

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Undang-Undang Republik Indonesia nomor 6 tahun 2014 yang mengatur tentang Desa, menjelaskan Desa sebagai 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 prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Karena didalam sistem pemerintahan harus ada seorang pemimpin termasuk dalam tatanan terkecil yaitu pemerintahan desa. PP Nomor 60 Tahun 2014 menyebutkan Pemerintahan Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Begitu juga dengan Pemerintah desa yaitu Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat Desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa.

Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, desa diberikan kesempatan yang besar untuk mengurus tata pemerintahannya sendiri serta pelaksanaan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa. Begitu besar peran yang diterima oleh desa, tentunya disertai dengan tanggungjawab yang besar pula. Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pula menjadi awal dari sebuah perjuangan masyarakat desa untuk mulai bangkit mensejahterakan masyarakatnya masing-masing.

Desentralisasi, penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (Noordiawan 2007:284). Dalam hal ini pemerintahan daerah diberikan keleluasaan untuk mengatur dan mengurus segala urusan daerah itu sendiri. Mardiasmo (2002:25), menyatakan secara teoritis desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata, yaitu: pertama mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreatifitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan (keadilan) di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumberdaya dan potensi yang tersedia di masyarakat-masyarakat daerah; kedua: memperbaiki alokasi sumberdaya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintahan yang paling rendah yang memiliki informasi yang paling lengkap, sedangkan tingkat pemerintahan yang paling rendah adalah desa. Oleh karena itu otonomi desa benar-benar merupakan kebutuhan yang harus diwujudkan.

Dana Desa menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa, Dana Desa merupakan dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dana Desa merupakan bagian dana perimbangan pusat dan daerah yang ditujukan untuk desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan kemasyarakatan. Mengingat desa memiliki banyak pos-pos pendapatan.

Selain Dana Desa, desa juga mendapatkan Alokasi Dana Desa (ADD) sebesar 10 persen dari APBD Kabupaten/kota yang berupa dana bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah. Desa juga memperoleh bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD kabupaten atau kota. Pendapatan desa bersumber dari Pendapatan Asli Desa terdiri dari hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga dan pendapatan lain yang sah. Dengan begitu kebijakan-kebijakan tersebut membuat pemerintah desa harus memahami tata cara dan tata kelola keuangan yang baik.

Dana Desa dewasa ini merupakan hal menarik untuk diperbincangkan apalagi banyak pihak yang ingin sekali mengetahui apa dan bagaimana Dana Desa dikucurkan untuk setiap desa di seluruh pelosok Negeri. Apalagi manfaat dari adanya Dana Desa sudah bisa dibayangkan bagaimana pembangunan setiap desa nantinya dapat diwujudkan dengan adanya kucuran dana sebesar yang telah ditentukan pemerintah. Karena sesuai dengan isi dari Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa pasal 11 ayat 2 bahwa Rata-rata Dana Desa setiap provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan berdasarkan jumlah Desa dalam provinsi yang bersangkutan serta jumlah penduduk kabupaten/kota, luas wilayah kabupaten/kota, angka kemiskinan kabupaten/kota, dan tingkat kesulitan geografis kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan.

Dengan ketentuan seperti itu setiap desa dipastikan akan menerima sejumlah dana yang berbeda untuk pembangunan masing-masing dan pemerintah pun mengharapkan bahwa desa mampu sebaik mungkin memanfaatkan Dana Desa yang telah diberikan pemerintah tersebut. Seperti

komentar dari mantan Menteri Desa yang kala itu masih menjabat sebagai Menteri Desa dan belum ada *Reshuffel* Kabinet dari Presiden Joko Widodo, Marwan Jafar dalam artikel www.tempo.co Senin, 22 Februari 2016 :

“dana desa digunakan untuk program pembangunan infrastruktur yang padat karya, akan membantu desa untuk mengentaskan kemiskinan. “Jadi harus direncanakan dan diawasi dengan baik”

Dari Peraturan Pemerintah RI nomor 60 tahun 2014 yang mengatur tentang Dana Desa disebutkan dalam pasal 2 bahwa Dana Desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat. Namun dari peraturan yang telah disahkan dan disebut sebagai pedoman untuk membangun kesejahteraan masyarakat dan memberdayakan masyarakat tidak sepenuhnya efektif terjadi pada setiap desa yang setiap tahunnya menerima dana dari APBN tersebut.

Berbicara terus tentang Dana Desa yang nilainya sangat fantastis dan menggiurkan, tak lepas dari adanya sebuah pro dan kontra yang menyelimuti perjalanan Dana Desa ini. Khususnya dalam perjalanan pengelolaan Dana Desa yang berawal dari Perencanaan, Pelaksanaan, Penatausahaan, Pelaporan hingga Pertanggungjawaban yang diatur dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Untuk menghindari adanya penyelewengan atas Dana Desa tersebut perlu sebuah pemerintahan yang baik dalam lingkup tersebut.

