

## **BAB I PENDAHULUAN**

### **1.1. Latar Belakang**

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 lebih mengedepankan peran desa secara otonom dengan keunikan hak-hak asal-usulnya (recognisi). Sedangkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menunjukkan bahwa nuansa peran pemerintah masih dominan, meskipun telah diimplementasikan konsep desentralisasi sesuai nafas otonomi daerah. Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, desa hanya berperan sebagai perpanjangan tangan pemerintah pusat maupun provinsi dan kabupaten/kota, dengan otonomi yang lebih luas. Sehingga desa hanya sebagai lokasi dimana program-program pemerintah diimplementasikan, sedangkan peran masyarakat desa sendiri kurang diperhatikan. Namun dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tersebut, peran desa sebagai wilayah otonom dijamin, sehingga desa dapat menjalankan perannya sesuai dengan asal-usul desa (recognisi) dan adat istiadat yang sudah berjalan dari Nenek moyang, penetapan kewenangan berskala lokal dan pengambilan keputusan secara lokal untuk kepentingan masyarakat desa (subsidiaritas), keberagaman, kebersamaan, kegotong-royongan, kekeluargaan, musyawarah, demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan, pemberdayaan dan keberlanjutan, (Fanani,dkk, 2019:12-13).

Selain itu, otonomi desa tidak dipandang sebagai memberi kekuasaan atau kewenangan semata-mata, namun otonomi desa harus dibarengi dengan pemberian kewenangan administratif. Sidik (dalam Fanani, dkk, 2019:97) menyatakan bahwa desentralisasi fiskal merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi. Bryan dan White (dikutip Simanjuntak, 2013) dalam Tuames, 2018:18) bahwa,

pada kenyataannya ada 2 desentralisasi, yaitu yang bersifat administrasi dan yang bersifat politik. Desentralisasi administratif adalah delegasi wewenang pelaksanaan kepada pejabat tingkat lokal yang bekerja dalam batas rencana dan sumber anggaran, kekuasaan dan tanggung jawab tertentu sesuai sifat dan hakikat jasa dan pelayanan pada tingkat lokal. Desentralisasi politik atau devolusi berarti wewenang pembuatan keputusan dan kontrol tertentu terhadap sumber-sumber daya yang diberikan kepada pejabat setempat.

Desentralisasi fiskal pada otonomi desa semakin berkembang terutama dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Dengan lahirnya kedua peraturan tersebut maka lingkup desentralisasi fiskal yang ada pada desa menjadi semakin luas. Dalam lingkup desentralisasi fiskal, desa mendapatkan tambahan pendapatan desa berupa alokasi dari APBN dan lain-lain pendapatan yang sah. Selain itu terdapat pula aturan-aturan yang lebih mendetail terkait belanja desa dan alokasi dana desa, (Briando, 2017:105).

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa sebagaimana dalam pasal 19 bahwa jenis kewenangan desa meliputi: (1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul; (2) Kewenangan lokal berskala desa; (3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan (4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Pasal 19 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 menjelaskan bahwa kewenangan berdasarkan hak asal usul adalah hak yang merupakan warisan yang masih hidup dan prakarsa desa atau prakarsa masyarakat desa sesuai dengan perkembangan kehidupan masyarakat, antara lain sistem organisasi masyarakat adat, kelembagaan, pranata dan hukum adat, tanah kas desa, serta kesepakatan dalam kehidupan masyarakat desa. Selanjutnya kewenangan lokal berskala desa, adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat desa yang telah dijalankan oleh desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh desa atau yang muncul karena perkembangan desa dan prakarsa masyarakat desa.

Sedangkan kewenangan penugasan itu dalam pasal 1 angka 15 Permendagri Nomor 44 Tahun 2016 menyatakan bahwa “Penugasan” adalah pemberian tugas dari Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota kepada Desa dalam melaksanakan sebagian pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren, pemerintahan umum serta dalam pelaksanaan Tugas Pembantuan.

Dari 4 (empat) jenis kewenangan desa tersebut di atas, 2 (dua) kewenangan yang umumnya dilaksanakan oleh desa yaitu kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan asal usul desa. Sedangkan kewenangan desa yang ke-3 (kewenangan yang ditugaskan) dan kewenangan desa yang ke-4 (kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota), sejauh ini belum dilaksanakan oleh desa-desa di Kabupaten Timor Tengah Utara, karena belum adanya penataan terkait kewenangan penugasan dimaksud. Mengingat kewenangan penugasan perlu ditetapkan dengan Peraturan Menteri yang menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang tertentu jika

ditugaskan oleh Menteri; ditetapkan dengan Peraturan Gubernur kalau ditugaskan oleh Pemerintah Provinsi; dan ditetapkan dengan Peraturan Bupati jika ditugaskan oleh Pemerintah Kabupaten (dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 44 Tahun 2016 Tentang Kewenangan Desa).

Bila ditinjau dari aspek “desentralisasi fiskal” maka pembiayaan kewenangan kewenangan lokal berskala desa dan kewenangan asal usul desa) secara signifikan bersumber dari Dana Desa (DD) dan Alokasi Dana Desa (ADD). Dimana Dana Desa membiayai cakupan kewenangan desa, antara lain; untuk bidang penyelenggaraan pemerintahan, bidang pembangunan, bidang pemberdayaan masyarakat, dan bidang kemasyarakatan (dalam pasal 19 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara). Prioritas penggunaan Dana Desa diatur oleh Kementrian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (dalam pasal 21 ayat 1 Peraturan Pemerintah ini).

Sedangkan ADD bersumber dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota setiap tahun anggaran dan dialokasikan paling sedikit 10% dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (dalam pasal 96 ayat 1 dan ayat 2 Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015). ADD digunakan untuk belanja aparatur penyelenggara pemerintah desa yaitu penghasilan tetap kepala desa, sekretaris desa dan perangkat desa lainnya (dalam pasal 81 Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2019).

Selanjutnya, mencermati prioritas penggunaan Dana Desa berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi yang

pernah dikeluarkan sebelumnya, dan melihat cakupan kewenangan lokal berskala desa dan cakupan kewenangan asal usul desa, maka diasumsikan bahwa Dana Desa lebih signifikan (lebih besar) diarahkan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dalam lingkup kewenangan lokal berskala desa, ketimbang kegiatan-kegiatan dalam lingkup kewenangan asal usul desa.

Sebagai contoh, penulis mengambil 2 peraturan yang pernah digunakan sebelumnya (setiap Tahun Anggaran ada penetapan prioritas penggunaan Dana Desa dari Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi), antara lain:

1. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018, dimana dalam pasal 4 menyatakan bahwa prioritas penggunaan dana desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.
2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 7 Tahun 2021 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2022, dimana pasal 5 menyatakan bahwa prioritas penggunaan dana desa diarahkan untuk program dan/atau kegiatan percepatan pencapaian *Sustainable Development Goals* (SDGs) Desa melalui:
  - a. Pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa;
  - b. Program prioritas nasional sesuai kewenangan desa; dan
  - c. Mitigasi dan penanganan bencana alam dan nonalam sesuai kewenangan desa.

Digambarkan pula bahwa sejak pandemi Covid-19 yaitu pada akhir tahun 2019 sampai dengan tahun 2020, menyebabkan mobilitas sosial dan ekonomi masyarakat terganggu, sehingga aktivitas sosial dan ekonomi masyarakat menjadi terbatas. Hal ini membuat pendapatan masyarakat berkurang, bahkan ada yang kehilangan sumber pendapatan. Untuk mengurangi masalah ini maka pemerintah pusat mengeluarkan kebijakan, yaitu mengalokasikan sebagian anggaran dari Dana Desa untuk pemulihan ekonomi, dengan cara membantu masyarakat yang terkena dampak Covid-19 dengan program Bantuan Langsung Tunai (BLT). Selain itu, ada kegiatan pencegahan penyebaran Covid-19, misalnya pembelian masker, *hand sanitizer*, pembentukan pos Covid-19 dan lain sebagainya. Kegiatan-kegiatan ini termasuk dalam lingkup bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat dan mendesak desa. Dalam implementasinya, kegiatan penyaluran BLT dan pencegahan penyebaran Covid-19 telah dilakukan oleh pemerintah desa dan umumnya berjalan dengan baik, serta tidak terdapat kendala yang signifikan.

Pada bidang penyelenggaraan pemerintahan desa dan bidang pembinaan kemasyarakatan, umumnya minim persoalan, atau dapat berjalan normal. Penyelenggaraan pemerintahan desa berkaitan dengan penyediaan honor/penghasilan tetap kepala desa, perangkat desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), serta insentif Rukun Tetangga (RT) /Rukun Warga (RW). Apabila dalam pembiayaan terdapat kelebihan anggaran, baru ADD digunakan untuk untuk membiayai kegiatan-kegiatan lain diluar bidang penyelenggaraan pemerintahan desa. Sedangkan pembinaan kemasyarakatan berkaitan dengan kegiatan pembinaan/penguatan lembaga kemasyarakatan desa.

Dalam implementasi kewenangan lokal berskala desa, diakui bahwa terdapat kendala dan masalah pasca Undang-Undang Desa ini diterapkan. Hal ini menjadi fenomena saat ini. Umumnya potensi masalah atau kendala itu, terjadi pada kegiatan-kegiatan yang berada dalam lingkup bidang pelaksanaan pembangunan desa (misalnya pembangunan rumah tinggal layak huni), dan bidang pemberdayaan masyarakat (misalnya pengadaan ternak sapi). Ada masalah yang masih dalam tataran pengaduan masyarakat, dan ada juga masalah yang sudah sampai pada proses hukum. Selain itu, masih terdapat kurang maksimalnya penyerapan dana desa yang mengakibatkan capaian target/kinerja pemerintah desa kurang maksimal.

Dilansir dari media *online*, sebagaimana dalam Pos-Kupang.Com (Rabu, 23 Oktober 2019 19:36) bahwa “Hingga Oktober 2019 ini, pihak Kejaksaan Negeri (Kejari) Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) menerima sedikitnya 11 pengaduan dari masyarakat terkait pengelolaan dana desa. Pengaduan sebanyak itu berasal dari Desa Manamas, Teba Timur, Noenasi, Susulaku, Letneo Selatan, Tunbaen Timur, Sapaen, Pantae, Nifunenas, Bisafe, dan Oehalo. Kasi Intel Kejari TTU, Mario Situmeang mengatakan hal itu kepada Pos Kupang saat ditemui diruang kerjanya, Rabu (23/10/2019). Atas 11 pengaduan tersebut, ungkap Mario, pihaknya masih melakukan pengkajian dengan tujuan untuk melihat apakah ada kerugian negara atau memang kesalahan administrasi saja”.

Dari Kompas.Com (22/03/2021, 18:09 WIB) menggambarkan bahwa “*Indonesia Corruption Watch* (ICW) meminta pemerintah mengawasi pengelolaan dan penggunaan dana desa. Hal itu disampaikan peneliti ICW Kurnia Ramadhan menyusul temuan tentang maraknya kasus korupsi yang dilakukan melibatkan

pejabat dari perangkat desa. Berdasarkan data ICW, sejak 2015 hingga 2020, terdapat 676 terdakwa kasus korupsi”.

Selanjutnya Victory News (Rabu, 15 Juni 2022, 16:50 WIB) menyatakan bahwa “Kepala Desa (Kades) asal Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU), NTT mendominasi jumlah Kades yang huni Lapas Kelas IIA Kupang saat ini. Jumlah Kades asal TTU di Lapas Kelas IIA Kupang 6 orang dari 20 Kades yang terjerat kasus korupsi dana desa. Urutan kedua ditempati Kades asal Rote Ndao, sebanyak 4 orang Kades dan sisanya dari beberapa Kabupaten lain di NTT”.

Tidak jauh berbeda dengan fenomena-fenomena di atas, dalam OKeNUSRA (Senin, 9 Januari 2023) menyatakan bahwa “Pengadaan bantuan ternak Sapi di Desa Letneo Selatan, Kecamatan Insana Barat, Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU) diduga tak sesuai Rencana Anggaran Belanja (RAB) yang telah ditetapkan. Pasalnya, program bantuan ternak Sapi Betina yang bersumber dari Dana Desa Letneo Selatan, TTU, tahun anggaran 2022, ditetapkan sebesar Rp 5 juta per ekor pada RAB, namun sapi yang dibeli ukurannya terlalu kecil dan berbadan kurus. Akibat dari pengadaan bantuan ternak Sapi yang diduga tidak dibelanjakan sesuai RAB ini, maka sejumlah warga Letneo Selatan di Kabupaten TTU melayangkan aksi protes”.

Selain itu, tidak hanya berkaitan dengan masalah penggunaan Dana Desa tetapi berkaitan juga dengan masalah penyerapan Dana Desa. Sebagaimana Savanaparadise.com (23/12/202) menyatakan bahwa “sebanyak 97 Desa di Kabupaten Timor Tengah Utara (TTU), hingga penghujung tahun 2021 tidak berhasil mencairkan Dana Desa (DD) tahap III. Hal ini disampaikan Plt. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kabupaten TTU, Kristoforus Abi,

saat dijumpai SP di ruang kerjanya, Kamis (23/12/2021). Kristo menuturkan, untuk DD tahap 1 dan tahap 2 semuanya cair 100%, namun untuk tahap 3 yang berhasil cair hanya 63 desa”.

Rakyatntt.com (12 Juli 2022) menyatakan bahwa “Lain lagi cerita penjabat kepala desa dan bendahara Desa Nainaban, di Kecamatan Bikomi Ninulat. Penyelewengan Dana Desa ditemukan senilai Rp 108.000.000. Kejari TTU menemukan banyak pekerjaan fisik berupa bantuan rumah layak huni kepada masyarakat di tahun 2020-2021, tidak tersalurkan. Begitu juga Dana Bumdes yang tidak terealisasi seluruhnya”.

Berdasarkan latar belakang di atas, maka penulis tertarik untuk mengkaji terhadap implementasi kewenangan lokal berskala desa khususnya dalam bidang pelaksanaan pembangunan desa dan bidang pemberdayaan masyarakat desa.

## **1.2. Rumusan Masalah**

Rumusan masalah penelitian ini adalah bagaimanakah implementasi kewenangan lokal berskala desa dalam bidang pelaksanaan pembangunan desa, dan dalam bidang pemberdayaan masyarakat desa di Desa Susulaku?

## **1.3. Tujuan Penelitian**

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengidentifikasi dan menganalisis terkait implementasi kewenangan lokal berskala desa dalam bidang pelaksanaan pembangunan desa, dan bidang pemberdayaan masyarakat desa.

#### **1.4. Manfaat Penelitian**

Manfaat penelitian ini adalah:

##### 1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat menambah pengetahuan, khususnya Ilmu Administrasi Negara tentang implementasi kewenangan desa secara teoritis.

##### 2. Manfaat praktis

###### a. Bagi Masyarakat

Penelitian ini sebagai sumbangan informasi bagi masyarakat yang membutuhkan;

###### b. Bagi Pemerintah Desa

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan sumbangan pemikiran bagi Pemerintah Kabupaten dan Desa dalam rangka penataan terhadap implementasi kewenangan desa.

###### c. Bagi peneliti lainnya

Penelitian ini dapat menambah pengetahuan dan wawasan bagi peneliti lainnya yang tertarik dengan penelitian sejenis.