

IMPLEMENTASI UU DESA

KEBERHASILAN DAN PERMASALAHANNYA

DEBORA SANUR L

Pada tataran implementatif, UU Desa masih menemui beragam kendala yang tidak mudah dipecahkan. Di antara kendala yang kerap ditemuinya adalah masalah kualitas sumber daya manusia, kesulitan desa dalam pengoperasian sistem aplikasi, masalah pendampingan, kurang optimalnya peran pemerintah supra-desa, dalam hal ini kabupaten, dalam mendorong desa mengembangkan potensi wilayahnya. Untuk meningkatkan kesejahteraan desa melaui implementasi UU Desa, pemerintah pusat dan pemerintah supra-desa perlu melakukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa.

IMPLEMENTASI UU DESA

KEBERHASILAN DAN PERMASALAHANNYA

INTELIGENSIA
INTRANS PUBLISHING

ISBN: 978-602-60367-6-6

9 786026 036766

IMPLEMENTASI UU DESA KEBERHASILAN DAN PERMASALAHANNYA

Editor:
Mohammad Mihrob

Judul:
Implementasi UU Desa: Keberhasilan dan Permasalahannya

Perpustakaan Nasional:
Katalog Dalam Terbitan (KDT)
x+86 hlm.; 16 x 24 cm

ISBN:
Cetakan Pertama, 2019

Penulis:
Debora Sanur

Copy Editor:
Mohammad Mihrob

Desain Sampul:
Fajar Wahyudi

Tata Letak:
Tim Kreatif Lingkar Muda Mandiri

Diterbitkan oleh:
Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI
Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bekerjasama dengan:
Inteligensia Intrans Publishing, Anggota IKAPI
Jl. Joyosuko Metro 42 Malang, Jatim
Telp. 0341- 573650 Fax. 0341-588010
redaksi.intrans@gmail.com
www.intranspublishing.com

Kata Pengantar

Puji dan syukur Penulis panjatkan ke hadirat Tuhan Yang Maha Kuasa, atas perkenanNya Penulis akhirnya dapat menyelesaikan buku ini. Segala hormat, puji, dan kemuliaan hanya bagiNya.

Buku ini sangat diilhami oleh pengalaman Penulis dalam mendukung Tim Pendampingan Pembahasan RUU Tentang Desa, serta kegiatan penelitian tim, kegiatan pengumpulan data maupun kegiatan kunjungan kerja Badan Legislatif DPR RI yang diikuti oleh penulis terkait dengan Sosialisasi UU No.6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa).

Sumber informasi dan data yang digunakan dalam buku ini berasal dari amanat UU Desa itu sendiri serta pandangan berbagai *stakeholders* yang turut mengimplementasikan UU Desa tersebut. Selain itu, untuk melakukan pendalaman Penulis juga melakukan kegiatan diskusi terfokus oleh kalangan akademisi dan pakar desa.

UU Desa telah membuka posisi desa untuk memiliki wewenang pada proses demokratisasi, perencanaan dan keuangan sendiri. UU Desa mendorong agar setiap perangkat desa mampu melaksanakan tugas pokoknya sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik, transparan dan akuntabel. UU Desa juga membuka jalan bagi desa untuk secara partisipatif menjadi bagian dari perencanaan daerah.

Hal ini terbukti, setelah UU Desa diberlakukan banyak desa yang mengalami kemajuan signifikan. Ditemukan beberapa desa yang telah maju serta berhasil dalam mengembangkan potensi yang dimilikinya karena melaksanakan pemberdayaan desa sebagaimana yang telah diamanatkan oleh UU Desa. Desa yang berhasil tersebut di antaranya ialah Desa Panggungharjo dan Desa Ponggok. Kedua desa tersebut berhasil mengembangkan potensi daerahnya serta meningkatkan

kualitas sumber daya masyarakatnya hingga menjadi desa yang mandiri dan sejahtera.

Meskipun demikian, secara umum implementasi otonomi desa belum berjalan dengan optimal. Masih ditemui berbagai masalah dan kendala dalam mengimplementasikan UU Desa tersebut. Beberapa kendala yang kerap ditemui ialah masalah kualitas sumber daya manusia, kesulitan desa dalam pengoperasian sistem aplikasi, masalah pendampingan, maupun yang kurang optimalnya peran pemerintah supra-desa, dalam hal ini kabupaten, dalam mendorong desa dalam mengembangkan potensi wilayahnya. Oleh sebab itu masih diperlukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa dari pemerintah pusat maupun pemerintah supra-desa dalam rangka meningkatkan kesejahteraan desa melalui implementasi UU Desa.

Akhirnya Penulis berharap buku ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, utamanya dalam mengawal implementasi UU Desa di Indonesia. Penulis menyadari ada banyak kekurangan atas buku ini. Untuk itu, Penulis minta dibukakan pintu maaf yang sebesar-besarnya, terutama dari para pihak-pihak terkait yang telah menjadi objek tulisan ini. Penulis juga menerima masukan yang konstruktif demi tercapainya desa yang semakin mandiri, maju dan sejahtera melalui keberadaan UU Desa.

Terima kasih.

Debora Sanur

(*Peneliti kepakaran Ilmu Politik dan Pemerintahan Indonesia Pusat Penelitian BKD DPR RI*)

Daftar Isi

Kata Pengantar iii
Daftar Isi v
Daftar Gambar dan Tabel vii
Daftar Singkatan viii

BAB I
PENDAHULUAN 1

A. Latar Belakang Munculnya Undang-Undang Tentang Desa 1
A.1. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah 1
A.2. Rancangan Undang-Undang Tentang Desa 5
B. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa 8

BAB II
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG DESA 13

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa 13
A.1. Pemerintahan Desa 13
A.2. Kepala desa 17
A.3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD) 21
A.4. Aparat Desa 22
A.5. Perencanaan Desa 24
B. Dana Desa 28
C. Badan Usaha Milik Desa 34

D. Keberhasilan Desa 40
D.1. Desa Ponggok 41
D.2. Desa Panggungharjo 45

BAB III
MASALAH DALAM IMPLEMENTASI UU DESA 49

A. Tantangan dalam implementasi UU Desa 49
B. Pelanggaran di Desa 56

BAB IV
PERAN PUSAT TERHADAP DESA 61

BAB V
PENUTUP 71

Index 79
Biografi Penulis 85

Daftar Gambar dan Tabel

Gambar 1: Keterkaitan Para Pemangku Kepentingan 10
Gambar 2: Skema Kemandirian Desa Panggungharjo 23
Gambar 3: Tabel Pendapatan Desa Panggungharjo 31

Tabel 1. Perbandingan Kewenangan 63

Daftar Singkatan

APBDes	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
BPD	: Badan Permusyawaratan Desa
BPKP	: Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan
BUMDes	: Badan Usaha Milik Desa
Gapoktan	: Gabungan Kelompok Tani
ICW	: *Indonesian Corupption Watch*
Kapolri	: Kepala Kepolisian Republik Indonesia
KUR BRI	: Kredit Usaha Rakyat Bank Rakyat Indonesia
LPJ	: Laporan Pertanggung Jawaban
LPMD	: Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa
Musdes	: Musyawarah Desa
Musrenbang	: Musyarwarah Perencanaan Pembangunan
Musrembangdes	: Musyawarah Pembangunan Desa
NKRI	: Negara Kesatuan Republik Indonesia
Pokdakan	: Kelompok Pembudidayaan Ikan
PP	: Peraturan Pemerintah
PPK	: Program Pengembangan Kecamatan
Polri	: Kepolisian Republik Indonesia
RPJMDes	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa
RT	: Rukun Tetangga
RUU	: Rancangan Undang-Undang
RW	: Rukun Warga
SDA	: Sumber Daya Alam
SDM	: Sumber Daya Manusia

Siskeudes	: Sistem Keuangan Desa
TIK	: Teknologi Informasi dan Komunikasi
UPL	: Unit Pengelola Lingkungan
UPS	: Unit Pengelola Sosial
UU	: Undang-Undang
UUD	: Undang-Undang Dasar
UU Desa	: Undang-Undang Desa
UNDP	: *United Nations Development Programme*

BAB I
PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Munculnya Undang-Undang Tentang Desa

A.1. Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Sejak lahirnya Undang-Undang (UU) No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, kemandirian dan otonomi desa belum terumuskan dengan jelas dan menimbulkan perdebatan. UU No. 22 Tahun 1999 yang kemudian diperbaharui menjadi UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah juga masih belum secara jelas mengatur tentang tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan desa.

Pada dasarnya, UU No. 32 tahun 2004 telah membuat pengaturan tentang desa dalam Bab XI.[1] Namun, pada pelaksanaannya pengaturan tersebut masih sulit untuk diimplementasikan. Hal ini karena prinsip desentralisasi dari Pemerintah pusat hanya diakomodir untuk melaksanakan lima kewenangan yaitu Politik Internasional, Pertahanan dan Keamanan, Moneter dan Fiskal, Peradilan/Yustisi dan Pengaturan Agama. Sedangkan kewenangan di luar lima kewenangan itu menjadi kewenangan daerah. Namun demikian UU tersebut hanya menyebutkan kabupaten/kota sebagai perpanjangan pemerintah pusat. Dengan demikian otonomi daerah pun berhenti di kabupaten/kota tidak sampai desa. Kewenangan desa hanya turunan dari kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan kepada desa.

---

[1] Lihat Naskah Akademik RUU Tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, tahun 2007.

Adanya pertentangan terkait kewenangan desa ini dapat dilihat dari Pasal 206 UU No. 32 Tahun 2004 yang menyatakan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup: a. urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa; b. urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; c. tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota; d. urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada desa.

Pasal 206 ayat a tersebut menunjukkan bahwa UU No. 32 Tahun 2004 telah menganut prinsip pengakuan (rekognisi). Padahal kosekuensi dari pengakuan atas otonomi asli adalah desa memiliki hak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat. Namun hal tersebut tidak diakomodir dalam Pasal 206 ayat b, c dan d. Ayat b, c, dan d justru membuat kedudukan dan kewenangan desa menjadi tidak jelas. Ketidakjelasan tersebut akhirnya memposisikan UU No. 32 Tahun 2004 belum kuat untuk mendorong semangat perwujudan cita-cita desa yang mandiri dan sejahtera.

Secara umum tujuan utama desentralisasi dan otonomi daerah adalah untuk membangun kesejahteraan rakyat melalui kewenangan besar dan keuangan yang dimilikinya. Namun, tujuan kesejahteraan tersebut belum tertuang secara jelas dalam pengaturan mengenai desa. Kondisi ini yang pada akhirnya menyebabkan desa belum dapat optimal dalam mengelola Sumber Daya Alam (SDA), Sumber Daya Manusia (SDM) serta melakukan pelayanan publik untuk pembangunan wilayahnya. Dengan kata lain kondisi desa di bawah kabupaten belum sesuai dengan semangat untuk membangun desa serta mengakui kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul.

Kondisi tersebut akhirnya menimbulkan pertanyaan, apakah desa hanya sekadar satuan wilayah administrasi pemerintahan tanpa adanya makna bagi entitas lokal? Padahal otonomi desa bertujuan agar desa

mampu mengurus diri sendiri sesuai dengan kearifan dan kapasitas lokal, tanpa intervensi dan tanggung jawab negara. Pengaturan dalam UU No. 32 Tahun 2004 belum menempatkan desa pada posisi yang otonom karena UU tersebut hanya menempatkan desa sebagai bagian (subsistem) pemerintahan kabupaten/kota. UU No 32 Tahun 2004 juga telah menghilangkan kewenangan desa untuk mengurus dirinya sendiri. UU tersebut mengatur agar semua urusan pemerintahan hingga ke level desa sudah menjadi milik negara. Demikian pula dengan nilai-nilai demokrasi dan demokratisasi desa yang dalam praktiknya sulit untuk diterapkan pada desa.

Dalam era UU No. 32 Tahun 2004 dan sebelumnya, desa memang telah menjadi bagian dari perencanaan daerah yang secara normatif berangkat dari bawah (*bottom up*). Setiap tahun desa telah diwajibkan untuk menyelenggarakan Musyarwarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) untuk mengusulkan recana pembangunan wilayah mereka kepada kabupaten. Namun perencanaan desa yang tertuang dalam Musrenbangdes tersebut, hanya menjadi dokumen kelengkapan pada proses Musyarwarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) tingkat kabupaten/kota. Dengan kata lain, kewenangan yang diserahkan oleh/dari kabupaten kepada desa lebih banyak bersifat kewenangan sisa yang tidak dapat dilaksanakan oleh kabupaten/kota sehingga kewenangan desa sangat tergantung pada kecepatan dan kapasitas pemerintah dan pemerintah daerah dalam membuat pengaturan lebih lanjut tentang desa.

Demikian pula dengan keberadaan aturan pelaksana yang harus dibuat oleh pemerintah dan pemerintah daerah. Aturan-aturan tersebut telah menyebabkan proses implementasi otonomi desa tidak bisa berjalan dengan optimal, karena kabupaten/kota selalu akan menunggu lahirnya peraturan di atasnya. Ditambah, meski pemerintah pusat telah membuat berbagai panduan standar serta sosialisasi dan koordinasi dengan para pejabat daerah pengelola desa, namun dalam praktiknya pejabat daerah seringkali mengalami kesulitan dalam

memberikan sosialisasi lebih lanjut kepada desa. Hal tersebut terjadi karena pemahaman lokal yang terbatas, adanya tarik-menarik kepentingan antara kabupaten dan desa, adanya keengganan daerah untuk menjalankan karena daerah akan mengalami kerugian serta berbagai penyebab lainnya.

Berbagai permasalahan yang dihadapi desa tersebut telah menimbulkan kebutuhan adanya regulasi yang mampu memperkuat kewenangan desa agar desa dapat lebih berdaya dalam mengatur dan mengurus dirinya sendiri, memperkuat masyarakat agar lebih sejahtera dan mandiri serta memperkuat posisi dan peran desa dalam skema pembangunan nasional dan pembangunan daerah. Kebutuhan akan adanya pengaturan spesifik tentang desa akhirnya memunculkan sebuah kesepakatan politik pemerintah dan DPR untuk memecah UU No. 32 Tahun 2004 menjadi tiga Undang-Undang: UU Pemerintahan Daerah, UU Pilkada dan UU Pemerintahan Desa.[2]

Ada tiga tipe bentuk desa di Indonesia yang melalui UU No. 32 Tahun 2004 masih belum optimal diakomodir kemajuan dan kesejahteraannya. Tipe desa tersebut ialah:

a) Tipe "desa adat" atau sebagai *self governing community* sebagai bentuk desa asli dan tertua di Indonesia. Desa adat mengatur dan mengelola dirinya sendiri dengan kekayaan yang dimiliki tanpa campur tangan negara sebagaimana konsep "otonomi asli". Contoh desa adat ialah desa pakraman di Bali. Desa adat ini tidak menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan oleh negara.
b) Tipe "desa administratif" (*local state government*), contoh desa ini ialah Kelurahan yang berada di perkotaan. Desa seperti ini tidak mempunyai otonomi dan demokrasi. Desa hanya berperan sebagai satuan wilayah administratif yang berposisi sebagai

[2] Lihat Naskah Akademik RUU tentang Desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, tahun 2007

kepanjangan negara dan hanya menjalankan tugas-tugas administratif yang diberikan negara.

c) Tipe "desa otonom" atau dulu disebut sebagai Desapraja (*local self government*). Desa otonom merupakan desa yang dibentuk berdasarkan asas desentralisasi sehingga mempunyai kewenangan penuh untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri. Desa otonom berhak membentuk pemerintahan sendiri, mempunyai badan legislatif, berwenang membuat peraturan desa dan juga memperoleh desentralisasi keuangan dari negara.

Berdasarkan ketiga tipe desa tersebut tipe desa otonom merupakan desa ideal dalam hal kewenangan. Namun dalam konteks Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI), campur tangan negara untuk melakukan pembinaan terhadap desa tentu tetap dibutuhkan. Oleh sebab itu perlu ada kombinasi dalam mendorong otonomi desa, di mana kewenangan atas hak asal-usul desa diberikan sekaligus dengan melaksanakan peran administratif dari pemerintahan pusat dan daerah.

A.2. Rancangan Undang-Undang Tentang Desa

Desa sebenarnya telah mempunyai hak-hak asal-usul dan bersifat istimewa karena desa telah ada jauh sebelum NKRI lahir. Oleh sebab itu, keberadaan desa perlu diberi kedudukan yang tepat. Munculnya Rancangan Undang-Undang (RUU) Tentang Desa didasari oleh beberapa argumen penting. Argumen tersebut ialah argumen historis, filosofis dan yuridis.

Pada *argumen historis* dinyatakan bahwa sejak dahulu desa merupakan organisasi komunitas lokal yang mempunyai batas-batas wilayah, mempunyai adat-istiadat dan pemerintahan sendiri secara otonom dan berbasis pada masyarakat (*self-governing community*). Masyarakat desa mempunyai kearifan lokal dalam menjaga keseimbangan dan keberlanjutan hubungan antar-manusia dan hubungan antara manusia dengan alam dan Tuhan. Di antara kearifan-

kearifan lokal tersebut, ada beberapa aturan hukum adat yang mengatur masalah pemerintahan, pengelolaan sumber daya, hubungan sosial, dan seterusnya.

Sedangkan berdasarkan *argumen filosofis* dijelaskan bahwa desa telah memiliki tata pemerintahan yang lebih tua, sehingga seharusnya desa dapat menjadi ujung tombak setiap penyelenggaraan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan seluruh masyarakat Indonesia. Prof. Mr. J. de Louter dan F. Laceulle menyatakan bahwa bangunan hukum desa merupakan fundamen bagi tata negara Indonesia.[3] Dengan kata lain, NKRI akan menjadi lebih kuat bila ditopang oleh kedaulatan rakyat serta kemandirian lokal (daerah dan desa). Kemandirian desa akan menjadi fondasi dan kekuatan NKRI. Sebaliknya jika desa selamanya marginal dan tergantung, maka justru akan menjadi beban berat pemerintah dan melumpuhkan fondasi NKRI.

Dengan demikian Indonesia membutuhkan desa sebagai entitas lokal yang bertenaga secara sosial, berdaulat secara politik, berdaya secara ekonomi dan bermartabat secara budaya. Desa yang otonom dan mandiri akan memperkuat posisi desa sebagai subyek pembangunan; mendekatkan perencanaan pembangunan ke masyarakat; memperbaiki pelayanan publik dan pemerataan pembangunan; menciptakan efisiensi pembiayaan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan lokal; meningkatkan ekonomi lokal dan penghidupan masyarakat desa; memberikan kepercayaan, tanggung jawab dan tantangan bagi desa untuk membangkitkan prakarsa dan potensi desa. Kemandirian dan demokrasi desa merupakan alat dan jalan untuk mencapai kesejahteraan rakyat desa.[4]

---

[3] Lihat Sutardjo Kartohadikoesoemo P., *Desa*, Jakarta: Balai Pustaka, 1984. hal 39.

[4] Lihat Naskah Akademik RUU tentang desa, Direktorat Pemerintahan Desa dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat dan Desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, tahun 2007

Selain itu, penerapan konsep desentralisasi memungkinkan alokasi sumber daya kepada desa. Sementara demokrasi memungkinkan pengelolaan sumber daya desa berpihak pada rakyat desa. Sehingga, bila desa mampu mengelola sumber daya alam yang didukung dengan kewenangan dan alokasi dana desa yang lebih besar, maka desa dapat menjadi sangat bermanfaat dalam menyediakan layanan dasar warganya. Hal ini dapat terwujud bila didukung oleh kebijakan pemerintah yang responsif dan partisipatif, yang berorientasi pada perbaikan pelayanan dasar dan pengembangan ekonomi lokal.

Dalam *argumen yuridis* diketahui bahwa Pasal 18b Undang-Undang Dasar NRI 1945 telah mengamanatkan bahwa negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dalam UU. Negara juga mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hal-hak tradisionalnya. Sementara itu dalam Penjelasan Umum UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa otonomi desa diberikan agar desa memiliki kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian, desa sebagai susunan pemerintahan terendah di Indonesia mempunyai identitas dan entitas yang berbeda dan perlu diatur tersendiri dalam bentuk UU.

