

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

2.1 Konsep dan Definisi Otonomi Daerah dan Desentralisasi

a. Pemerintah Daerah di Era Otonomi

Otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Pengertian “otonom” secara bahasa adalah berdiri sendiri atau dengan pemerintahan sendiri. Sedangkan “daerah” adalah suatu wilayah atau lingkungan pemerintah. Dengan demikian pengertian istilah “otonomi daerah” adalah wewenang/kekuasaan pada suatu wilayah/daerah yang mengatur dan mengelola untuk kepentingan wilayah/daerah masyarakat itu sendiri mulai dari ekonomi, politik, dan peraturan perimbangan kekuasaan termasuk pengaturan sosial, budaya, dan ideology yang sesuai dengan adat istiadat daerah lingkungannya. Dan dalam UU No.32 Tahun 2004 prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur urusan pemerintahan diluar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam undang-undang.

Sebagaimana diketahui bahwa pemunculan “ Pemerintah Daerah” di Indonesia tidak terjadi begitu saja. Indonesia dengan nama awal “ Negara Kesatuan Republik Indonesia” sangat identik dengan sentralistik, kekuasaan terpusat. Pergeseran sentralistik kearah desentralisasi, konsekuensinya

ditandai dengan pelaksanaan *local government*, yang memiliki tiga esensi, yaitu :

- a. Pemerintah daerah sebagai organ yang melaksanakan urusan dan fungsi yang desentralisasi;
- b. Sebagai pemerintahan daerah yang mengacu pada fungsi yang dijalankan dalam kerangka desentralisasi;
- c. Sebagai daerah otonom lokasi dimana lokalitas berada dan membentuk kesatuan hukum sendiri yang meskipun tidak berdaulat tetapi memiliki hak untuk mengurus dirinya-sendiri (Muluk 2006:63).

Pelaksanaan *local government* memberikan manfaat bagi masyarakat setempat dalam akses mendapatkan pelayanan publik karena lebih dekat dan dianggap lebih mengetahui keadaan riil masyarakat setempat daripada pemerintah pusat. Hal tersebut juga menjadi pelatihan pendidikan politik bagi masyarakat hingga dapat berkontribusi dalam demokratisasi nasional. Tersedianya barang kebutuhan publik dengan harga yang terjangkau juga merupakan harapan terlaksananya desentralisasi. Namun seiring dengan harapan-harapan positif keberadaan *local government*, adapula faktor-faktor yang dianggap merugikan bila terlaksananya desentralisasi, diantaranya adalah munculnya kaum-kaum kapitalis karena adanya akumulasi modal, timbulnya konsumsi kolektif sehingga akan dipolitisasi, Lembaga-lembaga perwakilan dalam pemerintahan daerah tetap merupakan symbol demokrasi liberal dan tetap akan dikuasai oleh kaum kapitalis (Muluk,2006;59).

Kemampuan aparatur dalam sebuah organisasi seperti pemerintah daerah sangat ditentukan oleh faktor manusianya. Hal ini sejalan dengan pendapat Thoha (2002;183) bahwa; “ Manusia adalah salah satu soko guru yang utama dalam organisasi dan merupakan salah satu faktor yang mempengaruhi dan yang mendukung organisasi.

Demikian pula dengan pelaksanaan urusan rumah tangga daerah, tidak akan berdaya guna dan berhasil guna tanpa aparatur pemerintah daerah yang berkualitas dan professional serta memiliki keahlian di bidangnya masing-masing. Selain itu, aparatur juga sebagai pelaksana yang baik, sebagaimana pengertian “baik” adalah sebagai berikut:

- a. Mentalitas atau moralnya baik arti jujur, mempunyai rasa tanggung jawab yang besar terhadap pekerjaannya, dapat bersikap sebagai abdi masyarakat dan *public service* dan sebagainya.
- b. Mempunyai kecakapan atau kemampuan yang tinggi untuk melaksanakan tugas-tugasnya.

Untuk melihat kemampuan aparatur pemerintah daerah kiranya harus juga melihat sejauh mana kemampuan aparatur dalam menyelesaikan beban tugas yang menjadi tanggung jawab, sesuai pedoman dalam melaksanakan tugasnya. Dengan demikian untuk mewujudkan pelaksanaan otonomi daerah yang efektif, maka sangat diperlukan aparat pemerintah yang professional dan berkualitas sebagai manusia pelaksana yang dapat menentukan keberhasilan suatu daerah di segala bidang.

b. Peran Pemerintah daerah yang desentralistik

Kebijakan otonomi daerah paska Orde Baru berlaku efektif sejak 1 Januari 2001. Otonomi daerah, yang dapat didefinisikan sebagai kewenangan untuk mengatur rumah tangga sendiri, telah membuat pemerintah pusat tidak lagi mendominasi perumusan kebijakan publik di daerah. Dalam bahasa lain, sentralisme kekuasaan secara dramatis berkurang dan hampir secara otomatis banyak proses pengambilan keputusan beralih dari pusat ke daerah. Dari perspektif kehidupan politik, fenomena demikian menunjukkan arah yang benar, yaitu, menuju kehidupan politik yang lebih demokratis. Tetapi layaknya sebuah transisi, tidak tertutup kemungkinan arah tersebut tiba-tiba berbelok tajam, seperti arus balik, dan menyeret kita kembali ke pemerintahan otoriter.

Undang-Undang No. 22/1999 setelah tumbangnyarezim Orde Baru, muncul aspirasi yang kuat dari masyarakat untuk melakukan desentralisasi. Dengan lain perkataan, muncul keinginan untuk kembali membuat fragmentasi ruang kekuasaan antara pusat dan daerah. Dengan fragmentasi ini masyarakat berharap akan terjadi diferensiasi kebebasan, kewenangan dan tanggung jawab dalam masing-masing ruang yang membuat keduanya, baik pusat ataupun daerah dapat mengembangkan diri dengan lebih bebas. Sebagai respon dari aspirasi ini, pada akhir April 1999 pemerintah mengesahkan Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah, yaitu, UU No. 22/1999. Undang-undang ini membawa pembaruan pada sistem pemerintahan, dari sentralistik-otoriter ke desentralistik-demokratik. Dengan berubahnya sistem pemerintahan menjadi bersifat desentralistik, daerah memiliki kewenangan yang luas mencakup semua kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa kewenangan yang dinyatakan secara eksplisit sebagai kewenangan pemerintah pusat, yaitu, yang tertera dalam pasal dan pasal 9. Selain itu terdapat bidang pemerintahan yang wajib

dilaksanakan oleh daerah yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tenaga kerja. Dari sisi demokratisasi, rakyat menjadi mudah menyalurkan aspirasinya, salah satunya karena dekatnya pemerintah dan wakil rakyat. Kedekatan yang dimaksud adalah dekatnya wewenang dan kekuasaan pemerintah dengan rakyat, dimana sekarang ini keduanya sudah berada ditangan pemerintahan daerah, yang merupakan hasil dari *devolution of power* (devolusi kekuasaan) dan *delegation of authority* (pendelegasian wewenang) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah. Dengan kedekatan wewenang ini, pemerintahan daerah di era UU No. 22/1999 ini tidak lagi merupakan "Pemerintahan di Daerah" tetapi sudah menyatu dengan rakyat setempat dan benar-benar menjadi Pemerintahan Daerah. Tujuan (final cause) yang terkandung dalam UU No. 22/1999, terlihat sangat menguntungkan baik bagi pusat ataupun daerah.

Undang-undang Pemerintahan Daerah yang berlaku di era reformasi (UU No. 22/1999) memiliki beberapa segi positif, satu diantaranya adalah DPRD dan pemerintah daerah merupakan dua lembaga terpisah yang berkedudukan sejajar. Posisi seperti itu, yang merupakan antitesis dari kedudukan DPRD di era UU No. 5 tahun 1974 dimana DPRD berada di bawah kepala daerah, merupakan perkembangan positif bagi proses demokratisasi. DPRD menjadi kekuatan penyeimbang yang bisa melakukan kontrol terhadap berbagai kebijakan eksekutif. Tetapi tentunya kelebihan dari UU No. 22/1999 yang memberikan kekuasaan besar kepada lembaga perwakilan rakyat daerah ini, jangan sampai disalahgunakan oleh elit. Masalahnya kembali pada apa yang disebut Aristoteles sebagai efficient cause (faktor manusia), dimana etika individu menjadi penentu

apakah seorang elit di DPRD akan menyalahgunakan kekuasaan atau tidak. Mencermati sejarah politik Indonesia tersebut, terlihat ada hubungan yang searah dengan dialektika otonomi daerah. Sewaktu demokrasi liberal (1945-1959) kehidupan politik berjalan secara demokratis. Begitu rezim yang berkuasa bergerak ke arah otoritarianisme, terlihat bahwa kebijakan hubungan pusat-daerah beralih ke sentralisme kekuasaan (1959-1999). Kedua periode tersebut merupakan tesis dan antitesis, sedangkan intesisnya adalah politik Indonesia kontemporer dimana arah politik Indonesia kembali bergerak ke demokrasi dan kebijakan hubungan pusat-daerah kembali ke desentralistik.

Kebijakan desentralisasi pada tahun 1999 telah mengubah sistem pemerintahan menjadi desentralistik yang memberi kewenangan luas kepada daerah untuk mengatur dan mengurus kehidupan masyarakat sesuai aspirasi dan kemampuan sumber daya miliknya. Meski demikian, harus diakui pelaksanaan otonomi daerah berdasarkan UU No 22/1999 telah memunculkan pandangan yang mendua terhadap pelaksanaan otonomi daerah itu sendiri. Pertama, ada yang menganggap otonomi daerah akan semakin meningkatkan aktivitas penyelenggaraan pemerintah di daerah karena besarnya kewenangan yang diserahkan kepada kabupaten/kota dan otonomi terbatas kepada provinsi. Kedua, otonomi daerah justru menimbulkan inefisiensi dan inefektivitas karena kewenangan yang diberikan terlalu luas dan munculnya eksklusivisme kedaerahan yang kaku. Pandangan seperti itu mungkin diilhami oleh harapan dan kekhawatiran berlebihan karena pengalaman telah membuktikan bahwa sistem sentralistik ternyata tidak kondusif bagi pemberdayaan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sesuai Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 Kewenangan Pemerintah Pusat sedikit tapi mendasar dan

strategis. Sedangkan kewenangan daerah lebih besar. Daerah kabupaten/kota adalah penerima kewenangan terbesar. Sedangkan daerah provinsi menerima kewenangan yang bersifat koordinatif, pengawasan, dan pembinaan. Dasar pemikirannya adalah, kabupaten/kota merupakan unit pemerintahan yang langsung melayani masyarakat. Oleh karena itu, bobot kewenangan harus dititik beratkan pada unit pemerintahan ini, bukan pada provinsi. Provinsi diberi kewenangan koordinasi antar kabupaten/kota yang berada di bawah koordinasinya. Disamping itu, sebagai wakil pemerintah pusat di daerah, gubernur juga diberi kewenangan pengawasan dan pembinaan terhadap kabupaten/kota. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 Juncto Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004, Pemerintah provinsi menganut asas dekonsentrasi sekaligus desentralisasi. Berdasarkan asas dekonsentrasi maka provinsi merupakan wilayah administrasi. Berdasarkan asas desentralisasi maka provinsi menjadi daerah otonom. Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi administrasi sekaligus daerah otonom.

