

**Politik Hukum Pengaturan Pemberdayaan dan
Pembangunan Desa Melalui Optimalisasi Penggunaan Dana
Desa**

Alan Bayu Aji^{1*}, Yuris Tri Naili², Monica Puspa Dewi³

¹Hukum Tata Negara, Universitas Harapan Bangsa

¹alanbayuaji@uhb.ac.id

Abstract

There is a state goal through Law Number 6 of 2014 concerning Villages to recognize the existence of the Village through the Village Fund policy which is prioritized for village empowerment and development, but the problem is whether the empowerment and development of the village has touched the needs of the village itself. In this study, there are two main problems, namely How the Legal Politics of Village Empowerment and Development Regulations in Indonesia and How Village Empowerment and Development in optimizing the use of Village Funds. This research method is normative juridical research, which uses secondary data and related documents. This research shows that village funds are a central government control tool for village governments to empower and develop, it is proven that the regulation on empowerment and development is regulated by the central government.

Keywords: *village fund, empowerment, and development*

Abstrak

Terdapat tujuan negara melalui Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa untuk mengakui eksistensi Desa melalui kebijakan Dana Desa yang diprioritaskan untuk pemberdayaan dan pembangunan Desa, namun yang menjadi permasalahan adalah apakah pemberdayaan dan pembangunan desa tersebut sudah menyentuh pada kebutuhan dari Desa itu sendiri. Dalam penelitian ini terdapat dua pokok permasalahan yaitu Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Pemberdayaan dan Pembangunan Desa di Indonesia dan Bagaimana Pemberdayaan dan Pembangunan Desa dalam optimalisasi penggunaan Dana Desa. Metode Penelitian ini adalah penelitian yuridis Normatif, yang menggunakan data sekunder dan dokumen terkait. Penelitian ini menunjukkan bahwa dana desa menjadi alat kontrol pemerintah pusat kepada pemerintah desa untuk melakukan pemberdayaan dan pembangunan, hal tersebut terbukti pengaturan tentang pemberdayaan dan pembangunan itu diatur oleh pemerintah pusat.

Kata Kunci: dana desa, pemberdayaan, dan pembangunan

*Alan Bayu Aji

Tel.: +62 857-2916-5722

Email: alanbayuaji@uhb.ac.id



1. PENDAHULUAN

Lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menjadi nafas baru bagi Desa-Desa di Indonesia. Undang-Undang Desa ini seolah memberikan harapan atas eksistensi Desa dalam sistem ketatanegaraan di Indonesia. Sebelumnya desa hanyalah bagian subsistem dari Pemerintah Daerah yang kewenangannya seolah hanya kewenangan sisa (residu) yang diberikan oleh pemerintah di atasnya.

Kemunculan Undang-Undang Desa ini pun tidak lepas dari pelbagai kontroversi politik, karena Undang-Undang ini disahkan pada saat tahun politik yaitu pada tahun 2014. Saat itu Undang-Undang Desa menjadi senjata yang ampuh bagi politisi untuk mendapatkan simpati dari konstituennya, karena dengan lahirnya Undang-Undang Desa secara berlanjut juga pemerintah pusat dalam Anggaran Pendapatan Belanja Negara akan mengeluarkan kebijakan Dana Desa yang diberikan kepada seluruh Desa di Indonesia.

Dana Desa seolah menjadi magnet yang sangat kuat bagi masyarakat khususnya masyarakat Desa. Gelontoran Dana Desa yang bisa dibilang cukup banyak dijanjikan oleh para politisi, bahwa Desa akan memperoleh dana sebesar 1 Milliar sampai 1,4 Milliar pertahunnya di setiap Desa. Kebijakan Dana Desa yang bersumber dari APBN bukan hanya menjadi sebuah harapan bagi Desa dalam melaksanakan Pembangunan di Desa tetapi juga menjadi sebuah problem yang cukup menarik, di mana pengelolaan dana desa yang bersumber dari APBN ini harus dikelola secara tertip administrasi.