Dalam *argumen sosiologis*, ditemukan bahwa untuk menciptakan masyarakat adil dan makmur seperti yang diamanatkan dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945, bangsa Indonesia harus memulai paradigma pembangunan dari bawah (desa) karena sebagian besar penduduk Indonesia beserta segala permasalahannya tinggal di desa. Pembangunan tidak lagi hanya berorientasi pada pertumbuhan kota. Pembangunan yang bias kota telah menyebabkan desa mengalami kekurangan sumber daya dan menimbulkan arus urbanisasi penduduk desa ke kota. Padahal untuk mengatasi dampak globalisasi, desa juga perlu untuk diperkuat dengan otonomi yang memadai. Kondisi ketimpangan antara desa dan kota telah menciptakan ketidakadilan

dan kemiskinan pada desa. Oleh sebab itu pentingnya pengaturan otonomi desa dimaksudkan untuk memperbaiki kondisi sosial, budaya ekonomi dan politik desa yang tertinggal dari kemajuan Kota. "Otonomi desa" hendak memulihkan basis penghidupan masyarakat desa, dan memperkuat desa sebagai entitas masyarakat paguyuban yang kuat dan mandiri.

B. Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa

Desentralisasi setidak-tidaknya mempunyai 2 (dua) kelompok tujuan yakni politik dan administratif. Tujuan politiknya adalah dalam rangka demokratisasi, sedangkan tujuan administratifnya adalah dalam rangka efektivitas dan efisiensi.[5] Dengan demikian, melalui Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) diharapkan dalam desa akan tercipta semangat profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal serta partisipatif yang kuat. Hal ini penting karena desa merupakan miniatur negara Indonesia yang mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana.

Pembentuk UU Desa pada dasarnya menjelaskan bahwa pengaturan yang sebelumnya sudah ada, namun belum cukup melindungi kepentingan masyarakat desa. Terutama karena jumlah desa yang sangat banyak, regulasi yang ada masih belum mengayomi eksistensi desa. Kondisi tersebut bila tidak segera diatasi dapat semakin menimbulkan kesenjangan sosial masyarakat kota dan desa. Dengan demikian dibutuhkan kebijakan baru yang dapat mendorong desa untuk melakukan pembangunan, meningkatkan kapasitas pelayanan publik untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Dalam Penjelasan Umum UU Desa disebutkan bahwa salah satu tujuan pengaturan tentang desa adalah untuk memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya

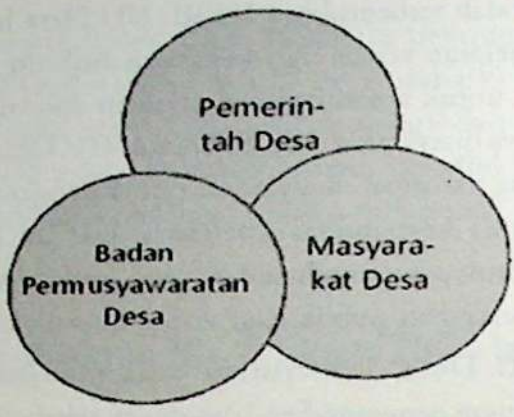
---

[5] Sadu Wasistiono, *Desentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan* Good Governance, *dalam Desentralisasi dan Otonomi Daerah*, Jakarta: LIPI Press, 2007,hal. 61.

sebelum dan sesudah terbentuknya NKRI. UU Desa bertujuan untuk memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas desa serta mendorong desa untuk senantiasa melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat desa. Selain itu, UU Desa juga bertujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama. UU ini ingin agar desa mampu membentuk pemerintahan desa yang profesional serta mampu meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat.

Melalui UU Desa, Pemerintah desa menjadi representasi penyelenggara urusan pemerintahan (*top-down*) sekaligus menjembatani kepentingan masyarakat setempat (*bottom up*). Sedangkan untuk mendukung kemandirian desa tersebut maka setiap desa akan mendapatkan kucuran dana langsung tanpa perantara dari APBN. Berdasarkan pasal 72 Ayat 3 UU Desa disebutkan bahwa Alokasi Dana Desa (ADD) adalah sebesar 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana tersebut akan langsung sampai kepada masing-masing desa dengan jumlah yang disesuaikan berdasarkan geografis, jumlah penduduk dan jumlah kemiskinan dalam sebuah desa.

Kondisi ini menyebabkan UU Desa berhasil membuka fasilitas agar desa mendapat dana milyaran rupiah secara langsung. Meski demikian desa harus terlebih dahulu mengajukan permohonan anggaran tersebut kepada pemerintah. Permohonan dana tersebut diajukan desa melalui Musyrawarah Desa (Musdes) yang diselenggarakan Badan Pemusyawaratan Desa (BPD). Hal ini penting, agar dana tersebut dapat sesuai dengan kebutuhan seluruh masyarakat desa. Dengan demikian Musdes tidak hanya untuk memenuhi persyaratan partisipatif, namun juga untuk melakukan pembahasan dan pengambilan keputusan bersama.



Gambar 1: Keterkaitan Para Pemangku Kepentingan

Melalui gambar tersebut diartikan bahwa Musdes harus selalu diarahkan pada tercapainya mufakat. Sebagaimana Pasal 54 UU Desa yang mengatakan bahwa Musdes adalah proses musyawarah antara BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh BPD untuk menyepakati hal yang bersifat strategis seperti penataan desa, perencanaan desa, kerjasama desa, rencana investasi yang masuk ke desa, pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes), penambahan dan pelepasan aset desa, maupun kejadian luar biasa yang terjadi pada desa. Musdes menjadi forum pertemuan dari seluruh pemangku kepentingan yang ada di desa, termasuk masyarakat dalam rangka menggariskan hal yang dianggap penting dilakukan oleh pemerintah desa dan juga menyangkut kebutuhan masyarakat desa.

Dengan demikian hadirnya UU Desa diharapkan dapat membawa semangat bagi dua jenis kewenangan desa yang utama, yaitu:

(a) Kewenangan asal-usul yang diakui oleh negara: di mana desa mampu untuk mengelola aset desa seperti Sumber Daya Alam (SDA), Tanah Ulayat, serta Tanah Kas desa. Selain itu dalam wilayah yurisdiksi desa dapat membentuk struktur pemerintahan desa dengan mengakomodasi susunan asli, menyelesaikan sengketa secara adat dan melestarikan adat dan budaya setempat.

(b) Kewenangan melekat (atributif) di mana desa mampu untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat lokal dalam pelaksanaan perencanaan pembangunan dan tata ruang desa. Desa juga mampu membentuk struktur dan organisasi pemerintahan desa, menyelenggarakan pemilihan Kepala desa, membentuk BPD, mengelola APBDes, membentuk lembaga kemasyarakatan, serta mengembangkan BUMDes.

Selain itu, ada satu jenis kewenangan (urusan) yang bersifat tambahan, yakni kewenangan dalam bidang tugas pembantuan (delegasi) yang diberikan oleh pemerintah. Prinsip dasarnya, dalam tugas pembantuan ini, desa hanya menjalankan tugas-tugas administratif di bidang pemerintahan dan pembangunan yang diberikan pemerintah. Tugas pembantuan disertai dengan dana, personil dan fasilitas. Meski demikian, desa berhak menolak tugas pembantuan jika tidak disertai dengan dana, personil dan fasilitas.

BAB II
IMPLEMENTASI UNDANG-UNDANG DESA

A. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

A.1. Pemerintahan Desa

Menurut Soetoro Eko,[6] substansi tata kelola desa harus memenuhi:

- **Kapasitas**: kemampuan desa merespons kepentingan masyarakat setempat dan mengembangkan potensi/asset lokal, kemampuan desa mewujudkan politik anggaran yang pro-rakyat desa, kemampuan desa menyiapkan perencanaan dan penganggaran yang koheren dan baik, kemampuan desa memobilisasi sumber daya lokal untuk mendukung pembangunan, kemampuan desa dalam menjalankan regulasi dan perangkat dari atas, kemampuan desa mengelola keuangan desa.
- **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.
- **Akuntabilitas**: dana desa dikelola secara otentik (tidak abal-abal atau formalitas), transparan dan bersih sehingga tidak ada korupsi (*elite capture*).

Sedangkan untuk mengenal desa, kita harus mengenal empat tipe desa. Empat tipe tersebut ialah;[7]

---

[6] Sutoro Eko, Berdasarkan FGD pada tanggal 19 Februari 2019 di Pusat Penelitian DPR RI.

[7] *Ibid.*

1. Desa organik, dalam desa ini hubungan antara pemimpin desa dan masyarakat sangat erat, kepala desa seperti raja kecil, menjaga sosial order, sangat otonom di hadapan negara bahkan menolak kehadiran negara, secara ekonomi berorientasi pada kecukupan dan keberlanjutan.
2. Desa korporatis di mana dalam desa ini campur tangan negara sangat kuat, desa tidak mempunyai otonomi bahkan hanya menjadi satuan kerja (satker) atau kepanjangan tangan negara, desa jadi obyek pemerintahan dan pembangunan dari atas. Kepala desa hadir sebagai birokrat singgasana yang lebih berorientasi ke atas, desa tidak bermakna untuk penghidupan-kehidupan masyarakat desa.
3. Desa mekanik di mana desa ini memiliki otonomi atau mampu menghindari campur tangan negara sembari mengembangkan aset lokal yang dimiliki. Kepala desa seperti juragan atau *entrepreneur* yang selalu berpikir tentang inovasi, kemakmuran meningkat terus, tetapi di mensi demokrasi dan integrasi sosial relatif lemah.
4. Desa inklusif, di mana desa memiliki otonomi yang kuat mampu bernegosiasi dengan campur tangan negara, demokrasi dan multikulruralisme terbangun dengan baik. Kepala desa hadir sebagai pemimpin rakyat, integrasi politik dan sosial order tercipta dengan baik, desa berorientasi keluar membangun jaringan dan kerjasama, dan kemakmuran tumbuh dengan baik.

Berdasarkan tipe-tipe desa tersebut, desa inklusif atau kolektivisme pluralistik merupakan model ideal desa. Hal ini karena dalam tipe desa tersebut, desa tidak hanya mengalami inovasi dari sisi ekonomi, tetapi juga mengalami reformasi politik. Reformasi politik berarti mengubah dari kondisi desa korporatis di mana kekuasaan terpusat di tangan kepala desa, menjadi desa dengan kekuasaan menyebar ke berbagai lembaga desa dan masyarakat, yang mereka semua terjalin dalam ikatan kolektif dengan dipimpin oleh kepala desa.

Sementara itu, menurut UNDP, *governance* atau tata kepemerintahan yang baik memiliki 3 (tiga) domain yaitu: 1) negara atau pemerintahan (*state*); 2) sektor swasta atau dunia usaha *(private sector)*; dan 3) masyarakat (*society*).[8] Oleh sebab itu, sebagai miniatur negara Indonesia, desa merupakan arena politik yang paling dekat bagi relasi antara masyarakat dengan pemerintah desa. Dalam hal ini desa merepresentasikan sejumlah prinsip dasar demokrasi. Prinsip-prinsip tersebut ialah prinsip representasi, transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi. Seluruh prinsip tersebut menjadi fondasi dasar bagi pengelolaan kebijakan, perencanaan desa, pengelolaan keuangan desa dan pelayanan publik bagi masyarakat desa. Melalui demokrasi, desa juga membuka ruang bagi rakyat untuk menyampaikan aspirasinya kepada pemerintah desa.

Menurut Sutanto, Sekretaris Inspektorat Daerah,[9] Desa Panggungharjo dapat menjadi representasi desa yang bagus dan maju karena memiliki kualitas SDM yang baik, manajerial yang baik serta seluruh pihak yang paham terhadap regulasi. Menurutnya desa ini merupakan satu-satunya desa yang telah menerapkan aturan kinerja. Hal ini senada dengan yang dikatakan oleh Nanang Mujianto[10], di mana, keunggulan Desa Panggungharjo dibanding desa lain karena desa ini memiliki pamong yang cerdas serta lurah yang visioner dan missioner.

Berdasarkan tipologinya, desa terbagi menjadi beberapa kategori:

- Sangat tertinggal dan/atau desa tertinggal:
  - penyediaan sarana prasarana dasar
  - pembentukan usaha ekonomi

---

[8] UNDP sebagaimana dikutip oleh Lembaga Administrasi Negara (2000:7) dalam Bahan Kuliah *Good governance*, MAP UGM.

[9] Berdasarkan wawancara dengan Sutanto, Inspektorat Daerah, pada tanggal 10 Mei 2018 di Kantor Inspektorat Kabupaten Bantul.

[10] Berdasarkan wawancara dengan Nanang Mujianto Kasub Pemdes Pemerintah Kabupaten Panggungharjo bagian Pemerintahan desa pada tanggal 10 Mei 2017, di kantor Pemerintah Kabupaten Bantul.

- Desa berkembang
  - pemenuhan akses masyarakat desa terhadap pelayanan sosial dasar dan lingkungan
  - penguatan usaha ekonomi pertanian berskala produktif
- Desa maju dan/atau mandiri
  - peningkatan kualitas pemenuhan akses masyarakat desa terhadap pelayanan sosial dasar dan lingkungan
  - perluasan/ekspansi usaha ekonomi pertanian berskala produktif.

Dengan demikian, Desa Panggungharjo telah memenuhi kategori sebagai desa maju dan mandiri. Dengan kemajuan desanya maka desa tersebut dapat memaksimalkan dana desa bagi pemberdayaan masyarakat desa.

Dana desa bagi pemberdayaan masyarakat desa di antaranya dilakukan untuk:

- Peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan desa
- Pengembangan kapasitas masyarakat desa
- Pengembangan ketahanan masyarakat desa
- Pengembangan sistem informasi desa
- Dukungan pengelolaan kegiatan pelayanan sosial dasar di bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan anak, serta pemberdayaan masyarakat marginal dan anggota masyarakat desa penyandang disabilitas
- Dukungan Permodalan dan pengelolaan usaha ekonomi produktif yang dikelola oleh BUMDes dan/atau BUMDes Bersama
- Dukungan pengelolaan usaha ekonomi oleh kelompok masyarakat, koperasi dan/atau lembaga ekonomi masyarakat desa lainnya
- Dukungan pengelolaan kegiatan pelestarian lingkungan hidup

- Pengembangan kerjasama antar desa dan kerjasama desa dengan pihak ketiga
- Dukungan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam, penanganan bencana alam serta penanganan kejadian luar biasa lainnya
- Bidang kegiatan pemberdayaan masyarakat desa lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan desa dan ditetapkan dalam Musyawarah desa

Penggunaan dana desa juga harus didasarkan pada beberapa prinsip, yaitu, *pertama*, prinsip keadilan, dengan mengutamakan hak dan kepentingan seluruh warga desa tanpa membeda-bedakan. *Kedua*, prinsip kebutuhan prioritas, dengan mendahulukan kepentingan desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat desa. *Ketiga*, prinsip kewenangan desa, dengan mengutamakan kewenangan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa.

Selain itu desa juga harus menganut prinsip partisipatif, dengan mengutamakan prakarsa dan kreativitas masyarakat serta prinsip swakelola dan berbasis sumber daya desa mengutamakan pelaksanaan secara mandiri dengan pendayagunaan sumberdaya alam desa, mengutamakan tenaga, pikiran dan keterampilan warga desa dan kearifan lokal. Desa juga harus memperhatikan tipologi desa, dengan mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan dan kemajuan desa.

Dengan adanya prinsip-prinsip tersebut maka kemandirian dan kemajuan desa sebagaimana Desa Panggungharjo dapat terlaksana.

A.2. Kepala desa

Salah satu unsur Pemerintah desa yang memiliki peranan penting ialah kepala desa. Dalam UU Desa, setidaknya ada 22 pasal yang mengatur tentang kepala desa. Pengaturan tersebut menyoroti beragam aspek

antara lain: (i) tugas, hak, dan wewenang Kepala desa; (ii) akuntabilitas kepala desa; (iii) larangan bagi kepala desa (iv) pemilihan kepala desa; dan (v) pemberhentian kepala desa. Pengaturan ini dilakukan karena kepala desa merupakan organ utama pemerintahan desa yang memegang tugas dan kewajiban untuk kelangsungan dan keberhasilan pemerintah desa. Kepala desa menempati posisi strategis untuk menentukan ke mana arah pembangunan desa.

Kepala desa adalah sebagai pemimpin mayarakat desa dan menjalankan roda pemerintahan dan bertanggung jawab terhadap pembangunan di desanya karena dia harus menjalankan fungsinya sebagai pelaksana pembangunan. Pada dasarnya kepemimpinan kepala desa itu adalah suatu kemampuan kepala desa dengan kelebihan dan keterbatasan yang dimiliki untuk memperngaruhi orang lain agar mau bekerjasama untuk melaksanakan pembangunan di desa yang dipimpinnya.

Pada prinsipnya kepala desa dalam pemerintah desa berfungsi untuk menjalankan peran sebagai perantara dalam urusan pemerintahan baik itu di tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.[11] Dalam hal ini kepala desa yang mengatur urusan pemerintah desa. Kepala desa juga nerupakan pelayan masyarakat yang dalam mengurus kepentingan-kepentingan masyarakat sesuai dengan tugas dan taggung jawab yang diberikan. Kepala desa juga mempunyai peran sebagai agen pembaharuan sehingga kepala desa harus memiliki kemampuan, bakat, kecakapan, dan sifat kepemimpinan, di samping menjalankan kegiatan-kegiatan, fungsi dan tanggung jawab.

Sebagaimana Desa Panggungharjo yang memiliki pamong yang cerdas serta lurah yang visioner dan misioner. Desa tersebut pun maju karena adanya keteladanan kepemimpinan karena dalam

---

[11] Florentinus Belareq, "Peran Kepala desa dalam Pembangunan Infrastruktur di Desa Tering Lama Kecamatan Tering Kabupaten Kutai Barat", *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 2, 2017: 701 – 710, hal 702-704

kepemimpinannya Kepala desa Panggungharjo sejak awal melawan politik uang. Selanjutnya, masyarakat desa pun akan maju dengan modal kepercayaan terhadap kekuasaan.

Hal tersebut disampaikan oleh Ketua BUMDes Panggung Lestari dan Kepala BPD Panggungharjo,[12] menurutnya Desa Panggungharjo maju karena adanya keteladanan kepemimpinan. Salah satunya sikap disiplin. Kepala desa Panggungharjo mampu membuat skala prioritas bagi pembangunan desa. Kondisi tersebut membuat 40% dana pemerintahan desa digunakan untuk tata kelola desa dan aset desa merupakan dana yang berasal dari penghasilan desa.

Keteladanan pemimpin dalam desa memang sangat dibutuhkan dan memberi kemajuan yang signifikan bagi desa. Menurut S. Prayudi Atmosudirdjo,[13] seorang pemimpin harus memenuhi 4 (empat) syarat pokok yaitu:

1. Pemimpin harus peka terhadap iklim lingkungan, harus mendengarkan saran-saran terutama dari pihak-pihak yang dia ketahui mempunyai banyak pengalaman yang relevan dengan tugas yang dia emban.
2. Pemimpin harus menjadi teladan dalam lingkungannya.
3. Pemimpin harus bersikap dan bersifat setia. Dalam hal ini pemimpin harus setia kepada janjinya, tugasnya, organisasinya, pemerintahannya, atasannya, maupun bawahannya.
4. Pemimpin harus cakap dan mampu mengambil keputusan setelah semua faktor yang relevan diperhitungkan.[14]

---

[12] Berdasarkan wawancara dengan Sukirman, Ketua BPD, pada tanggal 9 Mei 2017, di Balai Desa Panggungharjo.

