (kerja sama) dan *confirmity* (dukungan) (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012:82). Oleh karena itu, pola pelibatan partisipasi masyarakat dalam implementasi dana desa mutlak diperlukan sebagai perwujudan masyarakat desa adalah subjek pembangunan, bukan sekadar objek.

## **b. Jenis Manfaat yang Akan Dihilkan**

Dana desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Prioritas tersebut harus memberikan manfaat sebesar-besarnya bagi masyarakat desa berupa peningkatan kualitas hidup, peningkatan kesejahteraan, penanggulangan kemiskinan, dan peningkatan pelayanan publik.

Manfaat yang dihasilkan dari dana desa diarahkan pada bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pemanfaatan untuk prioritas bidang pembangunan desa mencakup:

- 1) Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana desa.
- 2) Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan sosial dasar.
- 3) Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana usaha ekonomi desa.
- 4) Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana untuk pelestarian lingkungan hidup.
- 5) Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana untuk penanggulangan bencana alam, non-alam dan/atau kejadian luar biasa lainnya.

Pada bidang pemberdayaan masyarakat desa, prioritas kegiatan yang dilaksanakan meliputi:

- 1) Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan sosial dasar.
- 2) Pengelolaan sarana prasarana desa berdasarkan kemampuan teknis dan sumberdaya lokal.
- 3) Pengelolaan usaha ekonomi produktif serta pengelolaan sarana dan prasarana ekonomi.

- 4) Penguatan dan fasilitasi masyarakat desa dalam kesiapsiagaan menghadapi tanggap darurat bencana serta kejadian luar biasa lainnya.
- 5) Pelestarian lingkungan hidup.
- 6) Pemberdayaan masyarakat desa untuk memperkuat tata kelola desa yang demokratis dan berkeadilan sosial.

Seperti pada kasus sembilan desa di Kabupaten Sumedang, diketahui tentang telah adanya kesesuaian antara keinginan pemerintah dengan pelaksanaan di tingkat desa terkait pemanfaatan dana desa. Fokus pemanfaatan dana desa adalah di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Beberapa infrastruktur desa yang telah berhasil dibangun atau diperbaiki antara lain adalah jalan desa dan jalan usaha tani. Pengerjaan infrastruktur desa tersebut dilaksanakan secara bertahap dikarenakan proses pencairan dana desa pun dilakukan bertahap. Beberapa ruas jalan/gang desa dan jalan usaha tani sudah dalam kondisi bagus berupa jalan beton, bahkan beberapa ruas berupa jalan aspal. Kondisi ini tentunya memudahkan mobilitas dan aktivitas masyarakat.

Sementara itu, pemanfaatan dana desa di bidang pemberdayaan antara lain adalah untuk kegiatan Pemberian Makanan Tambahan (PMT). Kegiatan yang dilaksanakan oleh para kader Posyandu ini merupakan bentuk upaya pemerintah desa dalam rangka memenuhi kebutuhan gizi anak usia balita guna pencegahan *stunting*. Kegiatan lain yang teramati adalah penyaluran Bantuan Langsung Tunai (BLT) yang dilaksanakan untuk menghindarkan masyarakat dari ancaman kemiskinan akibat pandemi Covid-19.

Salah satu fenomena yang cukup menonjol dalam pemanfaatan dana desa di Kabupaten Sumedang adalah penggunaan dana desa untuk mengatasi masalah *stunting*. Pemerintah Kabupaten Sumedang menginginkan jenis manfaat ini dimaksimalkan pelaksanaannya melalui implementasi kebijakan dana desa. Bentuk kegiatan yang dilaksanakan adalah

pemberian insentif dan pelatihan bagi kader Posyandu serta program PMT.

Kasus *stunting* di Kabupaten Sumedang memang sangat tinggi. Sampai dengan awal tahun 2019, prevalensi kasus *stunting* di Kabupaten Sumedang mencapai 32 persen. Artinya dari sepuluh anak, tiga di antaranya mengalami *stunting*. Desa Malaka di Kecamatan Situraja merupakan desa dengan prevalensi angka *stunting* paling tinggi, yaitu mencapai 33,3 persen. Angka ini jauh di atas standar WHO yang menetapkan kasus *stunting* dianggap wajar jika tidak mencapai 20 persen.

Selain pencegahan *stunting*, implementasi dana desa juga memungkinkan dilaksanakannya program pemberian insentif bagi guru Taman Pendidikan Al-Quran (TPA). Hampir di semua dusun di Kabupaten Sumedang terdapat TPA yang menyelenggarakan pendidikan agama bagi siswa usia TK dan SD. Pemberian insentif tersebut mendorong semangat penyelenggaraan pendidikan di TPA, baik bagi guru maupun peserta didiknya.

Satu hal yang membedakan implementasi dana desa pada tahun 2020 dari tahun-tahun sebelumnya adalah adanya kebijakan penyaluran Bantuan Langsung Tunai (BLT) bagi penduduk miskin non-PKH (Program Keluarga Harapan). Pembiayaan BLT, yang selanjutnya disebut sebagai BLT-Dana Desa, bersumber dari dana desa yang dialokasikan untuk setiap desa, termasuk desa-desa di Kabupaten Sumedang. Kebijakan tersebut dilakukan seiring dengan terjadinya pandemi Covid-19 yang melanda seluruh negeri.

Sebagaimana diketahui umum bahwa kondisi darurat kesehatan yang berlangsung di Indonesia akibat adanya pandemi virus corona atau Covid-19 telah menimbulkan dampak ekonomi yang sangat besar. Seluruh lapisan masyarakat merasakan dampak dari melambatnya perputaran roda perekonomian, baik yang terjadi di tingkat regional maupun global. Oleh karena itu, pemerintah menggelontorkan trilyunan rupiah bantuan sosial melalui berbagai program untuk menjaga ekonomi masyarakat

agar tetap stabil serta menghindarkan masyarakat dari kemiskinan. Salah satu jalur yang digunakan adalah penggunaan sebagian dana desa untuk disalurkan sebagai BLT bagi warga miskin di wilayah perdesaan.

BLT-Dana Desa adalah bantuan uang kepada keluarga miskin di desa yang bersumber dari dana desa untuk mengurangi dampak pandemi COVID-19. Apabila kebutuhan desa melebihi ketentuan maksimal yang dapat dialokasikan oleh desa, maka Kepala Desa dapat mengajukan usulan penambahan alokasi dana desa untuk keperluan BLT-Dana Desa kepada Bupati/Wali Kota. Usulan tersebut harus disertai alasan penambahan alokasi sesuai keputusan Musyawarah Desa Khusus (Musdesus).

Masyarakat penerima BLT-Dana Desa adalah keluarga miskin baik yang terdata dalam Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) maupun yang tidak terdata dengan kriteria:

- 1) Tidak mendapat bantuan PKH/BPNT/pemilik Kartu Prakerja.
- 2) Kehilangan mata pencaharian dan tidak memilikicadangan ekonomi yang cukup untuk bertahan hidup selama tiga bulan ke depan.
- 3) Mempunyai anggota keluarga yang rentan sakit kronis.

Ketiga kriteria di atas lebih diperinci lagi sebagai berikut.

- 1) Rumah tangga yang harus diisolasi karena terjangkit Covid-19.
- 2) Warga lanjut usia (lansia) miskin dan rumah tangga rentan yang terdampak Covid-19.
- 3) Rumah tangga miskin dengan anggota keluarga yang sakit dan harus menanggung biaya medis.
- 4) Rumah tangga yang terdaftar sebagai penerima bantuan di tingkat desa yang belum terjangkau oleh program nasional/daerah.
- 5) Rumah tangga dengan pencari nafkah utama yang tidak dapat bekerja atau hilang penghasilannya akibat wabah Covid-19.

- 6) Rumah tangga yang tidak dapat membeli atau mengakses kebutuhan dasar, terutama bahan makanan, karena terdampak wabah Covid-19.
- 7) Rumah tangga yang menurut komunitas setempat direkomendasikan untuk menerima manfaat program sesuai dengan kesepakatan dan kearifan lokal.
- 8) Penduduk rentan sakit, seperti orang tua, balita, serta orang memiliki penyakit menahun, penyakit tetap, dan penyakit kronis lainnya (Novianty, 2020).

Sesuai peraturan yang ada, BLT-Dana Desa telah disalurkan sejak bulan Mei 2020 dan dilanjutkan selama enam bulan. Besar BLT yang diserahkan kepada warga miskin yang terdata adalah Rp600.000,00 per KK untuk tiga bulan pertama dan Rp300.000,00 per KK untuk tiga bulan selanjutnya. Masing-masing desa mengalokasikan 30 persen dari total dana desa yang diterima untuk keperluan BLT-Dana Desa tersebut.

Uraian di atas menunjukkan bahwa dana desa yang disalurkan telah memberikan manfaat sesuai peruntukannya, yaitu terselenggaranya pemerintahan desa serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, yang terwujud dalam berbagai bentuk mulai dari pembangunan infrastruktur desa, penanggulangan kasus *stunting*, insentif untuk kades Posyandu dan guru TPA, sampai dengan penyaluran BLT untuk masyarakat miskin selama masa pandemi Covid-19. Jenis-jenis manfaat tersebut cenderung bersifat kolektif karena menyangkut kepentingan masyarakat desa secara keseluruhan. Merujuk pada model implementasi dari Grindle (1980), program yang menyediakan manfaat kolektif dapat lebih mudah untuk diimplementasikan. Demikian pula halnya pada kasus implementasi dana desa yang terlebih lagi telah disarankan diperangkat peraturan sebagai payung hukumnya.

### **c. Derajat Perubahan yang Diinginkan**

Dana desa pada hakikatnya ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan. Berdasarkan hal itu, maka perubahan yang dikehendaki dari adanya implementasi dana desa adalah meningkatnya kesejahteraan masyarakat desa dan meratanya pembangunan.

Keinginan pemerintah terkait derajat perubahan dengan adanya dana desa secara umum bersesuaian dengan harapan masyarakat dan pemerintah desa. Tidak dapat dipungkiri bahwa kesenjangan antara wilayah perdesaan dan perkotaan masih mewarnai kehidupan sosial di Indonesia. Desa masih berkutut dengan masalah kemiskinan, buruknya infrastruktur, rendahnya akses terhadap layanan sosial dasar seperti fasilitas pendidikan serta kesehatan, lambatnya pertumbuhan ekonomi, dan sebagainya. Baik pemerintah maupun masyarakat desa berharap bahwa permasalahan tersebut dapat diperbaiki melalui implementasi dana desa.

Adanya implementasi dana desa memberikan perubahan positif terhadap kesejahteraan hidup masyarakat desa. Maraknya pembangunan infrastruktur desa terbukti berakibat pada kemudahan masyarakat desa untuk melakukan aktivitas sehari-hari, terutama berkaitan dengan aktivitas mata pencaharian. Kondisi tersebut secara langsung turut berperan menjaga perputaran roda perekonomian desa.

Kondisi infrastruktur desa, semisal jalan desa dan jalan usaha tani dapat diperbaiki dengan memanfaatkan dana desa. Kondisi ini menjadikan mobilitas masyarakat semakin tinggi dan distribusi hasil pertanian pun semakin mudah. Selain sektor pertanian yang diuntungkan, bagusnya fisik jalan juga memberikan dampak positif terhadap berkembangnya usaha mikro masyarakat desa berupa warung dan industri kecil skala rumah tangga.

Perkembangan perekonomian di desa-desa menunjukkan tren positif pasca implementasi dana desa. Salah satu indikatornya adalah semakin bertambahnya jumlah pelaku usaha kecil di desa, dalam hal ini berupa usaha toko/warung dan industri mikro rumah tangga, seperti industri kayu, batu bata, genteng dan sebagainya. Kondisi tersebut sekaligus menandakan masyarakat desa tidak lagi mengandalkan sektor pertanian sebagai satu-satunya sumber nafkah.

**Tabel 19. Perkembangan Toko/Warung dan IRT Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang Tahun 2015-2019**

No	Desa	Jumlah Toko/Warung dan IRT				
		2015	2016	2017	2018	2019
1	Ganeas	109	116	134	134	150
2	Dayeuhluhur	40	60	65	65	81
3	Cikoneng	16	38	39	39	58
4	Gudang	128	128	128	133	208
5	Jatisari	63	63	63	96	98
6	Kutamandiri	85	85	85	120	144
7	Situraja Utara	10	10	11	11	11
8	Jatimekar	4	4	4	4	4
9	Malaka	23	23	27	27	27

Sumber: BPS Kab. Sumedang

Tabel di atas memperlihatkan pesatnya pertambahan jumlah pelaku usaha kelas rumah tangga dalam lima tahun. Kecuali Desa Jatimekar, seluruh desa yang menjadi objek penelitian mengalami pertambahan jumlah toko/warung dan industri mikro/rumah tangga. Pertambahan paling kentara terjadi di Desa Gudang selama setahun terakhir.

Peningkatan kesejahteraan ekonomi masyarakat desa juga tidak terlepas dari upaya pemerintah desa menyelenggarakan berbagai pelatihan dan pembinaan terhadap masyarakat setempat, terutama yang memiliki usaha. Selain meningkatkan kesejahteraan masyarakat di sisi ekonomi, program-program yang dibiayai Dana Desa juga diketahui berhasil menurunkan angka kemiskinan. Hal ini ditunjukkan dari terus berkurangnya keluarga

pra sejahtera (Pra-KS) dan keluarga sejahtera I (KS-I) dalam tiga tahun terakhir.

**Tabel 20. Perkembangan Jumlah Keluarga Sejahtera Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang Tahun 2017-2019**

No	Desa	Pra-KS dan KS I			KS II dan KS III		
		2017	2018	2019	2017	2018	2019
1	Ganeas	838	841	468	700	702	1.068
2	Dayeuhluhur	298	269	93	362	436	603
3	Cikoneng	697	637	462	333	359	554
4	Gudang	713	495	81	1.077	1.239	1.704
5	Jatisari	592	495	63	905	1.189	1.470
6	Kutamandiri	1.182	999	224	940	1.850	2.292
7	Situraja Utara	1.062	414	387	555	1.210	1.243
8	Jatimekar	290	364	264	990	940	1.048
9	Malaka	277	275	275	876	888	890

Sumber: BPS Kab. Sumedang

Tabel di atas memperlihatkan betapa penurunan jumlah keluarga Pra-KS dan KS-I diiringi dengan penambahan jumlah keluarga KS-II dan KS III. Perubahan status keluarga dari Pra-KS dan KS-I menjadi keluarga KS-II dan KS-III dalam setahun terakhir paling terasa berlangsung di Desa Gudang dan Desa Jatisari.

Dapat dikemukakan pula bahwa pada dasarnya implementasi dana desa di Kabupaten Sumedang hampir merata bentuk program dan kegiatan yang dilaksanakan di dalamnya. Program dan kegiatan tersebut mengerucut pada tiga komponen utama, yaitu pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan pemerintahan. Keseluruhan komponen tersebut hakikatnya bertujuan pada terwujudnya peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa serta penanggulangan masalah kemiskinan.

Program dan kegiatan pembangunan merupakan komponen yang mendapatkan porsi anggaran terbesar dalam pemanfaatan dana desa. Dapat dikatakan bahwa desa mengalokasikan lebih dari 50 persen dana desa yang diterima

untuk anggaran pembangunan, terutama pembangunan sarana dan prasarana umum. Hal ini merupakan sesuatu yang wajar mengingat kebutuhan masyarakat desa terhadap infrastruktur sangatlah besar untuk menunjang kegiatan sehari-hari.

Salah satu hasil yang paling kentara dari program pembangunan infrastruktur desa adalah sarana jalan, baik berupa pengaspalan jalan, rabat beton, revitalisasi jalan usaha tani, bahkan jalan gang. Hal ini sangat membantu masyarakat desa ketika hendak pergi ke sawah atau kebun serta ketika mengangkut hasil pertanian. Aktivitas perdagangan juga semakin hidup dengan semakin baiknya kualitas jalan sebagai sarana transportasi yang menunjang. Kondisi tersebut secara tidak langsung mendorong laju roda perekonomian masyarakat setempat.

Infrastruktur lainnya yang tak kalah penting dalam kegiatan pembangunan desa adalah pembuatan Tempat Pembuangan Sampah Terpadu (TPST). Sampah merupakan sumber masalah bagi masyarakat, terutama masalah kesehatan apabila tidak dikelola dengan baik dan benar. Saat ini, pemenuhan kebutuhan terhadap adanya TPST dianggap sebagai hal penting. Adanya TPST menandakan kemandirian dalam pengelolaan sampah sekaligus menjadikan kebersihan lingkungan lebih terjaga. Hal ini mendorong terwujudnya lingkungan bersih dan sehat yang pada akhirnya kualitas kesehatan masyarakat pun meningkat.

Keberhasilan implementasi dana desa dalam bentuk terlaksanannya berbagai program pembangunan, pemberdayaan dan pemerintahan tentunya tidak lepas dari keterlibatan masyarakat. Bagaimanapun masyarakat merupakan pihak yang paling berkepentingan dalam implementasi kebijakan dana desa. Oleh karena itu, respons positif masyarakat sangat diperlukan, terlebih jika mau terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dibiayai dana desa. Manfaat dana desa yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat di wilayah perdesaan dianggap menjadi faktor paling utama munculnya respons positif tersebut.

Di sisi lain, sosialisasi dan transparansi penggunaan dana desa juga menjadi daya dorong bagi tumbuhnya kemauan masyarakat untuk turut berpartisipasi.

Dana desa bersifat jangka panjang serta memiliki jangkauan wilayah implementasi yang sangat luas karena melibatkan seluruh desa di Indonesia. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envisioned*) dalam implementasi dana desa mengarah pada terjadinya perubahan perilaku para *stakeholder* yang terlibat (Grindle, 1980), meskipun untuk kebijakan yang sifatnya jangka panjang hal ini cenderung mengalami kesulitan implementasinya (Subianto, 2020:48). Namun dalam kasus implementasi dana desa, munculnya respons positif dari masyarakat desa cukup menjadi penanda bahwa kebijakan ini telah menghasilkan perubahan-perubahan yang diinginkan. Respons positif muncul tidak lepas dari tumbuhnya perekonomian desa, meningkatnya jumlah keluarga sejahtera, serta semakin terpeliharanya kenyamanan dan kesehatan lingkungan sebagai hasil dari program/kegiatan pembangunan dan pemberdayaan yang dibiayai dana desa.

#### **d. Kedudukan Pembuat Kebijakan**

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 menyebutkan bahwa dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Ketentuan tersebut menegaskan bahwa pembuat kebijakan dana desa adalah pemerintah pusat.

Implementasi dana desa melibatkan tidak hanya satu kementerian. Setidaknya ada Kementerian Keuangan, Kementerian Desa dan PDTT, serta Kementerian Dalam Negeri yang terlibat di dalamnya. Selain itu, sesuai ketentuan yang ada, pemerintah daerah pun turut terlibat.

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 juga menetapkan bahwa tata cara penggunaan dana desa diatur dengan peraturan menteri. Atas dasar itu, Menteri Desa dan PDTT mengeluarkan peraturan tentang prioritas penggunaan dana desa. Dengan berpedoman pada peraturan pemerintah serta peraturan menteri tersebut, selanjutnya pemerintah daerah menetapkan peraturan bupati yang memuat pedoman teknis kegiatan yang didanai dana desa sesuai dengan pedoman umum kegiatan.

Dana desa adalah kebijakan negara sebagai salah satu wujud nyata pelaksanaan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Fakta ini menandakan bahwa kedudukan pembuat kebijakan dana desa, atau yang dalam konsep Grindle (1980) disebut sebagai *site of making decision*, adalah pemerintah. Hal ini sekaligus menunjukkan peran negara sebagai pembuat kebijakan publik. Dengan kata lain, kebijakan dana desa adalah *core competency* dari negara (Nugroho, 2014:590).

Dana desa tergolong ke dalam tipe kebijakan yang bersifat *distributive* (Anderson, 1994) karena ditujukan bagi kelompok masyarakat tertentu, yaitu masyarakat desa. Untuk keperluan implementasinya, maka pemerintah selanjutnya membuat serangkaian regulasi mulai dari peraturan pemerintah, peraturan menteri sampai dengan peraturan bupati/walikota sebagai petunjuk pelaksanaan.

#### **e. Pelaksana Program**

Wujud nyata dari implementasi dana desa adalah program dan kegiatan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa, mulai dari perencanaan sampai dengan evaluasi dan pelaporan. Dengan demikian, ujung tombak dari keberhasilan dana desa adalah pihak pemerintah desa dan masyarakat desa. Pihak lainnya adalah pendamping desa, inspektorat, serta tim *monitoring*, baik dari kecamatan maupun kabupaten.

Keberhasilan implementasi dana desa dalam bentuk terlaksananya berbagai program pembangunan, pemberdayaan dan pemerintahan tentunya juga tidak lepas dari keterlibatan

masyarakat. Bagaimanapun masyarakat merupakan pihak yang paling berkepentingan dalam implementasi dana desa. Oleh karena itu, respons positif masyarakat sangat diperlukan, terlebih jika mau terlibat langsung dalam kegiatan-kegiatan yang dibiayai dana desa. Manfaat dana desa yang dapat dirasakan langsung oleh masyarakat di wilayah perdesaan dianggap menjadi faktor paling utama munculnya respons positif tersebut. Di sisi lain, sosialisasi dan transparansi penggunaan dana desa juga menjadi daya dorong bagi tumbuhnya kemauan masyarakat untuk turut berpartisipasi.

Unsur-unsur implementasi kebijakan yang mutlak harus ada ialah pelaksana (*implementor*), adanya program yang akan dilaksanakan, dan *target groups* atau kelompok sasaran (Tachjan, 2006). Pelaksana program (*program implementor*) menurut Grindle (1980) merupakan salah satu penentu kinerja implementasi kebijakan. Dalam kasus implementasi dana desa, pelaksana program yang terlibat meliputi antara lain pemerintah desa sebagai ujung tombaknya, pendamping desa, inspektorat, serta tim *monitoring* dari kecamatan dan kabupaten. Pihak lain yang terlibat tentunya adalah masyarakat desa.

Posisi penting pemerintah desa serta birokrasi pemerintahan kecamatan dan kabupaten sebagai pelaksana program dalam implementasi dana desa selaras dengan pendapat yang menyatakan bahwa pihak-pihak yang terutama mempunyai kewajiban untuk melaksanakan kebijakan publik adalah unit-unit administratif atau unit-unit birokratik pada setiap tingkat pemerintahan. Smith menyebutnya dengan istilah “*implementing organization*”, maksudnya birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab dalam melaksanakan kebijakan publik (Tachjan, 2006).

#### **f. Sumberdaya yang Dikerahkan**

Pemanfaatan dana desa idealnya secara murni dilaksanakan oleh pemerintah desa dan masyarakat desa serta mengutamakan sumberdaya yang ada di desa. Pada umumnya, desa mempunyai sumberdaya yang melimpah, baik sumberdaya

manusia maupun sumberdaya alam. Desa juga memiliki potensi yang besar untuk dikembangkan berupa potensi pertanian, peternakan, perkebunan, industri kecil, atau bahkan pariwisata dan seni budaya. Potensi-potensi tersebut sangat layak untuk dikembangkan.

Untuk kasus implementasi dana desa di Kabupaten Sumedang, dapat dinyatakan bahwa pada dasarnya desa-desa di kabupaten ini mempunyai potensi sumberdaya alam yang cukup besar untuk dimanfaatkan guna mendukung implementasi dana desa. Selain itu, ketersediaan sumberdaya manusia (SDM) juga menjadi modal dasar untuk dapat dikerahkan dan dilibatkan. Adanya SDM, sekaligus disertai kebutuhan penghasilan tambahan pada sebagian masyarakat desa, menjadi alasan tepat dan kuat untuk dilaksanakannya sistem padat karya.

Keberadaan sumberdaya (*resources committed*) yang memadai dapat mendukung keberhasilan implementasi kebijakan (Grindle, 1980). Sumberdaya tersebut dapat berupa sumberdaya manusia, material, dan sebagainya. Sangatlah penting untuk mengupayakan optimalisasi pemanfaatan sumberdaya yang dapat dialokasikan dalam implementasi dana desa. Sumberdaya alam yang ada di desa terhitung melimpah guna mendukung program serta kegiatan dalam rangka implementasi dana desa. Namun faktanya sumberdaya alam yang melimpah sering kali belum dimanfaatkan secara optimal, baik untuk mendukung implementasi dana desa maupun untuk sumber pendapatan asli desa. Sumberdaya lainnya yang sangat penting adalah tanah kas desa, yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi untuk memberikan pemasukan kepada desa.

## **2. Aspek Konteks Implementasi Dana Desa**

### **a. Kekuasaan, Kepentingan, dan Strategi**

Sebagaimana telah dijelaskan, implementasi dana desa melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan, antara lain yaitu pemerintah, pemerintahan daerah, pemerintah desa, masyarakat desa, serta lembaga kemasyarakatan desa. Di tingkat pusat,

pemegang kuasa implementasi kebijakan dana desa mencakup Menteri Keuangan, Menteri Desa dan PDTT, serta Menteri Dalam Negeri. Masing-masing menteri telah menetapkan peraturan menteri yang berisi tentang besaran dana desa, tata cara penyaluran, petunjuk teknis penggunaan serta pelaporan pertanggung jawabannya. Di tingkat daerah, pemerintah provinsi serta pemerintah kabupaten/kota juga turut terlibat dalam implementasi kebijakan dana desa. Bupati/walikota berkewajiban menyampaikan laporan konsolidasi realisasi penyaluran dan penggunaan dana desa kepada Menteri Dalam Negeri dengan tembusan menteri yang menangani desa, menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian terkait, dan gubernur.

Bupati/walikota bukan hanya menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan penggunaan dana desa, tetapi juga menetapkan petunjuk teknis tentang tata cara penggunaan, penyaluran, pelaporan, pembinaan, pengawasan, dan sanksi administrasi dengan mengacu pada peraturan perundang-undangan di atasnya. Dengan demikian, bupati/walikota mempunyai kewenangan untuk ikut terlibat dalam implementasi dana desa melalui regulasi yang ditetapkannya.

Oleh karena sasaran utama dari kebijakan dana desa adalah desa, maka sebagai ujung tombak implementasi sekaligus pemegang mandat utama adalah pemerintah desa. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa yang dimaksud sebagai pemerintah desa adalah kepala desa beserta perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa. Dalam melaksanakan mandatnya, pemerintah desa juga melibatkan para *stakeholder* desa, seperti BPD, LPMD, para kepala dusun serta ketua RW dan RT, baik dalam perencanaan maupun pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang dibiayai dana desa.

Kewenangan kepala desa memegang mandat sebagai pelaksana dana desa demikian kuat karena kepala desa dipilih langsung oleh penduduk setempat sebagaimana diatur dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 34. Selain itu, telah diamanatkan oleh Undang-Undang pada Pasal 26, bahwa kepala

desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Perihal kepentingan atau tujuan yang diemban serta hendak diwujudkan melalui pelaksanaan dana desa secara eksplisit disebutkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016, yaitu menyelenggarakan pemerintahan, melaksanakan pembangunan, dan membina serta memberdayakan masyarakat. Pada Pasal 1 peraturan pemerintah tersebut dinyatakan sebagai berikut.

Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan 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.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Untuk itu, pembangunan wilayah perdesaan didorong untuk lebih menekankan pendekatan “desa membangun” dan “membangun desa”.

Langkah nyata yang diambil oleh pemerintah untuk melaksanakan amanat di atas adalah dengan menetapkan kebijakan dana desa. Sebagaimana disadari, pembangunan desa memerlukan pembiayaan yang tidak sedikit dan berbeda-beda antara satu desa dengan desa lainnya. Oleh karena itu kebijakan dana desa dirumuskan secara sedemikian rupa berdasarkan kondisi riil yang dihadapi desa sehingga dana yang disalurkan dapat memenuhi kebutuhan desa dan secara efektif mampu

meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa serta menanggulangi masalah kemiskinan di desa.

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, desa diberi keleluasaan mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai kebutuhan dan prioritas desa. Hal ini secara tegas disebutkan dalam Pasal 22 ayat (1) bahwa, “Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.” selanjutnya disebutkan dalam Pasal 22 ayat (2) bahwa, “Penugasan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disertai biaya.” Oleh karena itu, dana desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai kebutuhan dan prioritas desa tersebut. Mengingat dana desa bersumber dari APBN, pemerintah (pusat) mempunyai kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa guna mengoptimalkan serta mendukung program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Penetapan prioritas penggunaan dana desa tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa.

Uraian di atas menunjukkan bahwa desa dapat menentukan sendiri program-program atau kegiatan-kegiatan yang akan dibiayai dana desa tetapi harus mengikuti koridor yang telah ditetapkan oleh pemerintah. Dengan kata lain, implementasi dana desa tidak sepenuhnya bersifat *bottom-up* melainkan justru lebih bernuansa *top-down*. Di satu pihak, desa berwenang merencanakan sekaligus melaksanakan berbagai program atau kegiatan di bidang pemerintahan dan, pembangunan desa serta pemberdayaan masyarakat desa. Di pihak lain, pemerintah menetapkan sederet peraturan yang mengatur, bahkan menentukan, program-program apa saja yang harus diprioritaskan untuk dilaksanakan. Pada kondisi tersebut, maka desa berlaku sebagai subjek (pelaksana) sekaligus sasaran dari implementasi dana desa.

Selain menempatkan desa sebagai subjek sekaligus sasaran kebijakan, implementasi dana desa yang bernuansa *top-down* juga menjadikan pola atau bentuk implementasi yang cenderung seragam, setidaknya untuk cakupan wilayah kabupaten. Hal ini didasarkan pada adanya kewenangan bupati untuk menetapkan peraturan yang berisi rangkaian pelaksanaan dana desa. Misalnya yang berlangsung di Kabupaten Sumedang, dimana telah ditetapkan Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penggunaan, Penyaluran, Pelaporan, Pembinaan, Pengawasan, dan Pengenaan Sanksi Administratif Dana Desa Tahun 2020. Peraturan bupati tersebut merupakan turunan dari peraturan-peraturan di atasnya yang berkaitandengan dana desa, baik berupa peraturan pemerintah, peraturan presiden, peraturan menteri, maupun peraturan daerah.

Dana desa secara efektif telah diimplementasikan sejak tahun 2015. Setiap tahun, pemerintah melakukan evaluasi dan berbagai upaya perbaikan agar kebijakan tersebut dapat berjalan secara optimal dalam rangka memajukan wilayah perdesaan. Implementasi dana desa memanglah patut untuk diteruskan meskipun tetap harus diiringi dengan penyempurnaan strategi mengingat perkembangan kondisi yang demikian dinamis, baik menyangkut isu-isu sosial, ekonomi maupun politik.

Pemerintah telah menetapkan beberapa langkah sebagai strategi untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan dana desa di atas, antara lain yaitu:

- 1) Dana desa dialokasikan dan disalurkan melalui mekanisme transfer dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) langsung ke Rekening Kas Desa (RKD). Sebelumnya, transfer dana desa dilakukan tidak secara langsung ke RKD melainkan harus melalui Rekening Kas Umum Daerah (RKUD).
- 2) Besaran dana desa yang diterima oleh desa ditetapkan berdasarkan peraturan bupati/walikota dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka

meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan.

- 3) Menyerahkan kewenangan penggunaan dana desa kepada pemerintah desa dengan tetap mengedepankan prinsip akuntabilitas sehingga tetap dapat dipertanggungjawabkan. Untuk itu, sistem *monitoring* dan evaluasi (*monev*) serta pelaporan tetap dilaksanakan dengan melibatkan berbagai unsur.

Keterlibatan kekuasaan, kepentingan serta strategi dari para aktor (*power, interest and strategies of actor*) sehubungan dengan dana desa sangat ditentukan oleh isi serta bentuk dari program yang diadministrasikan atau diimplementasikan (Grindle, 1980). Para aktor yang terlibat tidak lain adalah unit-unit birokrasi, yaitu birokrasi pemerintah yang mempunyai tanggung jawab melaksanakan kebijakan dana desa.

Ripley dan Grace A. Franklin menyebutkan, “*Bureaucracies are dominant in the implementation of programs and policies and have varying degrees of importance in other stages of the policy process.*” Atas dasar pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa unit-unit birokrasi pemerintah dominan dalam implementasi program dan kebijakan (Tachjan, 2006). Dalam kasus implementasi dana desa, rangkaian peraturan yang ada telah menggariskan *level-level* birokrasi yang terlibat dalam proses implementasi beserta kewenangan dan tugasnya. Berdasarkan kewenangan tersebut, birokrasi pemerintah yang terlibat sebagai aktor implementasi memiliki diskresi mengenai strategi yang paling tepat untuk dijalankan. Berdasarkan otoritas dan kapasitas administratif yang dimiliki, birokrasi pemerintah mulai dari *level* menteri sampai dengan kepala desa melakukan berbagai tindakan berupa penentuan tujuan dan sasaran, analisis serta perumusan strategi, pengambilan keputusan, perencanaan, penyusunan program, pengorganisasian, penggerakan sumberdaya manusia, pelaksanaan kegiatan, pengawasan, dan penilaian dalam rangka implementasi dana desa.

## **b. Karakteristik Lembaga**

Menyangkut *institution and regime characteristics* atau karakteristik lembaga (Grindle, 1980) dalam kasus implementasi dana desa, dapat dikatakan bahwa kemampuan, kekuasaan dan karakteristik kepala desa beserta jajaran pemerintahannya memudahkan penilaian terhadap tingkat peluang untuk mewujudkan tujuan kebijakan atau program (Subianto, 2020). Mengingat modal kepercayaan yang besar dari masyarakat, dominasi kepala desa dalam implementasi kebijakan dana desa tidak dapat sepenuhnya dibenarkan, ataupun sebaliknya disalahkan. Mengacu pada pandangan Peter deLeon dan Linda deLeon (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012) tentang perlunya pendekatan demokratis dalam implementasi kebijakan, maka perumusan dan perencanaan program/kegiatan yang dibiayai dana desa akan lebih baik jika dilakukan secara demokratis. Langkah ini dapat dilakukan misalnya dengan lebih melibatkan BPD, para Ketua RW/RT, dan anggota masyarakat desa lainnya, sehingga peluang keberhasilan dan pemanfaatannya akan semakin besar karena:

- 1) Adanya pemahaman yang lebih luas tentang tujuan program sekaligus ada tambahan input.
- 2) Diperoleh pemahaman yang mendalam tentang keuntungan program sekaligus dapat mengidentifikasi kendalanya.
- 3) Secara bersama-sama dapat mengenali dan menetapkan mekanisme pelaksanaan program secara lebih baik.
- 4) Memudahkan sosialisasi program dan menarik partisipasi masyarakat desa untuk turut terlibat dalam pelaksanaan program serta melakukan kontrol.

Dalam struktur pemerintahan desa, harus diakui bahwa kepala desa memegang peran utama. Diketahui bahwa sebagai pemimpin pemerintahan di *level* desa, kepala desa telah dikenal dengan baik oleh warganya. Kondisi tersebut menjadikan kepala desa memiliki pengaruh yang kuat di tengah-tengah perangkat

desa serta masyarakat. Pengaruh yang kuat tersebut mampu menjadi magnet sekaligus pendorong bagi perangkat desa serta masyarakat untuk ikut aktif, atau setidaknya mendukung, dalam setiap kegiatan yang dibiayai dana desa. Oleh karenanya, kepala desa memegang peran penting dalam implementasi dana desa.

Peran sentral kepala desa tidak menjadi permasalahan selama tidak ada penyalahgunaan wewenang ataupun penyelewengan dana. Bahkan sosok kepala desa, yang dipilih langsung melalui mekanisme Pilkades, dapat dikatakan dikenal oleh setiap masyarakat desa. Hal ini menyebabkan kedudukan dan kepemimpinan kepala desa semakin kuat sehingga menjadi modal besar bagi terlaksananya program serta kegiatan yang langsung maupun tidak langsung memerlukan partisipasi masyarakat.

### **c. Kepatuhan dan Daya Tanggap**

Tindakan *monitoring* dan evaluasi (Monev) merupakan upaya untuk memastikan bahwa seluruh *stakeholder*, terutama di *level* desa, benar-benar patuh menjalankan tata kelola yang benar dan sesuai ketentuan dalam mengalokasikan dana desa. Mengacu pada pendapat Grindle (1980) tentang *compliance and responsiveness*, kepatuhan dan daya tanggap bukan sekadar masalah kemampuan birokrasi pemerintah desa dalam mematuhi ketentuan penggunaan dana desa. Kepatuhan dan daya tanggap juga mencakup kemampuan pemerintah desa untuk mewujudkan konsistensi tujuan program sekaligus kemampuan untuk mengondisikan masyarakat desa untuk secara sukarela menerima program-program yang didanai dana desa.