Tata kelola pemerintahan yang baik atau sering disebut sebagai *good governance* menurut Mardiasmo (1999:18) adalah suatu konsep pendekatan yang berorientasi kepada pembangunan sektor publik oleh pemerintahan yang

baik. Lebih lanjut menurut *World Bank* yang dikutip Mardiasmo (2002:18) menyebut *good governance* adalah suatu konsep dalam penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab sejalan dengan demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dan investasi yang langka dan pencegahan korupsi baik secara politik maupun *administrative*, menjalankan disiplin anggaran serta penciptaan legal and political *framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha.

Tak diragukan lagi jika adanya Dana Desa membawa angin segar bagi setiap pemerintah desa yang menerima Dana Desa dan mengelola Dana Desa. Tak dipungkiri juga bahwa adanya Dana Desa bisa berpotensi mengakibatkan adanya penyimpangan yang dilakukan dalam pengelolaannya. Tidak ada hasil yang mengkhianati sebuah usaha, nampaknya ungkapan ini cocok untuk menggambarkan sebuah usaha pengawasan yang gencar dilakukan oleh Pemerintah. Seperti yang dikutip dari www.tempo.co komentar dari Bapak Wakil Presiden Jusuf Kalla (JK), pada Senin 22 Februari 2016 :

“pengawasan penyaluran dana desa nanti cukup dari internal pemerintah daerah saja. Lebih jelasnya, pengawasan dibantu oleh kementerian, kecamatan, dan kabupaten dan tidak perlu KPK, KPK kan orangnya terbatas”

Untuk itu Keuangan Desa perlu dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu (1)Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa; (2) Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan; (3) Partisipatif yaitu

penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa. Khususnya dalam upaya *“membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka kesatuan”* yang sesuai dengan cita-cita Bapak Presiden RI Joko Widodo dalam Nawacita yang diusungkan untuk memajukan taraf hidup masyarakat. Apabila Dana Desa benar-benar dikelola dengan baik dan jujur maka bisa jadi program ini akan meningkatkan pelayanan publik di pedesaan, partisipasi masyarakat dalam pembangunan akan meningkat, dan tentu saja akan bermuara pada kesejahteraan masyarakat desa.

Bicara tentang Dana Desa seolah tak pernah habis daya tariknya, seperti memiliki daya pikat yang begitu kuat untuk menggelitik siapa saja yang mendengar kucuran dana dari Pemerintah ini. Dana Desa memang sengaja dikururkan oleh pemerintah dalam rangka mensejahterakan kehidupan masyarakat, sesuai dengan tujuan PP Nomor 60 tahun 2014 pasal 19 ayat 1 dan ayat 2 yaitu Dana Desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Tujuan yang sama juga dimiliki Peraturan Menteri Keuangan RI Nomor 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa, dalam pasal 21 bahwa penggunaan Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai pembangunan dan pemberdayaan masyarakat. Telah disebutkan juga dalam Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa Pembangunan Desa adalah Upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa.

Apalagi berita terkini mengabarkan bahwa Dana Desa akan naik dari Rp 47 Triliun menjadi Rp 60 Triliun, seperti yang dikutip dalam salah satu artikel yang dimuat dalam web resmi Kementerian Keuangan Republik Indonesia (www.kemenkeu.go.id), Kamis, 12 Januari 2017:

“jika Dana Desa tahun ini mengalami kenaikan menjadi Rp60 Triliun, menurut data Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDPT)”

Sisi lain dari adanya berita kenaikan Dana Desa yaitu mencuat rasa bahagia namun juga perasaan takut akan rawannya penyalahgunaan Dana Desa, itu yang mungkin saat ini dirasakan oleh pemerintahan Indonesia. Karena jika dana desa akan dinaikkan oleh pemerintah pusat otomatis dana yang tersalur ke desa-desa juga akan semakin banyak, hal ini yang menjadi kekhawatiran dari pemerintah. Pasalnya sejak digelontorkannya Dana Desa 2015 lalu sudah banyak kasus penyelewengan dilakukan oleh para petinggi negeri demi keuntungan semata. Untuk itu pemerintahan yang baik perlu dibangun dalam pengelolaan Dana Desa yang bersumber dari APBN ini.

Selain dari berbagai media massa yang memberitakan tentang Keuangan Desa, peneliti juga mendapatkan referensi dari penelitian sebelumnya mengenai keuangan Desa yang dilakukan oleh Rohimanto (2016), yang menegaskan dalam penelitiannya pemerintah desa tidak melakukan prosedur penyusunan APBDesa. Penelitian lain mengenai pengelolaan keuangan Desa khususnya Dana Desa dilakukan oleh Rohmah (2016) dijelaskan dalam temuannya pada fenomena Laporan Pertanggungjawaban hanya sekedar “formalitas” saja sebagai syarat.

Selain penelitian pengelolaan Keuangan Desa juga banyak penelitian dengan topik *good governance*. Salah satunya kajian konsep akuntabilitas sebagai salah satu komponen *good governance* (Santoso dan Pambelum, 2008). Dari beberapa penelitian terdahulu, penelitian dengan topik pemerintahan yang baik di dalam pengelolaan Dana Desa menarik untuk dilakukan.