Pengalokasian Dana Desa di dalam APBN dilakukan secara bertahap yang dimulai dari tahun anggaran 2015 Dana Desa dialokasikan sebesar 3% dari besaran dana perimbangan yang disalurkan ke daerah, yang selanjutnya di tahun 2016 dialokasikan sebesar 6%, di tahun 2017 dan seterusnya sebesar 10%.¹ Dana Desa pada RAPBN Tahun 2015 yang disusun oleh Pemerintahan SBY hanya dialokasikan sebesar 9,1 Trilliun,

¹ Lihat Pasal 30A Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

yang selanjutnya pada Pemerintahan pertama Jokowi besaran Dana Desa diubah sebesar 20,7 Triliun. Perubahan besaran Dana Desa ini disebabkan karena Dana Desa dalam RAPBN rancangan SBY belum memenuhi ketentuan pengalokasian Dana Desa dalam APBN dimana pengalokasian Dana Desa pada tahun 2015 haruslah 3% dari dana perimbangan ke daerah. Perubahan besaran Dana Desa dalam APBN 2015 bukan hanya masalah satu-satunya yang membuat terhambatnya pengalokasian Dana Desa disetiap Desa, tetapi juga sarana atau landasan peraturan yang seolah dalam tahun pertama Dana Desa belum siap sehingga menghambat pengalokasian Dana Desa.

Pagu peraturan pelaksana yang berubah-ubah juga membuat Pemerintah Desa merasa takut untuk menggunakannya dan menimbulkan pelbagai sangkaan atas pengalokasian Dana Desa. Sehingga pengalokasian Dana Desa dan juga serapan Dana Desa di tahun 2015 tidak maksimal. Banyak terjadi ketakutan yang dialami Kepala Desa untuk menggunakan Dana Desa, karena konsep dari Dana Desa yang disalurkan dari APBN ini mewajibkan Kepala Desa untuk menggunakan Dana Desa secara jelas dan Transparan dengan pelaporan yang tertib administrasi.

Pada dasarnya penggunaan Dana Desa ini diprioritaskan untuk pembangunan dan pemberdayaan Desa sebagaimana dijelaskan dalam peraturan perundang-undangan. Pemberdayaan dan Pembangunan Desa oleh Desa itu sendiri dirasa sangat penting karena Desa merupakan Bentuk Pemerintahan terkecil dan terdekat dengan warga masyarakat. Dalam menjangkau partisipasi masyarakat pun akan dirasa lebih efektif dalam pemberdayaan dan pembangunan Desa apabila kebijakan Pemerintah Pusat tidak lagi dari atas kebawah (*top down*) melainkan dari bawah keatas (*bottom up*). Dari penjelasan diatas penulis merasa tertarik dan penting untuk melakukan pengkajian mengenai Pemberdayaan dan Pembangunan Desa melalui optimalisasi Dana Desa yang dianggarkan Pemerintah Pusat dalam APBN. Dana Desa akan dilihat sebagai sebuah demokratisasi dan pemberdayaan Masyarakat Desa dengan Undang-Undang Desa sebagai landasan hukumnya.

Berdasarkan uraian pendahuluan diatas, terdapat dua rumusan masalah penting yang akan diuraikan dalam penelitian ini, diantaranya : (1) Bagaimana Politik Hukum Pengaturan Pemberdayaan dan Pembangunan Desa di Indonesia?, (2) Bagaimana Pemberdayaan dan Pembangunan Desa dalam optimalisasi penggunaan Dana Desa?. Dua rumusan ini akan disajikan secara kualitatif dengan mencermati dan mengkaji politik hukum pengaturan tentang desa.

2. METODE PENELITIAN

Artikel ini merupakan hasil dari penelitian yuridis normatif dengan menggunakan pendekatan perundang-undangan dan pendekatan konseptual. Data yang digunakan adalah data sekunder berupa bahan hukum primer berupa peraturan perundang-undangan terkait pengaturan pemberdayaan dan pmbangunan desa dalam optimalisasi penggunaan Dana Desa.

3. HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

3.1. Politik Hukum Pengaturan Pemberdayaan dan Pembangunan Desa di Indonesia

Menurut Sutoro Eko, dalam tulisannya “hubungan antara negara sebagai otoritas kekuasaan tertinggi dan desa tidak pernah menemui sebiah kecocokan. Berbagai program pembangunan terus mengalir ke desa sejak 1970, tetapi seakan selalu pudar seperti istana pasir”.² Desa bukan hanya merupakan wilayah yang dihuni masyarakat, bukan wilayah dan unit administrasi pemerintahan yang mudah dikendalikan oleh pemerintah pusat. Desa juga bukan hanya sebuah kelompok lokal, maupun bukan sebuah lahan kosong yang siap menerima bermacam intervensi pembangunan, atau bukan pula sebagai pasar outlet proyek pembangunan. Desa merupakan identitas, lembaga, dan entitas lokal seperti "negara kecil" yang memiliki wilayah, kekuasaan, sumber daya, pranata lokal, dan masyarakat.

