

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Administrasi Publik

1. Pengertian Administrasi Publik

Istilah administrasi berasal dari kata Latin *administrare* kemudian dialihkatakan dalam kata Inggris *administration (to administer)*. Kata *to administer* diberi arti sama dengan *to manage* (mengelola) dan *to direct* (menggerakkan). Secara etimologis, administrasi dapat diartikan sebagai kegiatan dalam mengelola informasi, manusia, harta benda, hingga tercapainya tujuan yang terhimpun dalam organisasi. Administrasi yang dianut di Indonesia adalah sebagai tata usaha atau catat mencatat. Administrasi sebagai suatu kegiatan yang sifatnya hanya terbatas pada catat mencatat atau ketatausahaan adalah pengertian dari administrasi yang diadopsi dari bahasa Belanda. Pengertian tersebut diambil dari bahasa Belanda yang berasal dari istilah *administratie* yang berarti tata usaha atau kegiatan yang berkenaan dengan tulis menulis. Hal tersebut dapat dipahami karena Indonesia lama dijajah oleh Belanda dan orang pribumi pada masa itu hanya diberi tugas dalam kegiatan tata usaha atau catat mencatat (Indradi, 2006:2).

Dalam keputusakaan politik Amerika Serikat, kata "*the administration*" dimaksudkan keseluruhan pemerintahan termasuk presiden. Akibat pengaruh tata hukum Belanda kita juga mengenal beberapa istilah sebagai

pemerintahan atau administrasi negara. Administrasi sebagai pemerintahan menurut Wirjono Prodjodikoro yang dikutip oleh Zauhar (1990:8) menterjemahkan istilah *administratie* dan *bestuur* merupakan kata yang searti, dan *bestuur* dalam bidang kenegaraan umumnya diterjemahkan dengan istilah Indonesia yakni pemerintahan maka dalam jenis pengertian ini administrasi dipersamakan dengan pemerintahan. Sama dengan halnya suatu desa yang merupakan suatu pemerintahan. Desa juga merupakan subsistem dari satuan administrasi pemerintahan di daerah yaitu pemerintahan desa.

Menurut Siagian yang dikutip oleh Indradi (2006:8) administrasi diartikan sebagai keseluruhan proses manajemen antara dua orang atau lebih yang didasarkan atas rasionalitas tertentu untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya. Selanjutnya pengertian lain menurut Gie dikutip oleh Indradi (2006:9) administrasi adalah segenap rangkaian kegiatan penataan terhadap pekerjaan pokok yang dilakukan oleh sekelompok orang dalam kerjasama untuk mencapai tujuan tertentu.

Dari beberapa pengertian tersebut dapat disimpulkan, administrasi dapat ditelaah menurut fungsinya, sehingga dapat diartikan sebagai suatu kegiatan mengelola, tata usaha, maupun sebagai pemerintahan yang di dalamnya terdapat kerjasama dua orang atau lebih untuk mencapai tujuan tertentu. Sedangkan administrasi publik adalah terjemahan dari bahasa Inggris *public administration* yang sering juga diterjemahkan ke dalam

bahasa Indonesia menjadi administrasi negara atau administrasi pemerintahan.

Menurut Waldo yang dikutip oleh Indradi (2006:117) administrasi publik diartikan sebagai organisasi dan manajemen dari manusia dan peralatannya guna mencapai tujuan pemerintah. Administrasi publik juga merupakan seni dan ilmu manajemen yang dipergunakan dalam mengelola masalah kenegaraan. Selanjutnya pengertian administrasi publik menurut Chandler dan Plano yang dikutip oleh Keban (2008:3) adalah proses di mana sumberdaya dan personel publik diorganisir dan dikoordinasikan untuk memformulasikan, mengimplementasikan dan mengelola (*manage*) keputusan-keputusan dalam kebijakan publik. Kedua pengarang tersebut juga menjelaskan bahwa administrasi publik merupakan seni dan ilmu (*art and science*) yang ditujukan untuk mengatur *public affairs* dan melaksanakan berbagai tugas yang telah ditetapkan.

Berdasarkan pengertian dari beberapa pendapat di atas, dapat disimpulkan bahwa administrasi publik sering kali menjadi dasar bagi pemerintah untuk mengatur urusan-urusan negara dan menyelenggarakan pemerintahannya. Suatu pemerintah memiliki tugas yang harus dikerjakan dan tugas tersebut berkaitan dengan negara. Pemerintah desa juga merupakan suatu organisasi yang dapat membuat suatu kebijakan di wilayahnya. Sehingga pemerintah desa ini merupakan bagian dari administrasi publik.

2. Kegiatan Administrasi Publik

Dalam rangka proses administrasi yang diartikan sebagai pemerintahan dan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan maka, administrasi mempunyai kegiatan yang bertujuan melayani dan menyelesaikan permasalahan publik seperti yang diungkapkan oleh Keban (2004:5) sebagai berikut:

“Apa yang dikerjakan di dalam dunia administrasi publik adalah berkenaan dengan jumlah dan jenis yang sangat banyak dan variatif, baik menyangkut pemberian pelayanan di berbagai kehidupan (*public service*), maupun yang berkenaan dengan mengejar ketertinggalan lewat program-program pembangunan. Kegiatan administrasi publik sebagai pemberi pelayanan yang dimaksud terkait dengan memberikan kehidupan yang nyaman bagi warga negaranya demi kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat serta generasi kedepannya. Kegiatan-kegiatan manusia dalam pembangunan yang semakin kompleks tidak dapat dipungkiri seiring melalaikan etika lingkungan sehingga pemerintah atau para administrator publik menjadi sangat berperan penting untuk mengatur permasalahan publik. Salah satu dari pemberian kenyamanan yaitu dengan membuat kebijakan-kebijakan yang *fair* dan bersifat melayani.”

Dari pengertian di atas dapat disimpulkan bahwa, kegiatan administrasi merupakan kegiatan penyelenggaraan pemerintah yang tidak hanya melakukan satu tugas saja untuk masyarakatnya, akan tetapi juga dapat diartikan sebagai kegiatan administrasi dalam pemerintahan. Kegiatan administrasi pemerintahan merupakan kegiatan kompleks yang bertujuan untuk melayani masyarakat, memberikan kenyamanan masyarakat, dan mengutamakan kepentingan masyarakat dari suatu penyelenggaraan pemerintahan yang didalamnya juga mengacu pada pembentukan kebijakan, serta tidak lepas dari proses politik.

3. Paradigma New Public Service (NPS)

Denhardt dan Denhardt menggambarkan munculnya gerakan baru dalam administrasi publik yang dinamai *New Public Service* (NPS) dengan karakteristik di mana pemerintahan dijalankan tidak seperti bisnis melainkan dalam nuansa demokrasi. Denhardt dan Denhardt yang dikutip oleh Mindarti (2007:167) selanjutnya mengembangkan paradigma *New Public Service* (NPS) yang dibangun berdasarkan (1) *theories odd democratis cityzenship*, (2) *models of community and civil society*, (3) *organizational humanism and the new public administration*, dan (4) *post-modern public administration*.