Dalam penjelasan UUD 1945 disebutkan bahwa Indonesia adalah negara berdasar atas hukum (*rechtsstaat*) tidak berdasar atas kekuasaan belaka (*machtsstaat*). Kemudian Pasal 18 UUD 1945 menjelaskan bahwa penyelenggaraan pemerintah daerah harus berdasarkan prinsip permusyawaratan/ demokrasi. Dengan demikian, penyelenggaraan pemerintahan daerah harus berdasarkan hukum dan demokrasi. Sesuai dengan UUD 1945 sistem rumah tangga daerah adalah sebagai berikut :

1. Harus menjamin keikutsertaan rakyat dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah baik dalam pengaturan maupun pengurusan urusan rumah tangga daerah.

2. Pada dasarnya rumah tangga daerah bersifat asli, bukan sesuatu yang diserahkan oleh satuan pemerintahan tingkat lebih atas. Jadi, pemerintah daerahlah yang berinisiatif sendiri, bukan menunggu penyerahan dari pemerintah pusat atau pemerintah atasnya
3. Sebagai konsekuensi dari butir b diatas maka sistem rumah tangga harus member tempat bagi prakarsa dan inisiatif sendiri dari daerah-daerah untuk mengatur dan mengurus berbagai kepentingan atau hal-hal yang dianggap penting bagi daerah mereka.
4. Rakyat diberi kebebasan untuk mengatur dan mengurus segala kepentingan mereka didaerah. Dengan demikian, urusan rumah tangga daerah tidak berkaitan dengan jumlah yang diserahkan pusat tapi harus sejalan dengan kepentingan masyarakat daerah sendiri.
5. Urusan rumah tangga daerah dapat berbeda-beda antara satu daerah dengan daerah lain, sesuai dengan keadaan dan kebutuhan setempat.
6. Sistem rumah tangga daerah harus mencerminkan kekuasaan antara pusat dan daerah dalam hubungan desentralistik. Setiap bentuk campur tangan pusat atas urusan rumah tangga daerah, tidak boleh mengurangi kemandirian daerah.
7. Sistem rumah tangga daerah harus ditujukan terutama untuk mewujudkan keadilan dan kesejahteraan sosial. Dengan kata lain isi urusan rumah tangga daerah harus terutama pada bidang pelayanan kepentingan umum.
8. Ada tempat bagi pemerintah pusat untuk mempengaruhi rumah tangga daerah demi menjamin pemerataan keadilan dan kesejahteraan sosial dan penentuan isi rumah tangga daerah yang baru. Hal ini terkait dengan fungsi pemerataan yang hanya bisa dilakukan oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah tidak

mampu melakukan fungsi ini karena ruang lingkupnya hanya sebatas daerah yurisdiksinya

Berdasarkan uraian di atas, dapatlah dikatakan bahwa dengan adanya undang-undang nomor 22 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah, peran pemerintah daerah merupakan pengambil kebijakan di daerah, bukan lagi pelaksana kebijakan dari pemerintah pusat. Suatu kehidupan bernegara dengan kekuasaan yang terdesentralisasi dalam bentuk daerah-daerah otonom disertai iklim politik nasional dan lokal yang demokratis. Refleksi ini, menunjukkan bahwa sebenarnya rakyat telah berdaulat karena mereka bisa mengartikulasikan aspirasi dan kepentingannya, bisa turut memformulasi dan mengontrol implementasi setiap kebijakan publik.

2.2 Konsep dan Definisi Desa

a. Desa dan Pemerintahan Desa di era Otonomi Daerah

Desa secara etimologi berasal dari bahasa sansekerta, deca yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau village diartikan sebagai *'a group of houses and shops in a country are, smaller than a town'*. Istilah desa hanya dikenal di Jawa, sedangkan di luar Jawa misalnya di Sumatera, Kalimantan dan Sulawesi, sebutan untuk wilayah dengan pengertian serupa desa sangat beranekaragam, sesuai dengan asal mula terbentuknya area desa tersebut, baik berdasarkan pada prinsip-prinsip ikatan genealogis, atau ikatan territorial, dan bahkan berdasarkan tujuan fungsional tertentu (semisal desa petani atau desa nelayan, atau desa penambang emas) dan sebagainya. Desa atau nama

lainnya, sebagai sebuah entitas budaya, ekonomi, dan politik yang telah ada sebelum produk-produk hukum masa colonial dan sesudahnya, diberlakukan, telah memiliki asas-asas pemerintahan sendiri yang asli, sesuai dengan karakteristik sosial dan ekonomi, serta kebutuhan dari rakyatnya. Konsep desa tidak hanya sebatas unit geografis dengan jumlah penduduk tertentu melainkan sebagai sebuah unit territorial yang dihuni oleh sekumpulan orang yang dengan kelengkapan budaya termasuk sistem politik dan ekonomi yang otonom.

Menurut Ndraha (1984, h.3) pengertian resmi tentang desa menurut Undang-undang adalah :

UU Nomor 5 Tahun 1979

Desa ialah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 22 Tahun 1999

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Ini berarti desa merupakan suatu pemerintahan yang mandiri yang berada di dalam sub sistem Pemerintahan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 32 Tahun 2004

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya dalam PP Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa, bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dengan demikian desa sebagai suatu bagian dari sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia yang diakui otonominya dan Kepala Desa melalui pemerintah desa dapat diberikan penugasan pendelegasian dari pemerintahan ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu. Landasan pemikiran dalam pengaturan mengenai desa adalah keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Menurut UU No.22 Tahun 1999 Jo UU No. 32 Tahun 2004, desa tidak lagi dibawah kecamatan tetapi di bawah kabupaten/kota. Dengan demikian kepala desa langsung di bawah pembinaan Bupati/ Walikota. Kecamatan bukan lagi sebagai wilayah yang membawahi desa-desa tetapi hanya

merupakan wilayah kerja Camat. Camat sendiri bukan kepala wilayah dan penguasa tunggal di wilayahnya tapi hanya sebagai perangkat daerah kabupaten. Jadi Camat hanyalah staf daerah kabupaten yang mengawasi desa-desa.

Pemerintahan desa berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh Pemerintahan Desa dan Badan Permasyarakatan Desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Merupakan suatu kegiatan pemerintah desa, lebih jelasnya, pemikiran ini didasarkan bahwa penyelenggaraan tata kelola desa (disingkat penyelenggaraan desa), atau yang dikenal selama ini sebagai "pemerintahan desa". Kepala Desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan Badan Permasyarakatan Desa dan lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (Peraturan Desa). Jadi BPD merupakan seperti DPRD kecil.

Pemerintah Desa adalah unsure penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Pemerintah Desa mempunyai tugas pokok, antara lain :

1. Melaksanakan urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembangunan dan pembinaan masyarakat.
2. Menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi, dan pemerintah kabupaten.

Untuk menjalankan tugas pokok tersebut Pemerintah Desa mempunyai fungsi, antara lain :

1. Penyelenggaraan urusan rumah tangga desa.

2. Pelaksanaan tugas di bidang pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan yang menjadi tanggungjawabnya
3. Pelaksanaan pembinaan perekonomian desa
4. Pelaksanaan pembinaan partisipasi dan swadaya gotong-royong masyarakat
5. Pelaksanaan pembinaan ketentraman dan ketertiban masyarakat
6. Pelaksanaan musyawarah penyelesaian perselisihan masyarakat desa
7. Penyusunan, pengajuan rancangan peraturan desa.
8. Pelaksanaan tugas yang dilimpahkan kepada Pemerintah Desa

Pemerintah Desa dipimpin oleh Kepala Desa. Kepala Desa dibantu oleh sekretaris desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari atas kepala-kepala urusan, pelaksana urusan, dan kepala dusun. Kepala-kepala urusan membantu sekretaris desa menyediakan data dan informasi dan memberi pelayanan. Pelaksana urusan adalah pejabat yang melaksanakan urusan rumah tangga desa di lapangan. Kepala dusun adalah wakil Kepala Desa di wilayahnya.

Urusan rumah tangga desa adalah urusan yang berhak diatur dan diurus oleh Pemerintah Desa sendiri. Untuk mengatur dan mengurus urusannya, Pemerintah Desa membuat peraturan desa. Peraturan desa dibuat oleh Kepala Desa bersama dengan BPD. Peraturan desa dilaksanakan oleh Kepala Desa dan dipertanggung jawabkan kepada rakyat melalui BPD.

Adapun kedudukan, tugas, dan fungsi Kepala Desa dan Perangkat Desa, sebagai berikut :

1. Kepala Desa

Kepala desa merupakan kepala Pemerintahan Desa, Kepala Desa mempunyai tugas pokok memimpin dan mengkoordinasikan pemerintah Desa dalam melaksanakan sebagian urusan rumah tangga desa, urusan pemerintahan umum, pembinaan dan pembangunan masyarakat serta menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah atasnya. Kepala Desa memimpin staf atau pembantunya menyelenggarakan Pemerintah Desa.

Dulu Kepala Desa bertanggung jawab kepada Bupati melalui Camat, sekarang Kepala Desa bertanggung jawab kepada rakyat melalui BPD sedangkan kepada Bupati, Kepala Desa hanya menyampaikan laporan pelaksanaan tugasnya.

Tugas dan Kewajiban Kepala Desa adalah :

- a. Memimpin penyelenggaraan Pemerintahan Desa
- b. Membina kehidupan masyarakat desa
- c. Membina perekonomian desa
- d. Membina ketentraman dan ketertiban masyarakat desa
- e. Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa
- f. Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya

2. Perangkat Desa

a. Unsur staf

Yang termasuk ke dalam unsur staf adalah pertama, sekretaris desa yaitu staf yang memimpin sekretaris desa. Sekretaris Desa bertugas membantu Kepala Desa di bidang pembinaan administrasi dan

memberikan pelayanan teknis administrasi kepada seluruh perangkat Pemerintah Desa. Sekretaris desa diisi dari PNS yang memenuhi persyaratan. Kedua, kepala urusan yaitu staf yang membantu sekretaris desa sesuai dengan bidangnya. Kepala urusan bertanggung jawab kepada sekretaris desa. Kepala urusan terdiri dari:

- 1) Kepala urusan pemerintahan
- 2) Kepala urusan pembangunan
- 3) Kepala urusan administrasi

b. Unsur Pelaksana

Yang termasuk unsur ini adalah staf yang melaksanakan urusan teknis dilapangan seperti urusan air, urusan agama islam, dan lain-lain. Unsur pelaksana bertanggung jawab kepada Kepala Desa.

c. Unsur Wilayah

Yang termasuk unsur ini yaitu kepala dusun. Kepala Dusun. Kepala Dusun berkedudukan sebagai unsur pelaksana tugas Kepala Desa di wilayahnya. Tugas Kepala Dusun menjalankan tugas Kepala Desa di wilayah kerjanya.

b. Peran Pemerintah Desa dalam mengelola Pembangunan Desa

Pembangunan masyarakat pedesaan diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dimana mereka mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya bersama. Pembangunan daerah pedesaan diarahkan 1)

untuk pembangunan desa yang bersangkutan dengan memanfaatkan sumberdaya pembangunan yang dimiliki (SDA dan SDM), 2) untuk meningkatkan keterkaitan pembangunan antara sektor (Perdagangan, pertanian dan industri) antara desa, antar perdesaan dan perkotaan, dan 3) untuk memperkuat pembangunan nasional secara menyeluruh

Pembangunan di desa merupakan model pembangunan partisipatif yaitu suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya wilayah Indonesia. Sebagaimana disebutkan dalam pasal 5 Permendagri No 66 tahun 2007, karakteristik pembangunan partisipatif diantaranya direncanakan dengan pemberdayaan dan partisipatif. Pemberdayaan, yaitu upaya untuk mewujudkan kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara sedangkan partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan

Pembangunan di desa menjadi tanggungjawab Kepala Desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum Musrenbangdes, hasil musyawarah tersebut di ditetapkan dalam RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDesa. Dalam pelaksanaan pembangunan Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan di desa.