Sejarah mencatat bahwa pasca kemerdekaan sampai

² Sutoro Eko, *Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan*, Kompas 16 November 2015.

pertengahan kekuasaan orde baru, Negara Indonesia belum memiliki regulasi tentang desa yang benar-benar menjamin adanya desa. Terdapat berbagai macam faktor penghalang seperti tarik menarik politik yang rumit, kepentingan ekonomi politik yang menghambat, serta hasrat birokratisasi merupakan rangkaian permasalahan yang membelenggu desa. Perdebatan yang berlangsung selama ini berkuat pada dua hal. Pertama, debat tentang asal-usul desa. Sederet masalah konkret seperti kemiskinan, ketertinggalan, keterbelakangan, dan ketergantungan. Hal tersebut membuat peluang bagi pemerintah pusat untuk intervensi dalam pembangunan desa.

Kedua, perdebatan yang berkaitan politik hukum tentang frasa kesatuan masyarakat hukum adat dalam UUD NRI Tahun 1945, serta kedudukan desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Terdapat pihak yang mengatakan bahwa desa bukanlah kesatuan masyarakat hukum adat, melainkan sebagai sistem pemerintahan yang paling bawah. Sedangkan pihak lain mengatakan, bahwa yang disebut kesatuan masyarakat hukum adat adalah desa atau sebutan lain seperti nagari, gampong, marga, kampung, negeri dan lain-lain. Mereka semua telah ada jauh sebelum NKRI lahir.³

3.1.1. Desa dalam Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979

Selama kekuasaan Orde Baru, pengaturan tentang Desa telah diatur secara tersendiri. Melalui UU No. 05/1979. Sejarah lahirnya UU No 5 Tahun 1979, tidak terlepas dari ketentuan UUD 1945. Atas dasar ketentuan pasal 18 UUD 1945 dikeluarkan lah, UU No 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di daerah. Kemudian berdasarkan Pasal 88 UU No 5 Tahun 1974 menjadi acuan lahirnya UU No 5 Tahun 1979 tentang Pemerintah Desa. UU No 5 Tahun 1979 tidaklah menjadi sebuah dasar hukum tunggal untuk mengatur tentang Pemerintahan desa, berdasarkan UU tersebut terdapat berbagai macam aturan yang dikeluarkan oleh pemerintah seperti

³ Sutoro Eko, *Regulasi Baru Desa Baru*, Kementrian Desa Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi RI, Jakarta. Hlm: 13.

Intruksi Menteri Dalam Negeri, yang mengamanatkan kepada Gubernur untuk melaksanakan segala bentuk aturan yang ada di UU No 5/ 1979 dan dijadikan pedoman pengaturan tentang Desa. Selain itu juga terdapat beberapa peraturan menteri yang mengatur tentang struktur kelembagaan desa dan sistem kerja dari penyelenggara atau perangkat desa.

Pada Prinsipnya UU No. 5/1979 mengingikan adanya penyeragaman dalam implementasi penyelenggaraan pemerintah desa. Penyeragaman ini dimaksudkan untuk memperkuat pemerintah desa agar mampu menggerakkan partisipasi masyarakat dalam pembangunan, menyelenggarakan administrasi desa yang lebih efektif dan efisien serta memberikan dorongan perkembangan dan prembangunan desa.⁴ Dalam kenyataanya, dengan berbagai peraturan ketentuan, masyarakat desa bukan diberdayakan (*empowerment*) akan tetapi lebih dibudidayakan/diperlemah, karena diambil berbagai sumber penghasilannya dan hak ulayatnya sebagai masyarakat tradisional seperti lebak lebung, lahan pertanian serta sumber-sumber penghasilan lainnya seperti pemasukan pajak dan retribusi.

Selain itu UU No. 05/1979 mengarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang menjamin terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat dalam wadah yang disebut Lembaga Musyawarah Desa. Dengan penyeragaman ini, corak Desa yang bersifat “Istimewa” seolah dihilangkan, yang berdampak pada rusaknya nilai yang telah ada. UU No. 05/1979 ini tidak mencerminkan nilai yang terkandung dalam desa yang didasarkan pada hak asal usul dan bersifat istimewa, serta tidak memerhatikan kekuatan

⁴ HAW. Widjaja, *Otonomi Desa merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta, 2003. Hlm: 9.

adat setempat.⁵

3.1.2. Desa dalam Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 dan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004

Pasca reformasi praktis tidak ada aturan setingkat undang-undang yang mengatur secara spesifik terkait dengan Desa maupun Pemerintah Desa. melalui UU No. 22/1999 mulai terdapat semangat untuk memberikan pengakuan kepada keberagaman dan keunikan Desa sebagai sebuah kelompok pemerintahan yang otonom, yang itu juga bersumber dari ketentuan Pasal 18 UUD 1945 terdapat makna “istimewa”. Hal tersebut nampak berbeda dengan ketentuan dalam UU No. 5/1979 yang meletakkan Desa sebagai unit pemerintahan yang terendah bahkan dianggap dibawah tingkat kecamatan.⁶

Dengan berpijak pada semangat pengakuan itu, UU No. 22/1999 mendefinisikan Desa sebagai berikut:

“Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan nasional dan berada di Daerah Kabupaten”.