[13] S. Prayudi Atmosudirdjo, *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Gahlia Indonesia, 2002, hal.212

[14] Henny Marlina, "Fungsi Kepala desa dalam Pelaksanaan Pembangunan", *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 3, 2017: 1309-1320, hal 1313

Sementara itu menurut Talizuduhu Ndraha,[15] kepala desa sebagai pelaksana pembangunan harus mampu dalam:

1. Membuat perencanaan pembangunan sesuai dengan kebutuhan desa. Perencanaan yang baik adalah apabila kepala desa dalam membuat suatu perencanaan menentukan tujuan apa yang hendak dicapai dari pembangunan yang akan dilaksanakan tersebut, kemudian menetapkan langkah-langkah yang harus dilakukan,
2. Tanggap dengan aspirasi masyarakat dengan melibatkan elemen atau kelompok masyarakat dalam merumuskan perencanaan pembangunan, sehingga pembangunan yang dilaksanakan betul-betul sesuai dengan kebutuhan dan keinginan masyarakat desa.
3. Memberikan pengarahan kepada bawahan dalam melaksanakan pembangunan. Pengarahan merupakan pergerakan dan pengendalian semua sumber dalam usaha pencapaian sasaran. Merupakan penyatuan semua usaha dan penciptaan kerjasama, dalam memberikan pengarahan kepala desa sebaiknya memiliki kemampuan untuk menggerakkan dan mengendalikan masyarakat dan aparat desa untuk selalu bekerjasama dalam pelaksanaan pembangunan pedesaan.
4. Mengambil keputusan dalam proses penyelenggaraan pembangunan desa. Pengambilan keputusan adalah memilih suatu alternatif dari dua pilihan atau lebih, dalam mengambil keputusan yang baik kepala desa harus menanggapi keinginan masyarakat desa sehingga keputusan yang diambil benar-benar keputusan dan kebutuhan masyarakat, kemudian keputusan yang diambil haruslah tegas dan konsisten dan bawahan merasa keputusan yang diambil memang alternatif terbaik utuk masyarakat.
5. Mengkoordinir penyelenggaraan pembangunan desa. Mengkoordinir atau pengorganisasian adalah pengurusan semua

---

[15] Talizuduhu Ndraha, *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan,* Jakarta: Rineka Cipta, 2005, hal. 5

sumber dan tenaga yang ada dengan landasan konsepsi yang tepat, dan penentuan masing-masing fungsi (persyaratan tugas, tata kerja, tanggung jawab, dan antar-relasi dari masing-masing fungsi); sehingga merupakan suatu totalitas sistem, di mana bagian yang satu menunjang dan bergantung (saling bergantung) pada bagian yang lainnya.

6. Mengawasi aktivitas-aktivitas dalam proses penyelenggaraan pemerintahan desa. Pengawasan dan *controlling* perlu dilaksanakan dalam pembangunan pedesaan agar para pekerja dapat bekerja dengan baik ke arah pencapaian sasaran-sasaran dan tujun, pengawasan dilakukan untuk mengukur hasil pekerjaan, dan menghindari penyimpangan-penyimpangan. Pengawasan yang baik adalah apabila kepala desa memonitor hasil pekerjaan dan segera melakukan tindakan-tindakan korektif terhadap penyimpangan-penyimpangan yang terjadi.

Berdasarkan hal tersebut, dalam segala hal kepala desa perlu membuat kebijakan yang tepat guna agar setiap kebijakan pembangunan desa yang diambil dapat mencapai tujuan. Sebagaimana yang telah dilakukan oleh Kepala desa Panggungharjo di mana kepala desa membangun dukungan masyarakat dengan melibatkan berbagai pihak yang relevan untuk ikut berpartisifasi dalam pembangunan. Perlu adanya seorang pemimpin yang memiliki kemampuan untuk melaksanakan hal tersebut.[16]

A.3. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)

Selain kepala desa, organ penting lainnya dalam desa ialah Badan Permusyawaratan Desa (BPD). BPD merupakan wakil dari masyarakat desa yang ditetapkan secara demokratis. Dalam hal ini BPD merupakan badan permusyawaratan di tingkat desa yang turut membahas

---

[16] Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika, 2005, hal. 80

dan menyepakati berbagai kebijakan dalam penyelenggaraan pemerintah desa. Dengan demikian, BPD mempunyai fungsi untuk menyelenggarakan Musdes, membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; serta melakukan pengawasan kinerja kepala desa.[17]

Bagi Desa Panggungharjo, BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD merupakan wakil dari penduduk desa yang berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan dengan cara musyawarah dan mufakat. Anggota BPD di Desa Panggungharjo sendiri terdiri dari ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Untuk masa jabatan anggota BPD Desa Panggungharjo adalah 6 tahun dan dapat diangkat/diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. Dalam peresmiannya anggota BPD ditetapkan dengan Keputusan Bupati/Walikota, di mana sebelum memangku jabatannya mengucapkan sumpah/janji secara bersama-sama di hadapan masyarakat dan dipandu oleh Bupati/ Walikota. Sementara itu, Ketua BPD Desa Panggungharjo dipilih dari dan oleh anggota BPD secara langsung dalam rapat BPD yang diadakan secara khusus. Di dalam pemerintahan BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

A.4. Aparat Desa

Demikian pula dengan aparat birokrasi desa yang juga harus mampu dalam melaksanakan pembangunan desa. Aparat desa harus mampu dalam meningkatkan kualitas dan percepatan pelayanan pemerintah kepada masyarakat. Terutama karena efektivitas pemerintahan desa sangat tergantung pada dukungan kepercayaan warga.

---

[17] Pengertian Undang-Undang desa dan Keistimewaannya, http://www.keuanganDesa.com/2017/03/pengertian-Undang-Undang-desa-dan-keistimewaanya/ diakses 7 Mei 2018

Terkait dengan aparat desa, Kepala desa Panggungharjo,[18] mengatakan bahwa salah satu syarat untuk menjadi aparat Desa Panggungharjo ialah minimal berpendidikan D3. Hal ini dilakukan agar para aparat desa dapat melakukan kinerja sesuai dengan standar tertentu. Dengan jenjang pendidikan tersebut maka proses perencanaan bisa berjalan dengan baik dan sesuai dalam pelaksanaannya. Bahkan seiring dengan reformasi birokrasi desa, Desa Panggungharjo juga membentuk 20 lembaga desa. Hal ini untuk mendorong adanya proses politik yang sehat di desa tersebut. Kondisi ini akhirnya mendorong kemandirian desa di Desa Panggungharjo sebagaimana tabel di bawah ini.



Gambar 2: Skema Kemandirian Desa Panggungharjo

Sumber: Bahan Presentasi, Wahyudi Anggoro Hadi: Lurah Desa Panggungharjo, Sewon Bantul DIY, Kemandirian desa; sepotong cerita dari Panggungharjo, 2017

[18] Kepala desa Wahyudi, berdasarkan wawancara di Desa Panggungharjo 9 Mei 2017

Dari bagan Desa Panggungharjo, diketahui bahwa kemandirian desa dapat terlaksana bila setiap pihak menyadari perannya masing-masing dan saling bersinergi.

Menurut Plt. Bupati Klaten Sri Mulyani, setelah undang-undang tentang desa disahkan, maka pemerintah desa mengemban peranan yang sangat penting dalam menciptakan kerukunan dan kesejahteraan masyarakat. Oleh sebab itu kepala desa dan perangkat desa perlu untuk mampu membangun hubungan harmonis dengan masyarakat, sekaligus memberikan pelayanan yang lebih baik kepada masyarakat. Mereka harus optimal dalam memberikan hak-hak masyarakat untuk mendapat pelayanan yang baik. Atas dasar itu perangkat desa memegang peranan yang sangat penting dalam menciptakan kerukunan masyarakat. Menurutnya hal itu krusial agar pemerintahan desa mendapatkan kepercayaan dari masyarakat.

A.5. Perencanaan Desa

Sejak berlakunya UU No. 32 Tahun 2004 perencanaan daerah ditempuh dengan cara partisipatif dan berasal dari bawah (*bottom up planning*), yaitu bermula dari desa. Dengan sistem ini pembangunan tampak menghasilkan perencanaan daerah yang sesuai dengan konteks lokal serta proses perencanaan daerah berlangsung secara partisipatif dan berangkat dari desa. Namun dengan sistem tersebut kemandirian dan kapasitas desa justru menjadi lemah karena desa hanya dapat menyampaikan usulan sebagai input perencanaan daerah, tetapi tidak berwenang dalam mengambil keputusan secara otonom untuk menyusun perencanaan desa. Perencanaan yang demikian menimbulkan kesenjangan di bidang sektoral seperti pendidikan, kesehatan, prasarana daerah, dan sebagainya. Kesenjangan tersebut membuat masyarakat desa tidak mempunyai kapasitas untuk menjangkau prasarana publik yang berada dalam kewenangan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Masyarakat desa hanya dapat menjangkau masalah prasarana fisik yang berada di lingkungan desanya

karena Musrenbangdes hanya mampu mengusulkan perbaikan prasarana fisik di lingkungan desa saja.[19]

Demikian pula dengan perencanaan pembangunan di tingkat desa yang belum partisipatif. Peran elite desa yang mengklaim mewakili aspirasi masyarakat masih mendominasi kekuatan dalam menentukan kebijakan pembangunan desa. Proses partisipasi dan perencanaan di Musrenbangdes pun akan menghadapi distorsi dari proyek-proyek tambahan dari pemerintah, misalnya Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang tidak menyatu (integrasi) dengan Musrenbang reguler. Program ini akan membuat forum perencanaan sendiri tanpa melibatkan masyarakat. Kondisi ini dapat membahayakan demokratisasi desa.

Meski demikian, saat ini setelah UU Desa diberlakukan banyak desa yang mengalami kemajuan yang signifikan. Berbagai pendapat menyatakan keberhasilan tersebut akibat pengaturan pemberdayaan desa dalam UU Desa yang berhasil diterjemahkan oleh desa dalam pelaksanaan pembangunan sejak dari perencanaan.

Perencanaan desa adalah peraturan desa tentang arah pembangunan desa jangka pendek dan jangka panjang yang menjadi pijakan di dalam merumuskan rencana APBDes dan bahan masukan pemerintah kabupaten/kota dalam menyusun kebijakan tentang ADD. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) harus menjadi acuan pemerintah desa dan BPD dalam menyelenggarakan kebijakan dan program tahunan, dan dapat diposisikan sebagai produk hukum yang mengikat semua pihak yang berkepentingan. Dengan demikian, masyarakat bisa menolak produk kebijkan dan program desa yang bertentangan dengan RPJMDes.

RPJMDes merupakan agenda pembangunan agar pembangunan desa bukan hanya menyelesaikan masalah yang bersifat infrastruktur fisik. Namun meliputi pembangunan sosial dan ekonomi agar desa bisa

---

[19] Sutoro Eko, *Op.cit*, 8 Mei 2018

menjalankan fungsi pemerintahan yang maksimal. Dengan kata lain, perencanaan desa merupakan sistem yang terpadu dan dibuat sistem *budgeter* (*budgetary system*) di desa melalui skema APBDes. Perencanaan ini dikelola untuk merespons secara dekat langsung berbagai kebutuhan masyarakat desa serta diproses secara partisipatif. Forum Musrenbangdes, kelompok tani, kelompok perempuan, karang taruna, kelompok keagamaan dan kelompok lainnya. Hal ini agar perencanaan menjadi arena yang nyata untuk mewadahi proses perencanaan partisipatif di desa. Di internal desa, partisipasi pembangunan mensyaratkan adanya pelembagaan yang demokratis dalam struktur pengambilan kebijakan desa.

Meski demikian perencanaan desa tidak perlu dibawa atau diusulkan naik ke atas misalnya untuk memperoleh persetujuan. Musrenbang di kabupaten tidak lagi digunakan untuk menilai, menyeleksi atau menyetujui usulan dari desa. Dalam konteks perencanaan desa, kabupaten hanya bertugas melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi. Sementara itu tanggung jawab perencanaan desa diletakkan di tingkat desa. Desa menyampaikan dokumen-dokumen perencanaan dan pelaksanaannya kepada kabupaten sebagai bahan untuk melakukan pembinaan, fasilitasi dan supervisi.

Sebagai contoh dalam RPJMDes Panggungharjo, pemerintah desa menempatkan program penanggulangan kemiskinan dan pengangguran sebagai prioritas utama. Dengan tujuan utama pembangunan Desa Panggungharjo pada tahun 2013-2018 adalah untuk:

a. Mewujudkan pelayanan publik yang empatik dan bertanggung jawab
b. Meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan masyarakat
c. Meningkatkan kesejahteraan sosial dan taraf hidup masyarakat.
d. Meningkatkan pemerataan pembangunan
e. Meningkatkan daya dukung lingkungan
f. Menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat.

Sementara itu sasaran pembangunan Desa Panggungharjo dalam rencana pembangunan jangka menengah periode 2013–2018 adalah untuk:

a. Menurunnya angka kemiskinan dan pengangguran:
   1. Angka kemiskinan turun dari 1.725 KK menjadi 1.294 KK atau 25 %.
   2. Angka pengangguran turun dari 3.389 orang menjadi 2.542 orang atau 25%.

b. Meningkatnya partisipasi masyarakat dalam pembangunan dari Rp 1.624.232.000,- menjadi Rp 1.949.078.400,- atau 15%.

c. Meningkatnya pendapatan desa dari Rp 3.597.611.800,00 menjadi Rp 4.137.253.570,- atau 10 %.

d. Sarana dan prasarana (infrastruktur) semakin baik:
   1. Jumlah sarana pendidikan dan tempat ibadah bertambah sebanyak 10%.
   2. 80% panjang jalan desa dalam kondisi baik (mantap).
   3. 65% panjang saluran irigasi dalam kondisi baik.
   4. 60% jumlah sarana olahraga dalam kondisi baik.
   5. 80% jalan kampung terkeraskan.
   6. Jumlah sarana pengelolaan sampah bertambah 100%.

e. Kualitas hidup masyarakat meningkat dengan tolok ukur:
   1. Berkurangnya angka kejadian tindak kejahatan.
   2. Meningkatnya aktifitas seni, budaya, pemuda dan olahraga.

f. Kualitas pemerintahan desa meningkat, dengan tolok ukur sebagai berikut:
   1. Meningkatnya Indek Kepuasan Masyarakat.
   2. Meningkatnya kualitas sumber daya manusia perangkat desa.
   3. Meningkatnya efisiensi dan efektivitas pengelolaan keuangan.
   4. Meningkatnya serapan aspirasi masyarakat dalam pembangunan.

B. Dana Desa

Dana desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa, merupakan bentuk redistribusi negara kepada desa, untuk membiayai mandat kewenangan: pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan. Dana desa juga diharapkan dapat berfokus pada tujuan untuk mewujudkan pelayanan publik yang bertanggung jawab, meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan pendapatan masyarakat, meningkatkan kesejahteraan sosial dan taraf hidup masyarakat, meningkatkan daya dukung lingkungan, menciptakan ketertiban dan keamanan masyarakat serta menyelesaikan masalah pengangguran dan kemiskinan di desa.

Oleh sebab itu ada beberapa hal yang perlu diperhatikan dalam penyaluran dana desa dari APBN antara lain, dana ini merupakan wujud konkret dari pengakuan negara terhadap kewenangan asal-usul (asas pengakuan) dan kewenangan skala lokal desa (asas subsidiaritas); dana tersebut harus dialokasikan sesuai dengan kriteria untuk mendukung pembangunan dan kesejahteraan masyarakat desa. Dengan kriteria mencakup: jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, ketersediaan infrastruktur untuk akses dan pelayanan dasar, dan lain-lain; serta penetapan alokasi APBN ke desa harus bersifat transparan dan dapat dikontrol pemerintah dan desa.

Berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, menyebutkan bahwa penyaluran dana desa dilakukan secara bertahap yaitu tahap I pada bulan April sebesar 40% (empat puluh per-seratus), tahap II pada bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh per-seratus), dan tahap III pada bulan Oktober sebesar 20% (dua puluh per-seratus). Selanjutnya skema pencairan, pemanfaatan dan pertanggungjawaban dana harus dibuat dengan baik sehingga alokasi menjadi efektif dan akuntabel.

Agar penyaluran dana efektif tentu perlu dibuat model tata kelola dana desa yang tepat di mana desa perlu memiliki kualitas SDM yang baik, manajerial yang baik dalam membuat skala prioritas desa serta seluruh pihak yang paham terhadap regulasi. Hal tersebut akan mendorong desa mampu membuat perencanaan yang baik hingga memperoleh hasil pembangunan yang baik. UU Desa menginstruksikan agar negara memberikan dana secara langsung kepada desa, yang dapat menumbuhkan kewenangan desa bagi terciptanya masyarakat partisipasi aktif. Dengan UU Desa, desa harus dapat mendorong desa menjadi lembaga demokratisasi dan membuat desa membuka banyak peluang untuk kemandirian desa.

Kegiatan pengelolaan keuangan desa dapat dilaksanakan dengan baik tentunya harus didukung di antaranya oleh sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas dengan sistem dan prosedur keuangan yang memadai. Oleh karenanya, pemerintah desa harus memiliki struktur organisasi pengelolaan keuangan, uraian tugas, bagan alir, dan kriteria yang menjadi acuan dalam kegiatan pengelolaan keuangan desa. Tanpa model tata kelola dana desa yang baik, kebijakan alokasi dana desa hanya mengandalkan inovasi pemerintah desa. Masalah yang kerap ditemui ialah bila pemerintah desa tidak dipersiapkan sebelumnya. Kondisi ini dikhawatirkan akan berdampak pada tata kelola yang memperlihatkan *bad governance*.

Menurut Kepala desa Panggungharjo Wahyudi, UU Desa telah membuat negara harus memberi dana kepada desa dan kewenangan desa harus terbagi habis untuk menumbuhkan partisipasi aktif. Dengan UU Desa, sudah seharusnya dapat mendorong desa menjadi lembaga demokratisasi dan membuat desa membuka banyak peluang untuk kemandirian desa.

Pada Desa Panggungharjo, berdasarkan Peraturan Desa Panggungharjo Nomor 4 Tahun 2017, Tentang Perubahan Atas, Peraturan Desa Panggungharjo Nomor 04 Tahun 2013, Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Tahun 2013-2017,

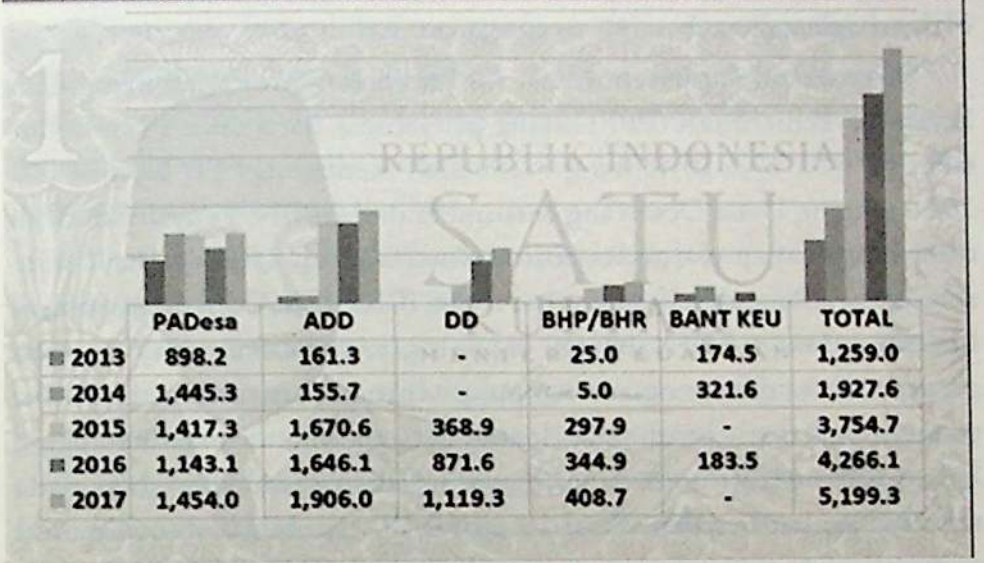
ada beberapa analisis skala prioritas pembangunan Desa Panggungharjo. Hal ini karena keberhasilan pembangunan selalu dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi, sedang pembangunan ekonomi akan kurang bermakna apabila tidak mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Berdasarkan ekonomi makro pertumbuhan ekonomi kurang dari 6% maka akan terjadi kesenjangan terhadap peluang kerja, sehingga pengangguran akan menjadi permasalahan.