Dapat dikatakan bahwa implementasi dana desa harus selaras dengan ketentuan dan mengikuti petunjuk pelaksanaanserta petunjuk teknis yang berlaku. Sistem pelaporan yang baik dan transparan memungkinkan dapat dihindarinya penyelewengan sehingga dana yang diterima digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan sesuai perencanaan yang disepakati.

Kegiatan *monitoring* dan evaluasi dalam implementasi dana desa sangat perlu dilakukan. Kebijakan dana desa melibatkan dana dalam jumlah yang besar sehingga penggunaannya harus dimonitoring dan dievaluasi serta dilaporkan pertanggungjawabannya. Melalui tindakan *monitoring*, evaluasi dan pelaporan dapat terlihat wujud kepatuhan pihak-pihak pengguna dana terhadap peraturan yang ada sehingga dapat diketahui pula apakah penggunaan dana desa telah sesuai peruntukannya.

Distribusi dana desa untuk sembilan desa di Kabupaten Sumedang mengalami penurunan dan kenaikan selama periode 2017-2020. Terlepas dari naik dan turunnya nilai dana desa yang diterima, pemanfaatan dan penggunaannya tetap harus dimonitor dan dievaluasi serta dilaporkan pertanggungjawabannya.

Implementasi dana desa pada hakikatnya melibatkan seluruh pemerintahan, dari pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi dan kabupaten, sampai dengan pemerintah desa. Dengan demikian, tanggung jawab untuk melaksanakan *monitoring* dan evaluasi juga melibatkan seluruh komponen pemerintahan tersebut. Pada tataran pemerintah pusat, tugas *monitoring* dan evaluasi melibatkan tiga kementerian, yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri serta Kementerian Desa PDTT. Sementara pada tataran terbawah, *monitoring*, evaluasi dan laporan pertanggungjawaban atas penggunaan dana desa adalah tugas serta kewenangan kepala desa.

*Monitoring* dan evaluasi pemanfaatan dana desa di Kabupaten Sumedang dalam praktiknya melibatkan beberapa pihak. Pihak-pihak yang dimaksud adalah Pemerintah Kabupaten Sumedang melalui Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) yang melaksanakan *monitoring* dan evaluasi setiap semester. Pihak selanjutnya adalah camat dan Inspektorat Daerah, dimana hasil *monitoring* dan evaluasi yang dilakukan selanjutnya disampaikan kepada bupati.

Sesuai dengan ketentuan dalam Peraturan Bupati Sumedang Nomor 37 Tahun 2020, *monitoring* dan evaluasi

penggunaan dana desa dilaksanakan oleh camat dan hasilnya disampaikan kepada bupati melalui sistem pelaporan. Ada dua hal yang dimonitor oleh camat, yaitu sisa dana desa di Rekening Kas Desa (RKD) serta capaian keluaran dana desa. Sesuai aturan yang ada, sebenarnya pemerintah kabupaten menyediakan pendampingan dan fasilitasi kepada desa berupa tenaga pendamping profesional untuk keperluan *monitoring* dan evaluasi. Namun hal ini sering kali tidak direalisasikan.

*Monitoring* dan evaluasi yang dilaksanakan oleh DPMD Kabupaten Sumedang, khususnya Bidang Keuangan dan Aset Desa, dititikberatkan pada laporan kepala desa perihal penggunaan dana desa. Laporan yang disampaikan kepala desa meliputi antara lain laporan penetapan Prioritas Penggunaan dana desa serta laporan realisasi penyerapan dan capaian keluaran danadesa tahun anggaran sebelumnya. Penyampaian laporan ini dihimpun melalui kecamatan. Apabila laporan tidak disampaikan secara tepat waktu, maka konsekuensinya pencairan dana desa tahap berikutnya ditangguhkan. Dengan demikian, pada dasarnya camat mengetahui seluruh program dan kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka penggunaan dana desa berikutrealisasinya.

Berdasarkan uraian di atas tampak bahwa sistem *monitoring* dan evaluasi yang dilaksanakan oleh DPMD dan camat bersifat administratif. Kedua SKPD tersebut sekadar menerima laporan dari kepala desa dan menyampaikannya kepada bupati. Dengan kata lain, yang mengetahui kondisi riil di lapangan adalah kepala desa beserta perangkatnya, BPD, dan tentu saja masyarakat desa yang bersangkutan.

Sistem pelaporan perlu dilakukan oleh pemerintah desa secara transparan kepada masyarakat. Kantor desa seyogyanya memajang laporan realisasi penggunaan dana oleh pemerintahdesa setempat, misalnya dalam bentuk spanduk di depan kantor desa. Bukan hanya realisasi dana desa yang dicantumkan, tetapi juga meliputi keseluruhan APBDesa secara garis besar. Pemasangan spanduk berisi realisasi pemasukan dan penggunaan

dana akan memudahkan masyarakat untuk ikut memonitoring kinerja keuangan desa sekaligus kinerja pemerintahan desa. Dalam hal ini, akan terwujud partisipasi masyarakat memantau dan mengevaluasi penggunaan dana desa di desanya masing-masing.

### **C. Analisis Faktor Internal dan Eksternal Implementasi Dana Desa**

Keberadaan faktor-faktor di luar isi dan konteks implementasi dana desa perlu diungkap dan dianalisis sehingga dapat diperoleh strategi yang tepat. Langkah analisis yang dapat dilakukan melalui analisis SWOT (*Strengths, Weakness, Opportunities and Threats*).

Analisis SWOT digunakan untuk mengetahui faktor-faktor eksternal yang dapat menjadi ancaman (*threats*) dan berbagai hal yang berpotensi menjadi peluang (*opportunities*) bagi keberhasilan implementasi dana desa. Selanjutnya dapat pula diketahui faktor-faktor internal yang menjadi kekuatan (*strengths*) serta kelemahan (*weakness*). Melalui analisis SWOT, akan ditemukan rumusan strategi pemanfaatan dana desa yang adaptif terhadap kondisi yang ada sehingga tujuan implementasinya dapat terwujud sesuai harapan. Perumusan strategi pemanfaatan dana desa melalui analisis SWOT diawali dengan mengidentifikasi faktor-faktor internal dan eksternal.

#### **1. Faktor Internal**

##### **a. Kekuatan**

###### **1) Lahan pertanian yang masih luas**

Salah satu ciri khas wilayah perdesaan, terutama yang bukan berada di daerah pesisir, adalah lahan pertanian, baik berupa persawahan, ladang/huma maupun perkebunan. Lahan pertanian desa-desa di Kabupaten Sumedang terhitung masih luas. Berikut gambaran potensi lahan pertanian sembilan desa di Kabupaten Sumedang.

**Tabel 21. Luas Lahan Pertanian Sembilan Desa  
di Kabupaten Sumedang**

No	Desa	Luas Wilayah (ha)	Lahan Pertanian (ha)	Persentase (%)
1	Gudang	199,70	171,70	85,98
2	Jatisari	84,31	23,31	27,65
3	Kutamandiri	192,36	144,36	75,05
4	Ganeas	194,95	146,53	75,16
5	Dayeuhluhur	338,17	267,00	78,95
6	Cikoneng	190,10	96,75	50,89
7	Situraja Utara	270,00	149,00	55,18
8	Jatimekar	200,44	156,68	78,17
9	Malaka	166,00	99,50	59,93

Sumber: BPS Kabupaten Sumedang (2020)

Tampak bahwa lahan pertanian mendominasi wilayah hampir seluruh desa. Hanya Desa Jatisari yang lahan pertaniannya tidak mencapai 50 persen dari luas wilayah desa. Lahan pertanian di desa-desa tersebut bukan hanya menghasilkan padi, melainkan juga komoditas lainnya, seperti palawija dan buah-buahan yang bahkan merupakan varietas unggul. Besarnya potensi pertanian tersebut merupakan modal sumberdaya alam yang sangat penting, yang dapat dikembangkan, baik sebagai sumber mata pencaharian maupun sebagai penopang kemandirian perekonomian desa.

- 2) Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan desa  
Sarana dan prasarana kantor desa merupakan faktor penting guna berjalannya pemerintahan desa. Keberadaan kantor desa yang memadai serta dilengkapi sarana dan prasarana yang mencukupi akan memudahkan terlaksananya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa serta pelayanan bagi masyarakat.
- 3) Struktur organisasi dan struktur kerja pemerintahan desa  
Setiap pemerintahan desa haruslah memiliki struktur organisasi serta struktur kerja yang tetap dan jelas. Struktur tersebut pada umumnya diatur melalui ketentuan berupa peraturan daerah dan peraturan bupati/walikota. Kedua landasan normatif tersebut menjadi dasar yang kuat bagi

- pembagian kerja, tugas, kewajiban, dan kewenangan masing-masing perangkat dalam struktur organisasi pemerintahan desa.
- 4) Jumlah penduduk dan angkatan kerja yang terus bertambah Sumberdaya manusia (SDM) merupakan unsur penting, bahkan sering kali dianggap yang terpenting. Tanpa adanya SDM yang memadai, baik dari segi kualitas maupun kuantitas, mustahil Dana Desa dapat terlaksana dengan baik. SDM yang dimaksud bukan hanya orang-orang yang menjadi pelaksana atau *implementor*, melainkan juga mencakup kelompok masyarakat yang menjadi sasaran implementasi. Pada umumnya, desa memiliki jumlah penduduk dan angkatan kerja yang besar.

**Tabel 22. Jumlah Penduduk dan Angkatan Kerja Sembilan Desa di Kabupaten Sumedang**

No	Desa	Jml Penduduk (jiwa)	Angkatan Kerja (jiwa)	Persentase (%)
1	Gudang	6.676	3.934	58,93
2	Jatisari	7.329	3.458	47,18
3	Kutamandiri	9.708	7.099	62,82
4	Ganeas	4.617	2.623	56,81
5	Dayeuhluhur	2.225	1.147	51,55
6	Cikoneng	3.455	2.284	66,11
7	Situraja Utara	4.702	2.027	43,11
8	Jatimekar	3.212	1.933	60,18
9	Malaka	3.237	2.021	62,43

Sumber: BPS Kabupaten Sumedang (2020)

- 5) Kepatuhan pemerintah desa terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan
- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menegaskan bahwa, “Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.” Ketentuan tersebut menjadikan pemerintah desa memiliki kewajiban untuk mematuhi peraturan perundang-undangan dalam sistem pemerintahan NKRI. Selain itu, pemerintah desa

juga mengemban penugasan dari pemerintah sebagaimana disebutkan dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal ayat (1) bahwa, “Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.” Dikaitkan dengan implementasi dana desa, oleh karena sumber pembiayaan adalah dari APBN yang disalurkan melalui APBD kota/kabupaten, maka hal ini mengharuskan pemerintah desa mematuhi dan melaksanakan setiap ketentuan yang dikeluarkan oleh pemerintah, pusat maupun daerah.

## **b. Kelemahan**

### *1) Tingginya kasus stunting*

Kasus *stunting*, dalam hal ini di sembilan desa di Kabupaten Sumedang, tergolong tinggi jika dibandingkan dengan standar dari WHO. Menurut standar WHO, angka prevalensi *stunting* adalah 20 persen, sedangkan di Kabupaten Sumedang diketahui mencapai 32 persen, bahkan ada desa yang mencapai 33 persen. *Stunting* adalah kondisi kurang gizi kronis yang ditandai dengan tubuh pendek pada anak balita (di bawah 5 tahun). Selain pertumbuhan yang terhambat, *stunting* pada anak juga dapat menyebabkan berbagai masalah kesehatan dan juga sosial di masa depan. *Stunting* disebabkan oleh kurangnya asupan nutrisi atau dalam bahasa lugasnya kurang gizi pada anak balita. Hal ini dapat berdampak pada meningkatnya potensi sakit dan kematian pada anak, terhambatnya perkembangan kognitif, motorik, dan verbal anak, serta meningkatkan biaya kesehatan. Tingginya angka prevalensi *stunting* secara langsung ataupun tidak langsung dapat menjadi kelemahan sekaligus ancaman bagi penyelenggaraan pembangunan desa karena menyangkut kualitas SDM.

2) Lemahnya profesionalisme perangkat desa

Terhitung sebagai unit penyelenggara pemerintahan terbawah, maka perangkat desa harus menjaga profesionalisme mengingat tugas dan fungsi desa yang harus diemban cukup kompleks, seperti mengatur pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat serta pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Profesionalisme perangkat desa sangat diperlukan agar tercipta keteraturan, ketertiban dan akhirnya keberhasilan implementasi dana desa sehingga desa dapat mandiri dan sejahtera. Profesionalisme perangkat desa sangat diperlukan untuk mengelola keuangan desa, yang mencakup pula dana desa, agar penggunaannya tepat sasaran. Selain itu, profesionalisme perangkat desa dapat menjadi pencegah terjadinya penyimpangan penggunaan dana. Ada beberapa aspek yang perlu dibenahi menyangkut profesionalisme perangkat desa terkait implementasi dana desa. Aspek-aspek tersebut antara lain adalah masih adanya perangkat desa yang kurang memahami job desk sesuai tugas pokok dan fungsinya. Aspek lainnya adalah kurangnya kreativitas dalam penyelenggaraan pemerintahan, pelayanan ataupun dalam pemberdayaan masyarakat sehingga dianggap kaku dalam menjalankan tugas. Selain itu, perangkat desa sering kali kurang inovatif dalam pemanfaatan kemajuan teknologi guna melaksanakan tugas.

3) Kurangnya pelatihan bagi perangkat desa dalam mengaplikasikan *e-Government* (misalnya melalui Siskeudes dan e-SAKIP)

Desa sebagai ujung tombak penyelenggaraan pemerintahan, memiliki tugas cukup berat karena berhadapan langsung dengan masyarakat. Di sisi lain, perkembangan teknologi dan peraturan perundang-undangan juga menuntut adanya perubahan dalam pelaksanaan pemerintahan di desa, dari yang tadinya mengandalkan cara manual menjadi pemanfaatan teknologi informasi (sistem informasi desa). Oleh karena itu, diperlukan metode yang lebih baik, salah satunya melalui

penerapan *e-Government*. Untuk keperluan itu, beberapa pemerintah daerah telah menetapkan peraturan tentang Sistem Akuntabilitas Kinerja Pemerintah Desa serta peraturan tentang Penyelenggaraan Pemerintahan dengan Sistem Elektronik. Melalui pemanfaatan teknologi informasi, maka desa dapat meningkatkan transparansi, kontrol, dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka penerapan konsep *good governance* serta mengurangi biaya administrasi, relasi dan interaksi yang dikeluarkan pemerintah maupun *stakeholder*-nya. Dalam konteks implementasi dana Desa, semua anggaran dan program yang dilaksanakan dapat tercatat dan terinformasikan dengan baik kepada publik. Mengingat pentingnya teknologi informasi, maka para penyelenggara pemerintahan, termasuk di *level* desa, perlu mendapatkan pelatihan penguasaan teknologi tersebut serta aplikasinya guna aktivitas melaksanakan tugas-tugas sebagai perangkat pemerintahan desa. Apalagi jika telah ada ketentuan sistem penilaian kinerja pemerintahan desa melalui e-SAKIP desaserta ketentuan pelaporan keuangan melalui Sistem Keuangan Desa (Siskeudes). Sejauh ini, program pelatihan tentang penguasaan teknologi tersebut serta aplikasinya bagi perangkatdesa dirasa masih sangat kurang. Kondisi tersebut berpengaruh pada rendahnya kemampuan para perangkat desa untuk mengoperasikan Siskeudes atau aplikasi-aplikasi lainnya guna mendukung penyelenggaraan pemerintahan desa serta pelaksanaan serta pelaporan kegiatan yang dibiayai dana desa.

- 4) Belum optimalnya pengelolaan tanah kas desa sebagai sumber pendapatan.

Dapat dikatakan bahwa setiap desa memiliki aset yang pada umumnya berupa tanah desa. Sesuai ketentuan Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Daerah, tanah desa adalah tanah yang dikuasai dan atau dimiliki oleh pemerintah desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial. Tanah desa dapat menjadi sumber pendapatan asli desa karena merupakan aset

desa yang dapat dimanfaatkan, misalnya dengan disewakan atau pinjam pakai ke pihak lain dan uang sewanya masuk ke kas desa. Sejauh ini, banyak pemerintah desa yang belum mengoptimalkan aset desa untuk menjadi sumber pendapatan asli desa. Aset desa yang pada umumnya berupa tanah dibiarkan menjadi lahan menganggur atau tidak produktif. Hanya sebagian kecil dari tanah milik desa yang dikelola dan itu pun sekadar sebagai bengkok untuk penghasilan kepala desa.

- 5) Dominannya unsur pemerintah desa, terutama kepala desa, dalam pemerintahan dan pembangunan desa.

Pada umumnya, pemilihan orang-orang yang menempati jabatan di desa, misalnya di Badan Permusyawaratan Desa (BPD) maupun lembaga kemasyarakatan seperti LPMD, masih terkait erat dengan kepala desa. Individu-individu yang menempati posisi di lembaga-lembaga tersebut umumnya masih memiliki kedekatan dengan kepala desa. Hal ini untuk memudahkan dalam setiap pengambilan keputusan dan pelaksanaan program kegiatan di desa. Walaupun tidak demikian, BPD sebagai mitra sejajar kepala desa juga kurang aktif memainkan perannya dalam pemerintahan dan pembangunan desa. Apalagi setelah adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 yang menempatkan kepala desa sebagai Kuasa Pengguna Anggaran Desa. Posisi tersebut semakin menjadikan kekuasaan kepala desa untuk mengambil keputusan dalam menentukan penganggaran dan arah pembangunan desa semakin besar.

Kondisi internal yang mengiringi implementasi dana desa sebagaimana terpapar di atas dapat disusun dalam bentuk matriks *Internal Factors Evaluation* (IFE) sebagai berikut.

**Tabel 23. Matriks *Internal Factors Evaluation***

No	Faktor-faktor Internal	Bobot	Rating	Bobot x Rating
<b>Kekuatan</b>				
1	Lahan pertanian yang masih luas	0,22	4	0,89
2	Ketersediaan sarana dan prasarana pemerintahan desa	0,23	4	0,91
3	Adanya struktur organisasi dan struktur kerja perangkat pemerintahan desa	0,17	3	0,50
4	Pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja	0,22	4	0,88
5	Kepatuhan pemerintah desa terhadap peraturan perundang-undangan	0,17	3	0,50
<b>Total</b>		<b>1</b>		<b>3,67</b>
<b>Kelemahan</b>				
1	Masih tingginya kasus <i>stunting</i>	0,20	2	0,39
2	Lemahnya profesionalisme perangkat desa	0,30	3	0,90
3	Kurangnya pelatihan bagi perangkat desa dalam mengaplikasikan e-Government	0,17	2	0,34
4	Belum optimalnya pengelolaan tanah kas desa sebagai sumber pendapatan	0,19	2	0,38
5	Dominannya unsur pemerintah desa dalam pemerintahan dan pembangunan desa	0,14	1	0,14
<b>Total</b>		<b>1</b>		<b>2,16</b>

## 2. Faktor Eksternal

Berikut ini adalah faktor-faktor eksternal implementasi dana desa, meliputi peluang dan ancaman, yang berhasil diidentifikasi.

### a. Peluang

- 1) Peraturan perundang-undangan terkait desa dan dana desa sebagai landasan normatif

Keberadaan dana desa merupakan wujud nyata dari pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Sebagai sarana pengaturan pelaksanaannya, pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014

tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 dan terakhir Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016. Sebagai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan dana desa, pemerintah juga menetapkan beberapa peraturan melalui Menteri Keuangan serta Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Peraturan menteri yang ditetapkan setiap tahun berisi tentang besaran dana yang disalurkan serta prioritas penggunaan dana tersebut. Di tingkat daerah, bupati kemudian menetapkan peraturan yang berisi tentang rincian pagu dana yang akan diterima oleh setiap desa dan prioritas penggunaannya disertai tata cara penyaluran, penggunaan, pengawasan, dan sanksi administratif. Adanya peraturan perundang-undangan tersebut, baik di tingkat pusat maupun daerah, menjadikan implementasi dana desa lebih tertib serta terarah dan terpenting mempunyai landasan hukum yang kuat.

## 2) Perkembangan kawasan regional

Wilayah Kabupaten Sumedang berbatasan langsung dengan wilayah Bandung Raya dan letaknya dekat dengan Kota Bandung yang merupakan ibukota Provinsi Jawa Barat. Selain itu, Kabupaten Sumedang juga dilalui jalan arteri penghubung antara Jawa bagian utara dan bagian selatan. Di Kabupaten Sumedang juga terletak beberapa kampus perguruan tinggi terkemuka di Jawa Barat, seperti Universitas Padjadjaran, Institut Teknologi Bandung, Institut Pemerintahan Dalam Negeri, Institut Koperasi Indonesia, dan Universitas Winaya Mukti. Keberadaan lembaga pendidikan tinggi tersebut sedikit banyak tentu berpengaruh terhadap perkembangan daerah Kabupaten Sumedang. Selain itu, perkembangan infrastruktur yang terbilang pesat juga terjadi di sekitar wilayah Kabupaten Sumedang. Beberapa infrastruktur penting tersebut antara lain adalah Bandara Internasional Kertapati di Kabupaten Majalengka dan jalan tol Cikampek-Palimanan (Cipali) yang keduanya telah beroperasi. Infrastruktur lain yang masih dalam

tahap pembangunan adalah jalan tol Cileunyi-Sumedang-Dawuan (Cisumdawu). Beroperasinya infrastruktur transportasi tersebut, baik langsung maupun tidak langsung, tentu akan memberikan pengaruh terhadap perkembangan Kabupaten Sumedang.

### 3) Kondisi politik nasional dan regional

Meskipun cukup banyak isu yang mewarnai perpolitikan nasional, namun kondisi politik nasional terbilang kondusif dan mendukung terlaksananya berbagai kebijakan pemerintah. Gejolak politik pasca Pemilihan Umum untuk memilih anggota DPR dan DPRD serta presiden tahun 2019 tidak secara signifikan mengganggu atau bahkan menghambat implementasi dana desa. Pada tataran politik regional, dapat dikatakan kondisi politik di Kabupaten Sumedang dan sekitarnya selalu kondusif. Tidak ada gejolak politik di tingkat daerah sehingga sangat kondusif bagi jalannya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di daerah.

### 4) Pendampingan desa

Permendes PDTT Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa menyebutkan bahwa yang dimaksud pendampingan desa adalah kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi desa. Tujuan pendampingan desa antara lain adalah untuk (1) meningkatkan kapasitas, efektivitas dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan desa; (2) meningkatkan prakarsa, kesadaran dan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan desa yang partisipatif; (3) meningkatkan sinergi program pembangunan desa antarsektor; dan (4) mengoptimalkan aset lokal desa secara emansipatoris. Untuk itu perlu adanya pendampingan yang dalam Pasal 12 ayat (1) peraturan ini disebutkan bertugas mendampingi desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan terhadap pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 menjelaskan bahwa secara teknis pendampingan desa

dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan/atau pihak ketiga. Tenaga pendamping profesional sebagaimana yang dimaksud terdiri atas tenaga pendamping lokal desa, tenaga pendamping desa yang bertugas di kecamatan, tenaga pendamping teknis yang bertugas di kabupaten, serta tenaga ahli pemberdayaan masyarakat.

5) Perkembangan teknologi

Perkembangan teknologi, terutama teknologi informasi, dalam satu dekade terakhir berlangsung begitu pesat. Saat ini, perangkat teknologi informasi dan komunikasi seperti komputer, *handphone*, serta tentunya internet, telah menjadi sarana keseharian masyarakat, bahkan telah merambah ke wilayah perdesaan. Adanya teknologi internet harus diakui telah menjadikan alur komunikasi dan informasi semakin cepat tanpa mengenal batas wilayah. Kebutuhan atas teknologi internet semakin terasa pada masa pandemi Covid-19 ketika banyak kegiatan dilakukan secara virtual. Perkembangan teknologi bukan menyangkut bidang informasi dan komunikasi saja, melainkan juga teknologi tepat guna dan cepat guna lainnya, seperti teknologi pertanian, teknologi pengolahan, dan sebagainya. Modernisasi alat-alat pertanian, peternakan, pengolahan dan lain-lain, menjadikan aktivitas di wilayah perdesaan dapat dilakukan secara lebih cepat dan menghasilkan produk yang berkualitas. Hal ini sangat memberikan andil pada pesatnya perkembangan desa dan masyarakat desa.

**b. Ancaman**

- 1) Peraturan perundang-undangan yang berubah-ubah Keberadaan peraturan perundang-undangan sebagai landasan normatif implementasi dana desa sangat diperlukan. Sebagaimana telah disebutkan bahwa peraturan perundang-undangan tentang desa dan dana desa merupakan faktor

eksternal yang dapat mendukung implementasi dana desa. Namun di sisi lain, jumlah peraturan yang terlalu banyak, *rigid* dan sering berubah-ubah dapat menjadi ancaman bagi implementasi dana desa yang ideal sekaligus optimal. Pihak desa akan kesulitan dan kebingungan karena khawatir bahwa program dan kegiatan yang akan dilaksanakan berbenturan dengan peraturan yang ada. Dalam satu tahun, peraturan-peraturan menyangkut dana desa, baik di tingkat pusat maupun daerah, dapat berubah hingga dua atau tiga kali karena menyesuaikan dengan perkembangan kondisi. Hal ini mengindikasikan kekurangmatangan proses perencanaan serta analisis kebijakan dana desa sebelum diimplementasikan. Pada kasus implementasi dana desa di Kabupaten Sumedang tahun 2020, beberapa peraturan yang berubah misalnya adalah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa yang diubah dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 40/PMK.07/2020 dan diubah lagi dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2020. Demikian pula halnya dengan Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020 yang kemudian diubah dengan Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020. Perubahan peraturan kedua menteri tersebut selanjutnya berimbas pada perubahan Peraturan Bupati Sumedang tentang Tata Cara Penggunaan, Penyaluran, Pelaporan, Pembinaan, Pengawasan, dan Pengenaan Sanksi Administratif Dana Desa Tahun 2020, yaitu dari Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2020 diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2020, kemudian terakhir diubah dengan Peraturan Bupati Nomor 37 Tahun 2020.

2) Keterlambatan penyampaian laporan

Survei yang dilakukan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) pada akhir Tahun 2014 menunjukkan bahwa kondisi desa sangat bervariasi. Ada pemerintahan desa yang minim sarana prasarana karena kendala suplai listrik, ada juga yang telah maju dan berbasis teknologi informasi

(internet). Hasil survei tersebut juga menunjukkan bahwa kualitas SDM rata-rata belum memadai, khususnya dalam pemahaman tentang pengelolaan keuangan, karena tingkat pendidikannya yang bervariasi. Di samping itu, masih terdapat desa yang belum menyusun Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa, belum memiliki prosedur yang dibutuhkan untuk menjamin tertib administrasi dan pengelolaan keuangan serta kekayaan milik desa, serta belum menyusun laporan sesuai ketentuan. Pada kasus desa-desa di Kabupaten Sumedang, seluruh desa telah memiliki sarana yang mencukupi dilihat dari telah diterapkannya aplikasi Sistem Keuangan Desa (Siskeudes). Namun penerapan aplikasi tersebut ternyata belum mampu mengatasi terjadinya keterlambatan pelaporan. Keterlambatan pelaporan terjadi pada laporan realisasi penggunaan dana desa, laporan penetapan prioritas penggunaan dana desa, atau bahkan laporan realisasi penyaluran dan penyerapan dana desa dari kabupaten (dari Rekening Kas Umum Daerah ke Rekening Kas Desa). Padahal, perihal pelaporan telah diatur dalam Peraturan Bupati Sumedang Nomor 3 Tahun 2020 yang antara lain menyebutkan bahwa desa wajib menyampaikan laporan penggunaan dana desa. Laporan tersebut meliputi antara lain laporan penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa serta laporan realisasi penyerapan dan capaian keluaran dana desa tahun anggaran sebelumnya. Untuk laporan realisasi dana desa tahun anggaran sebelumnya, disampaikan paling lambat minggu kedua bulan Februari tahun anggaran berjalan. Keterlambatan pelaporan dapat berimbas pada terlambatnya pencairan dana desa.

- 3) Keterlambatan penyaluran dana desa dari kabupaten ke desa. Meskipun pemerintah pusat telah menyalurkan dana desa secara tepat waktu kepada kabupaten, dana tersebut tidak selalu diterima desa secara tepat jadwal. Keterlambatan pencairan dapat terjadi karena berbagai faktor, misalnya keterlambatan penetapan peraturan bupati tentang petunjuk

pelaksanaan terkait dengan dana dan keuangan desa. Padahal peraturan bupati tersebut merupakan landasan bagi penyaluran dana desa dari rekening daerah. Kondisi ini berimbas pada terlambatnya penetapan APBDes karena belum ada kejelasan besaran pagu dana desa yang akan diterima. Penyebab keterlambatan pencairan dana lainnya adalah terlambatnya pelaporan dari pemerintah desa. Pencairan dana desa seharusnya tidak perlu terkendala selagi pelaporandilaksanakan secara tepat waktu.

- 4) Terlalu banyak pihak yang mengawasi pengelolaan dana desa Implementasi dana desa melibatkan dana yang sangat besar sehingga pemerintah merasa perlu melakukan upaya pengawasan yang terintegrasi, efektif dan efisien. Namun demikian, terlalu banyaknya pihak yang dilibatkan dalam pengawasan dapat berakibat pada terjadinya birokrasi yang rumit serta dapat menjadi beban berat bagi kepala desa. Adanya tekanan dari banyaknya pengawasan dikhawatirkan membuat kepala desa ‘merasa takut’ apabila keputusan yang diambilnya dalam hal penggunaan dana desa berkonsekuensi hukum bagi dirinya meskipun keputusan tersebut telah sesuai dengan aturan yang ada. Pengawasan implementasi dana desa setidaknya melibatkan antara lain aparat pengawas fungsional di daerah, pihak kecamatan, Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (DPMD), aparat pemeriksa internal pemerintah (APIP) dari Badan Pengawas Daerah (Bawasda) kabupaten/kota dan kepolisian. Pengawasan tentu saja juga dilakukan oleh BPD sebagai mitra pemerintah desa. Selain itu, ada lembaga/organisasi non-pemerintah yang turut andil dalam pengawasan tersebut, seperti Organisasi Kemasyarakatan (Ormas) dan Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). Yangtidak kalah aktif dalam pengawasan dana desa adalah mediamassa (wartawan). Selama pengawasan dilaksanakan sesuai dengan peraturan perundang-undangan, maka hal ini dapat meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa, khususnya dalam hal penggunaan dana desa. Namun,

pengawasan yang dilakukan sekadar untuk “kepentingan” tertentu justru akan menghambat kinerja desa dalam memanfaatkan dana desa guna pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

5) Terjadinya bencana

Keadaan darurat atau kejadian tak terduga (*force majeure*) dapat datang kapan saja dan di mana saja seperti halnya bencana, baik bencana alam maupun non-alam. Keadaan darurat tersebut tidak dipungkiri pengaruhnya terhadap implementasi dana desa. Seperti halnya yang terjadi pada tahun 2020 ini, dimana hampir sepanjang tahun seluruh elemen bangsa terlibat, langsung maupun tidak langsung, dalam penanganan pandemi Covid-19. Penyebaran virus corona atau pandemi Covid-19 yang menimpa hampir seluruh pelosok negeri telah berdampak luas terhadap sendi-sendi kehidupan, terutama sektor kesehatan dan perekonomian. Terkait dengan implementasi dana desa, pandemi Covid-19 telah berperan mengubah struktur penggunaan Dana Desa. Guna mendukung penanganan dampak pandemi Covid-19, ditetapkan bahwa 30 persen dari dana desa digunakan untuk bantuan sosial bagi keluarga miskin terdampak yang belum terdaftar sebagai peserta Program Keluarga Sejahtera (PKH). Artinya, pemerintah desa harus mengubah struktur APBDes agar dapat memenuhi tuntutan penyaluran BLT-Dana Desasekaligus tetap dapat melaksanakan program/kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

Kondisi eksternal yang mengiringi implementasi dana desa di atas dapat disusun dalam matriks *External Factors Evaluation* (EFE) sebagai berikut.

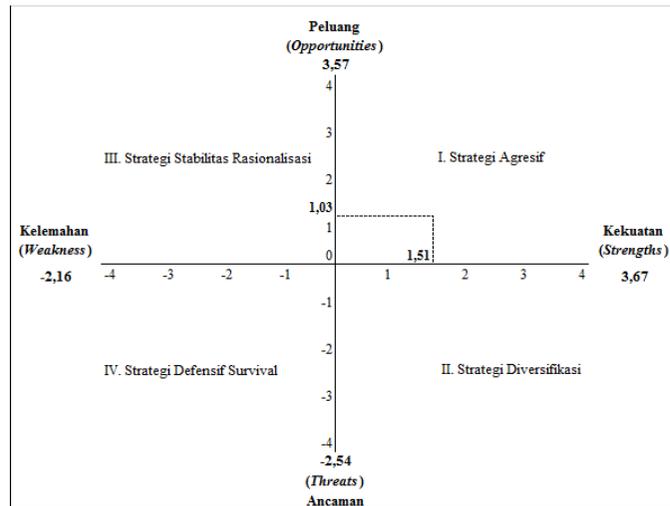
**Tabel 24. Matriks External Factors Evaluation**

No	Faktor-faktor Eksternal	Bobot	Rating	Bobot x Rating
<b>Peluang</b>				
1	Peraturan perundang-undangan terkait desa dan Dana Desa sebagai landasan normatif	0,23	4	0,91
2	Kondisi politik nasional dan regional	0,12	2	0,25
3	Adanya pendamping desa	0,23	4	0,93
4	Perkembangan teknologi	0,18	3	0,55
5	Perkembangan kawasan regional	0,23	4	0,94
<b>Total</b>		<b>1</b>		<b>3,57</b>
<b>Ancaman</b>				
1	Terlalu banyak pihak/lembaga yang mengawasi pengelolaan dana desa	0,17	2	0,33
2	Adanya ketentuan peraturan perundang-undangan yang berubah-ubah	0,26	3	0,79
3	Keterlambatan penyaluran dana desa dari kabupaten ke desa	0,14	2	0,28
4	Keterlambatan penyampaian laporan	0,15	2	0,31
5	Terjadinya bencana	0,28	3	0,83
<b>Total</b>		<b>1</b>		<b>2,54</b>

Untuk mengetahui besar skor faktor internal dan eksternal, dilakukan perhitungan sebagai berikut.

Kekuatan + Kelemahan (+3,67) + (-2,16) = 1,51	Peluang + Ancaman (+3,57) + (-2,54) = 1,03
---	--

Hasil perhitungan menunjukkan bahwa skor *Strength-Weakness* (S-W) adalah 1,51 dan skor *Opportunity-Threat* (O-T) adalah 1,03. Skor tersebut menempatkan strategi implementasi dana desa pada kuadran I sebagaimana ditunjukkan dalam gambar berikut ini.



**Gambar 3.**  
**Posisi Strategi Pemanfaatan Dana Desa**

Hasil analisis SWOT menunjukkan bahwa posisi strategi bagi pemanfaatan dana desa adalah strategi agresif. Posisi tersebut menandakan bahwa pilihan strategi yang tepat adalah dengan menitikberatkan strategi menggunakan kekuatan untuk memanfaatkan peluang.

**Tabel 25. Faktor Internal dan Eksternal Implementasi Dana Desa**

Internal	Eksternal
<p><b>Kekuatan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Lahan pertanian masih luas</li> <li>- Sarana dan prasarana pemerintahan</li> <li>- Struktur organisasi dan struktur kerja pemerintahan desa</li> <li>- Pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja</li> <li>- Kepatuhan terhadap peraturan</li> </ul>	<p><b>Peluang:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peraturan perundang-undangan terkait desa dan dana desa sebagai landasan normatif</li> <li>- Kondisi politik nasional- regional</li> <li>- Adanya pendamping desa</li> <li>- Perkembangan teknologi</li> <li>- Perkembangan kawasan regional</li> </ul>
<p><b>Kelemahan:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tingginya kasus <i>stunting</i></li> <li>- Profesionalisme perangkat desa</li> <li>- Kurang pelatihan <i>e-Government</i></li> <li>- Belum optimalnya pengelolaan tanah desa</li> <li>- Dominannya unsur pemerintah desa</li> </ul>	<p><b>Ancaman:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terlalu banyak pengawas</li> <li>- Peraturan yang berubah-ubah</li> <li>- Keterlambatan penyaluran dana</li> <li>- Keterlambatan penyampaian laporan</li> <li>- Terjadinya bencana</li> </ul>

Faktor-faktor internal maupun eksternal selanjutnya menjadi dasar penyusunan matriks SWOT berikut ini.