Definisi tersebut merupakan terobosan yang luar biasa apabila dibandingkan dengan definisi Desa dalam UU No. 5/1979. Ketentuan dalam UU No. 22/1999 memberikan kedudukan kepada Desa tidak lagi sebagai bentuk pemerintahan terendah di bawah kecamatan, melainkan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang berhak mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya sendiri, sesuai dengan hak asal-usulnya. Dampak dari hal tersebut Desa memiliki kewenangan untuk membuat aturan Desa sendiri dan mengelola kekayaan yang dimiliki oleh desa, sejauh belum diatur oleh Pemerintah Kabupaten.

⁵ *Ibid* hlm: 12.

⁶ Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa.

Eksistensi UU No. 22 Tahun 1999 tidak berjalan lama, pada Tahun 2004 UU tersebut diganti dengan UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU No. 32/2004 menetapkan bahwa desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan 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. Kata mengatur dan mengurus memiliki makna kewenangan membuat kebijakan yang bersifat mengatur, sedangkan mengurus artinya kewenangan membuat aturan pelaksana.⁷ Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan mengatur dan mengurus kepentingannya sendiri berarti kesatuan masyarakat tersebut mempunyai otonomi karena ia berwenang membuat kebijakan yang bersifat mengatur dan sekaligus juga berwenang membuat aturan pelaksanaannya. Dengan demikian, desa mempunyai otonomi. Hanya saja, otonomi desa bukan otonomi formal seperti yang dimiliki pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, tetapi otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat. Otonomi berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat adalah otonomi yang dimiliki sejak dulu kala dan telah menjadi adat istiadat yang melekat dalam masyarakat desa yang bersangkutan.

Walaupun menjadi sebuah pembeda daripada UU sebelumnya UU No. 32 Tahun 2004 juga memiliki kelemahan dalam pengaturan Desa. Menurut Sutoro Eko muatan UU No.32 Tahun 2004 cenderung menjauh dari semangat UU No. 22 Tahun 1999 yang bersifat devolutif-liberal, dan sebaliknya, dianggap seperti UU No. 5 Tahun 1974 yang bersifat sentralistik-otokratis-korporatis. Undang-Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tidak memiliki semangat memperkuat

⁷ Hanif Nurcholis, *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan op-cit.* Hlm: 64.

desentralisasi dan demokrasi lokal, namun cenderung melakukan resentralisasi, neokorporatisme dan rebirokratisasi terhadap daerah maupun desa.⁸

UU No. 32/2004 hanya memberikan definisi sederhana mengenai wewenang untuk mengelola “urusan” pemerintahan Desa. Makna Kewenangan diubah menjadi urusan. Dalam ketentuan pasal 206 terdapat empat urusan pemerintahan Desa diantaranya:

- a) urusan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul Desa;
- b) urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada Desa;
- c) tugas pembantuan dari Pemerintah, provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota;
- d) urusan lainnya yang oleh peraturan perundang-perundangan diserahkan kepada Desa.

Terdapat pengakuan (rekognisi) terhadap Desa melalui kewenangan berdasarkan hak asal-usul, namun hal tersebut hanya sebuah aturan yang seolah tidak ada implikasinya. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul tidak dijabarkan dan tidak dilembagakan. Walaupun UU No. 32/2004 mengandung nilai keragaman sebagai sebuah prinsip dasar penyelenggaraan pemerintahan Desa, tetapi tidak terlihat makna dan disain kelembagaan yang beragam. Hal tersebut hanya nampak dari sisi nomenklatur, seperti halnya istilah-istilah tentang Desa sampai kepada perangkat maupun susunan organisasi. Dalam pengaturannya tentang Desa pendekatan yang dilakukan adalah pendekatan Desa baku (default village) yang diterapkan secara nasional ke seluruh Indonesia.