Pengangguran merupakan salah satu penyebab adanya kemiskinan di desa. Oleh sebab itu masalah pengangguran harus menjadi fokus utama bagi pemerintahan desa. Ada beberapa implikasi yang muncul dari adanya pengangguran dan kemisikinan dalam suatu desa. Implikasi tersebut ialah:

a. Rendahnya partisipasi masyarakat
b. Rendahnya kualitas dan produktivitas masyarakat
c. Terhambatnya pencapaian tujuan pembangunan
d. Menurunnya ketertiban umum dan meningkatnya pekat.
e. Dan menurunnya kepercayaan masyarakat terhadap pemerintah desa

Oleh sebab itu desa perlu untuk terus meningkatkan kesejahteraan melalui peningkatan pendapatan masyarakat desa. Sebagaimana tabel berikut, pendapatan Desa Panggungharjo telah meningkat singnifikan sejak menerima dana desa;

SUMBER PENDAPATAN DESA PANGGUNGHARJO
TAHUN 2013 – 2015 (Dalam Jutaan)



	PADesa	ADD	DD	BHP/BHR	BANT KEU	TOTAL
2013	898.2	161.3	-	25.0	174.5	1,259.0
2014	1,445.3	155.7	-	5.0	321.6	1,927.6
2015	1,417.3	1,670.6	368.9	297.9	-	3,754.7
2016	1,143.1	1,646.1	871.6	344.9	183.5	4,266.1
2017	1,454.0	1,906.0	1,119.3	408.7	-	5,199.3

Gambar 3 : Tabel Pendapatan Desa Panggungharjo

Sumber: Bahan Presentasi, Wahyudi Anggoro Hadi: Lurah Desa Panggungharjo, Sewon Bantul DIY, Kemandirian desa; sepotong cerita dari Panggungharjo, 2017

Meski demikian, UU Desa bukan untuk mereduksi kesejahteraan desa hanya dalam dana desa. Menurut Soetoro Eko, UU Desa punya misi besar terhadap pembangunan desa namun dalam implementasinya terutama pemetaan tata kelola desa, dana desa biasanya akan menimbulkan diskusi-wacana yang beragam, di antaranya ialah, dana desa akan sukses atau gagal, banyak pihak mengatakan bahwa dana desa akan menuai kegagalan karena kapasitas desa yang rendah dan karena *elite capture* (baik dalam bentuk korupsi maupun salah sasaran).

Menteri Keuangan Sri Mulyani juga mengatakan bahwa dana desa belum signifikan mengurangi kemiskinan. Para pihak yang lain, termasuk Kementerian Desa, memang tidak mengklaim dana desa sukses

besar, tetapi sudah ada perubahan-perubahan kecil dalam bentuk *output* dan *outcome* dana desa. Dalam hal ini, Kementerian Desa tidak menampik adanya praktik-praktik *elite capture* (korupsi) yang dilakukan oleh sebagian desa.

Berdasarkan hal tersebut, saat ini Presiden Jokowi telah mengubah Peraturan Pemerintah (PP) tentang penyaluran dana desa. PP tersebut ialah PP No. 8/2016 tentang Perubahan Kedua atas PP Nomor 60/2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN. Penyaluran dana desa langsung melalui Rekening Kas Daerah (RKD) dari yang sebelumnya Rekening Kas Umum Negara (RKUN). PP ini memasukkan klausul tentang RKD sebagai rekening tempat menyimpan uang pemerintahan desa yang menampung seluruh penerimaan desa serta untuk membayar seluruh pengeluaran desa pada bank yang ditetapkan. Selanjutnya penyaluran dana desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan. Pasal 16 ayat 2 PP tersebut berbunyi bahwa penyaluran dana desa sebagaimana dimaksud yakni dilakukan paling lambat 7 hari kerja setelah diterima di RKD. Namun, ketika bupati/walikota tidak menyalurkan dana desa sesuai dengan ketentuan dimaksud, maka Menkeu dapat mengenakan sanksi administratif berupa penundaan penyaluran dana alokasi umum dan/atau dana bagi hasil yang menjadi hak kabupaten/kota yang bersangkutan.

Dengan adanya peraturan tersebut maka penyaluran dana desa dari RKUN ke RKD dilakukan setelah menteri menerima dari Peraturan Daerah mengenai APBD kabupaten/kota pada tahun berjalan; Peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan rincian dana desa; serta Laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa tahap sebelumnya. Bupati dapat menyerahkan setiap syarat tersebut kepada Menteri setelah adanya penyaluran dana desa dari RKUN ke RKD dilakukan setelah bupati/walikota menerima laporan realisasi penggunaan dana desa tahap sebelumnya dari kepala desa.

Pasal 24 ayat 3 PP tersebut juga menegaskan agar kepala desa menyampaikan laporan realisasi penggunaan dana desa kepada bupati/walikota. Selanjutnya, bupati/walikota menyampaikan laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa kepada menteri dengan tembusan kepada gubernur, menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang dalam negeri, dan menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

PP tersebut juga menghapus ketentuan mengenai pemberian sanksi bagi kepala desa yang tidak atau terlambat dalam menyampaikan laporan penggunaan dana desa. Pasal 26 dalam PP ini menyebutkan bahwa pemerintah akan melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian, penyaluran, dan penggunaan dana desa. Pemantauan dilakukan terhadap penerbitan peraturan bupati/walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran dana desa, penyaluran dana desa dari RKUD ke rekening kas desa, penyampaian laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa dan sisa dana desa. Selanjutnya pemerintah harus melakukan evaluasi terhadap penghitungan pembagian besaran dana desa di tiap desa oleh kabupaten/kota maupun realisasi penggunaan dana desa.

Dalam pengaturan tersebut juga diatur terkait sisa dana desa di RKD. Sisa dana tersebut akan dianggarkan kembali oleh bupati/walikota dalam rancangan APBD tahun anggaran berikutnya. Hal ini karena sisa dana desa tersebut dapat disalurkan mendahului penetapan peraturan daerah tentang perubahan APBD dengan cara menetapkan peraturan bupati/walikota tentang perubahan penjabaran APBD. Selain itu PP ini juga menegaskan, jika terdapat sisa dana desa di RKD lebih dari 30 persen pada akhir tahun anggaran sebelumnya, maka bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada desa yang bersangkutan. Sedangkan, dalam hal pada tahun anggaran berjalan masih terdapat sisa dana desa lebih dari 30 persen, menurut PP ini, bupati/walikota memberikan sanksi administratif kepada desa yang

bersangkutan. Sanksi administratif sebagaimana dimaksud berupa pemotongan penyaluran dana desa tahun anggaran berikutnya sebesar sisa dana desa tahun berjalan.[20]

Dengan demikian sistem dana desa telah memberikan pelajaran berharga bagi penguatan kemandirian desa. Dana desa telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supra-desa ke desa. Dana desa juga telah mendorong efisiensi penyelenggaraan layanan publik, kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal.

Selain itu keberadaan dana desa juga sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat kepada masyarakat lokal. Dana desa telah membuat perencanaan desa menjadi lebih dinamis. Masyarakat desa pun turut mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan.

C. Badan Usaha Milik Desa (BUMDes)

BUMDes merupakan salah satu elemen penting dalam kemajuan dan kesejahteraan desa. Sejak dulu, desa sudah diarahkan untuk mengelola usaha sendiri. Bahkan sebelum muncul UU Desa telah ada Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik desa (BUMDes). Terbitnya Permendagri tersebut, disertai dukungan berbagai program pemerintah pusat dan daerah untuk menggerakkan ekonomi desa. Demi meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Kehadiran UU Desa diharapkan dapat memperkuat BUMDes sesuai tujuan pendiriannya.

Kendati demikian semangat pendirian BUMDes harus dibarengi dengan perbaikan atau penguatan kebijakan dan pola pembinaan oleh pemerintah supra-desa (pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/

---

[20] Jokowi Ubah PP Penyaluran Dana desa Kini Melalui Rekening Kas desa, https://news.detik.com/berita/3185224/jokowi-ubah-pp-penyaluran-dana-desa-kini-melalui-rekening-kas-desa, Diakses 1 Agustus 2018.

kota). Semangat baru pengaturan BUMDes melalui UU Desa merupakan upaya strategis untuk mewujudkan kesejahteraan dalam bidang ekonomi dan pembangunan yang berorientasi bagi masyarakat desa. Salah satu perwujudannya adalah BUMDes didirikan dengan semangat kekeluargaan dan semangat gotong-royong yang bertujuan untuk menampung seluruh kegiatan di bidang ekonomi serta pelayanan umum yang dikelola oleh desa.

Saat ini telah terbentuk 12.115 BUMDes. Jumlah ini telah melampaui target 5.000 BUMDes yang ditetapkan oleh Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDTT) sampai 2019.[21] Karena itu, perlu upaya kuat agar BUMDes mampu menjawab tantangan dan meningkatkan BUMDes sehingga BUMDes benar-benar dapat menjadi pilar ekonomi desa yang kuat serta memberikan manfaat bagi masyarakat.

UU Desa memberikan keleluasaan jenis usaha yang akan dikelola oleh BUMDes. Meski demikian, dalam melaksanakan fungsinya BUMDes tidak hanya sebagai institusi bisnis tetapi juga sebagai institusi sosial yang tujuan akhirnya dapat berkontribusi dalam menyejahterakan masyarakat. Hal yang harus lebih ditekankan dalam BUMDes ialah, keterlibatan dan partisipasi warga dalam pengelolaan dan manfaat dari usaha yang dipilih BUMDes.

Pengelolaan BUMDes harus didasari dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan yang dilakukan secara profesional dan bertanggung jawab menentukan bagi tercapainya upaya menciptakan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat desa. Pengelolaan dana desa bagi BUMDes ini menjadi penting untuk diketahui masyarakat agar bantuan keuangan dari pemerintah dapat dimanfaatkan dengan baik dan benar serta sesuai dengan ketentuan yang berlaku. BUMDes didirikan dengan tujuan untuk meningkatkan

---

[21] Pendatang Baru di Jakarta di Prediksi capai 70 Ribu Orang, https://m.tempo.co/read/news/2016/07/12/090787118/pendatang-baru-di-jakarta-diprediksi-capai-70-ribu-orang diakses tanggal 21 Juli 2016

kemampuan keuangan pemerintah desa dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa sehingga memungkinkan desa mampu melaksanakan pembangunan yang meningkat secara optimal.

Salah satu desa dengan BUMDes yang maju ialah Desa Panggungharjo. Salah satu program unggulan Desa Panggungharjo melalui BUMDes Panggung Lestari adalah pengelolaan ekonomis sampah. BUMDes tersebut telah memberikan sumbangan nyata bagi peningkatan Pendapatan Asli Desa dan telah memungkinkan desa untuk melaksanakan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan rakyat secara optimal.

Demikian pula dengan BUMDes Tirta Mandiri di Desa Ponggok. BUMDes tersebut pada tahun 2015 telah mampu mengumpulkan total pendapatan Rp. 6,4 Milyar. Bagi Desa Ponggok, BUMDes sangat berperan bagi kemajuan desa. Sejak tahun 2009 yaitu sebelum adanya UU Desa, Desa Ponggok telah mengacu pada PP No. 72 Tahun 2005 untuk membentuk BUMDes. Hingga pada tahun 2016 BUMDdes di Desa Ponggok telah memiliki pendapatan kotor desa sebesar Rp. 10,3 Milyar. Masyarakat desa pun rata-rata memiliki saham Rp. 5 juta di BUMDes dan hasil saham yang mereka dapatkan dari BUMDes akan mereka belanjakan hanya ke toko di dalam desa tidak di luar desa. Hal ini membuat setiap anggota masyarakat turut mengelola BUMDes dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat.

Desa Ponggok berhasil dalam memanfaatkan potensi-potensi yang mereka miliki dengan menjadikan desa mereka menjadi desa wisata. Dalam pengelolaan desa wisata tentunya masyarakat diberi andil untuk ikut serta dalam upaya pengembangannya. Desa ini juga telah dikembangkan menjadi desa wisata air karena memiliki potensi air yang melimpah. Selain dikembangkan untuk daerah wisata, sumber air yang melimpah dimanfaatkan oleh warga Desa Ponggok untuk membudidayakan ikan, terutama ikan Nila. Selain budidaya ikan Nila di Desa Ponggok juga terdapat budidaya udang Galah serta ikan Koi sebagai alternatif.

Potensi Desa Ponggok lainnya adalah ada banyak lembaga desa (institusi lokal) yang mendukung perkembangan dan pembangunan pariwisata di Desa Ponggok seperti BUMDES, Gapoktan (Gabungan Kelompok Tani), Pokdakan, Unit Pengelola Lingkungan (UPL), dan Unit Pengelola Sosial (UPS). Banyaknya kelompok masyarakat tersebut terus diberdayakan untuk terus meningkatkan kemandirian masyarakat Desa Wisata Ponggok melalui BUMDes Tirta mandiri. Pemerintah desa dan kelompok-kelompok tersebut sebagai pengelola terus berperan sebagai pelaku pemberdayaan masyarakat dengan berpegang teguh pada prinsip partisipatif, musyawarah dan mufakat. Hal ini penting untuk dijadikan pertimbangan dan landasan untuk menentukan pilihan tersebut, karena dalam kegiatan masyarakat akan diajak untuk menyelesaikan permasalahan yang mereka hadapi dengan cara menentukan pilihan sendiri yang selaras dengan kemampuan yang mereka miliki.

Masyarakat Desa Wisata Ponggok pada awalnya merupakan masyarakat yang tertinggal dan dengan kondisi ekonomi yang kurang baik serta berpendidikan rendah, tetapi di balik kekurangan itu semua Desa Wisata Ponggok mempunyai potensi yang cukup besar dan didukung dengan wilayah yang mempunyai sumber daya alam yang dapat dimanfaatkan dalam pengembangan desa wisata. Namun dahulu sumber daya tersebut belum digali, dikembangkan dan dikelola masyarakat dengan baik dan tepat guna. Hal ini dikarenakan mereka belum mengetahui manfaat baik secara ekonomi, sosial dan budaya yang akan diperoleh dari pengembangan sumber daya alam tersebut serta sumber daya tersebut berpeluang sebagai modal dalam pariwisata.

Beberapa aspek yang menyebabkan masyarakat Desa Ponggok belum mengembangkan daerah mereka pada saat itu di antaranya ialah karena masyarakat Desa Wisata Ponggok masih berpendidikan rendah dan belum mampu menggali dan memanfaatkan potensi yang dimiliki. Selain itu terbatasnya sarana dan prasarana untuk mewujudkan pengembangan Desa Wisata Ponggok akibat kualitas sumber daya

manusia yang masih rendah, maupun karena masyarakat Desa Wisata Ponggok belum mengetahui pentingnya melestarikan sumber daya alam yang ada dan menjaga kebersihan lingkungan.

Kondisi tersebut menyebabkan masyarakat Desa Ponggok mengupayakan pengembangan potensi yang desa mereka miliki. Kegiatan yang mereka lakukan di antaranya dengan mengadakan pertemuan-pertemuan merupakan bentuk perkumpulan informal dan rutinitas masyarakat Desa Ponggok. Kegiatan ini diselenggarakan oleh BUMDes Tirta Mandiri dengan bertujuan untuk memberikan pengetahuan serta bimbingan/pembinaan kepada masyarakat mengenai potensi-potensi yang dimiliki serta bagaimana cara mengembangkan sekaligus mengelola. Dalam pertemuan tersebut masyarakat Desa Ponggok diberi pengarahan seperti misalnya mengenai bagaimana pengelolaan kolam ikan Nila yang mereka miliki warga agar wisatawan dapat ikut memberi makan atau memanen ikan tersebut sehingga dapat dijadikan atraksi wisata baru di Desa Wisata Ponggok.

Selanjutnya masyarakat juga mengupayakan pendampingan kegiatan. Pendampingan penting sebagai tindak lanjut dari pertemuan sebelumnya antara pengelola dengan masyarakat melalui pendampingan maka akan diketahui sejauh mana masyarakat sudah paham terhadap materi yang telah disampaikan oleh pihak pengelola. Kegiatan ini bersifat komunitas yang ditujukan untuk mengetahui secara langsung bagaimana setiap anggota masyarakat mengidentifikasi isu, masalah dan kebutuhan apa saja yang terjadi dan memfasilitasi munculnya upaya pemecahan secara bersama-sama atas isu, masalah dan kebutuhan. Selain itu juga dapat membantu masyarakat memaksimalkan kekuatan dan sumber daya yang dimiliki untuk mewujudkan kebersamaan orientasi pada perbaikan kehidupan menuju keberdayaan dan kemandirian.

Adanya bantuan modal juga telah mempercepat pemberdayaan masyarakat Desa Wisata Ponggok. Dalam hal ini pihak pengelola telah memberikan pinjaman kepada warga Desa Ponggok melalui KUR BRI

agar mempermudah dalam pencairan. Hal ini bertujuan agar masyarakat Desa Ponggok dapat menikmati hasil dari usaha mereka sekaligus menambah pendapatan melalui kegiatan wisata.

Selanjutnya ialah adanya pembangunan sarana dan prasarana pembangunan yang disesuaikan dengan kebutuhan wisatawan desa. Pembangunan yang dilakukan ialah seperti pembangunan sarana mandi cuci kakus (MCK), mushola dan lainnya. Pembangunan sarana dan prasarana bertujuan untuk mempermudah akses wisatawan menuju Desa Ponggok serta untuk meningkatkan perasaan nyaman dan betah bagi wisatawan desa. Dengan demikian hasil dari pembangunan tersebut tetap akan kembali untuk meningkatkan kesejahteraan warga masyarakat Desa Ponggok. Pembangunan akhirnya merubah dan berdampak positif bagi keberlangsungan hidup masyarakat. Dalam pelaksanaannya setiap masyarakat desa juga turut ikut bekerjasama agar tercipta rasa tanggung jawab dan rasa memiliki. Salah satunya dengan cara merawat dan memelihara dengan baik.

Berdasarkan hal tersebut untuk mengoptimalkan dan mengorganisir potensi masyarakat serta sumber daya di Desa Ponggok dibentuklah BUMDes Tirta Mandiri oleh Kepala desa Ponggok. Organisasi ini merupakan pengelola semua obyek wisata di Desa Wisata Ponggok yang berfungsi untuk menjaga dan mempertahankan seumber daya yang dimiliki oleh Desa Wisata Ponggok. Selain itu organisasi ini juga untuk memberikan pengerahan kepada masyarakat Desa Ponggok dalam mengembangkan wisata Desa Ponggok dan menjadi wadah untuk menyalurkan aspirasi masyarakat dan membantu memberikan pemecahan masalah yang dialami oleh masyarakat.

Akhirnya kemandirian sebagai hasil pemberdayaan masyarakat Desa Ponggok, BUMDes Tirta Mandiri sebagai pengelola yang berfungsi sebagai fasilitator harus mampu menjalin hubungan secara sehat dengan masyarakat, karena fasilitator adalah bagian lain dari masyarakat yang berupaya menjadi jembatan bagi peningkatan dan pengembangan masyarakat menjadi lebih baik. Pemberdayaan masyarakat diharapkan

dapat mewujudkan keberdayaan masyarakat, keadaan demikian sangat memungkinkan masyarakat untuk mandiri dan mampu meningkatkan harkat dan martabat sebagai manusia, meningkatkan taraf hidupnya, menggunakan dan mengakses sumber daya yang ada sebaik mungkin.

D. Keberhasilan Desa

Adanya pembangunan akan berhasil apabila kepala desa menjalankan fungsinya dengan baik. Menurut Sondang P. Siagian,[22] dalam menjalankan fungsinya sebagai aparatur pemerintahan kepala desa harus berorientasi ke masa depan yaitu sebagai aparatur yang berdaya guna, berhasil guna, produktif, bersih, berwibawa, profesional, kreatif dan inovatif, transparan, peka dan tanggap, antisipatif, dan mempunyai visi dan misi. Aparatur pemerintahan adalah pelaksana roda pemerintahan dan menjalankannya sesuai dengan tugas dan kewenangannya.