Melalui banyak pertimbangan peneliti memutuskan untuk melakukan penelitian di sebuah Desa yaitu Mojorejo, Kecamatan Kedungadem, Kabupaten Bojonegoro. Lokasi penelitian merupakan hal yang harus dipilih oleh peneliti dengan tepat untuk meningkatkan kualitas hasil penelitian yang didapat. Berdasarkan fakta terbaru yang dikutip m.tempo.co, Bojonegoro mengumumkan pengelolaan dan penggunaan Anggaran Desa menerapkan konsep pemerintahan terbuka. Program pemerintahan terbuka bergulir setelah Kabupaten Bojonegoro ditetapkan sebagai percontohan *open government partnership (OPG)*, menyingkirkan Provinsi DKI Jakarta dan Kota Banda Aceh yang juga masuk nominasi. Seperti yang diungkapkan Camat Kanor yaitu Subiyanto kepada Tempo Sabtu, 03 September 2016:

“ini konsekuensi penerapan konsep pemerintahan terbuka, Dana Desa harus diketahui masyarakat”

Dengan fakta tersebut peneliti yakin untuk memilih Desa Mojorejo Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro. Desa Mojorejo sebuah desa yang berpenduduk 1.926 jiwa dengan luas desa 316,650 Ha, mayoritas penduduk disana adalah bekerja sebagai seorang petani bahkan banyak penduduknya yang keluar negeri untuk mencari nafkah. Pemilihan lokasi penelitian ini berdasarkan mayoritas penduduk disana yang menjadi petani relatif masa bodoh terhadap tata kelola pemerintahan di desanya, mengikuti arus

bagaimana baiknya pemerintah telah menjadi budaya disana. Oleh sebab itu semakin meyakinkan peneliti untuk ingin lebih tahu bagaimana nilai pemerintahan yang baik dijalankan para aktor Pemerintah Desa dalam menjalankan tugasnya setelah menerima dana yang terbilang besar tersebut demi kepentingan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Dengan begitu peneliti merasa yakin untuk memilih desa Mojorejo, Kecamatan Kedungadem Kabupaten Bojonegoro ini sebagai situs penelitian berdasarkan fakta-fakta tersebut. Untuk menelusur sejauh apakah prinsip terbuka tersebut masuk di desa-desa seperti desa Mojorejo yang notabennya jauh dari perkotaan dengan mayoritas penduduk yang masih banyak tertinggal.

1.2 Rumusan Masalah

Dari uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang di atas, peneliti ingin mencoba merumuskan sebuah masalah untuk menjawab rasa ingin tahu dari peneliti. Pertanyaan dalam benak peneliti adalah bagaimana implementasi pemerintahan yang baik dalam pengelolaan Dana Desa? Proses tahapan pengelolaan keuangan desa yang tentunya menjadi tahapan Dana Desa merupakan hal yang dilakukan oleh sekelompok anggota yang disebut Pemerintah Desa. Seperti apa peran dari pemerintah desa sendiri dalam menjalankan kewajibannya mengelola Dana Desa yang dimulai dari perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, penatausahaan, hingga pelaporan pertanggungjawaban.

Pertanyaan selanjutnya adalah mengapa suatu kegiatan atau tindakan dari Pemerintah Desa tersebut dilaksanakan? alasan-alasan apa saja yang mendasari tindakan pengelolaan keuangan di desa yang menjadi lokasi

penelitian ini akan ditelusuri. Sehingga akan ditemukan kesimpulan bagaimana keadaan Pemerintah Desa dalam menjalankan tugasnya sebagai sebuah pemahaman bersama atau budaya yang ada dari pemerintah desa itu sendiri.

1.3 Tujuan Penelitian

Dari adanya pertanyaan yang ingin peneliti ketahui jawabannya maka peneliti memiliki sebuah keinginan untuk diwujudkan dari adanya pertanyaan tersebut atau rumusan masalah yang telah dibuat. Penelitian ini sengaja dilakukan oleh peneliti dengan harapan dan tujuan untuk mengetahui prinsip pemerintahan yang baik dijalankan dalam pengelolaan Dana Desa. Peran aktor Pemerintah Desa dalam menjalankan tugasnya mengelola Dana Desa. Serta mengetahui alasan-alasan dibalik setiap tindakan yang dilakukan oleh Pemerintah Desa tersebut. Dengan begitu akan dipahami bagaimana keadaan dari setiap sisi pengelolaan Dana Desa dilaksanakan.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi penting yang bermanfaat didalam semua kalangan. Penelitian ini juga diharapkan dapat memberikan sumbangan pemahaman baru untuk menjelaskan teori yang sudah ada mengenai pemerintahan yang baik terhadap masyarakat.

Manfaat selanjutnya yang diharapkan dapat diterapkan dalam praktik nyata, atau digunakan untuk memperbaiki praktik pemerintahan yang baik yang sudah ada sebelumnya. Manfaat terakhir yang diharapkan oleh peneliti yaitu penelitian ini diharapkan menjadi referensi bagi penelitian selanjutnya.