3.1.3. Desa dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014

Pada Tahun 2014 terlahir beberapa undang-undang yang

⁸ Lihat Bahan Ajar Hukum Pemerintah Desa FH UII, Prof Dr. Ni'matul Huda, Pemerintah Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.

substansinya tentang otonomi daerah, salah satunya adalah UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. menurut M. Salahudin, prinsip yang ada dalam UU desa ini ialah bahwa Desa merupakan organisasi campuran (hybrid) antara masyarakat yang berpemerintahan dengan pemerintahan lokal. Sehingga, sistem pemerintahannya berbentuk pemerintahan masyarakat atau pemerintahan berbasis masyarakat dengan segala bentuk kewenangannya. Desa tidak identik dengan pemerintahan desa dan kepala desa, melainkan pemerintahan desa yang sekaligus pemerintahan masyarakat yang membentuk kesatuan entitas hukum. Artinya, masyarakat juga mempunyai kewenangan dalam mengatur desa sebagaimana pemerintahan desa.⁹

Menurut Zudan Arif terdapat dua aspek dalam meninjau keunikan otonomi desa. *Pertama*, otonomi desa bukan merupakan sebuah otonomi yang didasarkan atas penyerahan kewenangan oleh pemerintahan lain, melainkan sebuah otonomi yang asli lahir dari masyarakat. Walaupun dalam kenyataannya pemerintahan desa masih menjadi subsistem dari pemerintahan pusat, sehingga tetap diatur tentang hubungan keuangan serta hubungan pembinaan dan pengawasan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah *Kedua*, otonomi desa didasarkan pada hak asal usul dari adat istiadat masyarakat desa, sehingga otonomi desa lebih bermakna sebagai otonomi masyarakat desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan bersama sesuai dengan sistem nilai sosial budaya masyarakat setempat, meskipun dalam pelaksanaannya perlu menggunakan pola administrasi modern.¹⁰

Sebagai pembeda dengan aturan sebelumnya, UU No. 06/2014 memiliki asas pengaturannya sendiri yang menonjolkan sifat keistimewaan dan kekhasan dari desa itu

⁹ M. Salahudin, Buku 1 Kewenangan Desa dan regulasi Desa, Cetakan Pertama, Kementrian Desa PDPT RI, Jakarta, 2015, Hlm: 12.

¹⁰ Zudan Arif Fakrulloh, Hukum Indonesia dalam berbagai prespektif, cetakan pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarata, 2014, hlm: 74.

sendiri. Setidaknya terdapat dua asas yang berbeda dibandingkan dengan aturan sebelumnya maupun dengan UU tentang otonomi yang lain, yaitu asas rekognisi, dan asas subsidiaritas. Asas rekognisi merupakan asas yang memberikan pengakuan yang didasarkan pada hak asal-usul. Sedangkan asas subsidiaritas diartikan sebagai asas yang menjamin kewenangan tingkat lokal dan kemampuan untuk mengambil keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa.

3.2. Pemberdayaan dan Pembangunan Desa dalam optimalisasi penggunaan Dana Desa

Menurut Ateng Syafrudin desentralisasi dalam sebuah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) bukan hanya sekedar memberikan kewenangan kepada daerah otonom yang melahirkan otonomi daerah, melainkan perlu adanya sebuah pengakuan serta perlindungan terhadap adanya otonomi desa sebagai otonomi asli bangsa Indonesia yang sudah sebelum Negara Republik Indonesia ini terlahir, bahkan jauh sebelum Bangsa Kolonial datang. Pengakuan terhadap otonomi desa bukan hanya sekedar kebebasan memberikan nama desa dan sebagainya, namun harus memberikan implementasi pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa, terutama kewenangan asli (oroginair) yang telah turun temuru.¹¹

Selain pengakuan terhadap kewenangan-kewenangan desa yang harus dijamin oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia dimasa saat ini Implementasi yang dapat dilihat ialah sebuah bentuk demokratisasi. Demokratisasi tersebut dapat berupa pemberdayaan Desa dan juga Pembangunan Desa, pengalaman masa lalu di Orde Baru Desa hanya sebuah Obyek Pembangunan pemerintah di atasnya, dengan adanya demokratisasi cara pandang terhadap desa harus diubah, tidak lagi sebagai obyek dari pembangunan yang diprakarsai pemerintah pusat melainkan menjadi pelaku pembangunan itu

¹¹ Ateng Syafrudin, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desai Otonomi Desa*, PT Alumni, Bandung, 2010, hlm: 10.

sendiri. Pandangan desa sebagai subyek pembangunan akan berdampak pada sebuah sistem pemerintahan yang demokratis karena pembangunan muncul dari bawah (*Buttom Up*), sehingga kebijakan-kebijakannya akan bersifat *responsif*.

3.2.1. Pemberdayaan Masyarakat Desa

Berbicara pemberdayaan masyarakat desa, perlu dijadi terlebih dahulu makna dari pemberdayaan tersebut. Menurut HAW. Widjaja, Pemberdayaan merupakan pemberian wewenang, pendelegasian wewenang atau pemberian otonomi kejawaran bawah.¹² Intinya ialah pemberdayaan merupakan upaya membangkitkan segala potensi yang ada untuk mencapai tujuan. Pencapaian tujuan melalui pertumbuhan motivasi, inisiatif, keratif, serta penghargaan dan pengakuan bagi mereka yang berpartisipasi.