Motivasi tersebut penting agar masyarakat mau berpartisifasi dalam pembangunan baik dalam bentuk sumbangan uang, benda, tenaga, dan pikirannya serta ide-ide cemerlang yang berguna bagi keberhasilan pembangunan. Hal yang diharapkan dari partisipasi masyarakat ialah adanya keterlibatan terus menerus dari masyarakat serta mendorong peran aktif masyarakat dalam pembuatan keputusan yang dapat mempengaruhi kepentingan umum. Oleh sebab itu, untuk melaksanakan pembangunan kepala desa harus mengambil keputusan dan kebijakan yang tepat demi tercapainya tujuan pembangunan. Jangan sampai keputusan yang telah diputuskan bertentangan dengan program perencanaan pembangunan. Dalam hal ini Desa Ponggok dan Desa Panggungharjo merupakan desa yang telah menjadi percontohan bagi kemajuan desa.

---

[22] Sondang P. Siagian, *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2005, hal.159

D. 1. Desa Ponggok

Ponggok adalah desa di Kecamatan Polanharjo, Kabupaten Klaten, Propinsi Jawa Tengah. Desa Ponggok saat ini telah dikembangkan menjadi desa wisata air. Saat ini Desa Ponggok merupakan desa terkaya di Kabupaten Klaten. Meski demikian menurut kepala desa Desa Ponggok Junaedi Mulyono,[23] Desa Ponggok dahulunya ialah desa termiskin dalam Kecamatan Polanharjo. Pada tahun 2004 desa ini merupakan daerah miskin dan tertinggal dengan APBdes sejumlah Rp.14Juta/Tahun. Kondisi tersebut membuat masyarakat desa membuat rencana dengan memanfaatkan potensi yang ada dan disesuaikan dengan regulasi yang ada dan pada tahun 2007 kegiatan desa mulai berkembang.

Hal tersebut karena sejak Junaedi menjabat menjadi kepala desa ia segera membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes). RPJMDes ini merupakan visi misi Desa Ponggok untuk menjadi desa wisata yang mandiri dan mampu menyejahterakan masyarakat desa.

Berikut Visi dan Misi Desa Ponggok:

- Visi:
  - Terwujudnya Desa Wisata Ponggok yang mandiri, mampu dalam pengelolaan potensi desa dan pembangunan berkelanjutan untuk mewujudkan masyarakat yang sejahtera, berkualitas, berbudaya, maju, adil, demokratis dan peduli terhadap lingkungan
- Misi:
  - Mewujudkan tata kelola pemerintahan yang baik
  - Meningkatkan kualitas Sumber Daya Manusia (SDM) masyarakat

---

[23] Paparan disampaikan oleh kepala desa Desa Ponggok Junaedi Mulyono saat pelaksanaan Kunjungan Badan Legislatif DPR RI ke Desa Ponggok pada 22-24 Maret 2018

- Meningkatkan partisipasi masyarakat
- Mengembangkan teknologi informasi
- Membangun infrastruktur sarana dan prasarana desa
- Mengembangkan seluruh potensi desa
- Melestarikan kearifan lokal
- Meningkatkan kualitas lingkungan permukiman
- Meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat
- Meningkatkan perekonomian dan kesejahteraan masyarakat
- Membangun kerjasama dan kemitraan strategis
- Mengembangkan kegiatan keagamaan

Setelah penetapan visi misi tersebut, hingga saat ini beberapa program besar desa telah terwujud di antaranya ialah program dalam keberhasilan mencukupi pangan sandang papan. Program lainnya ialah yang sudah terlaksana 1 rumah (KK) ada 1 mahasiswa. Selain itu ada juga program jaminan sosial desa, bagi warga masyarakat desa dan kaum jompo sebesar Rp. 100.000,- yang langsung masuk ke rekening masyarakat desa. Ada juga program jaminan kesehatan desa yang menjamin masyarakat desa yang tidak punya kartu jaminan kesehatan BPJS akan dibayar desa. Walau saat ini jaminan kesehatan yang bisa ditanggung desa masih kelas 3, namun rencananya tahun ini dapat dinaikkan menjadi kelas 2. Program lain yang telah berhasil ialah merehab 150 rumah di desa (sudah keramik dengan atap kayu). Desa Ponggok juga mendirikan badan amal dan sedekah yang dipotong 2% dari BUMDes.

Dalam pengembangan desanya, Desa Ponggok membutuhkan dana sekitar hampir Rp. 200 Milyar untuk menyelesaikan RPJMDes yang telah mereka buat. Namun demikian, Desa Ponggok telah berhasil dalam mengembangkan potensi diri sendiri. Dengan RPJMDes desa sudah menghitung kebutuhan desa hingga 5 tahun ke depan di mana RPJMDes tersebut telah merangkum semua kebutuhan desa. Berikut ringkasan RPJM Desa Ponggok Tahun 2014-2019:

a. Isu utama arah pembangunan:
   - desa wisata untuk kelestarian lingkungan
   - potensi alam untuk riset dan pengembangan
   - optimalisasi peran pemdes dan masyarakat desa dalam pengelolaan desa wisata
   - BUMDes sebagai ujung tombak manajemen pengembangan ekonomi desa

b. Optimalisasi peran pemdes dan masyarakat desa
   - semangat *good government & good governance*/tata kelola pemerintahan dengan optimalisasi pelayanan publik dan kebijakan *pro-poor* serta transparan dan akuntabel serta peningkatan sistem informasi desa *real time* yang dapat mendukung kinerja pemerintah desa dalam pelayanan publik dan pelaporan

c. Pemberdayaan masyarakat/optimalisasi peran warga dalam proses pembangunan dari perencanaan, pelaksanaan dan *monitoring*-evaluasi
   - partisipatif/optimalisasi partisipasi semua unsur masyarakat dalam proses pembangunan juga investasi/permodalan usaha produktif desa melalui BUMDes
   - *networking*/perluasan jaringan kemitraan strategis dengan berbagai pihak oleh Pemdes dan masyarakat desa

d. BUMDes: dengan prinsip memaksimalkan potensi dan mengelola kepercayaan maka BUMDes berupaya untuk:
   - mengembangkan aset yang ada untuk terus dapat dimaksimalkan sebagai sumber pendapatan desa yang berkelanjutan
   - mampu menganalisa potensi, peluang dan tantangan untuk menyusun rencana usaha yang mengikuti trend pasar atau menciptakan pasar baru

- pengelolaan keuangan yang sehat berikut dengan strategi perencanaan investasi yang tepat dan tingkat resiko yang rendah
- peningkatan kinerja dan kapasitas SDM BUMDes untuk dapat tercapainya BUMDes yang handal dan terpercaya
- strategi promosi produk barang dan jasa efektif
- menarik/ menumbuhkan kepercayaan investor untuk penanaman modal di BUMDes dengan deviden yang rasional

e. Konsep pembangunan desa ponggok
- Pendekatan Spasial: (rencana tata ruang wilayah)
- Pendekatan sectoral (BUMDes) (sektor riil dan sektor keuangan)
- Pendekatan Pembangunan SDM (masyarakat, pemerintah desa dan lembaga sosial masyarakat), pendekatan teknologi informasi: pengembangan Teknologi Informasi dan Komunikasi (TIK)

Menurut Kepala desa Ponggok keberhasilan mereka dalam membangun desa karena mereka lebih mengutamakan membangun sistem daripada membangun infrastruktur seperti jalan ataupun gedung. Hingga saat ini BUMDes Ponggok telah memiliki 8 Perusahaan di mana setiap anak perusahaan fokus dengan unitnya masing-masing. Seperti misalnya anak perusahaan dalam bidang pariwisata fokus hanya pada bidang pariwisata. Selain itu ada juga toko desa yang bertujuan agar uang yang ada di Desa Ponggok tidak keluar dari desa. Toko desa ini menggunakan kartu yang namanya kartu masyarakat setiap KK yaitu kartu digital untuk belanja di toko desa.

Dalam hal ini kepala desa berhasil membangun *governability* yaitu kemampuan untuk menjangkau masyakarakat setempat. Di mana hubungan antara kepala desa dan masyarakat desa menghasilkan *output–outcome* yang terukur.[24]

---

[24] Sutoro Eko, *Op.cit.* 19 Februari 2018.

D.2. Desa Panggungharjo

Menurut Kepala desa Panggungharjo, Wahyudi Anggoro Hadi keberhasilan pembangunan Desa Panggungharjo akibat besarnya peran serta masyarakat desa. Ia menerangkan, pemerintahan desa hanyalah penyelenggara administrasi, karena warga punya eksistensi sendiri. Meski demikian, warga membutuhkan kepemimpinan, untuk menjalankan program kolektif berkesinambungan yang bermanfaat bagi kepentingan bersama. Demikian pula dengan kepercayaan masyarakat kepada aparat desa. Kepercayaan masyarakat telah membuat aparat desa yang berjumlah 33 orang dapat melayani 25.727 jiwa warga. Kompetensi sosial tersebut berhasil diraih dengan kompetensi birokrasi desa yang menyentuh kebutuhan warga serta pemerintahan desa yang bebas beban politik, karena saat pemilihan, tidak dengan jalan politik uang.

Sebagai kepala desa, Wahyudi juga sadar bahwa pendidikan teramat penting bagi warganya. Oleh karena itu, ia mencanangkan program Satu Rumah Satu Sarjana. Program ini strategis karena Panggungharjo berada di perbatasan Kota Yogyakarta dan Kabupaten Bantul. Desa yang bertumpu pada sumber daya manusia, bukan sumber daya alam. Program tersebut menuai hasil. Indeks Pendidikan Desa Panggungharjo dalam posisi lebih tinggi dibandingkan Indeks Pendidikan Nasional. Pada tahun 2013, Indeks Pendidikan Desa Panggungharjo mencapai 69, sementara Indeks Pendidikan Nasional hanya 61,70. Sementara itu pada tahun 2014, Indeks Pendidikan Desa Panggungharjo hingga 69,55 dan Indeks Pendidikan Nasional 62,90. Dalam hal pendidikan, pemerintah Desa Panggungharjo juga melakukan fasilitasi tanah kas desa untuk bangunan sekolah, meningkatkan akses terhadap layanan pendidikan murah, serta fasilitasi bantuan sosial untuk kelompok belajar atau taman kanak-kanak.

Keberhasilan Desa Panggungharjo dalam melaksanakan pembangunannya juga membawa desa tersebut menjadi desa yang memperoleh Juara I Lomba Desa Tingkat Nasional 2014 dalam Lomba

Desa dan Kelurahan Tingkat Nasional 2014 yang diselenggarakan oleh Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri). Perlombaan desa dan kelurahan tersebut dimaksudkan sebagai upaya pemberdayaan untuk pembangunan berkelanjutan yang berbasis pada masyarakat. Indikator penilaian yang digunakan oleh tim penilai adalah pengelolaan fasilitas desa; sarana dan prasana di bidang pendidikan, kesehatan, ekonomi, keamanan, dan ketertiban; serta pemberdayaan kesejahteraan keluarga pada masyarakat desa. Selain itu, untuk penilaian tingkat nasional ditambah dengan indikator penguatan pembangunan desa, inisiatif dan kreativitas daerah, serta tingkat kepatuhan terhadap penyelenggara pemerintahan.[25]

Keberhasilan Desa Panggungharjo tersebut tidak dapat dilepaskan dari visi-misi desa tersebut. Visi Desa Panggungharjo ialah untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggung jawab untuk mewujudkan masyarakat desa yang demokratis, mandiri dan sejahtera serta berkesadaran lingkungan. Visi tersebut mengandung pengertian bahwa pemerintah Desa Panggungharjo berkeinginan mewujudkan kehidupan mandiri dan berkesejahteraan dalam kehidupan yang demokratis dengan menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, transparan dan bertanggung jawab. Desa Panggungharjo juga merinci setiap makna dari masing-masing kata yang terdapat dalam visi tersebut. Hal ini agar visi desa dapat semakin mudah dipahami oleh masyarakat. Berikut makna dari visi Desa Panggungharjo:

- Bersih dalam arti pemerintahan dijalankan dengan dilandasi dengan niatan yang tulus ikhlas dan suci serta dilandasi dengan semangat pengabdian yang tinggi.
- Transparan dalam arti setiap keputusan yang diambil dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat.

---

[25] Lurah Desa Panggungharjo Pemerintah desa Efektif bila didukung Kepercayaan Warga, http://jogjadaily.com/2015/11/lurah-desa-panggungharjo-pemerintah-desa-efektif-bila-didukung-kepercayaan-warga/, diakses 1 Agustus 2018.

- Bertanggung jawab dalam arti pemerintahan yang wajib menanggung segala sesuatunya dan menerima pembebanan sebagai akibat sikap tindak sendiri atau pihak lain. Kalau terjadi apa-apa boleh dituntut, dipersalahkan dan diperkarakan.
- Demokratis dalam arti bahwa adanya kebebasan berpendapat, berbeda pendapat dan menerima pendapat orang lain. Akan tetapi apabila sudah menjadi keputusan harus dilaksanakan bersama-sama dengan penuh rasa tanggung jawab.
- Mandiri dalam arti bahwa kondisi atau keadaan masyarakat Panggungharjo yang dengan prakarsa dan potensi lokal mampu memenuhi kebutuhan hidupnya.
- Sejahtera dalam arti bahwa kebutuhan dasar masyarakat Desa Panggungharjo telah terpenuhi secara lahir dan batin. Kebutuhan dasar tersebut berupa kecukupan dan mutu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan dan kebutuhan dasar lainnnya seperti lingkungan yang bersih, aman dan nyaman, juga terpenuhinya hak asasi dan partisipasi serta terwujudnya masyarakat beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa.
- Berkesadaran lingkungan dalam arti bahwa kelestarian lingkungan dijadikan sebagai ruh atas segala kegiatan pembangunan.

Adapun misi pemerintah Desa Panggungharjo yang juga merupakan pernyataan tentang tujuan operasional pemerintah desa adalah sebagai berikut:

- Mewujudkan pelayanan yang professional melalui peningkatan tata kelola pemerintahan desa yang responsif dan transparan
- Mewujudkan kehidupan sosial budaya yang dinamis dan damai,
- Meningkatkan potensi dan daya dukung lingkungan untuk menciptakan peluang usaha,
- Meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui pembangunan hijau yang partisipatif.

- Meningkatkan dan memperluas jaringan kerjasama pemerintah dan non-pemerintah.

Untuk mencapai misi Desa Panggungharjo, maka nilai-nilai yang harus dijunjung tinggi adalah:

- Partisipatif (keterlibatan) yaitu setiap anggota masyarakat Panggungharjo mempunyai hak untuk berpartisipasi dalam konteks pembangunan dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat. Oleh karenanya setiap proses pembangunan masyarakat harus dilibatkan mulai dari perencanaan, pelaksanaan pengawasan sampai pada pemeliharaan.
- Transparan (keterbukaan) yaitu adanya sifat keterbukaan pemerintah Desa Panggungharjo dengan batas-batas kewajaran dalam rangka meningkatkan kepercayaan masyarakat.
- Demokratis yaitu masyarakat diberi kebebasan dalam mengemukakan pendapat dan menerima pendapat orang lain.
- Efektif dan efisien yaitu mengedepankan hasil yang optimal dengan pengorbanan yang relatif sedikit (biaya maupun waktu) sehingga berhasil guna dan berdaya guna
- Berbudaya yaitu setiap gerak langkah pembangunan selaras dengan adat istiadat dan budaya yang berkembang di masyarakat, dengan demikian pelaksanaan pemerintahan desa senantiasa menjunjung tinggi budaya dan budi pekerti yang luhur.

BAB III
MASALAH DALAM IMPLEMENTASI UU DESA

A. Tantangan dalam Implementasi UU Desa

UU Desa merupakan instrumen untuk membangun visi menuju kehidupan baru desa yang mandiri, demokratis dan sejahtera. Kemandirian desa berarti desa memiliki kapasitas dan inisiatif lokal yang kuat. Inisiatif lokal adalah gagasan, kehendak dan kemauan entitas desa yang berbasis pada kearifan lokal. Dengan demikian, inisiatif lokal yang kuat merupakan pondasi bagi kemandirian desa. Tetapi inisiatif lokal ini tidak dapat tumbuh dengan baik jika tidak ada ruang untuk bertumbuh. Oleh sebab itu, kemandirian desa membutuhkan kombinasi dua hal: inisiatif lokal dari bawah serta dari atas desa mendapat pengakuan (rekognisi) dari negara terhadap keberadaan entitas desa yang kemudian dilanjutkan dengan penetapan hak, kekuasaan, kewenangan, sumberdaya dan tanggung jawab kepada desa. Kewenangan tersebut yang dapat membuat desa mempunyai kesempatan dan tanggung jawab mengatur rumah tangganya sendiri dan kepentingan masyarakatnya.

Menurut Sutoro Eko,[26] masalah dalam implementasi UU Desa ialah direduksinya UU Desa menjadi sebatas dana desa. Hal ini terbukti pada implementasi tahun 2015 dan 2016 di mana seharusnya Alokasi Dana Desa (yang berasal dari APBD) lebih besar dari dana desa (yang berasal dari APBN), namun ADD luput dari supervisi, politisisasi dan atensi publik. Hal tersebut terjadi karena ADD belum mencapai 10% dari total dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus. Serta sebagian besar ADD habis untuk membayar penghasilan tetap pemerintah desa.

[26] Paparan disampaikan dalam FGD tanggal 8 Mei di kampus APMD Yogyakarta.

Atas kejadian tersebut sejumlah kepala desa yang kritis dan progresif menyampaikan kritik, yaitu bahwa UU Desa bukan sekadar dana desa, tetapi yang lebih utama UU ini hendak mengangkat harkat martabat desa. Sementara tantangan utama desa ialah bagaimana menggerakkan kekuatan ekonomi desa. Bila dana desa sangat diatur pemerintah ruang geraknya maka hal ini sama saja dengan ADD dan PNPM di masa lampau. Kondisi ini sama dengan mereduksi kewenangan desa.

UU Desa telah menegaskan bahwa dana desa menjadi salah satu sumber pendapatan desa, sekaligus menjadi hak dan kewajiban desa (rezim desa). Dalam hal ini UU Desa tidak memerintahkan pembentukan Peraturan Pemerintah yang secara khusus mengatur Dana desa.

Kementerian Keuangan yang sebenarnya tidak mempunyai otoritas mengatur dan mengurus desa telah membuat PP No. 60/2014 jo PP No. 22/2015 yang secara khusus (eksklusif) mengatur hal-ihwal tentang dana desa. PP tersebut mereduksi dana desa dari kerangka "rezim desa" menjadi "rezim keuangan", yang kemudian dikonstruksi menjadi proyek pemerintah masuk ke desa, dengan cara mengintegrasikan seluruh program dan dana yang berbasis desa.

Dengan demikian maka pembangunan desa banyak mengalami berbagai rintangan dan hambatan dalam pelaksanaannya, seperti: kurangnya data mengenai potensi desa, kurangnya motivasi, kurangnya koordinasi, kurangnya pengawasan serta ketidaktegasan kepala desa dalam pengambilan keputusan. Sedangkan kendala dari masyarakat desa ialah bahwa mereka kurang berpartisifasi dan kurang aktif dalam musyawarah. Oleh sebab itu perubahan paradigma tentang "desa membangun" merupakan hal penting yang harus dipahami oleh pemerintah, pemerintah daerah maupun desa.

Hal tersebut terkait pemberian kewenangan berdasarkan azas rekognisi dan subsidiaritas. Rekognisi berarti pengakuan dan penghormatan terhadap eksistensi desa. Sedangkan subsidiaritas berarti penggunaan kewenangan skala lokal. Dengan demikian setiap pihak

harus menyadari keberadaan kebijakan penetapan prioritas penggunaan dana desa, pendampingan desa dan BUMDes.

UU Desa telah membuka posisi desa untuk memiliki wewenang pada proses demokratisasi, perencanaan dan keuangan sendiri. Pengaturan tentang penyelenggaraan pemerintahan desa yang diatur dalam UU Desa prinsipnya mendorong agar setiap perangkat desa mampu melaksanakan tugas pokok dan kewajiban yang sesuai dengan tata kelola pemerintahan yang baik. Bila tidak, pemerintahan desa berpotensi tidak stabil karena perebutan kepentingan yang tidak transparan dan akuntabel dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Sedangkan dalam hal perencanaan pembangunan, setelah hadirnya UU Desa, desa dimungkinkan untuk menjadi bagian dari perencanaan daerah secara partisipatif yang berangkat dari bawah (*bottom up*) yaitu dari masyarakat desa itu sendiri. Namun hingga kini, proses implementasi otonomi desa tidak bisa berjalan dengan optimal karena masih banyak desa dan masyarakat desa yang masih terbatas, serta menemui masalah dalam implementasinya.

