BAB 1

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Desa merupakan wilayah terkecil dari negara yang dikelola secara formal dan mandiri oleh kelompok masyarakat yang berdiam di dalamnya dengan aturan-aturan yang disepakati bersama dengan tujuan menciptakan ketersatuan, kebahagian, dan kesejahteraan bersama yang di anggap menjadi hak dan tanggung jawab bersama kelompok masyarakat tersebut. Secara umum masyarakat desa bertempat tingga di suatu wilayah administrasi yang setiap penduduk saling mengenal dan masih didominasi nilai-nilai luhur dari penduduk desa tersebut. Desa sebagai tempat hidup masyarakat didominasi oleh mata pencaharian petani, wiraswasta, dan pegawai negeri sehingga desa bersifat homogen.

Desa merupakan kesatuan hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentngan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul adat istiadat yang diakui dalam pemerintahan NKRI (UU No. 23 tahun 2004 pasal 1 ayat 12). Dalam undang-undang yang khusus mengeanai desa, menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang mengatur pemerintahan, kepentingan masyarakat desa dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia di selengagarakan oleh pemerintahan desa (UU No. 6 tahun 2014 pasal 1 dan 2). Rumusan tersebut selaras dengan pendapat berikut:

Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Rumusan ini berbeda dengan UU No. 5 tahun 1979 yang menyebutkan, bahwa pemerintah terdiri atas kepala desa dan lembaga masyarakat desa. Lembaga masyarakat desa adalah semacam badan perwakilan desa, tapi karena LMD di pimpin oleh kepala desa maka kedudukan, peran, fungsi, dan fungsi pokonya tidak jelas lemabaga dengan fungsi legislatif atau eksekutif. UU No. 22 tahun 1999 membedakan secara tegas peran badan kepala desa dan BPD. Kepala desa adalah pelaksanan kebijakan sedangkan Badan Permusywaratan Desa atau BPD adalah lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (Kebijakan Desa). Jadi, BPD merupakan badan seperti DPRD kecil di desa (Nurcholis, 2005: 137).

Pemerintahan desa di pimpin oleh kepala desa yang di bantu oleh sekertaris desa dan seperangkat desa. Perangkat desa terdiri atas kepala-kepala urusan, pelaksanaan urusan, dan kepala dusun. Kepala urusan membantu sekertaris desa menyediakan data dan informasi dan

pemberian pelayanan. Pemerintahan desa memiliki unsur penyelenggaraan desa yang melaksanakan urusan rumah tangga desa, menjalankan tugas pembantuan dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten.

Penyelenggaraan pemerintah desa dikelola dengan prinsip otonomi, berwujud pengakuan negara atas esensi kewenangan yang berbasis hak asal-usul atau adat-istiadat setempat. Kewenangan origin ini melekat pada hakikat keberadaan desa sebagai *self-governing community*. Termasuk di dalamnya adalah kewenangan yang bersumber dari hak ulayat (atas tanah) yang dari sisi habitat hukumnya tidak terlepas dari keberadaan komunitas masyarakat hukum adat. Materi muatan asal ini tidak bisa dicabut oleh negara/daerah, lantaran bukan otonomi pemberian yang bersumber dari otoritas supradesa.

Implementasi otonomi bagi desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk mengurus, mengatur, dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, beban tanggung jawab dan kewajiban desa akan bertambah, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggung jawabkan. Pertanggung jawaban yang dimaksud adalah pengelolaan anggaran desa. Pelaksanaan otonomi daerah berdampak pada pergeseran sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi yaitu dari pemerintahan pusat kepada pemerintahan daerah. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintahan pada tingkatan yang lebih rendah lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakat. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintahan pusat dan daerah otonomi yang merupakan kewenangan suatu daerah untuk menyusun, mengatur, dan mengurus daerahnya sendiri tanpa ada campur tangan serta bantuan dari pemerintah pusat. Adanya desentralisasi akan berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah tertinggal dalam suatu negara hingga daerah otonom tersebut dapat mandiri dan secara otomatis dapat memajukan pembangunan nasional (UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah).