Menurut Stewart, pemberdayaan adalah memberi kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas atau kewenangan kepada pihak lain atau memberi kemampuan dan keberdayaan.¹³ Selanjutnya menurut Budiana Pemberdayaan merupakan sebagian dari cara pandang pembangunan yang memperhatikan beberapa aspek dasar dari manusia dan lingkungan sekitar seperti aspek pengetahuan yang berkaitan dengan SDM, aspek sarana dan prasarana, sampai kepada aspek menejerial.¹⁴

Makna pemberdayaan tidak dapat dilepaskan dari masyarakat, karena pemberdayaan pastilah melibatkan peran serta masyarakat sebagai subyek yang diberdayaakan. Menurut Soemantri pemberdayaan masyarakat memiliki makna sebagai

¹² HAW. Widjaja. Otonomi Daerah dan Daerah Otonom. P.T RajaGrafindo Persada, Jakarta; 2011: Hlm: 77.

¹³ Azam Awang. Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa. Pustaka Pelajar, Yogyakarta; 2010. Hlm: 46.

¹⁴ Budiana, Rahayu. Pembangunan Nasional melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa, MG, Semarang; 2008. Sebagaimana telah dikutip oleh Almasri dan Devi Deswimar dalam Jurnal Program Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pembangunan Pedesaan. Hlm: 46.

penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa, sehingga dapat meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penerapan kebijakan, program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.¹⁵ Selain itu menurut Subejo dan Narimo proses pemberdayaan masyarakat merupakan upaya yang disengaja untuk memfasilitasi masyarakat lokal dalam merencanakan, memutuskan, dan mengelola sumberdaya lokal yang dimiliki melalui *collective actin* dan *networking* sehingga pada akhirnya memiliki kemampuan dan kemandirian secara ekonomi, ekologi dan sosial.¹⁶

Berbicara pemberdayaan masyarakat memiliki prinsip-prinsip dan dasar utama sebagaimana dijelaskan oleh Drijver dan Sajise diantaranya ialah:¹⁷

- 1) Pendekatan dari Bawah (*buttom up approach*): pengelola dan para pemangku kepentingan memiliki persamaan tujuan yang ingin dicapai melalui sebuah gagasan yang diimplementasikan tahap demi tahap sampai tercapai tujuan tersebut.
- 2) Partisipasi (*participation*); setiap pemangku kepentingan maupun pengelola mendapatkan peran yang proporsional dalam sebuah penyelenggaraan sebuah kegiatan;
- 3) Konsep keberlanjutan: pemberdayaan merupakan bagian dari sebuah proses pembangunan, di mana adanya pemberdayaan ini diharapkan akan mempengaruhi pembangunan yang terus berkembang;
- 4) Keterpaduan: adanya sinergi dan integrasi antara pemerintah lokal, regional maupun nasional;

¹⁵ Bambang Trisantoso Soemantri. Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Fokusmedia, Bandung; 2011. Hlm: 3

¹⁶ Poerwoko Mardikanto. Pemberdayaan Masyarakat Dalam Prepektif Kebijakan Publik, C.V Alfabeta, Bandung; 2012. Hlm: 31

¹⁷ Sutrisno, Pemberdayaan Masyarakat dan Upaya Peningkatan dalam Pengelolaan Jaringan Irigasi Mendut Kabupaten Semarang. Tugas akhir Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Semarang; 2005. Hlm: 18

5) Terakhir yaitu keuntungan sosial dan ekonomi merupakan bagian dari program pengelolaan yang didasarkan atas pemberdayaan masyarakat.

3.2.2. Pembangunan Desa

Pembangunan Desa merupakan segala bentuk kegiatan masyarakat dan pemerintah di desa dalam membangun diri, keluarga, masyarakat dan lingkungan di wilayah desa baik yang bersifat fisik, ekonomi, sosial, budaya, politik, ketertiban, pertahanan dan keamanan, agama dan pemerintahan yang dilakukan secara terencana dan membawa dampak positif terhadap kemajuan desa.¹⁸ Pembangunan desa merupakan kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah desa bersama-sama dengan masyarakat serta peran dari pihak lain secara sinergi untuk tujuan meningkatkan segala aspek yang ada di Desa, seperti infrastruktur, kesejahteraan, sosial, ekonomi yang didasarkan nilai nilai lokal.