Walaupun pemerintah pusat sudah membuat berbagai panduan standar maupun melakukan sosialisasi dan koordinasi dengan para pejabat daerah pengelola desa, namun kepala desa beserta perangkatnya tetap menemui kendala dalam pelaksanaannya. Beberapa kendala yang kerap ditemui oleh pemerintahan desa ialah masalah pendampingan, kualitas SDM, kesulitan pada masalah sistem aplikasinya, maupun peran serta kabupaten yang kurang mampu mendorong tiap desa dalam wilayahnya secara optimal.

Saat Kunjungan Kerja Badan Legislatif DPR RI ke Kabupaten Klaten dalam rangka sosialisasi UU Desa pada Maret 2017 beberapa perangkat desa di Kabupaten Klaten menyampaikan beberapa kendala yang kerap mereka hadapi terkait penerapan UU Desa. Salah satunya ialah mengenai masalah Laporan Pertanggungjawaban (LPJ). Dalam prakteknya LPJ yang diminta oleh pusat telah membuat desa bingung. Terutama karena bimbingan keuangan yang diberikan oleh kabupaten

dan kecamatan berbeda. Desa mengharapkan agar bimbingan dari kabupaten atau kecamatan bisa satu persepsi agar tidak membingungkan perangkat dan masyarakat desa. Sama halnya dengan bimbingan dari Bappenas berbeda dengan Inspektorat di tingkat kabupaten.[27]

Masalah berikutnya yang kerap ditemui desa ialah masalah pendampingan desa. Saat ini pendamping desa perkecamatan hanya dua atau tiga orang. Perangkat desa menilai bahwa keberadaan pendamping desa perlu ditambah agar setiap desa setidaknya memiliki satu pendamping. Terutama karena, pendamping dari kecamatan turun ke desa dalam waktu yang tidak tentu. Selain itu, desa mengharapkan agar para pendamping desa dapat lebih diberdayakan dengan turun langsung ke desa-desa. Selama ini desa mendatangi para pendamping untuk konsultasi ke kecamatan. Padahal desa merasa perlu adanya pendamping yang turut mendamping di desa, agar setiap dana desa yang masuk bisa langsung dikawal oleh pendamping desa.

Masyarakat desa juga mengalami kebingungan untuk menghubungi para pendamping desa. Walaupun sudah ada sudah nomor telepon dan email yang dapat dihubungi, tetapi seringkali saat dihubungi para pendamping desa tersebut memberi jawaban yang tidak pasti. Contohnya pada saat masyarakat dan BPD suatu desa sudah sepakat bahwa desa mereka membutuhkan gedung serbaguna. Gedung tersebut diperlukan karena selama ini bila ada warga yang mengadakan hajatan, acara tersebut dilaksanakan di jalanan sehingga mengganggu transportasi lalu lintas. Tetapi dari skala prioritas dana desa, pembangunan gedung tersebut tidak diperbolehkan. Padahal sebenarnya keberadaan gedung serbaguna dapat dikelola oleh BUMDes dan disewakan kepada masyarakat.

Menurut pihak Kementerian Desa, permasalahan pendamping desa merupakan domain Kemendagri. Namun masalah mengapa

---

[27] Berdasarkan hasil pertemuan dalam Kunjungan Kerja Badan Legislatif DPR RI ke Kabupaten Klaten dalam rangka sosialisasi UU Desa tanggal 24 Maret 2017

pemerintah hanya menyediakan satu pendamping lokal desa untuk melayani empat desa. Menurutnya, dalam UU sebenarnya pemerintah daerah provinsi bisa menyediakan pendamping desa, namun hal tersebut tergantung pada keuangan desa. Saat ini personil pendamping desa di kecamatan ada enam orang sehingga untuk mewujudkan satu desa satu pendamping masih sulit untuk direalisasikan khususnya bagi daerah kepulauan serta daerah lain yg sulit terjangkau. Sementara itu terkait dana desa untuk gedung serbaguna, dana desa memang belum dapat digunakan untuk membangun kantor kepala desa. Namun bila pembangunan gedung serbaguna akan dikelola oleh BUMDes dan dimanfaatkan oleh masyarakat maka pembangunan gedung serbaguna tersebut dapat dilakukan dengan dimasukkan ke dalam pembangunan bagi aspek kebudayaan. Hal tersebut dapat dilakukan selama pembangunan merupakan hasil kesepakatan dari musyawarah desa.

Hal lain yang banyak dipertanyakan oleh perangkat desa ialah masalah aplikasi Siskeudes. Beberapa pertanyaan tersebut seperti dalam aplikasi Siskeudes untuk pelaksanaan pembangunan tidak ada kolom betonisasi padahal dalam APBDes program tersebut direncanakan maka desa mengalami kesulitan untuk memuat program tersebut dalam pembangunan desa mereka. Pertanyaan tersebut mengungkapkan meskipun UU Desa telah hadir sejak tahun 2014 namun hingga saat ini masih banyak perangkat dan masyarakat desa yang binggung dengan sistem pelaporan Siskeudes.

Menurut pemerintah bila desa hendak melakukan kegiatan yang berbeda dengan yang sudah didaftarkan dalam aplikasi, hal ini bisa menjadi temuan. Oleh sebab itu dalam melakukan kegiatan dan pengkategoriannya desa harus berhati-hati. Namun bila ada perubahan mendesak, ada beberapa mekanisme yang dapat dilakukan yaitu melalui persetujuan desa. Persetujuan tersebut berikutnya dapat diproses untuk perubahan APBDes-nya. Yang penting ialah agar setiap hal harus dilakukan sesuai proses, baik penyesuaian dalam Siskeudes maupun musyawarah desa.

Selain masalah pendampingan desa juga kerap menemui masalah terkait pemerintahan desa. Masalah tersebut di ataranya ialah maslaah pengaturan mengenai pembatasan jumlah aparat desa yang kurang mengakomodir kebutuhan desa. Masyarakat kerapkali menemui permasalahan karena sekretariat desa dapat membentuk maksimal tiga urusan tata usaha dan umum, keuangan dan perencanaan yang dipimpin oleh kepala urusan (Kaur). Ketiga Kaur tersebut dinilai masih kurang untuk menuntun masyarakat desa dalam membangun desa. Sedangkan keberadaan Sekretaris Desa (Sekdes) di mana dalam Undang-Undang dikatakan bahwa perangkat desa yang berstatus PNS wajib melaksanakan tugasnya sesuai peraturan berdasarkan Undang-Undang. Padahal sebagai ASN seorang perangkat desa tersebut harus melaksanakan tugasnya sesuai ASN yang seringkali berbeda dengan tupoksi perangkat desa. Demikian pula dengan pengaturan tentang kepala desa yang tidak diperbolehkan masuk parpol. Hal tersebut dinilai kurang tepat karena kepala desa adalah produk politik.

Pemerintahan desa mempunyai organisasi dan birokrasi yang sederhana. Para perangkat desa yang bertugas membantu kepala desa dalam menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, termasuk pelayanan administratif di dalamnya perangkat desa menyandang atribut dan simbol-simbol yang diberikan oleh negara, sekaligus menjalankan tugas-tugas negara, seperti mengurus administrasi, surat-surat resmi, pendataan penduduk dan lain sebagainya. Namun sebagai abdi masyarakat di desa, perangkat desa bertugas melayani masyarakat 24 jam, mulai pelayanan administratif hingga pelayanan sosial (mengurus kematian, hajatan, orang sakit, pasangan suami istri yang mau cerai, konflik antarwarga, dan sebagainya). Hal ini karena sistem birokrasi desa sangat berbeda dengan sistem birokrasi negara, meskipun desa juga sebagai unit pemerintahan yang menjalankan tugas-tugas negara, baik pelayanan publik maupun pembangunan.

Birokrasi negara didesain dan dikelola teknokratis dan modern dari sisi rekrutmen, pembinaan, penggajian (remunerasi), organisasi, tata kerja, tupoksi, dan lain-lain. Birokrat negara, baik pejabat administratif maupun pejabat fungsional (kesehatan dan pendidikan), berstatus sebagai Pegawai Negeri Sipil (PNS), yang dikelola dengan kepastian mulai dari pengangkatan pertama, pembinaan, pembagian tugas, promosi, penggajian hingga sampai pensiun di hari tua. Sementara itu birokrasi desa didisain dan dikelola dengan sistem campuran antara pendekatan tradisional dengan pendekatan modern (teknokratis), tetapi pendekatan teknokratis tidak bisa berjalan secara maksimal antara lain karena gangguan pendekatan tradisonal. Status perangkat desa adalah aparat yang direkrut secara lokal-tradisional (dari penduduk desa setempat) dengan cara teknokratis (memperhatikan syarat-syarat dan proses modern). Pengisian perangkat bukanlah dari nol sebagai staf seperti PNS, melainkan langsung mengisi pos jabatan-jabatan dalam birokrasi desa (sekdes, kaur, kadus) yang posisinya lowong. Dengan demikian ketika seseorang menduduki jabatan Kaur maka dia selamanya akan duduk di situ sampai usia pensiun. Dia tidak akan mengalami promosi menjadi sekretaris desa, kecuali jika dia melepas jabatan kaur dan bertarung melamar posisi sekdes yang kosong.

Oleh karena itu dengan minimnya pembinaan, maka kapasitas, pengetahuan, wawasan maupun keterampilan perangkat desa masih sangat terbatas. Sebagian besar perangkat desa di Indonesia tidak memahami berbagai peraturan dan tugas mereka. Pada umumnya mereka bekerja apa adanya (*taken for granted*) demikian pula dengan keberadaan kepala desa. Banyak kepala desa yang tidak mengurusi jabatan dan fungsinya, tetapi lebih banyak menghabiskan waktu jam kerjanya untuk mencari nafkah seperti ke sawah atau ladang. Dengan demikian bila masyarakat hendak berurusan administrasi dengan kepala desa, maka mereka akan pergi ke rumah kepala desa atau ke tempat di mana kepala desa tersebut dapat ditemui.

Secara umum permasalahan yang juga rentan terjadi di desa ialah masalah partisipasi. lemahnya partisipasi (*voice*, akses dan kontrol) masyarakat merupakan sisi lain dari lemahnya praktik demokrasi di tingkat desa. Hingga saat ini kebanyakan para elite desa tidak mempunyai pemahaman yang memadai tentang partisipasi. Bagi Kepala desa, partisipasi adalah bentuk dukungan masyarakat terhadap kebijakan pembangunan pemerintah desa. Pemerintah desa hanya memobilisasi gotong-royong dan swadaya masyarakat untuk mendukung pembangunan desa.

B. Pelanggaran di Desa

Menurut *Indonesia Corruption Watch* (ICW) ada 110 kasus penyelewengan dana desa dan alokasi dana desa sepanjang 2016 sampai 10 Agustus 2017. Dari 110 kasus itu, pelakunya rata-rata dilakukan oleh kepala desa. Dari 139 aktor, 107 di antaranya merupakan kepala desa. Kasus tersebut menyebabkan jumlah kerugian negaranya mencapai Rp. 30 miliar. Selain itu, pelaku korupsi lainnya adalah 30 orang perangkat desa dan istri kepala desa sebanyak 2 orang. Adapun sejumlah bentuk korupsi yang dilakukan pemerintah desa, yaitu penggelapan, penyalahgunaan anggaran, penyalahgunaan wewenang, pungutan liar, *mark up* anggaran, laporan fiktif, pemotongan anggaran, dan suap. Dari sejumlah bentuk korupsi itu, ada 5 titik rawan korupsi dalam proses pengelolaan dana desa yaitu dari proses perencanaan, proses pertanggungjawaban, *monitoring* dan evaluasi, pelaksanaan, dan pengadaan barang dan jasa dalam hal penyaluran dan pengelolaan dana desa. Adapun sejumlah modus korupsi antara lain dengan membuat rancangan anggaran biaya di atas harga pasar, mempertanggungjawabkan pembiayaan bangunan fisik dengan dana desa padahal proyek tersebut bersumber dari sumber lain.

Sementara itu, modus lainnya dengan meminjam sementara dana desa untuk kepentingan pribadi namun tidak dikembalikan, lalu

pemungutan atau pemotongan dana desa oleh oknum pejabat kecamatan atau kabupaten. Ada pula kasus penggelembungan atau *mark up* pembayaran honor perangkat desa dan *mark up* pembayaran alat tulis kantor (ATK). Serta memungut ajak atau retribusi desa namun hasil pungutan tidak disetorkan ke kas desa atau kantor pajak. Contoh lainnya yaitu pembelian inventaris kantor dengan dana desa namun diperuntukkan secara pribadi, pemangkasan anggaran publik kemudian dialokasikan untuk kepentingan perangkat desa, serta melakukan *kongkalikong* proyek atau membuat kegiatan proyek fiktif yang dananya dibebankan dari dana desa.[28]

Menurut Presiden Jokowi, dari 74.000 desa yang menerima dana desa, pada tahun 2018 ini ada kurang lebih 900 desa yang mempunyai masalah, kepala desanya ditangkap, karena menyelewengkan dana desa. Sementara jumlah dana desa ialah Rp. 127 triliun. Menurutnya, dana sebesar itu kalau tidak bisa memberikan peningkatan kesejahteraan masyarakat di desa, itu pasti ada yang salah. Untuk itu, bukan hanya aparat, tapi yang paling penting masyarakat semuanya mengawasi agar dana desa betul-betul mempunyai manfaat bagi masyarakat yang ada di desa-desa. Oleh sebab itu, Presiden menekankan, agar dana desa lebih baik tetap berputar di desa. Misalnya bila dana digunakan untuk membangun *embung* maka sebaiknya desa mengunakan 100 persen bahan-bahan dan tenaga kerja dari desa tersebut.[29] Hal ini karena mengalirnya dana ke dalam rekening desa mencapai milyaran rupiah sasaranya adalah untuk memberdayakan ekonomi masyarakat dan mengurangi angka kemiskinan.

Selama ini sudah banyak desa yang bermasalah dengan hukum karena penggunaan dana desa yang tidak sesuai dengan aturan

---

[28] ICW Sebut Pak Kepala desa Paling Banyak Korupsi Dana desa, https://news.detik.com/berita/d-3596041/icw-sebut-pak-Kepala desa-paling-banyak-korupsi-dana-desa, diakses 8 Juni 2018.

[29] Uang Jokowi Sebut Ada 900 Kepala desa Bermasalah Akibat Penyalahgunaan Dana desa,https://www.merdeka.com/uang/jokowi-sebut-ada-900-kepala-desa-bermasalah-akibat-penyalahgunaan-dana-desa.html, 8 Juni 2018.

pemerintah dalam merealisasikan anggaran. Kondisi tersebut dapat terjadi karena beberapa hal di antaranya ialah pendamping desa yang kurang bersinergi dengan pemerintahan desa atau sebaliknya, sehingga metode penggunaan dana yang direalisasikan tidak tepat. Hal tersebut dapat terjadi bila kepala desa belum mempunyai pengalaman mengenai pengelolaan dana desa yang jumlahnya sangat besar.

Selain itu kepala desa yang tidak transparan dalam mengelola anggaran desa dapat mengakibatkan konflik dan perpecahan antara pemerintahan dengan masyarakat, misalnya saat seorang kepala desa secara diam-diam melakukan pembangunan tanpa melakukan musyawarah dengan masyarakat desa. Selain itu sistem pekerjaan proyek dalam desa belum tepat yang dilakukan oleh sebagian kepala desa dan perangkat desa karena secara prosedur pekerjaan proyek desa sifatnya swakelola. Serta, honorium perangkat desa yang masih di bawah upah minimum pekerja (UMP) sehingga terjadinya penyelewengan dalam merealisasikan dana desa. Bila kondisi tersebut terjadi maka tersirat tidak terjadi transparansi di desa. Padahal sistem masyarakat di desa mereka semua ingin dilibatkan dalam pembangunan desa sejak penyusunan program pembangunan.[30]

Ketua Komite I DPD RI, Achmad Muqowam mengatakan pihaknya mencatat 3 hal yang perlu diperhatikan dalam implementasi UU Desa. Salah satunya perlu dilakukannya reformulasi dana desa. Pertama, kurang optimalnya koordinasi antarinstansi pemerintah baik secara vertikal maupun horisontal. Kedua, kurang optimalnya fungsi pengawasan dan pembinaan. Peran pembinaan dinilai sangat minim dan sebaliknya peran pengawasan dinilai sangat berlebihan melalui fungsi yang dilaksanakan oleh beberapa instansi sekaligus. Ketiga, perlu dilakukannya reformulasi dana desa agar lebih sesuai dengan roh UU Desa itu sendiri.[31]

---

[30] Kenapa Banyak Kepala desa bermasalah Gara-gara Dana desa, https://acehsatu.com/kenapa-banyak-Kepala desa-bermasalah-gara-gara-dana-desa/, diakses 7 Juni 2018.

[31] 11 Kasus Penyalahgunaan dana desa di Jateng Diorises Hukum, https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3668489/11-kasus-penyalahgunaan-dana-desa-di-jateng-diproses-hukum, diakses 7 Juni 2018

Masyarakat desa, yang menjadi obyek risiko kebijakan, biasanya kurang mengetahui informasi kebijakan dari proses awal. Pengelolaan keuangan dan pelayanan juga sedikit-banyak bermasalah. Warga umumnya tidak memperoleh informasi secara transparan bagaimana keuangan dikelola, seberapa besar keuangan desa yang diperoleh dan dibelanjakan, atau bagaimana hasil lelang tanah kas desa dikelola, dan seterusnya. Masyarakat juga tidak memperoleh informasi secara transparan tentang prosedur dan biaya memperoleh pelayanan administratif.

Akuntabilitas dari pemerintahan desa merupakan isu yang sangat penting bagi demokrasi pemerintahan desa. Tetapi secara empirik akuntabilitas tidak terlalu penting bagi seorang kepala desa. Ketika kepala desa sudah memainkan fungsi sosialnya dengan baik, maka kepala desa cenderung mengabaikan akuntabilitasnya. Dengan demikian maka proses intervensi negara ke desa dan integrasi desa ke negara menjadikan kepala desa lebih peka terhadap akuntabilitas administratif terhadap pemerintah supra-desa. Selain itu, lemahnya transparansi juga akan melemahkan akuntabilitas pemerintah desa, yang bisa dilihat dari sisi kebijakan, keuangan dan pelayanan administratif.

BAB IV
PERAN PUSAT TERHADAP DESA

Tujuan dari kehadiran UU Desa adalah untuk mengubah pola pendekatan supra-desa dari intervensi menjadi fasilitasi secara bertahap dan berkala. Oleh sebab itu, pemerintah supra-desa pun harus turut berbenah dan melakukan evaluasi atas apa yang sudah dilakukannya selama ini terhadap pengembangan dan pembangunan desa demi terciptanya kemandirian desa. Meski demikian, pembangunan desa tidak mungkin hanya bertumpu pada kekuatan pemerintah pusat dan daerah saja, melainkan juga harus didorong oleh keikutsertaan seluruh komponen perangkat dan masyarakat desa. Dengan demikian diperlukan pembinaan dan pengawasan penyelenggaraan pemerintahan desa pada peran masing-masing susunan pemerintahan dalam rangka meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pembinaan dan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa merupakan kewajiban pemerintah, provinsi, kabupaten/kota dan kecamatan. Pembinaan dapat berbentuk penyusunan regulasi, standar, panduan teknis, penelitian dan pengembangan, pendidikan dan latihan, asistensi teknis dan lain-lain. Sedangkan pengawasan dilakukan secara preventif dan represif atas penyelenggaraan pemerintahan desa, termasuk *monitoring* dan evaluasi secara berkelanjutan, baik dari atas maupun secara partisipatif di tingkat desa.