Undang-undang Nomor 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Nasional, Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 (Pasal 64) tentang Desa, dan Permendagri Nomor 66 tahun 2007 dan Peraturan Daerah Kabupaten Jombang Nomor 19 Tahun 2009 tentang Perencanaan Pembangunan Desa memberi amanah kepada pemerintah desa untuk menyusun program pembangunannya sendiri. Forum perencanaannya disebut sebagai Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbang Desa). Melalui proses pelibatan masyarakat dalam proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, diharapkan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat secara merata dan berkeadilan lebih bisa tercapai. Melalui proses ini diharapkan terjadi partisipasi masyarakat dalam pembangunan atau yang lebih dikenal pembangunan partisipatif. Pembangunan partisipatif adalah suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya di wilayah Indonesia.

2.3 Konsep dan Definisi Alokasi Dana Desa (ADD)

a. Alokasi Dana Desa (ADD) dan Tujuan Pengelolaannya

Pengelolaan keuangan Alokasi Dana Desa merupakan bagian penting yang tidak dipisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDes. Seluruh kegiatan yang didanai oleh Alokasi Dana Desa direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat desa. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis dan hukum.

Lebih lanjut Alokasi Dana Desa dijelaskan dalam PP No. 72/2005, yang menyatakan bahwa salah satu sumber keuangan Desa adalah “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk desa sekurang-kurangnya 10% (sepuluh per seratus), setelah dikurangi belanja pegawai, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proposional yang merupakan alokasi dana desa”.

Menurut Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa bahwa Alokasi Dana Desa merupakan dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten Jombang untuk Desa yang bersumber dari sebagian Dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang diharapkan dapat menjadi penyangga utama pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat dan pembangunan desa, sehingga dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta sebagai upaya menyatukan visi dan misi peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat di Kabupaten Jombang.

Berdasarkan Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa, proses penyusunan kebijakan Alokasi Dana Desa diprakarsai oleh Pemerintah Kabupaten dengan DPRD, dengan melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan terhadap kemandirian desa, seperti wakil dari pemerintah desa, Badan Permusyawaratan Desa, Lembaga Kemasyarakatan di Desa dan Lembaga Swadaya Masyarakat. Dalam rangka menyiapkan kebijakan daerah tentang Alokasi Dana Desa, Pemerintah Kabupaten membentuk suatu Tim yang keanggotaannya berasal dari aparat pemerintah daerah, kecamatan, dan

desa, perwakilan DPRD, serta organisasi kemasyarakatan yang memiliki pengalaman dalam pemberdayaan masyarakat dan desa. Pemerintah Kabupaten bekerjasama dengan para pelaku terkait, perlu menyiapkan pemerintahan desa dan lembaga kemasyarakatan di desa dalam mengelola, memanfaatkan, dan mengembangkan hasil-hasil Alokasi Dana Desa.

Tentu pelaksanaan ADD tidak luput dari dari banyak masalah. Salah satu masalah yang muncul adalah keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan Desa. Meskipun banyak masalah dan distorsi yang muncul, ADD dibanyak kabupaten tetap memberikan pelajaran berharga yang kedepan mengarah pada penguatan Kemandirian Desa. *Pertama*, pengalaman ADD telah mendorong rekonstruksi terhadap makna dan format transfer dana dari pemerintah supraDesa ke Desa. *Kedua*, ADD telah mendorong efisisensi penyelenggaraan layanan publik, kesesuaian program dengan kebutuhan lokal, sekaligus juga meningkatkan kepemilikan lokal. *Ketiga*, ADD sangat relevan dengan salah satu tujuan besar desentralisasi, yakni membawa perencanaan daerah lebih dekat dengan masyarakat lokal. Belajar dari pengalaman di beberapa kabupaten menunjukkan bahwa ADD semakin membuat perencanaan Desa lebih bermakna dan dinamis. Secara kelembagaan ADD telah membawa perubahan pada aspek perencanaan daerah, yakni munculnya pola perencanaan Desa. Dampaknya, pola ini semakin mendekatkan perencanaan pembangunan kepada masyarakat Desa, dan sebaliknya, masyarakat Desa mempunyai akses yang lebih dekat pada pusat perencanaan. *Keempat*, ADD menjadi arena baru bagi pembelajaran lokal dalam mengelola desentralisasi.

Namun dana ADD tentu tidak sebanding dengan problem keterbelakangan dan kemiskinan masyarakat Desa, sehingga berdasarkan perhitungan nominal ADD ibarat hanya “menggarami air laut”. Dana sebesar 100 juta hingga 200 juta jelas tidak cukup untuk mengatasi masalah kemiskinan dan kekurangan pelayanan dasar ADD tentu tidak serta-merta menciptakan kesejahteraan yang merata bagi seluruh rakyat.

Alasan kesenjangan fiskal secara vertikal yang dipakai sebagai landasan untuk merumuskan besarnya Dana Alokasi Umum (dari pemerintah pusat ke pemerintah kabupaten/kota). Berdasarkan Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa tujuan dari Alokasi Dana Desa sebagai berikut :

- a. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan;
- b. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat;
- c. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan;
- d. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan kesalehan sosial;
- e. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- f. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan social dan ekonomi masyarakat;
- g. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong-royong masyarakat;
- h. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Intinya program Alokasi Dana Desa bertujuan mempercepat pembangunan desa dengan alokasi dana yang dikelola langsung oleh masyarakat.

Menurut Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa, sumber alokasi dana desa menggunakan perencanaan tahun berjalan terdiri dari :

1. Bagian dari penerimaan pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten.
2. Bagian dari Dana Perimbangan (Non DAK) yang diterima oleh Kabupaten terdiri dari :
 - a. Dana Alokasi Umum setelah dikurangi belanja gaji pegawai paling sedikit
 - b. Bagian dari Bagi Hasil Pajak dan Non Pajak

Sedangkan besarnya Alokasi Dana Desa (ADD) dengan menggunakan variable meliputi luas wilayah (km²), jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin (rumah tangga miskin), jarak desa Pusat Pemerintahan Kabupaten, penderita penyakit menular, baku PBB, pendidikan dasar, jumlah RT/RW.

Dan menurut Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) sasaran penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) diserahkan kepada Pemerintahan Desa yang mengacu pada hasil musyawarah atau rembung desa melalui proses perencanaan partisipatif, sedangkan secara umum sasaran penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) adalah :

- a. Belanja Aparatur dan Operasional Pemerintahan Desa sebesar 30% (tiga puluh persen), dengan rincian pemerintah desa mendapat sebesar 75% (tujuh puluh lima persen) dan BPD sebesar 25% (dua puluh lima persen).
- b. Pemberdayaan masyarakat sebesar 70% (tujuh puluh persen), dengan rincian sebesar 80% (delapan puluh persen) dapat dipergunakan untuk kegiatan non fisik dan atau fisik, dan sebesar 20% (dua puluh persen) dipergunakan : 1) pemberdayaan RT/RW sebesar 7% (tujuh persen), 2)Pemberdayaan LPMD sebesar 3% (tiga persen),3). Pemberdayaan PKK sebesar 5% (lima persen), 4)Pemberdayaan GSI sebesar 2,5% (dua setengah persen), 5). Pemberdayaan Karang Taruna sebesar 2,5% (dua setengah persen).

Berdasarkan Peraturan Bupati Jombang Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pengelolaan Alokasi Dana Desa. Pengelola Alokasi Dana Desa memiliki tahap yang berjenjang :

- a. Pengelola Alokasi Dana Desa di Desa
 - 1) Kepala Desa
 - 2) Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD)
 - 3) Bendahara Desa
- b. Pengelola Alokasi Dana Desa di Kecamatan
 - 1) Camat
 - 2) Kepala Seksi Pemerintahan
 - 3) Tim Pembina Alokasi Dana Desa

- 4) Biaya operasional pembinaan monitoring, evaluasi dialokasikan dari Dokumen Pelaksanaan Anggaran Kecamatan yang bersangkutan.

c. Pengelola Alokasi Dana Desa di Kabupaten

- 1) Bupati
- 2) Tim Koordinasi Program Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang terdiri dari Bagian Tata Pemerintahan Desa pada Sekretariat Desa, Badan Pemberdayaan Masyarakat, Badan Perencanaan Pembangunan dan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Asset Kabupaten Jombang yang bertanggung jawab membantu proses penyaluran Alokasi Dana Desa, memfasilitasi kelancaran kegiatan, memonitor kegiatan dan melaporkan hasilnya kepada Bupati

b. Pengelolaan ADD dalam Keuangan Desa (APBDes)

UU nomor 22 Tahun 1999 dan UU NO 25 Tahun 1999 yang telah disempurnakan dengan UU Nomor 32 Tahun 2004 dan UU Nomor 33 Tahun 2004 telah mengubah hubungan antara pemerintah pusat dan daerah. Dua undang-undang ini digunakan sebagai dasar hukum proses desentralisasi di Indonesia dengan memberikan peranan yang sangat penting kepada pemerintah lokal (kabupaten/kota). Sejak kedua peraturan tersebut diundangkan pemerintah Indonesia telah berubah secara dratis dari pemerintah yang tersentralisasi menjadi pemerintah yang sangat terdesentralisasi. Berkah otonomi dirasakan mulai dari provinsi, kabupaten/kota sampai ke desa. Lebih lanjut pemerintah mengeluarkan

Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Permendagri tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya.

Dengan demikian desa dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien. Disamping itu diharapkan dapat diwujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik, yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Oleh karenanya, proses dan mekanisme penyusunan APBDesa yang diatur dalam Permendagri tersebut akan menjelaskan siapa yang, dan kepada siapa bertanggungjawab, dan bagaimana cara pertanggungjawabannya. Untuk itu perlu ditetapkan pedoman umum tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah desa, yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2007. Untuk memberikan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa perlu dilakukan pengaturan. Dengan itu maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBDesa semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola yang baik (good governace) dalam penyelenggaraan desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan berdasarkan prinsip tata kelola yaitu transparan, akuntabel dan

partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan keuangan desa, dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 januari sampai dengan tanggal 31 Desember (Pasal 2, Permendagri No 37 Tahun 2007).