Inti dari *Theories odd democratic citizenship* adalah warga negara tidak hanya dilihat lewat status legalnya yaitu hak dan kewajiban, namun juga dari tanggung jawabnya terhadap hal-hal yang terkait dengan isu-isu lebih luas, karena warga negara termasuk dan bahkan menjadi elemen fundamental dalam sebuah komunitas politik. Selanjutnya, dari *Models of community and civil society* diketahui bahwa kian hari banyak warga negara yang merasa tealineasi dan kehilangan nilai-nilai sosialnya karena begitu kuat pengaruh dari paham individualisme, kapitalisme, kemajuan teknologi, dan mereka ingin kembali ke sosial yang lebih *human*.

Sementara itu, dari *Organizational humanism and new public administration* diketahui para ilmuwan administrasi publik semakin banyak yang mengkritik pendekatan hierarkis tradisional terhadap organisasi yang dinilai telah membatasi perilakunya manusia. Terakhir, pemikiran *post-modern public administration* menunjukkan bahwa ketergantungan

administrasi publik pada pendekatan positivisme ditolak, karena administrasi publik merupakan sebuah kehidupan yang di dalamnya tidak sekedar berlandaskan pada fakta-fakta yang tampak di permukaan, tetapi juga melibatkan nilai-nilai yang sering tidak kasat mata.

Berdasarkan *core ideas* tersebut, Denhardt dan Denhardt yang dikutip oleh Mindarti (2007:170) mengembangkan sebuah paradigma baru administrasi publik yang disebut *New Public Service* (NPS) dan berisi tujuh gagasan inti (prinsip) sebagai berikut:

- a. *Serve Citizens, not Customer*
Administrator publik bekerja untuk kepentingan publik (*public interest*) dan bukan untuk kepentingan diri sendiri (*self interest*). Kepentingan publik lebih merupakan hasil dari sebuah dialog tentang nilai (*shared values*) daripada merupakan agregasi dari kepentingan individu. Oleh karena itu, pegawai pemerintah tidak semata-mata merespon tuntutan pelanggaran yang beragam dan saling berupaya memaksimalkan kepentingan dirinya tetapi seharusnya lebih memusatkan diri kepada upaya membangun hubungan saling percaya dan kolaborasi yang kuat antar warga negara sebagai pemilik dan penjaga hak serta kewajiban bagi komunitas yang lebih luas.
- b. *Seek The Public Interest*
Administrator publik harus berperan aktif membangun paham bersama dan kolektif tentang kepentingan publik. Tujuannya bukan untuk menemukan solusi yang cepat atas dasar pilihan individu tetapi untuk membangun kreasi lahirnya kepentingan dan tanggung jawab bersama.
- c. *Value Citizenship over Entrepreneurship*
Kepentingan publik bisa dicapai dengan lebih baik jika dilakukan oleh pegawai pemerintah bersama warga negara yang terkait dengan komitmen untuk memberikan kontribusi terbaik bagi masyarakat daripada oleh manajer wirausaha yang bertindak seolah-olah organisasi dan uang publik itu adalah miliknya.
- d. *Think Strategically, Act Democratically*
Kebijakan dan program yang sangat dibutuhkan oleh publik hanyalah bisa dicapai secara efektif dan bertanggung jawab lewat usaha/upaya bersama dan lewat proses kolaboratif.
- e. *Recognize that Accountability is Not Just Simple*
Pegawai pemerintah haruslah lebih responsif dan atentif daripada pasar, dan mereka juga harus bekerja berdasarkan ketentuan status,

hukum, konstitusi, nilai-nilai masyarakat, norma-norma politik, standart profesional dan kepentingan warga.

f. *Server rather than Steer*

Semakin pentingnya aparat pemerintah mendayagunakan kepemimpinan berbasis nilai bersama dalam membantu warganya untuk mengartikulasikan dan menemukan kepentingan bersama daripada berusaha mengendalikan atau mengarahkan masyarakat menuju ke arah yang baru.

g. *Value People, Not Just Productivity*

Organisasi publik dan seluruh jaringannya alam partisipasi mencapai kepentingan publik akan berhasil dalam jangka panjang bila mereka bisa berjalan lewat proses kolaborasi dan kepemimpinan bersama yang didasarkan atas rasa saling menghormati pada semua orang.

Ke tujuh prinsip tersebut merupakan sebuah kesatuan yang utuh demi tercapainya sebuah *inklinasi* pemerintah untuk memberikan sesuatu yang terbaik bagi warganya sesuai dengan apa yang diinginkan dan diharapkannya dengan cara yang lebih humanis.

B. Otonomi Daerah

Secara etimologi, kata otonomi berasal dari bahasa Yunani “*autos*” yang bearti sendiri dan “*nomos*” yang berarti aturan. Jadi otonomi dapat diartikan mengatur sendiri. Menurut Widjaja (2002:76) menyebutkan otonomi daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Sedangkan daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Selanjutnya penjelasan mengenai otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan oleh pemerintah daerah dan dewan perwakilan rakyat daerah menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Sehingga otonomi daerah berarti kewenangan yang diberikan oleh pusat kepada daerah. Adapun pemberian otonomi daerah menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 pasal 1 dapat dilakukan melalui:

- a. Desentralisasi
Penyerahan wewenang oleh pemerintahan kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Urusan tersebut dapat berupa urusan pembiayaan, pengadaan, pelaksanaan, maupun pembuatan kebijakan publik di daerah otonom tersebut.
- b. Dekonsentrasi
Pelimpahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Wewenang yang dimaksud adalah hanya sebatas wewenang administrasi, untuk wewenang politik tetap dipegang oleh pemerintah pusat.
- c. Tugas Pembantuan
Penugasan dari pemerintah pusat kepada daerah dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/ kota dan/ atau desa serta dari pemerintah kabupaten kota kepada desa untuk melaksanakan tugas-tugas tertentu.

Otonomi daerah memiliki beberapa prinsip, prinsip-prinsip otonomi daerah yang dijadikan pedoman dalam Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 ini adalah sebagai berikut:

- a. Prinsip otonomi daerah menggunakan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintah yang ditetapkan dalam Undang-undang ini.
- b. Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat.
- c. Sejalan dengan prinsip tersebut dilaksanakan pula prinsip otonomi yang nyata dan bertanggungjawab. Prinsip otonomi nyata adalah suatu prinsip bahwa untuk menangani urusan pemerintahan dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Adapun yang dimaksud dengan otonomi yang bertanggungjawab adalah otonomi yang dalam penyelenggaraannya harus benar-benar sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah tersebut meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.
- d. Penyelenggaraan otonomi daerah harus selalu berorientasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat dengan selalu memperhatikan kepentingan dan aspirasi yang tumbuh dalam masyarakat.
- e. Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus menjamin hubungan antara daerah dengan daerah lainnya, artinya mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan daerah.
- f. Otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah, artinya harus mampu memelihara dan menjaga keutuhan wilayah negara dan tetap tegaknya NKRI dalam rangka mewujudkan tujuan negara.

Prinsip-prinsip dari otonomi daerah kemudian menghasilkan suatu tujuan mengapa dilaksanakan otonomi daerah. Tujuan pemberian otonomi kepada daerah adalah untuk meningkatkan daya guna dan hasil guna penyelenggaraan pemerintah dan pembangunan guna meningkatkan pelayanan kepada masyarakat.