Perjalanan ketatanegaraan Republik Indonesia, Desa telah berkembang dalam berbagai bentuk sehingga perlu dilindungi dan diberdayakan agar menjadi kuat, maju, mandiri, dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan dan pembangunan menuju masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera. Desa dalam susunan dan tata cara penyelenggaraan pemerintahan perlu diatur tersendiri dengan undang-undang. Undang-undang yang mengatur tentang desa di atur dalam (UU No 6 tahun 2014). Pada tingkat

desa, pemerintahan desa diberikan kewenangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU No 6 tahun 2014 pasal 1 ayat 14).

Peraturan pelaksanaanya menegaskan dengan pemerintah desa lebih mandiri dalam mengelola pemerintahan dan berbagai sumber daya alam yang dimiliki, termasuk di dalamnya pengelolaan keuangan dan kekayaan milik desa. Dalam APBN-P 2015 telah dialokasikan Dana Desa sebesar ± Rp 20,776 triliun kepada seluruh desa yang tersebar di Indonesia. Jumlah desa yang ada saat ini sesuai Permendagri 39 Tahun 2015 sebanyak 74.093 desa. Selain Dana Desa, sesuai UU Desa pasal 72, Desa memiliki Pendapatan Asli Desa dan Pendapatan Transfer berupa Alokasi Dana Desa Bagian dari Hasil Pajak dan Retribusi Kabupaten/Kota dan Bantuan Keuangan dari APBD Provinsi/Kabupaten/Kota (UU Nomor 6 Tahun 2014).

Pengelolaan pendapatan asli desa yang seharusnya sesuai dengan undang-undang yang berlaku pada saat ini, tetapi dalam pelaksanaannya banyak terjadi penyimpangan. Penyimpangan tersebut banyak dilakukan oleh kepala desa, antara lain penyimpangan dan APBDes yang tidak sesuai dengan pelaksanaanya, cotohnya yaitu pendapatan kas desa yang di korupsi oleh kepala desa, Selain itu banyak bantuan dari pemerintahan provinsi yang di selewengkan kepala desa. (UU No. 6 tahun 2014). Kepala desa sebagai kepala pemerintahan merupakan pemegang kekuasaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan.

Keuangan desa merupakan semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa (UU No. 6 Tahun 2014 Pasal 71 ayat 1). Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71 ayat (2) bersumber dari:

- 1. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong,dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- 2. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- 3. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- 4. Alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- 5. Bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- 6. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- 7. Lain-lain pendapatan Desa yang sah (Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014).

Salah satu solusi alternatif untuk dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dalam menanggapi kepala pemerintahan desa yang mealakukan penyelewengan terhadap dana desa. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh sakaria dkk (2017: 376). Dalam jurnal *Strengthening Social Capital To Enhance Participationin Public Sector* sebagai berikut :

The Indonesian government has introduced a policy of Village Funds since 2014 through Government Regulation (No. 60 of 2014) on Village Fund from the Indonesian Budget. The village fund to finance priority community development and empowerment. Effective development requires the involvement and real at the beginning of all stakeholders in the drafting of the activities that will affect them. When the people involved feel that their participation is important, the quality, effectiveness and efficiency of development initiatives will increase (Brinkerhoff and Crosby, 2002). In addition, for more than a decade ago there was general agreement that they are influenced by development initiatives have a right to participate in it. Thus, there is a pragmatic and moral justification to implement participatory approaches in designing development programs. More effective forms of participation is direct citizen participation. Because direct citizen participation most often rests on the shoulders of public administrators for successful execution, it is important to know how the citizen and his or her direct involvement are viewed within a particular framework

Pemerintah Indonesia telah memperkenalkan kebijakan Dana Desa sejak 2014 melalui Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa. Dana ini untuk membiayai pengembangan dan pemberdayaan masyarakat prioritas. Pembangunan yang efektif membutuhkan keterlibatan dan nyata di awal semua pemangku kepentingan dalam penyusunan kegiatan yang akan mempengaruhi mereka. Ketika orang-orang yang terlibat merasa bahwa partisipasi mereka penting, kualitas, efektivitas dan efisiensi inisiatif pembangunan akan meningkat (Brinkerhoff dan Crosby, 2002). Selain itu, selama lebih dari satu dekade yang lalu ada kesepakatan umum bahwa mereka dipengaruhi oleh inisiatif pembangunan memiliki hak untuk berpartisipasi di dalamnya. Dengan demikian, ada pembenaran pragmatis dan moral untuk melaksanakan pendekatan partisipatif dalam merancang program-program pembangunan. Bentuk partisipasi yang efektif adalah partisipasi langsung warga negara. Karena partisipasi langsung paling berperan dalam keberhasialan keseluruhan kebijakan.

Hal yang mendasar dari latar belakang pemikiran pelaksanaan otonomi daerah adalah untuk mendorong menumbuhkan prakasa dan kreativitas, meningkatkan peranserta masyarakat, dan mengembangkan peran dan fungsi DPRD. Melalui otonomi daerah memiliki kewenagan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip-prinsip keterbukaan dan partisipasi masyarakat. Sehingga pemerintahan suatu negara pada hakekatnya

mengembangkan fungsi utama yakni fungsi alokasi dana desa.

Kebjiakan dana desa berhasil dilaksanakan relevan dengan penelitian yang berjudul "Upaya Meningkatakan Pendapatan Asli Daerah". Hasilnya penyelenggaraan otonomi daerah yang luas, nyata, dan tanggung jawab diperlukan kewenangan dalam mengali sumber-sumber keuangan sendiri, yang didukung oleh perimbangan keuangan pusat dan daerah pemerintahan. (Sumarauw, 2009)

Kurangnya keterlibatan warga dalam perencanaan dan pelaksanaan program akan meningkatkan rasa kepemilikan. Partisipasi masyarakat diutuhkan untuk membantu kelancaran pelaksanaan proyek yang efektif, pemantauan kegiatan yang adil dan hasil yang berkelanjutan.

Pengembangan Dana Desa perlu dilakuan guna menghindari penyimpangan yang sering dilakukan oleh kepala desa. Hal tersebut di ungkapkan dalam penelitian, Pakdeewu Jureewan (2012: 7-34) dalam jurnal *The Development of Village Fundinto an Integrated Community Financial Institution* sebagai berikut :

Community financial institution is a financial institution of community upgraded from village and urban community fund providing financial services for members who has no opportunity to get access to the common service.

Lembaga keuangan masyarakat adalah lembaga keuangan masyarakat yang ditingkatkan dari dana desa dan masyarakat perkotaan yang menyediakan layanan keuangan bagi anggota yang tidak memiliki kesempatan untuk mendapatkan akses ke layanan umum.

Dengan melihat fenomena tersebut, maka daerah perlu terus-menerus berupaya meningkatkan kemandirian melalui peningkatan PAD yang tentu harus diimbangin dengan peningkatan pelayanan dan perbaikan fasilitas umum didaerahnya. Jumlah dan kenaikan PAD tersebut akan sangat berperan meningkatakn kemandirian suatu daerah untuk tidak tergantung kepada bantuan pusat dan provinsi.

Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi ditetapkan untuk menghidari tindak pidana korupsi yang selama ini terjadi secara meluas yang tidak hanya merugikan keuangan negara, tetapi juga telah merupakan pelanggaran terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat secara luas, sehingga tindak pidana korupsi perlu digolongkan sebagai kejahatan yang pemberantasannya harus dilakukan secara luar biasa untuk lebih menjamin kepastian hukum, menghindari keragaman penafsiran hukum dan memberikan perlindungan terhadap hak-hak sosial dan ekonomi masyarakat, serta perlakuan secara adil dalam memberantas tindak pidana korupsi (Undang-undang No. 31 Tahun 1999). Sehingga pembentukan lembaga keuangan masyarakat

dan Pengembangan Dana Desa Menjadi Lembaga Keuangan Masyarakat Terpadu. Proses sukses mengubah dana desa menjadi lembaga keuangan masyarakat yang sukses dan untuk mempelajari operasi lembaga keuangan masyarakat terpadu yang dapat mengembangkan sumber modal untuk memperkuat masyarakat.

Partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa adalah salah satu bentuk atau cara mengambil bagian menjadi subjek atau aktor dalam pembangunan desa. Hal ini sebagaimana dikemukakan oleh Hasniati dkk (2017:378) sebagai berikut :

Participation of coastal communities in the management of funds is a form or way of taking part to become subject or actors in the coastal village development. The village community can participate in three aspects, (1) on the planning of the development referred to musrenbang, (2) execution or implementation of the program, and (3) the control or supervision of the planning and implementation of programs funded by the village fund budget. Of these three aspects, the form of participation can be shaped; energy, thoughts, facility or equipment and the ability or expertise in certain subject.

Penelitian di atas menegaskan bahwa partisipasi masyarakat pesisir dalam pengelolaan dana dengan cara menjadi subyek atau aktor dalam pembangunan desa. Masyarakat berpartisipasi dalam pada perencanaan yang disebut musrenbang, pelaksanaan atau pelaksanaan program, dan aspek kontrol atau pengawasan pelaksanaan program yang didanai di biayai oleh dana desa. bentuk partisipasi dapat berupa tenaga, pikiran, fasilitas atau peralatan dan kemampuan atau keahlian dalam bidang tertentu yang dimiliki masyarakat.

Partisipasi masyarakat bukan hanya melibatkan masyarakat dalam pembuatan keputusan di setiap program pemerintah, masyarakat juga dilibatkan dalam mengidentifikasi masalah dan pontesi yang ada dimiliki. Apapun bentuknya, partisipasi bertujuan untuk meningkatkan kemampuan setiap orang yang terlibat langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan dengan cara melibatkan mereka dalam pengambilan keputusan dan kegiatan-kegiatan selanjutnya. Partisipasi masyarakat bervariasi, baik dari segi intensitas maupun dari segi bentuknya intensitas ada yang partisipasinya rendah, dan ada pula yang tinggi, sedang dari segi bentuknya ada yang berntuk pemikiran/ide, dan ada pula yang partisipasinya dalam bentuk materi dan uang tunai.

Namun beda dengan data di atas penelitian (Fahlevi Heru dkk,2017:209) yang berjudul "Analisis Problematika Pengelolaan Keuangan Desa" menyatakan kurang berhasil. Hasil identifikasi pengelolaan keuangan di Desa Blang Kolak I, memperlihatkan kendala dan permasalahan terjadi dalam pengelolaan keuangan desa yaitu kualitas SDM, dari segi aspek

pelaporan dan pertanggung jawaban pada Desa Blang Kolak I belum sepenuhnya mentaatinya, dimana laporan pertanggungjawaban akhir realisasi penggunaan dana desa kepada Bupati dan laporan akhir pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBD tidak dilakukan. Seharusnya laporan Pertanggungjawaban ini pada dasarnya adalah laporan realisasi pelaksanaan APBDes yang disampaikan oleh Rejeke pada Bupati setelah tahun anggaran berakhir pada 31 Desember setiap tahun. Laporan pertanggungjawaban ini harus dilakukan oleh Reje paling lambat pada akhir bulan Januari tahun berikutnya.

Sedangkan pada penelitan (Aliamin dkk,2017:208) dalam penelitian yang bejudul "Analisis Problematika Pengelolaan Keuangan Desa" pengelolaan keuangan di Desa Blang Kolak II, kualitas SDM, partisipasi masyarakat dan pengawasan menjadi faktor pendukung keberhasilan pengelolaan keuangan desa yang baik dan benar Pengelolaan keuangan desa Blang Kolak II sudah di kelola dengan baik dan peraturan pengelolaan anggaran dan pembangunannya, secara bertahap telah melaksanakan prinsip *Good Governance* dengan menerapkan prinsip partisipatif, responsif, transparansi. Akuntabilitas dilakukan sejak perencanaan, pelaksanaan, pelaporan hingga pengawasan. Tahapan perencanaan sampai dengan pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan secara teknis maupun administratif sudah dijalankan sesuai ketentuan. Laporan realisasi penggunaan dana hingga pertanggungjawaban telah disampaikan secara tepat waktu baik itu kepada Pemerintah Kabupaten Aceh Tengah maupun kepada masyarakat Blang Kolak II. Asas-asas pengelolaan keuangan desa berhasil terapkan sehingga masyarakat dapat melihat secara terbuka hasil dari pengelolaan keuangan tersebut.