Salah satu contoh pengawasan yang dilakukan oleh daerah ialah seperti yang dilakukan oleh Kepala Inspektorat Provinsi Riau Evandes fajri di mana pihaknya akan turun ke lapangan memantau kepala desa dalam menjalankan dana desa. Hal ini sesuai dengan perjanjian kerjasama di Kemendagri untuk turut memantau pengelolaan dana desa. Hal ini dilakukan sebagai upaya untuk melakukan pencegahan terjadinya penyelewengan anggaran. Sebelumnya pada tahun 2017 Inspektorat sudah

turut memantau dana desa, hanya saja sampai ke tingkat Inspektorat Kabupaten dan menghimpun laporan di kabupaten. Berbeda dengan tahun ini yang langsung memantau di tingkat desa dan tidak hanya di kabupaten.[32]

Ada beberapa pokok pikiran penting dalam pengawasan yang dilakukan oleh pemerintah pusat, yaitu:

a. Organisasi dan struktur keperangkatan desa didasarkan pada tiga fungsi utama desa: fungsi-fungsi desa semestinya dijabarkan ke dalam:
   - Fungsi pemerintahan desa yang mencakup menjalankan kebijakan publik; menyelenggarakan pelayanan publik; mengelola sumber daya alam; dan mengelola keuangan desa;
   - Fungsi pembangunan adalah fungsi mobilisasi dan distribusi sumber daya lokal guna mencapai kesejahteraan rakyat: menyiapkan dan menjalankan perencanaan berbagai sektor; mengembangkan ekonomi lokal; pembangunan yang berfokus pada perbaikan pelayanan dasar; mengelola tata ruang dan kawasan; serta
   - Fungsi kemasyarakatan adalah kegiatan sosial yang berbasis pada modal sosial untuk memperkuat ketahanan sosial.

b. Secara spesifik, fungsi pemerintahan desa tersebut mencakup: regulasi/kebijakan, pelayanan dan pemberdayaan. Fungsi regulasi/ kebijakan dijalankan oleh kepala desa, BPD dan musyawarah desa dengan pendekatan teknokratis. Fungsi pelayanan dijalankan oleh institusi perangkat desa dengan pendekatan teknokratis. Fungsi pemberdayaan dijalankan oleh lembaga-lembaga atau organisasi masyarakat desa dengan pendekatan partisipatif dan keswadayaan.

c. Struktur organisasi pemerintahan desa mengutamakan efisiensi dan efektivitas tanpa menghilangkan keragaman kondisi sosial budaya setempat.

d. Adanya kejelasan pengaturan mengenai kedudukan keuangan kepala desa dan perangkat desa.

---

[32] Ada 9 Kasus Dana desa Bermasalah, Inspektorat Tahun Ini Turun Pantau Kepala desa, http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/01/28/ada-9-kasus-dana-desa-bermasalah-inspektorat-tahun-ini-turun-pantau-Kepala desa.

Pengawasan yang telah dilakukan Kemendesa PDTT dan Kemendagri adalah sebagaimana tabel di bawah ini.

Tabel 1. Perbandingan Kewenangan Kelembagaan Kemendagri dan Kemendesa PDTT

No.	Kemendagri	No.	Kemendesa PDTT
1	Penataan desa	1	Pembinaan pengelolaan pelayanan sosial dasar
2	Penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa	2	Pengembangan usaha ekonomi desa
3	Pengelolaan keuangan dan aset desa	3	Pendayagunaan sumber daya alam dan teknologi tepat guna
4	Produk hukum desa	4	Pembangunan sarana prasarana desa
5	Pemilihan kepala desa	5	Pemberdayaan masyarakat desa
6	Perangkat desa	6	Perencanaan pembangunan kawasan desa
7	Pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan	7	Pembangunan sarana/prasarana kawasan pedesaan
8	Kelembagaan desa	8	Pembangunan ekonomi kawasan desa
9	Kerja sama pemerintahan		
10	Evaluasi perkembangan desa		

Sumber: BPKP RI, http://www.bpkp.go.id/public/upload/unit/sakd/files/JuklakbimkonkeuDesa.pdf, diakses tanggal 2 Maret 2017.

Berdasarkan tabel tersebut, terlihat bahwa pengaturan yang dilakukan oleh Kemendagri dan Kemendesa PDTT berbeda namun beriringan. Dengan demikian, kedua lembaga tersebut harus terus berkoordinasi dalam mendampingi desa sesuai amanat UU Desa. Koordinasi perlu dilakukan agar desa mampu mewujudkan pemerintahan desa yang baik (*good village governance*). Desa harus terus didukung untuk melakukan tata kelola keuangan yang baik, perencanaan yang partisipatif, terintegrasi dan selaras dengan perencanaan daerah dan nasional. Selain itu perlu juga pengawasan agar penyalahgunaan kekuasaan/kewenangan yang mengakibatkan permasalahan hukum tidak terjadi serta pemerintahan yang mampu meningkatkan mutu pelayanan kepada masyarakat.

Sementara itu, terkait dengan dana desa, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Eko Putro Sandjojo mengatakan bahwa Presiden Joko Widodo (Jokowi) telah menginstruksi Kementerian/Lembaga terkait untuk senantiasa memastikan dana desa dapat diserap dengan baik melalui program swakelola masyarakat. Hal ini penting sebab pemerintah selalu menurunkan anggaran yang besar untuk dana desa, dan anggaran tersebut terus bertambah setiap tahun. Pada tahun 2015 yang lalu dana desa bagi 74.958 desa dan 8.430 kelurahan dianggarkan sebesar Rp20,76 triliun. Sementara itu pada tahun 2017 pemerintah menganggarkan Rp. 60 triliun dan akan bertambah apabila pendapatan negara bertambah pada tahun berikutnya.

Dengan demikian diharapkan agar kenaikan anggaran tersebut dapat berjalan lurus dengan penyerapan dana bagi pembangunan desa. Hal tersebut telah terealisasi di mana pada tahun 2015 dana desa yang terserap sebesar 82 persen dan September 2017 mencapai 90 persen. Hal tersebut menunjukkan masyarakat dan perangkat desa mampu belajar, tata kelolanya lebih baik.

Meski demikian, pengawasan terhadap dana desa harus terus dilakukan. Pengawasan harus dilakukan secara menyeluruh dimulai dari

perencanaan program, penentuan, pengerjaan, hingga manajemen lapangan. Presiden Jokowi menilai bahwa perlu adanya penyederhanaan sistem pertanggungjawaban seiring program swakelola masyarakat. Hal ini untuk memaksimalkan kinerja masing-masing pihak baik desa maupun kementerian-lembaga yang terlibat dalam pembangunan desa. Dengan demikian pemerintah dapat fokus pada program reformulasi alokasi anggaran dana pada desa tertinggal berpenduduk miskin. Hal ini dengan tujuan agar desa-desa tersebut dapat menerima anggaran yang lebih besar dibanding daerah lainnya.[33]

Sedangkan terkait dengan masalah penyelewengan dana desa, pihak Polri perlu memperkuat kerjasamanya dengan Kemendesa PDTT serta Kementerian Dalam Negeri. Dari data kepolisian, ada 214 kasus penyelewengan dana desa sejak 2012-2017 dengan total kerugian negaranya mencapai Rp. 46 miliar. Berbagai kasus penyalahgunaan dana desa yang ditemukan antara lain ialah masalah penggelapan, pemotongan anggaran, hingga pembuatan laporan fiktif. Berbagai kasus ini membuat penyaluran dana desa menjadi tidak sesuai dengan tujuan dan tidak bermanfaat dalam mengubah kondisi desa. Kecurangan tersebut dapat berakibat pada terhambatnya pembangunan desa.

Oleh sebab itu, Kapolri bersama dengan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi serta Menteri Dalam Negeri telah menandatangani *Memorandum of Understanding (MoU)* atau nota kesepahaman bersama. Nota kesepahaman ini berisi tentang pencegahan dan pengawasan dana desa. Ruang lingkup nota kesepahaman ini ialah, *pertama,* tentang pembinaan dan penguatan kapasitas aparatur pemerintah daerah desa dan masyarakat dalam pengelolaan dana desa. *Kedua,* tentang pelaksanaan pemantapan dan sosialisasi regulasi terkait pengelolaan dana desa. *Ketiga,* tentang pelaksanaan penguatan dan pengawasan dana desa. *Keempat*, tentang pelaksanaan fasilitasi bantuan

[33] Jokowi Ingin Pangkas Pihak Ketiga Penyerap Dana desa, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171018213339-78-249319/jokowi-ingin-pangkas-pihak-ketiga-penyerap-dana-desa, 29 Agustus 2018.

pengamanan dalam hal pengelolaan dana desa. *Kelima* tentang pelaksanaan fasilitas penanganan masalah dan penegakan hukum terhadap pengelolaan dana desa dan peraturan data atau informasi dana desa.[34] Kerjasama tiga lembaga negara ini diharapkan dapat menjadi dasar untuk melakukan pencegahan, meningkatkan pengawasan, dan penanganan masalah dana desa di Indonesia.

Bagi pihak kepolisian, dalam pengawasan dana desa hal yang perlu difokuskan ialah melakukan pendampingan kepada desa. Sementara itu aspek penindakan akan menjadi langkah terakhir dalam pengawasan dana desa demi memberikan efek jera pada pihak-pihak lain yang hendak melakukan penyelewengan. [35] Kemeterian Desa tentu berharap dengan adanya keterlibatan kepolisian dalam pengawasan, maka pengelolaan dana desa dapat berjalan efektif dalam mengantisipasi penyimpangan dana desa.[36]

Menurut Badan Pengawas Keuangan dan Pembangunan (BPKP) Yogyakarta,[37] tantangan Pengelolaan Keuangan Desa antara lain karena desa tidak memiliki Sumber Daya Manusia (SDM) yang memadai, dana yang dikelola desa dan aset yang dihasilkan nilainya besar dan semakin besar, pemerintah desa dalam mengelola keuangan dan aset desa harus transparan dan akuntabel serta dibutuhkannya aplikasi yang sederhana dan mudah digunakan untuk mengelola keuangan desa.

Berdasarkan tantangan tersebut maka perlu dilakukan pengawalan kepada desa dengan tujuan untuk:

- memastikan seluruh ketentuan dan kebijakan dalam implementasi UU Desa khususnya keuangan desa dapat dilaksanakan dengan baik untuk seluruh tingkatan pemerintahan.

---

[34] Kapolri Ungkap Modus Penyelewengan Dana desa, https://www.liputan6.com/news/read/3134743/kapolri-ungkap-modus-penyelewengan-dana-desa, 1 Agustus 2018.

[35] Polri Temukan 214 Kasus Penyalahgunaan Dana desa, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171020112724-12-249704/polri-temukan-214-kasus-penyalahgunaan-dana-desa

[36] *Ibid.*

[37] Berdasarkan wawancara dengan BPKP Yogyakarta, 11 Mei 2017.

- pemerintah desa dapat melaksanakan siklus pengelolaan keuangan desa secara akuntabel mulai dari perencanaan pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggung jawaban dan pengawasan.

Dengan demikian maka peran BPKP dalam rangka pengawalan ialah untuk mengawasi pengelolaan keuangan desa, memfasilitasi peningkatan kompetensi SDM aparat pemerintah daerah dan desa, serta membantu pengembangan pedoman bimbingan teknik dan konsultasi (bimkon) terhadap pengelolaan keuangan desa dan aplikasi sederhana (Simda-desa/Siskeudes). Sedangkan dalam hal regulasi BPKP harus terus berperan aktif dalam memberi masukan dan saran kepada regulator yaitu pihak Kemenkeu, Kemendagri dan Kemendesa PDTT, kabupaten/kota.

Pendampingan BPKP terhadap desa terkait aplikasi Siskeudes bertujuan agar pembinaan dan pengawasan keuangan desa melalui aplikasi pengelolaan keuangan desa dapat diterapkan dengan mudah/baik. Pembinaan tersebut juga harus melibatkan kabupaten/kota kepada desa melalui aplikasi Siskeudes. Di mana setiap data transaksi yang telah diinput oleh desa diserahkan kepada kabupaten/kota melalui Ekspor/Import (*offline*). Dengan demikian melalui aplikasi Siskeudes ini pihak kabupaten/kota dapat melakukan kompilasi dan konsolidasi laporan-laporan tingkat desa dengan mudah termasuk Laporan Realisasi APBDes dan Laporan Konsolidasi Penggunaan Dana Desa.

Selain pemberikan dana desa, pemerintah pusat dan daerah perlu untuk terus mendorong desa dalam mengembangkan BUMDes. Terkait pentingnya peran pemerintah dan pemerintah daerah dalam mengawal desa dalam implementasi UU Desa ada beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah untuk mendorong desa mengembangkan BUMDes yaitu:[38]

---

[38] Draft Policy Brief Mempertangguh Badan Usaha Milik desa Menggerakkan Ekonomi desa, http://keDesa.id/id_ID/wiki/draft-policy-brief-mempertangguh-badan-usaha-milik-desa-menggerakkan-ekonomi-desa/, diakses tanggal 18 Agustus 2018.

1. Pemerintah perlu melakukan identifikasi awal faktor ekonomi desa. Pemerintah harus melakukan identifikasi awal terhadap embrio ekonomi (faktor-faktor produksi) desa secara jelas. Identifikasi ini sangat diperlukan untuk mencegah jangan sampai BUMDes didirikan, namun tidak melakukan kegiatan apapun, karena tidak memahami potensi usaha yang perlu dikembangkan. Karena itu, pemerintah perlu mengeluarkan kebijakan tentang panduan identifikasi potensi desa dan tahapan dalam pengembangan BUMDes. Selain itu, pemerintah supra desa juga perlu menerbitkan kebijakan yang terintegrasi dengan tugas pokok dan fungsi dari unit kerja terkait. Unit kerja di kabupaten/kota ini juga perlu menyusun kategori kemandirian BUMDes dan melakukan pemutakhiran data mengenai kondisi dari setiap BUMDes di wilayah kerjanya.
2. Pemerintah perlu untuk memperkuat eksistensi BUMDes yang hadir atas inisiatif sendiri. Pemerintah harus memberikan rekognisi terhadap usaha desa yang sudah ada dan berjalan. Selain itu, pemerintah juga harus memperjelas model partisipasi yang ditawarkan dalam pengelolaan BUMDes.
3. Pemerintah perlu untuk menjelaskan fungsi BUMDes sebagai institusi sosial dan komersial. Sosial dalam arti memberikan manfaat (benefit) bagi masyarakat desa dan komersial dalam arti memperoleh keuntungan (profit) dalam menjalankan usahanya. Adanya dua fungsi itu yang membedakan BUMDes dengan badan usaha lainnya. Karena itu, kedua fungsi tersebut perlu diperjelas dalam peraturan menteri yang menjelaskan aspek usaha yang dijalankan BUMDes. Selain itu, memperjelas aturan yang berkaitan dengan kerjasama antar-BUMDes dan pihak ketiga.
4. Pemerintah perlu untuk melakukan sinkronisasi atas pengaturan tentang pengelolaan BUMDes. Pengelola BUMDes perlu dituntut untuk bersikap profesional seperti halnya pengelolaan badan usaha lainnya. Karena itu, pemerintah perlu menyelaraskan

pengaturan mengenai organ pengelola BUMDes dan mempertegas peran dan tanggung jawab masing-masing organ. Kebijakan tentang BUMDes juga sepatutnya dapat meminimalisir peluang risiko dalam menjalankan usahanya maupun tendensi BUMDes sebagai alat kepentingan politik lokal desa. Selain itu, pemerintah juga perlu mempercepat penerbitan peraturan mengenai pengelolaan keuangan BUMDes dan mekanisme pelaporan serta serta pertanggungjawabannya.[39]

5. Pemerintah pusat perlu untuk mempertegas peran pembinaan supra desa. Pemberian rekognisi yang mendorong kemandirian desa tidak serta merta menghilangkan peran dan tanggung jawab supra-desa dalam melakukan pembinaan terhadap desa, termasuk BUMDes. Pembinaan dilakukan melalui pendekatan fasilitasi kepada desa. Pemerintah supra-desa harus mampu meningkatkan dan memperkuat koordinasi antar-unit (SKPD provinsi/ kabupaten/kota) yang memiliki keterkaitan tugas dan fungsi dalam mengembangkan ekonomi masyarakat desa.

[39] Hasil dari Expert Meeting tentang BUMDes yang diselenggarakan PATTIRO di Hotel Sofyan Inn, Tebet, Jakarta, 3 Agustus 2016.

BAB V
PENUTUP

Desa telah diberikan kewenangan untuk melakukan pembangunan serta tata kelola secara mandiri. Oleh sebab itu menjadi penting dalam pengaturan tata ruang desa, desa menyusun RPJMDes. Hal ini demi terwujudnya tujuan pembangunan dan kesejahteraan desa serta keberlanjutan manfaat dari hasil-hasil pembangunan tersebut.

Dalam pelaksanaan pembangunan, pemerintah desa harus mampu mempertanggungjawabkan wewenang dan tanggung jawabnya kepada rakyat melalui BPD. Hal ini dapat dilakukan dengan penyampaian keterangan pertanggungjawaban kepada masyarakat melalui transparansi program kerja desa, maupun kepada bupati sebagai bahan untuk evaluasi, supervisi dan pembinaan. Selain itu menuju terbangunnya pemerintahan desa yang baik dan maka desa harus mampu dalam menjaring partisipasi warganya serta mendamaikan berbagai konflik kepentingan di desa.

Pengembangan dan pembangunan desa selayaknya diselenggarakan oleh desa dengan difasilitasi oleh pihak pemerintah pusat dan daerah. Hal ini agar pembangunan desa dapat berhasil secara sosial maupun secara ekonomi dengan tercapainya kesejahteraan masyarakat desa. Proses ini harus dilakukan secara bersama-sama oleh pemerintah desa, BPD dengan seluruh masyarakat dan difasitasi dengan bimbingan teknis oleh pemerintah.

Agar BPD dapat representatif dan bekerja secara efektif, maka ia harus mampu mencerminkan keterwakilan dari banyak kelompok dalam desa. BPD harus menjalankan fungsi legislatif (penyusunan peraturan desa), konsultatif (perencanaan pembangunan desa), menyerap aspirasi masyarakat, serta melakukan kontrol terhadap

pemerintah desa. BPD menjadi institusi untuk menjaga akuntabilitas horizontal. Hubungan kepala desa dengan BPD juga harus didasarkan pada prinsip *check balances*.

Demikian pula dengan musyawarah desa yang merupakan perwujudan demokrasi permusyawaratan. Hal ini penting diimplementasikan oleh desa sebagai satu-satunya cara dalam pengambilan keputusan agar setiap aspirasi yang ada di desa dapat mencapai mufakat secara kolektif. Musyawarah desa harus selalu menjadi forum tertinggi dalam mengambil keputusan atas masalah-masalah strategis di desa. Keputusan musyawarah desa juga harus bersifat mengikat untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa, BPD serta masyarakat desa. Proses penyelenggaraan pemerintahan desa harus terus membuka ruang bagi demokrasi substantif. Dalam ranah sosial-budaya, demokrasi menganjurkan kebersamaan, toleransi, antikekerasan, pluralisme, inklusivisme, kesetaraan gender, dan lain sebagainya. Sementara itu dalam ranah politik dan kelembagaan, demokrasi substantif dalam desa harus diatur secara eksplisit dalam peraturan yaitu akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan partisipasi masyarakat.

Untuk mengatasi setiap permasalahan yang terjadi di desa maka pemerintah desa perlu untuk selalu memegang prinsip akuntabilitas, transparansi serta responsivitas. Pemerintah desa disebut akuntabel bila menjalankan tugas-tugasnya dengan baik, tidak melakukan penyimpangan, tidak berbuat korupsi untuk kepentingan pribadi, dan lain sebagainya. Dalam akuntabilitas, pemerintah desa harus terus melaksanakan proses *checks and balances* dalam penyelenggaraan pemerintahan. Akuntabilitas juga berarti menyelenggarakan penghitungan (*account*) terhadap sumber daya atau kewenangan yang digunakan. Pemerintah desa disebut akuntabel bila mengemban amanat, mandat dan kepercayaan yang diberikan oleh warga.