Terdapat dua aspek penting dalam memahami tentang pembangunan khususnya yang berkaitan dengan pemerintahan, dua aspek itu ialah aspek pembangunan secara fisik dan pembangunan dalam aspek pemberdayaan masyarakat.¹⁹ Menurut Ali Hanapiah pembangunan desa dalam aspek pembangunan di daerah pedesaan semestinya menempatkan masyarakat desa sebagai subyek pembangunan. Desa sebagai subyek pembangunan akan memberi dampak peran serta dari masyarakat desa sebagai pelaku pembangunan. Sehingga terdapat korelasi antara pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pembangunan Desa yang didasarkan pada pemberdayaan masyarakat desa akan menciptakan sebuah pembangunan yang berkelanjutan dan akan meningkatkan taraf hidup masyarakat desa.

¹⁸ Almasri dan Devi Deswimar *Op-Cit* hlm: 44.

¹⁹ Ali Hanapiah Muhi. *Perencanaan Pembangunan Desa*. Alqa Prisma Interdental. Jatinagor, 2011. Hlm: 4.

3.2.3. Optimalisasi Penggunaan Dana Desa

Dana Desa merupakan sebuah bentuk kebijakan yang disahkan atas lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa yang memiliki materi muatan salah satunya ialah pengakuan berdasarkan hak asal-usul. Pengakuan tersebut oleh Pemerintah Pusat dibuat dalam sebuah bentuk anggaran yang diperuntukkan langsung kepada desa, sehingga lahirah dana desa tersebut. Pada Prinsipnya Dana Desa digunakan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perkonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subyek dari pembangunan.

Maksud dan tujuan dari dana desa tersebut secara tegas dituangkan dalam Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014, bahwa Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Sehingga dari bunyi ketentuan pasal tersebut dapat disimpulkan bahwa Dana Desa hanya boleh diperuntukkan untuk membiayayai kegiatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.²⁰ Adapun bentuk-bentuk kegiatan yang dapat mengoptimalkan penggunaan dana desa melalui kegiatan prioritas pembangunan dan pemberdayaan. Kegiatan prioritas tersebut antara lain pembangunan pelayanan dasar pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur. Dalam rangka pengentasan masyarakat miskin, Dana Desa juga dapat digunakan untuk memenuhi kebutuhan primer pangan, sandang, dan papan masyarakat.²¹

Prioritas Penggunaan Dana Desa selanjutnya diatur dalam Peraturan Menteri Desa setiap tahunnya. Sudah ada dua

²⁰ Lihat Pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.

²¹ Lihat Penjelasan Pasal 19 ayat (2) Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014.

Peraturan Menteri Desa tentang prioritas Penggunaan Dana Desa yaitu Permendes Nomor 5 Tahun 2015 dan Permendes Nomor 21 Tahun 2015. Peraturan Menteri Desa tentang prioritas penggunaan Dana Desa tidak membatasi prakarsa lokal dalam merancang program/kegiatan pembangunan prioritas yang dituangkan ke dalam dokumen Rencana Kerja Pemerintah Desa dan APBDes, melainkan memberikan pandangan prioritas penggunaan Dana Desa, sehingga desa tetap memiliki ruang untuk berkreasi membuat program/kegiatan desa sesuai dengan kewenangannya, analisa kebutuhan prioritas dan sumberdaya yang dimilikinya.²²

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengaturan tentang Desa dimulai sejak periode kekuasaan Rezim Orde baru hingga saat ini. Melalui UU No 5/1979, desa diarahkan pada penyeragaman bentuk dan susunan pemerintahan desa dengan corak nasional yang bertujuan untuk terwujudnya Demokrasi Pancasila secara nyata dengan menyalurkan pendapat masyarakat. Dengan penyeragaman ini, corak Desa yang bersifat “Istimewa” seolah telah dihilangkan, sehingga merusak nilai yang telah ada. Selanjutnya pasca reformasi setidaknya terdapat dua undang-undang yang mengatur tentang desa, Pertama melalui UU No 22/1999 yang menyerahkan sepenuhnya persoalan Desa kepada kabupaten/kota, sehingga hanya memberikan “cek kosong” pengaturan Desa kepada kabupaten/kota. Sedangkan dalam UU No 32/2004, dalam pengaturannya pemerintah Desa merupakan sub sistem atau bagian dari pemerintah kabupaten/kota, karenanya ia menjalankan sebagian kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Terakhir dalam UU No 6/2014, Desa dilepaskan pengaturannya dari Pemerintah Daerah dan memiliki asas pengaturan yang berbeda. Asas yang digunakan dalam UU No. 6/2014 adalah asas rekognisi dan subsidiartias.