1. Transparansi (Transparency)

Dalam Pasal 4 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia NO.13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dikatakan transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Dengan adanya transparansi menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik. Transparansi menjadi sangat penting bagi pelaksanaan fungsi-fungsi pemerintah dalam menjalankan mandat dari rakyat. Mengingat pemerintah memiliki kewenangan mengambil berbagai keputusan penting yang berdampak bagi orang banyak, pemerintah harus menyediakan informasi yang lengkap mengenai apa yang dikerjakannya. Dengan transparansi, kebohongan sulit untuk disembunyikan. Dengan

demikian transparansi menjadi instrumen penting yang dapat menyelamatkan uang rakyat dari perbuatan korupsi.

Prinsip-prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti berikut : 1) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses-proses pelayanan publik; 2) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik ; 3) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani. Keterbukaan pemerintah atas berbagai aspek pelayanan publik, pada akhirnya akan membuat pemerintah menjadi bertanggungjawab kepada semua stakeholders yang berkepentingan dengan proses maupun kegiatan dalam sektor publik.

2. Akuntabilitas (accountability)

Akuntabilitas (accountability) adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan seseorang badan hukum pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dalam pelaksanaan akuntabilitas dilingkungan instansi pemerintah, perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut : 1) Harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel ; 2) Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku ; 3

Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan ; 4) Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh ; 5) Harus jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

3. Partisipasi

Sedangkan Partisipasi menurut adalah setiap warganegara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dalam Permendagri NO. 37 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, partisipasi memakai kata-kata partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan (Permendagri, NO.37 Tahun 2007). Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara pemerintahan di desa. Dalam penganggaran partisipasi masyarakat sangat penting untuk mencegah kebijakan-kebijakan yang menyimpang. Prinsip dan indicator partisipasi masyarakat dalam penganggaran mencakup hal-hal berikut : a) Adanya akses bagi partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan anggaran ; b) Adanya peraturan yang memberikan tempat ruang kontrol oleh lembaga independen dan masyarakat baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media check and balances; c)

Adanya sikap proaktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi warga pada proses penganggaran. Hal ini mengingat kesenjangan yang tajam antara kesadaran masyarakat tentang cara berpartisipasi yang efektif dan cita-cita mewujudkan APBD yang aspiratif.

a) **Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa**

Bab III Pasal 3 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, disebutkan bahwa kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan, dengan kewenangan : 1) Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa; 2) Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa ; 3)Menetapkan bendahara desa, dengan keputusan kepala desa ; 4) Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa: 5) Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa. Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, dibantu oleh pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD), yang terdiri dari : Sekretaris Desa dan Perangkat Desa. Sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksana pengelolaan keuangan desa dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Tugas sekretaris desa adalah : 1) Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDesa; 2) Menyusun dan melaksanakan kebijakan Pengelolaan APBDesa; 3) Menyusun Raperdes APBDesa, perusahaan APBDesa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa; 4) Menyusun Rancangan Keputusan Kepala Desa tentang pelaksanaan peraturan desa tentang APBDesa dan Perubahan APBDesa.

Jika dibandingkan dengan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, terlihat dalam kekuasaan pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa, dibantu oleh pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD), yang terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sedangkan kekuasaan pengelolaan keuangan daerah dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri NO. 13 Tentang 2006 (revisi No 59 Tahun 2007) tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dinyatakan bahwa kekuasaan pengelola keuangan daerah terdiri dari : 1) Kepala daerah selaku pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan daerah, 2) Sekretaris Daerah selaku koordinator Pengelolaan keuangan daerah, 3) Kepala SKPKD selaku pejabat pengelola keuangan daerah, 4) Kepala SKPD selaku pejabat pengguna anggaran/pengguna barang, 5) Pejabat pengguna anggaran/pengguna barang dalam melaksanakan tugas-tugasnya dapat melimpahkan sebagian kewenangannya kepada kepala unit kerja pada SKPD selaku kuaasa pengguna anggaran/kuasa pengguna barang.

b) Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) terdiri dari : Pendapatan Desa, Belanja Desa, dan Pembiayaan Desa. Pendapatan Desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa, yang terdiri dari : Pendapatan asli desa (PADesa), Bagi hasil pajak Kabupaten/Kota, Bagian dari retribusi Kabupaten/Kota, Alokasi Dana Desa (ADD), Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, pemerintah Kabupaten/Kota dan Desa lainnya, Hibah, dan Sumbangan pihak ketiga. Belanja desa meliputi semua pengeluaran dari rekening desa

yang merupakan kewajiban desa dalam 1 (satu) tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa, yang terdiri dari : a. Belanja Langsung, adalah belanja yang penganggarnya dipengaruhi secara langsung oleh adanya program atau kegiatan. Karakteristik biaya langsung adalah sebagai berikut : (1) dianggarkan untuk setiap program atau kegiatan yang diusulkan oleh desa, (2) Jumlah anggaran belanja langsung suatu program atau kegiatan dapat diukur atau dibandingkan secara langsung dengan output program atau kegiatan yang bersangkutan. (3) Variabilitas jumlah setiap jenis belanja langsung dipengaruhi oleh target kinerja atau tingkat pencapaian yang diharapkan dari program atau kegiatan yang bersangkutan. Kelompok belanja langsung dibagi menurut jenis belanja yang terdiri : belanja pegawai, belanja barang dan Jasa, serta belanja modal, b. Belanja tidak langsung, yaitu belanja yang penganggarnya tidak dipengaruhi secara langsung oleh adanya usulan program atau kegiatan. Belanja tidak langsung merupakan belanja yang dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun anggaran sebagai konsekuensi dari kewajiban pemerintah desa secara periodik kepada pegawai yang bersifat tetap (pembayaran gaji dan tunjangan) dan/atau kewajiban untuk pengeluaran belanja lainnya yang umumnya diperlukan secara periodik. Karakteristik belanja tidak langsung antara lain sebagai berikut : (1) Dianggarkan setiap bulan dalam satu tahun (bukan untuk setiap program atau kegiatan); (2) Jumlah anggaran belanja tidak langsung sulit diukur atau sulit dibandingkan secara langsung dengan output program atau kegiatan tertentu. Kelompok belanja tidak langsung dibagi menurut jenis belanja terdiri dari : 1) Belanja pegawai/penghasil tetap ; 2) Belanja subsidi

; 3) Belanja Hibah (pembatasan hibah); 4) Belanja bantuan sosial; 5) Belanja bantuan keuangan; 6) Belanja tak terduga.

Dalam ketentuan umum, Peraturan Menteri Dalam Negeri NO 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa, dinyatakan bahwa Perencanaan pembangunan jangka menengah desa (RPJM-Desa) disusun dalam periode 5 (lima) tahun, yang memuat arah kebijakan pembangunan desa, arah kebijakan keuangan desa, kebijakan umum, dan program dan satuan program Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD), lintas SKPD, dan program prioritas kewilayahan, disertai dengan rencana kerja. Selanjutnya dalam Bab V Permendagri No 37 tahun 2007, dinyatakan RPJM-Desa merupakan penjabaran visi dan misi dari kepala desa yang terpilih. RPJM Desa ditetapkan paling lambat 3 (tiga) bulan setelah kepala Desa dilantik. Kepala Desa bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyusun RKPDesa yang merupakan penjabaran dari RPJMDesa berdasarkan hasil musyawarah rencana pembangunan desa. Penyusunan RKPDesa diselesaikan paling lambat akhir bulan Januari tahun anggaran sebelumnya. RPJM-Desa ditetapkan dengan peraturan desa, sedangkan RKPDesa ditetapkan dengan peraturan kepala desa. Dalam penetapan rancangan APBDesa Pasal 5 dan 6, Permendagri NO. 37 Tahun 2007 tidak dinyatakan bahwa penyusunan dan penetapan rancangan APBDesa disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Sementara itu dalam Undang-Undang NO. 17 Tahun 2003 Pasal 14 dan Pasal 19 ayat 1 dan 2, dinyatakan bahwa dalam rangka penyusunan rancangan APBN/APBD, disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Berarti dalam penyusunan dan penetapan APBDesa belum disusun

berdasarkan anggaran berbasis kinerja. Pelaksana otonomi desa menyebabkan perlunya reformasi dalam manajemen keuangan desa. Salah satu reformasi yang penting adalah dalam bidang penganggaran (budgeting reform). Reformasi anggaran meliputi proses penyusunan, penetapan dan pelaksanaan dan pertanggungjawaban anggaran. Aspek utama reformasi anggaran adalah perubahan anggaran dengan pendekatan tradisional (tradisional budget) ke anggaran dengan pendekatan kinerja (performance budget). Anggaran tradisional didominasi oleh penyusunan anggaran yang bersifat line item dan incrementalism, yaitu proses penyusunan anggaran yang hanya mendasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya, konsekuensinya tidak ada perubahan yang mendasar atas anggaran baru. Hal ini sering bertentangan dengan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat. Dengan basis seperti ini, APBDesa masih terlalu berat menahan, arahan, batasan, serta orientasi subordinasi kepentingan pemerintah atasan. Sedangkan anggaran kinerja pada dasarnya adalah sistem penyusunan dan pengelolaan anggaran desa yang berorientasi pada pencapaian hasil atau kinerja. Kinerja tersebut harus mencerminkan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik, yang berarti harus berorientasi pada kepentingan public. Proses penyusunan dan pelaksanaan APBDesa harus difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan program dan kegiatan yang menjadi prioritas desa yang bersangkutan dan dengan memperhatikan asas umum APBDesa. Menurut Pasal 8 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, Pelaksanaan APBDesa yang berhubungan dengan pendapatan desa dengan memperhatikan :

- a. Semua pendapatan desa dilaksanakan melalui rekening kas desa

- b. Khusus bagi desa yang belum memiliki pelayanan perbankan di wilayahnya maka pengaturannya diserahkan kepada daerah.
- c. Program dan kegiatan yang masuk desa merupakan sumber penerimaan dan pendapatan desa wajib dicatat dalam APBDesa.
- d. Setiap pendapatan desa harus didukung oleh bukti yang lengkap dan sah.
- e. Kepala desa wajib mengintensifkan pemungutan pendapatan desa yang menjadi wewenang dan tanggungjawabnya.
- f. Pemerintah desa dilarang melakukan pungutan selain yang ditetapkan dalam pengaturan desa.
- g. Pengembalian atas kelebihan pendapatan desa dilakukan dengan membebankan pada pendapatan desa yang bersangkutan untuk pengembalian pendapatan desa yang terjadi dalam tahun yang sama.
- h. Untuk pengembalian pendapatan desa yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya dibebankan pada belanja tidak terduga.
- i. Pengembalian diatas, harus didukung dengan bukti yang lengkap dan sah.

