

## BAB I

### PENDAHULUAN

#### A. Latar Belakang

Pembangunan nasional yang sedang giat-giatnya dilaksanakan oleh negara Indonesia adalah mewujudkan masyarakat yang adil dan makmur, baik secara materil dan spirituil berdasarkan Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945. Sementara orang berpendapat bahwa pembangunan semata-mata adalah pembangunan bidang ekonomi, padahal tujuan sebenarnya adalah untuk mencapai tujuan pembanguna Nasional yaitu masyarakat adil dan makmur. Kita tidak bisa membangun salah satu bidang saja, tetapi semua bidang tersebut harus berjalan seiring supaya masyarakat adil dan makmur bukan hanya sebatas cita-cita. Hal ini penting sebab jika tidak demikian maka akan terjadi ketimpangan-ketimpangan sosial yang pada akhirnya menghambat proses pembangunan itu sendiri.

Pemerataan pembangunanpun wajib dilakukan agar kesejahteraan masyarakat dapat tercapai dan agar ketimpangan-ketimpangan sosial dapat diminimalisir sehingga pembangunan dapat berjalan lancar. Menurut Zaini (2010) di banyak negara, fenomena kesenjangan perkembangan antara wilayah selalu ada sehingga ada wilayah-wilayah yang sudah maju dan berkembang dan ada wilayah-wilayah yang masih kurang berkembang dan tertinggal. Untuk mengatasi kesenjangan itu. setiap negara mencoba melakukan tindakan intervensi untuk mengurangi tingkat kesenjangan antara

wilayah tersebut. Di Indonesia, kesenjangan antar wilayah itu terjadi akibat kebijakan pembangunan yang bersifat sentralistik. Dengan kebijakan pembangunan yang sentralistik ini berdampak pada disparitas dan ketidakmerataan pembangunan antara satu kawasan dengan kawasan/daerah lainnya. Masalah krusial dalam pengembangan wilayah adalah terkonsentrasi kegiatan ekonomi di pulau Jawa dan wilayah tertentu di luar Jawa, ketidakmerataan akses masyarakat terhadap pemanfaatan sumberdaya wilayah, tingginya tingkat kemiskinan di pedesaan dan masih besarnya kesenjangan perkembangan antar wilayah dan antara desa dan kota.

Choirie (dalam Zaini (2010)) mengatakan bahwa:

“Salah satu faktor terjadi kesenjangan antara desa dan kota karena pembangunan ekonomi sebelumnya cenderung bias kota (*urban bias*). Akibat pembangunan yang bias perkotaan itu maka sektor pertanian, yang identik dengan ekonomi perdesaan, terus merosotnya sumbangannya terhadap produk domestik bruto (PDB). Dibandingkan dengan pertumbuhan sektor industri dan jasa, yang identik dengan ekonomi perkotaan, sektor pertanian terus mengalami ketertinggalan.”

Sebagaimana yang dimaksud dalam pasal 18 UUD 1945, desa adalah kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum, yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.

Tuntutan akan keberhasilan pembangunan desa merupakan sesuatu yang tidak terelakkan lagi seiring dengan perjalanan waktu dan perkembangan zaman, hal ini dipengaruhi oleh gaya hidup masyarakat yang semakin kritis dalam menilai sesuatu termasuk juga yang berhubungan dengan pelaksanaan pembangunan desa yang diselenggarakan oleh pemerintah

Kata “desa” sendiri berasal dari bahasa India yaitu “*swadest*” yang berarti tempat asal, tempat tinggal, negeri asal, atau tanah leluhur yang merujuk pada satu kesatuan hidup, dengan satu kesatuan norma, serta memiliki batas yang jelas Soetardjo dalam (Wasistiono dan Tahir, 2007 :7).

