

KESERAGAMAN POLA PEMBANGUNAN SEBAGAI POTRET KETIDAK OTONOMAN PEMERINTAH DESA DALAM PENGELOLAAN DANA DESA

UNIFORMITY OF DEVELOPMENT PATTERNS AS A PORTRAIT OF AUTONOMY OF VILLAGE GOVERNMENT IN MANAGING VILLAGE FUNDS

Rudiana¹ dan Dian Fitriani Afifah²

Departemen Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Padjadaran

Email: rudiana1974@gmail.com, dianfitrianiafifah92@gmail.com

Abstract

The village is a customary law community unit that has autonomy in carrying out its government. Village autonomy is biased because villages are positioned as objects of development not as subjects of development. The role of the village as the subject of development means that the village is able to plan, finance and implement governance. The presence of the Village Fund has brought the spirit of change to the village, because the village is required to be able to manage the Village Fund to create an independent and prosperous village. Mandiri does not mean that the village becomes an integral part of the top level government, both central and regional. In fact, the management of the Village Fund in both traditional and modern villages does not create an independent village, because the top level government only makes the village a target or project location (object of development). The practices of uniforming the pattern of development towards the use of the Village Fund have negated the principle of using the Village Fund which is used in accordance with village needs, regional strategies and village typologies. So that the uniformity of the pattern of development that occurs in traditional villages or modern villages is evidence of the lack of autonomy of village governments in the management of Village Funds.

Keywords: Village Autonomy, Village Typology, Village Development, Village Funds

Abstrak

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki otonomi dalam menyelenggarakan pemerintahannya. Otonomi desa menjadi bias karena desa diposisikan sebagai objek pembangunan bukan sebagai subjek pembangunan. Peran desa sebagai subjek pembangunan memiliki pengertian bahwa desa mampu merencanakan, membiayai, dan melaksanakan tata pemerintahan. Hadirnya Dana Desa telah membawa semangat perubahan bagi desa, karena desa dituntut untuk dapat mengelola Dana Desa demi menciptakan desa yang mandiri dan sejahtera. Mandiri tidak berarti desa menjadi bagian yang terpisahkan dari pemerintah tingkat atas, baik pusat ataupun daerah. Faktanya, pengelolaan Dana Desa baik pada desa tradisional ataupun modern tidak menciptakan desa yang mandiri, karena pemerintah tingkat atas hanya menjadikan desa sebagai target atau lokasi proyek (objek pembangunan). Praktek-praktek penyeragaman pola pembangunan terhadap penggunaan Dana Desa telah menegasikan prinsip penggunaan Dana Desa yang digunakan sesuai dengan kebutuhan desa, strategi daerah dan tipologi desa. Sehingga penyeragaman pola pembangunan yang terjadi di desa tradisional ataupun desa modern menjadi bukti ketidak otonoman pemerintah desa dalam pengelolaan Dana Desa.

Kata Kunci : Otonomi Desa, Tipologi Desa, Pembangunan Desa, Dana Desa

PENDAHULUAN

Desa adalah satu kesatuan masyarakat hukum adat yang berhak mengatur dan mengurus urusan masyarakat setempat berdasarkan asal usul desa, yang disebut sebagai otonomi desa. Berkaitan dengan otonomi desa, desa merupakan subjek pembangunan yang berarti bahwa, desa sebagai aktor (subjek) utama yang merencanakan, membiayai dan melaksanakan pembangunan tersebut. Posisi desa sebagai subjek merupakan representasi dari semangat “Desa Membangun” yang menjadi landasan lahirnya Rancangan Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa. Dimana desa mampu secara mandiri untuk membangun dirinya sendiri sehingga desa mampu berdaulat baik dalam bidang ekonomi, politik, sosial, budaya dan teknologi.

Gagasan “Desa Membangun” dalam Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa yang kini telah disahkan menjadi Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa, pada tahap implementasinya tetap menjadikan desa sebagai objek pembangunan. Gagasan “Desa Membangun” dapat tergantikan menjadi “Membangun Desa” dikarenakan desa hanya dijadikan sebagai target atau lokasi proyek dari atas. Kemandirian desa berubah menjadi ketergantungan pada pemerintah, karena adanya Dana Desa.

Dana Desa merupakan salah satu sumber keuangan desa yang mana keuangan desa mengalami perubahan yang signifikan saat berlakunya Undang-Undang No 6 tahun 2014 tentang Desa. Pendapatan desa yang bersumber dari APBN merupakan implementasi Pasal 72 huruf b Undang-Undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berbunyi “Pendapatan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 71

ayat (2) bersumber dari: b. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara”.

Dana Desa pada prinsipnya ditentukan sesuai dengan kebutuhan desa, strategi daerah dan tipologi desa. Sehingga penggunaan Dana Desa akan berbeda satu daerah dengan daerah lainnya, dan berbeda antara satu desa dengan desa lainnya. Dalam Permendes PDPTT No 21 Tahun 2015 Pasal 7 menjelaskan bahwa Bagi desa tertinggal dan/atau sangat tertinggal memprioritaskan penggunaan Dana Desa pada kegiatan pembangunan melalui penyediaan sarana prasarana untuk pemenuhan atau akses masyarakat desa, sedangkan bagi desa berkembang dapat memprioritaskan pada pembangunan sarana prasarana pelayanan umum dan sosial dasar serta mengarah pada peningkatan kualitas ekonomi desa. Tipologi desa tertinggal dan berkembang tersebut, selanjutnya penulis sebut sebagai desa tradisional dan desa modern.