Pasca lahirnya UU No 6/2014 tentang Desa terdapat harapan dan

²² Direktorat Jendral Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. “Pokok-Pokok Kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016. Kementrian Desa PDTT.

semangat baru khususnya dalam hal pemberdayaan dan pembangunan desa. Lahirnya UU No. 6/2014 tentang Desa dengan asas pengaturan rekognisi dan subsidiaritas ini menjadikan sebuah kewajiban bagi pemerintah pusat untuk mengakui eksistensi desa. Salah satu bentuk pengakuan tersebut ialah dengan adanya kebijakan Dana Desa yang bersumber dari APBN. Dalam implementasi kebijakan Dana Desa ini, pemerintah pusat memiliki aturan bahwa prioritas penggunaan Dana Desa ini adalah untuk Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, di mana antara pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa tersebut pada hakikatnya adalah sebuah kesatuan dalam prinsip pembangunan yang berkelanjutan.

Perlu adanya komitmen dalam menjalankan segala bentuk aturan guna pengakuan terhadap Desa maupun Pemerintah Desa. Pengakuan tersebut tidak bisa hanya sebatas sebuah pengaturan-pengaturan namun juga sebuah kebijakan publik yang benar-benar memberikan peran terhadap Pemerintah Desa untuk dapat berdaya dan tidak diperdaya oleh aturan yang mengakibatkan Desa semakin kecil dan hanya menjalankan perintah dari Pemerintah yang ada di atasnya. Dana Desa jangan dijadikan sebuah alat kontrol pemerintah pusat untuk membelenggu pemerintah Desa, namun jadikan Dana Desa tersebut sebagaimana mestinya sebagai bentuk pengakuan dari Pemerintah Pusat Kepada Pemerintah Desa. Penggunaan Dana Desa yang diprioritaskan untuk pemberdayaan dan pembangunan desa seharusnya diserahkan secara otonom kepada desa bukan menjadi domain dari Pemerintah Pusat untuk mengaturnya.

DAFTAR PUSTAKA

Buku:

- Ali Hanapiah Muhi, 2011, *Perencanaan Pembangunan Desa*. Alqa Prisma Interdental. Jatinagor,
- Ateng Syafrudin, 2010, *Republik Desa Pergulatan Hukum Tradisional dan Hukum Modern Dalam Desai Otonomi Desa*, PT Alumni, Bandung.

- Azam Awang, 2010, *Implementasi Pemberdayaan Pemerintahan Desa*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta.
- Bambang Trisantoso Soemantri, 2011, *Pedoman Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Fokusmedia, Bandung.
- Hanif Nurcholis, 2011, *Pertumbuhan & Penyelenggaraan Pemerintah Desa*, Penerbit Erlangga, Jakarta.
- HAW. Widjaja, 2011, *Otonomi Daerah dan Daerah Otonom*. P.T RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- _____, 2003, *Otonomi Desa merupakan Otonomi Yang Asli, Bulat dan Utuh*, PT RajaGrafindo Persada, Jakarta.
- M. Slahudin, 2015, *Buku 1 Kewenangan Desa dan regulasi Desa*, Cetakan Pertama, Kementrian Desa PDTT RI, Jakarta.
- Poerwoko Mardikanto, 2012, *Pemberdayaan Masyarakat Dalam Prepektif Kebijakan Publik*, C.V Alfabeta, Bandung.
- Sutoro Eko, *Regulasi Baru Desa Baru*, Kementrian Desa Pembangunan daerah tertinggal dan Transmigrasi RI, Jakarta
- Zudan Arif Fakrulloh, 2014, *Hukum Indonesia dalam berbagai prespektif*, cetakan pertama, RajaGrafindo Persada, Jakarta.

Artikel/Hasil Penelitian:

- Sutoro Eko, Desa Punya Cara, Negara Punya Aturan, Kompas 16 November 2015
- Almasri dan Devi Deswimar dalam Jurnal Program Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam Pembangunan Pedesaan, UIN Sultan Syarif Kasim Riau.
- Direktorat Jendral Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. “Pokok-Pokok Kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016. Kementrian Desa PDTT
- Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Desa
- Ni'matul Huda, Bahan Ajar Hukum Pemerintah Desa FH UII, Pemerintah Desa Menurut Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004.
- Sutrisno, 2005, *Pemberdayaan Masyarakat dan Upaya Peningkatan dalam Pengelolaan Jaringan Irigasi Mendut Kabupaten Semarang*. Tugas akhir Program Studi Perencanaan Wilayah dan Kota, Fakultas Teknik Universitas Diponegoro, Semarang.

Peraturan Perundang-Undangan:

- Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN
- Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN