

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **1.1 Latar Belakang Masalah**

Desa merupakan 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 sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 1 ayat 12. Dalam Undang-Undang yang lebih khusus mengenai desa, menegaskan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagaimana tercantum dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 ayat 1. Undang-Undang ini membawa perubahan besar yang mendasar bagi kedudukan dan relasi desa dengan daerah dan pemerintah meliputi aspek kewenangan, perencanaan, pembangunan, keuangan dan demokrasi desa. Melalui Undang-Undang ini, kedudukan desa menjadi lebih kuat. Undang-Undang ini dengan jelas menyatakan bahwa desa dan desa adat mendapat perlakuan yang sama dari pemerintah dan pemerintah daerah. Dalam hal ini, desa diberikan otonomi untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat desa, menetapkan dan mengelola kelembagaan desa serta memiliki kekayaan dan aset.

Otonomi desa merupakan otonomi asli, bulat, dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya, pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan. Bagi desa, otonomi yang dimiliki berbeda dengan otonomi yang dimiliki oleh daerah provinsi maupun daerah kabupaten dan daerah kota. Otonomi yang dimiliki oleh desa adalah berdasarkan asal-usul dan adat istiadatnya, bukan berdasarkan penyerahan wewenang dari pemerintah. Oleh karena itu, eksistensi desa perlu ditegaskan untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun, deregulasi dan penataan desa pasca beberapa kali amandemen terhadap konstitusi negara serta peraturan perundangannya menimbulkan perspektif baru tentang pengaturan desa di Indonesia. Dengan diundangkannya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, sebagai sebuah kawasan yang otonom memang diberikan hak-hak istimewa, diantaranya adalah terkait pengelolaan keuangan dan alokasi dana desa, pemilihan kepala desa serta proses pembangunan desa.

Namun dalam pelaksanaannya, pengaturan mengenai desa belum dapat mewisdomahi segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa termasuk dalam hal kebutuhan anggaran di desa. Selain itu, pelaksanaan pengaturan desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga

menimbulkan kesenjangan antar wilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya. Dewasa ini, desa menjadi salah satu targetan khusus pembangunan nasional. Sebanyak kurang lebih 32.000 (tiga puluh dua ribu) desa di antaranya masuk dalam arsiran daerah yang memerlukan perhatian khusus dimana sebagian besar berada di wilayah timur Indonesia. Melihat banyaknya desa yang tertinggal dari sebagaimana desa normal yang seharusnya, mendorong pemerintah untuk berusaha ekstra dalam memikirkan jalan keluar untuk permasalahan ini. Sejarah yang panjang untuk menempatkan (kembali) posisi desa sebagai suatu daerah yang memiliki sifat istimewa, heterogen, serta kejelasan status serta kepastian hukumnya dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia.

Harus selalu diingat bahwa tiada hak tanpa kewajiban, tiada kewenangan tanpa tanggung jawab dan tiada kebebasan tanpa batas. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggung jawab terhadap NKRI dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia. Pelaksanaan hak, wewenang dan kebebasan otonomi desa menuntut tanggung jawab untuk memelihara integritas, persatuan dan kesatuan bangsa dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia dan tanggung jawab untuk mewujudkan kesejahteraan rakyat yang dilaksanakan dalam koridor peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun secara esensi sebenarnya kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan ditingkat paling bawah, yaitu desa.

Tentunya untuk menjalankan semua itu, maka pemerintah desa perlu mendapatkan dukungan dana. Ini bertujuan supaya pemerintah desa dapat

memberikan pelayanan prima dengan memberdayakan masyarakat untuk berpartisipasi aktif dalam program kegiatan pembangunan baik fisik maupun non fisik sehingga tercapai pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 72 ayat (1) bersumber dari:

- a. Pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara ditransfer ke daerah/desa;
- c. Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, paling sedikit 10% dari pajak dan retribusi daerah;
- d. Alokasi Dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota, paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD ) setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK);
- e. Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/Kota.
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. Lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Sejak tahun 2015, pemerintah memberikan Dana Desa (DD) kepada desa yang bersumber dari APBN yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota. Desa mempunyai hak untuk mengelola kewenangan dan pendanaannya. Namun, sebagai bagian dari NKRI pemerintah desa perlu mendapat supervisi dari level pemerintah di atasnya. Hal ini dikarenakan untuk kedepannya, jumlah DD yang akan diberikan ke desa akan semakin besar sementara kapasitas dan kapabilitas Sumber Daya Manusia (SDM)

dalam pengelolaan keuangan desa masih belum cukup memadai. Selain itu, keterlibatan masyarakat untuk merencanakan dan mengawasi penggunaan dana desa masih dirasa kurang maksimal. Dengan demikian, ini menjadi tugas dan catatan penting tidak hanya bagi pemerintah pusat, tetapi juga bagi pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa serta masyarakat untuk membangun desa secara kolektif.

Pendapatan dana desa tersebut kemudian dialokasikan sesuai dengan ketentuan undang-undang terkait. DD adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat sebagaimana tercantum dalam Peraturan Bupati Sampang Nomor 14 Tahun 2016.

Peraturan Bupati Sampang Nomor 14 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Keuangan Desa menjelaskan Rincian Dana Desa untuk setiap Desa di Kabupaten Sampang Tahun Anggaran 2016, dialokasikan secara merata dan berkeadilan berdasarkan alokasi dasar dan alokasi formula yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa di Kabupaten Sampang.

Dalam kegiatan pemerintah desa didasarkan pada penyelenggaraan tata kelola desa (disingkat penyelenggaraan desa), atau yang dikenal selama ini sebagai Pemerintahan Desa. Kepala Desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (Peraturan Desa). Pengelolaan keuangan desa menjadi wewenang desa yang dijabarkan dalam Peraturan Desa (Perdes) tentang Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APB

Desa). Dengan sumber pendapatan yang berasal dari pendapatan asli desa seperti hasil usaha desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah.

Penyelenggaraan urusan pemerintah yang diselenggarakan oleh pemerintah desa. APB Desa terdiri atas bagian Pendapatan Desa, Belanja Desa dan Pembiayaan. Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Kepala Desa bersama BPD menetapkan APB Desa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Dalam hal ini, pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat memiliki peran yang strategis dalam pengaturan masyarakat desa/kelurahan dan keberhasilan pembangunan nasional.

Dengan bergulirnya dana-dana dari APBN melalui Dana Desa (DD) harus menjadikan desa benar-benar sejahtera. Untuk persoalan Dana Desa saja, meski telah diterapkan sejak Tahun 2015, namun masih banyak yang belum maksimal dalam meningkatkan pembangunan desa. Untuk itu, seharusnya proses transformasi kearah pembangunan desa terus dilaksanakan dan didorong semua elemen untuk menuju Otonomi Desa. Apabila melihat jumlah anggaran yang diberikan kepada desa melalui Dana Desa mencapai Rp 736.211.000.00 untuk Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang, sebagaimana tercantum dalam Lampiran Surat Keputusan Bupati Sampang Nomor : 188.45/11/KEP/434.013/2016, maka muncul pertanyaan apakah desa beserta elemen yang ada sudah mampu melaksanakan pengelolaan anggaran tersebut secara baik.

Hal ini mengingatkan bahwa desa melaksanakan pembangunan hanya mendapat bantuan keuangan yang terbatas dan pengelolaannya masih sangat sentralistis oleh satuan instansi pemerintahan, dan desa mendapatkan lokasi anggaran yang cukup besar dan pengelolaannya

dilakukan secara mandiri, sehingga keraguan terhadap kemampuan Desa secara internal untuk mengelola alokasi dana tersebut masih dipertanyakan.

Dana Desa berperan penting dan menjadi kunci utama keberhasilan otonomi desa. Efektivitas dan Efisiensi penyaluran Dana Desa dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Desa serta bagaimana pemanfaatan dana tersebut menjadi sangat penting, karena keduanya merupakan parameter paling sederhana bagi keberhasilan desentralisasi. Selain itu, desa juga masih banyak memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu khususnya pada organisasi pemerintahannya, sehingga hal tersebut juga akan mempengaruhi dalam Pengelolaan Dana Desa.

Adapun mengenai keterbatasan yang dimaksud tersebut, Wasistiono dan Tahir (dalam Thomas, 2013:53) menyatakan bahwa, unsur kelemahan yang dimiliki oleh pemerintahan desa pada umumnya yaitu:

1. Pada umumnya, kualitas sumber daya aparatur yang dimiliki desa masih rendah.
2. Kebijakan pengaturan tentang organisasi pemerintah desa yang belum sempurna.
3. Rendahnya kemampuan perencanaan ditingkat desa, sering berakibat pada kurangnya sinkronisasi antara *output* (hasil/keluaran) implementasi kebijakan dengan kebutuhan dari masyarakat yang merupakan *input* dari kebijakan.
4. Sarana dan prasarana penunjang operasional administrasi pemerintah masih sangat terbatas, selain mengganggu efisiensi dan efektivitas pelaksanaan pekerjaan, juga berpotensi menurunkan motivasi aparat pelaksana, sehingga pada akhirnya menghambat pencapaian tujuan, tugas dan pekerjaan.

Hal sama juga yang dialami oleh pemerintah Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang dengan keterbatasan kemampuan sumber daya manusia yang memiliki peran dalam Pengelolaan Dana Desa. Penyaluran Dana Desa (DD) di Desa Pangilen, yang tampak dari kegiatan Pengelolaan Dana Desa (DD) yaitu pelaksanaan pembangunan desa seperti pengaspalan jalan tapi masih di jalan-jalan utama dan penyaluran air bersih tapi belum merata ke pelosok desa. Dari Pengalokasian Dana Desa yang ada di Desa Pangilen tidak nampak adanya pembangunan fisik yang dilakukan seperti pengaspalan jalan yang lebih merata hingga ke wilayah terpencil, pembangunan makadam, pembangunan plengsengan, dan penambahan saluran drainase.

Pengelolaan Dana Desa tersebut masih belum maksimal sesuai dengan tujuan Dana Desa (DD). Salah satu tujuan dari Dana Desa (DD) adalah untuk membiayai program Pemerintah Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintah dan Peningkatan Pembangunan Fisik Desa, sehingga meminimalkan disparitas (kesenjangan) pembangunan ekonomi antar wilayah di daerahnya. Hal ini dikarenakan minimnya kualitas sumber daya aparatur yang dimiliki desa masih rendah dan tidak adanya pengembangan sosial budaya yang dilakukan. Karena yang tampak dari pelaksanaan Dana Desa (DD) hanyalah Pengaspalan di jalur-jalur utama dan saluran/drainase di beberapa titik saja.

Desa Pangilen merupakan salah satu desa yang terletak di Kecamatan Sampang, Kabupaten Sampang. Berkaitan dengan bantuan dana desa, desa Pangilen mendapatkan dana bantuan tersebut dari tahun 2015 Jumlah rupiah dana desa ditargetkan dan terealisasi pada desa Pangilen tiap tahun yaitu (1) Tahun 2015 target sebesar Rp. 322.562.250,

teralisasi sebesar Rp.64.512.450, (2) Tahun 2016, target sebesar Rp 736.211.000, teralisasi sebesar Rp 736.211.000,00. Dari penjelasan diatas ditemukan permasalahan yang muncul bahwa kesamaan antara target dengan realisasi program alokasi dana desa tiap tahunnya cenderung fluktuatif, hal ini cukup menandakan bahwa kemampuan masyarakat baik sebagai subyek dan obyek program alokasi dana desa masih kurang matang. Terlepas dari masyarakat desa, hambatan dalam merealisasi dana desa bisa saja datang dari pihak luar atau bahkan keadaan alam dan sosial Desa Pangilen. Hambatan-hambatan ini seharusnya dapat diketahui dan dicarikan solusi yang tepat, agar dapat ditindaklanjuti untuk meningkatkan pengelolaan dana desa secara lebih maksimal.

Berdasarkan pertimbangan dan kenyataan di atas, alasan peneliti memilih dana desa sebagai bahan penelitian dikarenakan dana desa mempunyai pengaruh yang besar dalam pembangunan di desa terutama pembangunan fisik, dibandingkan dengan sumber-sumber dana pendapatan desa yang lain. Diharapkan keseluruhan Pemerintah desa dapat mengoptimalkan anggaran DD yang dimiliki sehingga penggunaan DD ini dapat menggerakkan roda perekonomian desa, maka pembangunan fisik desa akan semakin meningkat. Pembangunan yang meningkat ini diharapkan akan mengurangi disparitas pertumbuhan antara desa dan kota. Berdasarkan latar belakang diatas, maka judul penelitian ini yaitu **“Efektivitas Pengelolaan Dana Desa dalam Meningkatkan Pembangunan Fisik di Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang”**.

## 1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang judul di atas, maka permasalahan yang dikaji dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Bagaimanakah Efektivitas Pengelolaan Dana Desa (DD) dalam Meningkatkan Pembangunan Fisik Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang?
2. Apa sajakah Faktor-faktor yang menghambat Efektivitas Pengelolaan Dana Desa (DD) dalam Pembangunan Fisik Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang?

## 1.3 Tujuan Penelitian

Adapun yang menjadi tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Untuk mengetahui Efektivitas Pengelolaan Dana Desa (DD) dalam Pembangunan Fisik Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang.
2. Untuk mengetahui faktor-faktor yang menghambat Pengelolaan Dana Desa (DD) dalam Pembangunan Fisik di Desa Pangilen Kecamatan Sampang Kabupaten Sampang.

## 1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat penelitian ini dapat disimpulkan menjadi tiga, yaitu manfaat akademis, Manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan dan manfaat praktis, dengan penjelasan sebagai berikut:

### (1) Manfaat Akademis

Bagi civitas akademika, dapat memberikan suatu karya penelitian baru yang dapat mendukung dalam pengembangan pembangunan desa

(2) Manfaat bagi perkembangan ilmu pengetahuan

- a. Bagi peneliti dapat menambah wawasan dengan mengaplikasikan ilmu yang telah diperoleh secara teori di lapangan.
- b. Penelitian ini dapat digunakan sebagai referensi dalam penelitian lanjutan atau penelitian yang terkait, terutama yang mempunyai fokus terhadap perkembangan konsep pelaksanaan pemerintahan desa, khususnya mengenai pengelolaan dana desa dan pembangunan desa dalam upaya meminimalkan disparitas (kesenjangan) pembangunan ekonomi antar wilayah di daerahnya.

(3) Manfaat Praktis

- a. Bagi Pemerintah Kabupaten, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan terkait penggunaan dana desa.
- b. Bagi Pemerintah Desa Pangilen, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi dan masukan dalam pengelolaan dana desa.
- c. Bagi Masyarakat Desa Pangilen, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan informasi kepada masyarakat agar mengetahui pengelolaan dana desa.
- d. Bagi Peneliti, hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai penambah wawasan baru mengenai Pemerintahan Desa dalam pengelolaan Dana Desa serta dampaknya terhadap pembangunan desa.