Selanjutnya dalam Pasal 9 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, dinyatakan bahwa pelaksanaan pengeluaran APBDesa dengan memperhatikan : a) Setiap pengeluaran belanja atas beban APBDesa harus didukung dengan bukti yang sah dan lengkap ; b) Bukti harus mendapat pengesahan oleh Sekretaris Desa atas kebenaran material yang timbul dari penggunaan bukti dimaksud ; c) Pengeluaran kas desa yang mengakibatkan beban APBDesa tidak dapat dilakukan sebelum rancangan

peraturan desa tentang APBDesa ditetapkan menjadi peraturan desa ; d) Pengeluaran kas desa sebagaimana yang dimaksud pada point c tidak termasuk untuk belanja desa yang bersifat mengikat dan belanja desa yang bersifat wajib yang ditetapkan dalam peraturan kepala desa ; e) Bendahara desa sebagai wajib pungut PPH dan pajak lainnya, wajib menyetorkan seluruh penerimaan potongan dan pajak yang dipungutnya ke rekening kas negara sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) Perubahan APBDesa dapat dilakukan apabila terjadi : a) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja; b) Keadaan yang menyebabkan sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA) tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan; c) Keadaan darurat; dan Keadaan luar biasa. Dalam keadaan darurat, pemerintah desa dapat melakukan pengeluaran yang belum tersedia anggarannya, yang selanjutnya diusulkan dalam rancangan perubahan APBDesa. Keadaan darurat sebagaimana dimaksud sekurang-kurangnya memenuhi kriteria sebagai berikut : a) Bukan merupakan kegiatan normal dari aktivitas pemerintah desa dan tidak dapat diprediksi sebelumnya ; b) Tidak diharapkan terjadi secara berulang ; c) Berada diluar kendali dan pengaruh pemerintah desa; d) Memiliki dampak yang signifikan terhadap anggaran dalam rangka pemulihan yang disebabkan oleh keadaan darurat.

c) Penatausahaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Desa

Dalam Bab VII, Pasal 12 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, dinyatakan bahwa : (1) kepala desa dalam melaksanakan penatausahaan keuangan desa harus menetapkan bendahara desa; (2) penetapan bendara

desa sebagaimana dimaksud ayat (1) diatas, harus dilakukan sebelum dimulainya tahun anggaran bersangkutan dan berdasarkan keputusan kepala desa. Penatausahaan penerimaan wajib dilaksanakan oleh bendahara desa, dengan menggunakan : Buku Kas Umum, Buku Kas Pembantu perincian objek penerimaan dan Buku Kas harian pembantu. Bendahara desa wajib mempertanggungjawabkan penerimaan uang yang menjadi tanggungjawabnya melalui laporan pertanggungjawaban penerimaan kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Laporan pertanggungjawaban penerimaan dilampiri dengan : (1) buku kas umum; (2) buku kas pembantu perincian obyek penerima; (3) bukti penerimaan lainnya yang sah. Penatausahaan Pengeluaran, wajib dilakukan oleh bendahara desa. Dokumen penatausahaan pengeluaran harus disesuaikan dengan peraturan desa tentang APBDesa atau Peraturan desa tentang perubahan APBDesa melalui pengajuan surat permintaan pembayaran (SPP). Pengajuan SPP harus diketahui oleh kepala desa melalui pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa (PTPKD). Bendahara desa wajib mempertanggungjawabkan penggunaan uang yang menjadi tanggungjawabnya melalui laporan pertanggungjawaban pengeluaran kepada kepala desa paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya. Dokumen yang digunakan bendahara desa dalam melaksanakan penatausahaan pengeluaran meliputi : (a) buku kas umum; (b) buku kas pembantu perincian obyek pengeluaran; (c) buku kas harian pembantu. Sedangkan laporan pertanggungjawaban pengeluaran harus dilampirkan dengan : (a) buku kas umum; (2) buku kas pembantu perincian obyek pengeluaran yang disertai dengan bukti-bukti pengeluaran yang sah; (c) bukti

atas penyeteroran PPN/PPH ke kas negara. Penatausahaan keuangan desa diatas ditetapkan satu bendahara, dalam Pasal 12 ayat 1, Permendagri NO.37 tahun 2007, tidak disebutkan bendahara penerimaan dan pengeluaran.

d) Pertanggungjawaban Pelaksanaan APBDesa

Dalam pasal 16 ayat 1 s/d 4 Permendagri No 37 tahun 2007, mengatur mengenai penetapan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa. Sekretaris Desa menyusun rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dan Rancangan Keputusan kepala desa tentang pertanggungjawaban kepala desa, kepada kepala desa untuk dibahas bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Berdasarkan persetujuan kepala desa dan BPD maka rancangan peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dapat ditetapkan menjadi peraturan desa. Jangka waktu penyampaian, dilakukan paling lambat 1 (satu) bulan setelah tahun anggaran berakhir. Selanjutnya dalam pasal 17 Permendagri NO. 37 Tahun 2007 dinyatakan bahwa peraturan desa tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa dan keputusan kepala desa tentang pertanggungjawaban kepala desa sebagaimana dimaksudkan dalam Pasal 16 ayat (3) diatas, disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Waktu penyampaian paling lambat 7 hari setelah peraturan desa ditetapkan. Laporan pertanggungjawaban keuangan desa terdiri dari laporan pertanggungjawaban penerimaan dan pengeluaran. Dalam bentuk buku kas umum penerimaan dan pengeluaran, buku kas pembantu untuk penerimaan dan pengeluaran, dan buku penerimaan lainnya yang sah,

serta untuk pengeluaran menyetorkan bukti PPN/PPH ke kas negara. Laporan keuangan dimaksud terdiri dari ; laporan realisasi APBN/APBD, Neraca, laporan arus kas, dan catatan atas laporan keuangan yang dilampiri dengan laporan keuangan perusahaan negara/daerah dan badan lainnya. Peran laporan keuangan adalah untuk menyediakan informasi yang relevan mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh entitas pelaporan dalam satu periode pelaporan. Laporan keuangan terutama digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan, belanja, transfer, dan pembiayaan dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi keuangan, mengevaluasi efektivitas dan efisiensi suatu entitas pelaporan, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan Pengelolaan Alokasi Dana Desa

Dalam PP 72 Tahun 2005, dinyatakan alokasi dana desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk des, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Menurut Pasal 19 Permendagri NO. 37 Tahun 2007, besarnya paling sedikit 10 % . Tujuan Alokasi Dana Desa adalah : a) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan ; b) Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat; c) Meningkatkan pembangunan infrastuktur perdesaan ; d) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial ; e) Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat ; f) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat; g) Mendorong

peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat ; h) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui badan usaha milik desa (BUMDesa).

a. Pengelolaan alokasi dana desa merupakan satu kesatuan dengan pengelolaan keuangan desa. Rumus yang digunakan dalam alokasi dana desa adalah : a) Azas merata adalah besarnya bagian alokasi dana desa yang sama untuk tiap desa, yang selanjutnya disebut alokasi dana desa minimal (ADDM); b) Azas adil adalah besarnya bagian alokasi dana desa berdasarkan nilai bobot desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu, (misalnya kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar, kesehatan dll), selanjutnya disebut alokasi dana desa proposional (ADDP). Besarnya persentase perbandingan antara azas merata dan adil adalah besarnya ADDM adalah 60 % dari jumlah ADD dan ADDP adalah 40 % dari jumlah ADD. Alokasi dana desa dalam APBD kabupaten/kota dianggarkan pada bagian pemerintahan desa. Pemerintahan desa membuka rekening pada bank yang ditunjuk berdasarkan keputusan kepala desa. Kepala desa mengajukan permohonan penyaluran alokasi dana desa kepada Bupati c.q Tim Pembina ADD Kabupaten melalui camat setelah dilakukan verifikasi oleh tim pendamping kecamatan. Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD) dibantu Tim Teknis ADD Kabupaten memvalidasi check list yang lolos verifikasi dari camat untuk diajukan kepada Kepala Dinas Pendapatan, Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Jombang secara bertahap sesuai dengan usulan dan ketersediaan dana di Kas Daerah. Kepala Dinas Pendapatan,

Pengelola Keuangan dan Aset Daerah Kabupaten Jombang berdasarkan pengajuan permohonan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa Kabupaten Jombang segera menyalurkan ADD langsung dari Kas Daerah ke rekening pemerintah desa. Mekanisme pencairan ADD dalam APBDesa dilakukan secara bertahap Pelaksanaan kegiatan-kegiatan yang pembiayaannya bersumber dari ADD APBDesa sepenuhnya dilaksanakan oleh tim pelaksana desa dengan mengacu pada peraturan Bupati/Walikota. Penggunaan ADD adalah sebesar 30 % untuk belanja aparatur dan operasional pemerintah desa, sebesar 70 % untuk biaya pemberdayaan masyarakat. Bagi belanja pemberdayaan masyarakat digunakan untuk : Biaya perbaikan sarana publik dalam skala kecil, penyertaan modal usaha masyarakat melalui BUMDesa, biaya untuk pengadaan ketahanan pangan, perbaikan lingkungan dan pemukiman, teknologi tepat guna, perbaikan kesehatan dan pendidikan, pengembangan sosial budaya, dan sebagainya yang dianggap penting.

e) Pembinaan dan Pengawasan

Dalam pasal 99 PP 72/2005, dinyatakan pemerintah dan pemerintah provinsi wajib membina penyelenggaraan pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan. Pemerintah kabupaten/kota dan camat wajib membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintah desa dan lembaga kemasyarakatan. Pembinaan dan pengawasan pemerintah kabupaten/kota meliputi : a) Memberi pedoman bimbingan pelaksanaan ADD; b) Memberikan bimbingan dan pelatihan dan penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan dan penyusunan APBDesa,

pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBDesa ; c) Membina dan mengawasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa ; d) Memberikan pedoman dan bimbingan pelaksanaan administrasi keuangan desa.Sedangkan pembinaan dan pengawasan Camat meliputi : a) Memfasilitasi administrasi keuangan desa; b) Memfasilitasi pengelolaan keuangan desa dan pendayagunaan aset desa ; c) Memfasilitasi pelaksanaan ADD ; d) Memfasilitasi penyelenggaraan keuangan desa yang mencakup perencanaan, dan penyusunan APBDesa, pelaksanaan dan pertanggungjawaban APBDesa.

c. Peran Alokasi Dana Desa dalam Pembangunan Desa

Titik berat otonomi daerah diletakkan pada tingkat kabupaten, namun secara esensi sebenarnya kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu Desa, sehingga pembangunan daerah seharusnya lebih terfokus pada pembangunan desa.

Selama ini, pembangunan desa masih banyak bergantung dari pendapatan asli desa dan swadaya masyarakat yang jumlah maupun sifatnya tidak dapat diprediksi.Selain itu, desa memperoleh bantuan pembangunan dari dinas/instansi pemerintah Kabupaten, dimana penentuan program-programnya lebih ditetapkan oleh dinas/instansi itu sendiri (*top down*). Meskipun programnya baik tetapi sering tidak bertemu dengan asas manfaat karena tidak sesuai dengan apa yang dibutuhkan oleh desa, dan masyarakatnya. Sehingga sering kita jumpai masyarakat kurang peduli dalam mendukung program maupun memeliharanya.

Usaha memberdayakan desa serta menanggulangi kemiskinan dan kesenjangan menjadi fenomena yang semakin kompleks, pembangunan pedesaan dalam perkembangannya tidak semata-mata terbatas pada tingkatan produksi pertanian. Pembangunan pedesaan juga tidak hanya mencakup implementasi program peningkatan kesejahteraan sosial melalui distribusi uang dan jasa untuk mencukupi kebutuhan dasar. Lebih dari itu adalah sebuah upaya dengan bentuk kegiatan yang menyentuh pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehingga segenap anggota masyarakat dapat mandiri, percaya diri, dan tidak tergantung dan dapat lepas dari belenggu struktural yang membuat hidup sengsara.