Secara historis desa merupakan cikal bakal terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Negara ini terbentuk. Struktur sosial sejenis desa, masyarakat adat dan lain sebagainya telah menjadi institusi sosial yang mempunyai posisi sangat penting. Desa merupakan institusi yang otonom dengan tradisi, adat istiadat dan hukumnya sendiri serta relatif mandiri. Hal ini antara lain ditunjukkan dengan tingkat keragaman yang tinggi membuat desa mungkin merupakan wujud bangsa yang paling kongkrit. (HAW. Widjaja: 2008: 3)

Tentang pengertian desa tersebut, lebih lanjut Unang Sunardjo dalam Wasistiono dan Tahir (2007 : 10) menjelaskan bahwa :

“Desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum berdasarkan Adat dan Hukum Adat yang menetap dalam suatu wilayah tertentu batas-batasnya, memiliki ikatan lahir batin yang sangat kuat, baik karena seketurunan maupun karena sama-sama memiliki susunan pengurus yang dipilih bersama, memiliki kekayaan dalam jumlah tertentu dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri”

Kebanyakan orang memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang lebih terbelakang dari pada kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa setempat yang begitu kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya sektor pertanian. Bahkan terdapat kesan bahwa desa merupakan tempat tinggal para petani.

Kewenangan desa mencakup kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa. Kewenangan yang oleh peraturan perundang-undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemerintah serta tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah propinsi serta pemerintah kabupaten. Sumber keuangan desa terdiri dari pendapatan asli desa, bantuan dari pemerintah kabupaten, dan pemerintah propinsi serta sumber penerimaan pinjaman desa serta sumber-sumber pendapatan yang lain. Pendapatan Asli Desa (PADes) meliputi; kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi desa, hasil gotong royong, hasil usaha desa, dan pendapatan lain yang sah. Sementara itu yang dimaksud bantuan dari pemerintah kabupaten meliputi bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sumber pendapatan desa sebagai mana tersebut diatur dan dikelola dalam Anggaran dan Pendapatan Desa yang setiap tahunnya ditetapkan oleh Kepala Desa.

Sesuai dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, sumber pendapatan desa terdiri dari :

1. Pendataan asli desa
2. Hasil dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota
3. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota
4. Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga

Apabila melihat dari sisi keuangan desa dari sisi perspektif Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 sampai dengan Undang-Undang Nomor 22

Tahun 1999, pemerintah belum berpihak sepenuhnya atau tidak memperhatikan kebutuhan keuangan desa karena sumber pendapatan desa dari Pemerintah Daerah diberikan dalam jumlah yang sama dan tidak ada indikator-indikator yang dijadikan pedoman untuk memberikan bantuan dana pada desa. Padahal ada beberapa hal yang menyebabkan desa membutuhkan dana yang memadai, yaitu :

1. Desa memiliki APBDes yang kecil dan sumber pendapatannya sangat tergantung pada bantuan, yang sangat kecil pula.
2. Kesejahteraan masyarakat desa rendah sehingga sulit bagi desa mempunyai Pendapatan Asli Desa (PADes) yang tinggi.
3. Rendahnya dana operasional desa untuk menjalankan pelayanan.
4. Tidak kalah penting bahwa banyak program pembangunan masuk kedesa, tetapi hanya dikelola oleh dinas. Program semacam itu menimbulkan kritikan karena program tersebut tidak memberikan akses pembelajaran bagi desa, sehingga tidak sejalan dengan desa dan masyarakatnya.

Dalam peraturan pemerintah yang mengatur desa, Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 makin memperjelas kedudukan keuangan desa dengan menyebutkan presentase bagi hasil. Dalam peraturan tersebut dijelaskan bahwa dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota yang dalam pembagiannya untuk tiap desa dibagikan secara proporsional yang disebut sebagai Alokasi Dana Desa (ADD).