C. Otonomi Desa

1. Pemerintahan Desa

Menurut Collin (2004:257) desa secara etimologi berasal dari bahasa Sanskerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal atau tanah kelahiran. Desa merupakan bagian dari pemerintahan terendah yang secara langsung dapat berhadapan dengan masyarakat. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah disinggung pula perihal pemerintahan desa. Definisi desa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat (43) adalah sebagai berikut:

”desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”.

Selanjutnya pengertian tentang Desa menurut Widjaja (2003:3), menyatakan bahwa, “Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal usul yang bersifat istimewa”.

Dalam pengertian Desa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Widjaja dapat disimpulkan bahwa desa merupakan kumpulan dari masyarakat hukum yang diberikan keistimewaan yaitu memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat menurut adat istiadat yang ada pada masyarakat setempat. Pelaksanaan atau penyelenggaraan pemerintahan di Desa dilaksanakan oleh pemerintahan desa. Pemerintahan desa terdiri dari Pemerintah Desa (yang meliputi Kepala Desa dan Perangkat Desa) dan

Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Pemerintahan desa yang dikutip oleh Nurcholis (2011:20) merupakan suatu organisasi desa yang terdiri atas:

- a. Unsur pimpinan, yaitu kepala desa,
- b. Unsur pembantu kepala desa, yaitu terdiri atas:
 - 1) Sekretaris desa yaitu unsur staf atau pelayanan yang diketuai oleh sekretaris desa,
 - 2) Unsur pelaksana teknis yaitu unsur pembantu kepala desa yang melaksanakan urusan teknis di lapangan seperti urusan pengairan, keagamaan, dan lain-lain.
 - 3) Unsur kewilayahan, yaitu pembantu kepala desa di wilayah kerjanya seperti kepala dusun.

Perangkat desa terdiri dari Sekretaris Desa dan Perangkat Desa lainnya. Salah satu perangkat desa adalah Sekrteris desa, yang diisi dari Pegawai Negeri Sipil. Sekretaris Desa diangkat oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/Kota atas nama Bupati/Wali Kota. Perangkat desa ini juga dapat diisi oleh masyarakat sendiri dengan partisipasi masyarakat dan juga bantuan dari Kepala Desa dan Sekretaris Desa agar masyarakat desa ikut menyelenggarakan pemerintahan desa dan adanya sistem keterbukaan pemerintahan. Pemerintahan desa juga mempunyai Badan Permusyawaratan Desa yang merupakan salah satu unsur pemerintahan desa yang cukup penting di mana fungsinya sebagai penyalur aspirasi masyarakat. Menampung dan menyalurkan kepada pemerintah desa dan mewujudkannya. Badan ini juga menjadi pelengkap apa yang menjadi unsur-unsur pemerintahan desa.

2. Otonomi Desa

Otonomi desa merupakan wujud dari salah satu adanya otonomi daerah. Desa yang ada sejak dahulu telah mengatur urusan rumah tangganya sendiri, namun dengan adanya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, membuat desa semakin kuat dengan otonomi yang dimiliki. Kewenangan yang dimiliki oleh desa sepenuhnya menjadikan desa sebagai suatu daerah yang berdiri sendiri. Masyarakat sebagai perangkat desa mengatur sepenuhnya urusan desa dengan pemerintahan desa yang terdiri dari Perangkat Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

Definisi desa menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pasal 1 ayat (1) adalah “desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakasa masyarakat, hak asal usul, dan/ atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Jadi Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 ini mengakui adanya otonomi desa dalam bingkai Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Otonomi desa merupakan hak dan kewajiban untuk mengatur urusan pemerintahan desa dan kepentingan masyarakat desa berdasarkan peraturan perundang-undangan yang ditetapkan.

Otonomi desa menurut Sabtoni, *et.al* (2005:14) merupakan kesatuan masyarakat hukum yang berwenang mengatur dan mengurus rumah

tangganya serta kepentingan masyarakat setempat berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, serta merupakan pemaknaan standar yang formalis dan tidak *clear* dalam kehidupan masyarakat desa. Sedangkan menurut Rozaki (2004:16) otonomi desa merupakan kemandirian desa yang ditopang dengan swadaya dan gotong royong masyarakat setempat untuk membiayai pelaksanaan fungsi pemerintah, pembangunan dan kemasyarakatan desa.

Suatu pelimpahan wewenang tentu memiliki suatu tujuan. Tujuan dari adanya otonomi desa menurut Rozaki (2004:15) ini adalah semakin transparansinya pengelolaan pemerintah desa dan semakin pendeknya rantai birokrasi, di mana hal tersebut secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh terhadap jalannya pembangunan desa. Sehingga dapat dilihat tujuan dari otonomi desa ini sangat baik. Kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah daerah menjadi ringan dengan adanya otonomi desa. Selain itu juga otonomi desa akan memberikan ruang gerak bagi desa untuk melakukan suatu pemerintahan dan pembangunan desa.

Pelaksanaan otonomi desa berbeda dengan pelaksanaan otonomi daerah. Desa yang telah ada sebelum terbentuknya suatu daerah merupakan salah satu pelestarian budaya yang ada. Cikal bakal pembangunan dari suatu daerah terbentuk dari adanya suatu desa yang merupakan bagian terkecil dari suatu daerah. Pemerintah pusat atau pemerintah daerah hanya melakukan dukungan melalui pemberian dana yang biasa disebut dengan Alokasi Dana Desa. Pengaturan mengenai pemberian dana perimbangan tersebut telah

diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa. Dengan adanya pemberian dana perimbangan dan pemisahan urusan antara pemerintah desa dengan urusan pemerintah provinsi kabupaten dan kota maka diharapkan pemerintah desa dapat lebih mandiri dalam mengelola serta memaksimalkan aset yang berupa sumber daya alam maupun sumber daya manusia.

Desa agar dapat menjalankan tugas dan kewenangan secara efektif sumber daya yang ada, baik sumber daya alam ataupun sumber daya manusia harus diberikan keistimewaan dengan otonomi asli. Menurut Widjaja (2003:26) menjelaskan keistimewaan Desa yaitu "Otonomi Desa diakui secara riil atau nyata sehingga daerah yang bersifat istimewa dan mandiri, memiliki identitas sendiri. Desa bukan merupakan unsur pelaksana administratif Kabupaten atau Kecamatan". Otonomi yang akan terus digalakkan adalah otonomi asli desa yang mandiri yang dapat mewartakan dan memberikan respon secara aktif terhadap kebutuhan, kehendak dan aspirasi masyarakat. Pengembangan dan pembangunan otonomi desa tetap dalam kerangka NKRI dan diarahkan untuk menghormati kewenangan-kewenangan yang lebih luas kepada desa yang langsung berhubungan dengan masyarakat dengan maksud untuk meningkatkan pelayanan dan partisipatif aktif masyarakat terhadap pelaksanaan pembangunan di segala bidang.