**Tabel 26. Matriks Analisis SWOT Implementasi Dana Desa**

<b>Faktor Internal</b>	<p><b>Kekuatan (S)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Luasnya lahan pertanian</li> <li>- Sarana dan prasarana pemerintahan desa</li> <li>- Struktur organisasi dan struktur kerja pemerintahan desa</li> <li>- Pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja</li> <li>- Kepatuhan terhadap peraturan</li> </ul>	<p><b>Kelemahan (W)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Tingginya <i>stunting</i></li> <li>- Lemahnya profesionalisme perangkat desa</li> <li>- Kurangnya pelatihan aplikasi <i>e-Government</i></li> <li>- Belum optimalnya pengelolaan tanah desa</li> <li>- Dominannya unsur pemerintah desa</li> </ul>
<b>Faktor Eksternal</b>		
<p><b>Peluang (O)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Peraturan perundang-undangan terkait desa dan dana desa sebagai landasan normatif</li> <li>- Kondisi politik nasional dan regional</li> <li>- Adanya pendamping desa</li> <li>- Perkembangan teknologi</li> <li>- Perkembangan kawasan regional</li> </ul>	<p><b>Strategi SO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Menetapkan peraturan dan birokrasi yang konsisten terkait dana desa (S5-O1)</li> <li>- Mengoptimalkan sumberdaya lokal dalam penggunaan dana desa (S1; 4-O1;5)</li> <li>- Mengoptimalkan sarana kerja berbasis teknologi dalam manajemen dana desa (S2-O4)</li> </ul>	<p><b>Strategi WO</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengoptimalkan pelaksanaan Perbup yang mengatur dana desa untuk penanggulangan kasus <i>stunting</i> (W1-O1)</li> <li>- Mengadakan pelatihan TI bagi perangkat desa (W2;3-O4)</li> <li>- Mengoptimalkan peran pendamping desa dalam setiap tahap pengelolaan dana desa (W5-O3)</li> </ul>
<p><b>Ancaman (T)</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Terlalu banyak pengawas dana desa</li> <li>- Peraturan yang berubah-ubah</li> <li>- Keterlambatan penyaluran dana desa</li> <li>- Keterlambatan penyampaian laporan</li> <li>- Terjadinya bencana</li> </ul>	<p><b>Strategi ST</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Diadakan peraturan yang konsisten yang tidak membingungkan pemerintah desa (S5-T2)</li> <li>- Menetapkan satu unit kerja/perangkat desa dengan tugas menangani pelaporan dana desa (S3;5-T4)</li> </ul>	<p><b>Strategi WT</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Mengoptimalkan pendapatan dari tanah kas desa untuk menutupi keterlambatan pencairan dana desa (W4-T3)</li> <li>- Mengadakan pelatihan pemanfaatan TI untuk sistem pelaporan dana desa (W2;3-T4)</li> </ul>

Sesuai dengan hasil perhitungan analisis SWOT, dimana peta posisi strategi dana desa berada pada kuadran I, maka penekanan adalah pada strategi *Strength-Opportunity* (S-O). Sehubungan dengan itu dapat dijelaskan beberapa strategi untuk mengoptimalkan pemanfaatan dana desa sebagai berikut.

a. Menetapkan peraturan dan birokrasi yang konsisten

Sebagaimana telah dikemukakan, kebijakan dana desa telah disaranai seperangkat peraturan perundang-undangan yang menjadi landasan normatif. Peraturan-peraturan yang dimaksud ditetapkan oleh pemerintah antara lain sebagai petunjuk pelaksanaan dan petunjuk teknis tentang tata cara penyaluran dana desa, rincian dana yang disalurkan untuk setiap desa, hingga penggunaannya di tataran desa. Di satu sisi, keberadaan peraturan-peraturan tersebut sangat penting dan berguna agar penyaluran serta penggunaan dana desa sesuai dan tepat sasaran serta aman dari penyelewengan atau tindak korupsi. Namun di sisi lain, peraturan yang terlalu banyak dan cenderung berubah-ubah justru dapat membingungkan para pelaksana kebijakan, terutama di *level* terbawah yakni pemerintahan desa.

Akibat lainnya adalah terjadi keterlambatan penyusunan dan penyampaian APBDes serta pelaporan penggunaan dana desa oleh pemerintah desa. Ujung dari keterlambatan pelaporantersebut adalah keterlambatan pencairan dana desa dan tentu saja realisasi program atau kegiatan yang telah direncanakan. Kondisi seperti itu dapat diatasi melalui beberapa langkah berikut ini.

1) Menetapkan peraturan tunggal sebagai petunjuk pelaksanaan penyaluran dan prioritas penggunaan dana desa

Sesuai alur tahapan yang telah ditetapkan, penyaluran, pencairan dan penggunaan dana desa didasarkan pada beberapa peraturan perundang-undangan, yaitu Peraturan Menteri Keuangan, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, serta Peraturan Bupati. Dapat dikatakan bahwa ketiga bentuk peraturan tersebut berubah setiap tahunnya karena berkaitan dengan perubahan besaran dana desa yang akan diterima oleh desa pada setiap Tahun Anggaran (TA).

Pada kasus penyaluran dan penggunaan dana desa tahun 2020, telah terjadi beberapa perubahan peraturan yang cukup berentet. Perubahan terjadi juga karena berubahnya struktur penggunaan dana desa sehubungan dengan adanya bencana

berupa pandemi COVID-19. Peraturan terkait dana desa yang berubah tersebut adalah:

- a) Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa, diubah menjadi PMK Nomor 40/PMK.07/2020, diubah menjadi PMK Nomor 50/PMK.07/2020, dan diubah lagi menjadi PMK Nomor 156/PMK.07/2020;
- b) Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2020, diubah menjadi Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020, dan diubah lagi menjadi Permendes PDTT Nomor 7 Tahun 2020;
- c) Perbup Sumedang Nomor 145 Tahun 2019 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa setiap Desa Tahun Anggaran 2020 yangt diubah menjadi Perbup Sumedang Nomor 36 Tahun 2020;
- d) Perbup Sumedang Nomor 3 Tahun 2020 tentang Tata Cara Penggunaan, Penyaluran, Pelaporan, Pembinaan, Pengawasan, dan Pengenaan Sanksi Administratif Dana Desa Tahun 2020, diubah menjadi Perbup Sumedang Nomor 20 Tahun 2020, diubah lagi Perbup Sumedang Nomor 37 Tahun 2020, dan terakhir diubah dengan Perbup Sumedang Nomor 62 Tahun 2020.

Tampak jelas bahwa peraturan terkait dana desa mengalami beberapa kali perubahan dan salingmempengaruhi. Perubahan Peraturan Menteri Keuangan selalu diikuti berubahnya Peraturan Menteri Desa PDTT. Perubahan peraturan di tingkat menteri tersebut secara langsung berimbas pada harus berubahnya Peraturan Bupati Sumedang yang pada akhirnya juga harus diikuti dengan terjadinya perubahan pada peraturan desa tentang APBDesa. Selain itu, perubahanperaturan dapat pula menyebabkan keterlambatan penyaluran dan pencairan dana desa.

Perubahan-perubahan peraturan pada hakikatnyabertujuan untuk kesempurnaan implementasi dana desa.

Namun, hal itu dapat berakibat pada kebingungan dan keraguan pihak pemerintah desa dalam penyusunan program/kegiatan pembangunan dan pemberdayaan beserta anggarannya. Apalagi belum tentu SDM di tingkat desa memahami seluruh isi peraturan perundang-undangan yang ada.

Implementasi dana desa melibatkan setidaknya tiga kementerian, yaitu Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa PDTT. Ketiga kementerian tersebut memiliki kewenangan masing-masing terkait desa, baik dari sisi pembinaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, serta pengalokasian dana desa. Ketiga kementerian juga mengeluarkan produk kebijakan masing-masing. Namun di sisi lain, tampak bahwa tidak ada koordinasi yang sinergis di antara ketiga kementerian tersebut terkait proses pengalokasian dan penyaluran dana desa.

Sehubungan dengan kondisi di atas, perlu adanya strategi berupa koordinasi antara tiga kementerian di atas dalam rangka menetapkan petunjuk pelaksanaan serta petunjuk teknis ataupun pedoman penyaluran dan penggunaan dana desa. Koordinasi tersebut dapat diwujudkan dalam bentuk Surat Keputusan Bersama (SKB) yang bermuatan peraturan tentang tata cara pengelolaan, penyaluran dan pencairan, serta prioritas penggunaan dana desa.

Selain akan menunjukkan adanya koordinasi yang sinergis, SKB tersebut akan mempermudah dan mempercepat proses penyusunan serta penetapan peraturan bupati sebagai dasar bagi penentuan besaran dana desa bagi setiap desa sekaligus penyusunan dan penetapan APBDes. Keuntungan lain dari adanya SKB tiga menteri tersebut adalah dapat menjadi sebuah pedoman bagi pemerintah kabupaten/kota beserta jajarannya dalam mengelola dana desa agar tidak menjadi persoalan hukum di kemudian hari.

## 2) Menyederhanakan birokrasi pencairan dana desa

Proses penyaluran dan pencairan dana yang harus melalui birokrasi cukup panjang sering kali menjadi kendala bagi pemerintah desa dalam implementasi dana desa. Hampir semua *stakeholder* dana desa, baik di tingkat pusat maupun di tingkat desa, mengakui bahkan mengeluhkan faktor birokrasi sebagai penyebab lambatnya pencairan dana desa. Kendala birokrasi dalam pencairan dana desa terutama dirasakan oleh desa-desa yang perangkatnya kurang menguasai pengetahuan administrasi.

Banyak desa terkendala oleh proses penyaluran dan pencairan dana desa. Salah satu sebabnya adalah pedoman yang cenderung rumit sehingga sulit dipahami dan diimplementasikan oleh desa. Hakikatnya dana desa diharapkan dapat segera disalurkan ke desa-desa. Namun, pemerintah kabupaten tidak berani secara serampangan melakukan penyaluran langsung ke desa-desa apabila belum ada peraturan dari “atas”.

Persoalan lain terkait birokrasi penyaluran dan pencairan dana desa adalah rumitnya proses verifikasi. Ada anggapan bahwa persyaratan yang harus dipenuhi untuk pencairan dana desa, baik oleh pemerintah kabupaten maupun pemerintah desa, terlalu banyak. Menyikapi kendala birokrasi itu, Kementerian Keuangan telah menetapkan suatu kebijakan yang bertujuan menyederhanakan birokrasi penyaluran dana desa sehingga dapat lebih cepat dari sebelumnya. Kebijakan yang dimaksud tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 tentang Pengelolaan Dana Desa yang telah diubah untuk ketiga kalinya melalui Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2020.

Peraturan Menteri Keuangan tersebut menyebutkan antara lain bahwa variabel penentu besaran dana desa untuk setiap desa tidak berubah, tetapi alur birokrasi pencairannya diperpendek. Semula, dana desa dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ditransfer ke Rekening Kas Umum Daerah

(RKUD) baru kemudian ditransfer ke Rekening Kas Desa (RKD). Berdasarkan aturan baru, dana dari RKUN langsung ditransfer ke RKD. Pemangkasan birokrasi tersebut diharapkan akan memudahkan dan menyederhanakan alur birokrasi penyaluran serta menghindari terjadinya kasus dana desa mengendap di RKUD.

b. Mengoptimalkan sumberdaya lokal

1) Pemanfaatan sumberdaya manusia (SDM)

Bentuk dari pemanfaatan SDM dalam penggunaan dana desa antara lain adalah melalui strategi padat karya tunai dana desa. Padat karya tunai (*cash for work*) merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa, khususnya kelompok masyarakat miskin, yang bersifat produktif dengan mengutamakan pemanfaatan sumberdaya, tenaga kerja, dan teknologi lokal untuk memberikan tambahan pendapatan, meningkatkan daya beli, mengurangi kemiskinan, dan sekaligus mendukung penurunan angka *stunting*. Skema padat karya tunai dana desa diharapkan dapat menyerap tenaga kerja dalam jumlah besar, dengan sistem pengupahan langsung kepada tenaga kerja yang terlibat, baik secara harian maupun mingguan, sehingga dapat memperkuat daya beli masyarakat, meningkatkan pertumbuhan ekonomi, dan kesejahteraan masyarakat desa.

Strategi padat karya tunai dana desa, yang digagas pemerintah sejak tahun 2018, terutama ditujukan dalam program pembangunan atau proyek fisik di desa. Strategi ini dipandang lebih baik dibandingkan program BLT-Dana Desa.

Ada dua hal yang menjadi sasaran utama strategi padat karya tunai dana desa, yaitu pembangunan infrastruktur dan peningkatan ekonomi masyarakat. Pokok strategi ini adalah penganggaran kegiatan-kegiatan yang bersifat padat karya yang diwajibkan untuk didanai dengan dana desa dalam APBDes. Pelaksanaan strategi ini diharapkan dapat membuka lapangan pekerjaan baru bagi masyarakat desa sehingga terjadi

pemerataan ekonomi ke perdesaan serta mengatasikesenjangan.

## 2) Pemanfaatan sumberdaya alam

Sumberdaya alam yang ada di desa terhitung sangat melimpah guna mendukung program-program pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Namun fakta di lapangan menunjukkan bahwa sumberdaya alam yang melimpah belum dimanfaatkan secara optimal guna mendukung implementasi dana desa serta sebagai sumber pendapatan asli desa (PADesa).

Sumberdaya lain yang sebenarnya tidak kalah penting adalah tanah kas desa. Tanah yang dimiliki desa terbagi menjadi dua jenis, yaitu tanah kas desa dan tanah bengkok. Yang dimaksud tanah kas desa adalah lahan yang dapat dimanfaatkan secara ekonomi untuk memberikan pemasukan kepada desa. Sementara itu tanah bengkok adalah tanah yang menjadi hak dari perangkat desa. Tanah bengkok berfungsi untuk menjadi pendapatan tambahan bagi perangkat desa, tetapi tidak diatur dalam peraturan di tingkat nasional.

Pemanfaatan tanah kas desa telah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa. Peraturan ini menyebutkan bahwa tanah kas desa dapat dimanfaatkan dengan cara sewa, pinjam pakai, kerjasama bagi hasil dan bangun-serah guna. Ketentuan tentang pengelolaan tanah kas desa pada umumnya diatur dalam peraturan di tingkat kabupaten, sedangkan pengelolaan teknisnya diserahkan kepada pihak desa. Hasil dari tanah kas desa ini dapat dijadikan sebagai unsur pendapatan asli desa dalam struktur APBDesa dan dapat mendukung implementasi kebijakan dana desa. Dalam artian, desa tidak hanya mengandalkan dana transfer untuk melaksanakan program-program pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Strategi pemanfaatan tanah kas desa layak untuk diterapkan untuk mendorong desa menjadi semakin mandiri.

c. Mengoptimalkan sarana kerja berbasis teknologi informasi

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 mengamanatkan bahwa desa pun mempunyai hak, sekaligus kewajiban, untuk menyelenggarakan pemerintahan berbasis sistem informasi. Implementasi dana desa pun tak luput dari perlunya pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi. Kegiatan yang dapat dilakukan adalah dengan peningkatan kapasitas perangkat desa dalam penguasaan teknologi informasi dan komunikasi serta pembuatan *website* desa.

1) Meningkatkan kapasitas perangkat desa dalam penguasaan teknologi informasi dan komunikasi

Telah menjadi suatu realitas bahwa kemampuan menggunakan serta memanfaatkan perangkat teknologi informasi dan komunikasi merupakan salah satu faktor kunci untuk mengejar ketertinggalan SDM Indonesia dari bangsa-bangsa lain. Dalam konteks implementasi dana desa, makaperlu disediakan pengalaman yang cukup dalam memanfaatkan sarana teknologi informasi dan komunikasi, khususnya komputer, sebagai bekal kemampuan dasar untuk dapat memecahkan aneka masalah yang dihadapi. Keberadaan teknologi informasi dan komunikasi menjadi penting dalam upaya mewujudkan kualitas penyelenggaraan pemerintahan di setiap lapisan, termasuk di *level* desa. Hal itu menjadi sangat penting seiring diterapkannya sistem pengelolaan pemerintahan berbasis elektronik atau e-Government. Namun, penguasaan SDM perangkat pemerintahan desa dalam hal teknologi informasi dan komunikasi terbilang masih kurang mencukupi. Hal ini antara lain disebabkan oleh beberapa faktor berikut ini.

- a) perangkat desa belum pernah mengikuti pelatihan komputer.
- b) perangkat desa jarang menggunakan komputer dalam hal pengarsipan *file* dan pengurusan administrasi;
- c) terbatasnya sarana komputer; dan

- d) tidak adanya alokasi dana untuk membiayai pelatihan komputer.

Guna meningkatkan kemampuan perangkat desa dalam pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi, maka perlu diselenggarakan program pelatihan. Program ini dapat dilaksanakan secara mandiri oleh pihak desa, dikoordinasikan oleh kecamatan, atau dalam skala yang lebih besar diselenggarakan oleh kabupaten. Program pelatihan dapat terselenggara antara lain dengan menjalin kerja sama dengan perguruan tinggi. Sebagaimana telah dikemukakan, di Kabupaten Sumedang terdapat beberapa perguruan tinggi terkemuka, dimana setiap perguruan tinggi tersebut tentu mempunyai Lembaga Pengabdian Masyarakat (LPM). Dengan kata lain LPM perguruan tinggi dapat berpartisipasi melalui pelatihan tentang pemanfaatan teknologi dalam implementasi Dana Desa.

## 2) Pembangunan *website* desa

Pembuatan *website* desa bukan sekadar latah mengikuti perkembangan teknologi informasi dan komunikasi. Hal ini dilakukan karena banyaknya manfaat yang akan diperoleh melalui *website* tersebut. Beberapa manfaat yang dimaksud antara lain:

- a) *Website* desa dapat digunakan sebagai sarana informasi dan sosialisasi segala hal tentang desa kepada masyarakat luas, seperti profil desa, potensi desa, transparansi pengelolaan dana desa, kinerja perangkat desa, dan sebagainya. Dengan itu, masyarakat di desa bersangkutan, bahkan masyarakat di mana pun, dapat mengetahuinya.
- b) *Website* desa dapat digunakan sebagai media publikasi sehingga masyarakat di mana pun akan mengenal desa yang bersangkutan. Selain itu, pemerintah desa dapat mengumumkan dan mempublikasikan program dan kegiatan desa kepada masyarakat setempat (*website* sebagai sarana sosialisasi).

- c) *Website* desa dapat dimanfaatkan sebagai media promosi, atau bahkan sekaligus media pemasaran, komoditi hasil bumi ataupun hasil industri kreatif di desa. Apalagi bagi desa-desa yang memiliki produk-produk unggulan.

Selaras dengan konsep strategi sebagai kerangka kerja yang hendak dilaksanakan guna mencapai tujuan, maka strategi berkaitan erat dengan isi dari suatu kebijakan serta proses implementasinya. Hal ini bersesuaian dengan model implementasi kebijakan sebagai proses politik dan administrasi yang dikemukakan oleh Grindle (1980) yang dapat ditafsirkan bahwa ada dua variabel yang mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan publik. Variabel pertama, yaitu proses pencapaian *outcome* atau hasil akhir dalam arti tercapai atau tidaknya tujuan dari kebijakan yang diimplementasikan. Variabel ini dapat dilihat dari kesesuaian antara pelaksanaan kebijakan dengan desainnya serta dari dampak perubahan dan penerimaan masyarakat sebagai kelompok sasaran. Variabel kedua, adalah implementasi kebijakan itu sendiri, yang mencakup konten kebijakan dan konteks implementasi.

Berdasarkan penafsiran terhadap konsep yang diajukan Grindle (1980), dapat dinyatakan bahwa implementasi Dana Desa dapat dikatakan berhasil dilihat dari proses pencapaian *outcome* yang diinginkan. Kebijakan dana desa dilaksanakan selaras dengan rancangan yang ditetapkan. Hal ini dapat terwujud karena adanya serangkaian regulasi yang mengatur, mengarahkan, mengawasi, sekaligus menjadi payung hukum bagi pengalokasian dana desa. Sebagaimana diketahui, pemerintah menetapkan berbagai peraturan, mulai dari peraturan menteri sampai dengan peraturan bupati, sebagai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan dalam rangka implementasi dana desa. Meskipun beberapa peraturan terkesan tumpang tindih dan berubah-ubah, namun setidaknya para pelaksana mempunyai pedoman baku bagi terlaksananya kebijakan ini.

Pembangunan berbagai infrastruktur desa dan pelaksanaan kegiatan pemberdayaan dalam kerangka implementasi dana desa terbukti mampu meningkatkan derajat kesejahteraan masyarakat dimana hal ini terbukti dari terus bertambahnya jumlah keluarga sejahtera seiring dengan menurunnya jumlah keluarga prasejahtera di wilayah perdesaan. Selain itu, penerimaan masyarakat desa sebagai kelompok sasaran juga diketahui sangat positif. Masyarakat cenderung menunjukkan respons positif terhadap program dan kegiatan yang dibiayai dana desa.

Dalam pandangan Purwanto dan Sulistyastuti (2012), salah satu faktor yang mempengaruhi keberhasilan implementasi suatu kebijakan adalah karakteristik dan dukungan kelompok sasaran. Mengacu pada pendapat tersebut dapat dikatakan bahwa penerimaan dan respons positif yang ditunjukkan oleh masyarakat desa menjadi daya dukung bagi implementasi dana desa.

Dilihat dari sisi *content of policy*, implementasi dana desa tentu melibatkan banyak kepentingan, baik kepentingan pemerintah, pemerintah daerah, pemerintah desa maupun masyarakat desa sebagai kelompok sasaran. Kepentingan dari masing-masing pihak pada dasarnya sama, yaitu memajukan desa dan meningkatkan kesejahteraan warganya. Oleh karena itu, manfaat serta derajat perubahan yang menjadi target dari kebijakan ini pun jelas, yaitu meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Kebijakan dana desa menempatkan Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi sebagai *leading sector*. Serangkaian peraturan ditetapkan sebagai petunjuk teknis dan petunjuk pelaksanaan, termasuk menetapkan siapa saja yang berwenang menjadi pelaksana di lapangan. Dengan demikian, implementasi kebijakan dana desa telah mencakup kejelasan aktor-aktor pelaksananya. Selain itu,

kebijakan ini juga didukung sumberdaya anggaran yang mencukupi yang bersumber dari APBN. Merujuk pada pendapat Purwanto dan Sulistyastuti (2012), kondisi yang demikian menunjukkan bahwa implementasi dana desa telah mencakup kualitas kebijakan, kecukupan *input* (anggaran), ketepatan instrumen yang dipakai untuk mencapai tujuan, dan kapasitas *implementor* sebagai faktor-faktor yang menentukan keberhasilannya. Hanya pemanfaatan sumberdaya asli desa yang diketahui sering kali belum optimal sebagai pendukung implementasi kebijakan dana desa.

Dilihat dari *context of implementation*, maka implementasi dana desa telah mempertimbangkan kekuasaan, kepentingan serta strategi yang digunakan oleh para aktor yang terlibat. Kepala desa sebagai pimpinan tertinggi di tingkat desa memegang peran penting sebagai ujung tombak (*frontliner*) implementasi kebijakan dana desa. Karakteristik lingkungan desa menjadikan posisi kepala desa sangat strategis sebagai penentu keberhasilan implementasi dana desa. Oleh karena itu, kepaladesa harus memiliki kepatuhan dan daya tanggap yang kuat terhadap *job description*-nya dalam kerangka implementasi dana desa.

#### **D. Strategi Implementasi Dana Desa**

Dana desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa mempunyai peran strategis dalam mendukung pembangunan desa. Beberapa penelitian, antara lain yang dilakukan oleh Sukesi (2007) menyebutkan bahwa penggunaan dana desa dapat membiayai program pemerintah desa dan efektif meningkatkan ekonomi perdesaan. Tidak hanya pada aspek ekonomi, dana desa juga berperan dalam pembangunan fisik sebagaimana disebutkan dalam penelitian Rosyadi, et.al. (2008) dan Mahfudz (2009). Karenanya diperlukan strategi dan manajemen yang handal agar dana desa dapat bermanfaat untuk kesejahteraan masyarakat desa (Sasongko, 2021).

Rosyadi dkk. (2008) menemukan bahwa pengelolaan dana desa menghadapi beberapa masalah, seperti keterlambatan pencairan dana, keterlambatan realisasi rencana, dan kesesuaian aspek teknis meskipun di sisi lain ditemukan bahwa implementasi dana desa telah sesuai prosedur. Melalui strategi dan manajemen yang baik, maka implementasi dana desa akan mengarah pada tujuan yang telah ditetapkan (Sasongko, 2021).

Manajemen yang matang akan mengeliminir kegagalan dalam implementasi dana desa sebagaimana dijelaskan oleh Israwan (2011) dalam penelitiannya yang menemukan bahwa pengelolaan dana desa belum berhasil sebagai akibat sistem dan mekanisme pelaporan yang telah disusun oleh pemerintah kabupaten ternyata tidak dapat dilaksanakan dengan baik oleh pemerintah desa (Sasongko, 2021).

Penelitian Wisakti (2008) menunjukkan bahwa implementasi dana desa telah berjalan dengan baik. Namun apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan, diketahui pelaksanaannya belum optimal. Tujuan adanya peningkatan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan belum berjalan secara optimal (Sasongko, 2021).

Menurut Stich dan Eagle (2005) serta deLeon dan deLeon (2001) implementasi suatu kebijakan atau program, termasuk kebijakan dana desa, tidak dilakukan dalam ruang hampa. Implementasi berlangsung di wilayah yang di dalamnya terdapat banyak faktor berpengaruh, seperti kondisi geografis, sosial, ekonomi dan politik (Purwanto dan Sulistyastuti, 2012). Sementara itu, konsep dari Grindle (1980) lebih menitikberatkan pada isi dan konteks implementasi namun tidak melibatkan aspek-aspek kondisi geografis, sosial, ekonomi dan politik sebagai faktor penentu keberhasilan implementasi kebijakan.

Faktor lain yang dianggap dapat mendukung keberhasilan implementasi dana desa adalah aspek perkembangan teknologi. Hal ini didasarkan pada hasil penelitian Makinde (dalam Purwanto dan Sulistyastuti, 2012) yang menyebutkan bahwa

penyebab kegagalan implementasi kebijakan antara lain adalah program yang diimplementasikan tidak mempertimbangkan kondisi lingkungan sosial, ekonomi, dan politik serta kelangkaan teknologi dan sumberdaya manusia yang berkapasitas.

Pendapat lain menyebutkan adanya empat faktor yang dapat menyebabkan keberhasilan, atau sebaliknya kegagalan, implementasi kebijakan, yaitu perubahan kondisi sosial, perubahan kondisi ekonomi, ketersediaan teknologi, dan perubahan situasi politik semisal pergantian atau peralihan rezim pemerintah (Tachjan, 2006).

Sebagaimana telah disebutkan bahwa pemerintah menetapkan beberapa strategi untuk mewujudkan tujuan dari kebijakan dana desa, antara lain yaitu:

1. Dana desa dialokasikan dan disalurkan melalui mekanisme transfer dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) langsung ke Rekening Kas Desa (RKD).
2. Besaran dana desa yang diterima oleh desa ditetapkan berdasarkan peraturan bupati/walikota dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan.
3. Menyerahkan kewenangan penggunaan dana desa kepada pemerintah desa dengan tetap mengedepankan prinsip akuntabilitas sehingga tetap dapat dipertanggungjawabkan.

Strategi pemerintah di atas secara seragam diterapkan dalam implementasi dana desa di seluruh Indonesia. Merujuk pada pendapat Nugroho (2014) kebijakan dana desa dapat dikategorikan sebagai kebijakan yang merupakan kombinasi antara *top-downer* dan *bottom-upper*. Pola *top-downer* adalah pola yang dikerjakan oleh pemerintah untuk rakyat dan partisipasi lebih berbentuk mobilisasi, sedangkan pola *bottom-upper* bermakna kebijakan yang dibuat pemerintah dan dilaksanakan

oleh rakyat. Di antara kedua pola tersebut, ada interaksi pelaksanaan antara pemerintah dengan masyarakat.

Strategi pemerintah di atas senada dengan teori Grindle (1980) yang menghubungkan antara tujuan kebijakan terhadap realisasi dengan hasil kegiatan pemerintah. Menurut Grindle implementasi pada sisi lain merupakan fenomena yang kompleks yang mungkin dapat dipahami sebagai suatu proses, suatu keluaran (*output*) maupun sebagai suatu dampak (*outcome*).

Realisasi dari tujuan kebijakan dan hasil kegiatan pemerintah perlu didukung strategi yang dikembangkan guna implementasi dana desa, yaitu:

1. Menetapkan peraturan dan birokrasi yang konsisten terkait kebijakan dana desa. Strategi ini dapat dilaksanakan antara lain melalui langkah menetapkan peraturan tunggal sebagai petunjuk pelaksanaan penyaluran dan prioritas penggunaan dana desa serta menyederhanakan birokrasi pencairan dana desa.
2. Mengoptimalkan sumberdaya lokal dalam penggunaan dana desa. Strategi ini dapat dilaksanakan dalam bentuk pemanfaat sumberdaya manusia (SDM) warga asli desa melalui skema padat karya tunai dana desa (*cash for work*) serta memanfaatkan sumberdaya alam sebagai sumber pendapatan asli desa dan pendanaan alternatif.
3. Mengoptimalkan sarana kerja berbasis teknologi informasi dalam pengelolaan dana desa. Strategi ini perlu dilakukan mengingat perkembangan teknologi informasi yang demikian pesat sehingga dapat dimanfaatkan melalui sistem pelaporan dana desa serta membuat *website* desa.

Ketiga hal tersebut di atas senada dengan penelitian Utama (2019) berkaitan dengan model implementasi dana desa dalam meningkatkan kemandirian desa. Penelitian Utama menemukan model implementasi kebijakan yang dihasilkan dari analisis terhadap implementasi dana desa di Kabupaten Lombok Tengah dengan merujuk pada teori konten, konteks, dan proses

kebijakan. Penelitian ini mengungkap bahwa implementasi dana desa di Kabupaten Lombok Tengah belum berjalan secara optimal untuk mencapai tujuan kebijakan. Dalam hal ini tampak beberapa penyebabnya, yaitu berkaitan dengan penentuan variabel dan indikator *outcome* kebijakan itu, masalah pengawasan, masalah kepatuhan, masalah proses musyawarah, perilaku kepala desa dan perangkat desa, serta belum optimalnya fungsi lembaga kemasyarakatan. Ketidakefektifan tersebut juga disebabkan oleh ketiadaan proses pembelajaran dalam pembentukan situasi kebijakan (*legalistic manipulative*) sehingga ruang aspirasi, inisiasi dan kearifan lokal tidak leluasa berkembang karena buruknya kualitas musyawarah yang dibangun.

Pendekatan kebijakan yang cenderung memadukan konsep *local self government* (membangun desa) dan pendekatan *self governing community* (desa membangun) menjadi keniscayaan. Untuk dapat mengakomodir keduanya, jaminan akuntabilitas yang tinggi terhadap pengelolaan sumberdaya publik dan menumbuhkembangkan modal sosial sebagai identitas utama menjadi inti dari model yang disebut sebagai model implementasi kebijakan interaksi pemberdayaan. Model ini menekankan kekuatan interaksi antara empat komponen pokok dalam implementasi kebijakan, yaitu pemerintah desa selaku pelaksana kebijakan, masyarakat desa selaku kelompok sasaran (*target group*), lingkungan kebijakan dan supradesa dalam memadukan kedua pendekatan sebagai sebuah konsep yang ideal diterima dalam perspektif paradigmatis desa. Dengan demikian, konsep implementasi strategis perlu jauh lebih dikembangkan secara dinamis sesuai kondisi lingkungan.

#### **E. Optimalisasi Dana Desa untuk Penguatan Ekonomi Perdesaan**

Sepanjang lima tahun pertama pelaksanaan dana desa, terjadi peningkatan jumlah dana yang dikucurkan diiringi berbagai penyempurnaan tata cara pelaksanaannya. Sebagai

sebuah kebijakan yang secara langsung menyentuh publik, khususnya yang berada di perdesaan, implementasi dana desaharus beradaptasi dengan perkembangan kondisi yang sangat dinamis. Oleh karena itu, diperlukan strategi yang tepat agar kebijakan dana desa terimplementasikan secara efektif dan menghasilkan dampak serta manfaat positif sesuai yang diharapkan.

Beberapa penelitian yang mengkaji permasalahan implementasi dana desa menyoroti masalah-masalah seperti rendahnya partisipasi masyarakat, pola implementasi yang seragam, pengedepanan pembangunan infrastruktur dibandingkan program pemberdayaan, dan sebagainya. Dapat dikatakan bahwa memanglah implementasi dana desa cenderung berpola seragam. Hal ini tidak lepas dari kondisi kewilayahan serta latar belakang kultur sosial yang hampir sama antara satu desa dengan desa lainnya. Selain itu, keberadaan peraturan-peraturan tentang prioritas penggunaan dana desa, tata cara penggunaan, penyaluran, pelaporan, pembinaan, pengawasan, dan penerapan sanksi administratif juga menjadi semacam “instruksi” secara tidak langsung bagi keseragaman tersebut. Pihak desa cenderung sebatas merencanakan dan menyusun program kegiatan beserta anggaran yang diperlukan, tetapi tidak berani terlalu berinisiatif dalam penggunaan dana karena khawatir dianggap melakukan penyelewengan atau bertindak melebihi kewenangan. Akibatnya, jika terjadi keterlambatan pencairan dana desa, maka program yang telah dianggarkan oleh desa pun ikut terlambat dilaksanakan.

Perihal partisipasi masyarakat yang dianggap masih rendah, dapat dikatakan bahwa fenomena ini terjadi hampir di seluruh desa. Musyawarah desa yang diandalkan sebagai forum untuk merencanakan program atau kegiatan dalam rangka implementasi dana desa, kurang berjalan sesuai harapan. Unsur pemerintah desa (kepala desa) tetap masih dominan dalam perencanaan program/kegiatan tersebut.

Jangankan masyarakat desa, bahkan ketua RT atau ketua RW pun banyak yang tidak tahu-menahu tentang adanya musyawarah desa untuk dana desa ataupun program/kegiatan yang direncanakan dan akan dilaksanakan dalam rangka penggunaan dana desa. Partisipasi masyarakat, harus diakui baru sebatas pada antusiasme terhadap maraknya pembangunan infrastruktur seperti perbaikan saluran air, betonisasi jalankampung atau jalan tani, dan sebagainya.

Permasalahan yang paling dirasakan oleh pihak desa adalah keterlambatan pencairan dana desa. Ada beberapa penyebab dari keterlambatan tersebut, antara lain yaitu:

1. Penyelesaian proses verifikasi desa yang mundur dari jadwal semula karena banyaknya jumlah desa yang harus diverifikasi.
2. Proses pencairan dana desa yang dilakukan dari RKUN terlebih dulu ke RKUD, barulah ditransfer ke (RKD).
3. Keterlambatan penetapan peraturan bupati yang mengatur tata cara dan rincian besaran dana desa untuk setiap desa serta tata cara penggunaannya.
4. Terlambatnya penyampaian laporan dari desa ke pemerintah kabupaten, baik itu berupa APBdesa serta RPJMDes maupun laporan realisasi penggunaan dana desa tahap sebelumnya.

Pemerintah berupaya mengatasi keempat penyebab keterlambatan penyaluran dan pencairan dana desa di atas dengan memangkas birokrasi. Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 205/PMK.07/2019 yang telah diubah untuk ketiga kalinya dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2020, transfer dana desa dilakukan langsung dari RKUN ke RKD. Namun demikian, rincian besaran dana desa untuk setiap desa masih ditetapkan melalui peraturan bupati. Dengan demikian, terlambat atau tidaknya pencairan dana desa tetap saja bergantung pada ketepatan jadwal penetapan peraturan bupati.

Pemerintah juga menetapkan strategi Padat Karya Tunai Dana Desa (PKT-Dana Desa). Strategi ini digulirkan sejak tahun 2018, tetapi belum dilaksanakan secara masif di seluruh desa.

Strategi selanjutnya yang dilaksanakan dalam implementasi dana desa adalah terkait dengan kondisi *force majeure* dengan adanya wabah Covid-19 yang penyebarannya demikian luas. Strategi yang dimaksud adalah menggunakan sebagian dana desa, yaitu antara 25-35 persen yang diterima oleh setiap desa, sebagai jaring pengaman sosial berupa Bantuan Tunai Langsung Dana Desa (BLT-Dana Desa). BLT-Dana Desa diberikan kepada masyarakat miskin yang terdampak pandemi Covid-19 yang tidak menjadi peserta Program Keluarga Harapan (PKH). Tentang jumlah dan siapa saja warga yang menjadi penerima BLT-Dana Desa menjadi kewenangan pemerintah desa dan diputuskan melalui Musyawarah Desa Khusus yang juga melibatkan BPD serta ditetapkan dalam bentuk Keputusan Kepala Desa.