Oleh karena itu dalam Alokasi Dana Desa, sebagian besar pengalokasian dananya lebih dititikberatkan pada biaya untuk pembangunan pedesaan seperti :

1. Pembangunan masyarakat pedesaan, utamanya dibidang pendidikan, kesehatan, peningkatan peran perempuan dan pemberdayaan institusi lembaga masyarakat seperti PKK, Posyandu, Karang Taruna dan lain-lain.
2. Pembangunan Ekonomi, utamanya pengembangan usaha skala kecil, pembangunan unit ekonomi desa, pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) serta optimalisasi potensi lokal.

Besarnya biaya yang digunakan untuk pembangunan masyarakat pedesaan dirumuskan secara musyawarah bersama lembaga-lembaga yang ada, tokoh masyarakat dan pemerintah desa. Perubahan Alokasi Dana Desa yang tercantum dalam APBDes dapat diubah sesuai mekanisme dan ketentuan peraturan yang berlaku.

Dengan Alokasi Dana Desa yang dititikberatkan pada pembangunan masyarakat pedesaan, diharapkan mampu mendorong penanganan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat desa secara mandiri tanpa harus lama menunggu datangnya program-program dari pemerintah kabupaten. Dengan adanya alokasi dana desa, perencanaan partisipatif akan lebih berkelanjutan karena masyarakat dapat langsung merealisasikan beberapa kebutuhan yang tertuang dalam dokumen perencanaan di desanya.

2.4 Konsep Pembangunan Desa

a. Pemahaman tentang Pembangunan

Beragamnya rumusan ataupun definisi pembangunan menimbulkan berbagai interpretasi berbeda dari para ahli. Pembangunan tidak pernah akan atau pernah dapat didefinisikan secara memuaskan bagi seluruh negara di dunia (Willy Brandt). Lebih mudah menggambarkan pokok-pokok pengertian dari pembangunan daripada definisinya. Pokok-pokok pengertian yang ingin digambarkan oleh para penulis selama ini lebih menekankan terhadap upaya yang minimal dapat memberikan harapan-harapan untuk dapat mendekati persamaan dari pengertian pembangunan itu sendiri secara universal. Karena merupakan hanya sebagai harapan untuk dapat diterapkan terhadap beberapa hal yang harus sama secara minimal, maka pembangunan adalah sulit didefinisikan secara memuaskan bagi semua pihak.

Ditinjau dari tujuan-tujuannya, pembangunan adalah pengharapan akan kemajuan dalam social serta ekonomi dan untuk mana setiap negara mempunyai pandangan maupun nilai-nilai yang berlainan mengenai apa

yang dimaksud dengan di “harapkan” itu. Walaupun demikian dari pandangan berbagai sarjana mengenai pembangunan secara minimal telah dapat dikemukakan beberapa persamaan minimal masih universal yaitu :

1. Bahwa pembangunan harus mencakup pengertian kemajuan dalam kondisi hidup. Untuk ini ekonomi dan industrialisasi memang menurut beberapa sarjana adalah esensial sebagai pembuka jalan. Namun, sebaliknya bila tidak juga diberikan perhatian terhadap kondisi dan kualitas hidup sebagai suatu peningkatan, maka esensi tujuan perubahan dan pertumbuhan social yang kita kemukakan tadi tidak lagi berguna untuk dirangkaikan dengan maksud dan tujuan pembangunan.
2. Pembangunan nasional berbagai negara khususnya yang diklasifisir sebagai baru atau sedang berkembang menurut berbagai sarjana, memang perlu dimulai dari pembangunan ekonomi. Hal ini secara rasional memang sejalan dengan pertimbangan kenyataan keterbelakangan ekonomi yang ada di negara tersebut. bila tahap-tahap pertama telah didahului oleh keberhasilan ekonomi, maka timbal-balik untuk seterusnya dengan mudah akan dapat mendorong perubahan dan pembaharuan dalam berbagai bidang kehidupan lain dalam masyarakat. beberapa sarjana lain ikut menekankan , bahwa sebaliknya bila hanya mengandalkan pada pembangunan ekonomi saja juga tidak akan memberikan jaminan terhadap proses tercapainya tujuan pembangunan itu sendiri, mana kala bersamaan diabaikan berbagai segi di bidang social. Lebih-lebih bila kemajuan ekonomi masih dibarengi pula dengan adanya ketidak-adilan ekonomi

yang akhirnya tidak mungkin akan mencerminkan kemajuan dan peningkatan kualitas hidup.

b.Makna Pembangunan Desa

Pembangunan perdesaan merupakan bagian integral dari pembangunan nasional, merupakan usaha peningkatan kualitas sumber daya manusia perdesaan dan masyarakat secara keseluruhan yang dilakukan secara berkelanjutan berlandaskan pada potensi dan kemampuan pedesaan. Dalam pelaksanaannya, pembangunan pedesaan seharusnya mengacu pada pencapaian tujuan pembangunan yaitu mewujudkan kehidupan masyarakat pedesaan yang mandiri, maju, sejahtera, dan berkeadilan.

Pembangunan masyarakat desa (pedesaan) adalah seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, serta dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa berdasarkan kemampuan dan potensi sumberdaya alam (SDA) melalui peningkatan kualitas hidup, ketrampilan dan prakarsa masyarakat.

Pembangunan masyarakat pedesaan diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dimana mereka mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya secara bersama. Pembangunan masyarakat desa adalah kegiatan yang terencana untuk menciptakan kondisi-kondisi bagi kemajuan sosial ekonomi masyarakat dengan meningkatkan partisipasi

masyarakat. Pakar lain memberikan batasan bahwa pembangunan masyarakat desa adalah perpaduan antara pembangunan sosial ekonomi dan pengorganisasian masyarakat. Pembangunan sektor sosial ekonomi masyarakat desa perlu diwujudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang didukung oleh organisasi dan partisipasi masyarakat yang memiliki kapasitas, kapabilitas dan kinerja yang secara terus menerus tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.

c. Strategi Pembangunan Desa

Rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJM Desa) merupakan panduan dan rujukan bagi penyelenggaraan pembangunan yang akan dilaksanakan oleh pemerintah desa selama kurun waktu lima tahun kedepan. Oleh karena itu, substansi RPJM Desa mencakup seluruh urusan yang menjadi kewenangan desa, dan meliputi seluruh fungsi yang dilaksanakan oleh seluruh Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD). Terdapat 2 (dua) strategi pokok (*grand strategy*) yang ditempuh sebagai pengejawantahan visi dan misi yang ditetapkan, yaitu :

1. Penataan kembali manajemen pemerintahan desa yang dinamis,

Untuk mengoptimalkan kinerja perangkat desa serta penyelenggaraan pemerintahan yang profesional, kompeten dan proporsional dengan semangat kebersamaan berdasarkan jiwa dan nilai consensus dasar untuk tetap tegaknya NKRI, tetap berkembangnya pluralitas dan keberagaman dengan prinsip Bhinneka Tunggal Ika. Strategi ini dimaksudkan untuk mengembangkan sistem sosial politik yang tangguh

sehingga sistem kelembagaan yang terbangun tahan menghadapi berbagai guncangan sebagai suatu sistem sosial politik yang berkelanjutan. Atas dasar hal tersebut, maka dikembangkan sistem peningkatan kapasitas dan kemampuan masyarakat yang merupakan bagian penting dari strategi pembangunan kedua.

Strategi pertama ini merupakan penjabaran dari misi-misi sebagai berikut :

- a. Menciptakan pemerintahan yang baik (*good government*). berdasarkan demokratisasi, transparansi dan penegakan hukum.
 - b. Pembangunan moral spiritual melalui bidang agama dan budaya.
 - c. Meningkatkan stabilitas keamanan dan ketertiban.
 - d. Pengembangan peran serta masyarakat dan dunia usaha dalam pembangunan perumahan dan pemukiman.
 - e. Meningkatkan pengendalian dan pengawasan pengelolaan lingkungan alam, tanah dan air.
 - f. Peningkatan kualitas lingkungan pemukiman. Strategi ini bertujuan untuk menciptakan lingkungan pemukiman yang bersih, sehat, mantap, indah dan berkelanjutan.
2. Pembangunan desa yang dinamis untuk membangun Desa di segala bidang

Yang merupakan perwujudan amanat yang tertera dalam UUD 1945 terutama pemenuhan hak dasar rakyat dan penciptaan landasan daerah

yang kokoh. Pemenuhan hak dasar rakyat meliputi : hak memperoleh kecukupan pangan, kesehatan, pendidikan, perumahan, rasa aman dan kesempatan kerja.

Strategi yang kedua merupakan penjabaran dari visi-misi berikut :

- a. Peningkatan produksi
- b. Peningkatan pemanfaatan sumber daya desa.
- c. Peningkatan peran koperasi.
- d. Pelestarian kualitas sumber daya alam.
- e. Peningkatan sarana prasarana
- f. Peningkatan ketelibatan masyarakat dalam pembangunan.
- g. Peningkatan PADesa.
- h. Pengembangan dunia pendidikan.
- i. Pengembangan sistem informasi sesuai dengan perkembangan.

Dua grand strategy diatas kemudian dijabarkan menjadi strategi-strategi khusus pembangunan, sebagai berikut :

1. *Grand strategy* yang pertama, yakni “Penataan kembali manajemen Pemerintah Desa” dijabarkan menjadi strategi-strategi khusus pembangunan sebagai berikut :

- a. Meningkatkan kualitas sumber daya manusia aparatur pemerintah, agar kinerjanya dapat profesional, jujur, mampu memimpin dan memecahkan permasalahan ekonomi, sosial dan memberikan perhatian serta

pelayanan yang terbaik kepada masyarakat sehingga tercipta pemerintahan yang bersih dan berwibawa.

- b. Meningkatkan peran serta masyarakat di dalam pembangunan, mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan, untuk menjamin agar program pembangunan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan dan kebutuhan yang paling diperlukan masyarakat.

2.5 Konsep dan Tindakan Pemberdayaan Masyarakat

a. Konsep Pemberdayaan dan Indikator Keberdayaan

Pada dewasa ini kita sering mendengar *empowerement* yang dalam bahasa Indonesia berarti pemberdayaan. Istilah tersebut seling dipergunakan pada diskusi-diskusi dan berbagai kepustakaan yang berkenaan dengan Sumber Daya Manusia serta upaya peningkatannya. Apabila melihat dari lingkup alirannya, konsep pemberdayaan ini diidentikkan dengan jiwa aliran yang dikenal dalam kelompok *post modernism*, dengan titik berat dan pendapat yang berorientasi pada anti sistem, anti struktur dan anti determinasi.

Kartasmita (1995, h. 17) memberikan pengertian pemberdayaan masyarakat adalah unsur-unsur yang memungkinkan suatu masyarakat bertahan (*survive*), dan dalam pengertian dinamis mengembangkan diri dan mencapai kemajuan. Jika pengertian tersebut di atas dikaitkan dengan judul penelitian ini, maka pengertian pemberdayaan masyarakat adalah upaya untuk meningkatkan harkat dan martabat masyarakat yang selama ini hanya menjadi obyek pembangunan, diberi wewenang untuk merencanakan, melaksanakan dan menguasai dan pelaksanaan program.