Proses pelaksanaan otonomi desa, bukanlah berarti desa memiliki kebebasan tanpa batas namun harus diingat bahwa tidak ada hak tanpa kewajiban, tidak ada kewenangan tanpa tanggungjawab dan tidak ada

kebebasan apalagi desa sampai merasa akan terlepas dari Negara Kesatuan Republik Indonesia, tidak mempunyai hubungan dengan kecamatan, Kabupaten dan Pemerintah Pusat. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggungjawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat dengan adanya bidang yang merupakan kewenangan sebagai batasan pelaksanaan otonomi desa. Widjaja (2003:71) mengemukakan bidang pelaksanaan otonomi desa sebagai berikut:

“Bidang pelaksana Otonomi Desa, yaitu:

1. Penetapan Organisasi Pemerintahan Desa;
2. Penetapan Perangkat Desa;
3. Penetapan Pembentukan Lembaga Kemasyarakatan
4. Penetapan Pembentukan BPD
5. Penetapan APB Desa
6. Penetapan Peraturan Desa;
7. Kerjasama antar Desa
8. Penetapan batas Desa
9. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa;
10. Pemberian rekomendasi izin pengelolaan dan pengusahaan potensi sumber daya alam desa;
11. Penetapan retribusi pasar desa;
12. Penetapan pengelolaan tanah kas desa, tanah adat dan aset desa lain sesuai hak ulayat masyarakat setempat.”

Dengan mengacu pada kewenangan-kewenangan sebagai batasan pelaksanaan otonomi desa yang diberikan kepada pemerintah desa, maka secara tidak langsung otonomi desa ialah capaian tentang desa yang mandiri, memiliki hukum sendiri, memiliki kekayaan sendiri, dan mampu memberikan kesejahteraan, kerukunan dan kedamaian bagi warga desa.

D. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Penyelenggaraan pemerintah desa bertujuan untuk memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan memaksimalkan pencarian sumber pendapatan dalam rangka melaksanakan pembangunan desa. Sumber pendapatan yang digunakan untuk memberikan pelayanan pada masyarakat tersebut berasal dari keuangan desa. Sehingga keuangan desa merupakan salah satu unsur yang dimiliki oleh desa dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Menurut Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APBDes adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Adapun unsur-unsur dari Pendapatan Desa, Belanja Desa serta Pembiayaan Desa terdiri dari:

1. Pendapatan Desa

Pendapatan desa adalah semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam satu (1) tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Sumber-sumber pendapatan desa menurut Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa adalah sebagai berikut:

- a. Pendapatan Asli Desa (PADes), pendapatan asli desa ini merupakan tombak dari pendapatan desa. Besar kecilnya pendapatan desa salah satunya ditentukan oleh pendapatan asli desa. Karena pendapatan asli desa merupakan suatu usaha pengelolaan aset-aset yang ada di masing-

masing desa. Adapun sumber-sumber Pendapatan Asli Desa (PADes) terdiri dari:

1) Usaha desa

Usaha desa merupakan suatu kegiatan yang diusahakan oleh lembaga/badan usaha di desa setempat seperti Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). BUMDes selaku pemberi kontribusi kepada PADes berwenang untuk mengelola aset yang ada di desa sesuai dengan peraturan yang telah ditetapkan. BUMDes juga harus dapat mengupayakan agar setiap kegiatan usahanya memberikan keuntungan agar dapat meningkatkan kemampuan keuangan pemerintah desa.

2) Hasil kekayaan desa

Hasil kekayaan desa berasal dari aset yang diperjualbelikan maupun disewakan oleh pemerintah desa. Hasil dari jual beli maupun penyewaan aset desa tersebut masuk dalam arus kas PADes.

3) Hasil swadaya dan partisipasi

Berbeda dengan hasil usaha desa dan kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi berasal dari kesediaan masyarakat untuk membantu finansial desa secara sukarela. Namun pemerintah desa tidak dapat mengharapkan peningkatan PADes melalui bantuan tersebut karena nilainya tidak dapat dipastikan.

4) Hasil gotong royong

Hasil gotong royong lebih seperti simbiosis antara pemerintah desa dengan masyarakat dalam mengerjakan suatu kegiatan usaha. Sehingga, ketika kegiatan usaha tersebut mendapat untung, maka keuntungannya dibagi antara pemerintah desa dengan masyarakat sesuai dengan yang telah disepakati. Keuntungan yang diperoleh oleh pemerintah desa nantinya masuk dalam arus kas PADes.

5) Pendapatan asli yang sah.

- b. Bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa
- c. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa
- d. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan
- e. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

2. Belanja Desa

Belanja desa merupakan semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa 1 (satu) tahun anggaran. Belanja Desa meliputi:

- a. Belanja Langsung, yang terdiri dari: belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal.
- b. Belanja Tidak Langsung, yang terdiri dari: belanja pegawai/penghasilan tetap, belanja subsidi, belanja hibah (pembatasan hibah), belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan, belanja tak terduga.

3. Pembiayaan Desa

Pembiayaan desa adalah semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/ atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.

Adapun pembiayaan desa meliputi:

- a. Penerimaan Pembiayaan, yang meliputi: sisa lebih perhitungan anggaran tahun sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan, penerimaan pinjaman.
- b. Pengeluaran Pembiayaan, yang meliputi: Pembentukan Dana Cadangan, Penyertaan Modal Desa, Pembayaran Utang.

E. Manajemen

1. Pengertian Manajemen

Istilah manajemen berasal dari kata bahasa Inggris yaitu *to manage* berarti *control*. Dalam bahasa Indonesia dapat diartikan: mengendalikan, mengatur, menangani atau mengelola. Secara umum pengertian manajemen adalah pengelolaan suatu pekerjaan untuk memperoleh hasil dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditentukan dengan cara menggerakkan orang-orang lain untuk bekerja. George R. Terry yang dikutip oleh Herujito (2006:3) menyatakan, “Manajemen adalah suatu proses yang berbeda terdiri dari *planning, organizing, actuating* dan *controlling* yang dilakukan untuk

mencapai tujuan yang ditentukan dengan menggunakan manusia dan sumber daya lainnya. Dengan kata lain, berbagai jenis kegiatan yang berbeda itulah yang membentuk manajemen sebagai suatu proses yang tidak dapat dipisahkan dan sangat erat hubungannya”. Follet yang dikutip oleh Tisnawati (2005:5) mengartikan, “manajemen sebagai seni dalam menyelesaikan pekerjaan melalui orang lain”. Menurut Nickels yang dikutip oleh Tisnawati (2005:5), “manajemen adalah sebuah proses yang dilakukan untuk mewujudkan tujuan organisasi melalui rangkaian kegiatan berupa perencanaan, pengorganisasian, pengarahan dan pengendalian orang-orang serta sumber daya organisasi lainnya”.

Dari beberapa definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa pengelolaan merupakan proses yang dilakukan secara bersama-sama untuk menyelesaikan sesuatu yang terkait dengan pencapaian tujuan-tujuan organisasi melalui pelaksanaan fungsi-fungsi perencanaan (*planning*), pengorganisasian (*organizing*), pelaksanaan (*actuating*), dan pengawasan (*controlling*).

2. Unsur-Unsur Manajemen

Manajemen diperlukan sebagai upaya untuk mencapai tujuan, menjaga keseimbangan diantara tujuan-tujuan yang saling bertentangan, dan untuk mencapai efisiensi dan efektivitas. Untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan diperlukan alat-alat manajemen. Alat-alat manajemen tersebut sering disebut sebagai unsur manajemen. Unsur manajemen dikenal dengan

sebutan “6M”, yaitu *man, materials, machines, method, money and market*.

Menurut George R.Terry yang dikutip oleh Herujito (2006:3) mengatakan, ada enam sumber daya pokok dari manajemen, yaitu:

a. *Man* (Manusia)

Unsur yang utama dalam manajemen untuk mencapai tujuan yang telah ditentukan sebelumnya adalah manusia atau *man*. Unsur manusia merupakan unsur yang paling menentukan. Manusia diperlukan dalam manajemen untuk melaksanakan beberapa aktivitas dalam mencapai tujuan, misalnya dalam kegiatan perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, pengawasan. Tanpa ada manusia, manajer tidak mungkin mencapai tujuannya karena manajer adalah orang yang mencapai hasil melalui orang lain.

b. *Materials* (Material)

Material atau bahan-bahan merupakan alat atau unsur manajemen untuk mencapai tujuan. Material ini digunakan sebagai bahan dasar yang digunakan dalam dunia untuk mencapai hasil yang lebih baik, selain unsur manusia yang ahli dalam bidangnya juga harus dapat menggunakan bahan/materi-materi sebagai salah satu sarana. Sebab materi dan manusia tidak dapat dipisahkan.

c. *Mechines* (Mesin)

Mesin digunakan oleh manajemen dalam proses pelaksanaan kegiatan, apalagi di masa sekarang di mana ilmu pengetahuan dan teknologi telah berkembang dan maju dengan pesat. Mesin telah banyak membantu manusia dalam pekerjaannya dalam pencapaian tujuan. Penggunaan mesin akan membawa kemudahan atau menghasilkan keuntungan yang lebih besar serta menciptakan efisiensi kerja.

d. *Methods* (Metode)

Metode adalah cara melakukan pekerjaan. Dalam pelaksanaan kerja diperlukan metode-metode kerja. Agar kegiatan-kegiatan yang dilakukan dapat efektif dan efisien maka diperlukan berbagai alternatif metode untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan. Suatu tata cara kerja yang baik akan membawa kemudahan atau memperlancar jalannya pekerjaan. Sebuah metode dapat dinyatakan sebagai penetapan cara pelaksanaan kerja suatu tugas dengan memberikan berbagai pertimbangan-pertimbangan kepada sasaran, fasilitas-fasilitas

yang tersedia dan penggunaan waktu, serta uang dan kegiatan usaha. Perlu diingat meskipun metode baik, sedangkan orang yang melaksanakannya tidak mengerti atau tidak mempunyai pengalaman, maka hasilnya tidak akan memuaskan. Dengan demikian, peranan utama dalam manajemen tetap manusianya sendiri.

e. Money (Uang)

Uang merupakan salah satu unsur yang tidak dapat diabaikan. Untuk melakukan berbagai kegiatan diperlukan adanya uang. Uang merupakan alat tukar dan alat pengukur nilai. Besar kecilnya hasil kegiatan dapat diukur dari jumlah uang yang beredar dalam perusahaan. Oleh karena itu uang merupakan alat yang penting untuk mencapai tujuan karena segala sesuatu harus diperhitungkan secara rasional. Hal ini akan berhubungan dengan berapa uang yang harus disediakan untuk membiayai gaji tenaga kerja, alat-alat yang dibutuhkan dan harus dibeli serta berapa hasil yang akan dicapai dari suatu organisasi. Kegagalan atau kelancaran proses manajemen sering ditentukan atau dipengaruhi oleh perhitungan dalam penggunaan uang.

f. Market (Pasar)

Bagi badan usaha yang khususnya bergerak di bidang industri maupun badan usaha lain yang bertujuan mencari laba, maka unsur manajemen yang penting lainnya adalah pasar. Memasarkan produk sudah barang tentu sangat penting sebab bila barang yang diproduksi tidak laku, maka proses produksi barang akan berhenti. Artinya, proses kerja tidak akan berlangsung. Oleh sebab itu, penguasaan pasar dalam arti menyebarkan hasil produksi merupakan faktor menentukan dalam perusahaan. Agar pasar dapat dikuasai maka kualitas dan harga barang harus sesuai dengan selera konsumen dan daya beli (kemampuan) konsumen.

3. Fungsi-fungsi Manajemen

Fungsi-fungsi manajemen adalah serangkaian kegiatan yang dijalankan di dalam manajemen berdasarkan fungsinya masing-masing dan mengikuti satu tahapan tertentu dalam pelaksanaannya. Fungsi-fungsi pokok

manajemen menurut George R. Terry yang dikutip oleh Herujito (2006:27) membentuk manajemen sebagai salah satu proses sebagai berikut:

a. Perencanaan (*Planning*)

Kegiatan yang menentukan berbagai tujuan dan penyebab tindakan-tindakan selanjutnya. Sedangkan menurut Tisnawati (2006:96) bahwa perencanaan (*planning*) merupakan proses dasar yang digunakan untuk memilih tujuan dan menentukan bagaimana tujuan tersebut akan dicapai. Menurut Herujito (2006:84) perencanaan berisi perumusan tindakan-tindakan yang dianggap perlu untuk mencapai tujuan yang ditetapkan.

Pada perencanaan terdapat tahapan-tahapan dasar dalam proses perencanaan yang menurut Stoner yang dikutip Herujito (2006:89) antara lain:

- 1) Menetapkan tujuan atau seperangkat tujuan
Perencanaan pertama-tama harus menetapkan apa yang dibutuhkan atau diinginkan oleh suatu organisasi sehingga sumber daya organisasi tidak terpecah dan dapat digunakan secara efektif dan efisien.
- 2) Mengidentifikasi situasi atau keadaan saat ini
Informasi keadaan organisasi saat ini tentang berapa jauhkah jarak organisasi dari sasarannya, sumber daya yang dimiliki, data keuangan dan statistik harus dirumuskan sehingga langkah selanjutnya dapat dilakukan dengan lancar.
- 3) Mengidentifikasi hal-hal yang membantu dan menghambat tujuan
Dengan menganalisis faktor-faktor eksternal dan internal organisasi dapat diketahui faktor-faktor yang membantu pencapaian tujuan dan menimbulkan masalah. Pengetahuan tentang faktor-faktor ini membantu perencana dalam meramalkan situasi di masa mendatang.

4) Mengembangkan rencana atau perangkat tindakan untuk mencapai tujuan

Langkah ini melibatkan berbagai alternatif arah tindakan untuk mencapai sasaran, mengevaluasi alternatif-alternatif yang ada dan memilih yang paling sesuai atau menguntungkan di antara alternatif tersebut.

Dengan demikian kunci keberhasilan dalam suatu pengelolaan atau manajemen tergantung atau terletak pada perencanaannya. Perencanaan merupakan suatu proses dan kegiatan pimpinan (*manager*) yang terus menerus, artinya setiap kali timbul sesuatu yang baru. Perencanaan merupakan langkah awal setiap manajemen. Perencanaan merupakan kegiatan yang akan dilakukan di masa depan dalam waktu tertentu untuk mencapai tujuan tertentu pula. Sebuah perencanaan yang baik adalah yang rasional, dapat dilaksanakan dan menjadi panduan langkah selanjutnya. Oleh karena itu, perencanaan tersebut sudah mencapai permulaan pekerjaan yang baik dari proses pencapaian tujuan organisasi.

b. Pengorganisasian (*Organizing*)

Kegiatan membagi pekerjaan di antara anggota kelompok dan membuat ketentuan dalam hubungan-hubungan yang diperlukan. Dalam suatu organisasi dituntut adanya kerja sama antara dua orang lebih untuk mencapai tujuan secara efektif dan efisien. Organisasi merupakan suatu proses untuk merancang struktur formal, pengelompokkan dan mengatur serta membagi tugas-tugas atau pekerjaan diantara para anggota organisasi agar tujuan organisasi dapat tercapai. Untuk mencapai tujuan tersebut maka

perlu dipilih orang yang memiliki kemampuan dan kompetensi dalam melaksanakan tugas. Oleh karena itu, perlu memilih dan menentukan orang yang akan dipercaya atau diposisikan dalam posisi tersebut.

Menurut Stoner, Freeman, dan Gilbert yang dikutip oleh Tisnawati (2006:152-158) terdapat empat pilar yang menjadi dasar untuk melakukan proses pengorganisasian:

1) Pembagian Kerja (*division of work*)

Dalam perencanaan berbagai kegiatan atau pekerjaan untuk pencapaian tujuan tentunya telah ditentukan. Keseluruhan kegiatan dan pekerjaan yang telah direncanakan tersebut tentunya perlu disederhanakan. Upaya untuk menyederhanakan dari keseluruhan kegiatan dan pekerjaan menjadi lebih sederhana dan spesifik dimana setiap orang akan ditempatkan dan ditugaskan untuk setiap kegiatan yang sederhana dan spesifik tersebut yang dinamakan sebagai pembagian kerja (*division of work*).

2) Pengelompokkan Pekerjaan (*Departementalization*)

Setelah pekerjaan dispesifikasikan, maka kemudian pekerjaan-pekerjaan tersebut dikelompokkan berdasarkan kriteria tertentu yang sejenis. Proses pengelompokkan dan penamaan bagian atau kelompok pekerjaan menurut kriteria tertentu disebut *departementalization*.

3) Penentuan Relasi Antar bagian dalam Organisasi (*Hierarchy*)

Ada dua konsep penting dalam proses penentuan hierarki ini, yaitu *span of management control* dan *chain of command*. *Span of management control* terkait dengan jumlah orang atau bagian di bawah suatu departemen yang akan bertanggung jawab kepada departemen atau bagian tertentu. Langkah selanjutnya adalah menentukan *chain of command*, yang menjelaskan bagaimana batasan kewenangan dibuat dan siapa dan bagian mana akan melapor ke bagian mana. *Chain of command* juga menunjukkan garis perintah dalam sebuah organisasi dari hierarki yang paling tinggi misalnya hingga hierarki yang paling rendah.

4) Koordinasi (*Coordination*)

Koordinasi adalah proses dalam mengintegrasikan seluruh aktivitas dari berbagai departemen atau bagian dalam organisasi agar tujuan organisasi bisa tercapai secara efektif. Tanpa koordinasi, berbagai kegiatan yang dilakukan disetiap bagian organisasi tidak akan terarah dan cenderung hanya membawa misi masing-masing bagian. Dikhawatirkan, tidak terkoordinasinya setiap bagian pada giliran berikutnya justru akan menghambat organisasi dalam mencapai tujuannya.

c. Pelaksanaan (*Actuating*)

Dari seluruh rangkaian proses pengelolaan, pelaksanaan (*actuating*) merupakan fungsi manajemen yang paling utama. Dalam fungsi perencanaan dan pengorganisasian lebih banyak berhubungan dengan aspek-aspek abstrak proses manajemen, sedangkan fungsi *actuating* justru lebih menekankan pada kegiatan yang berhubungan langsung dengan orang-orang dalam organisasi. Fungsi *actuating* dalam manajemen adalah kegiatan menggerakkan anggota-anggota kelompok untuk melaksanakan pekerjaan sesuai dengan tugas masing-masing.

Menurut Hasibuan (2011:183) fungsi pengarahan (*directing* = *actuating* = *leading* = penggerakan) adalah fungsi manajemen yang terpenting dan paling dominan dalam proses manajemen. Pengarahan adalah mengarahkan semua karyawan agar mau bekerja sama dan bekerja efektif dalam mencapai tujuan. Fungsi ini baru dapat diterapkan setelah rencana, organisasi, dan karyawan ada. Pengarahan berarti para manajer mengarahkan, memimpin dan mempengaruhi bawahan. Manajer tidak melakukan semua kegiatan sendiri, tetapi menyelesaikan tugas-tugas

esensial melalui orang-orang lain. Mereka juga tidak sekedar memberikan perintah, tetapi menciptakan iklim yang dapat membantu para bawahan melakukan pekerjaan secara paling baik. Fungsi pengarahan adalah suatu fungsi kepemimpinan manajer untuk meningkatkan efektifitas dan efisiensi kerja secara maksimal serta menciptakan lingkungan kerja yang sehat, dinamis dan lain sebagainya.

Lebih lanjut, Hasibuan (2011: 184-197) menegaskan ada pokok-pokok masalah yang dipelajari pada fungsi pengarahan ini yang antara lain:

- 1) *Tingkah Laku Manusia (human behavior)*
Manajemen adalah mencapai tujuan melalui kegiatan-kegiatan orang lain. Ini berarti pimpinan menyuruh para bawahannya untuk mengerjakan sebagian dari tugas-tugasnya dalam mencapai tujuan perusahaan. Tingkah laku manusia dapat kita ketahui dengan mempelajari psikologi, sosiologi, antropologi, psikologi sosial, dan psikologi manajemen.
- 2) *Hubungan Manusiawi (human relations)*
Hubungan manusiawi (*human relations*) adalah hubungan antara orang-orang yang dilakukan dalam suatu organisasi. Jadi bukan hubungan dalam arti kekeluargaan. Hubungan manusiawi ini tercipta serta didorong oleh kebutuhan dan kepentingan yang sama, misalnya untuk memperoleh pendapatan, keamanan, kekuatan, dan lain sebagainya.
- 3) *Komunikasi (communication)*
Komunikasi merupakan hal yang terpenting dalam manajemen, karena proses manajemen baru terlaksana, jika komunikasi dilakukan. Pemberian perintah, laporan, informasi, berita, saran, dan menjalin hubungan-hubungan hanya dapat dilakukan dengan komunikasi saja, tanpa komunikasi proses manajemen tidak akan terlaksana.

4) Kepemimpinan (*leadership*)

Kepemimpinan merupakan intisari manajemen. Dengan kepemimpinan yang baik, proses manajemen akan berjalan lancar dan karyawan bergairah melaksanakan tugasnya-tugasnya. Gairah kerja, produktivitas kerja, dan proses manajemen suatu perusahaan akan baik, jika tipe, gaya, gaya atau *style* kepemimpinan yang diterapkan manajernya baik. *Leader* adalah orangnya, sedangkan *leadership* ialah gaya atau *style* seseorang manajer untuk mengarahkan, mengkoordinasikan, dan membina para bawahannya agar mau bekerja sama dan bekerja produktif mencapai tujuan perusahaan.

d. Pengawasan (*Controlling*)

Kegiatan untuk menyesuaikan antara pelaksanaan dan rencana-rencana yang telah ditentukan. Fungsi pengawasan (*controlling*) adalah fungsi terakhir dalam proses manajemen. Fungsi ini sangat penting dan sangat menentukan pelaksanaan proses manajemen, karena itu harus dilakukan dengan sebaik-baiknya. Dalam proses pengawasan, tentu ada tahap-tahap yang harus dilalui dalam menjalankan proses tersebut. Menurut Hasibuan (2011: 245) langkah-langkah proses pengawasan adalah sebagai berikut:

- 1) Menentukan standart-standart yang akan digunakan dasar pengawasan.
- 2) Mengukur pelaksanaan atau hasil yang telah dicapai.
- 3) Membandingkan pelaksanaan atau hasil dengan standart dan menentukan penyimpangan jika ada.
- 4) Melakukan tindakan perbaikan, jika terdapat penyimpangan agar pelaksanaan dan tujuan sesuai dengan rencana.

Dengan demikian dapat disimpulkan pelaksanaan fungsi perencanaan merupakan proses awal dari suatu kegiatan pengelolaan yang keberadaannya sangat diperlukan dalam memberikan arahan atau patokan dalam suatu

kegiatan, kemudian fungsi pengorganisasian berkaitan dengan penyatuan seluruh sumber daya yang ada untuk bersinergi dalam mempersiapkan pelaksanaan kegiatan. Tahap berikutnya fungsi pengarahan dan pelaksanaan kegiatan yang selalu berpedoman pada perencanaan yang telah ditetapkan. Tahap terakhir adalah fungsi pengawasan yang meliputi kegiatan *monitoring* dan evaluasi tersebut, dapat dilakukan perbaikan selama kegiatan berlangsung atau memperbaiki program kegiatan berikutnya sehingga tujuan yang telah direncanakan tercapai dengan baik.

F. Badan Usaha Milik Desa

1. Pengertian BUMDes

BUMDes dalam pasal 87 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa dinyatakan bahwa dalam rangka meningkatkan pendapatan masyarakat dan desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa (ayat 1). Badan Usaha Milik Desa dikelola dengan semangat kekeluargaan dan kegotongroyongan (ayat 2). Badan Usaha Milik Desa dapat menjalankan usaha di bidang ekonomi dan/ atau pelayanan umum sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangann (ayat 3). Selanjutnya pengertian tentang BUMDes dalam Pasal 1 ayat (6) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 39 Tahun 2010 tentang Badan Usaha Milik Desa, menyatakan bahwa BUMDes adalah usaha desa yang dibentuk/didirikan oleh pemerintah desa yang kepemilikan modal dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah desa dan masyarakat. Sedangkan

menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan FE UB (2007:4), Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah lembaga usaha desa yang dikelola oleh masyarakat dan pemerintahan desa dalam upaya memperkuat perekonomian desa dan dibentuk berdasarkan kebutuhan dan potensi desa.

Sebagai salah satu lembaga ekonomi yang beroperasi di pedesaan, BUMDes harus memiliki perbedaan dengan lembaga ekonomi pada umumnya. Ini dimaksudkan agar keberadaan dan kinerja BUMDes mampu memberikan kontribusi yang signifikan terhadap peningkatan kesejahteraan warga desa. Disamping itu, supaya tidak berkembang sistem usaha kapitalistis di pedesaan yang dapat mengakibatkan terganggunya nilai-nilai kehidupan bermasyarakat. Terdapat 7 (tujuh) ciri utama yang membedakan BUMDes dengan lembaga ekonomi komersial pada umumnya yaitu:

- a. Badan usaha ini dimiliki oleh desa dan dikelola secara bersama;
- b. Modal usaha bersumber dari desa (51%) dan dari masyarakat (49%) melalui penyertaan modal (saham atau andil);
- c. Operasionalisasinya menggunakan falsafah bisnis yang berakar dari budaya lokal (*local wisdom*);
- d. Bidang usaha yang dijalankan didasarkan pada potensi dan hasil informasi pasar;
- e. Keuntungan yang diperoleh ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan anggota (penyertaan modal) dan masyarakat melalui kebijakan desa (*village policy*);
- f. Difasilitasi oleh Pemerintah, Pemprov, Pemkab, dan Pemdes;
- g. Pelaksanaan operasionalisasi dikontrol secara bersama (Pemdes, BPD, anggota).

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan FE UB, 2007:4-5)

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa yang dimaksud dengan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah suatu badan usaha yang didirikan atau dibentuk secara bersama oleh masyarakat dan

pemerintah desa dalam rangka memperoleh keuntungan bersama sebagai salah satu sumber Pendapatan Asli Desa (PADes).

2. Tujuan Pendirian BUMDes

Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (2007:5), terdapat empat tujuan utama pendirian BUMDs adalah:

- a. Meningkatkan perekonomian desa;
- b. Meningkatkan pendapatan asli desa;
- c. Meningkatkan pengolahan potensi desa sesuai dengan kebutuhan masyarakat;
- d. Menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi pedesaan.

Pendirian dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) adalah merupakan perwujudan dari pengelolaan ekonomi produktif desa yang dilakukan secara *kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntabel* dan *sustainable*. Oleh karena itu perlu upaya serius untuk menjadikan pengelolaan badan usaha tersebut dapat berjalan secara efektif, efisien, profesional dan mandiri.

Untuk mencapai tujuan BUMDes dilakukan dengan cara memenuhi kebutuhan (produktif dan konsumtif) masyarakat melalui pelayanan distribusi barang dan jasa yang dikelola masyarakat dan Pemerintah Desa. Pemenuhan kebutuhan ini diupayakan tidak memberatkan masyarakat, mengingat BUMDes akan menjadi usaha desa yang paling dominan dalam menggerakkan ekonomi desa. Lembaga ini juga dituntut untuk mampu memberikan pelayanan kepada non anggota (di luar desa) dengan menempatkan harga dan pelayanan yang berlaku standar pasar. Artinya

terdapat mekanisme kelembagaan/tata aturan yang disepakati bersama, sehingga tidak menimbulkan distorsi ekonomi di pedesaan disebabkan usaha yang dijalankan oleh BUMDes.

Dinyatakan di dalam undang-undang bahwa BUMDes dapat didirikan sesuai dengan kebutuhan dan potensi desa. Apa yang dimaksud dengan “kebutuhan dan potensi desa” adalah:

- a. Kebutuhan masyarakat terutama dalam pemenuhan kebutuhan pokok;
 - b. Tersedia sumber daya desa yang belum dimanfaatkan secara optimal terutama kekayaan desa dan terdapat permintaan di pasar;
 - c. Tersedia sumberdaya manusia yang mampu mengelola badan usaha sebagai aset penggerak perekonomian desa;
 - d. Adanya unit-unit usaha yang merupakan kegiatan ekonomi warga masyarakat yang dikelola secara parsial dan kurang terakomodasi;
- (Sumber:Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007:6)

Keterlibatan pemerintah desa sebagai penyerta modal terbesar BUMDes atau sebagai pendiri bersama masyarakat diharapkan mampu memenuhi Standart Pelayanan Minimal (SPM), yang diwujudkan dalam bentuk perlindungan (proteksi) atas intervensi yang merugikan dari pihak ketiga (baik dari dalam pembentukan BUMDes sebagai badan hukum yang berpijak pada tata aturan perundangan yang berlaku, serta sesuai dengan kesepakatan yang terbangun di masyarakat desa. pengaturan lebih lanjut mengenai BUMDes diatur melalui Peraturan Daerah (Perda) setelah memperhatikan peraturan di atasnya. Melalui mekanisme *”self help”* dan *”member-base”*, maka BUMDes juga merupakan perwujudan partisipasi masyarakat desa secara keseluruhan, sehingga tidak menciptakan model usaha yang dihegemoni oleh kelompok tertentu ditingkat desa. Artinya, tata aturan ini terwujud dalam mekanisme kelembagaan yang solid. Penguatan

kapasitas kelembagaan akan terarah pada adanya tata aturan yang mengikat seluruh anggota (*one for all*).

3. Pengelolaan BUMDes

Berdasarkan uraian di atas maka dapat disimpulkan bahwa tujuan pendirian BUMDes adalah sebagai suatu badan usaha yang dapat memberdayakan berbagai potensi usaha masyarakat di desa, mendukung pelaksanaan pembangunan di desa dan menjadi tulang punggung pertumbuhan dan pemerataan ekonomi desa. Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan (2007), pengelolaan BUMDes harus dijalankan dengan menggunakan prinsip *kooperatif, partisipatif, emansipatif, transparansi, akuntable, dan sustainable*, dengan mekanisme *member-base* dan *self help* yang dijalankan secara profesional dan mandiri. Berkenaan dengan hal itu, untuk membangun BUMDes diperlukan informasi yang akurat dan tepat tentang karakteristik ke-lokal-an, termasuk ciri sosial-budaya masyarakatnya dan peluang pasar dari produk (barang dan jasa) yang dihasilkan.

BUMDes sebagai badan usaha yang dibangun atas inisiatif masyarakat dan menganut asas mandiri, harus mengutamakan perolehan modalnya berasal dari masyarakat dan Pemdes. Meskipun demikian, tidak menutup kemungkinan BUMDes dapat memperoleh modal dari pihak luar, seperti dari Pemerintah Kabupaten atau pihak lain, bahkan dapat pula melakukan pinjaman kepada pihak ke tiga, sesuai peraturan perundang-undangan.

Pengaturan lebih lanjut mengenai BUMDes tentunya akan diatur melalui Peraturan Daerah (Perda). BUMDes didirikan dengan tujuan yang jelas. Tujuan tersebut, akan direalisasikan diantaranya dengan cara memberikan pelayanan kebutuhan untuk usaha produktif terutama bagi kelompok miskin di pedesaan, mengurangi praktek *ijon (rente)* dan pelepasan uang, menciptakan pemerataan kesempatan berusaha, dan meningkatkan pendapatan masyarakat desa. Hal penting lainnya adalah BUMDes harus mampu mendidik masyarakat membiasakan menabung, dengan cara demikian akan dapat mendorong pembangunan ekonomi masyarakat desa secara mandiri.

Pengelolaan BUMDes, diprediksi akan tetap melibatkan pihak ketiga yang tidak saja berdampak pada masyarakat desa itu sendiri, tetapi juga masyarakat dalam cakupan yang lebih luas (Kabupaten). Oleh sebab itu, pendirian BUMDes yang diinisiasi oleh masyarakat harus tetap mempertimbangkan keberadaan potensi ekonomi desa yang mendukung, pembayaran pajak di desa, dan kepatuhan masyarakat desa terhadap kewajibannya. Kesemua ini menuntut keterlibatan pemerintah kabupaten. Karakteristik masyarakat desa yang perlu mendapat pelayanan utama BUMDes adalah:

- a. Masyarakat desa yang dalam mencukupi kebutuhan hidupnya berupa pangan, sandang dan papan, sebagian besar memiliki mata pencaharian di sektor pertanian dan melakukan kegiatan usaha ekonomi yang bersifat usaha informal;
- b. Masyarakat desa yang penghasilannya tergolong sangat rendah, dan sulit menyisihkan sebagian penghasilannya untuk modal pengembangan usaha selanjutnya;

- c. Masyarakat desa yang dalam hal tidak dapat mencukupi kebutuhan hidupnya sendiri, sehingga banyak jatuh ke tangan pengusaha yang memiliki modal lebih kuat;
- d. Masyarakat desa yang dalam kegiatan usahanya cenderung diperburuk oleh sistem pemasaran yang memberikan kesempatan kepada pemilik modal untuk dapat menekan harga, sehingga mereka cenderung memeras dan menikmati sebagian besar dari hasil kerja masyarakat desa.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007)

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa BUMDes sangat bermanfaat bagi masyarakat desa, baik memiliki usaha produktif maupun yang belum memiliki untuk sama-sama mengembangkan ekonomi masyarakat desa secara bersama-sama. Karakter BUMDes sesuai dengan ciri-ciri utamanya, prinsip yang mendasari, mekanisme dan sistem pengelolaanya. Secara umum pendirian BUMDes dimaksudkan untuk:

- a. Meningkatkan pelayanan kepada masyarakat (standar pelayanan minimal), agar berkembang usaha masyarakat di desa.
- b. Memberdayakan desa sebagai wilayah yang otonom berkenaan dengan usaha-usaha produktif bagi upaya pengentasan kemiskinan, pengangguran dan peningkatan PADesa.
- c. Meningkatkan kemandirian dan kapasitas desa serta masyarakat dalam melakukan penguatan ekonomi di desa.

(Sumber: Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan, 2007)

Berdasarkan penjelasan di atas maka dapat disimpulkan bahwa BUMDes memiliki peran yang penting dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat desa dan sebagai kontribusi untuk meningkatkan Pendapatan Asli Desa (PADes) sehingga menunjang program pembangunan di desa.

4. Prinsip-Prinsip BUMDes

Prinsip merupakan suatu acuan yang menjadi dasar dalam melakukan kegiatan. Dalam setiap organisasi prinsip sangat dibutuhkan agar setiap kegiatan pencapaian visi dan misi sesuai dengan dasar-dasar aturan serta nilai-nilai yang ada dalam sebuah organisasi. Salah satunya adalah organisasi seperti BUMDes yang harus memiliki prinsip-prinsip agar dapat menjalankan tugasnya secara profesional, sesuai dengan visi dan misi serta dapat dipertanggung jawabkan. Menurut Pusat Kajian Dinamika Sistem Pembangunan FE UB (2007:13) terdapat 6 (enam) prinsip dalam mengelola BUMDes, yaitu:

- a. *Kooperatif*, Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus mampu melakukan kerjasama yang baik demi pengembangan dan kelangsungan hidup usahanya.
- b. *Partisipatif*, Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus bersedia secara sukarela atau diminta memberikan dukungan dan kontribusi yang dapat mendorong kemajuan usaha BUMDes.
- c. *Emansipatif*, Semua komponen yang terlibat di dalam BUMDes harus diperlakukan sama tanpa memandang golongan, suku dan agama.
- d. *Transparan*, Aktivitas yang berpengaruh terhadap kepentingan masyarakat umum harus dapat diketahui oleh segenap lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.
- e. *Akuntabel*, Seluruh kegiatan usaha harus dapat dipertanggung jawabkan secara teknis maupun administratif.
- f. *Sustainabel*, Kegiatan usaha baru harus dapat dikembangkan dan dilestarikan oleh masyarakat dalam wadah BUMDes.