Guna mengoptimalkan implementasi dana desa sehingga akan lebih dirasakan manfaatnya untuk pemberdayaan ekonomi perdesaan, diperlukan strategi tambahan guna mendukung strategi yang telah diterapkan oleh pemerintah. Strategi ini memanfaatkan faktor-faktor kekuatan dan peluang (strategi agresif) yang meliputi (1) lahan pertanian masih luas; (2) sarana dan prasarana pemerintahan desa; (3) struktur organisasi dan struktur kerja pemerintahan desa; (4) pertumbuhan penduduk dan angkatan kerja; (5) kepatuhan terhadap peraturan; (6) peraturan perundang-undangan terkait desa dan dana desa sebagai landasan normatif; (7) kondisi politik nasional dan regional; (8) adanya pendamping desa; (9) perkembangan teknologi; dan (10) perkembangan kawasan regional. Kesepuluh faktor tersebut selanjutnya dikerucutkan menjadi strategi penerapan skema PKT- Dana Desa serta pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi.

## 1. Memaksimalkan skema PKT-Dana Desa

PKT-Dana Desa merupakan kegiatan pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat desa, khususnya untuk masyarakat miskin dan marginal, dan bersifat produktif dengan mengutamakan pemanfaatan sumberdaya, tenaga kerja, dan teknologi lokal untuk memberikan tambahan pendapatan, meningkatkan daya beli, mengurangi kemiskinan, dan sekaligus mendukung penurunan angka *stunting*.

Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) menyebutkan bahwa secara konseptual, program PKT-Dana Desa memiliki enam tujuan utama, yaitu:

- a. Menciptakan kesempatan kerja melalui kegiatan pembangunan secara swakelola dan padat karya tunai.
- b. Memupuk rasa kebersamaan, gotong royong, dan partisipasi masyarakat desa.
- c. Meningkatkan kualitas dan kuantitas pemberdayaan masyarakat desa.
- d. Meningkatkan akses masyarakat miskin, perempuan, anak, dan kelompok marginal terhadap pelayanan dasar pendidikan dan kesehatan.
- e. Menekan jumlah penganggur, setengah penganggur, dan masyarakat miskin.
- f. Membangkitkan kegiatan sosial dan ekonomi di desa.

Sasaran utama PKT-Dana Desa adalah masyarakat yang tidak bekerja (pengangguran), setengah pengangguran, dan penduduk miskin. Untuk masyarakat pengangguran, prioritas diberikan kepada penduduk yang tidak mempunyai pekerjaan, penduduk yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), dan penduduk yang sedang mencari pekerjaan. Untuk masyarakat setengah pengangguran, prioritas kegiatan diberikan kepada penduduk yang bekerja di bawah jam kerja normal (kurang dari 35 jam seminggu) dan penduduk yang masih mencari pekerjaan atau masih bersedia menerima pekerjaan. adapun untuk masyarakat miskin dan rentan, prioritas diberikan kepada

angkatan kerja yang tidak memiliki pekerjaan atau berada di bawah garis kemiskinan.

Sehubungan dengan terjadinya peristiwa luar biasa berupa pandemi Covid-19, maka diupayakan bentuk-bentuk kegiatan yang relevan serta memiliki sasaran berbasis komunitas yang mengedepankan musyawarah serta mendorong kearifan lokal dan sesuai dengan kebutuhan desa. Program PKT-Dana Desa dapat dikatakan lebih tepat untuk dilaksanakan pada kondisi luar biasa dibandingkan dengan program BLT-Dana Desa. Selain lebih bermartabat, program PKT-Dana Desa lebih bernuansa pemberdayaan untuk menanggulangi kemiskinan karena nyatanya merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat. Ada tiga acuan dalam pelaksanaan program PKT-Dana Desa, yaitu:

- a. PKT-Dana Desa bersifat swakelola dengan tetap dimungkinkan adanya pengadaan barang/jasa sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Mengutamakan penggunaan tenaga kerja dan bahan baku lokal desa yang bersangkutan sehingga dapat menyerap tenaga kerja dan memberikan pendapatan bagi warga desa serta usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM) penyedia bahan baku yang ada di desa.
- c. Upah kerja diberikan secara langsung kepada warga desa yang menjadi sasaran PKT-Dana Desa. Upah diberikan secara harian atau secara mingguan (TNP2K, 2020).

## 2. Memaksimalkan pemanfaatan teknologi informasi dan komunikasi (TIK)

Perkembangan teknologi yang demikian pesat mendorong segala bentuk kegiatan manusia di setiap bidang kehidupan pada saat ini dilakukan secara digital. Tak terkecuali kegiatan di bidang pemerintahan, termasuk pemerintahan desa. Oleh karena itu, penguasaan teknologi informasi dan komunikasi menjadi demikian penting bagi para *stakeholder* pemerintahan.

Dalam berbagai kondisi, komunikasi digital menjadi sarana penting untuk menyampaikan bermacam-macam informasi

yang dibutuhkan masyarakat. Mengingat perangkat teknologi seperti ponsel, komputer, dan sejenisnya sudah menjadi barang lazim, ada baiknya semua itu dimaksimalkan untuk mencapai manfaat. Bukan semata-mata sebagai barang tersier yang tidak produktif. Dengan teknik dan pembiasaan yang baik, komunikasi digital juga dapat dijadikan sarana untuk memupuk minat baca dan budaya membaca secara cermat dan teliti.

Di samping menyingkat waktu dan energi tertentu (misalnya bahan bakar alat transportasi), informasi melalui sarana digital dapat dibaca berulang kali bilamana perlu. Salah satu sumber informasi adalah *website*, yang pada masa internet baru diperkenalkan di Indonesia, dapat dijadikan sebagai portal. Seluruh informasi yang relevan dihimpun di satu tempat, berupa tulisan, gambar, dan data-data lainnya. Jika sarana dan prasarana sudah mendukung, termasuk sumberdaya manusia yang terlatih, *website* yang informatif dan lengkap akan sangat mendukung kemajuan dan perkembangan desa beserta masyarakatnya.

Contohnya, dalam *website* suatu desa dapat disampaikan sejarah desa, potensi yang dimilikinya seperti sumberdaya alam, komoditi unggulan, bibit usaha, data-data yang dibutuhkan mencakup jumlah penduduk, perkembangan pendidikan, kesehatan, kendala-kendala lingkungan yang dijumpai sekaligus jalan keluar yang telah ditempuh beserta perkembangan perbaikannya. Semua informasi ini dapat diakses dan dimanfaatkan oleh segala umur di masyarakat, baik pelajar sampai orang dewasa dan perangkat pemerintahan setempat, baik oleh masyarakat desa yang bersangkutan maupun dari luar desa tersebut. Oleh karena itu, *website* yang terpelihara dan mudah diakses menjadi nilai tambah tersendiri bagi desa.

Pada hakikatnya pemanfaatan TIK dalam kerangka implementasi dana desa telah dapat dilaksanakan mengingat luasan jaringan internet telah demikian masif dan telah mencapai wilayah perdesaan. Dapat dikatakan bahwa telah banyak orang yang mengenal dan menggunakan internet, meskipun sebatas menggunakan telepon selular. Langkah strategi yang dapat

dilakukan oleh desa dalam memanfaatkan jaringan internet guna mendukung implementasi dana desa antara lain adalah:

- a. Membuat dan mengelola *website* desa, dimana tugas ini dapat didelegasikan kepada salah satu perangkat desa yang memiliki kemampuan teknis di bidang TIK. Seandainya tidak ada, maka pihak desa dapat merekrut warga setempat dan memasukkan pola honorariumnya ke dalam skema PKT-Dana Desa.
- b. Memanfaatkan *website* desa sebagai media komunikasi dan sosialisasi program/kegiatan yang dibiayai dana desa. Melalui *website*, pemerintah desa dapat melakukan sosialisasi penggunaan dana desa secara luas tanpa harus bertatap muka. Di sisi lain, masyarakat dapat memberikan kritik dan saran terhadap kinerja program melalui kolom komentar.
- c. Memanfaatkan *website* desa sebagai media pengawasan penggunaan dana desa. Pemerintah desa dapat memanfaatkan *website* desa untuk mengunggah setiap hal berkenaan aktivitas pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, khususnya terkait dengan penggunaan dana desa, mulai dari program yang direncanakan, besaran anggaran, hingga realisasinya. Hal ini memudahkan masyarakat untuk berpartisipasi mengawasi penggunaan dana desa.

Sejalan dengan strategi-strategi di atas, patut pula diperhatikan beberapa faktor dalam implementasi dana desa, yaitu:

- a. Faktor kultur sosial masyarakat yang menjadi kelompok sasaran implementasi. Kultur sosial masyarakat desa yang pada umumnya homogen menjadikan pola implementasi yang seragam dan cenderung *top-down*.
- b. Faktor kondisi *force majeure* sebagai akibat terjadinya bencana yang bersifat global seperti halnya pandemi Covid-19. Seiring kondisi tersebut, telah dilakukan

perubahan regulasi tentang prioritas penggunaan dana desa. Dengan kata lain, suatu kebijakan harus dapat dimodifikasi sedemikian rupa ketika diimplementasikan untuk menyesuaikan dengan kondisi yang ada.

- c. Faktor kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi (Iptek), khususnya teknologi informasi dan komunikasi (TIK). Sebagaimana diketahui, dalam satu dekade terakhir, TIK mengalami kemajuan yang sangat pesat dan penggunaannya sangat masif di kalangan masyarakat bahkan hingga wilayah perdesaan. Kemajuan TIK tersebut dapat dimanfaatkan sebagai daya dukung implementasi kebijakan, setidaknya untuk memudahkan sosialisasi kebijakan.



## **BAB 8**

### **PENGUATAN EKONOMI PERDESAAN MELALUI BADAN USAHA MILIK DESA**

#### **A. Hakikat BUMDes**

Desa mempunyai peluang besar untuk memajukan ekonominya secara mandiri, yaitu melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). Peluang membangun perekonomian secara mandiri dan menambah sumber pendapatan pemerintah serta masyarakat desa tersebut telah diprasaranai seperangkat dasar hukum bagi pendiriannya. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pada Pasal 213 ayat (1) menyebutkan bahwa, “Desa dapat mendirikan badan usaha milik desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa.” Mengikuti aturan tersebut, beberapa pasal pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menegaskan dasar hukum bagi pendirian BUMDes.

Pasal 1 (angka 6) Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menyebutkan bahwa,

Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUMDesa, adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Selanjutnya disebutkan pada Pasal 87 – 90 tentang sifat, manfaat, dan pendirian BUMDes sebagai berikut.

**1. Pasal 87 menyebutkan bahwa:**

- (1) Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa yang disebut BUMDesa.
- (2) BUMDesa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.

- (3) BUMDesa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
2. Pasal 88 menyebutkan bahwa:
- (1) Pendirian BUM Desa disepakati melalui Musyawarah Desa.
  - (2) Pendirian BUM Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
3. Pasal 89 menyebutkan bahwa:  
Hasil usaha BUM Desa dimanfaatkan untuk:
- a. pengembangan usaha; dan
  - b. pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pemberian bantuan untuk masyarakat miskin melalui hibah, bantuan sosial, dan kegiatan dana bergulir yang ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.
4. Pasal 90 menyebutkan bahwa:  
Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota, dan Pemerintah Desa mendorong perkembangan BUMDesa dengan:
- a. memberikan hibah dan/atau akses permodalan;
  - b. melakukan pendampingan teknis dan akses ke pasar; dan
  - c. memprioritaskan BUMDesa dalam pengelolaan sumberdaya alam di desa.

Beberapa ketentuan tentang BUMDes di atas selanjutnya diubah dengan ketentuan yang tercantum dalam Pasal 117 Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja. Ketentuan yang dimaksud adalah tentang batasan BUMDes (Pasal 1 angka 6 dan Pasal 87) sebagai berikut.

1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 angka 6 diubah menjadi:  
Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUMDesa, adalah Badan Hukum yang didirikan oleh

desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

2. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 87 diubah menjadi:
  - (1) Desa dapat mendirikan BUMDesa.
  - (2) BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
  - (3) BUMDesa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (4) BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan.
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat (3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

Ketentuan-ketentuan di atas memberi penjelasan sekaligus penegasan bahwa pemerintah desa mempunyai kewenangan untuk membentuk BUMDes sebagai suatu lembaga perekonomian di tingkat desa dalam rangka mendayagunakan potensi ekonomi dan sumberdaya desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. BUMDes tidak dapat disamakan dengan badan hukum lainnya, seperti perseroan terbatas (PT), *commanditaire vennootschap* (CV), koperasi, dan sebagainya. BUMDes membawa ciri desa yang kegiatan usahanya ditujukan untuk membantu penyelenggaraan pemerintahan desa serta memenuhi kebutuhan masyarakat desa.

## DEFINISI BUM DESA DALAM UU CIPTA KERJA



**Gambar 4.**

### **BUMDes menurut Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020**

(Sumber: [www.ciptadesa.com](http://www.ciptadesa.com))

Kegiatan usaha BUMDes dilaksanakan untuk memperoleh keuntungan dan memberikan manfaat kepada masyarakat. Kegiatan usaha tersebut meliputi:

1. Pengelolaan sumberdaya dan potensi desa, seperti sumberdaya alam, ekonomi, budaya, sosial, religi, pengetahuan, keterampilan, dan tata cara hidup berbasis kearifan lokal di masyarakat.
2. Industri pengolahan berbasis sumberdaya lokal.
3. Jaringan distribusi dan perdagangan.
4. Layanan jasa keuangan.
5. Pelayanan umum prioritas kebutuhan dasar termasuk pangan, elektrifikasi, sanitasi, dan permukiman.
6. Perantara barang/jasa termasuk distribusi dan keagenan.
7. Kegiatan lain yang memenuhi kelayakan.

Kegiatan usaha di atas dapat dilakukan secara mandiri oleh BUMDes atau melalui kerja sama dengan pihak lain, baik berupa kerja sama usaha maupun non-usaha. Kerja sama tersebut harus saling menguntungkan dan melindungi kepentingan desa dan masyarakat desa serta para pihak yang bekerja sama. Dalam

rangka mendukung kelangsungan hidup BUMDes, pemerintah juga memberikan insentif dan kemudahan perpajakan serta retribusi.

## B. Ketentuan tentang BUMDes

Seiring dengan berjalannya waktu dan sekian banyak perubahan yang terjadi, pemerintah telah mengeluarkan ketentuan terbaru yang secara khusus mengatur keberadaan BUMDes, yaitu Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa. Selain memberikan batasan BUMDes yang sama dengan yang disebutkan Undang-Undang Cipta Kerja, disebutkan pula bahwa, “Usaha BUMDesa adalah kegiatan dibidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola secara mandiri oleh BUMDesa.” Peraturan pemerintah tersebut juga memuat ketentuan-ketentuan tentang tujuan, pendirian, anggaran, serta struktur organisasi BUMDes.



**Gambar 5.**  
**BUMDes Pasca Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021**  
(Sumber: [www.ciptadesa.com](http://www.ciptadesa.com))

## 1. Tujuan BUMDes

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 memberikan aturan tentang tujuan dari pembentukan BUMDes serta langkah-langkah pencapaiannya. Disebutkan bahwa BUMDes mengemban beberapa tujuan, yaitu:

- a. Melakukan kegiatan usaha ekonomi melalui pengelolaan usaha, serta pengembangan investasi dan produktivitas perekonomian, dan potensi desa.
- b. Melakukan kegiatan pelayanan umum melalui penyediaan barang dan/atau jasa serta pemenuhan kebutuhan umum masyarakat desa, dan mengelola lumbung pangan desa.
- c. Memperoleh keuntungan atau laba bersih bagi peningkatan pendapatan asli desa serta mengembangkan sebesar-besarnya manfaat atas sumberdaya ekonomi masyarakat desa.
- d. Pemanfaatan aset desa guna menciptakan nilai tambah aset desa.
- e. Mengembangkan ekosistem ekonomi digital di desa.

Kelima tujuan di atas diupayakan terwujud melalui pengelolaan yang didasarkan pada semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan. Selain itu, perlu diterapkan prinsip profesional, terbuka dan bertanggung jawab, partisipatif, memprioritaskan sumberdaya lokal, serta berkelanjutan. Upaya mencapai tujuan BUMDes juga dilaksanakan melalui pengembangan fungsi-fungsi BUMDes yang meliputi:

- a. Konsolidasi produk barang dan/atau jasa masyarakat desa.
- b. Produksi barang dan/atau jasa.
- c. Penampung, pembeli, pemasaran produk masyarakat desa.
- d. Inkubasi usaha masyarakat desa.
- e. Stimulasi dan dinamisasi usaha ekonomi masyarakat desa.
- f. Pelayanan kebutuhan dasar dan umum bagi masyarakat desa.
- g. Peningkatan kemanfaatan dan nilai ekonomi kekayaan budaya, religiositas, dan sumberdaya alam.

- h. Peningkatan nilai tambah atas aset desa dan pendapatan asli desa (PADes).

## **2. Pendirian BUMDes**

Beberapa hal yang harus dipertimbangkan dalam mendirikan BUMDes antara lain adalah (a) kebutuhan masyarakat; (b) pemecahan masalah bersama; (c) kelayakan usaha; (d) model bisnis, tata kelola, bentuk organisasi dan jenis usaha, serta pengetahuan dan teknologi; dan (d) visi pelestarian, orientasi keberlanjutan, dan misi perlindungan nilai religi, adat istiadat, perilaku sosial, dan kearifan lokal. BUMDes dibentuk berdasarkan musyawarah desa dan pendiriannya ditetapkan dengan Peraturan Desa (Perdes) yang memuat setidaknya tiga hal, yaitu tentang:

- a. Penetapan pendirian BUMDes.
- b. Anggaran Dasar BUM Des.
- c. Penetapan besarnya penyertaan modal desa dan/atau masyarakat desa dalam rangka pendirian BUMDes.

Sebagai sebuah organisasi, BUMDes berhak memperoleh status badan hukum setelah didaftarkan pada Kementerian Hukum dan Hak Azasi Manusia (Kemenkumham). Untuk memperoleh status badan hukum tersebut, pemerintah desa melakukan pendaftaran BUMDes melalui sistem informasi desa yang terintegrasi dengan sistem administrasi badan hukum pada Kemenkumham.

## **3. Anggaran Dasar dan Anggaran Rumah Tangga BUMDes**

### **a. Anggaran Dasar**

Anggaran Dasar (AD) BUMDes dibahas dan ditetapkan melalui mekanisme musyawarah desa. Anggaran Dasar tersebut setidaknya memuat hal-hal sebagai berikut.

- 1) Nama BUMDes
- 2) Tempat kedudukan BUMDes
- 3) Maksud dan tujuan pendirian BUMDes

- 4) Unsur permodalan BUMDes
- 5) Jenis kegiatan usaha yang akan dilaksanakan oleh BUMDes, apakah di bidang ekonomi, bidang pelayanan umum, atau keduanya
- 6) Nama-nama dan jumlah penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas BUMDes
- 7) Hak, kewajiban, tugas, tanggung jawab dan wewenang serta tata cara pengangkatan, penggantian, dan pemberhentian penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas BUMDes
- 8) Ketentuan pokok penggunaan dan pembagian serta pelaksanaan dan pemanfaatan hasil usaha

b. Anggaran Rumah Tangga (ART)

Anggaran Rumah Tangga (ART) BUMDes dibahas dan disepakati melalui rapat bersama antara penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas serta ditetapkan dengan Peraturan Kepala Desa. ART memuat setidaknya hal-hal sebagai berikut.

- 1) Hak dan kewajiban pegawai BUMDes
- 2) Tata cara rekrutmen dan pemberhentian pegawai BUMDes
- 3) Sistem dan besaran gaji pegawai BUMDes
- 4) Tata laksana kerja atau Standar Operasional Prosedur (SOP)
- 5) Penjabaran terperinci Anggaran Dasar BUMDes

#### **4. Tata Organisasi BUMDes**

Oleh karena sudah mempunyai status badan hukum, BUMDes secara organisasi terpisah dari Pemerintah Desa. Organisasi BUMDes meliputi musyawarah desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas. Kewenangan dari masing-masing bagian adalah sebagai berikut.

a. Musyawarah Desa

Musyawarah Desa, yang merupakan pemegang kekuasaan tertinggi dalam BUMDes, dihadiri oleh Badan

Permusyawaratan Desa (BPD), pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang pelaksanaannya diatur dalam Anggaran Dasar. Musyawarah Desa terdiri atas Musyawarah Desa Tahunan dan Musyawarah Desa Khusus, serta mengemban kewenangan:

- 1) menetapkan pendirian BUMDes;
- 2) menetapkan Anggaran Dasar BUMDes dan perubahannya;
- 3) membahas dan memutuskan jumlah, pengorganisasian, hak dan kewajiban, serta kewenangan pihak penerima kuasa fungsi kepenasihatatan pada BUMDes;
- 4) mengangkat dan memberhentikan secara tetap pelaksana operasional BUMDes;
- 5) mengangkat pengawas BUMDes;
- 6) mengangkat sekretaris dan bendahara BUMDes;
- 7) memberikan persetujuan atas penyertaan modal pada BUMDes;
- 8) memberikan persetujuan atas rancangan rencana program kerja yang diajukan oleh pelaksana operasional setelah ditelaah pengawas dan penasihat;
- 9) memberikan persetujuan atas pinjaman BUMDes dengan jumlah tertentu sebagaimana ditetapkan dalam Anggaran Dasar;
- 10) memberikan persetujuan atas kerja sama BUMDes dengan nilai, jumlah investasi, dan/atau bentuk kerja sama tertentu dengan pihak lain sebagaimana ditetapkan dalam Anggaran Dasar;
- 11) menetapkan pembagian besaran laba bersih BUMDes;
- 12) menetapkan tujuan penggunaan laba bersih BUMDes;
- 13) memutuskan penugasan Desa kepada BUMDes untuk melaksanakan kegiatan tertentu;
- 14) memutuskan penutupan Unit Usaha BUMDes;
- 15) menetapkan prioritas penggunaan pembagian hasil BUMDes yang diserahkan kepada Desa;

- 16) menerima laporan tahunan BUMDes dan menyatakan pembebasan tanggung jawab penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas;
- 17) membahas dan memutuskan penutupan kerugian dengan aset BUMDes;
- 18) membahas dan memutuskan bentuk pertanggungjawaban yang harus dilaksanakan oleh penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas dalam hal terjadi kerugian BUMDes yang diakibatkan oleh unsur kesengajaan atau kelalaian;
- 19) memutuskan penyelesaian kerugian melalui proses hukum dalam hal penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas tidak menunjukkan iktikad baik melaksanakan pertanggungjawaban;
- 20) memutuskan penghentian seluruh kegiatan operasional BUMDes karena keadaan tertentu;
- 21) menunjuk penyelesai dalam rangka penyelesaian seluruh kewajiban dan pembagian harta atau kekayaan hasil penghentian kegiatan BUMDes;
- 22) meminta dan menerima pertanggungjawaban penyelesai; dan
- 23) memerintahkan pengawas atau menunjuk auditor independen untuk melakukan audit investigatif dalam hal terdapat indikasi kesalahan atau kelalaian dalam pengelolaan BUMDes.

b. Penasihat

Pada dasarnya, yang memegang jabatan sebagai penasihat adalah kepala desa. Namun kepala desa mempunyai hak memberi kuasa kepada pihak lain guna melaksanakan fungsi kepenasihatannya. Penasihat mempunyai kewenangan:

- 1) bersama pelaksana operasional dan pengawas, membahas dan menyepakati ART dan perubahannya;

- 2) bersama dengan pengawas, menelaah rancangan rencana program kerja yang diajukan oleh pelaksana operasional untuk diajukan kepada Musyawarah Desa;
- 3) menetapkan pemberhentian secara tetap pelaksana operasional sesuai dengan keputusan Musyawarah Desa;
- 4) dalam keadaan tertentu memberhentikan secara sementara pelaksana operasional dan mengambil alih pelaksanaan operasional BUMDes;
- 5) bersama dengan pelaksana operasional dan pengawas, menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal desa dan/atau masyarakat desa untuk diajukan kepada Musyawarah Desa;
- 6) melakukan telaah atas laporan pelaksanaan pengelolaan usaha BUMDes oleh pelaksana operasional dan laporan pengawasan oleh pengawas sebelum diajukan kepada Musyawarah Desa dalam laporan keuangan;
- 7) menetapkan penerimaan atau pengesahan laporan tahunan BUMDes berdasarkan keputusan Musyawarah Desa;
- 8) bersama dengan pengawas, memberikan persetujuan atas pinjaman BUMDes dengan jumlah tertentu sebagaimana ditetapkan dalam AD; dan
- 9) bersama dengan pengawas, memberikan persetujuan atas kerja sama BUMDes dengan nilai, jumlah investasi, dan/atau bentuk kerja sama tertentu dengan pihak lain sebagaimana ditetapkan dalam AD.

Selain kewenangan di atas, penasihat mempunyai beberapa tugas, yaitu:

- 1) memberikan masukan dan nasihat kepada pelaksana operasional dalam melaksanakan pengelolaan BUMDes;
- 2) menelaah rancangan rencana program kerja dan menetapkan rencana program kerja BUMDes berdasarkan keputusan Musyawarah Desa;
- 3) menampung aspirasi untuk pengembangan usaha dan organisasi BUMDes sesuai dengan AD/ART;
- 4) bersama pengawas, menelaah laporan semesteran atas pelaksanaan pengelolaan usaha BUMDes;
- 5) bersama pengawas, menelaah laporan tahunan atas pelaksanaan pengelolaan usaha BUMDes untuk diajukan kepada Musyawarah Desa;
- 6) memberikan pertimbangan dalam pengembangan usaha dan organisasi BUMDes sesuai dengan AD/ART dan keputusan Musyawarah Desa;
- 7) memberikan saran dan pendapat mengenai masalah yang dianggap penting bagi pengelolaan BUMDes sesuai dengan AD/ART dan keputusan Musyawarah Desa; dan
- 8) meminta penjelasan dari pelaksana operasional mengenai persoalan pengelolaan BUMDes sesuai dengan AD/ART dan keputusan Musyawarah Desa.

c. Pelaksana Operasional

Pelaksana operasional atau direktur BUMDes diangkat oleh Musyawarah Desa berdasarkan usulan kepala desa, BPD, dan unsur masyarakat. Direktur BUMDes disyaratkan memiliki keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, dan memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan serta mengembangkan BUMDes. Direktur BUMDes memegang jabatan selama 5 tahun paling banyak 2 kali dan dapat diangkat kembali atas pertimbangan mampu melaksanakan tugas dengan baik selama masa jabatannya,

kaderisasi, dan untuk menghindarkan konflik kepentingan. Kewenangan yang diemban direktur utama meliputi:

- 1) bersama penasihat dan pengawas, membahas dan menyetujui ART BUMDes;
- 2) mengambil keputusan terkait operasionalisasi usaha BUMDes;
- 3) mengoordinasikan pelaksanaan usaha BUMDes secara internal maupun dengan pihak lain;
- 4) mengatur ketentuan mengenai ketenagakerjaan BUMDes, seperti penetapan gaji, tunjangan, dan manfaat lainnya bagi pegawai BUMDes;
- 5) mengangkat dan memberhentikan pegawai BUMDes, selain sekretaris dan bendahara;
- 6) melakukan pinjaman BUMDes setelah mendapat persetujuan Musyawarah Desa atau penasihat dan pengawas sesuai ketentuan AD;
- 7) melakukan kerja sama dengan pihak lain untuk mengembangkan usaha BUMDes setelah mendapat persetujuan Musyawarah Desa atau penasihat dan pengawas sesuai ketentuan AD;
- 8) melaksanakan pembagian laba bersih BUMDes sesuai yang ditetapkan oleh Musyawarah Desa;
- 9) melaksanakan tujuan penggunaan laba bersih BUMDes sesuai yang ditetapkan oleh Musyawarah Desa;
- 10) melaksanakan kegiatan tertentu yang ditugaskan oleh Musyawarah Desa;
- 11) mengatur, mengurus, mengelola, dan melakukan segala tindakan bagi kepentingan pengurusan.

Seiring dengan kewenangannya, pelaksana operasional mempunyai tugas:

- 1) menjalankan segala tindakan yang berkaitan dengan pengurusan BUMDes;

- 2) menyusun dan melaksanakan rencana program kerja BUMDes;
- 3) menyusun laporan semesteran dan tahunan pelaksanaan pengelolaan usaha BUMDes;
- 4) menjelaskan persoalan pengelolaan BUMDes kepada penasihat dan Musyawarah Desa;
- 5) bersama dengan penasihat dan pengawas, menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal untuk diajukan kepada Musyawarah Desa.

d. Pengawas

Pengawas BUMDes diangkat oleh Musyawarah Desa berdasarkan usulan kepala desa, BPD dan unsur masyarakat. Sama halnya dengan pelaksana operasional, pengawas harus memenuhi persyaratan keahlian, integritas, kepemimpinan, pengalaman, jujur, perilaku yang baik, serta memiliki dedikasi yang tinggi untuk memajukan dan mengembangkan BUMDes. Jumlah pengawas ditetapkan oleh Musyawarah Desa sesuai dengan kebutuhan. Pengawas BUMDes juga memegang jabatan selama 5 tahun dan dapat diangkat kembali paling banyak 2 kali masa jabatan. Kewenangan pengawas meliputi:

- 1) bersama dengan penasihat dan pelaksana operasional, membahas dan menyepakati ART;
- 2) bersama dengan penasihat, menelaah rancangan rencana program kerja yang diajukan oleh pelaksana operasional;
- 3) bersama dengan penasihat, memberikan persetujuan atas pinjaman BUMDes;
- 4) bersama dengan penasihat, memberikan persetujuan atas kerja sama BUMDes dengan nilai, jumlah

investasi, dan bentuk kerja sama tertentu dengan pihak lain;

- 5) bersama dengan penasihat dan pelaksana operasional, menyusun dan menyampaikan analisis keuangan, rencana kegiatan dan kebutuhan dalam rangka perencanaan penambahan modal;
- 6) melaksanakan dan melaporkan audit investigatif dalam hal terdapat indikasi kesalahan dan/atau kelalaian dalam pengelolaan BUMDes yang berpotensi menimbulkan kerugian;
- 7) memeriksa pembukuan, dokumen, dan pelaksanaan usaha BUMDes.

Sesuai kewenangannya di atas, pengawas menjalankan tugas-tugas antara lain:

- 1) melakukan pengawasan terhadap kebijakan pelaksana operasional, termasuk pengawasan terhadap pelaksanaan program kerja;
- 2) melakukan audit investigatif terhadap laporan keuangan BUMDes;
- 3) menyampaikan laporan hasil pemeriksaan atau pengawasan tahunan kepada Musyawarah Desa/Musyawarah Antar Desa;
- 4) menelaah laporan semesteran dan tahunan pengelolaan Usaha BUMDes yang diajukan pelaksana operasional;
- 5) bersama dengan penasihat, menelaah rencana program kerja yang diajukan pelaksana operasional untuk diajukan kepada Musyawarah Desa;
- 6) memberikan penjelasan hasil pengawasan dalam Musyawarah Desa.

## **5. Aspek Permodalan BUMDes**

Seluruh atau sebagian besar modal BUMDes dimiliki oleh desa dan dinyatakan dalam Anggaran Dasar. Modal tersebut

terdiri atas: penyertaan modal desa, penyertaan modal masyarakat desa, dan bagian dari laba usaha yang ditetapkan dalam Musyawarah Desa untuk menambah modal.

Penyertaan modal desa dan masyarakat desa digunakan sebagai modal awal pendirian BUMDes dan pada tahap selanjutnya dapat pula digunakan untuk menambah modal. Penyertaan modal tersebut dapat berupa uang atau barang, tanah dan bangunan. Penyertaan modal desa atau masyarakat desa untuk penambahan modal digunakan untuk pengembangan kegiatan usaha, penguatan struktur permodalan dan peningkatan kapasitas usaha, serta untuk melaksanakan kegiatan tertentu.

Aset BUMDes bersumber dari penyertaan modal, bantuan tidak mengikat termasuk hibah, hasil usaha, pinjaman, serta sumber lainnya yang sah. Perkembangan dan keberadaan aset tersebut harus dilaporkan secara berkala dalam laporan keuangan. BUMDes juga dapat menerima bantuan dari pemerintah, baik pusat maupun daerah, dan pihak lain yang tidak mengikat untuk dijadikan aset.

Selain penyertaan modal dan menerima bantuan, BUMDes juga dapat melakukan pinjaman asalkan memenuhi prinsip transparan, akuntabel, efisien dan efektif, serta kehati-hatian. Pinjaman dilakukan kepada lembaga keuangan, pemerintah, dan sumber lainnya dengan ketentuan:

- a. Pinjaman digunakan untuk pengembangan usaha BUMDes.
- b. Jangka waktu kewajiban pembayaran pokok pinjaman, bunga, dan biaya lain tidak melebihi sisa masa jabatan direktur.
- c. BUMDes memiliki laporan keuangan yang sehat paling sedikit 2 tahun berturut-turut.
- d. Tidak mengakibatkan perubahan proporsi kepemilikan modal.

## 6. Jenis-jenis Usaha BUMDes

Bidang usaha (*core business*) yang dapat dijalankan oleh BUMDes cukup beraneka ragam, antara lain sebagai berikut.

### a. Bidang usaha sosial

Dalam bidang ini, BUMDes melaksanakan pelayanan sehingga masyarakat desa mendapatkan manfaat sosial yang besar. Dikatakan usaha sosial karena BUMDes tidak menargetkan keuntungan finansial. Jenis usaha sosial yang dapat dilakukan oleh BUMDes misalnya adalah pengelolaan air bersih, pengelolaan sampah dan sebagainya.

### b. Bidang usaha keuangan

BUMDes dapat menjalankan usaha simpan pinjam untuk membantu warga memperoleh akses modal secara mudah dengan bunga rendah. Usaha jenis ini akan mendorong produktivitas usaha masyarakat dan juga dapat menyelamatkan masyarakat dari rentenir.

### c. Bidang usaha penyewaan

Jenis usaha ini dapat dilakukan dalam bentuk penyewaan sehingga masyarakat mendapatkan kemudahan ketika memerlukan peralatan dan perlengkapan yang dibutuhkan misalnya penyewaan traktor, penyewaan gedung serta perlengkapan pesta, dan lain sebagainya.

### d. Bidang usaha distributor atau perantara

BUMDes dapat menjalankan peran sebagai distributor atau setidaknya menjadi perantara bagi komoditas yang dihasilkan oleh masyarakat ke pasar yang lebih luas. Bidang usaha seperti ini akan memperpendek jalur distribusi komoditas dan memberikan dampak ekonomi yang besar bagi masyarakat karena tidak lagi bergantung pada tengkulak.

### e. Bidang usaha perdagangan

BUMDes dapat menjalankan usaha penjualan barang keperluan masyarakat yang tidak bisa dilakukan secara perorangan, misalnya penjualan bahan bakar untuk kapal

serta membuat pabrik penjualan es di desa nelayan. Dengan begitu, masyarakat nelayan akan terbantu karena memperoleh bahan bakar dan es dengan lebih mudah dan murah. BUMDes juga dapat mendirikan minimarket yang memasarkan komoditas lokal. Bahkan, dengan kemajuan teknologi saat ini, BUMDes dapat membuat pasar *online* sehingga jangkauan pemasaran komoditas setempat dapat lebih luas.

f. Bidang usaha bersama

BUMDes dapat saja membangun usaha terpadu dengan melibatkan banyak usaha di desa. Usaha ini misalnya dapat dilakukan dengan membangun serta mengelola wisata desa, kemudian membuka akses kepada masyarakat desa yang berminat untuk ikut mengambil peran yang dibutuhkan.

g. Bidang usaha kontraktor

Bidang usaha ini dilakukan oleh BUMDes melalui skema kerja sama dengan pihak lain dalam berbagai kegiatandes. Misalnya, BUMDes dapat mengambi peran sebagai pemasok bahan baku atau material untuk proyek-proyek desa.

Perlu ditekankan bahwa bidang-bidang usaha di atas bisa dilaksanakan oleh BUMDes dengan tidak mematikan potensi usaha yang sudah dijalankan masyarakat setempat, melainkan justru sebaliknya membangkitkan dan mempermudahnya. Adapun bidang usaha yang dijalani, keberhasilan pengelolaan BUMDes sedikit banyak ditentukan oleh tiga faktor, yaitu:

- a. Sumberdaya alam yang dimiliki desa, dalam artian apa saja sumberdaya yang secara alami tersedia di desa dan kemungkinannya untuk diolah menjadi komoditas yang memberikan manfaat, baik secara ekonomi maupun sosial. Pengelolaan sumber alam yang terprogram dengan baik tentu akan menghasilkan manfaat yang lebih besar.