Salah satu desa yang termasuk ke dalam tipologi desa tradisional adalah Desa Neglasari, Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya. Desa Neglasari merupakan sebuah desa yang memiliki kampung adat (Kampung Naga) yang mana dalam penyelenggaraan pemerintahannya sangat dipengaruhi oleh karakter tradisional masyarakatnya. Berbeda dengan Desa Neglasari, hasil analisis profil desa Kabupaten Bandung oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa tahun 2016 mengidentifikasi bahwa Desa Ciburial Kecamatan Cimenyan adalah salah satu Desa Swasembada (Modern) yang terletak di Kabupaten Bandung. Jika merujuk pada prinsip penggunaan Dana Desa maka penggunaan Dana Desa pada dua desa tersebut akan berbeda. Faktanya

Desa Neglasari sebagai representasi desa tradisional dan Desa Ciburial sebagai desa modern pada tahun 2015-2016 sama-sama menggunakan Dana Desa untuk pembangunan infrastruktur.

Persoalan bukanlah pada pembangunan infrastruktur, melainkan adanya “pola penyeragaman” yang dilakukan oleh pemerintah tingkat atas baik pusat ataupun daerah yang hadir melalui penetapan prioritas penggunaan Dana Desa. Tidak berhenti dengan hanya menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa melalui paket-paket kebijakan peraturan perundang-undangan, namun pemerintah tingkat atas terlibat hingga penentuan kegiatan dan program penggunaan Dana Desa. Alih-alih penentuan kegiatan dan program dilakukan secara *bottom-up*, pemerintah desalah yang pada akhirnya menetapkan penggunaan Dana Desa berdasarkan tujuan pembangunan desa yang tertera dalam “Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) yang dituangkan dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dan ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes)”.

Artikel ini berupaya mendeskripsikan dan mengidentifikasi keseragaman pola pembangunan yang terjadi di desa tradisional dan desa modern yang dilakukan oleh pemerintah tingkat atas sebagai bentuk kuasa atas desa. Permasalahan tersebut menunjukkan potret ketidak otonoman pemerintah desa dalam pengelolaan Dana Desa.

TINJAUAN TEORITIS

Desa adalah wilayah yang mandiri dibawah taklukan kerajaan pusat. Dalam praktik penyelenggaraan pemerintahan, kerajaan pusat hanya menuntut loyalitas

desa. Sedangkan bagaimana desa menyelenggarakan pemerintahannya, kerajaan pusat tidak mengatur melainkan menyerahkannya kepada desa yang bersangkutan untuk mengatur dan mengurusnya sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri (dalam Nurcholis, 2011:5). Istilah otonomi berasal dari bahasa Yunani, yaitu *autos* yang berarti sendiri dan *nomos* yang berarti undang-undang. Sehingga otonomi bermakna membuat undang-undang sendiri (*zelfwetgeving*). Namun dalam perkembangannya otonomi juga berarti pemerintahan sendiri (*zelfbestuur*) (Huda, 2015: 46-47). Istilah “otonomi” sebenarnya tidak dikenal oleh bangsa Indonesia, karena diciptakan oleh Bangsa Belanda. Terlepas dari hal tersebut otonomi adalah hak untuk mengatur dan mengurus rumah tangga sendiri (Kartohadikoesoemo, 1984: 281).

Sejauh ini tidak terdapat definisi formal tentang otonomi desa yang dirumuskan dalam undang-undang. Namun dalam wacana yang berkembang terdapat empat cara pandang dan pemahaman tentang otonomi desa. “*Pertama*, cara pandang legal formal dimana diktum “desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri”, disini dikatakan, desa baru bisa disebut otonom kalau ia memperoleh pembagian kewenangan dan keuangan dari negara, sehingga desa mempunyai kewenangan untuk mengelola pemerintahan. *Kedua*, otonomi desa baru dipahami dan ditegaskan sebagai bentuk pengakuan negara terhadap eksistensi desa berdasarkan asal usul dan adat istiadatnya. Ini artinya negara tidak merusak melainkan melindungi eksistensi desa. Lebih dari sekedar pengakuan, otonomi desa berarti pembagian kekuasaan, kewenangan dan

keuangan kepada desa. *Ketiga*, konsep “*self-governing community*” sering juga dirujuk sebagai padanan frasa “kesatuan masyarakat hukum”. *Keempat*, cara pandang romantik-lokalistik dimana memandang bahwa otonomi desa adalah “otonomi asli” ini menjadi bias, sebab banyak hal “asli” milik desa sudah diambil oleh negara dan dieksploitasi oleh investor.” (Huda, 2015: 50)

Otonomi desa menjadi bias karena besarnya intervensi negara terhadap desa. Tujuan negara campur tangan terhadap pemerintahan di desa barang kali saja dengan maksud yang baik, akan tetapi seberapa besar pegawai pemerintah pusat faham terhadap tata-desa menurut hukum adat. Sebagai masyarakat hukum (adat) yang memiliki otonomi maka desa merupakan subjek hukum. Ndraha (1991) menjelaskan bahwa desa otonom adalah desa yang merupakan subjek hukum, yang dapat melakukan tindakan-tindakan hukum. Tindakan-tindakan hukum yang dapat dilakukan antara lain: mengambil keputusan atau membuat peraturan yang dapat mengikat segenap warga desa atau pihak tertentu sepanjang menyangkut rumah tangganya; menjalankan

pemerintahan desa; memilih kepala desa; memiliki kekayaan harta benda dari kekayaannya sendiri; memiliki tanah sendiri; menggali dan menetapkan sumber-sumber keuangan sendiri; menyusun APPKD (Anggaran Pendapatan dan Pengeluaran Keuangan Desa); menyelenggarakan gotong royong; menyelenggarakan peradilan desa; Menyelenggarakan urusan lain demi kesejahteraan masyarakat desa (dalam Nurcholis, 2011:5).

Oleh karena itu kepentingan politik, ekonomi, pertahanan-keamanan, dan sosial menjadi tanggung jawab desa, yang menjadikan desa berperan sebagai subjek. Paradigma desa sebagai subjek pembangunan menjadi sebuah gagasan yang menginginkan lahirnya kemandirian desa. Undang-Undang Desa secara tegas membedakan antara pembangunan perdesaan (membangun desa) yang merupakan domain pemerintah dan pembangunan desa (desa membangun) yang menempatkan desa sebagai subjek pembangunan (Eko, 2014:38). Adapun perbedaan dari kedua domain pembangunan perdesaan dijelaskan dalam tabel di bawah ini:

Tabel 1 Perbedaan Konsep “Membangun Desa” (Pembangunan Perdesaan) Dan “Desa Membangun” (Pembangunan Desa)

Item/Isu	Membangun Desa (Pembangunan Perdesaan)	Desa Membangun (Pembangunan Desa)
Pintu masuk	Perdesaan	Desa
Pendekatan	<i>Functional</i>	<i>Locus</i>
Level	<i>Rural development</i>	<i>Local development</i>
Isu dan konsep-konsep terkait	Rural-urban linkage, market, pertumbuhan, lapangan pekerjaan, infrastruktur, kawasan, sektoral, dll	Kemandirian, kearifan lokal, modal sosial, demokrasi, partisipasi, kewenangan. alokasi dana, gerakan lokal, pemberdayaan, dll.

Item/Isu	Membangun Desa (Pembangunan Perdesaan)	Desa Membangun (Pembangunan Desa)
Level, skala dan cakupan	Kawasan ruang dan ekonomi yang lintas desa	Dalam jangkauan skala dan yurisdiksi desa
Skema kelembagaan	Pemda melakukan perencanaan dan pelaksanaan didukung alokasi dana khusus, pusat melakukan fasilitasi, supervisi dan akselerasi.	Regulasi menetapkan kewenangan skala desa, melembagakan perencanaan desa, alokasi dana dan kontrol lokal.
Pemegang kewenangan	Pemerintah daerah	Desa (pemerintah desa dan masyarakat)
Tujuan	Mengurangi keterbelakangan, ketertinggalan, kemiskinan, sekaligus membangun kesejahteraan	1. Menjamin desa sebagai basis penghidupan dan kehidupan masyarakat secara berkelanjutan 2. Menjadikan desa sebagai ujung depan yang dekat dengan masyarakat, serta desa yang mandiri.
Peran pemerintah daerah	Merencanakan, membiayai dan melaksanakan	Fasilitasi, supervisi dan pengembangan kapasitas desa
Peran desa	Berpartisipasi dan perencanaan dan pengambilan keputusan	Sebagai aktor (subjek) utama yang merencanakan, membiayai, dan melaksanakan.
Hasil	<ul style="list-style-type: none"> - Infrastruktur lintas desa yang lebih baik - Tumbuhnya kota-kota kecil sebagai pusat pertumbuhan dan penghubung transaksi ekonomi desa kota - Terbangunnya kawasan hutan, <i>collective farming</i>, <i>industry</i>, wisata, dll 	<ul style="list-style-type: none"> - Pemerintahan desa menjadi ujung depan penyelenggaraan pelayanan publik bagi warga - Satu desa mempunyai produk ekonomi unggulan (<i>one village on product</i>)

Sumber: Eko, 2014: 39-40

Peran desa sebagai aktor (subjek) memiliki pengertian bahwa desalah yang merencanakan, membiayai, dan melaksanakan tata pemerintahan. Desa secara mandiri membangun dirinya sendiri, dengan keterlibatan pemerintah daerah sebagai fasilitator, supervisor dan membantu desa dalam mengembangkan kapasitas desa (Eko, 2014). Desa sebagai

subjek pembangunan yang mampu menciptakan kemandirian desa belum dapat diimplementasikan dalam pengelolaan Dana Desa.

Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk

membayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Eko (2014) berpandangan bahwa Dana Desa akan menciptakan semangat baru di desa yang dapat menciptakan kemandirian dan kesejahteraan di desa. Dana Desa digunakan berdasarkan prioritas penggunaan dana desa dengan memperhatikan tipologi desa.

Tipologi desa adalah teknik untuk mengenal tipe-tipe desa berdasarkan ciri-ciri menonjol (tipikal) yang dimiliki dalam kaitan dengan pertumbuhan dan perkembangannya (Asy'ari,1993:112). Tipologi desa salah satunya dapat diklasifikasikan berdasarkan tingkat perkembangan desa atau pembangunan desa, Adisasmita (2006:73-75) mengklasifikasikan tipologi desa menjadi tiga kelompok seperti, desa swadaya (tradisional), desa swakarya (transisional) dan, desa swasembada (modern). Selain Asy'ari (1993:116-117), Ciri desa swadaya (tradisional), desa swakarya (transisional) dan, desa swasembada (modern), dijelaskan pula oleh Jefta Leibo (1986)¹.

¹ Ciri-ciri Desa tipologi desa berdasarkan tingkat perkembangannya yang diungkapkan oleh Jefta Leibo (1986) adalah: Swadaya, desa ini memiliki kondisi yang relatif statis tradisionil, dalam arti masyarakatnya sangat tergantung pada keterampilan dan kemampuan pemimpinnya. Kehidupan masyarakat disini sangat tergantung pada faktor-faktor alam yang belum diolah dan dimanfaatkan secara baik. Susunan kelas dalam masyarakat masih bersifat vertikal dan statis, serta kepadudukan seseorang dinilai menurut keturunan dan luasnya kepemilikan tanah. Desa swakarya, keadaan desa ini sudah mulai disentuh oleh anasir-anasir dari luar oleh adanya pembaharuan yang sudah mulai dirasakan oleh anggota masyarakat. Benih-benih demokrasi dalam pembangunan sudah mulai tumbuh,

Jika otonomi desa dan tipologi desa sebagai fakta, karakteristik dan kondisi nyata yang khas, keadaan terkini dari sebuah desa, yang mana jika dikaitkan dengan dengan peraturan perundang-undangan yang menjelaskan bahwa bagi desa tertinggal dan/atau sangat tertinggal memprioritaskan penggunaan Dana Desa pada kegiatan pembangunan melalui penyediaan sarana prasarana untuk pemenuhan atau akses masyarakat desa, sedangkan bagi desa berkembang dapat memprioritaskan pada pembangunan sarana prasarana pelayanan umum dan sosial dasar serta mengarah pada peningkatan kualitas ekonomi desa.

Berdasarkan pada penjelasan di atas maka kerangka pemikiran yang dibangun sebagai landasan dari penulisan ini adalah:

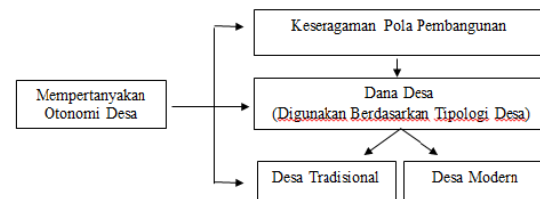


Diagram 1 Model Kerangka Berfikir

artinya sudah tidak lagi semata-mata bergantung pada pimpinan saja. Karya dan jasa serta keterampilan mulai menjadi ukuran dalam penilaian, oleh anggota masyarakat dan tidak pada faktor keturunan serta luas pemilikan tanah. Mobilitas sosial, baik itu dalam bentuk yang vertikal maupun horizontal sudah mulai ada. Swasembada, masyarakatnya telah maju dengan sudah mengenal mekanisme pertanian dan teknologi ilmiah telah mulai digunakan, selalu berubah-ubah sesuai dengan perkembangan. Unsur partisipasi masyarakat sudah efektif, dan norma-norma penilaian sosial selalu dihubungkan dengan kemampuan dan keterampilan seseorang. Diantara masyarakat yang ada, ada golongan pengusaha yang berani mengambil resiko dalam penanaman modal (interpreneur). (Leibo, 1986:26-27)

Sumber, hasil olahan penulis, Tahun 2017

METODE PENELITIAN

Penelitian ini menggunakan metode kualitatif. Metode kualitatif dipilih berdasarkan pada tujuan penelitian yang ingin mendeskripsikan dan menganalisis secara lebih dalam terkait Keseragaman Pola Pembangunan Sebagai Potret Ketidak Otonoman Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Dana Desa. Dana Desa adalah kebijakan yang baru diimplementasikan pada tahun 2015, sehingga diperlukan eksplorasi situasi dan penafsiran pandangan-pandangan untuk dapat mengkonstruksi makna atas situasi tersebut.

Penentuan informan menggunakan teknik *purposive*, dengan pertimbangan bahwa informan dianggap dapat memberikan informasi dan memahami permasalahan penelitian. Lofland dan Lofland (1984:47) menyebutkan bahwa sumber data utama dalam penelitian kualitatif ialah kata-kata, tindakan, selebihnya adalah data tambahan seperti dokumen dan lain-lain (dalam Moleong, 2010:157). Oleh karena itu informan yang dianggap tahu tentang Pengelolaan Dana Desa antara lain: masyarakat, pemerintah desa, kecamatan, pemerintah kabupaten/kota, pemerintah daerah termasuk para pengawas, dan pendamping desa sebagai perwakilan tingkat kementerian. Selain wawancara, untuk mempelajari Dana Desa, penulis turun langsung ke desa sebagai objek penelitian serta lokasi-lokasi yang menjadi tempat pelaksanaan program Dana Desa serta mempelajari dokumen-dokumen pendukung. Adapun dokumen yang berkaitan dengan Dana Desa adalah, segala peraturan perundang-undangan atau kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan

Dana Desa, jurnal atau makalah ataupun penelitian-penelitian yang telah dilakukan sebelumnya tentang Dana Desa, laporan-laporan yang dibuat oleh pemerintah desa baik berupa RPJMD, RKP, APBDes serta laporan pertanggung jawaban Dana Desa setiap tahunnya.

Setelah data-data dalam penelitian terkumpul, maka langkah selanjutnya adalah melakukan analisis data. Analisis data terdiri dari tiga alur kegiatan yang terjadi secara bersamaan yaitu: reduksi data, penyajian data dan penarikan kesimpulan. Untuk mendapatkan kebenaran ilmiah, menghindari subjektivitas serta terhindar dari kesalahan proses penelitian maka salah satu caranya adalah dengan menguji validitas data dengan teknik triangulasi.

Penelitian ini dilaksanakan di Desa Neglasari Kecamatan Salawu Kabupaten Tasikmalaya dan Desa Ciburial Kecamatan Cimencyan Kabupaten Bandung. Adapun total waktu penelitian selama sembilan bulan, terhitung sejak Bulan Desember 2016 sampai dengan Bulan Agustus 2017.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Konsep otonomi yang dijelaskan oleh para ahli seperti (Bayu Surianingrat, 1992), (Nurcholis, 2011), (Kartohadikoesoemo, 1984) dan (Huda, 2015), mendefinisikan bahwa Desa sebagai sebuah pemerintahan berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri sesuai dengan adat istiadat dan tata caranya sendiri. Konsep-konsep tersebut memberikan penjelasan bahwa desa memiliki "otonomi asli" yang berbeda dengan otonomi yang dimiliki daerah kabupaten/kota. Otonomi desa tidak dipandang sebagai suatu hal yang membuat desa menjadi bagian terpisahkan dari NKRI, melainkan otonomi desa ada

sebagai sarana negara menghormati keberadaan desa itu sendiri.

Dana Desa hadir sebagai bantuan negara kepada desa untuk membangun kemandirian dan kesejahteraan di desa. Sehingga Dana Desa dapat diartikan sebagai dana stimulan yang dapat dimanfaatkan oleh desa untuk membangun dirinya sesuai kebutuhan desanya. Faktanya Dana Desa berubah menjadi sarana intervensi pemerintah terhadap desa dan bentuk ketergantungan desa terhadap negara. Jika dikaitkan dengan otonomi desa maka otonomi desa menjadi bias karena untuk mengukur otonomi maka desa harus mampu merencanakan, melaksanakan, dan membiayai penyelegaraan pemerintahan sesuai dengan kebutuhan desa.

Permendes PDTT Nomor 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 dan Permendes PDTT Nomor 21 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016, hingga peraturan perundang-undangan tingkat daerah² telah memberikan penjelasan bahwa tingkat perkembangan desa dapat dijadikan sebagai bahan pertimbangan dalam membuat perencanaan program dan kegiatan pembangunan serta pemberdayaan masyarakat desa³. Ketika

² Peraturan Bupati Tasikmalaya Nomor 15 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Besaran Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Kabupaten Tasikmalaya; Peraturan Bupati No 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Di Kabupaten Tasikmalaya Tahun Anggaran 2016; serta Peraturan Bupati No. 21 tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Desa di Kabupaten Bandung

³ Pasal 7 Permendes PDTT Nomor 21 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016Desa tertinggal dan/atau sangat tertinggal, mengutamakan kegiatan pembangunan melalui penyediaan sarana dan prasarana untuk

pemerintah telah menetapkan priotitas maka arah pembangunan dan pemberdayaan desa menjadi jelas. Faktanya peraturan perundang-undangan tingkat pusat ataupun daerah tersebut, tidak dapat dijadikan sebagai pedoman perencanaan penggunaan Dana Desa. Pemerintah desa harus menunggu prioritas dan arahan yang dikeluarkan oleh pemerintah kabupaten dalam membuat perencanaan penggunaan anggaran. Berikut ini akan dijelaskan prioritas penggunaan Dana Desa yang ditetapkan oleh pemerintah kabupaten, seperti:

Tabel 2 Prioritas Penggunaan Dana Desa

Tahun	Kabupaten Tasikalaya	Kabupaten Bandung
2015	- Pembangunan Fisik	- 100 % Pembangunan Fisik
2016	- Pembangunan Fisik - Pemberdayaan Masyarakat	- 70% Pembangunan Fisik - 30% Pemberdayaan Masyarakat
2017	- Sarana Olahraga - Badan Usaha Milik	- Sarana Olahraga - Badan Usaha Milik Desa

pemenuhan kebutuhan atau akses kehidupan masyarakat Desa; Desa berkembang, memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana pelayanan umum dan sosial dasar baik pendidikan dan kesehatan masyarakat; Desa maju dan/mandiri, mengutamakan pada pembangunan sarana dan prasarana yang berdampak pada perluasan skala ekonomi dan investasi desa, termasuk prakarsa Desa dalam membuka lapangan kerja, padat teknologi tepat guna dan investasi melalui pengembangan BUM Desa yang atau PAD nya besar, karena pengelolaan PAD adalah salah satu yang tidak terkena dampak pengaturan oleh pemerintah daerah ataupun pusat.”

	Desa (BUMDES)	(BUMDES)
	- Embung Air Desa	- Embung Air Desa
	- Pembangunan Produk Unggulan Desa	- Pembangunan Produk Unggulan Desa

Sumber: Hasil olahan penulis, tahun 2017

Keterlibatan daerah dalam menentukan prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada adanya anggapan bahwa desa belum mampu untuk mengelola Dana Desa yang nominalnya cukup besar dibandingkan dengan sumber lainnya. Selain itu kebijakan yang telah berjalan 3 (tiga) tahun ini dianggap sangat menekan pemerintah kabupaten/kota untuk turut bertanggungjawab dalam pengelolaan Dana Desa, daerah merasa kebijakan Dana Desa adalah kebijakan yang dipaksakan dan belum siap diimplementasikan, mengingat sumber daya yang dimiliki oleh daerah ataupun desa masih terbatas. Pada akhirnya daerah seolah menjadi titik tumpu dalam menentukan aturan main pengelolaan Dana Desa. Hal ini tidak terlepas dari kepentingan daerah agar penggunaan keuangan desa yang bersumber dari Dana Desa tidak bertentangan atau tumpang tindih dengan sumber lainnya seperti Alokasi Dana Desa, Bantuan Provinsi atau Pendapatan Asli Desa.

Pola penyeragaman pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten seperti yang terdapat dalam tabel 2 di atas salah satunya bertentangan dengan peraturan perundang-undangan⁴. Selama

pembangunan desa tidak bertentangan dengan peraturan bupati atau peraturan yang lebih tinggi tingkatannya, maka sudah menjadi hak desa untuk menentukan arah pembangunan. Hingga saat ini merubah peraturan tingkat desa dan mengikuti arahan yang diberikan oleh pemerintah kabupaten merupakan sebuah keputusan yang diambil guna memperkecil resiko kesalahan yang dilakukan, walaupun apa yang menjadi prioritas tidak sesuai dengan kebutuhan desa. Contoh kasus, penggunaan Dana Desa di Desa Ciburial (desa modern) pada tahun 2016 yang digunakan untuk membuat jalan dengan metode rapat beton dianggap kurang cocok karena kondisi geografis desa yang merupakan dataran tinggi. Ketidakmampuan pemerintah desa dalam menolak instruksi tersebut merupakan bukti pemerintah desa tidak otonom dalam merencanakan pembangunan.

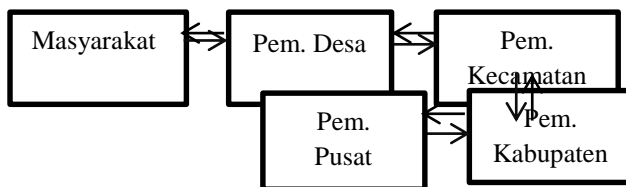
Selain kebutuhan masyarakat desa, yang tidak bertentangan dengan kepentingan pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota yang tertera dalam RPJMDes, faktanya rencana program kerja di desa juga

Desa Bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat”. Selanjutnya Pasal 11 menjelaskan contoh kegiatan-kegiatan pembangunan yang dapat dilakukan oleh desa dalam rangka pengentasan kemiskinan, pembangunan tersebut dapat mempertimbangkan tipologi Desa berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa (Desa tertinggal dan/atau sangat tertinggal, Desa berkembang dan Desa maju/ atau mandiri). Selain pembangunan Pasal 13 Prioritas penggunaan Dana Desa untuk program dan kegiatan bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa. Pemberdayaan tersebut dilakukan dengan mempertimbangkan dan menyesuaikan dengan tipologi desa berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa. Sehingga jika pola penyeragaman dilakukan maka pemerintah Kabupaten Tasikmalaya telah menegaskan ketentuan tersebut.

⁴ Seperti bertentangan dengan Pasal 9 Peraturan Bupati No 10 Tahun 2016 yang menyatakan bahwa “Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai Pelaksanaan Program dan Kegiatan Berskala Lokal

disesuaikan dengan “kebutuhan tingkat atas (daerah/pusat) yang bersifat instruksi”. Sehingga rencana kegiatan pemerintah desa disusun bukan hanya berdasarkan hasil penjangkaran aspirasi masyarakat tingkat bawah melalui forum musrenbang (*bottom-up*), tapi juga sebagai implementasi kebijakan tingkat daerah/pusat (*top-down*). Berikut ini merupakan alur sumber rencana kegiatan pemerintah desa yang diilustrasikan dalam diagram di bawah ini:

Diagram 2 Alur Sumber Rencana Kegiatan Pemerintah Desa



Sumber: Hasil olahan penulis, tahun 2017

Kendati rencana kegiatan penyusunannya disesuaikan dengan “kebutuhan tingkat atas (daerah/pusat) yang bersifat instruksi”, namun seluruh rencana kegiatan tahun berjalan harus tertera dalam Anggaran Pendapatan Asli Desa (APBDesa). Dana Desa merupakan salah satu sumber PADesa yang mengalami peningkatan setiap tahun. Tercatat Desa Neglasari sebagai representasi desa tradisional pada tahun 2015 memperoleh Dana Desa sebesar Rp. 288.973.744,-, dan meningkat menjadi Rp. 633.774.983,- pada tahun 2016. Angka tersebut akan terus mengalami peningkatan setiap tahunnya hingga pagu anggaran Dana Desa yang dialokasikan oleh pemerintah pusat sebesar 10% (sepuluh persen) dari dan di luar dana transfer ke daerah (*on top*). Dana Desa yang diperoleh oleh desa neglasari digunakan untuk:

Tabel 3 Realisasi Dana Desa Desa Neglasari

Tahun	Uraian	Jumlah
Dana Desa Tahn 2015	Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa Pembangunan Perbaikan DAM dan Kirmir Pembangunan RKB RA Al-Adnan Pembuatan Gedung Taman Kanak-Kanak	Rp. 71.946.300,- Rp. 42.303.700,- Rp. 103.645.000,-
Dana Desa Taun 2016	Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa Rabat Beton Jalan Desa Rabat Beton Jalan Setapak Pembangunan Posyandu Bidang Pemberdayaan Masyarakat Pelatihan Perangkat Desa Kegiatan Pelatihan RT dan RW	Rp. 146.510.000,- Rp. 168.020.000,- Rp. 270.091.100,- Rp. 21.125.135,- Rp. 28.028.748,-

Sumber : Laporan Pertanggung Jawaban Dana Desa Tahun 2015-2016

Sebagai desa swadaya atau desa tertinggal menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan Dana Desa sudah semestinya mulai memprioritaskan penggunaan Dana Desa

pada bidang pemberdayaan. Bidang pemberdayaan yang dilakukan mengarah pada “Membuka lapangan kerja dan atau usaha baru, serta bantuan penyiapan infrastruktur bagi terselenggaranya kerja

dan usaha warga atau masyarakat baik dari proses produksi sampai pemasaran produk, serta pemenuhan kebutuhan atau akses kehidupan masyarakat desa.” Dua tahun kebijakan ini bergulir belum nampak penggunaan Dana Desa untuk kegiatan pemberdayaan yang mengarah pada pembukaan usaha atau lapangan baru. Sejalan dengan hal tersebut, tidak ada jawaban yang pasti terkait lama waktu yang dibutuhkan oleh desa untuk menjadikan pembangunan sebagai prioritas utama tanpa mengedepankan bidang pemberdayaan.

Tidak jauh berbeda dengan Desa Neglasari, Desa Ciburial sebagai representasi desa modern “diinstruksikan” untuk memprioritaskan penggunaan Dana Desa untuk pembangunan. Pembangunan desa merupakan salah satu prioritas penggunaan APBDes yang penyumbang persentase terbesar bersumber dari Dana Desa. Dana Desa yang diperoleh Desa Ciburial pada tahun 2015 Rp. 326.669.300,-, dan meningkat pada tahun 2016 menjadi Rp. 709.070.700,-, dengan realisasi:

Tabel 4 Realisasi Dana Desa Desa Ciburial

Tahun	Uraian	Jumlah
Dana Desa Tahn 2015	Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa	
	- Peningkatan Kualitas (Paspaspalan) Jalan Cibegang	Rp. 71.946.300,- Rp. 42.303.700,-
	- Peningkatan Kualitas (Hotmix Manual) Jalan Pasanggrahan dan Jalan Legokrandu - Peningkatan Kualitas (Paspaspalan) Ciharegem	Rp. 103.645.000,-
Dana Desa Taun 2016	Bidang Pelaksanaan Pembangunan Desa	
	- Pembangunan Drainase Jl. Lebaksiuh	Rp. 100.442.400,-
	- Peningkatan Kualitas Ruas Jalan Cikurutug	Rp. 60.000.000,-
	- Peningkatan Kualitas Jalan Cibegang (Lanj.)	Rp. 130.000.000,-
	- Peningkatan Kulititas Ruas Jalan Sekejolang	Rp. 135.000.000,-
	- Pembangunan Drainase Ruas Jalan Cibegang	Rp. 50.000.000,-
	- Pembangunan/Penambahan Ruang Polindes	Rp. 50.000.000,-
	- Pembangunan Bak Air dan PIPANISASI Air Bersih	Rp. 75.000.000,-
- Pembuatan Sumur Bor	Rp. 75.000.000,-	

Sumber: Keputusan Kepala Desa No 09/KEP-DES/2016 dan Keputusan Kepala Desa No 13/KEP-DES/2016 Tentang Penetapan Kegiatan yang Akan Dibiayai dari Dana Desa.

Desa Ciburial sebagai desa modern atau desa yang sudah maju menurut peraturan perundang-undangan yang berlaku atas pengelolaan Dana Desa sudah semestinya mulai memprioritaskan penggunaan Dana Desa pada bidang pemberdayan. Bidang pemberdayaan yang

dilakukan mengarah pada⁵ “kegiatan yang visioner dengan menjadikan desa sebagai

⁵ Lihat pada Pasal 9 Permendes PDTT No 21 tahun 2016 tentang Penetapan proiritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 yang menjelaskan bahwa perencanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat, dilakukan dengan mempertimbangkan dan menyesuaikan dengan tipologi desa berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa. Sehingga antara desa tertinggal/sangat tertinggal, desa

lambung ekonomi atau capital rakyat, dimana desa dapat menghidupi dirinya”, sehingga tujuan yang dicapai adalah kemandirian desa. Penggunaan Dana Desa yang hanya diprioritaskan untuk pembangunan desa (tabel 4), dapat dikatakan tidak sesuai dengan fungsi yang tertera pada definisi Dana Desa, yang mana “Dana Desa dapat digunakan untuk mendanai kegiatan pembangunan desa, pemberdayaan, pemerintahan desa dan kemasyarakatan”.

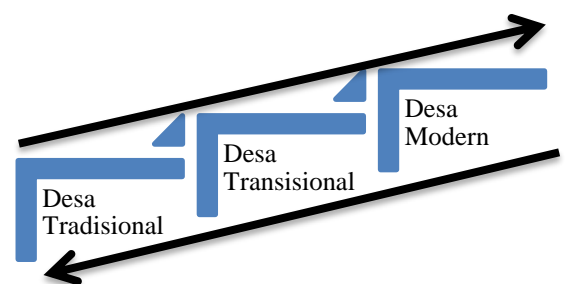
Hal tersebut tidak menjadi sebuah persoalan karena Desa Ciburial hanya mengikuti arahan Pemerintah Kabupaten Bandung yang menetapkan 100% persen penggunaan Dana Desa tahun pertama digunakan untuk pembangunan, dan pada tahun kedua pembangunan masih dijadikan prioritas. Jika melihat kondisi tersebut maka salah satu kesalahan terletak pada dasar hukum atas pengelolaan Dana Desa. Pasal 3 Permendes PDTT Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015; Pasal 4 Permendes PDTT No 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016; Pasal 26 Peraturan Bupati No. 21 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Desa di Kabupaten Bandung, merupakan tiga peraturan yang menyebutkan bahwa Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa yang berbeda dengan fungsi pada definisi dari Dana Desa itu sendiri.

Bidang pemerintahan dan kemasyarakatan yang tidak mendapatkan alokasi dari Dana Desa dan tidak menjadi sebuah persoalan di desa, karena kedua

bidang tersebut telah dialokasikan dari sumber keuangan desa yang lain, seperti Alokasi Dana Desa (ADD) ataupun Bantuan Provinsi. Keuangan desa yang bersumber dari pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan atau pemerintah kabupaten/kota hadir bersama aturan peruntukan penggunaan dana yang diberikan. Hal ini pula yang menjadi persoalan terbesar di desa, dimana desa tidak memiliki keleluasaan dalam menggunakan dana walaupun dana tersebut telah diberikan dan menjadi pendapatan desa. Dana yang masuk ke desa seolah-olah hanya titipan yang diberikan oleh pemerintah pusat atau daerah untuk dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Berdasarkan penggunaan Dana Desa di Desa Neglasari dan Desa Ciburial yang telah dipaparkan sebelumnya, maka pembuatan perencanaan program dan kegiatan pembangunan desa serta pemberdayaan masyarakat desa pada dua desa tersebut dapat diilustrasikan seperti pada diagram di bawah ini:

Diagram 3 Ilustrasi Pembuatan Perencanaan Program dan Kegiatan Dana Desa



Sumber: Hasil olahan penulis, tahun 2017

Diagram 3 di atas menjelaskan bahwa Desa tradisional diarahkan untuk membuat perencanaan program dan kegiatan seperti desa modern, sedangkan desa modern diarahkan untuk membuat

berkembang dan desa maju/mandiri memiliki prioritas yang berbeda satu sama lain.

perencanaan program dan kegiatan seperti desa tradisional. Hal tersebut berarti bahwa penggunaan Dana Desa oleh Desa Neglasari yang tergolong sebagai desa tradisional tidak jauh berbeda dengan Desa Ciburial yang tergolong sebagai desa modern (lihat dalam Tabel 2, Tabel 3 dan Tabel 4 tentang Prioritas dan Realisasi Dana Desa). Ketika tipologi desa berdasarkan tingkat perkembangannya tidak dapat dijadikan sebagai acuan, maka pola penyeragaman menjadi solusi bagi pemerintah pusat atau pemerintah kabupaten. Sehingga intruksi pemerintahlah yang pada akhirnya menentukan penggunaan Dana Desa baik di desa dengan tipologi tradisional ataupun modern.

KESIMPULAN DAN SARAN

Pengklasifikasian tipologi menurut tingkat perkembangan desa yang dapat digunakan sebagai bahan pertimbangan dalam penggunaan Dana Desa bukanlah sebuah data tanpa makna. Tingkat perkembangan desa membuat arah pembangunan dan pemberdayaan desa menjadi jelas. Faktanya terjadi penyeragaman pola pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah dengan menjadikan desa tradisional seperti desa modern, dan desa modern seperti desa tradisional. Hal tersebut membuktikan bahwa pengklasifikasian desa yang ada tidak mampu melihat hal-hal lain selain “hitam diatas putih” atau sesuatu yang terlihat saja, seperti kebenaran dari data itu sendiri masih dapat dipertanyakan.

Fakta lain yang dapat diungkap adalah pola penyeragaman pembangunan yang terjadi di Kabupaten Tasikmalaya dan Kabupaten Bandung, merupakan bukti desa tidak otonom dalam pengelolaan Dana Desa. Dana Desa yang diberikan

merupakan bentuk intervensi pemerintah terhadap desa, karena desa pada akhirnya diberikan ruang yang terbatas baik dalam tahap perencanaan, pelaksanaan, hingga pembiayaan. Keterbatasan pemerintah desa dalam mengelola sumber daya yang dimiliki menjadi salah satu faktor mengapa pemerintah melakukan intervensi tersebut. Hingga saat ini desa masih menjadi objek pembangunan atau hanya sebagai target/lokasi proyek dari atas, dan pada akhirnya Dana Desa bukanlah sebuah dana stimulan untuk membangun kemandirian desa, namun berubah menjadi sumber ketergantungan pemerintah desa terhadap pemerintah pusat ataupun daerah.

Dibutuhkan waktu untuk menciptakan desa yang mandiri dan sejahtera. Salah satu cara yang dapat dilakukan adalah membangun manusia melalui pemberdayaan masyarakat, dan menggali potensi untuk memperbesar Pendapatan Asli Desa (PADes). Selain itu kemandirian desa akan tercapai bilamana desa menjadi aktor (subjek) utama yang merencanakan, membiayai dan melaksanakan pembangunan dan posisi daerah hanya sebagai fasilitator, supervisi dan membantu desa untuk mengembangkan kapasitas dan potensi yang dimiliki. Pemerintah melalui paket peraturan perundang-undangan telah memberikan arah kebijakan, namun diluar hal tersebut sudah kewajiban desa untuk mengatur dirinya sendiri sebagai wujud otonomi yang dimiliki.

DAFTAR PUSTAKA

- Arikunto, Suharsimi. 2005. *Manajemen Penelitian*. Jakarta: Rineka Cipta
- Asy'ari, Sapari Imam. 1993. *Sosiologi Kota dan Desa*. Surabaya: Usaha Nasional
- Cresswell. Jhon W. 20013. *Research Design*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Devas, Nick, dkk. 1989. *Keuangan Pemerintah Daerah di Indonesia*. Jakarta: IU-PRESS
- Eko, Sutoro. 2014. *Desa Membangun Indonesia*. Yogyakarta: *Australian Community Development and Civil Society*
- Huda, Ni'matul. 2015. *Hukum Pemerintahan Desa*. Malang: Setara Press
- Kartohadikoesoemo, Sutardjo. 1984. *Desa*. Jakarta: Balai Pustaka
- Leibo, Jefta. 1986. *Sosiologi Pedesaan : Mencari suatu Strategi Pembangunan Masyarakat Desa Berparadima Ganda*. Yogyakarta : Andi Offset
- Miles, Matthew. B dan A. Michael Huberman. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta: UI-PRESS
- Moleong, Lexy J. 1996. *Metodologi Penelitian Kualitatif*. Bandung : PT. Remaja Rosdakarya
- Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa*. Jakarta: Erlangga
- Rahardjo Adisasmita, 2006. *Pembangunan Pedesaan dan Perkotaan*. Yogyakarta: Graha Ilmu
- Syafiie, Inu Kencana. 2011. *Manajemen Pemerintahan*. Bandung: Pustaka Rena Cipta

Peraturan Perundang-undangan

- UU No 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah
- UU No 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Pemerintah No 72 tahun 2005 tentang Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Nomor 21 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tahun 2016
- Permendagri 84 tahun 2015 tentang SOTK Pemerintahan Desa
- Peraturan Bupati Bandung No 21 Tahun 2016 Tentang Pedoman Pengelolaan Dana Desa di Kabupaten Bandung
- Peraturan Bupati Tasikmalaya Nomor 15 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Besaran Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara di Kabupaten Tasikmalaya
- Peraturan Bupati No 10 Tahun 2016 Tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Di Kabupaten Tasikmalaya Tahun Anggaran 2016