Dengan kata lain pemberdayaan adalah memampukan dan memandirikan masyarakat, dalam rangka pemikiran itu, menurut Kartasasmita (1995, h.18-20), upaya memberdayakan masyarakat harus dilakukan melalui tiga jalur, yaitu :

1. Menciptakan suasana atau Wirn yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (enabling). Di sini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat memiliki potensi yang dapat berkembang. Artinya, tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, karena kalau demikian akan sudah punah. Pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya itu, dengan mendorong (encourage), memotivasi dan membangkitkan kesadaran (awareness) atau potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya.
2. Memperkuat potensi atau daya yang dimiliki oleh masyarakat (empowering). Dalam hal ini diperlukan langkah-langkah yang lebih positif, selain dari itu untuk menciptakan suasana.
3. Memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kurang pemberdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu perlindungan dan pemihakan yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Dalam rangka ini, adanya peraturan perundangan yang secara jelas dan tegas melindungi golongan lemah sangat diperlukan. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan mengululaikan yang lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang,

serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat miskin menjadi tergantung pada berbagai program pemberian. Karena pada dasarnya setiap apa yang dinikmati, harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat diperuntukkan dengan pihak yang lain).

Pengertian masyarakat berasal dari Bahasa Inggris yang terjemahannya adalah *society* dan *community*. *Society* merupakan suatu kelompok manusia baik secara nyata ada maupun fiktif, dimana anggotanya memiliki kepentingan-kepentingan tertentu. Sedangkan *community* masih memerlukan syarat-syarat lain yang lebih mendasar seperti ada suatu kesamaan perasaan bahwa hanya dengan hidup demikian maka kebutuhan-kebutuhan yang pokok untuk kelangsungan hidupnya dapat terpenuhi.

Pada konteks lain Abimanyu (1995, h.136) menyatakan bahwa "Pemberdayaan masyarakat berdiri pada satu pemikiran bahwa pembangunan akan berjalan dengan sendirinya apabila masyarakat diberi hak untuk mengelola sumber daya yang mereka miliki dan menggunakannya untuk pembangunan masyarakat."

Berkenaan dengan pengertian pemberdayaan yang dikemukakan maka dalam penelitian ini pengertian pemberdayaan lebih dititikberatkan pada tindakan-tindakan konkrit yang dapat meningkatkan kemampuan (kualitas) sumber daya manusia, sehingga dengan adanya Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa dari sebuah negara yang merdeka yang mempunyai hak dan kewajiban untuk berperan serta dalam pelaksanaan program pembangunan.

Pemberdayaan menunjukkan pada kemampuan orang, khususnya kelompok rentan dan lemah sehingga mereka memiliki kemampuan dalam : 1. Memenuhi

kebutuhan dasarnya sehingga mereka memiliki kebebasan (*freedom*) , dalam arti bukan saja bebas mengemukakan pendapat, melainkan bebas dari kelaparan, bebas dari kebodohan, bebas dari kesakitan; 2. Menjangkau sumber-sumber produktif yang memungkinkan mereka dapat meningkatkan pendapatnya dan memperoleh barang-barang dan jasa-jasa yang mereka perlukan: dan 3. Berpartisipasi dalam proses pembangunan dan keputusan-keputusan yang mempengaruhi mereka. Beberapa ahli di bawah ini mengemukakan definisi pemberdayaan dilihat dari tujuan, proses, dan cara-cara pemberdayaan (dalam Suharto, 1997, h.210-224):

1. Pemberdayaan bertujuan untuk meningkatkan kekuasaan orang-orang yang lemah atau tidak beruntung.
2. Pemberdayaan adalah sebuah proses dengan nama orang menjadi cukup kuat dengan berpartisipasi dalam berbagai pengontrolan atas dan mempengaruhi terhadap kejadian-kejadian serta lembaga-lembaga yang mempengaruhi kehidupannya. Pemberdayaan menekankan bahwa orang memperoleh keterampilan, pengetahuan, dan kekuasaan yang cukup untuk mempengaruhi kehidupannya dan kehidupan orang lain yang menjadi perhatiannya.
3. Pemberdayaan menunjuk pada usaha pengalokasian kembali kekuasaan melalui perubahan struktur sosial.
4. Pemberdayaan adalah suatu cara dengan makna rakyat, organisasi, dan komunitas diarahkan agar mampu menguasai (atau berkuasa atas) kehidupannya.

Dengan demikian, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat

keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, termasuk individu-individu yang mengalami masalah kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas-tugas kehidupannya. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator keberhasilan pemberdayaan sebagai sebuah proses.

Untuk mengetahui fokus dan tujuan pemberdayaan secara operasional, maka perlu diketahui berbagai indikator keberdayaan yang dapat menunjukkan seseorang itu berdaya atau tidak. Sehingga ketika sebuah program pemberdayaan sosial diberikan, segenap upaya dapat dikonsentrasikan pada aspek-aspek apa saja dari sasaran perubahan (misalnya keluarga miskin) yang perlu dioptimalkan. Keberhasilan pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dari keberdayaan mereka yang menyangkut kemampuan ekonomi, kemampuan mengakses manfaat kesejahteraan, dan kemampuan kultural dan politis. Ketiga aspek tersebut dikaitkan dengan empat dimensi kekuasaan, yaitu: 'kekuatan di dalam' (*power within*), 'kekuasaan untuk' (*power to*), 'kekuasaan atas' (*power over*), dan 'kekuatan dengan' (*power with*).

Ada beberapa indikator pemberdayaan menurut Schuler, Hashemi dan Riley, yang mengembangkan delapan indikator pemberdayaan, yang mereka sebut sebagai *empowerment index* atau indeks pemberdayaan (dalam Suharto, 2005, h.216), yaitu:

1. Kebebasan mobilitas: kemampuan individu untuk pergi ke luar rumah atau wilayah tempat tinggalnya, seperti ke pasar, fasilitas medis, bioskop, rumah ibadah, ke rumah tetangga. Tingkat mobilitas ini dianggap tinggi jika individu mampu pergi sendiri.
2. Kemampuan membeli komoditas kecil: Kemampuan individu untuk membeli barang-barang kebutuhan keluarga sehari-hari (beras, minyak tanah, minyak goreng, bumbu); kebutuhan dirinya (minyak rambut, sabun mandi, rokok, bedak, sampo). Individu dianggap mampu melakukan kegiatan ini terutama jika ia dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta izin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakannya uangnya sendiri.
3. Kemampuan membeli komoditas besar: kemampuan individu untuk membeli barang-barang sekunder atau tersier, seperti lemari pakaian, TV, radio, koran, majalah, pakaian keluarga. Seperti halnya indikator diatas, poin tinggi diberikan terhadap individu yang dapat membuat keputusan sendiri tanpa meminta ijin pasangannya; terlebih jika ia dapat membeli barang-barang tersebut dengan menggunakan uangnya sendiri.
4. Terlibat dalam pembuat keputusan-keputusan rumah tangga: mampu membuat keputusan secara sendiri maupun bersama suami/istri mengenai keputusan-keputusan keluarga, misalnya mengenai renovasi rumah, pembelian kambing untuk dternak, memperoleh kredit usaha.
5. Kebebasan relatif dari dominasi keluarga; responden ditanya mengenai apakah dalam satu tahun berakhir ada seseorang (suami, istri, anak-anak, mertua) yang mengambil uang, tanah, perhiasan dari dia tanpa

ijinnya; yang melarang mempunyai anak; atau melarang bekerja di luar rumah.

6. Kesadaran hukum dan politik: mengetahui nama salah seorang pegawai pemerintah desa/kelurahan; seorang anggota DPRD setempat; nama presiden; mengetahui pentingnya memiliki surat nikah dan hukum-hukum waris.
7. Keterlibatan dalam kampanye dan protes-protes: seseorang dianggap 'berdaya' jika ia pernah terlibat dalam kampanye atau bersama orang lain melakukan protes, misalnya terhadap suami yang memukul istri; istri yang mengabaikan suami dan keluarganya; gaji yang tidak adil; penyalahgunaan bantuan sosial; atau penyalahgunaan kekuasaan polisi dan pegawai pemerintah.
8. Jaminan ekonomi dan kontribusi terhadap keluarga; memiliki rumah, tanah, asset produktif, tabungan. Seseorang dianggap memiliki poin tinggi jika ia memiliki aspek-aspek tersebut secara sendiri atau terpisah dari pasangannya.

b. Tindakan Pemberdayaan Masyarakat

Masalah pembangunan merupakan masalah yang kompleks. Kompleksitas itu misalnya dari sisi manajemen berarti perlu dilakukan perencanaan, pelaksanaan, monitoring dan evaluasi. Dari sisi bidang yang harus dibangun juga memiliki aspek kehidupan yang sangat luas. Aspek kehidupan itu mencakup kehidupan politik, ekonomi, sosial dan budaya serta pertahanan dan keamanan. Dalam manajemen pemerintahan yang otoriter yang sentralistik, dalam realitas masyarakat lebih diposisikan sebagai obyek pembangunan. Ketika kini

pemerintahan yang demokratis yang hendak dikembangkan, maka ada perubahan posisi masyarakat yang semula lebih diposisikan sebagai obyek pembangunan menjadi subyek pembangunan. Memosisikan masyarakat sebagai subyek dalam pembangunan agar bersifat efektif perlu dicarikan berbagai alternatif strategi pemberdayaan masyarakat. Pilihan strategi yang tepat diharapkan dapat meningkatkan kemampuan dan kemandirian masyarakat.

Proses pemberdayaan mengandung dua kecenderungan. Pertama, proses pemberdayaan yang menekankan pada proses memberikan atau mengalihkan sebagian kekuatan, kekuasaan atau kemampuan kepada masyarakat agar individu lebih berdaya.

Kecenderungan pertama tersebut dapat disebut sebagai kecenderungan primer dari makna pemberdayaan. Sedangkan kecenderungan kedua atau kecenderungan sekunder menekankan pada proses menstimulasi, mendorong atau memotivasi individu agar mempunyai kemampuan atau keberdayaan untuk menentukan apayang menjadi pilihan hidupnya melalui proses dialog".

Ciri-ciri warga masyarakat berdaya yaitu:

1. Mampu memahami diri dan potensinya, mampu merencanakan (mengantisipasi kondisi perubahan ke depan)
2. Mampu mengarahkan dirinya sendiri
3. Memiliki kekuatan untuk berunding
4. Memiliki bargaining power yang memadai dalam melakukan kerjasama yang saling menguntungkan, dan
5. Bertanggungjawab atas tindakannya.

Yang dimaksud dengan masyarakat berdaya adalah masyarakat yang tahu, mengerti, faham termotivasi, berkesempatan, memanfaatkan peluang, berenergi,

mampu bekerjasama, tahu berbagai alternative, mampu mengambil keputusan, berani mengambil resiko, mampu mencari dan menangkap informasi dan mampu bertindak sesuai dengan situasi. Proses pemberdayaan yang melahirkan masyarakat yang memiliki sifat seperti yang diharapkan harus dilakukan secara berkesinambungan dengan mengoptimalkan partisipasi masyarakat secara bertanggungjawab.

Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat terutama dari kemiskinan dan keterbelakangan/kesenjangan/ketidakberdayaan. Kemiskinan dapat dilihat dari indikator pemenuhan kebutuhan dasar yang belum mencukupi/layak. Kebutuhan dasar itu, mencakup pangan, pakaian, papan, kesehatan, pendidikan, dan transportasi. Sedangkan keterbelakangan, misalnya produktivitas yang rendah, sumberdaya manusia yang lemah, terbatasnya akses pada tanah padahal ketergantungan pada sektor pertanian masih sangat kuat, melemahnya pasar-pasar lokal/tradisional karena dipergunakan untuk memasok kebutuhan perdagangan internasional. Dengan perkataan lain masalah keterbelakangan menyangkut structural (kebijakan) dan kultural.

Beberapa strategi yang dapat dilakukan dalam pemberdayaan masyarakat diuraikan sebagai berikut:

1. Menciptakan iklim, memperkuat daya, dan melindungi

Dalam upaya memberdayakan masyarakat dapat dilihat dari tiga sisi, yaitu: **pertama**, menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Disini titik tolaknya adalah pengenalan bahwa setiap manusia, setiap masyarakat, memiliki potensi yang dapat dikembangkan. **Kedua**, memperkuat potensi atau daya yang dimiliki masyarakat

(*empowering*). Dalam rangka pemberdayaan ini, upaya yang amat pokok adalah peningkatan taraf pendidikan, dan derajat kesehatan, serta akses ke dalam sumber-sumber kemajuan ekonomis seperti modal, teknologi, informasi, lapangan kerja, dan pasar. Masukan berupa pemberdayaan ini menyangkut pembangunan prasarana dan sarana dasar fisik, seperti irigasi, jalan, listrik, maupun sosial seperti sekolah dan fasilitas pelayanan kesehatan, yang dapat dijangkau oleh masyarakat pada lapisan paling bawah, serta ketersediaan lembaga-lembaga pendanaan, pelatihan, dan pemasaran di perdesaan, dimana terkonsentrasi penduduk yang keberadaannya amat kurang. Untuk itu, perlu ada program khusus bagi masyarakat yang kurang berdaya, karena program-program umum yang berlaku tidak selalu dapat menyentuh lapisan masyarakat ini. Pemberdayaan bukan hanya meliputi penguatan individu anggota masyarakat, tetapi juga pranata-pranatanya. Menanamkan nilai-nilai budaya modern, seperti kerja keras, hemat, keterbukaan, dan kebertanggungjawaban adalah bagian pokok dari upaya pemberdayaan ini. Demikian pula pembaharuan institusi-institusi sosial dan pengintegrasinya ke dalam kegiatan pembangunan serta peranan masyarakat di dalamnya. Yang terpenting disini adalah peningkatan partisipasi rakyat dalam proses pengambilan keputusan yang menyangkut diri dan masyarakatnya. Oleh karena itu, pemberdayaan masyarakat amat erat kaitannya dengan pemantapan, pembudayaan, pengamalan demokrasi. **Ketiga**, memberdayakan mengandung pula arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan, harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangan berdayaan dalam menghadapi yang kuat. Oleh karena itu, perlindungan dan pemihakan kepada yang lemah amat mendasar sifatnya dalam konsep pemberdayaan masyarakat. Melindungi tidak berarti mengisolasi atau menutupi dari interaksi, karena hal itu justru akan mengerdilkan yang kecil dan melunglaikan yang

lemah. Melindungi harus dilihat sebagai upaya untuk mencegah terjadinya persaingan yang tidak seimbang, serta eksploitasi yang kuat atas yang lemah. Pemberdayaan masyarakat bukan membuat masyarakat menjadi makin tergantung pada berbagai program pemberian (*charity*). Karena, pada dasarnya setiap apa yang dinikmati harus dihasilkan atas usaha sendiri (yang hasilnya dapat dipertikarkan dengan pihak lain). Dengan demikian tujuan akhirnya adalah memandirikan masyarakat, memampukan, dan membangun kemampuan untuk memajukan diri ke arah kehidupan yang lebih baik secara berkesinambungan.

2. Program Pembangunan Pedesaan

Pemerintah di Negara-negara berkembang termasuk Indonesia telah mencanangkan berbagai macam program pedesaan, yaitu (1) pembangunan pertanian, (2) industrialisasi pedesaan, (3) pembangunan masyarakat desa terpadu, dan (4) strategi pusat pertumbuhan.

Program pembangunan pertanian, merupakan program untuk meningkatkan output dan pendapatan para petani. Juga untuk menjawab keterbatasan pangan di pedesaan, bahkan untuk memenuhi kebutuhan dasar industri kecil dan kerumahtangga, serta untuk memenuhi kebutuhan ekspor produk pertanian bagi negara maju. Program industrialisasi pedesaan, tujuan utamanya untuk mengembangkan industri kecil dan kerajinan. Pengembangan industrialisasi pedesaan merupakan alternatif menjawab persoalan semakin sempitnya rata-rata pemilikan dan penguasaan lahan dan lapangan kerja di pedesaan. Program pembangunan masyarakat terpadu, tujuan utamanya untuk meningkatkan produktivitas, memperbaiki kualitas hidup penduduk dan memperkuat kemandirian. Ada enam unsur dalam pembangunan masyarakat terpadu, yaitu: pembangunan pertanian dengan padat karya, memperluas kesempatan kerja, intensifikasi tenaga

kerja dengan industri kecil, mandiri dan meningkatkan partisipasi dalam pengambilan keputusan, mengembangkan perkotaan yang dapat mendukung pembangunan pedesaan, membangun kelembagaan yang dapat melakukan koordinasi proyek multisektor.

Selanjutnya program strategi pusat pertumbuhan, merupakan alternatif untuk menentukan jarak ideal antara pedesaan dengan kota, sehingga kota benar-benar berfungsi sebagai pasar atau saluran distribusi hasil produksi. Cara yang ditempuh adalah membangun pasar didekat desa. Pasar ini difungsikan sebagai pusat penampungan hasil produksi desa, dan pusat informasi tentang hal-hal berkaitan dengan kehendak konsumen dan kemampuan produsen. Pusat pertumbuhan diupayakan agar secara sosial tetap dekat dengan desa, tetapi secara ekonomi mempunyai fungsi dan sifat-sifat seperti kota.

3. Strategi gotong royong

Dalam strategi gotong royong melihat masyarakat sebagai sistem sosial. Artinya masyarakat terdiri dari atas bagian-bagian yang saling kerjasama untuk mewujudkan tujuan bersama. Gotong royong dipercaya bahwa perubahan-perubahan masyarakat, dapat diwujudkan melalui partisipasi luas dari segenap komponen dalam masyarakat. Prosedur dalam gotong royong bersifat demokratis, dilakukan di atas kekuatan sendiri dan sukarelaan.

4. Strategi pembangunan teknikal professional

Dalam memecahkan berbagai masalah kelompok masyarakat dengan cara mengembangkan norma, peranan, prosedur baru untuk menghadapi situasi baru yang selalu berubah. Dalam strategi ini peranan agen-agen pembaharuan sangat penting. Peran yang dilakukan agen pembaharuan terutama dalam menentukan

program pembangunan, menyediakan pelayanan yang diperlukan, dan menentukan tindakan yang diperlukan dalam merealisasikan program pembangunan tersebut. Agen pembaharuan merupakan kelompok kerja yang terdiri atas beberapa wargamasyarakat yang terpilih dan dipercaya untuk menemukan cara –cara yang lebih kreatif sehingga hambatan –hambatan dalam pelaksanaan program pembangunan dapat diminimalisir.

5. Strategi Konflik

Dalam strategi konflik, pemberdayaan masyarakat dilihat dalam kehidupan masyarakat dikuasai oleh segelintir orang atau sejumlah kecil kelompok kepentingan tertentu. Oleh karena itu, strategi ini menganjurkan perlunya mengorganisir lapisan penduduk miskin untuk menyalurkan permintaan mereka atas sumber daya dan atas perlakuan yang lebih adil dan lebih demokratis. Strategi konflik menaruh tekanan perhatian pada perubahan organisasi dan peraturan (struktur) melalui distribusi kekuasaan, sumber daya dan keputusan masyarakat.

6. Strategi pembelotan kultural

Strategi pembelotan kultural, menekankan pada perubahan tingkat subyek individual, mulai dari perubahan nilai-nilai pribadi menuju gaya hidup baru yang manusiawi. Yaitu gaya hidup cinta kasih terhadap sesama dan partisipasi penuh komunitas orang lain. Dalam bahasa Pancasila adalah humanis-relegius. Strategi ini merupakan reaksi (pembelotan) terhadap kehidupan masyarakat modern industrial yang berkembang berlawanan dengan pengembangan potensi kemanusiaan.

Permendagri RI Nomor 7 Tahun 2007 tentang Kader Pemberdayaan Masyarakat, dalam konsiderannya menyatakan bahwa dalam rangka penumbuh kembangan, penggerakan prakarsa dan partisipasi masyarakat serta

swadaya gotong royong dalam pembangunan di desa dan kelurahan perlu dibentuk Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa. Lebih lanjut dinyatakan bahwa Kader Pemberdayaan Masyarakat merupakan mitra Pemerintahan Desa dan Kelurahan yang diperlukan keberadaannya dan peranannya dalam pemberdayaan masyarakat dan pembangunan partisipatif di Desa dan Kelurahan. Adapun peran Kader Pemberdayaan Masyarakat (KPM) intinya adalah mempercepat perubahan (*enabler*), perantara (*mediator*), pendidik (*educator*), perencana (*planner*), advokasi (*advocation*), aktivis (*activist*) dan pelaksana teknis (*technisi roles*) (lihat Pasal 10 Permendagri RI No.7 Tahun 2007). Dengan demikian dapat dinyatakan bahwa Permendagri tersebut, tampaknya dalam strategi pemberdayaan masyarakat dapat dinyatakan sejalan dengan Strategi pembangunan Teknikal – Profesional.

Pemberdayaan masyarakat bisa dilakukan oleh banyak elemen: pemerintah, perguruan tinggi, lembaga swadaya masyarakat, pers, partai politik, lembaga donor, aktor-aktor masyarakat sipil, atau oleh organisasi masyarakat lokal sendiri. Birokrasi pemerintah tentu saja sangat strategis karena mempunyai banyak keunggulan dan kekuatan yang luar biasa ketimbang unsur-unsur lainnya: mempunyai dana, aparat yang banyak, kewenangan untuk membuat kerangka legal, kebijakan untuk pemberian layanan publik, dan lain-lain. Proses pemberdayaan bisa berlangsung lebih kuat, komprehensif dan berkelanjutan bila berbagai unsur tersebut membangun kemitraan dan jaringan yang didasarkan pada prinsip saling percaya dan menghormati.

Dalam hal pada setiap desa telah terbentuk KPM, maka kemitraan KPM dan pemerintahan desa perlu didorong untuk bersama-sama melakukan pemberdayaan masyarakat. Ketika kemitraan mampu mendorong percepatan kemampuan ekonomi masyarakat, berfungsi secara efektif pemerintahan desa

(sistem politik lokal), keteladananpemimpin (elit lokal), dan partisipasi aktif masyarakat, maka kemampuan dan kemandirian masyarakat dalam pembangunan akan dapat terwujud.



2.6 Kerangka Pikir