- b. Faktor permodalan sebagai sumber pembiayaan operasional. Aspek permodalan merupakan kekuatan bagi BUMDes untuk berkembang sehingga memerlukan perencanaan dan pengelolaan yang baik.
- c. Faktor sumberdaya manusia (SDM) yang merupakan aspek utama bagi berkembang atau tidaknya BUMDes. Semua potensi yang ada tidak akan memberikan manfaat apabila SDM yang terlibat tidak mampu mengelolanya.

### **C. Penyertaan Dana Desa dalam Struktur Modal BUMDes**

Perkembangan BUMDes di Indonesia dari segi jumlah terbilang pesat meskipun harus diakui keberadaannya belum menyeluruh hingga ke pelosok, terutama di kawasan Papua dan Maluku. Ada perbedaan data yang beredar mengenai jumlah BUMDes yang telah terbentuk. Kemendes PDTT menyebutkan bahwa pada tahun 2021 jumlah BUMDes mencapai 57.273 dengan rincian 45.233 BUMDes aktif dan 12.040 BUMDes tidak aktif. Ada pula yang menyebutkan bahwa sampai dengan akhir 2021, jumlah BUMDes yang terbentuk adalah 57.266 BUMDes, meningkat dari tahun 2020 yang berjumlah 51.134 BUMDes (<http://beritasatu.com>). Sementara itu, menurut catatan Data Potensi Desa (PODES) 2020, 72 persen dari 74.500 desa di Indonesia telah memiliki BUMDes. Artinya masih 18 persen atau sekitar 21.000 desa di Indonesia yang tidak atau belum memiliki BUMDes (<https://kanaldesa.com>).

Pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, banyak kalangan menyebut bahwa tahun 2020-2021 merupakan tahunnya BUMDes. Apa pasal? Karena Undang-Undang Cipta Kerja melegalkan BUMDes sebagai badan hukum. Dalam catatan portal BUMDes pada Kemendes PDTT (<http://bumdes.kemendesa.go.id>) telah terdaftar 44.456 BUMDes dengan rincian status badan hukum sebagai berikut.

**Tabel 27. Jumlah BUMDes Berdasarkan Status**

No	Status	Jumlah
1	Mendaftar nama	3.194
2	Mendaftar badan hukum	6.576
3	Terverifikasi nama	28.368
4	Terverifikasi dokumen	6.318
Total		44.456

Sumber: <http://bumdes.kemendesa.go.id> (2022)

Rendahnya pemahaman masyarakat perdesaan tentang BUMDes menyebabkan masih banyak desa di Indonesia belum memiliki BUMDes. Bahkan di tingkat desa, masih ada pemerintah desa yang tidak yakin bahwa BUMDes mampu menciptakan manfaat ekonomi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Sulitnya akses informasi bagi desa-desa di kawasan terpencil, keterbatasan permodalan, serta rendahnya kapasitas SDM juga ikut menjadi kendala bagi terbentuknya BUMDes.

Merujuk pada pernyataan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Abdul Halim Iskandar, dana desa dapat digunakan untuk pengembangan BUMDes karena untuk pertumbuhan kesejahteraan ekonomi masyarakat. Meski demikian, langkah ini harus dilakukan secara transparan dan dapat dipertanggungjawabkan (akuntabel). Pernyataan tersebut didasarkan pada Permendes PDTT Nomor 7 Tahun 2021 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2022 yang antara lain menyebutkan bahwa prioritas penggunaan dana desa mencakup tiga hal, yaitu pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa, program prioritas nasional sesuai kewenangan desa, serta mitigasi dan penanganan bencana sesuai kewenangan desa. Dari ketiga prioritas tersebut, maka penyertaan dana desa dalam struktur permodalan BUMDes termasuk kategori pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa.

Patut disadari bahwa keberadaan BUMDes sangat strategis sebagai pembangkit ekonomi perdesaan sebagai kelanjutan dari sekian dampak yang ditimbulkan pandemi Covid-

19. Namun di sisi lain, permodalan bukanlah masalah sepele bagi BUMDes untuk terjamin keberlangsungan usahanya. Oleh karena itu, penyertaan dana desa dalam struktur keuangan BUMDes sangat layak untuk dipertimbangkan. Bahkan, dapat dikatakan bahwa kepala desa yang bijak akan menyisihkan sekian persen dana desa yang diterima untuk mendukung permodalan BUMDes selama tidak menyalahi peraturan yang ada.

Penggunaan dana desa untuk penyertaan modal BUMDes telah secara eksplisit disebutkan dalam Permendes PD TT Nomor 7 Tahun 2021. Pasal 6 peraturan menteri tersebut menyatakan bahwa penggunaan dana desa untuk pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa diprioritaskan untuk pencapaian SDGs Desa, yang meliputi:

1. Penanggulangan kemiskinan, untuk mewujudkan desa tanpa kemiskinan.
2. Pembentukan, pengembangan, dan peningkatan kapasitas pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) untuk pertumbuhan ekonomi desa merata.
3. Pembangunan dan pengembangan usaha ekonomi produktif yang diutamakan dikelola Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) untuk mewujudkan konsumsi dan produksi desa sadar lingkungan.

Menilik tiga prioritas di atas, maka terbuka lebar kesempatan untuk menyisihkan sekian persen dana desa untuk mengembangkan BUMDes. Keberlangsungan BUMDes sebagai lembaga ekonomi sangat bergantung pada beberapa hal terkait dengan adanya dana desa, seperti visi kepala desa untuk memberdayakan ekonomi desa melalui BUMDes yang memunculkan langkah bijak untuk mengalokasikan sebagian dana desa dalam kegiatan BUMDes. Langkah bijak yang demikian pada dasarnya patut didukung mengingat BUMDes sangat memerlukan suntikan dana agar dapat bertahan terutama pada masa awal pembentukan. Selain itu, saham terbesar dalam

struktur kepemilikan modal BUMDes adalah pada pemerintah desa, yaitu mencapai 60 persen.

Tak kalah penting pula adalah persepsi masyarakat desa terhadap penggunaan dana desa sebagai modal BUMDes. Hal ini terkait dengan persepsi yang berkembang di masyarakat bahwa dana desa layak digunakan untuk pembangunan, terutama infrastruktur desa. Persepsi itu tidaklah sepenuhnya salah mengingat kebutuhan dan juga harapan yang besar terhadap terpenuhinya sarana dan prasarana desa sebagai daya dukung aktivitas masyarakat, termasuk aktivitas di bidang ekonomi.

Pemanfaatan dana desa sebagai bagian dari strategi penguatan ekonomi perdesaan melalui skema penyertaan modal untuk BUMDes telah dilakukan di banyak tempat di Indonesia. Salah satunya adalah yang dilakukan di Desa Kecamatan Bulango Selatan Kabupaten Bone Bolango Provinsi Gorontalo. Masyarakat di desa ini mempunyai usaha tingkat desa berupa BUMDes Huntu Barat. BUMDes yang didirikan dengan memanfaatkan modal dari dana desa ini mampu menghidupkan ekonomi lokal dengan usaha budi daya ikan tawar. Dalam perkembangannya, BUMDes Huntu Barat juga membuka usaha meubel dan bengkel las dengan memberdayakan masyarakat setempat (<https://dispmd.bulelengkab.go.id>). Selain itu, masih banyak contoh lain desa-desa yang berhasil mengembangkan BUMDes dimana di dalamnya ada keterlibatan dana desa sebagai modalnya. Beberapa contoh yang dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut.

#### 1. BUMDes Karya Makmur

BUMDes Karya Makmur di Desa Pangkalan Tiga Kecamatan Pangkalan Lada Kabupaten Kotawaringin Barat Provinsi Kalimantan Tengah ini terbentuk pada tahun 2014 dengan unit usaha jual beli sawit dan jual pupuk non subsidi. Terbentuknya BUMDes ini dilatarbelakangi oleh nasib petani sawit skala kecil yang kesulitan menjual hasil panen. Hal ini terjadi karena pengepul besar hanya mau mengambil sawit di atas

2,5 ton, jika kurang dari jumlah itu, petani harus mengantar hasil panennya ke pos pengepul. Kondisi itu jelas menyulitkan para petani karena jarak yang jauh dan memerlukan tenaga ekstra sehingga hasil jual yang diperoleh semakin kecil.

Atas inisiatif Kepala Desa Pangkalan Tiga, maka didirikan BUMDesa Karya Makmur untuk membantu petani kecil dengan bentuk usaha jual-beli Tandan Buah Segar (TBS) kelapa sawit. Jual-beli dilakukan dengan sistem *door to door* ke rumah petani. Berapapun TBS yang dimiliki oleh petani akan dibeli dan diangkut. Sistem ini terbukti sangat membantu petani kecil.

Dalam perkembangannya, BUMDes Karya Makmur telah mempunyai 125 pelanggan yang merupakan petani sawit dan mampu berkontribusi kepada Pendapatan Asli Desa (PADes) hingga 20 juta rupiah. (<https://updesa.com>)

## 2. BUMDes Panggung Lestari

BUMDes Panggung Lestari berlokasi di Desa Panggunharjo Kecamatan Sewon Kabupaten Bantul Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. BUMDes ini bermula dari kegiatan yang dilakukan oleh Kelompok Usaha Pengelola Sampah (KUPAS) dalam mengatasi persoalan sampah dan limbah di Desa Panggunharjo yang terus meningkat. Persoalan sampah semakin diperparah dengan rendahnya kesadaran masyarakat membuang limbah minyak goreng ke sungai sehingga mencemari kawasan sekitar.

Semula, KUPAS tidak mengedepankan profit tetapi lebih sebagai kegiatan sosial memelihara kebersihan lingkungan. Namun dalam perkembangannya, KUPAS bermutasi menjadi BUMDes Panggung Lestari pada tahun 2013. Sifat kelembagaannya berubah menjadi lebih berorientasi profit melalui diversifikasi usaha. BUMDes Panggung Lestari pun dikelola oleh manajemen secara profesional sehingga berkembang dan berdaya guna turut meningkatkan PADes.

Perlahan BUMDes Panggung Lestari mampu menghasilkan keuntungan dan pada awal 2015, BUMDes

Panggung Lestari mampu mempekerjakan 18 karyawan yang merupakan warga setempat dengan gaji di atas upah minimum regional (UMR). Untuk meningkatkan usahanya, BUMDes Panggung Lestari menjalin kerja sama dengan berbagai kalangan, seperti dengan Dinas Sosial DIY untuk menampung anak jalanan sebagai tenaga pemilah sampah. Kerja sama juga dijalin dengan perusahaan swasta semisal PT. Xaveria Global Synergy Jakarta untuk pengolahan limbah organik dengan kapasitas 8 ton POC serta dengan PT. Danone untuk pengolahan minyak goreng bekas atau jelantah dengan kapasitas 5 ton/bulan.

Selain mengolah limbah minyak jelantah, BUMDes Panggung Lestari juga memiliki unit usaha Argo Energi, Swalayan Desa (Minimarket Desa) dan Edu Tourism (Restoran- Kampung Wisata). (<http://www.panggungharjo.desa.id>)

### 3. BUMDes Tirta Mandiri

BUMDes Tirta Mandiri terletak di Desa Ponggok Kecamatan Polanharjo Kabupaten Klaten Provinsi Jawa Tengah. Sesuai namanya, BUMDes ini mengelola usaha wisata air. Selain itu, BUMDes Tirta Mandiri juga mempunyai unit usaha berupa toko yang menjual berbagai kebutuhan rumah tangga.

Wisata air yang dikelola oleh BUMDes Tirta Mandiri yaitu Umbul Ponggok dan Ponggok Ciblon. Umbul Ponggok merupakan wisata air alami untuk *snowkling* dan *diving* dalam kolam alami berukuran 50 x 25 meter. Kolam yang diketahui adalah peninggalan zaman Belanda ini juga sering dimanfaatkan untuk foto *prewedding* dengan menggunakan kamera *underwater*. Adapun Ponggok Ciblon merupakan wahana wisata air tempat anak-anak bermain. Fasilitas ini berbentuk waduk.

Unit usaha lainnya yang dikelola oleh BUMDes Tirta Mandiri adalah Toko Desa Sumber Penguripan yang berdiri pada bulan Juli 2016. Toko ini bertindak sebagai distbutor kecil bagi UMKM di Desa Ponggok yang menjual berbagai kebutuhan rumah tangga, baik secara langsung maupun melalui warung- warung yang ada di lingkungan desa. Toko desa Sumber

Penguripan juga bekerja sama dengan Perum Bulog menjadi agen Rumah Pangan Kita (RPK) sehingga mempermudah distribusi beras, gula pasir, minyak goreng, tepung, dan bahan lain yang biasa dilakukan oleh Bulog. (<https://gemari.id>)

#### 4. BUMDes Multianggaluku Mandiri

BUMDes Multianggaluku Mandiri yang berada di Desa Kalukubula Kecamatan Sigi Biromaru Kabupaten Sigi Provinsi Sulawesi Tengah merupakan unit usaha di tingkat desa yang mampu meningkatkan taraf hidup masyarakat setempat. Usaha yang dijalankan oleh BUMDes ini adalah toko penyaluran barang-barang bersubsidi dari pemerintah. dengan dikelola oleh BUMD melalui manajemen yang profesional, maka penyaluran barang subsidi dapat dilakukan secara merata dan dinikmati oleh masyarakat sehingga kualitas dan kemampuan hidup mereka menjadi terjamin.

Berdiri dengan modal awal 35 juta rupiah yang berasal dari dana desa, BUMDes Multianggaluku Mandiri menjadi penyalur subaidi pemerintah seperti beras, gas elpiji, gula dan bawang merah. Antusias masyarakat yang luar biasa membuat toko yang dikelola BUMDes ini selalu ramai dikunjungi.

#### 5. BUMDes Maju Bersama

BUMDes Maju Bersama yang berlokasi di Desa Sidomulyo Kecamatan Wanaraya Kabupaten. Barito Kuala Provinsi Kalimantan Selatan merupakan contoh selanjutnya dari sekian banyak BUMDes yang memanfaatkan dana desa sebagai modal. BUMDes ini dibentuk pada bulan April 2018 dan semula menggunakan modal dari dana pribadi para anggotanya. Setahun kemudian, melalui koordinasi dengan perangkat desa setempat, BUMDes Maju Bersama mendapatkan suntikan modal dari Pemerintah Desa Sidomulyo yang diambil dari dana desa. Aset BUMDes Maju Bersama sampai dengan akhir tahun 2021 sudah mencapai Rp104.369.000,00.

Sejak awal berdiri, BUMDes Maju Bersama mengelola usaha perkebunan kelapa sawit, pengelolaan pasar desa, penyewaan kios, dan agen BRILink. BUMDes Maju Bersama memanfaatkan lahan di bantaran sungai sepanjang 2 km untuk ditanami kelapa sawit. Selain menjadi usaha BUMDes, penanaman kelapa sawit juga ditujukan untuk mencegah tanah longsor.

Usaha pengelolaan pasar desa dilatarbelakangi oleh banyaknya pedagang yang berjualan di pinggir jalan sehingga membahayakan keselamatan pengguna jalan dan masyarakat. Atas kondisi tersebut, BUMDes Maju Bersama berkoordinasi dengan perangkat desa berinisiatif mendirikan pasar desa agar ada tempat jual-beli yang aman dan nyaman bagi masyarakat. Pasar ini hanya beroperasi setiap hari Kamis sehingga disebut dengan Pasar Kamis.

Usaha selanjutnya yang dikelola oleh BUMDes Maju Bersama adalah menjadi Agen BRILink dengan cara menitipkan usaha ke kios. Hal ini dilakukan agar BUMDes tidak perlu menggaji karyawan sehingga hasil usahanya dapat lebih maksimal. Pendapatan rata-rata dari usaha BRILink ini diperkirakan mencapai 1 hingga 2 juta rupiah per bulan. Sampai dengan tahun 2021 ini, ada 2 (dua) agen BRILink yang dikelola oleh BUMDes Maju Bersama.

Pada tahun 2019, BUMDes Maju Bersama mendapatkan tambahan modal dari dana desa yang sebagiannya digunakan untuk membangun kantor BUMDes dan beberapa kios yang kemudian disewakan. Usaha penyewaan kios juga menjadi salah satu sumber pendapatan BUMDes yang cukup menjanjikan. BUMDes Maju Bersama terus berupaya mengembangkan usahanya, dimana salah satunya adalah usaha pengolahan pupuk organik. Usaha ini dipandang potensial mengingat banyak warga Desa Sidomulyo yang memiliki hewan ternak tetapi belum bisa memanfaatkan dan mengolah limbah kotorannya. (<https://mediabanjarmasin.com>)

#### **D. Relasi antara Kepala Desa dan Kesuksesan BUMDes**

Harus diakui bahwa kepala desa memegang peran sentral menyangkut segala urusan di desa, termasuk urusan pemerintahan dan BUMDes. Bahkan, pada beberapa kasus, kepala desa menjadi pihak paling dominan dalam pengambilan keputusan menyangkut BUMDes.

Sebagaimana telah disebutkan bahwa dalam organisasi BUMDes kepala desa pada dasarnya bertindak sebagai penasihat. Selain itu, pemerintah desa menguasai kepemilikan saham terbesar BUMDes (mencapai 60 persen). Oleh karena itu, sangat wajar jika kepala desa memegang peran sekaligus tanggung jawab yang besar atas keberlangsungan dan keberhasilan BUMDes di desanya.

Posisi sentral kepala desa bagi keberhasilan BUMDes setidaknya berkaitan dengan beberapa hal sebagai berikut.

##### **1. Hubungan kepala desa dengan BPD**

Dalam struktur pemerintahan desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai tiga fungsi utama, yaitu membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa (Raperdes) menjadi Peraturan Desa (Perdes) bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa, serta mengawasi kinerja kepala desa. Sementara dalam struktur BUMDes, BPD merupakan salah satu bagian dari Musyawarah Desa. Sehubungan dengan itu, kepala desa harus memiliki hubungan yang baik dengan BPD untuk kelancaran roda organisasi pemerintahan desa serta keberhasilan BUMDes.

##### **2. Proses pemilihan kepala desa**

Jabatan kepala desa dapat dikatakan sebagai jabatan politik di tingkat desa karena kepala desa dipilih secara langsung. Kecerdasan dan kearifan masyarakat desa dalam memilih kepala desa sangat menentukan kemajuan desa yang bersangkutan. Oleh karena posisi kepala desa sangat menentukan jalannya pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan di desa, maka sosok yang terpilih

haruslah individu yang punya visi, keahlian, dan kepemimpinan yang mumpuni. Proses terpilihnya kepala desa secara partisipatif, transparan dan akuntabel dapat mengarahkan masyarakat desa untuk tidak terjebak dalam pemilihan kepala desa yang sarat kepentingan sesaat. Dengan demikian masyarakat akan mendapatkan pemimpin yang amanah untuk memajukan desa, termasuk di bidang perekonomian melalui BUMDes yang berkualitas.

### 3. Penyertaan modal

Aspek modal merupakan unsur penting bagi berdiri dan berjalannya BUMDes. Penyertaan modal oleh pemerintah desa merupakan keniscayaan karena pihak ini menguasai paling sedikit 60 persen kepemilikan saham pada BUMDes. Kepala desa harus secara bijak menyisihkan dana yang diterima desa, misalnya dari dana desa, untuk keperluan pembentukan BUMDes atau sebagai suntikan modal jika BUMDes sudah terbentuk.

### 4. Pemilihan pengurus BUMDes

Peran kepala desa dalam keberlangsungan dan keberhasilan BUMDes sangatlah besar. Meskipun tidak mengelola secara langsung, namun kepala desa memegang kuasa untuk memilih dan menetapkan unsur pengurus BUMDes. Selain sebagai bagian dari Musyawarah Desa, tata organisasi BUMDes menempatkan kepala desa sebagai penasihat atau menguasai penasihat kepada pihak yang ditunjuknya. Kepala desa juga mempunyai kewenangan untuk mengusulkan personel yang akan diangkat menduduki jabatan pengawas serta pelaksana operasional atau direktur BUMDes. Posisi ini menuntut kepala desa secara pintar memilih individu yang benar-benar tepat sesuai keahlian dan kompetensi untuk memegang jabatan pengawas dan pelaksana operasional BUMDes.

Penunjukkan individu secara serampangan dapat membahayakan kelangsungan BUMDes.

**5. Jaringan sosial kepala desa**

Seorang kepala desa tentunya mempunyai jaringan sosial yang luas. Apalagi bagi kepala desa yang berlatarbelakang *businessman*. Jaringan sosial kepala desa yang luas bisa menjadi nilai tambah bagi BUMDes jika dimanfaatkan dengan baik. Kepala desa dapat secara aktif terlibat dalam mengenalkan keberadaan BUMDes beserta produk unggulan yang dipasarkan sehingga pangsa konsumen semakin luas.

**6. Sikap menghadapi masalah pada BUMDes**

Dapat dikatakan bahwa kepala desa mempunyai tanggung jawab besar terhadap keberadaan dan keberlangsungan BUMDes. Bisa jadi, setiap masalah yang menimpa BUMDes menjadi masalah pula bagi kepala desa. Oleh karenanya kepala desa tidak boleh lari dari permasalahan yang terjadi pada BUMDes. Seorang kepala desa harus bisa memberikan jalan keluar bagi permasalahan tersebut.

**E. Pemanfaatan Media Sosial untuk Kemajuan BUMDes**

Sebagai sebuah unit usaha, BUMDes tentu berkeinginan memajukan usaha dan memperoleh keuntungan dari hasil usaha yang dijalankannya. Banyak sekali media yang dapat dimanfaatkan oleh BUMDes untuk memajukan usaha, salah satunya adalah media sosial. Pada era digital seperti sekarang ini, tak dapat dipungkiri bahwa penguasaan dan penggunaan teknologi informasi sangat membantu pemasaran. Berbagiragam media sosial, seperti Facebook, Instagram, dan sebagainya dapat dimanfaatkan untuk mempromosikan dan memasarkan suatu produk. Berbagai artikel telah membahas peran penting internet dan media sosial sebagai daya dukung usaha, termasuk yang usaha yang dijalankan oleh BUMDes, misalnya artikel berjudul “Pentingnya Media Sosial untuk Usaha BUMDes”

(<https://blog.bumdes.id>), “Manfaat Media Sosial bagi Unit Usaha BUMDes” (<https://www.desabisa.com>), dan masih banyak lagi.

Komoditas desa bukan hanya dapat dipasarkan di lokal desa saja, tetapi juga untuk jangkauan pasar yang lebih luas. Untuk memperluas jangkauan pasar, dukungan teknologi internet sangat dimungkinkan untuk digunakan. Apalagi Kemendes PDTT telah menyediakan sarana *website* untuk memperkenalkan produk atau komoditi unggulan yang dipasarkan oleh BUMDes, yaitu <http://bumdes.kemendes.go.id>.

Lantas, bagaimana internet dan media sosial mampu menjadi daya dukung keberhasilan BUMDes? Berdasarkan artikel-artikel yang ada, berikut ini beberapa cara dan peran internet dan media sosial bagi keberlangsungan perjalanan usaha BUMDes.

1. Mengenalkan profil desa dan BUMDes

Potensi sebuah desa dan kegiatan usaha yang dilakukan perlu dikenal luas, baik oleh masyarakat desa yang bersangkutan maupun oleh kalangan yang lebih luas. Dengan keberadaan teknologi internet, desa dan BUMDes dapat menampilkan profil serta unit usahanya di laman media sosial sehingga dikenal secara luas. Hal ini sangat mungkin dilakukan mengingat kecenderungan masyarakat zaman sekarang terhadap internet terhitung tinggi.

2. Memangkas biaya promosi

Promosi merupakan langkah yang tepat bila BUMDes ingin memperkenalkan suatu produk atau komoditas kepada khalayak agar mau membeli dan menggunakan produk tersebut. Ada dua sifat promosi yang digunakan, yaitu promosi iklan berbayar atau promosi secara mandiri alias gratis. Media sosial semacam Facebook, Instagram, Twitter, WhatsApp, atau bahkan Youtube, sangat mungkin dimanfaatkan untuk promosi secara mandiri.

3. Memperluas pangsa pasar

Teknologi internet dan *smartphone* sudah mencapai pelosok desa. Dapat dikatakan bahwa kini, sekian banyak

orang dari segala kalangan usia mengakses internet setiap harinya. Dengan demikian, informasi terkait pemerintahan desa dan BUMDes semakin mudah diakses. Sebaliknya, pengelola BUMDes juga dapat lebih mengenal target dan pangsa konsumennya karena salah satu kunci sukses kegiatan bisnis adalah mengenal pelanggan secara lebih dekat. Melalui internet pula pengelola BUMDes terbantu untuk menemukan konsumen baru yang potensial. Bahkan tidak tertutup kemungkinan bahwa BUMDes menjalankan bisnisnya secara *online* dengan pangsa pasar tidak terbatas jarak.

4. Konsumen terbantu untuk mengenal dan menjangkau produk BUMDes

Lewat internet dan media sosial, konsumen tidak perlulagi datang langsung untuk mengetahui BUMDes dan produk atau komoditas yang dipasarkannya. Itulah mengapa BUMDes dapat bertransformasi menjadi *online shop* bagi pemasaran produknya. Bagi BUMDes yang mempunyai unit usaha destinasi wisata, keberadaan mediasosial bahkan menjadi sangat penting untuk memperkenalkan objek wisata yang ada.

## **F. Strategi Pembinaan dan Pengembangan BUMDes**

Pemerintah secara serius menginginkan BUMDes dapat berkembang sebagai pondasi perekonomian bangsa. Keseriusan ini ditunjukkan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 sebagai langkah penguatan BUMDes. Berdasarkan peraturan tersebut, dianggap perlu mengupayakan pembinaan dan pengembangan BUMDes agar benar-benar dapat menjadi penguat perkonomian dan kesejahteraan masyarakat desa. Dalam materi sosialisasi Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021, dijelaskan mengenai strategi pembinaan dan pengembangan BUMDes.

## 1. Strategi Pembinaan

Ada tujuh strategi pembinaan BUMDes serta penjabarannya sebagai berikut.

- a. Penguatan kelembagaan dan status badan hukum BUMDes. Strategi ini dilakukan melalui beberapa langkah, yaitu:
  - 1) Penyuluhan/sosialisasi badan hukum BUMDes.
  - 2) Pemantauan dan pembinaan peraturan perundang-undangan di tingkat daerah terkait BUMDes.
  - 3) Peningkatan kapasitas penyusunan anggaran dasar dan anggaran rumah tangga BUMDes.
  - 4) Penguatan citra BUMDes.
  - 5) Diseminasi praktek terbaik dunia usaha dan BUMDes.
  - 6) Penyelenggaraan konsultasi dan pendampingan terkait kelembagaan BUMDes.
  - 7) Penguatan koordinasi antar para *stakeholder* dalam pengembangan BUMDes.
  - 8) Penyediaan klinik konsultasi BUMDes yang berfungsi memberikan bantuan penyelesaian masalah.
- b. Peningkatan kualitas manajemen dan penguatan organisasi BUMDes. Kegiatan yang dilaksanakan dalam rangka mewujudkan strategi ini adalah:
  - 1) Peningkatan efektivitas peran dan fungsi organisasi BUMDes termasuk Musyawarah Desa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas.
  - 2) Peningkatan kapasitas penasihat, pelaksana operasional, pengawas, dan pegawai dalam penyusunan dan pelaksanaan rencana program kerja.
  - 3) Peningkatan efektivitas manajemen dan tata laksana organisasi termasuk penerapan standar operasional manajemen dan standar operasional prosedur.
  - 4) Pendampingan di bidang restrukturisasi organisasi.
- c. Penguatan pengelolaan usaha BUMDes. Strategi ini ditempuh antara lain melalui:
  - 1) Pendirian dan pengembangan unit usaha BUMDes.

- 2) Pendampingan dan peningkatan teknik pengolahan dan produksi.
  - 3) Standardisasi proses pengolahan dan produksi.
  - 4) Peningkatan kemampuan pengendalian mutu.
  - 5) Pendampingan di bidang pemasaran.
  - 6) Diversifikasi bisnis pada usaha BUMDes.
- d. Penguatan kerja sama atau kemitraan, dilakukan lewat:
- 1) Fasilitasi dan penguatan kerja sama antar BUMDes.
  - 2) Fasilitasi dan penguatan kerja sama BUMDes dengan dunia usaha.
  - 3) Fasilitasi dan penguatan kerja sama BUMDes dengan lembaga pembiayaan/keuangan.
  - 4) Fasilitasi dan penguatan kerja sama BUMDes dengan lembaga pemerintah.
  - 5) Fasilitasi dan penguatan kerjasama BUMDes dengan *e-commerce*.
- e. Penguatan pengelolaan aset dan permodalan. Strategi ini dilaksanakan antara lain melalui:
- 1) Perluasan sumber pendanaan.
  - 2) Perluasan akses ke lembaga penjaminan.
  - 3) Perluasan akses terhadap sumber pembiayaan.
  - 4) Pengembangan pembiayaan modal kerja dan modal investasi.
- f. Peningkatan kualitas pengelolaan administrasi pelaporan dan akuntabilitas. Beberapa langkah yang dilakukandalam strategi ini antara lain:
- 1) Peningkatan kapasitas dan pemahaman tentang *Good Corporate Governance* (GCG).
  - 2) Peningkatan efektivitas tata laksana administrasi organisasi, keuangan dan usaha yang transparan dan akuntabel.
  - 3) Peningkatan kapasitas dan pemahaman tentang pembukuan dan laporan keuangan badan usaha.

- g. Penguatan pengelolaan keuntungan dan manfaat bagi desa dan masyarakat desa. Strategi ini dijabarkan dalam kegiatan:
- 1) Pemanfaatan potensi desa dan nilai keekonomian budaya di desa.
  - 2) Inkubasi dan konsolidasi kegiatan usaha masyarakat desa.
  - 3) Peningkatan nilai tambah produk.
  - 4) Peningkatan daya saing dan produktivitas usaha.
  - 5) Bimbingan teknis pengembangan produk.
  - 6) Fasilitasi pengembangan layanan umum yang disediakan oleh BUMDes.

## **2. Strategi Pengembangan**

Strategi pengembangan BUMDes dilaksanakan melalui beberapa program/kegiatan antara lain yaitu:

- a. Pelatihan pengembangan usaha dan kewirausahaan sesuai kebutuhan dan pertumbuhan usaha.
- b. Forum komunikasi komunitas secara periodik dan berkesinambungan.
- c. Penyelenggaraan temu usaha dalam bentuk seminar/kunjungan usaha dan sejenisnya secara periodik dan berkesinambungan.
- d. Penyelenggaraan temu kemitraan antar sesama BUMDes dengan usaha ekonomi lain.
- e. Fasilitasi peningkatan akses permodalan.
- f. Peningkatan akses serta fasilitasi pengadaan sarana dan prasarana produksi, pengolahan bahan baku, bahan penolong dan kemasan.
- g. Fasilitasi akses BUMDes kepada sumber informasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna.
- h. Pemberdayaan dan peningkatan akses BUMDes ke sumber informasi bisnis.
- i. Dukungan promosi produk termasuk penyediaan infrastruktur promosi

- j. Dukungan pengembangan jaringan pemasaran dan distribusi, serta perluasan jangkauan pemasaran.
- k. Penyelenggaraan pelatihan dan penguatan kapasitas pemasaran produk melalui media digital.



## **BAB 9**

### **PERANGKAT ATURAN TERKAIT DESA**

Sejarah bangsa Indonesia menunjukkan bahwa keberadaan desa telah dikenal jauh sebelum masa kemerdekaan, bahkan sebelum para penjajah negeri ini datang, yaitu zamankerajaan-kerajaan Nusantara. Desa sebagai lembaga pemerintahan terendah telah ada sejak dulu dan bukan merupakan produk impor melainkan murni asli Indonesia. Sifat otonom dalam pemerintahan desa juga telah tersemat sejak dulu. Pusat kerajaan tidak mengatur desa, melainkan memberi keleluasaan kepada desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahannya sesuai adat istiadat serta tata caranya sendiri (Surianingrat dalam Nurcholis, 2011).

Negara sangat serius dalam menyikapi keberadaan desa. Hal ini sudah tergambar sejak awal kemerdekaan. Saat itu, para *founding father* menginginkan desa menjadi dasar kelembagaan dalam penyusunan struktur pemerintahan. Penjelasan Pasal 18 UUD 1945 (sebelum perubahan) menyebutkan bahwa, “Dalam teritori Negara Indonesia terdapat lebih kurang 250 “*Zelfbesturende landschappen*” dan “*Volksgemeenschappen*”, seperti desa di Jawa dan Bali, nagari 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 menghormati kedudukan daerah-daerah istimewa tersebut. Keberadaan desa tetap diakui dan diberikan jaminan keberlangsungan hidupnya. Meskipun dalam suatu negara kesatuan perlu terdapat homogenitas, tetapi Indonesia tetap memberikan pengakuan dan jaminan terhadap keberadaan kesatuan masyarakat hukum dan kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya. Kaitannya dengan susunan dan penyelenggaraan pemerintahan daerah, setelah perubahan UUD 1945, pengaturan desa mengacu pada ketentuan Pasal 18. Pengakuan terhadap kesatuan masyarakat hukum adat dipertegas

melalui ketentuan dalam Pasal 18B ayat (2) yang menyatakan bahwa, “Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang”.

Keseriusan negara sehubungan dengan posisi desa dalam tata pemerintahan diwujudkan sejak awal kemerdekaan melalui beberapa pengaturan tentang desa, antara lain yaitu:

1. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah.
2. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
3. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah.
4. Undang-Undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia.
5. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah.
6. Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa.
7. Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.
8. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Berikut ini adalah ringkasan peraturan perundang-undangan yang berisi pengaturan tentang desa.

## **A. Undang-Undang Terkait Desa**

### **1. Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014**

Pengaturan mengenai desa mulai dari Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1948 hingga Undang-Undang Nomor 32 Tahun

2004 nyatanya belum dapat mawadahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa serta tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan. Oleh karena itu, dengan tetap menjunjung tinggi amanat konstitusi, negara menetapkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, sebagai bentuk penjabaran dari amanat UUD 1945, khususnya Pasal 18 dan Pasal 18B ayat (2) guna mewujudkan beberapatujuan berikut.

1. Memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI.
2. Memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa dalam sistem ketatanegaraan demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia.
3. Melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa.
4. Mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama.
5. Membentuk pemerintahan desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab.
6. Meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum.
7. Meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional.
8. Memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional.
9. Memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 disusun dengan mengedepankan azas-azas sebagai berikut.

1. Rekognisi, yaitu pengakuan terhadap hak asal usul.
2. Subsidiaritas, yaitu penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.
3. Keberagaman, yaitu pengakuan dan penghormatan terhadap sistem nilai yang berlaku di masyarakat desa, tetapi dengan tetap mengindahkan sistem nilai bersama dalam kehidupan berbangsa dan bernegara.
4. Kebersamaan, yaitu semangat untuk berperan aktif dan bekerja sama dengan prinsip saling menghargai antara kelembagaan di tingkat desa dan unsur masyarakat desa dalam membangun desa.
5. Kegotongroyongan, yaitu kebiasaan saling tolong-menolong untuk membangun desa.
6. Kekeluargaan, yaitu kebiasaan warga masyarakat desa sebagai bagian dari satu kesatuan keluarga besar masyarakat desa.
7. Musyawarah, yaitu proses pengambilan keputusan yang menyangkut kepentingan masyarakat desa melalui diskusi dengan berbagai pihak yang berkepentingan.
8. Demokrasi, yaitu sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Mahaesa.
9. Kemandirian, yaitu suatu proses yang dilakukan oleh Pemerintah Desa dan masyarakat desa untuk melakukan suatu kegiatan dalam rangka memenuhi kebutuhannya dengan kemampuan sendiri.
10. Partisipasi, yaitu turut berperan aktif dalam suatu kegiatan.
11. Kesetaraan, yaitu kesamaan dalam kedudukan dan peran.

12. Pemberdayaan, yaitu upaya meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat desa melalui penetapan kebijakan, program, dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.
13. Keberlanjutan, yaitu suatu proses yang dilakukan secara terkoordinasi, terintegrasi, dan berkesinambungan dalam merencanakan dan melaksanakan program pembangunan desa.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan beberapa ketentuan menyangkut desa dalam Pasal 1 sebagai berikut.