Kebijakan Alokasi Dana Desa(ADD) sangat relevan dengan perspektif yang menempatkan desa sebagai basis partisipasi. Desa mempunyai pengalaman panjang didalam mengembangkan pemerintahan yang sesuai dengan kebutuhan warganya. Desa juga memiliki sumber daya lokal yang dapat menjamin berjalannya pemerintahan. Potensi partisipasi yang tinggi dari warga juga dapat ditumbuhkan, masyarakat mempunyai modal sosial yang tinggi untuk mendukung dan mengontrol jalannya pemerintahan. Oleh karena itu program Alokasi Dana Desa(ADD) merupakan program yang memfokuskan kepada dua kegiatan, yaitu penyelenggaraan desa dan pemberdayaan masyarakat. Dengan rincian 40% untuk pemerintahan desa dan 60% untuk pemberdayaan masyarakat.

Untuk pemberdayaan masyarakat sendiri terdapat 3 (tiga) komponen yang menjadi prioritas, yaitu pemberdayaan ekonomi, pemberdayaan lingkungan dan pemberdayaan sosial. Dalam pemberdayaan ekonomi lebih ditekankan pada pengembangan usaha skala kecil, seperti pengembangan unit ekonomi desa, pengembangan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) dan optimalisasi pemanfaatan potensi lokal. Untuk pemberdayaan lingkungan lebih diutamakan pada pengadaan sarana dan prasarana baik di bidang ekonomi maupun sosial yang dapat mendorong percepatan kemajuan desa. Sedangkan untuk pemberdayaan sosial lebih ditekankan pada utamanya di bidang pendidikan masyarakat, kesehatan masyarakat, dan pemberdayaan institusi lembaga masyarakat seperti PKK, Posyandu, Karang Taruna dan lain-lain.

Dari pemikiran di atas, kebutuhan pemberdayaan masyarakat menjadi hal yang mendesak untuk dilakukan apalagi bila dikaitkan dengan perkembangan global yang menuntut kesiapan masing-masing negara untuk mampu berkompetensi dan diperlakukan suatu upaya pembangunan yang berorientasi pada masyarakat dan memberikan kesempatan untuk terlibat dalam proses pembangunan. Dalam pelaksanaannya program pembangunan desa, peran serta masyarakat sangat diutamakan terutama dalam proses pengambilan keputusan dan pelaksanaan kegiatan yang menyangkut kebutuhan masyarakat desa setempat. Untuk menjamin kepentingan masyarakat, maka aspirasi masyarakat harus tercermin dalam seluruh mekanisme pembangunan, sehingga dapat meningkatkan dan mengembangkan kreativitas masyarakat itu sendiri. Berkaitan dengan hal ini, program Alokasi Dana Desa merupakan suatu program yang memberdayakan masyarakat, dimana masyarakat bukan hanya sebagai obyek, tetapi juga sebagai pelaku pembangunan. Program Alokasi Dana Desa yang bertujuan membangun sarana dan prasarana dasar dapat menciptakan suatu kesempatan atau peluang pada penduduk untuk dapat meningkatkan kemampuan, ketrampilan bahkan pendapatan, karena terdapat lowongan pekerjaan, dengan hal ini masyarakat dapat lebih mengembangkan diri untuk mencapai kemajuan bersama seperti yang dicita-citakan masyarakat.

Berdasarkan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 903/3172/SJ Tanggal 10 Desember 2004, yang menjadi landasan pemikiran Alokasi Dana Desa adalah :

1. Sesuai dengan amanat Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan-kebijakan tentang desa, terutama dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta, peningkatan prakarsa dan pemberdayaan masyarakat desa yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat.
2. UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa keseluruhan belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya memenuhi kewajiban daerah.
3. Hasil penelitian Tim Studi Alokasi Dana Desa di beberapa Kabupaten menunjukkan bahwa pelaksanaan Alokasi Dana Desa dapat meningkatkan peran pemerintah desa dalam memberikan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.
4. Dalam rangka meningkatkan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat, desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota.
5. Perolehan bagian keuangan desa dari Kabupaten/Kota yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa (ADD), yang penyalurannya melalui Kas Desa.
6. Pemberian Alokasi Dana Desa merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Berkaitan dengan uraian tersebut diatas dan untuk mengetahui lebih lanjut tentang pelaksanaan Alokasi Dana Desa di daerah Kabupaten Nganjuk maka peneliti mengambil judul **“Pengelolaan Alokasi Dana Desa Untuk Pemberdayaan Masyarakat” (Studi Pada Desa Godean Kecamatan Loceret Kabupaten Nganjuk).**

## **B. Perumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang diatas, maka dirumuskan masalah sebagai berikut :

1. Bagaimanakah pengelolaan Alokasi Dana Desa di desa Godean Kecamatan Loceret Kabupaten Nganjuk dalam pemberdayaan masyarakat?
2. Faktor pendorong dan penghambat apa yang membuat lancarnya pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa Godean Kecamatan Loceret Kabupaten Nganjuk?

### **C. Tujuan Penelitian**

Berdasarkan rumusan masalah yang dikemukakan di atas, maka tujuan penelitian tersebut adalah sebagai berikut :

1. Untuk mendiskripsikan secara mendalam serangkaian proses kegiatan yang dilakukan dalam pengelolaan Alokasi Dana Desa pada pemerintahan desa Godean.
2. Untuk menemukan dan mendiskripsikan kendala-kendala yang dihadapi selama pengelolaan Alokasi Dana Desa di desa Godean Kecamatan Loceret Kabupaten Nganjuk

### **D. Kontribusi Penelitian**

Dengan melihat segala aspek yang ada untuk penelitian ini memiliki kegunaan, yaitu :

### 1. Kegunaan Teoritis

Dapat memberikan sumbangan kajian dalam studi administrasi publik, terutama mengenai pemerintahan desa dalam kaitannya dengan konteks perimbangan keuangan Kabupaten ke desa. Penelitian ini juga diharapkan memberikan kontribusi bagi peneliti sendiri sebagai bekal wawasan dan pengetahuan dalam mengembangkan kemampuan berfikir dan belajar menganalisa fenomena dan permasalahan yang muncul dalam pemberdayaan masyarakat. Selain itu juga memberikan kontribusi referensif dan sumbangan informasi komparatif bagi peneliti lain yang berkaitan dengan perwujudan dan pengembangan pemberdayaan masyarakat.

### 2. Kegunaan Praktis

Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran kepada pemerintah Kabupaten Nganjuk dan jajarannya. Pemerintahan desa dan seluruh stake holder yang terlibat dalam pelaksanaan Alokasi Dana Desa, termasuk mengatasi permasalahan yang dihadapi. Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan alternatif lain dalam menentukan arah dan sasaran di dalam pengembangan pemberdayaan masyarakat.

## E. Sistematika Penulisan

### 1. BAB I : PENDAHULUAN

Dalam Bab Pendahuluan terdiri dari latar belakang, perumusan masalah, tujuan penelitian, kontribusi penelitian serta sistematika pembahasan.

### 2. BAB II : KAJIAN PUSTAKA

Dalam Bab II ini diuraikan tentang teori-teori, buku maupun jurnal yang relevan dengan kajian penelitian terkait dengan Alokasi Dana Desa dan Pemberdayaan Masyarakat.

### 3. BAB III : METODE PENELITIAN

Dalam Bab III ini diuraikan mengenai langkah-langkah penelitian diawali dari : jenis penelitian, fokus penelitian, lokasi dan situs penelitian, jenis dan sumber data, teknik pengumpulan data, dan teknik analisis data.

### 4. BAB IV : HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dalam Bab IV ini diuraikan tentang gambaran umum lokasi penelitian, penyajian data serta analisis dan interpretasi data.

### 5. BAB V : KESIMPULAN DAN SARAN

Pada Bab V ini akan diuraikan tentang kesimpulan yaitu temuan pokok penelitian sesuai dengan tujuan penelitian serta saran-saran yang terkait dengan hasil penelitian yang selanjutnya dapat digunakan sebagai rekomendasi pada penelitian selanjutnya.

UNIVERSITAS BRAWIJAYA