Dalam hal transparansi pemerintah desa harus mampu dalam melakukan pengelolaan kebijakan, keuangan dan pelayanan publik dengan terbuka. Transparansi berarti terbukanya akses bagi semua pihak

yang berkepentingan terhadap setiap informasi mengenai kebijakan, keuangan dan pelayanan. Dengan demikian transparansi dibangun atas pijakan kebebasan arus informasi yang memadai disediakan untuk dipahami dan kemudian dapat dipantau atau menerima umpan balik dari masyarakat. Transparansi sangat penting dilakukan terutama terkait dengan pengelolaan anggaran desa. Transparansi akan membantu mempersempit peluang korupsi di kalangan pemerintah desa karena terbukanya segala proses pengambilan keputusan oleh masyarakat desa.

Sementara itu dalam responsivitas atau daya tanggap pemerintah desa. Pemerintah desa harus mampu dan tanggap terhadap aspirasi maupun kebutuhan masyarakat, yang kemudian dijadikan sebagai preferensi utama pengambilan keputusan di desa. Responsif berarti melakukan artikulasi terhadap aspirasi masyarakat, yang kemudian mengolahnya menjadi prioritas kebutuhan serta kemudian memformulasikannya menjadi kebijakan desa. Pemerintah desa bisa disebut responsif jika membuat kebijakan dan mengalokasikan anggaran desa secara memadai untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pembangunan desa merupakan upaya mempercepat pembangunan desa melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk memberdayakan masyarakat dan upaya mempercepat pembangunan ekonomi daerah yang efektif dan kokoh. Dengan demikian pembangunan desa bersifat multi-aspek. Hal ini menyebabkan adanya keterkaitan desa dengan berbagai sektor dan aspek di luar desa. Keterkaitan dan saling dukung ini dapat menjadi pondasi yang kokoh bagi pembangunan nasional. Untuk selanjutnya, strategi dasar ini harus terus dilakukan oleh pemerintah baik di pusat maupun di daerah dengan di bantu oleh peran serta pemerintah dan masyarakat desa secara aktif.

DAFTAR PUSTAKA

Buku/Jurnal:

Abe, Alexander. *Perencanaan Daerah Partisipatif.* Yogyakarta: Pustaka. 2005.

Adi, Isbandia Rukminto. *Pemberdayaa, Pengembangan Masyarakat, dan Intervensi Komunitas (Pengantar pada Pemikiran dan Pendekatan Praktis).* Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. 2001.

Arif, Syaiful. *Reformasi Birokrasi dan Demokratisasi Kebijaka.* Malang, 2006.

Atmosudirdjo, S. Prayudi *Hukum Administrasi Negara*, Jakarta: Gahlia Indonesia, 2002.

Belareq, Florentinus. Peran Kepala desa Dalam Pembangunan Infrastruktur Di desa Tering Lama Kecamatan Tering Kabupaten Kutai Barat, *eJournal Ilmu Pemerintahan,* Volume 5, Nomor 2, 2017: 701 – 710, hal 702-704

Eko, Sutoro. dkk, *desa Membangun Indonesia*, Yogyakarta: FPPD, 2007.

Sutardjo, Kartohadikoesoemo P, *desa*, Jakarta : Balai Pustaka, 1984.

Koswara, E., *Otonomi Daerah, Untuk Demokrasi dan Kemandirian Rakyat,* Jakarta, Bina Aksara. 2001.

Kuncoro, Mudrajat. *Otonomi dan Pembangunan Daerah.* Jakarta: Erlangga. 2004.

Marlina, Henny. "Fungsi Kepala desa dalam Pelaksanaan Pembangunan", *eJournal Ilmu Pemerintahan*, Volume 5, Nomor 3, 2017: 1309-1320.

Ndraha,Talizuduhu. *Kybernologi: Sebuah Rekonstruksi Ilmu Pemerintahan,* Jakarta: Rineka Cipta, 2005.

Nugroho, Riant. 2003. *Reinventing Pembangunan.* Jakarta: Gramedia.

Siagian, Sondang P. *Fungsi-Fungsi Manajerial*, Jakarta: Bumi Aksara, 2005.

Suharto, Edi. *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Bandung: Refika, 2005.

Wasistiono, Sadu. D*esentralisasi, Demokratisasi dan Pembentukan Good Governance,* dalam Desentralisasi dan Otonomi Daerah, Jakarta: LIPI Press, 2007.

Website:

Ada 9 Kasus Dana desa Bermasalah, Inspektorat Tahun Ini Turun Pantau Kepala desa, http://pekanbaru.tribunnews.com/2018/01/28/ada-9-kasus-dana-desa-bermasalah-inspektorat-tahun-ini-turun-pantau-Kepala desa, 1 Agustus 2018.

Draft Policy Brief Mempertangguh Badan Usaha Milik desa Menggerakkan Ekonomi desa, http://keDesa.id/id_ID/wiki/draft-policy-brief-mempertangguh-badan-usaha-milik-desa-menggerakkan-ekonomi-desa/, 1 Agustus 2018.

ICW Sebut Pak Kepala desa Paling Banyak Korupsi Dana desa, https://news.detik.com/berita/d-3596041/icw-sebut-pak-Kepala desa-paling-banyak-korupsi-dana-desa, diakses 8 Juni 2018.

Jokowi Ingin Pangkas Pihak Ketiga Penyerap Dana desa, https://www.cnnindonesia.com/ekonomi/20171018213339-78-249319/jokowi-ingin-pangkas-pihak-ketiga-penyerap-dana-desa, 29 Agustus 2018.

Jokowi Ubah PP Penyaluran Dana desa Kini Melalui Rekening Kas desa, https://news.detik.com/berita/3185224/jokowi-ubah-pp-penyaluran-dana-desa-kini-melalui-rekening-kas-desa, Diakses 1 Agustus 2018.

Kapolri Ungkap Modus Penyelewengan Dana desa, https://www.liputan6.com/news/read/3134743/kapolri-ungkap-modus-penyelewengan-dana-desa, 1 Agustus 2018.

Kenapa Banyak Kepala desa bermasalah Gara-gara Dana desa, https://acehsatu.com/kenapa-banyak-Kepala desa-bermasalah-gara-gara-dana-desa/, diakses 7 Juni 2018.

Lurah Desa Panggungharjo Pemerintah desa Efektif bila didukung Kepercayaan Warga, http://jogjadaily.com/2015/11/lurah-desa-panggungharjo-pemerintah-desa-efektif-bila-didukung-kepercayaan-warga/, diakses 1 Agustus 2018.

Pendatang Baru di Jakarta di Prediksi capai 70 Ribu Orang, https://m.tempo.co/read/news/2016/07/12/090787118/pendatang-baru-di-jakarta-diprediksi-capai-70-ribu-orang diakses tanggal 21 Juli 2016

Pengertian Undang-Undang desa dan Keistimewaannya, http://www.keuanganDesa.com/2017/03/pengertian-Undang-Undang-desa-dan-keistimewaanya/ diakses 7 Mei 2018

Polri Temukan 214 Kasus Penyalahgunaan Dana desa, https://www.cnnindonesia.com/nasional/20171020112724-12-249704/polri-temukan-214-kasus-penyalahgunaan-dana-desa, 1 Agustus 2018.

Uang Jokowi Sebut Ada 900 Kepala desa Bermasalah Akibat Penyalahgunaan Dana desa, https://www.merdeka.com/uang/jokowi-sebut-ada-900-kepala-desa-bermasalah-akibat-penyalahgunaan-dana-desa.html, 8 JUni 2018.

11 Kasus Penyalahgunaan dana desa di Jateng Diorises Hukum, https://news.detik.com/berita-jawa-tengah/d-3668489/11-kasus-penyalahgunaan-dana-desa-di-jateng-diproses-hukum, diakses 7 Juni 2018

Sumber lain

Berdasarkan wawancara dengan Nanang Mujianto Kasub Pemdes Pemerintah Kabupaten bagian Pemerintahan desa pada tanggal 10 Mei 2017, di kantor Pemerintah Kabupaten Bantul.

Berdasarkan wawancara dengan Sukirman, Ketua BPD, pada tanggal 9 Mei 2017, di Balai Desa Panggungharjo.

Berdasarkan wawancara dengan Sutanto, Inspektorat Daerah, pada tanggal 10 Mei 2018 di Kantor Inspektorat Kabupaten Bantul.

Berdasarkan wawancara dengan Wahyudi, berdasarkan wawancara di Desa Panggungharjo 9 Mei 2017

Hasil dari Expert Meeting tentang BUMDes yang diselenggarakan PATTIRO di Hotel Sofyan Inn, Tebet, Jakarta, 3 Agustus 2016.

Junaedi Mulyono, Paparan disampaikan saat pelaksanaan Kunjungan Badan Legislatif DPR RI ke Desa Ponggok pada 22-24 Maret 2018

Naskah Akademik RUU tentang desa, Direktorat Pemerintahan desa Dan Kelurahan, Direktorat Jenderal Pemberdayaan Masyarakat Dan desa, Departemen Dalam Negeri, Jakarta, tahun 2007.

Sutoro Eko, Paparan disampaikan dalam FGD tanggal 8 Mei di kampus APMD Yogyakarta.

Index

A

adat istiadat 49

administratif 4, 5, 8, 11, 32, 34, 55, 69, 75, 76

akuntabel 29, 43, 51, 67, 73

Akuntabilitas 61, 73

Alokasi Dana Desa 9, 50

anggaran 9, 13, 32, 33, 34, 56, 57, 58, 62, 65, 66, 73, 74

anggaran desa 58, 73, 74

aparat 20, 22, 23, 40, 45, 54, 55, 58, 66, 67

APBDes 11, 25, 26, 53, 54, 68

asal-usul 2, 5, 10, 17, 28

aspirasi 15, 20, 22, 25, 28, 39, 72, 74

ayat 2, 10, 32, 33

B

Bappenas 52

bottom up 3, 9, 24, 51

BPD 9, 10, 11, 19, 21, 22, 25, 53, 63, 72, 77

BPKP 64, 66, 67, 68

BUMDES 37

BUMDes 10, 11, 16, 19, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 44, 51, 53, 68, 69, 71, 77

D

Daerah 1, 4, 8, 9, 15, 25, 32, 35, 64, 66, 74, 75, 77

Dalam Negeri 1, 4, 6, 34, 46, 66

Dana desa 16, 28, 34, 50, 57, 58, 62, 65, 66, 75, 76, 77

demokrasi 3, 4, 6, 7, 14, 15, 22, 56, 61, 72, 73

demokratis 3, 8, 22, 25, 26, 29, 42, 46, 49, 51

demokratisasi 3, 8, 25, 29, 51

Desa 1, 3, 4, 5, 6, 8, 9, 10, 11, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 29, 30, 31, 32, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 46, 47, 48, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 59, 61, 64, 66, 67, 68, 71, 76, 77

Desa adat 4

desa administratif 4

Desa Panggungharjo 15, 16, 17, 18, 19, 22, 23, 24, 26, 27,

30, 31, 36, 41, 45, 46, 47, 48, 76, 77
Desa Ponggok 36, 37, 38, 39, 40, 41, 43, 45, 77
Desa Wisata 37, 38, 39, 41
desentralisasi 1, 2, 5, 6, 34

E

efektif 29, 44, 46, 67, 72, 74, 76
ekonomi 6, 7, 8, 14, 16, 17, 26, 28, 30, 35, 36, 37, 42, 43, 46, 50, 58, 62, 65, 67, 68, 71, 72, 74, 76
embung 57, 58

F

fungsi 18, 21, 22, 26, 35, 39, 40, 55, 56, 59, 61, 62, 63, 68, 69, 71, 72

G

gagasan 49
Gapoktan 37

H

hak asal-usul 2, 5, 17

I

ICW 56, 57, 76
implementasi 1, 3, 31, 50, 51, 59, 67, 68, 72
Indikator 46
Indonesia 4, 5, 6, 7, 8, 15, 19, 56, 66, 74, 75
Inspektorat 15, 52, 62, 75, 77
instansi 59
internal 26

K

Kapolri 66, 76
kebijakan 7, 8, 15, 21, 22, 25, 26, 29, 35, 41, 43, 51, 56, 59, 61, 62, 63, 67, 68, 73, 74
Kecamatan 18, 25, 41, 75
Kelurahan 1, 4, 6, 46
Kementerian Dalam Negeri 46, 66
Kementerian Desa 32, 35, 53
kemiskinan 7, 9, 13, 26, 27, 28, 30, 32, 58
Kepala desa 11, 14, 17, 18, 19, 21, 23, 29, 39, 44, 45, 56, 57, 58, 62, 75, 76, 77
kesejahteraan 2, 4, 6, 8, 9, 24, 26, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 39, 42, 46, 48, 58, 62, 71, 72, 74
kesenjangan 8, 24, 30
Kewenangan 1, 10, 11, 50, 64
kolektif 15, 45, 72
korupsi 13, 32, 56, 57, 73, 76

L

laporan 33, 43, 54, 57, 62, 66, 67, 68, 71

lembaga 11, 15, 16, 22, 23, 26, 29, 37, 44, 64, 65, 66, 73
lingkungan 16, 17, 19, 25, 27, 28, 38, 42, 43, 46, 47, 48
lokal 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 11, 13, 14, 17, 24 28, 34, 37, 42, 47, 49, 51, 53, 55, 62, 71
LPJ 52

M

mandiri 1, 2, 4, 6, 8, 9, 16, 17, 23, 24, 29, 30, 31, 34, 37, 39, 40, 41, 46, 49, 61, 68, 71, 75
masalah 4, 6, 7, 25, 26, 28, 30, 37, 38, 40, 50, 51, 52, 53, 54, 56, 57, 58, 59, 62, 64, 65, 66, 72, 73, 75, 76, 77
Masyarakat 1, 4, 5, 6, 21, 25, 27, 34, 36, 37, 53, 54, 59, 61, 74, 75
misi 18, 30, 31, 40, 41, 42, 46, 48
mobilisasi 13, 56, 62
modal 16, 19, 38, 39, 43, 44, 63
monitoring 43, 57, 62
mufakat 10, 22, 37, 72
Musdes 9, 10, 22

N

negara 3, 4, 5, 6, 7, 8, 10, 14, 15, 28, 29, 49, 55, 56, 61, 65, 66
NKRI 5, 6, 9

O

Optimalisasi 43
otonom 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 14, 24, 51
otonomi 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 14, 51

P

partisipasi 9, 15, 16, 25, 26, 27, 29, 30, 35, 40, 42, 43, 47, 48, 56, 69, 72, 73
partisipatif 7, 8, 9, 17, 24, 25, 26, 37, 43, 48, 51, 62, 64
Pasal 2, 7, 10, 32, 33
pelayanan 2, 6, 7, 8, 9, 15, 16, 22, 24, 26, 28, 35, 43, 48, 55, 59, 61, 62, 63, 64, 73
Pembangunan 3, 7, 18, 25, 30, 35, 39, 41, 44, 64, 66, 67, 74, 75
pemberdayaan 16, 17, 25, 28, 33, 37, 39, 40, 46, 64
Pemerintah 1, 4, 6, 9, 13, 15, 17, 18, 19, 20, 32, 37, 46, 50, 54, 56, 68, 69, 71, 73, 74, 75, 76, 77
pemerintah daerah 3, 51, 53, 66, 67, 68
Pemerintah desa 9, 17, 37, 46, 56, 73, 74, 76

pemerintah pusat 1, 3, 34, 35, 51, 61, 62, 68, 72
pendamping desa 52, 53, 58
pendampingan 38, 51, 52, 54, 67
pengaturan 1, 2, 3, 4, 7, 8, 25, 33, 35, 54, 64, 69, 71
pengawasan 16, 21, 22, 48, 51, 59, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68
pengelolaan 6, 7, 15, 16, 17, 27, 28, 29, 35, 36, 38, 42, 43, 44, 46, 57, 58, 62, 66, 67, 68, 69, 71, 73
Penyalahgunaan 57, 58, 66, 77
peran pemerintah 68
perangkat desa 24, 28, 51, 52, 53, 54, 55, 56, 57, 58, 64, 65
peraturan 2, 3, 5, 25, 32, 33, 54, 56, 66, 69, 71, 72, 73
Peraturan Pemerintah 32, 50
Perencanaan 3, 20, 24, 25, 26, 74
permasalahan 4, 7, 30, 37, 53, 54, 56, 64, 73
pertanggungjawaban 29, 57, 65, 71, 72
Pokdakan 37
polri 66, 76, 77
prasarana 16, 24, 25, 27, 38, 39, 42, 74
Presiden 32, 57, 58, 65
private 15
produktif 16, 40, 43
program 25, 26, 34, 36, 41, 42, 45, 50, 53, 54, 59, 65, 72
provinsi 2, 18, 35, 53, 62, 71
pusat 1, 3, 5, 14, 18, 34, 35, 51, 52, 61, 62, 68, 71, 72, 74

R

regulasi 4, 8, 13, 15, 29, 41, 62, 63, 66, 68
rekognisi 2, 49, 51, 69, 71
Rekonstruksi 20, 75
responsif 7, 48, 74
responsivitas 15, 73
RPJMDes 25, 26, 41, 43, 71
RUU 1, 4, 5, 6, 77

S

sarana 16, 24, 25, 27, 38, 39, 42, 46, 74
sector 15, 44
sejahtera 2, 4, 6, 8, 9, 24, 26, 28, 30, 31, 34, 35, 36, 39, 42, 46, 48, 49, 58, 62, 71, 72, 74
sosial 3, 6, 8, 14, 16, 26, 28, 35, 37, 42, 44, 45, 46, 48, 51, 52, 55, 61, 63, 64, 66, 69, 72, 73
state 4, 15
subsidiaritas 28, 51

substantif 73
sumber daya 6, 7, 13, 17, 28, 29, 37, 38, 39, 40, 45, 62, 73
sumber daya alam 7, 37, 38, 45, 62
sumber daya manusia 28, 29, 38, 45
supra desa 68, 71

T

Tahun 1, 2, 3, 4, 7, 8, 24, 28, 30, 34, 36, 41, 43, 62, 75
tanah kas desa 46, 61
Tanah Ulayat 10
tanggungjawab 29, 47, 52, 57, 65, 71, 72
tata kelola 13, 19, 29, 31, 42, 43, 48, 51, 64, 65, 71
teknologi informasi 42, 44
tenaga kerja 58
transparansi 15, 59, 61, 72, 73
tugas pembantuan 2, 11
tugas pokok 51, 68
tujuan 2, 8, 9, 20, 21, 26, 28, 30, 34, 35, 36, 38, 39, 41, 45, 48, 54, 65, 66, 67, 68, 71

U

Undang-Undang 1, 4, 5, 7, 8, 22, 54, 77
Undang-Undang Dasar 1945 7
Undang-Undang desa 22, 77
Unit Pengelola Lingkungan 37
Unit Pengelola Sosial 37
urbanisasi 7
UU 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 17, 24, 25, 29, 31, 34, 35, 36, 49, 50, 51, 52, 53, 54, 59, 61, 64, 67, 68, 77

V

visi 15, 18, 26, 40, 41, 42, 46, 47, 49, 50, 72

W

warga 7, 9, 17, 23, 35, 37, 38, 39, 42, 43, 45, 46, 53, 55, 72, 73, 76
wewenang 18, 51, 57, 72
wilayah 2, 3, 4, 5, 10, 22, 37, 44, 52, 69

Biografi Penulis

Debora Sanur L. Penulis lahir di Jakarta, 31 Oktober 1982. Pada tahun 2005 menyelesaikan pendidikan S1 pada Universitas Kristen Indonesia jurusan Hubungan Internasional dan pada tahun 2008 menyelesaikan pendidikan S2 pada Universitas Indonesia. Penulis merupakan Peneliti Ilmu Politik dan Pemerintahan Indoesia sejak tahun 2009. Pada tahun 2012 hingga 2014 Penulis turut masuk dalam tim pendamping Pansus RUU tentang Pemerintahan Daerah serta Tim pendamping Pansus RUU tentang desa. Selain ke dua RUU tersebut penulis juga turut dalam Tim Pendamping pembahasan RUU Ketahanan Nasional dan RUU Wawasan Kebangsaan. Beberapa Karya Tulis Ilmiah yang telah dipublikasi melalui buku dan jurnal antara lain ialah "Urgensi Membangun Parlemen Modern" (2015), "Upaya Penanggulangan Terorisme ISIS di Indonesia Dalam Melindungi Keamanan Nasional" (2016), dan "Evaluasi Terhadap Pemekaran Daerah dan Potensi Penggabungan Daerah" (2016).