1. 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 NKRI.
2. Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan NKRI.
3. Pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.
4. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) atau yang disebut dengan nama lain adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis.
5. Musyawarah desa atau yang disebut dengan nama lain adalah musyawarah antara BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

6. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
7. Peraturan desa adalah peraturan perundang-undang yang ditetapkan oleh kepala desa setelah dibahas dan disepakati bersama BPD.
8. Pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
9. Kawasan perdesaan adalah kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi.
10. 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.
11. Aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDDes) atau perolehan hak lainnya yang sah.
12. Pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.

## 2. Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja atau yang lebih dikenal secara luas sebagai *omnibuslaw* ditetapkan oleh negara dengan tujuan utama yakni mewujudkan masyarakat Indonesia yang sejahtera, adil, dan makmur berdasarkan Pancasila dan UUD 1945 melalui berbagai upaya untuk memenuhi hak warga negara atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Lewat adanya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020, beberapa ketentuan dalam peraturan perundangan yang telah ada sebelumnya diubah guna menyesuaikan arah prioritas pembangunan nasional.

Sehubungan dengan keberadaan desa, beberapa ketentuan diubah seiring dengan prioritas pemulihan ekonomi nasional berbasis desa. Ketentuan yang diubah melalui Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 antara lain adalah:

1. Ketentuan dalam Pasal 48 Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang sehingga berbunyi:
  - (1) Penataan ruang kawasan perdesaan diarahkan untuk:
    - a. pemberdayaan masyarakat perdesaan;
    - b. pertahanan kualitas lingkungan setempat dan wilayah yang didukungnya;
    - c. konservasi sumber daya alam;
    - d. pelestarian warisan budaya lokal;
    - e. pertahanan kawasan lahan abadi pertanian pangan untuk ketahanan pangan; dan
    - f. penjagaan keseimbangan pembangunan perdesaan-perkotaan.
  - (2) Ketentuan lebih lanjut mengenai perlindungan terhadap kawasan lahan abadi pertanian pangan sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e diatur dalam Undang-Undang.
  - (3) Penataan ruang kawasan perdesaan diselenggarakan pada:
    - a. kawasan perdesaan yang merupakan bagian wilayah kabupaten; atau

- b. kawasan yang secara fungsional berciri perdesaan yang mencakup 2 (dua) atau lebih wilayah kabupaten pada satu atau lebih wilayah provinsi.
- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai penataan ruang kawasan perdesaan diatur dalam Peraturan Pemerintah.
- 2. Ketentuan dalam Pasal 1 angka 6 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa diubah, sehingga berbunyi “Badan Usaha Milik Desa, yang selanjutnya disebut BUM Desa, adalah Badan Hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
- 3. Ketentuan Pasal 87 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 diubah sehingga berbunyi:
  - (1) Desa dapat mendirikan BUMDesa.
  - (2) BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan.
  - (3) BUMDesa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - (4) BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dapat membentuk unit usaha berbadan hukum sesuai dengan kebutuhan dan tujuan.
  - (5) Ketentuan lebih lanjut mengenai BUMDesa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), ayat (2), ayat(3), dan ayat (4) diatur dengan Peraturan Pemerintah.

## **B. Peraturan Pemerintah Terkait Desa**

### **1. Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014**

Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, yang merupakan peraturan pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6

Tahun 2014 tentang Desa, berisi tentang pengaturan lebih lanjut dari ketentuan yang tercantum dalam beberapa pasal pada Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014. Beberapa pasal yang dimaksud antara lain adalah Pasal 31 ayat (3); Pasal 40 ayat (4); Pasal 47 ayat (6); Pasal 50 ayat (2); Pasal 53 ayat (4); Pasal 66 ayat (5); Pasal 75 ayat (3); Pasal 77 ayat (3); dan Pasal 118 ayat (6).

Tujuan pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 adalah untuk mengoptimalkan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Dengan demikian, penyelenggaraan desa akan memenuhi kriteria kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi.

Peraturan Pemerintah ini menjadi pedoman bagi pemerintah dan pemerintah daerah, masyarakat, serta *stakeholder* lainnya untuk mewujudkan desa yang maju, mandiri, dan sejahtera tanpa harus kehilangan jati diri. Lingkup pengaturan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 meliputi:

1. Penataan desa
2. Kewenangan desa
3. Pemerintahan desa
4. Tata cara penyusunan peraturan di desa
5. Keuangan dan kekayaan desa
6. Pembangunan desa dan pembangunan kawasan perdesaan
7. Badan usaha milik desa
8. Kerja sama desa
9. Lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat desa
10. Pembinaan dan pengawasan desa oleh camat.

Sehubungan dengan pemerintahan desa, diatur secara terperinci beberapa hal, yaitu tentang:

1. Tata cara pemilihan kepala desa

2. Kedudukan, persyaratan, mekanisme pengangkatan perangkat desa
3. Besaran penghasilan tetap, tunjangan, dan penerimaan lain yang sah bagi kepala desa dan perangkat desa
4. Penempatan perangkat desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil
5. Tata cara pemberhentian kepala desa dan perangkat desa

Berkaitan dengan keuangan dan kekayaan desa, diatur beberapa ketentuan antara lain:

1. Ketentuan tentang Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari APBD kabupaten/kota
2. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota
3. Penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten/kota ke desa
4. Penggunaan belanja desa
5. Penyusunan APBDesa
6. Pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa
7. Pengelolaan kekayaan Desa

Seiring dengan tata pemerintahan yang dinamis dan tuntutan situasi serta kondisi yang berlangsung, beberapa ketentuan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 mengalami perubahan. Perubahan pertama dilakukan melalui Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 dan perubahan kedua melalui Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019. Perubahan ini dimaksudkan untuk menyempurnakan beberapa ketentuan guna memperkuat azas kedudukan desa sebagai kesatuan masyarakat hukum dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Perubahan juga diarahkan untuk memperkuat sinergitas implementasi kebijakan terkait desa.

Dalam perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014, diatur antara lain ketentuan tentang rincian besaran penghasilan tetap (nilai minimal) bagi kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa. Hal ini dimaksudkan sebagai bentuk perhatian terhadap aspek kesejahteraan perangkat desa agar penghasilan tetap yang diterima selaras dengan tugas dan tanggung jawabnya. Pada gilirannya, kesejahteraan tersebut diharapkan dapat bermuara pada meningkatnya kinerja dan kualitas pelayanan penyelenggaraan pemerintahan desa. Ketentuan tentang penghasilan tetap kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa yang tercantum pada Pasal 81 diubah sehingga pasal ini berbunyi:

- (1) Penghasilan tetap diberikan kepada kepala desa, sekretaris desa, dan perangkat desa lainnya dianggarkan dalam APBDDesa yang bersumber dari ADD.
- (2) Bupati/walikota menetapkan besaran penghasilan tetap kepala desa, sekretaris desa, dan perangkat desa lainnya, dengan ketentuan:
  - a. besaran penghasilan tetap kepala desa paling sedikit Rp2.426.640,00 (dua juta empat ratus dua puluh enam ribu enam ratus empat puluh rupiah) setara 120% (seratus dua puluh per seratus) dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a;
  - b. besaran penghasilan tetap sekretaris desa paling sedikit Rp2.224.420,00 (dua juta dua ratus dua puluh empat ribu empat ratus dua puluh rupiah) setara 110% (seratus sepuluh per seratus) dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a; dan
  - c. besaran penghasilan tetap perangkat desa lainnya paling sedikit Rp2.022.200,00 (dua juta dua puluh dua ribu dua ratus rupiah) setara 100% (seratus per seratus) dari gaji pokok Pegawai Negeri Sipil golongan ruang II/a.
- (3) Dalam hal ADD tidak mencukupi untuk mendanai penghasilan tetap minimal kepala desa, sekretaris desa,

dan perangkat desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dapat dipenuhi dari sumber lain dalam APBDesa selain Dana Desa.

- (4) Ketentuan lebih lanjut mengenai besaran penghasilan tetap kepala desa, sekretaris desa, dan perangkat desa lainnya sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diatur dan ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

## **2. Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014**

Sesuai ketentuan, desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli desa (PADes), bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Pendapatan tersebut digunakan untuk mendanai kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa, yaitu penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan.

Bentuk dari alokasi anggaran dari APBN adalah berupa dana desa. Untuk keperluan tersebut, maka ditetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dana desa diamanatkan untuk mendanai keseluruhan kewenangan desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas. Anggaran untuk dana desa ditetapkan sebesar 10 persen dari total dana transfer ke daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum mencapai 10 persen, anggaran dana desa dipenuhi melalui realokasi dari belanja pusat dari program yang berbasis desa. Kementerian/lembaga mengajukan anggaran untuk program yang berbasis desa untuk ditetapkan sebagai sumber dana desa. Apabila telah mencapai 10 persen dari total dana transfer ke daerah, maka penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme Bendahara Umum Negara.

Meskipun penggunaan dana desa menjadi hak desa, namun mengingat dana ini bersumber dari belanja pusat maka pemerintah mempunyai diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan dana desa. Penetapan prioritas penggunaan dana oleh pemerintah tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab desa.

Dana desa yang telah ditetapkan dalam APBN disalurkan ke desa melalui dua tahap, yaitu:

1. Tahap pertama, menteri mengalokasikan dana desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis.
2. Tahap kedua, berdasarkan besaran dana desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan dana desa kepada setiap desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Pengalokasian dana desa lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan sebagai bentuk upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan penanggulangan kemiskinan. Dalam rangka mewujudkan pengelolaan dana desa yang tertib, transparan, akuntabel, dan berkualitas, pemerintah dan kabupaten/kota diberi kewenangan untuk dapat memberikan sanksi berupa penundaan penyaluran dana desa apabila laporan penggunaan tidak/terlambat disampaikan. Di samping itu, sanksi berupa pengurangan dana desa juga dapat diberikan apabila penggunaannya tidak sesuai dengan prioritas, pedoman umum,

pedoman teknis, atau terjadi penyimpanan uang dalam bentuk deposito lebih dari dua bulan.

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 selanjutnya diubah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015. Perubahan dilakukan dengan mengedepankan aspek pembangunan desa yang lebih merata dan berkeadilan serta merupakan tekad kuat pemerintah dalam rangka memenuhi amanat konsitusi. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan anggaran dana desa yang belum mencapai 10 persen dari dana transfer ke daerah. Perubahan juga mencakup pada penghitungan atau formula pengalokasian dana desa dimanahal ini dimaksudkan untuk menjaga agar tidak terjadi kesenjangan yang tinggi antardesa atas besaran dana desa yang diterima. Dengan demikian sebaran dana desa dapat lebih merata dan berkeadilan.

Beberapa materi perubahan yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 antara lain adalah:

1. Penentuan prioritas penggunaan dana desa beserta pedoman umum penggunaannya oleh Kementerian Desa PDTT setelah berkoordinasi dengan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perencanaan pembangunan nasional, Menteri Keuangan, Menteri Dalam Negeri, dan menteri teknis/pimpinan lembaga pemerintah non-kementerian.
2. Pengalokasian dana desa secara berkeadilan berdasarkan alokasi dasar dan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota yang bersumber dari kementerian yang berwenang dan/atau lembaga yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang statistik. Hal ini untuk mewujudkan pembangunan desa yang lebih merata dan berkeadilan.
3. Perhitungan formula pengalokasian dana desa.
4. Tahapan pemenuhan dana desa sampai dengan 10 persen dari dana transfer ke daerah.

5. Peta jalan kebijakan pemerintah dalam pemenuhan anggaran dana desa.

Untuk menyempurnakan kebijakan dana desa, pemerintah selanjutnya menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 sebagai perubahan kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014. Perubahan ini dimaksudkan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi penggunaan dana desa melalui penyempurnaan tahapan penyaluran. Percepatan penyaluran dana desa tetap harus memperhatikan aspek akuntabilitas sehingga penyaluran tetap dilaksanakan berdasarkan kinerja atas penggunaan dana desa tahap sebelumnya. Dalam rangka mendorong kinerja penyaluran dan penggunaan dana desa yang telah disalurkan tersebut, mekanisme pelaporan dana desa baik dari desa ke kabupaten/kota maupun dari kabupaten/kota ke pemerintah lebih dipertajam sehingga pelaporan tersebut dibuat sejalan dengan penyaluran dana desa.

Perubahan yang termuat dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 juga mengatur perihal sisa dana desa baik di Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) maupun Rekening Kas Desa (RKD). Pengaturan sisa dana desa, khususnya pada RKUD, dimaksudkan agar sisa dana dapat digunakan secara lebih fleksibel tanpa harus mengubah APBD.

### **3. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021**

Keberadaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) hakikatnya telah diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014. Seiring dengan ditetapkannya Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja, maka pemerintah kemudian menetapkan instrumen pengaturan BUMDes secara terpisah, yaitu berupa Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa.

Undang-Undang Cipta Kerja menegaskan kedudukan BUMDes sebagai badan hukum yang didirikan oleh desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi

dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Atas status badan hukum tersebut, peran BUMDes semakin penting sebagai konsolidator produk/jasa masyarakat, produsen berbagai kebutuhan masyarakat, inkubator usaha masyarakat, penyedia layanan publik, dan berbagai fungsi lainnya.

BUMDes dapat menjadi penyumbang pendapatan asli desa sehingga BUMDes diyakini dapat menjadi salah satu kekuatan pengungkit kemandirian desa. Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 ditetapkan untuk menjadi landasan hukum bagi pembentukan dan pengelolaan BUMDes sebagai badan hukum yang pengaturannya disesuaikan dengan prinsip-prinsip korporasi pada umumnya, namun tetap menempatkan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan sebagai pilar utamanya. Semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan diwujudkan secara nyata dengan menempatkan musyawarah desa sebagai organ tertinggi dalam pengambilan keputusan BUMDes. Dalam Peraturan Pemerintah ini, diatur secara rinci beberapa hal berikut.

1. Perangkat organisasi BUMDes/BUMDes Bersama yang terdiri atas:
  - a. musyawarah desa/musyawarah antardesa;
  - b. penasihat;
  - c. pelaksana operasional;
  - d. pengawas
2. Wewenang dan tugas masing-masing perangkat organisasi, tata kerja dan tata hubungan antarperangkat organisasi, serta ketentuan untuk memastikan perangkat organisasi dapat melaksanakan tugas dan wewenangnya secara profesional, efisien, efektif, dan akuntabel
3. Pendirian BUMDes/BUMDes bersama, Anggaran Dasar (AD) dan Anggaran Rumah Tangga (ART)
4. Organisasi dan pegawai
5. Rencana program kerja, kepemilikan, modal, aset dan pinjaman

6. Unit usaha
7. Pengadaan barang/jasa
8. Kemudahan perpajakan dan retribusi
9. Kerja sama
10. Pertanggungjawaban
11. Pembagian hasil usaha, kerugian, penghentian kegiatan usaha
12. Pembinaan dan pengembangan

Ketentuan umum yang disebutkan dalam Pasal 1 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 menjelaskan beberapa pengertian dan pemahaman terkait BUMDes sebagai berikut.

1. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah badan hukum yang didirikan oleh desa dan/atau bersama desa-desa guna mengelola usaha, memanfaatkan aset, mengembangkan investasi dan produktivitas, menyediakan jasa pelayanan, dan/atau menyediakan jenis usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.
2. Usaha BUMDes adalah kegiatan di bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum yang dikelola secara mandiri oleh BUMDes.
3. Unit Usaha BUMDes adalah badan usaha milik BUMDes yang melaksanakan kegiatan bidang ekonomi dan/atau pelayanan umum berbadan hukum yang melaksanakan fungsi dan tujuan BUMDes.
4. Anggaran Dasar adalah ketentuan pokok tata laksana organisasi BUMDes yang merupakan bagian tidak terpisahkan dari Peraturan Desa atau Peraturan Bersama Kepala Desa tentang pendirian BUMDes.
5. Organisasi BUMDes adalah kelengkapan organisasi BUMDes yang terdiri atas musyawarah desa/musyawarah antardesa, penasihat, pelaksana operasional, dan pengawas.

6. Aset BUMDes adalah harta atau kekayaan milik BUMDes, baik yang berupa uang maupun benda lain yang dapat dinilai dengan uang baik berwujud ataupun tidak berwujud, sebagai sumber ekonomi yang diharapkan memberikan manfaat atau hasil.

## **C. Peraturan Kementerian Terkait Desa**

### **1. Peraturan Menteri Dalam Negeri**

Beberapa peraturan Menteri Dalam Negeri terkait desa yang ditetapkan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain sebagai berikut.

#### **a. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014**

Pemberlakuan Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa mencabut Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 memuat beberapa ketentuan antara lain berikut.

1. Musyawarah perencanaan pembangunan desa adalah musyawarah antara BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan untuk menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan desa yang didanai oleh APBDes, swadaya masyarakat desa, dan/atau APBD kabupaten/kota.
2. Pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa. Upaya ini mencakup bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pembangunan desa dilaksanakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan seluruh masyarakat desa dalam semangat gotong royong.
3. Perencanaan pembangunan desa adalah proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemerintah desa dengan melibatkan BPD dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber

daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa. Penyusunan perencanaan pembangunan desa disesuaikan dengan kewenangan desa yang mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

4. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa dan kawasan perdesaan yang dikoordinasikan oleh kepala desa dengan mengedepankan kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.
5. Pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa.
6. Pengkajian keadaan desa adalah proses penggalian dan pengumpulan data mengenai keadaan obyektif masyarakat, masalah, potensi, dan berbagai informasi terkait yang menggambarkan secara jelas dan lengkap kondisi serta dinamika masyarakat desa.
7. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDesa), adalah rencana kegiatan pembangunan desa untuk jangka waktu enam tahun. RPJMDesa selanjutnya dijabarkan dalam bentuk Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDesa) untuk jangka waktu satu tahun. Selain itu, RPJMDesa dijabarkan pula dalam Daftar UsulanRKPDesa yang merupakan bagian dari RKP Desa yang akan diusulkan pemerintah desa kepada pemerintah daerah kabupaten/kota melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah. Baik RPJMDesa maupun RKPDesa ditetapkan dengan peraturan desa.
8. Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan pembangunan desa. Untuk perencanaan dan

pelaksanaan pembangunan desa, pemerintah desa didampingi oleh pemerintah daerah kabupaten/kota yang secara teknis dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota. Kepala desa juga dapat didampingi oleh tenaga pendamping profesional, kaderpemberdayaan masyarakat desa, dan pihak ketiga untuk mengoordinasikan pembangunan Desa.

9. Kepala desa mengoordinasikan kegiatan pembangunan desa yang dilaksanakan oleh perangkat desa dan unsur masyarakat desa. Pelaksanaan kegiatan pembangunan desa mencakup pembangunan berskala lokal desa serta pembangunan sektoral dan daerah yang masuk ke desa. Tahapan pelaksanaan kegiatan pembangunan desa sekurang-kurangnya meliputi:
  - a. rapat kerja dengan pelaksana kegiatan;
  - b. pemeriksaan pelaksanaan kegiatan infrastruktur desa;
  - c. perubahan pelaksanaan kegiatan;
  - d. pengelolaan pengaduan dan penyelesaian masalah;
  - e. penyusunan laporan hasil pelaksanaan kegiatan;
  - f. musyawarah pelaksanaan kegiatan desa dalam rangka pertanggungjawaban hasil pelaksanaan kegiatan; dan
  - g. pelestarian dan pemanfaatan hasil kegiatan.
10. Pemerintah melakukan upaya pemberdayaan masyarakat desa yang dilakukan melalui pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa secara partisipatif. Dengan demikian, masyarakat desa berhak melakukan pemantauan yang hasilnya menjadi dasar pembahasan musyawarah desa dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa. Pemantauan oleh masyarakat tersebut dilakukan pada tahapan perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa. Pemantauan tahapan perencanaan dilakukan dengan cara menilai penyusunan RPJMDesa dan RKPDesa, sedangkan pemantauan tahapan pelaksanaan dilakukan dengan cara menilai pengadaan barang/jasa, pengadaan bahan/material,

pengadaan tenaga kerja, pengelolaan administrasi keuangan, pengiriman bahan/material, pembayaran upah, dan kualitas hasil kegiatan pembangunan desa. Hasil pemantauan tersebut selanjutnya dituangkan dalam format hasil pemantauan pembangunan desa.

Beberapa ketentuan dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 yang dicabut dan dinyatakan tidak berlaku setelah ditetapkannya Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 adalah:

- Pasal 6 ayat (2), (3), (4), dan (5);
- Pasal 40 ayat (2);
- Pasal 52 ayat (1);
- Pasal 54 ayat (2);
- Pasal 57;
- Pasal 58;
- Pasal 60 ayat (4);
- Pasal 62 ayat (2) dan (3);
- Pasal 66 ayat (2);
- Pasal 69;
- Pasal 71;
- Pasal 72;
- Pasal 79; dan
- Pasal 81 ayat (3).

#### **b. Permendagri Nomor 1 Tahun 2016**

Ketentuan-ketentuan yang termuat dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa antara lain sebagai berikut.

1. Aset desa adalah barang milik desa yang berasal dari kekayaan asli milik desa, dibeli atau diperoleh atas beban APBDesa atau perolehan hak lainnya yang sah. Aset desa terdiri dari beberapa jenis, yaitu:
  - a. Kekayaan asli desa, yang meliputi tanah kas desa, pasar desa, pasar hewan, tambatan perahu, bangunan desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh desa,

- pelelangan hasil pertanian, hutan milik desa, mata air milik desa, pemandian umum, dan lain-lain kekayaan asli desa
- b. Kekayaan milik desa yang dibeli atau diperoleh atas beban APBDDesa
  - c. Kekayaan desa yang diperoleh dari hibah dan sumbangan atau yang sejenis
  - d. Kekayaan desa yang diperoleh sebagai pelaksanaandari perjanjian/kontrak dan/atau diperoleh berdasarkan ketentuan peraturan undang-undang
  - e. Hasil kerja sama desa
  - f. Kekayaan desa yang berasal dari perolehan lain yang sah.
2. Pengelolaan aset desa dilaksanakan berdasarkan azas fungsional, kepastian hukum, transparansi dan keterbukaan, efisiensi, akuntabilitas, dan kepastian nilai serta mencakup rangkaian beberapa kegiatan, yaitu:
- a. Perencanaan, yaitu tahapan kegiatan secara sistematis untuk merumuskan berbagai rincian kebutuhan barang milik desa serta dituangkan dalam RPJMDesa dan RKPDesa kemudian ditetapkan dalam APBDDesa setelah memperhatikan ketersediaan aset desa yang ada.
  - b. Pengadaan, yaitu kegiatan untuk melakukan pemenuhan kebutuhan barang dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengadaan aset desa dilaksanakan berdasarkan prinsip-prinsip efisien, efektif, transparan dan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel dan diatur dengan peraturan bupati/walikota dengan berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - c. Penggunaan, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh pengguna barang dalam menggunakan aset desa yang sesuai dengan tugas dan fungsi. Penggunaan aset desa ditetapkan dalam rangka mendukung penyelenggaraan

pemerintahan desa dimana statusnya ditetapkan setiap tahun dengan keputusan kepala desa.

- d. Pemanfaatan, yaitu pendayagunaan aset desa secara tidak langsung dipergunakan dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintahan desa dan tidak mengubah status kepemilikan. Pemanfaatan aset desa dapat dilaksanakan sepanjang tidak dipergunakan langsung untuk menunjang penyelenggaraan pemerintahan desa dan ditetapkan dalam peraturan desa. Bentuk pemanfaatan aset desa dapat berupa:
- 1) Sewa, yaitu pemanfaatan aset desa oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dan menerima imbalan uang tunai.
  - 2) Pinjam pakai, yaitu pemanfaatan aset desa antara pemerintah desa dengan pemerintah desa lain serta lembaga kemasyarakatan di desa setempat dalam jangka waktu tertentu tanpa menerima imbalan.
  - 3) Kerjasama pemanfaatan, yaitu pemanfaatan aset desa oleh pihak lain dalam jangka waktu tertentu dalam rangka meningkatkan pendapatan desa.
  - 4) Bangun guna serah, yaitu pemanfaatan barang milik desa berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan atau sarana berikut fasilitasnya, kemudian didayagunakan dalam jangka waktu yang telah disepakati untuk selanjutnya diserahkan kembali tanah beserta bangunan berikut fasilitasnya setelah berakhirnya jangka waktu.
  - 5) Bangun serah guna, yaitu pemanfaatan barang milik desa berupa tanah oleh pihak lain dengan cara mendirikan bangunan berikut fasilitasnya dan setelah selesai pembangunannya diserahkan kepada pemerintahan desa untuk didayagunakan dalam jangka waktu tertentu yang disepakati.

- e. Pengamanan, yaitu proses, cara pembuatan mengamankan aset desa dalam bentuk fisik, hukum, dan administratif.
- f. Pemeliharaan, yaitu kegiatan yang dilakukan agar semua aset desa selalu dalam keadaan baik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa.
- g. Penghapusan, yaitu kegiatan menghapus/meniadakan aset desa dari buku data inventaris desa dengan keputusan kepala desa untuk membebaskan pengelolaan barang, pengguna barang, dan kuasa pengguna barang dari tanggung jawab administrasi dan fisik atas barang yang berada dalam penguasaannya.
- h. Pemindahtanganan, yaitu pengalihan kepemilikan aset desa. Bentuk pemindahtanganan aset desa meliputi:
  - 1) Tukar-menukar, yaitu pemindahtanganan kepemilikan aset desa yang dilakukan antara pemerintah desa dengan pihak lain dengan pengantiannya dalam bentuk barang.
  - 2) Penjualan, yaitu pemindahtanganan aset desa kepada pihak lain dengan menerima penggantian dalam bentuk uang.
  - 3) Penyertaan modal pemerintah desa adalah pemindahtanganan aset desa yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal desa dalam BUMDes.
- i. Penatausahaan, yaitu adalah rangkaian kegiatan yang dilakukan meliputi pembukuan, inventarisasi dan pelaporan aset desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku.
- j. Pelaporan, yaitu penyajian keterangan berupa informasi terkait dengan keadaan objektif aset desa.

- k. Penilaian, yaitu proses kegiatan pengukuran yang didasarkan pada data/fakta yang obyektif dan relevan dengan menggunakan metode/teknis tertentu untuk memperoleh nilai aset desa.
  - l. Pembinaan dan pengawasan serta pengendalian.
3. Tanah desa adalah tanah yang dikuasai dan atau dimiliki oleh pemerintah desa sebagai salah satu sumber pendapatan asli desa dan/atau untuk kepentingan sosial.
  4. Inventarisasi adalah kegiatan untuk melakukan pendataan, pencatatan, dan pelaporan hasil pendataan aset desa.
  5. Kodifikasi adalah pemberian kode barang pada aset desa dalam rangka pengamanan dan kepastian status kepemilikan.

### **c. Permendagri Nomor 1 Tahun 2017**

Peraturan ini berstatus mencabut Permendagri Nomor 28 Tahun 2006 tentang Pembentukan, Penghapusan, Penggabungan Desa dan Perubahan Status Desa menjadi Kelurahan. Berikut ini beberapa ketentuan dalam Permendagri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa.

1. Lingkup pengaturan meliputi penataan desa dan desa adat, yaitu berupa pembentukan, penghapusan, dan perubahan status desa dan desa adat. Penataan desa ditetapkan dengan peraturan daerah (Perda) kabupaten/kota, yang paling sedikit memuat:
  - a. nama desa/kelurahan lama dan baru;
  - b. nomor kode desa/kelurahan yang lama;
  - c. jumlah penduduk;
  - d. luas wilayah;
  - e. cakupan wilayah kerja desa baru; dan
  - f. peta batas wilayah desa/kelurahan baru.
2. Tujuan dilaksanakannya penataan desa oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota adalah:

- a. mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa;
  - b. mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa;
  - c. mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik;
  - d. meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa; dan
  - e. meningkatkan daya saing desa.
3. Pembentukan desa merupakan tindakan mengadakan desa baru di luar desa yang ada dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat desa, serta kemampuan dan potensi desa. Pembentukan desa harus memenuhi syarat:
- a. batas usia desa induk paling sedikit lima tahun terhitung sejak pembentukan;
  - b. jumlah penduduk (yang dibedakan menurut wilayahnya);
  - c. wilayah kerja yang memiliki akses transportasi antarwilayah;
  - d. sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan hidup bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat desa;
  - e. memiliki potensi yang meliputi sumber daya alam, sumber daya manusia, dan sumber daya ekonomi pendukung;
  - f. batas wilayah desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang telah ditetapkan dalam peraturan bupati/walikota;
  - g. sarana dan prasarana bagi pemerintahan desa dan pelayanan publik;
  - h. tersedianya dana operasional, penghasilan tetap, dan tunjangan lainnya bagi perangkat pemerintah desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan;
  - i. cakupan wilayah desa terdiri atas dusun atau dengan sebutan lain yang diatur dengan peraturan

bupati/walikota dengan mempertimbangkan asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa.

4. Penghapusan desa dilakukan dalam hal terdapat kepentingan program nasional yang strategis atau karena bencana alam dan menjadi wewenang Pemerintah Pusat.
5. Perubahan status desa meliputi desa menjadi kelurahan dan sebaliknya, kelurahan menjadi desa.
  - a. Kriteria yang menjadi syarat perubahan status desa menjadi kelurahan meliputi:
    - 1) luas wilayah tidak berubah;
    - 2) jumlah penduduk paling sedikit 8.000 jiwa atau 1.600 kepala keluarga untuk wilayah Jawa dan Bali serta paling sedikit 5.000 jiwa atau 1.000 kepala keluarga untuk di luar wilayah Jawa dan Bali;
    - 3) sarana dan prasarana pemerintahan bagi terselenggaranya pemerintahan kelurahan;
    - 4) potensi ekonomi berupa jenis, jumlah usaha jasa dan produksi, serta keanekaragaman mata pencaharian;
    - 5) kondisi sosial budaya masyarakat berupa keanekaragaman status penduduk dan perubahan dari masyarakat agraris ke masyarakat industri dan jasa;
    - 6) meningkatnya kuantitas dan kualitas pelayanan;
    - 7) akses transportasi antar wilayah dan komunikasi sudah cukup baik;
    - 8) kondisi infrastruktur bercirikan perkotaan; dan
    - 9) batas usia desa paling sedikit 5 tahun semenjak pembentukan.
  - b. Perubahan status kelurahan menjadi desa hanya dapat dilakukan bagi kelurahan yang kehidupan masyarakatnya masih bersifat perdesaan dengan karakteristik:
    - 1) kondisi masyarakat homogen;

- 2) mata pencaharian masyarakat sebagian besar di bidang agraris atau nelayan; dan
  - 3) akses transportasi dan komunikasi masih terbatas.
6. Pembentukan desa adat merupakan tindakan mengadakan desa adat baru di luar desa adat yang ada dengan mempertimbangkan prakarsa masyarakat desa adat, asal usul, adat istiadat, kondisi sosial budaya masyarakat, serta kemampuan dan potensi desa adat. Pembentukan desa adat meliputi:
- 1) pemekaran dari satu desa adat menjadi dua atau lebih desa adat;
  - 2) penggabungan bagian desa adat dari desa adat yang bersanding menjadi satu desa adat; atau
  - 3) penggabungan beberapa desa adat menjadi satu desa adat baru.

#### **d. Permendagri Nomor 2 Tahun 2017**

SPM Desa dalam Permendagri Nomor 2 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa mengandung pengertian sebagai ketentuan tentang jenis dan mutu pelayanan yang merupakan urusan desa yang berhak diperoleh setiap masyarakat desa secara minimal. SPM Desa dimaksudkan untuk:

- a. mendekatkan pelayanan kepada masyarakat;
- b. mempermudah pelayanan kepada masyarakat;
- c. keterbukaan pelayanan kepada masyarakat; dan
- d. efektifitas pelayanan kepada masyarakat.

Adapun tujuan SPM Desa adalah untuk:

- a. mendorong percepatan pelayanan kepada masyarakat;
- b. memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai kewenangannya; dan
- c. sebagai alat kontrol masyarakat terhadap kinerja pemerintah desa.

SPM Desa yang ditetapkan oleh kepala desa dalam bentuk Keputusan Kepala Desa antara lain meliputi:

- a. penyediaan dan penyebaran informasi pelayanan;
- b. penyediaan data dan informasi kependudukan dan pertanahan;
- c. pemberian surat keterangan;
- d. penyederhanaan pelayanan; dan
- e. pengaduan masyarakat.

Para penyelenggara SPM Desa terdiri atas kepala desa, sekretaris desa, kepala seksi yang membidangi pelayanan administrasi, dan perangkat desa lainnya. Penetapan penyelenggaraan SPM Desa melalui Permendagri Nomor 2 Tahun 2017 dimaksudkan agar:

1. Penyelenggaraan pelayanan terhadap masyarakat semakin dekat dengan sasaran.
2. Semakin kecil rantai birokrasi yang harus ditempuh oleh masyarakat dalam pelaksanaan pelayanan.
3. Pemerintah daerah kabupaten/kota dapat melakukan efisiensi dan efektivitas dalam penyelenggaraan pelayanan.

Adapun tujuan penetapan SPM Desa adalah:

1. Mendorong dan menunjang percepatan pelayanan kepada masyarakat.
2. Memberikan pelayanan kepada masyarakat sesuai kewenangannya.
3. Mendorong masyarakat untuk melakukan kontrol terhadap kinerja pemerintah Desa dibidang pelayanan publik.
4. Pemanfaatan dan pendayagunaan oleh masyarakat secara aktif.

#### **e. Permendagri Nomor 96 Tahun 2017**

Permendagri Nomor 96 Tahun 2017 tentang Tata Cara Kerja Sama Desa di Bidang Pemerintahan Desa menyebutkan bahwa yang dimaksud sebagai kerjasama desa adalah kesepakatan bersama antardesa dan/atau dengan pihak ketiga yang dibuat secara tertulis untuk mengerjakan bidang pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat yang menjadi potensi dan kewenangan desa serta menimbulkan hak dan kewajiban para pihak.

Kerja sama yang dapat dilakukan oleh desa dapat berupa:

1. Kerja sama antardesa, yaitu kerja sama desa dengan desa lain dalam satu kecamatan dan desa dengan desa lain antarkecamatan dalam satu daerah kabupaten/kota.
2. Kerja sama dengan pihak ketiga, yaitu kerja sama yang dilakukan dengan pihak swasta, organisasi kemasyarakatan, dan lembaga lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Kerja sama ini dilaksanakan bisa atas prakarsa desa dan bisa juga atas prakarsa pihak ketiga.

Bidang yang menjadi kerja sama desa meliputi pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Bidang atau potensi desa yang dikerjasamakan tertuang dalam RPJM Desa dan RKP Desa. Jika belum, maka harus dilakukan perubahan terhadap RPJM Desa dan RKP Desa melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa yang diadakan secara khusus dengan mekanisme perubahan.

Dalam rangka pelaksanaan kerja sama antardesa, dapat dibentuk Badan Kerja sama antar Desa (BKAD) sesuai dengan kebutuhan desa melalui mekanisme musyawarah antardesa. BKAD adalah badan yang dibentuk atas dasar kesepakatan antardesa untuk membantu kepala desa dalam melaksanakan kerja sama antardesa. BKAD terdiri atas pemerintah desa, anggota BPD, lembaga kemasyarakatan desa, lembaga desa

lainnya, dan tokoh masyarakat dengan mempertimbangkan keadilan gender. Susunan organisasi, tata kerja dan pembentukan BKAD ditetapkan dengan peraturan bersama kepala desa mengenai kerja sama desa. BKAD bertanggungjawab kepada masing-masing kepala desa dan mempunyai tugas mengelola kerja sama antardesa, yang meliputi mempersiapkan, melaksanakan dan melaporkan hasil pelaksanaan kerja sama.

Kerja sama desa dapat berakhir dengan beberapa ketentuan, yaitu:

1. Terdapat kesepakatan para pihak melalui prosedur yang ditetapkan dalam kesepakatan atau perjanjian;
2. Tujuan kesepakatan atau perjanjian telah tercapai.
3. Terdapat keadaan luar biasa yang mengakibatkan kesepakatan atau perjanjian kerja sama tidak dapat dilaksanakan.
4. Salah satu pihak tidak melaksanakan atau melanggar ketentuan kesepakatan atau perjanjian.
5. Dibuat kesepakatan atau perjanjian baru yang menggantikan kesepakatan atau perjanjian lama.
6. Bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
7. Objek kesepakatan atau perjanjian hilang.
8. Terdapat hal yang merugikan kepentingan masyarakat Desa, daerah, atau nasional.
9. Berakhirnya masa kesepakatan atau perjanjian.

#### **f. Permendagri Nomor 20 Tahun 2018**

Ditetapkannya Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa menandai tidak berlakunya lagi Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014. Selain itu, peraturan ini juga menghapus beberapa ketentuan yang tercantum dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Beberapa ketentuan umum sehubungan dengan pengelolaan keuangan desa yang termuat dalam Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 antara lain yaitu:

1. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desayang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan denganpelaksanaan hak dan kewajiban desa.
2. Pengelolaan keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.
3. Penerimaan desa adalah uang yang masuk ke rekening kas desa.
4. Pengeluaran desa adalah uang yang keluar dari rekening kas desa.
5. Pemegang Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa (PKPKD) adalah kepala desa atau sebutan nama lain yang karena jabatannya mempunyai kewenangan menyelenggarakan keseluruhan pengelolaan keuangan desa. Sesuai kedudukannya sebagai PKPKD, kepala desa sekaligus juga mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Selaku PKPKD, kepala desa mempunyai kewenangan:
  - a. menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB Desa;
  - b. menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang milik Desa;
  - c. melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APB Desa;
  - d. menetapkan PPKD;
  - e. menyetujui DPA, DPPA, dan DPAL;
  - f. menyetujui RAK Desa; dan
  - g. menyetujui SPP.
6. Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa (PPKD) adalah perangkat desa yang melaksanakan pengelolaan keuangan desa berdasarkan keputusan kepala desa yang

menguasakan sebagian kekuasaan PKPKD. PPKD terdiri atas:

- a. Sekretaris desa yang menjalankan tugas sebagai koordinator PPKD.
  - b. Kepala Urusan (Kaur), yaitu perangkat desa yang berkedudukan sebagai unsur staf sekretariat desa yang menjalankan tugas PPKD.
  - c. Kepala Seksi (Kasi) adalah perangkat desa yang berkedudukan sebagai pelaksana teknis yang menjalankan tugas PPKD.
7. Rekening Kas Desa (RKD) adalah rekening tempat menyimpan uang pemerintahan desa yang menampung seluruh penerimaan desa dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran desa dalam satu rekening pada bank yang ditetapkan.
  8. Dana cadangan adalah dana yang disisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.
  9. Surplus anggaran adalah selisih lebih antara pendapatan desa dengan belanja desa.
  10. Defisit anggaran adalah selisih kurang antara pendapatan desa dengan belanja desa.
  11. Sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) adalah selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran.
  12. Dokumen pelaksanaan anggaran (DPA) adalah dokumen yang memuat rincian setiap kegiatan, anggaran yang disediakan, dan rencana penarikan dana untuk kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APBDesa.
  13. Dokumen pelaksanaan perubahan anggaran (DPPA) adalah dokumen yang memuat perubahan rincian kegiatan, anggaran yang disediakan dan rencana penarikan dana untuk kegiatan yang akan dilaksanakan berdasarkan kegiatan yang telah ditetapkan dalam

Perubahan APBDesa dan/atau Perubahan Penjabaran  
APBDesa.

14. Dokumen pelaksanaan anggaran lanjutan (DPAL) adalah dokumen yang memuat kegiatan, anggaran dan rencana penarikan dana untuk kegiatan lanjutan yang anggarannya berasal dari SiLPA tahun anggaran sebelumnya.
15. Rencana anggaran kas desa (RAKDesa) adalah dokumen yang memuat arus kas masuk dan arus kas keluar yang digunakan mengatur penarikan dana dari rekening kas untuk mendanai pengeluaran-pengeluaran berdasarkan DPA yang telah disahkan oleh kepala desa.
16. Surat permintaan pembayaran (SPP) adalah dokumen pengajuan untuk mendanai kegiatan pengadaan barang dan jasa.
17. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa. APBDesa terdiri dari tiga komponen utama sebagai berikut
  - a. Pendapatan desa, yaitu semua penerimaan desa dalam satu tahun anggaran yang menjadi hak desa dan tidak perlu dikembalikan oleh desa. Pendapatan desa meliputi:
    - 1) Pendapatan asli desa, terdiri atas jenis hasil usaha (misalnya dari BUMDes), hasil aset (misalnya dari tanah kasdesa, jaringan irigasi, pasar desa, dan sebagainya), swadaya, partisipasi dan gotong royong (penerimaan yang berasal dari sumbangan masyarakat desa), serta pendapatan asli desa lain (misalnya hasil pungutan desa).
    - 2) Transfer, terdiri atas dana desa, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, alokasi dana desa, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota.
    - 3) Pendapatan lain, terdiri atas penerimaan dari hasil kerja sama desa, penerimaan dari bantuan

perusahaan yang berlokasi di desa, penerimaan dari hibah dan sumbangan dari pihak ketiga, koreksi kesalahan belanja tahun anggaran sebelumnya yang mengakibatkan penerimaan dikas desa pada tahun anggaran berjalan, bunga bank, serta pendapatan lain desa yang sah.

- b. Belanja desa, yaitu semua pengeluaran yang merupakan kewajiban desa dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diterima kembali oleh desa. Belanja desa dipergunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan desa, yang terdiri atas penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, pemberdayaan masyarakat, serta penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak.
- c. Pembiayaan desa, yaitu semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan desa terdiri atas kelompok:
  - 1) Penerimaan pembiayaan, meliputi SiLPA tahun sebelumnya, pencairan dana cadangan, dan hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan kecuali tanah dan bangunan.
  - 2) Pengeluaran pembiayaan, terdiri atas pembentukan dana cadangan dan penyertaan modal.

Permendagri Nomor 20 Tahun 2018 menyebutkan bahwa pengelolaan keuangan desa hakikatnya dilaksanakan berdasar azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa meliputi kegiatan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban. Pengelolaan keuangan desa dilakukan dengan basis kas yang merupakan pencatatan transaksi pada saat kas diterima atau dikeluarkan dari rekening kas desa. Selain itu,

diatur bahwa pengelolaan keuangan desa dapat dilakukan dengan menggunakan sistem informasi yang dikelola Kementerian Dalam Negeri.

#### **g. Permendagri Nomor 72 Tahun 2020**

Sejak ditetapkannya Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa, maka pemilihan dilaksanakan dalam dua bentuk yakni secara serentak dan secara bergelombang.

1. Pemilihan kepala desa secara serentak dilaksanakan pada hari yang sama di seluruh desa pada wilayah kabupaten/kota.
2. Pemilihan kepala desa secara bergelombang dilaksanakan dengan mempertimbangkan:
  - a. Pengelompokan waktu berakhirnya masa jabatan kepala desa di wilayah kabupaten/kota.
  - b. Kemampuan keuangan daerah.
  - c. Ketersediaan PNS di lingkungan kabupaten/kota yang memenuhi persyaratan sebagai penjabat kepala desa.

Pada tahun 2015, Mahkamah Konstitusi memutuskan perkara Nomor 128/PUU-XIII/2015 yang menyatakan bahwa ketentuan Pasal 33 huruf g Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bertentangan dengan UUD 1945 dan tidak mempunyai kekuatan hukum mengikat sehinggaberimplikasi hukum dalam penyelenggaraan pemilihan kepala desa. Atas pertimbangan tersebut serta untuk menyesuaikan dinamika perkembangan peraturan perundang-undangan dan kebutuhan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, maka Menteri Dalam Negeri melakukan perubahan terhadap Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 melalui Permendagri Nomor 65 Tahun 2017.

Selanjutnya, untuk tetap dapat melaksanakan pemilihan kepala desa pada kondisi pandemi Covid-19, dilakukan perubahan kedua atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 yakni

melalui ditetapkannya Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.

Beberapa perubahan ketentuan dalam Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 yang termuat dalam Permendagri Nomor 72 Tahun 2020 adalah:

- a. Ketentuan Pasal 5 diubah
- b. Di antara BAB III dan BAB IV disisipkan BAB IIIA
- c. Di antara Pasal 44 dan Pasal 45 disisipkan tujuh Pasal baru, yaitu Pasal 44A, Pasal 44B, Pasal 44C, Pasal 44D, Pasal 44E, Pasal 44F dan Pasal
- d. Ketentuan Pasal 48 diubah
- e. Di antara Pasal 49 dan Pasal 50 disisipkan satu pasal baru yakni Pasal 49A

#### **h. Permendagri Nomor 73 Tahun 2020**

Permendagri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa menyebutkan bahwa pengawasan pengelolaan keuangan desa adalah usaha, tindakan, dan kegiatan yang ditujukan untuk memastikan pengelolaan keuangan desa berjalan secara transparan, akuntabel, tertib dan disiplin anggaran, serta partisipatif sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Pengawasan tersebut dilakukan secara nasional oleh menteri, pengawasan di tingkat provinsi dilakukan oleh gubernur, sedangkan di tingkat kabupaten/kota oleh bupati/walikota melalui Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP), yaitu inspektorat jenderal kementerian yang menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri terkait pengelolaan keuangan desa, unit pengawasan lembaga pemerintah non-kementerian, inspektorat daerah provinsi, dan inspektorat daerah kabupaten/kota.

Khusus untuk daerah kabupaten/kota, selain dilaksanakan oleh APIP daerah kabupaten/kota dan camat, pengawasan pengelolaan keuangan desa juga melibatkan BPD, masyarakat desa, sistem informasi pengawasan, dan pendanaan. Pengawasan tersebut dilaksanakan dalam empat tahap, meliputi perencanaan,

pelaksanaan, pelaporan, dan tindak lanjut hasil pengawasan. Sistem informasi pengawasan keuangan desa adalah informasi pengawasan keuangan desa yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan pengawasan keuangan desa secara elektronik terhadap pengelolaan keuangan desa.

APIP kementerian, APIP lembaga pemerintah non-kementerian, APIP provinsi, dan APIP kabupaten/kota melakukan koordinasi dalam pelaksanaan pengawasan pengelolaan keuangan desa sesuai dengan kebutuhan. Koordinasi tersebut dilakukan dalam bentuk pengawasan bersama, pendampingan pengawasan, sosialisasi, tukar menukar informasi, dan peningkatan kompetensi APIP.

## **2. Peraturan Menteri Desa PDTT**

Beberapa peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang ditetapkan pasca diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa antara lain sebagai berikut.

### **a. Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019**

Salah satu ciri kehidupan penduduk desa adalah masyarakat yang komunal atau hidup dalam kebersamaan. Masyarakat komunal kental diwarnai sifat saling mengenal, saling membantu, gotong royong, dan menghargai kebersamaan. Sifat yang demikian patut untuk dipertahankan dan diterapkan dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan desa. Oleh karena itu, mekanisme musyawarah desa dalam pengambilan keputusan di tingkat desa perlu untuk dilestarikan. Dalam konteks pemerintahan desa, musyawarah desa dilaksanakan dengan melibatkan BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat. Musyawarah desa diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis.

Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa merupakan pengganti Permendes PDTT Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.

Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019 dimaksudkan sebagai acuan bagi pemerintah dalam melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan musyawarah desa serta sebagai pedoman bagi pemerintah desa, BPD, LKD, dan unsur masyarakat dalam memfasilitasi dan menyelenggarakan musyawarah desa. Adapun tujuan dibentuknya peraturan menteri ini adalah untuk:

- a. menguatkan fungsi musyawarah desa sebagai ruang partisipasi masyarakat dalam implementasi Undang-Undang Desa;
- b. menjadikan musyawarah desa sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa; dan
- c. mendorong sinergitas peran pemangku kepentingan desa untuk meningkatkan kualitas penyelenggaraan musyawarah desa yang demokratis, partisipatif, inklusif, responsif gender, transparan, akuntabel, dan berpihak pada kepentingan masyarakat.

Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019 mengatur bahwa musyawarah desa diselenggarakan dengan berdasarkan pada azas musyawarah mufakat, keadilan, keterbukaan, transparan, akuntabel, partisipatif, demokratis, dan kesetaraan. Musyawarah desa dilaksanakan dan dipimpin oleh BPD dengan fasilitasi dari pemerintah desa serta dilaksanakan atas biaya dari APBDesa. Dalam musyawarah desa, dibahas hal-hal bersifat strategis menyangkut pembangunan desa yang meliputi:

1. Penataan desa
2. Perencanaan desa
3. Kerja sama desa
4. Rencana investasi yang masuk ke desa
5. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa
6. Penambahan dan pelepasan aset
7. Kejadian luar biasa

Ada dua jenis musyawarah desa, yaitu musyawarah desa terencana dan musyawarah desa insidental. Musyawarah desa terencana dipersiapkan dan dituangkan dalam RKP Desa tahun sebelumnya sehingga telah diencanakan bentuk kegiatan dan anggaran biayanya. Adapun musyawarah desa insidental merupakan musyawarah yang dilakukan sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa dan kejadian yang mendesak.

Selain hal-hal di atas, Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2019 juga mengatur perihal pelaku dan pendanaan musyawarah desa, tugas dan tanggung jawab pemerintah desa, tugas dan tanggung jawab BPD, hak dan kewajiban unsur masyarakat, tata cara musyawarah desa, tindak lanjut keputusan musyawarah desa, serta pembinaan dan pengawasan yang dapat dilakukan terhadap penyelenggaraan musyawarah desa.

#### **b. Permendes PDTT Nomor 18 Tahun 2019**

Penetapan dan pemberlakuan Permendes PDTT Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Pendampingan Masyarakat Desa menandai dicabut dan tidak berlakunya lagi Permendes PDTT Nomor 3 Tahun 2015 tentang Pendampingan Desa. Pedoman umum pendampingan masyarakat desa bertujuan sebagai acuan dalam melaksanakan pendampingan masyarakat desa bagi kementerian/lembaga, tenaga pendamping profesional, KPMD, dan pihak ketiga.

Permendes PDTT Nomor 18 Tahun 2019 menyebutkan beberapa ketentuan sebagai berikut.

1. Pendampingan masyarakat desa adalah kegiatan pemberdayaan masyarakat desa melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan, dan fasilitasi desa. Pendampingan masyarakat desa dilaksanakan dengan prinsip terbuka, membantu, berjenjang, sesuai kebutuhan, dan keberdayaan dan kemandirian. Tujuan dari pendampingan tersebut adalah untuk:
  - a. meningkatkan kapasitas, efektivitas, dan akuntabilitas pemerintahan desa dan pembangunan desa;

- b. meningkatkan prakarsa, kesadaran, dan partisipasi masyarakat desa dalam pembangunan partisipatif;
  - c. meningkatkan daya guna aset dan potensi sumberdaya desa bagi kesejahteraan dan keadilan; dan
  - d. meningkatkan sinergitas program dan kegiatan desa, kerja sama desa dan kawasan perdesaan.
2. Ruang lingkup pengaturan Permendes PD TT Nomor 18 Tahun 2019 meliputi:
    - a. tata cara pendampingan;
    - b. pengelolaan pendamping;
    - c. wilayah kerja, tugas dan fungsi tenaga pendamping profesional, KPMD, dan pihak ketiga;
    - d. pembinaan dan pengawasan; dan
    - e. pendanaan.
  3. Tenaga pendamping profesional merupakan sumber daya manusia yang memiliki kualifikasi dan kompetensi dibidang pendampingan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang direkrut oleh kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi.
  4. Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) merupakan unsur masyarakat desa yang dipilih oleh desa dan ditetapkan oleh kepala desa untuk menumbuhkan dan mengembangkan serta menggerakkan prakarsa, partisipasi dan swadaya gotong royong.
  5. Pihak ketiga adalah masyarakat atau lembaga di luar pemerintah, pemerintah daerah, dan pemerintah desa yang membantu penyelenggaraan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
  6. Lembaga kemasyarakatan desa adalah lembaga yang dibentuk oleh masyarakat sesuai dengan kebutuhan dan merupakan mitra pemerintah desa dalam memberdayakan masyarakat.

### **c. Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2020**

Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa merupakan pengganti dari Permendes PDTT Nomor 17 Tahun 2019 dan ditetapkan atas pertimbangan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Peraturan menteri ini mengatur perihal arah kebijakan, pemantauan, evaluasi, pengawasan, serta pembinaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Beberapa ketentuan yang termuat dalam Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2020 antara lain adalah:

1. Pedoman umum pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa dimaksudkan untuk memberikan acuan bagi masyarakat desa, pemerintah desa, pemerintah dan pemerintah daerah, tenaga pendamping profesional, serta pihak ketiga. Pedoman umum ini digunakan sebagai pedoman dalam:
  - a. penyelenggaraan pembangunan desa;
  - b. penyelenggaraan pemberdayaan masyarakat desa;
  - c. fasilitasi pembangunan desa;
  - d. pengembangan kerja sama desa;
  - e. pengembangan kerja sama desa dengan pihak ketiga; dan
  - f. fasilitasi penanganan bencana alam dan/atau bencana nonalam.
2. Tujuan ditetapkannya pedoman umum pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa adalah:
  - a. meningkatkan kuantitas dan kualitas pendataan desa sebagai dasar perencanaan pembangunan desa;
  - b. mempertajam arah kebijakan perencanaan pembangunan desa yang sesuai dengan kondisi objektif desa;
  - c. memfokuskan arah kebijakan perencanaan pembangunan desa pada pencapaian SDGs desa;

- d. mengembangkan prakarsa dan aspirasi masyarakat dalam pembangunan desa;
  - e. meningkatkan swadaya dan gotong royong masyarakat;
  - f. mengonsolidasikan kepentingan bersama;
  - g. meningkatkan partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa; dan
  - h. meningkatkan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa.
3. Pelaksanaan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa didasarkan pada prinsip kemanusiaan, keadilan, kebhinekaan, keseimbangan alam, dan kepentingan nasional.
  4. Arah kebijakan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa adalah *Sustainable Development Goals* (SDGs), yaitu upaya terpadu pembangunan desa untuk percepatan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan. SDGs desa bertujuan untuk mewujudkan:
    - a. desa tanpa kemiskinan;
    - b. desa tanpa kelaparan;
    - c. desa sehat dan sejahtera;
    - d. pendidikan desa berkualitas;
    - e. keterlibatan perempuan desa;
    - f. desa layak air bersih dan sanitasi;
    - g. desa berenergi bersih dan terbarukan;
    - h. pertumbuhan ekonomi desa merata;
    - i. infrastruktur dan inovasi desa sesuai kebutuhan;
    - j. desa tanpa kesenjangan;
    - k. kawasan permukiman desa aman dan nyaman;
    - l. konsumsi dan produksi desa sadar lingkungan;
    - m. desa tanggap perubahan iklim;
    - n. desa peduli lingkungan laut;

- o. desa peduli lingkungan darat;
  - p. desa damai berkeadilan;
  - q. kemitraan untuk pembangunan desa; dan
  - r. kelembagaan desa dinamis dan budaya desa adaptif.
5. Pembangunan desa adalah upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa. Pembangunan desadilaksanakan dengan tahapan pendataan desa, perencanaan pembangunan desa, pelaksanaan pembangunan desa, dan pertanggungjawaban pembangunan desa.
6. Pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat desa. Pemberdayaan masyarakat desa dilakukan oleh desa, pemerintah, dan pihak lain.
- a. Pemberdayaan masyarakat desa oleh desa dilakukan sesuai kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Pihak yang terlibat dalam pemberdayaan masyarakat oleh desa adalah:
- pemerintah desa;
  - BPD;
  - lembaga kemasyarakatan desa;
  - lembaga adat desa;
  - Badan Usaha Milik Desa;
  - badan kerja sama antar desa;
  - pelaksana yang disepakati dalam hal kerja sama desa dengan pihak ketiga;
  - kader pemberdayaan masyarakat desa; dan
  - unsur masyarakat individual dan/atau kelompok masyarakat.

- b. Pemberdayaan masyarakat desa oleh pemerintah (pusat dan/atau daerah) dilakukan sesuai dengan kewenangannya. Pemberdayaan masyarakat desa dilakukan oleh:
    - pemerintah pusat melalui kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian;
    - pemerintah daerah provinsi dan/atau kabupaten/kota melalui perangkat daerah yang melaksanakan urusan pemerintahan bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.
  - c. Pemberdayaan masyarakat desa oleh pihak lain merupakan wujud peran serta masyarakat sipil dalam pendampingan desa. Pihak-pihak yang dapat melakukan pemberdayaan masyarakat desa adalah:
    - lembaga profesional;
    - asosiasi profesi;
    - organisasi masyarakat sipil;
    - lembaga swadaya masyarakat;
    - perguruan tinggi dan/atau lembaga pendidikan lain;
    - organisasi kemasyarakatan, termasuk organisasi keagamaan, organisasi sosial, organisasi kepemudaan, organisasi wanita, organisasi atau kelompok seni budaya; dan
    - perusahaan dan/atau badan usaha lain.
7. Program dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa meliputi:
- a. pengembangan kapasitas masyarakat dan pemerintahan desa dalam pembangunan desa;
  - b. penegakan hak dan kewajiban desa serta masyarakat desa;
  - c. penguatan kelembagaan desa dinamis; dan
  - d. penguatan budaya desa adaptif.

#### **d. Permendes PDTT Nomor 3 Tahun 2021**

Permendes PDTT Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemingkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama mengatur beberapa hal sebagai berikut.

1. Pendaftaran nama BUMDesa/BUMDesa Bersama
  - a. Pendaftaran nama dilakukan oleh pemohon melalui Sistem Informasi Desa, yaitu sistem pengolahan data kewilayahan dan data kewargaan di desa yang disediakan oleh Kemendes PDTT serta dilakukan secara terpadu dengan mendayagunakan fasilitas perangkat lunak dan perangkat keras, jaringan, dan sumber daya manusia untuk disajikan menjadi informasi yang berguna dalam peningkatan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik serta dasar perumusan kebijakan strategis pembangunan desa.
  - b. Pemohon yang dimaksud terdiri atas kepala desa untuk BUMDesa dan kepala desa yang diberi kuasa oleh para kepala desa dari desa pendiri untuk BUMDesa Bersama.
  - c. Pendaftaran nama dilakukan sebelum pelaksanaan musyawarah desa/musyawarah antardesa mengenai pendirian BUMDesa/BUMDesa Bersama.
  - d. Pendaftaran nama dilakukan secara elektronik dengan mengisi formulir yang memuat:
    - nama BUMDesa/BUMDesa bersama yang diajukan;
    - jenis BUMDesa (BUMDesa atau BUMDesa Bersama);
    - nama administratif desa pendiri; dan
    - alamat kedudukan BUMDesa/BUMDesa Bersama.
2. Pendaftaran BUMDesa/BUMDesa Bersama
  - a. Pendaftaran BUMDesa/BUMDesa Bersama dilakukan oleh pemerintah desa kepada menteri melalui Sistem

Informasi Desa yang terintegrasi dengan sistem administrasi badan hukum kementerian yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang hukum dan hak asasi manusia.

- b. Pemerintah desa diwakili oleh pendaftar yang terdiri atas kepala desa untuk BUMDesa dan kepala desayang diberi kuasa oleh para kepala desa dari desa pendiri untuk BUMDesa bersama.
  - c. Pendaftaran BUMDesa/BUMDesa Bersama dilakukan secara elektronik dengan mengisi formulir yang memuat:
    - nomor pendaftaran nama BUMDesa/BUMDesa Bersama;
    - nama BUMDesa/BUMDesa Bersama;
    - jenis BUMDesa
    - nama administratif desa pendiri;
    - alamat BUMDesa/BUMDesa Bersama;
    - modal awal BUMDesa/BUMDesa Bersama;
    - identitas pendiri; dan
    - bidang usaha.
3. Pendataan BUMDesa/BUMDesa Bersama
- a. Pendataan dilakukan oleh kementerian berdasarkan data pendaftaran pada Sistem Informasi Desa.
  - b. Pendataan paling sedikit meliputi aspek-aspek kelembagaan, manajemen, usaha, kerja sama atau kemitraan, aset dan permodalan, administrasi, laporan keuangan, dan akuntabilitas, serta keuntungan dan manfaat bagi desa dan masyarakat desa.
  - c. Hasil pendataan menjadi dasar untuk evaluasi, pembinaan, dan pengembangan BUMDesa/BUMDesa Bersama.
4. Pemeringkatan BUMDesa/BUMDesa Bersama
- a. Pemeringkatan dilakukan oleh tim yang dibentuk oleh menteri, yang terdiri atas:
    - pengarah: Menteri;

- ketua: direktur jenderal yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang pengembangan ekonomi dan investasi desa, daerah tertinggal, dan transmigrasi;
  - sekretaris: direktur yang mempunyai tugas dan fungsi di bidang pengembangan kelembagaan ekonomi dan investasi desa, daerah tertinggal, dan transmigrasi;
  - anggota: berasal dari pejabat pimpinan tinggi pratama, pejabat administrasi, dan/atau pejabat fungsional di lingkungan kementerian.
- b. Pemeringkatan dilakukan untuk mengukur perkembangan pengelolaan BUMDesa/BUMDesa Bersama dalam periode tertentu.
  - c. Pemeringkatan dilaksanakan pada bulan februaritahun berjalan untuk mengukur perkembangan pengelolaan tahun sebelumnya.
  - d. Pemeringkatan dilakukan berdasarkan aspek-aspek kelembagaan, manajemen, usaha, kerja sama atau kemitraan, aset dan permodalan, administrasi, laporan keuangan, dan akuntabilitas, serta keuntungan dan manfaat bagi desa dan masyarakat desa.
  - e. Hasil pemeringkatan dikelompokkan dalam empat klasifikasi, yaitu:
    - level A klasifikasi maju
    - level B klasifikasi berkembang
    - level C klasifikasi pemula
    - level D klasifikasi perintis
5. Pembinaan dan pengembangan BUMDesa/BUMDesa Bersama dilaksanakan secara sinergis dan terkoordinasi oleh:
- a. Menteri untuk pembinaan dan pengembangan umum
  - b. Menteri/kepala lembaga pemerintah non-kementerian untuk pembinaan dan pengembangan teknis.
  - c. Pembinaan dan pengembangan juga dapat dilaksanakan oleh gubernur dan/atau bupati/wali kota.

6. Pembinaan BUMDesa/BUMDesa Bersama bertujuan untuk mencapai perencanaan, pengelolaan, pelaksanaan, dan sistem monitoring organisasi yang efektif dan efisien. Pembinaan dilakukan melalui strategi:
  - a. revitalisasi kelembagaan;
  - b. peningkatan kualitas manajemen dan penguatan organisasi;
  - c. penguatan pengelolaan usaha dan unit usaha;
  - d. penguatan kerja sama atau kemitraan;
  - e. penguatan pengelolaan aset dan permodalan;
  - f. peningkatan kualitas pengelolaan administrasi, pelaporan dan akuntabilitas; dan
  - g. penguatan pengelolaan keuntungan dan manfaat bagi desa dan masyarakat desa.
7. Pengembangan bertujuan untuk memperluas strategi pembinaan serta dilakukan melalui pengembangan sumber daya manusia, pengembangan usaha, pengembangan jejaring pemasaran, pengembangan permodalan, dan peningkatan partisipasi para pemangku kepentingan dengan program atau kegiatan terpadu yang meliputi:
  - a. pelatihan pengembangan usaha dan kewirausahaan sesuai kebutuhan dan pertumbuhan usaha;
  - b. dukungan penyediaan sumber daya untuk mewujudkan industrialisasi komoditas desa;
  - c. forum komunikasi komunitas secara periodik dan berkesinambungan;
  - d. penyelenggaraan temu usaha, seminar usaha, dan/atau kunjungan usaha, secara periodik dan berkesinambungan;
  - e. penyelenggaraan temu kemitraan dengan pelaku usaha ekonomi lain;
  - f. fasilitasi peningkatan akses permodalan;
  - g. fasilitasi peningkatan akses kemitraan atau kerja sama usaha dan kerja sama non-usaha;

- h. peningkatan akses dan fasilitasi pengadaan sarana dan prasarana produksi dan pengolahan, bahan baku, bahan penolong, dan kemasan;
  - i. fasilitasi akses kepada sumber informasi dan pemanfaatan teknologi tepat guna;
  - j. pemberdayaan dan peningkatan akses ke sumber informasi bisnis dan rantai pasok baik lokal, nasional maupun internasional;
  - k. dukungan promosi produk termasuk penyediaan infrastruktur promosi;
  - l. dukungan pengembangan jaringan pemasaran dan distribusi, serta perluasan jangkauan pemasaran;
  - m. penyelenggaraan pelatihan dan penguatan kapasitas pemasaran produk melalui media digital; dan
  - n. program atau kegiatan pengembangan sesuai kebutuhan.
8. Pengadaan barang/jasa BUMDesa/BUMDesa Bersama wajib menerapkan prinsip:
- a. transparan, yaitu semua pelaksanaan dan informasi mengenai pengadaan barang dan/atau jasa, termasuk syarat teknis administrasi pengadaan, dan penetapan calon penyedia barang dan/atau jasa bersifat terbuka bagi peserta penyedia barang dan/atau jasa dan masyarakat desa;
  - b. akuntabilitas, yaitu harus mencapai sasaran dan dapat dipertanggungjawabkan sehingga terhindar dari praktik penyalahgunaan dan penyimpangan;
  - c. efisien, berarti pengadaan barang dan/atau jasa harus diusahakan dengan menggunakan dana dan kemampuan yang optimal untuk mendapatkan hasil terbaik dalam waktu yang cepat; dan
  - d. profesionalitas, berarti pengadaan barang dan/atau jasa harus sesuai kaidah bisnis yang sehat dan dilaksanakan oleh pelaku yang memiliki kemampuan

dan kompetensi yang memadai di bidang pengadaan barang dan/atau jasa.

9. Pengadaan barang/jasa BUMDesa/BUMDesa Bersama wajib menerapkan kebijakan:
  - a. meningkatkan kualitas perencanaan yang konsolidatif dan strategi pengadaan untuk mengoptimalkan hasil yang bermanfaat bagi masyarakat;
  - b. menelaraskan tujuan pengadaan dengan pencapaian tujuan;
  - c. melaksanakan pengadaan yang lebih kompetitif, akuntabel, dan transparan, termasuk mempublikasikan pelaksanaan pengadaan melalui media yang dapat dijangkau oleh masyarakat desa;
  - d. mengutamakan penggunaan sumber daya lokal desa dan memberi perluasan kesempatan bagi usaha kecil di desa sepanjang kualitas, harga, dan tujuannya dapat dipertanggungjawabkan;
  - e. memperkuat kapasitas kelembagaan dan sumber daya manusia pengadaan;
  - f. bersinergi dan memberikan kesempatan kepada unit usaha dan BUMDesa/BUMDesa Bersama lain;
  - g. melaksanakan pengadaan yang strategis, modern, dan inovatif; dan
  - h. memperkuat pengukuran kinerja pengadaan dan pengelolaan risiko.
10. Pengadaan barang/jasa harus menerapkan etika:
  - a. melaksanakan tugas secara tertib, disertai rasa tanggung jawab untuk mencapai sasaran, kelancaran, dan ketepatan tujuan pengadaan;
  - b. bekerja secara profesional dan mandiri, serta mencegah penyimpangan;
  - c. tidak saling mempengaruhi, menghindari, dan mencegah terjadinya pertentangan kepentingan antar pihak yang terkait, baik secara langsung maupun tidak

- langsung, yang berakibat pada munculnya persaingan usaha tidak sehat dalam pengadaan;
- d. menerima dan bertanggung jawab atas segala keputusan yang ditetapkan sesuai dengan kesepakatan tertulis pihak yang terkait;
  - e. menghindari dan mencegah pemborosan pembiayaan;
  - f. menghindari dan mencegah penyalahgunaan wewenang dan/atau kolusi; dan
  - g. tidak menerima, tidak menawarkan, atau tidak menjanjikan untuk memberi atau menerima hadiah, komisi, rabat, dan imbalan apapun dari atau kepada siapapun yang diketahui atau patut diduga berkaitan dengan pengadaan barang dan/atau jasa.
11. Tata cara pelaksanaan pengadaan barang/jasa disesuaikan dengan kebutuhan pengguna serta dilaksanakan sesuai dengan prinsip, kebijakan, dan etika serta mengikuti kelaziman praktik dunia usaha.
  12. Tata cara pengadaan barang/jasa dilakukan melalui swakelola dengan tetap memperhatikan kualitas, harga, dan tujuan yang dapat dipertanggungjawabkan.

**e. Permendes PDTT Nomor 15 Tahun 2021**

Permendes PDTT Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara Pembentukan Pengelola Kegiatan Dana Bergulir Masyarakat Eks Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan Menjadi Badan Usaha Milik Desa Bersama memuat beberapa ketentuan sebagai berikut.

1. Peraturan dibentuk dan ditetapkan sesuai dengan amanat Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa, yaitu bahwa pengelola kegiatan dana bergulir masyarakat eks PNPM-MPd wajib dibentuk menjadi Badan Usaha Milik Desa Bersama. Untuk itu diperlukan tata cara untuk menjamin kepastian hukum, dan perlindungan hukum atas aset milik bersama

masyarakat dan keberlanjutan tujuan penanggulangan kemiskinan.

2. Dana Bergulir Masyarakat eks PNPM-MPd (DBM eks PNPM-MPd) adalah seluruh dana yang bersumber dari pemerintah (pusat maupun daerah) melalui bantuan langsung masyarakat PNPM-MPd serta perkembangan atau pertumbuhannya, yang diberikan kepada masyarakat untuk kegiatan pinjaman perguliran sesuai mekanisme yang telah ditetapkan.
3. Pembentukan Pengelola Kegiatan DBM eks PNPM-MPd menjadi BUMDesa Bersama dilaksanakan dengan prinsip:
  - a. kepemilikan bersama masyarakat;
  - b. partisipatif dan demokratis;
  - c. sederhana, berpihak, dan melindungi;
  - d. keterbukaan dan kemandirian;
  - e. kesetiakawanan sosial, kekeluargaan dan kegotongroyongan;
  - f. terkendali dan seimbang; dan
  - g. berkelanjutan.
4. Tata cara pembentukan Pengelola Kegiatan DBM Eks PNPM-MPd menjadi BUMDesa Bersama bertujuan untuk:
  - a. pencapaian penanggulangan kemiskinan melalui pendekatan pemberdayaan masyarakat desa;
  - b. menguatkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa melalui proses pengambilan keputusan musyawarah antar desa dan tata kelola BUMDesa Bersama yang transparan dan akuntabel;
  - c. memberi dasar kewenangan kepada pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota untuk melakukan pembinaan dan pengembangan; dan
  - d. rujukan kebijakan pengelolaan kegiatan dana bergulir masyarakat dalam tata kelola BUMDesa Bersama.

5. Pengelola Kegiatan DBM eks PNPM-MPd wajib dibentuk menjadi BUMDesa Bersama. Pembentukan diputuskan dalam musyawarah antardesa, dituangkan dalam anggaran dasar, dan ditetapkan dengan peraturan bersama kepala desa dan dilaksanakan dengan pengalihan aset, pengalihan kelembagaan, pengalihan personil, dan pengalihan kegiatan usaha. Pembentukan dilakukan terhadap Pengelola Kegiatan DBM Eks PNPM-MPd yang sehat dan berkembang.

#### **f. Permendes PDTT tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang telah diubah untuk kedua kali melalui Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016, dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Pada hakikatnya penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, peningkatan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan. Namun, realisasi dana desa kerap kali menjadi persoalan ketika tidak termanfaatkan dengan baik dan tepat. Padahal dana desa yang diterima masing-masing desa tidak sedikit jumlahnya, yang seharusnya menjadi motivasi masyarakat untuk membangun desa. Oleh karena itu, perlu seperangkat aturan yang menjadi pedoman bagi penggunaan dana desa sehingga tepat dan bermanfaat. Untuk keperluan itu, Kementerian Desa PDTT membentuk dan menetapkan Peraturan Menteri yang mengatur pedoman prioritas penggunaan dana desa.

Permendes PDTT yang mengatur prioritas penggunaan dana desa terus berubah atau berganti setiap tahunnya sesuai

perkembangan situasi dan kondisi. Bahkan atas pertimbangan kondisi tertentu, peraturan tentang dana desa dapat berubah lebih sekali dalam satu tahun. Berikut ini adalah peraturan menteri tentang dana desa dari tahun ke tahun:

1. Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2016, yang kemudian diubah dengan Permendes PDTT Nomor 8 Tahun 2016.
2. Permendes PDTT Nomor 22 Tahun 2016 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2017, yang kemudian diubah dengan Permendes PDTT Nomor 4 Tahun 2017.
3. Permendes PDTT Nomor 19 Tahun 2017 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2018.
4. Permendes PDTT Nomor 16 Tahun 2018 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2019.
5. Permendes PDTT Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2020, yang diubah dengan Permendes PDTT Nomor 6 Tahun 2020 (perubahan pertama), kemudian diubah dengan Permendes PDTT Nomor 7 Tahun 2020 (perubahan kedua), dan terakhir diubah dengan Permendes PDTT Nomor 14 Tahun 2020 (perubahan ketiga).
6. Permendes PDTT Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2021.
7. Permendes PDTT Nomor 7 Tahun 2021 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2022.

Meskipun terus berganti dan berubah, secara umum Permendes PDTT tentang prioritas penggunaan dana desa memuat beberapa ketentuan sebagai berikut.