Data kegagalan dan keberhasilan pengelolaan dana desa di atas menarik untuk diteliti lebih lanjut. Berdasakan hal tersebut peneliti ingin mengkaji mengenai partisipasi masyarakat dalam "Pengeloaan Dana Desa di Desa Jeporo" kajian mengenai tahapan perencanaan, peneglolaan dan pelaporan dengan melibatkan masyarakat yang direpresentasikan oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD), apakah pengelolaanya mengakomodir kepentingan dan kebutuhan masyarakat serta sesuai dengan kemampuan operasi desa.

Secara umum untuk aspek pelaksanaan, Desa Blang Kolak I dan Blang Kolak II sudah sepenuhnya didasari oleh peraturan yang ada, dimana Rencana Anggaran Biaya, dilaksanakannya pencatatan pada buku kas pembantu kegiatan dilaksanakan dengan benar. Untuk pelaksanaan aspek Barang/Asset Desa Blang Kolak I dan Desa Blang Kolak II Kecamatan Bebesen Kabupaten Aceh Tengah sudah benar dengan dikerjakannya buku data inventaris Desa.

Ini sesuai dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 32 Tahun 2006 Tanggal 10 Oktober 2006 Tentang Pedoman Administrasi Desa dan Permendagri Nomor 4 Tahun 2007 tanggal 3 Januari 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa.

Penelitian ini sangat relevan bagi penulis sebagai mahasiswa progdi PPKn, FKIP Universita Muhammadiyah Surakarta, selain menambah penegtahuan tentang partisipasi pengelolaan dana desa, penelitian ini juga bermanfaat ketika nanti lulus sebagaiamana ada hubungannya dengan kurikulum progdi PPKn, FKIP Uiversitas Muhammadiyah Surakarta pada mata kuliah Otonomi Daerah dan Pemerintahan Desa semester VI, generasi penerus diharapakan dapat berpacu dalam dunia pendidikan yang mengahasikan hal-hal yang praktis dan efektif mendatangkan materi siap pakai, tanpa di landasi rasa tanggung jawab untuk bela negara, yang sebenarnya mualai saat ini pula dapat dirsakan adanya tantanagan yang sangat dahsyat untuk mengahdapi berbagai kompetitif dalam eraglobalisasi (Sudiyo,2003)

Berdasarkan latar belakang masalah yang dikemukakan diatas, tentang Partisipasi masyarakat ini menarik perhatian penulis untuk melakukan penelitian. Maka penulis mengambil judul "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa. Studi Kasus di Desa Jeporo Kecamatan Jatipurno Kabupaten Wonogiri"

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan uraian diatas, rumusan masalah ini berguna untuk mepermudah dalam melaksanakan penelitian, sehingaa diperoleh data yang sesuai dengan tujuan arah kaitanya dengan judul yang di pilih :

- 1. Bagaimana partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri ?
- 2. Bagaimana kendala yang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri ?
- 3. Bagaimana solusi untuk mengatasi kendala partisipasi masyarakat menegnai pengeloaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri ?

C. Tujuan Penelitian

Dalam penulisan laporan ini kaitanya dengan permasalahan yang ada, tujuan penelitian ini adalah untuk :

- Mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri.
- 2. Mendeskripsikan kendala yang partisipasi masyarakat dalam pengelolaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri.
- 3. Mendeskripsikan solusi untuk mengatasi kendala partisipasi masyarakat menegnai pengeloaan dana desa di desa Jeporo, Kecamatan Jatipurno, Kabupaten Wonogiri.

D. Manfaat Penelitian

- Dari segi teoritis atau aspek keilmuan, hasil penelitian ini diharapakan dapat menjadi kontribusi bagi pengembangan konsep keilmuan khususnya dalam bidang kajian yang berhubungan dengan Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus di Desa Jeporo Kecamatan Jatipurno Kabupaten Wonogiri)
- 2. Dari segi praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat menjadi salah satu referensi dan bahan masukan bagi generasi selanjutnya.