1. Posisi desa sebagai subjek hukum menjadikan desa memiliki hak dan kewajiban terhadap aset/sumber daya yang menjadi miliknya. Karenanya, dana desa sebagai bagian pendapatan desa merupakan milik desa, sehingga prioritas penggunaan dana desa merupakan bagian dari kewenangan desa.

2. Dana desa yang bersumber dari APBN merupakan salah satu bagian dari pendapatan desa. Tujuan pemerintah menyalurkan dana desa secara langsung kepada desa adalah agar desa berdaya dalam menjalankan dan mengelola untuk mengatur dan mengurus prioritas bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Penggunaan dana desa dikelola melalui mekanisme pembangunan partisipatif dengan menempatkan masyarakat desa sebagai subjek pembangunan. Karenanya, rencana penggunaan dana desa wajib dibahas dan disepakati dalam musyawarah desa.
3. Pengaturan prioritas penggunaan dana desa dilakukan untuk memberi acuan bagi:
  - a. Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota, dan pemerintah desa dalam melaksanakan kebijakan nasional stabilisasi keuangan negara dalam rangka menghadapi ancaman yang membahayakan sistem perekonomian nasional dan/atau stabilitas sistem keuangan.
  - b. Pemerintah pusat, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota dalam pemantauan, evaluasi, pendampingan masyarakat desa, pembinaan, dan fasilitasi prioritas penggunaan dana desa.
  - c. Pemerintah daerah kabupaten/kota dan pemerintah desa dalam memfasilitasi penyelenggaraan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa serta monitoring dan evaluasi status perkembangan desa.
  - d. Pemerintah desa dalam menetapkan prioritas penggunaan dana desa dalam kegiatan perencanaan pembangunan desa.
4. Prioritas penggunaan dana desa harus disusun berdasarkan prinsip-prinsip:
  - a. Kemanusiaan, dalam arti pengutamaan hak-hak dasar, harkat dan martabat manusia.

- b. Keadilan, dalam arti pengutamaan pemenuhan hak dan kepentingan seluruh warga desa tanpa membedakan.
  - c. Kebhinekaan, dalam arti pengakuan dan penghormatan terhadap keanekaragaman budaya dan kearifan lokal sebagai pembentuk kesalehan sosial berdasarkan nilai-nilai kemanusiaan universal.
  - d. Keseimbangan alam, dalam arti pengutamaan perawatan bumi yang lestari untuk keberlanjutan kehidupan manusia.
  - e. Kebijakan strategis nasional berbasis kewenangan desa.
5. Perihal kewenangan desa:
- a. Prioritas penggunaan dana desa dilakukan berdasarkan peraturan desa mengatur mengenai kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa.
  - b. Dalam hal desa tidak memiliki peraturan desa mengatur mengenai kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, dasar penentuan prioritas penggunaan dana desa adalah peraturan bupati/wali kota tentang daftar kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
  - c. Dalam hal tidak memiliki peraturan bupati/wali kota kewenangan desa berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa, desa tetap dapat menentukan prioritas penggunaan dana desa sesuai dengan ketentuan peraturan menteri ini.

Khusus untuk Permendes Nomor 7 Tahun 2021, ditetapkan empat prioritas penggunaan dana desa sebagai berikut.

1. Pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs), yaitu upaya terpadu pembangunan desa untuk percepatan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan.  
Undang-Undang Desa memandatkan bahwa tujuan pembangunan desa adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. yang dimaksud dengan berkelanjutan adalah pembangunan desa untuk pemenuhan kebutuhan saat ini dilakukan tanpa mengorbankan pemenuhan kebutuhan generasi desa di masa depan. Untuk mengoperasionalkan tujuan pembangunan desa, maka penggunaan dana desa diprioritaskan untuk mewujudkan delapan tipologi desa dan delapan belas tujuan SDGs Desa.
2. Pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa, yang meliputi:
  - a. penanggulangan kemiskinan untuk mewujudkan desa tanpa kemiskinan;
  - b. pembentukan, pengembangan, dan peningkatan kapasitas pengelolaan BUMDes untuk mewujudkan ekonomi desa tumbuh merata; dan
  - c. pembangunan dan pengembangan usaha ekonomi produktif.
3. Program prioritas nasional sesuai kewenangan desa, yang meliputi:
  - a. pendataan desa;
  - b. pemetaan potensi dan sumber daya pembangunan desa;
  - c. pengelolaan teknologi informasi dan komunikasi;
  - d. pengembangan desa wisata;
  - e. penguatan ketahanan pangan nabati dan hewani;

- f. pencegahan stunting di desa; dan
  - g. pengembangan desa inklusif.
4. Mitigasi dan penanganan bencana alam dan nonalam sesuai dengan kewenangan desa, yang meliputi:
- a. mitigasi dan penanganan bencana alam;
  - b. mitigasi dan penanganan bencana non-alam (khususnya dalam hal ini pandemi Covid-19); dan
  - c. mitigasi bencana non-alam lainnya sesuai dengan kewenangan desa dan diputuskan melalui musyawarah desa.

### **3. Peraturan Menteri Keuangan**

Salah satu amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah memajukan perekonomian masyarakat desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional yang antara lain diwujudkan dalam bentuk penyaluran dana desa. Untuk keperluan tersebut, Pemerintah telah menetapkan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang kemudian mengalami perubahan dengan ditetapkannya Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 (perubahan pertama) dan Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 (perubahan kedua).

Oleh karena dana desa bersumber dari APBN, maka Menteri Keuangan berkepentingan mengeluarkan perangkat aturan terkait dana desa. Peraturan Menteri Keuangan yang mengatur pengelolaan dana desa bersifat dinamis, artinya menyesuaikan dengan situasi dan kondisi yang berlangsung. Oleh karena itu, pengaturan pengelolaan dana desa selalu berganti. Hal ini juga tidak lepas dari kebergunaan dana desa yang dapat dialokasikan untuk pengentasan kemiskinan di tingkat desa yang diakibatkan oleh hal-hal tidak terduga, misalnya pada kasus pandemi Covid-19 yang menimbulkan dampak merosotnya ekonomi dan daya beli masyarakat.

Ada dua peraturan Menteri Keuangan perihal dana desa yang berlaku pada saat ini, yaitu:

- a. Permenkeu Nomor 190/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Desa, yang berstatus mencabut atau mengganti Permenkeu Nomor 222/PMK.07/2020 dan Permenkeu Nomor 69/PMK.07/2021. Dalam peraturan ini, disertakan pula rincian dana desa yang disalurkan ke setiap desa.
- b. Permenkeu Nomor 162/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua atas Permenkeu Nomor 17 /PMK.07 /2021 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2021 dalam Rangka Mendukung Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan Dampaknya. Dalam peraturan ini, disertakan pula rincian tentang 35 kabupaten yang mendapat tambahan alokasi BLT Desa guna menanggulangi kemiskinan ekstrem.

Beberapa ketentuan terkait pengelolaan dana desa yang termuat dalam Permenkeu Nomor 190/PMK.07/2021 serta Permenkeu Nomor 162/PMK.07/2021 antara lain sebagai berikut.

1. Pengelolaan dana desa meliputi penganggaran, pengalokasian, penyaluran, penatausahaan, pertanggungjawaban, dan pelaporan, penggunaan, pemantauan dan evaluasi, serta sanksi.
2. Dalam kegiatan penganggaran, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyusun indikasi kebutuhan dana desa dengan memperhatikan persentase dana desa yang ditetapkan dalam ketentuan peraturan perundang-undangan, kinerja pelaksanaan dana desa, dan kemampuan keuangan negara. indikasi kebutuhan dana desa adalah indikasi dana yang perlu dianggarkan dalam rangka pelaksanaan dana desa. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan indikasi kebutuhan dana desa kepada Direktorat Jenderal Anggaran paling lambat bulan Maret.
3. Berdasarkan penganggaran dana desa, Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan melakukan penghitungan rincian

dana desa setiap desa. Rincian dana desa dialokasikan secara merata dan berkeadilan berdasarkan:

- a. Alokasi dasar, yaitu alokasi yang dihitung berdasarkan persentase tertentu dari anggaran dana desa yang dibagi secara proporsional kepada setiap desa berdasarkan klaster jumlah penduduk. Pagu alokasi dasar dihitung sebesar 65 persen dari anggaran dana desa secara proporsional dibagi kepada setiap desa berdasarkan klaster jumlah penduduk.
  - b. Alokasi afirmasi, yaitu alokasi yang diberikan kepada desa tertinggal dan desa sangat tertinggal yang memiliki jumlah penduduk miskin tinggi. Pagu alokasi afirmasi dihitung sebesar 1 persen dari anggaran dana desa dibagi secara proporsional kepada desa tertinggal dan desa sangat tertinggal yang memiliki jumlah penduduk miskin tinggi.
  - c. Alokasi kinerja, yaitu alokasi yang diberikan kepada desa yang memiliki hasil penilaian kinerja terbaik. Pagu alokasi kinerja dihitung sebesar 4 persen dari anggaran dana desa dibagi kepada desa dengan kinerja terbaik.
  - d. Alokasi formula adalah alokasi yang dihitung berdasarkan indikator jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota. Pagu alokasi formula dihitung sebesar 30 persen dari anggaran dana desa dibagi berdasarkan indikator:
    - jumlah penduduk dengan bobot 10 persen;
    - angka kemiskinan desa dengan bobot 40 persen;
    - luas wilayah desa dengan bobot 10 persen; dan
    - tingkat kesulitan geografis dengan bobot 40 persen.
4. Dana desa setiap desa ditetapkan berdasarkan penjumlahan alokasi dasar, alokasi afirmasi, alokasi kinerja, dan alokasi formula. alokasi dana desa setiap

daerah kabupaten/kota dihitung berdasarkan penjumlahan alokasi dana desa setiap desa pada daerah kabupaten/kota bersangkutan. Kementerian Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menyampaikan informasi alokasi dana desa menurut daerah kabupaten/kota melalui laman Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.

5. Dana desa disalurkan dari RKUN ke RKD melalui RKUD.
  - a. Rekening Kas Umum Negara (RKUN) adalah rekening tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku bendahara umum negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara pada bank sentral.
  - b. Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) adalah rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh gubernur atau bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan.
  - c. Rekening Kas Desa (RKD) adalah rekening tempat penyimpanan uang pemerintahan desa yang menampung seluruh penerimaan desa dan untuk membayar seluruh pengeluaran desa pada bank umum yang ditetapkan.
6. Penyaluran Dana Desa dilakukan dalam tiga tahap:
  - a. tahap I sebesar 40 persen dari pagu dana desa setiap desa paling cepat bulan Januari dan paling lambat bulan Juni;
  - b. tahap II sebesar 40 persen dari pagu dana desa setiap desa paling cepat bulan Maret dan paling lambat bulan Agustus; dan
  - c. tahap III sebesar 20 persen dari pagu dana desa setiap desa paling cepat bulan Juni.

7. Penyaluran dana desa untuk desa berstatus desa mandiri dilakukan dalam dua tahap. Desa mandiri merupakan status desa hasil penilaian yang dilakukan setiap tahun dan ditetapkan oleh Kementerian Desa PDTT dalam indeks Desa membangun.
  - a. tahap I sebesar 60 persen dari pagu dana desa setiap desa paling cepat bulan Januari dan paling lambat bulan Juni;
  - b. tahap II sebesar 40 persen dari pagu dana desa setiap desa paling cepat bulan Maret.
8. Pagu Dana Desa setiap Desa dikurangi kebutuhan Dana Desa untuk Bantuan Langsung Tunai Desa (BLT Desa) selama 12 (dua belas) bulan. BLT Desa adalah pemberian uang tunai kepada keluarga miskin atau tidak mampu di Desa yang bersumber dari Dana Desa untuk mengurangi dampak ekonomi akibat adanya pandemi Corona Virus Disease 2019 (Covid-19). Penyaluran dana desa tahap I dan tahap I untuk desa berstatus desa mandiri sudah termasuk pendanaan kebutuhan dana desa untuk penanganan pandemi Covid-19.
9. Pemerintah desa wajib menganggarkan dan melaksanakan kegiatan prioritas yang bersumber dari dana desa untuk:
  - a. program perlindungan sosial berupa BLT Desa;
  - b. kegiatan bidang ketahanan pangan dan hewani; dan
  - c. kegiatan penanganan pandemi Covid-19
10. Besaran dana desa yang digunakan untuk mendanai kegiatan prioritas sesuai dengan Peraturan Presiden mengenai rincian APBN tahun anggaran 2022.
11. BLT Desa diberikan kepada keluarga penerima manfaat yang memenuhi kriteria:
  - a. keluarga miskin atau tidak mampu yang berdomisili di desa bersangkutan dan diprioritaskan untuk keluarga miskin kategori kemiskinan ekstrem;
  - b. kehilangan mata pencaharian;

- c. mempunyai anggota keluarga yang rentan sakit menahun/kronis;
  - d. keluarga miskin penerima jaring pengaman sosial lainnya yang terhenti baik yang bersumber dari APBD dan/atau dari APBN;
  - e. keluarga miskin yang terdampak pandemi Covid-19 dan belum menerima bantuan; atau
  - f. rumah tangga dengan anggota rumah tangga tunggal lanjut usia.
12. Daftar keluarga penerima manfaat ditetapkan dengan peraturan kepala desa atau keputusan kepala desa yang sekurang-kurangnya memuat:
    - a. nama dan alamat keluarga penerima manfaat;
    - b. rincian keluarga penerima manfaat berdasarkan jenis kelompok pekerjaan; dan
    - c. jumlah keluarga penerima manfaat.
  13. Besaran BLT Desa ditetapkan sebesar Rp300.000,00 per bulan per keluarga penerima manfaat. Pembayaran BLT Desa kepada keluarga penerima manfaat dilaksanakan mulai bulan Januari dan dapat dibayarkan paling banyak untuk tiga bulan secara sekaligus.
  14. Pelaksanaan kegiatan yang didanai dari dana desa berpedoman pada petunjuk teknis yang ditetapkan oleh bupati/wali kota. Pelaksanaan kegiatan diutamakan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa setempat.
  15. Kepala desa bertanggung jawab atas penggunaan danadesa. Adapun pemerintah daerah berkewajiban melakukan pendampingan atas penggunaan dana desa.
  16. Kementerian Keuangan dan Kementerian Desa PDTT melakukan pemantauan atas capaian keluaran dana desa secara sendiri-sendiri atau bersama-sama.
  17. Pemantauan oleh Kementerian Keuangan dilaksanakan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kantor

Wilayah Direktorat Jenderal Perbendaharaan, dan/atau KPPN, terhadap:

- a. Penyaluran dana desa, termasuk BLT Desa, untuk memastikan penyaluran telah dilakukan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Laporan realisasi penyerapan dan capaian keluaran dana desa untuk menghindari penundaan penyaluran dana desa tahun anggaran berjalan.
- c. Penyampaian laporan konvergensi pencegahan *stunting* tingkat desa untuk menghindari penundaan penyaluran dana desa tahun anggaran berjalan.
- d. Sisa dana desa di RKUD dan/atau RKD untuk mengetahui:
  - besaran sisa dana desa di RKD hasil rekonsiliasi sisa dana desa tahun anggaran 2015 sampai dengan 2018 yang belum selesai diperhitungkan melalui perhitungan penyaluran tahap III atau tahap II untuk desa berstatus desa mandiri tahun anggaran 2021 setelah dikurangi kebutuhan untuk BLT Desa;
  - besaran sisa dana desa di RKD tahun anggaran 2019 yang belum selesai diperhitungkan pada penyaluran tahap III atau tahap II untuk desa berstatus desa mandiri sampai dengan tahun anggaran 2021 setelah dikurangi kebutuhan untuk BLT Desa;
  - besaran sisa dana desa tahun anggaran 2020 di RKD yang belum selesai diperhitungkan pada penyaluran tahap III atau tahap II untuk desa berstatus desa mandiri tahun anggaran 2021 setelah dikurangi kebutuhan untuk BLT Desa;
  - besaran sisa dana desa di RKUD hasil rekonsiliasi sisa dana desa tahun anggaran 2015 sampai dengan 2019 yang belum selesai diperhitungkan melalui pemotongan dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil tahun anggaran 2021;
  - besaran sisa dana desa tahun anggaran 2021 di RKD; dan
  - besaran sisa dana desa tahun anggaran 2022 di RKD.

18. Menteri Keuangan c.q. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan dapat melakukan penghentian penyaluran dana desa non-BLT Desa tahun anggaran berjalan dan/atau tahun anggaran berikutnya apabila ada masalah berupa:
  - a. Kepala desa dan/atau perangkat desa melakukan penyalahgunaan dana desa dan ditetapkan sebagai tersangka.
  - b. Desa mengalami permasalahan administrasi, ketidakjelasan status hukum, dan/atau status keberadaan desa.
19. Desa yang dihentikan penyaluran dana desanya berhak mendapatkan penyaluran pada tahun anggaran berikutnya. Pencabutan penghentian penyaluran dana desa dilaksanakan setelah Menteri Keuangan c.q. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan menerima surat rekomendasi pencabutan penghentian penyaluran dana desa dari kementerian negara/lembaga terkait dan/atau bupati/walikota paling lambat tanggal 15 Juni tahun anggaran berjalan.
20. Untuk mendukung penanggulangan kemiskinan ekstrem pada desa di 35 kabupaten prioritas, diberikan tambahan BLT Desa sebesar Rp300.000,00 selama tiga bulan. Pendanaan atas tambahan BLT Desa bersumber dari dana desa tahap III atau tahap II untuk desa berstatus desa mandiri di luar dari kebutuhan BLT Desa selama 12 (dua belas) bulan. Tambahan BLT Desa diberikan kepada:
  - a. Keluarga penerima manfaat yang telah terdata sebagai penerima BLT Desa tahun anggaran 2021, dalam hal:
    - Desa tidak memiliki data kelompok 10 persen penduduk miskin terbawah.
    - Desa memiliki data kelompok 10 persen penduduk miskin terbawah namun tidak terdapat keluarga miskin yang masuk dalam data penerima BLT Desa tahun anggaran 2021.
  - b. Keluarga miskin yang berada pada kelompok 10 persen penduduk miskin terbawah yang masuk dalam data penerima BLT Desa tahun anggaran 2021.

## DAFTAR PUSTAKA

### **Buku**

- Adisasmita, Rahardjo. 2013. *Pembangunan Perdesaan: Pendekatan Partisipatif, Tipologi, Strategi, Konsep Desa Pusat Pertumbuhan*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Amir, Taufik. 2011. *Manajemen Strategi: Konsep dan Aplikasi*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Anderson, James E. 1994. *Public Policy Making, an Introduction*. Boston: Mifflin.
- Arsyad, Licolin. 2004. *Ekonomi Pembangunan*. Yogyakarta: BPFE: STIE YKPN.
- Assauri, Sofjan. 2013. *Strategic Management: Sustainable Competitive Advantages*. Jakarta: Rajawali Pers.
- Budiardjo, Miriam. 1985. *Dasar-Dasar Ilmu Politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Chenery, Hollis dan Moises Syrquin. 1975. *Patterns of Development, 1950-1970*. Washington DC: World Bank.
- Dakelan, et.al. 2016. *Mewujudkan Desa Inklusif (Perencanaan dan Penganggaran Partisipatif Pro Poor dan Responsif Gender)*. Jakarta: Dirjen Pendidikan Islam Kemenag.
- Denhardt, Janet V. dan Robert B. Denhardt. 2003. *The New Public Service: Serving, Not Steering*. New York: M.E.Sharpe.
- Digdowiseiso, Kumba. 2019. *Teori Pembangunan*. Jakarta: LPU-UNAS.
- Dye, Thomas R. 1978. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Edward III, George C., 1980, *Implementing Public Policy*, Washington DC: Congressional Quartely Press.
- Eko, Sutoro. 2015. *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kemendes PDTT.
- Goggin, Malcolm L., et.al. 1990. *Implementation Theory and Practice: Toward a Third Generation*. Illinois: Scott, Foresman and Company.

- Grindle, Merilee S. 1980. *Politics and Policy Implementation in the Third World*. New Jersey: Princeton University Press.
- Henry, Nicholas. 2004. *Public Administration and Public Affairs*. New Jersey: Pearson Prentice Hall.
- Hill, Michael dan Peter Hupe. 2002. *Implementing Public Policy*. London: SAGE Publications Ltd.
- Jhingan, M.L. 2003. *Ekonomi Pembangunan dan Perekonomian*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Kartasasmita, Ginanjar. 1994. *Pembangunan untuk Rakyat, Memandukan Pertumbuhan dan Pemerataan*. Jakarta: Pustaka Cides Indo.
- Katharina, Riris, et.al. 2017. *Model Tata Kelola Dana Desa*. Jakarta: Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR-RI.
- Keban, Yeremias T. 2014. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori, dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.
- Kementerian Keuangan. 2015. *Kebijakan Umum Dana Desa*. Jakarta: Kemenkeu.
- \_\_\_\_\_. 2017. *Buku Pintar Dana Desa*. Jakarta: Kemenkeu.
- Khomsan, Ali. 2015. *Indikator Kemiskinan dan Misklasifikasi Orang Miskin*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Kuncoro, Mudrajad. 2000. *Ekonomi Pembangunan, Teori, Masalah, dan Kebijakan*. Yogyakarta: UPP AMP YKPN.
- \_\_\_\_\_. 2013. *Mudah Memahami dan Menganalisis Indikator Ekonomi*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN.
- Martono, Nanang. 2012. *Sosiologi Perubahan Sosial: Perspektif Klasik, Modern, Posmodern, dan Poskolonial*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Mindarti, Lely Indah. 2016. *Aneka Pendapat dan Teori Dasar Administrasi Publik*. Malang: UB Press.
- Mubyarto, Budi Soeradji. 1998. *Gerakan Penanggulangan Kemiskinan*. Yogyakarta: Aditya Media.
- Mulyadi, Deddy. 2015. *Studi Kebijakan Publik dan Pelayanan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Nugroho, Iwan dan Rochmin Dahuri. 2004. *Pembangunan Wilayah: Perspektif Ekonomi, Sosial, dan Lingkungan*. Jakarta LP3ES.

- Nugroho, Riant. 2014. *Public Policy*. Jakarta: Elexmedia Komputindo.
- Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Penerbit Erlangga.
- Porter, Michael. 1996. *Competitive Strategy* (dalam Harvard Business Review).
- Purbantara, Arif dan Mujiyanto. 2019. *Modul KKN Tematik Desa Membangun Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Jakarta: Kemendes PDTT.
- Purwanto, Erwan Agus dan Dyah Ratih Sulistyastuti. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Penerbit Gava Media.
- Rachmat. 2014. *Manajemen Strategik*. Bandung: Pustaka Setia.
- Riyadi dan Deddy Supriyadi Bratakusumah. 2005. *Peran Masyarakat dalam Pembangunan*. Jakarta: Multigrafika.
- Rusli, Budiman. 2014. *Kebijakan Publik: Membangun Pelayanan Publik yang Responsif*. Bandung: Hakim Publishing.
- Sajogyo dan Pudjiwati Sajogyo. 2011. *Sosiologi Pedesaan*. Yogyakarta: UGM Press.
- Siagian, Sondang P. 2004. *Administrasi Pembangunan*. Jakarta: Gunung Agung.
- Silahuddin, M. 2015. *Kewenangan Desa dan Regulasi Desa*. Jakarta: Kemendes PDTT.
- Steiner, George. 1979. *Strategic Planning*. Free Press.
- Subarsono, AG. 2015. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep, Teori dan Aplikasi*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Subianto, Agus. 2020. *Kebijakan Publik: Tinjauan Perencanaan, Implementasi dan Evaluasi*. Surabaya: Brilliant.
- Suharto, Edi. 2012. *Analisis Kebijakan Publik*. Bandung: Alfabeta.
- Suit, Jusuf, et.al. 2012. *Pemberdayaan Potensi Ekonomi Pedesaan dalam Pembangunan Nasional*. Bogor: IPBPress.
- Sukirno, Sadono. 2006. *Ekonomi Pembangunan: Proses, Masalah, dan Dasar Kebijakan*. Jakarta: Prenada MediaGroup.

- Sumardjo. 2003. *Kepemimpinan dan Pengembangan Kelembagaan Pedesaan; Kasus Kelembagaan Ketahanan Pangan dalam Membentuk Pola Perilaku Manusia Pembangunan*. Bogor: IPB Press.
- Sumpeno, Wahjudin. 2011. *Perencanaan Desa Terpadu*. Banda Aceh: Reinforcement Action and Development.
- Suprpto, T. 2009. *Pengantar Teori dan Manajemen Komunikasi*. Yogyakarta: Med Press.
- Supriatna, Tjahja. 2000. *Strategi Pembangunan dan Kemiskinan*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Surjadi, A. 1995. *Pembangunan Masyarakat Desa*. Bandung: Mandar Maju.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. Bandung: Penerbit APII.
- Thoah, Miftah. 2015. *Ilmu Administrasi Publik Kontemporer*. Jakarta: Kencana Prenadamedia Group.
- Tikson, Deddy T. 2005. *Modul Teori Pembangunan*. PPs Universitas Hasanuddin.
- Tjokrowinoto, Moeljarto. 2011. *Birokrasi dalam Polemik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- Todaro, Michael P. dan Stephen C. Smith. 2004. *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*. Jakarta: Erlangga.
- Wahab, Solichin Abdul. 2008. *Analisis Kebijakan: dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.
- Wasistiono, Sadu dan Irawan Tahir. 2007. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokusmedia.
- Widjaja, HAW. 2012. *Otonomi Desa merupakan Otonomi yang Bulat dan Utuh*. Jakarta: RajaGrafindo Persada.
- Zulpikar, et.al. 2015. *Kajian Strategi Peningkatan Kapasitas Pemerintah Desa*. Sumedang: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I LAN.

### **Jurnal dan Hasil Penelitian**

- Afita, Ella Nur. 2021. *Analisis Pengalokasian Dana Desa Sebelum dan Sesudah Terjadinya Pandemi Covid-19 (Desa Rambah Muda, Kecamatan Rambah Hilir, Kabupaten*

- Rokan Hulu*). Journal of Management, Accounting, and Business “Triangle” Vol. 2 No. 04, 2021.
- Almasri, Devi Deswimar. 2014. *Peran Program Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pembangunan Pedesaan*. Jurnal El-Riyasah Vol. 5 No. 1 (2014).
- Ambarwati, Lilik. 2022. *Pengelolaan Dana Desa di Masa Pandemi Covid-19 Desa Tirtosari Kecamatan Kretek Kabupaten Bantul*. Kajian Bisnis STIE Widya Wiwaha. Vol. 30 No. 1, 2022, 15-25.
- Arfiansyah, Mufti Arief. 2020. *Pengaruh Sistem Keuangan Desa dan Sistem Pengendalian Intern Pemerintah terhadap Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa*. Journal of Islamic Finance and Accounting Vol. 2 No. 1(2020).
- Aziz, Nyimas Latifah Letty. 2016. *Otonomi Desa dan Efektivitas Dana Desa*. Jurnal Penelitian Politik LIPI, Vol. 13 No. 2, 2016.
- Budiasa, Anak Agung Gde Rai, et.al. 2019. *Implementasi Kebijakan Padat Karya Tunai*. Jurnal Public Inspiration4(2): 71–82. <https://ejournal.warmadewa.ac.id>
- Dewi, Fitriani Sandra dan Sari Andayani. 2022. *Efektivitas Pengelolaan Dana Desa dalam Pembangunan di Desa Klurak Kecamatan Candi Kabupaten Sidoarjo Tahun 2019*. Jurnal Ilmiah Manajemen Ekonomi dan Akuntansi Vol. 6 No. 1-2022.
- Digdowiseiso, Kumba. 2019. *Teori Pembangunan*. Jakarta: LPU-UNAS.
- Endah, Kiki. 2020. *Pemberdayaan Masyarakat: Menggali Potensi Lokal Desa*. Jurnal Moderat, Vol. 6, No. 1, Februari 2020.
- Hasanatang. 2021. *Sejarah Desa Simbur Naik Kecamatan Muara Sabak Timur Kabupaten Tanjung Jabung Timur Tahun 1972-2020*. Tesis pada UIN Sulthan Thaha Saifuddin Jambi.
- Hendri, Zul. 2017. *Peranan Alokasi Dana Desa dalam Meningkatkan Kesejahteraan Desa*. Jurnal Akuntansi Syariah Vol. 1 No. 2 (2017).

- Krishnamurti, Indra, et.al. 2019. *Mengoptimalkan Penggunaan Tanah Kas Desa: Studi Kasus Lima Desa di Jawa Tengah*. Center for Indonesian Policy Studies.
- Margayaningsih, Dwi Iriani. 2016. *Pemberdayaan Masyarakat Desa Sebagai Upaya Penanggulangan Kemiskinan*. Journal Unita Vol. 9 No. 1 (2016).
- Misno. 2015. *Manfaat Alokasi Dana Desa bagi Masyarakat Desa (Studi pada Desa Blankahan Kecamatan Kuala Kabupaten Langkat)*. Skripsi pada Universitas Medan Area.
- Muhiddin, Amir. 2017. *Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa di KabupatenGowa)*. Disertasi pada PPs Universitas Negeri Makassar.
- Mursalim, Siti Widharetno dan Endah Mustika Ramdani. 2016. *Pemberdayaan Masyarakat dalam Promosi Potensi Desa (Studi Kasus di Desa Parungserab Kabupaten Bandung)*. STIA LAN Bandung.
- Nasikun. 2002. *Penanggulangan Kemiskinan: Kebijakan dalam Perspektif Gerakan Sosial*. Jurnal Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, 6(1), 1–16. <https://doi.org/10.22146/jsp.11091>.
- Ngatnan. 2021. *Penggunaan Dana Desa bagi Masyarakat Terdampak Pandemi Covid-19 di Kabupaten Pati*. Jurnal Juristic Vol. 2 No. 01, 2021.
- Novianty, Ira, et.al. 2020. *Praktik Penganggaran dan Penyaluran Bantuan Dana Desa di Masa Pandemi Covid-19 (Studi Kasus Pada Desa Sariwangi Kabupaten Bandung Barat)*. Prosiding Senantias Vol. 1 No. 1, Desember 2020 1583.
- Pamungkas, Binar Dwiyanto, et.al. 2020. *Penggunaan Dana Desa pada Masa Pandemi Covid-19 di Kabupaten Sumbawa*. Indonesian Journal of Social Sciences and Humanities, Vol. 1 No. 2, 2020: 96-108.
- Prastyanti, Shinta. 2015. *Pendekatan Pembangunan dan Pengentasan Kemiskinan di Pedesaan*. Jurnal Acta Diurna 11 (1), 104-116.
- Prihandoko, Yudha Teguh. 2021. *Analisa Penggunaan APBDesa dalam Penyusunan Laporan Realisasi APBDesa dan Pengelolaan Keuangan Desa (Studi Kasus Desa Ngarum Kecamatan Sekaran Kabupaten Lamongan)*. Tesis pada UPN Veteran Jatim.

- Rahayu, Siti. 2019. *Pengelolaan Dana Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa di Desa Damit Kecamatan Pasir Belengkong Kabupaten Paser*. Jurnal Ilmu Pemerintahan, 7 (4), 1681-1692. [ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id](http://ejournal.ip.fisip-unmul.ac.id).
- Rusli, Muhammad. 2014. *Pembangunan dan Kemiskinan adalah Sebuah Konsep Terbuka*. Training Specialist OSP 9 Papua Barat. (<http://pu.go.id>).
- Sasongko, Restu W. 2021. *Strategi Implementasi Kebijakan Dana Desa di Kabupaten Sumedang Provinsi Jawa Barat*. Disertasi pada PPs Universitas Pasundan Bandung.
- Silalahi, Dina Eva Santi. 2021. *Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kemiskinan di Provinsi Sumatera Utara*. Tesis Magister Ilmu Ekonomi. FEB Universitas Sumatera Utara Medan.
- Sudrajat, Tatang. 2021. *Peran Kepala Desa dan Kebijakan Pengembangan Badan Usaha Milik Desa: Perspektif Administrasi Publik*. dalam Prosiding Webinar & Call for Paper Desa Membangun Menuju Indonesia Maju. Ciamis: Universitas Galuh.
- Sumarni, Mutia. 2020. *Pengaruh Pengelolaan Alokasi Dana Desa terhadap Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat*. j-EBIS Vol. 5 No. 1, Juni 2020.
- Utama, Lalu Satria, et.al. 2019. *Analisis Implementasi Kebijakan Dana Desa dalam Meningkatkan Kemandirian Desa di Kabupaten Lombok Tengah Provinsi NTB*. e-journal Binawakya Vol. 14 No. 1 Agustus 2019.
- Widayanti, S. (2012). *Pemberdayaan Masyarakat Secara Teoritis*. Jurnal WELFARE, Ilmu Kesejahteraan Sosial, Vol. 1 No. 1 hal. 82-102.
- Widiyanto, Defiyan, et.al. 2021. *Upaya Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Perspektif Kesejahteraan Ekonomi*. Jurnal Kalacakra Vol. 2 No. 1 (2021).
- Yunianti, Umi. 2015. *Analisis Efisiensi dan Efektivitas Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)*. Seminar Nasional Universitas PGRI Yogyakarta 2015.

## **Internet**

[www.ciptadesa.com](http://www.ciptadesa.com). Materi Sosialisasi PP dan Permen BUMDesa. diakses 20 April 2022.

<http://beritasatu.com>. Sosialisasi Kelembagaan BUMDes, Kemdes PD TT Gandeng ISSF. 3 September 2021.

<https://kanaldesa.com>. 21 Ribu Desa di Indonesia Belum Memiliki BUMDes. 30 September 2021

<http://bumdes.kemendes.go.id>. Daftar Nama dan Badan Hukum BUMDesa. diakses 20 April 2022.

<https://blog.bumdes.id>. Pentingnya Media Sosial untuk Usaha BUMDes. 15 Oktober 2019.

<https://www.desabisa.com>. Manfaat Media Sosial bagi Unit Usaha BUMDes. 20 Oktober 2019.

## **Peraturan Perundang-undangan**

Undang-Undang Dasar 1945

Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2020 tentang Cipta Kerja

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2021 tentang Badan Usaha Milik Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 1 Tahun 2017 tentang Penataan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 2 Tahun 2017 tentang Standar Pelayanan Minimal Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 96 Tahun 2017 tentang Tata Cara Kerja Sama Desa di Bidang Pemerintahan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 72 Tahun 2020 tentang Perubahan Kedua atas Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 73 Tahun 2020 tentang Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 18 Tahun 2019 tentang Pedoman Umum Pendampingan Masyarakat Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 14 Tahun 2020 tentang Perubahan Ketiga atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 11 Tahun 2019 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2020

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2020 tentang Pedoman Umum Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 3 Tahun 2021 tentang Pendaftaran, Pendataan dan Pemingkatan, Pembinaan dan Pengembangan, dan Pengadaan Barang dan/atau Jasa Badan Usaha Milik Desa/Badan Usaha Milik Desa Bersama

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 15 Tahun 2021 tentang Tata Cara

Pembentukan Pengelola Kegiatan Dana Bergulir Masyarakat Eks Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan Menjadi Badan Usaha Milik Desa Bersama

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2021 tentang Prioritas Penggunaan Dana Tahun 2022

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 190/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Dana Desa

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 162/PMK.07/2021 tentang Perubahan Kedua atas Permenkeu Nomor 17/PMK.07/2021 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa Tahun Anggaran 2021 dalam Rangka Mendukung Penanganan Pandemi *Corona Virus Disease 2019* (Covid-19) dan Dampaknya

## BIODATA PENULIS



Restu Widyo Sasongko lahir di Klaten Jawa Tengah pada tahun 1975. Selepas lulus dari FKIP UNINUS tahun 2005, melanjutkan studi pada Program Pascasarjana UNIGA dan menyelesaikan program magister (S2) tahun 2007. Pada tahun 2022, meraih gelar doktor (S3) dari Program Pascasarjana UNPAS. Selain itu, juga mengikuti berbagai pendidikan non-formal, di antaranya Diklat PIM IV (2008), Diklat Bendahara Pengeluaran (2010), Diklat Pengadaan Barang dan Jasa (2011), Diklat Asessor Kompetensi Pemerintahan (2015), dan Sertifikasi Dosen (2020). Sejak tahun 1996 mengabdipada Institut Pendidikan Dalam Negeri (IPDN) dan dari tahun 2018 hingga sekarang menjadi dosen tetap pada Fakultas Manajemen Pemerintahan IPDN.

Dr. Restu W. Sasongko, S.Pd, M.Si



# Strategi Penguatan Ekonomi Pedesaan di Indonesia



 [www.cendekiapress.com](http://www.cendekiapress.com)  
 [penerbitcendekiapress](https://www.facebook.com/penerbitcendekiapress)  
 [cendekiapress](https://twitter.com/cendekiapress)  
 [cendekiapress](https://www.instagram.com/cendekiapress)

ISBN 978-623-5466-14-9



9 786235 466149