

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Pengertian Peranan

Peranan merupakan tindakan atau perilaku yang perlu dilakukan oleh seseorang yang menempati suatu posisi didalam status sosial (Margono Slamet, 1985).

Peranan merupakan aspek dinamis dari kedudukan (status) yang dimiliki oleh seseorang, sedangkan status merupakan sekumpulan hak dan kewajiban yang dimiliki oleh seseorang dan apabila seseorang melakukan hak-hak dan kewajiban-kewajiban sesuai dengan kedudukannya maka ia menjalankan suatu peranan (Soerjono Soekanto, 1982).

Menurut Kamus Bahasa Indonesia (1987:667) peranan adalah seperangkat tingkat yang diharapkan dimiliki oleh orang yang berkedudukan dalam masyarakat. Menurut Bruce J. Coben (1983:76) peranan ialah perilaku yang diharapkan oleh orang lain dari seseorang yang menduduki status tertentu.

Pentingnya peranan adalah bahwa hal itu mengatur perilaku seseorang dan juga peranan menyebabkan seseorang pada batas-batas tertentu dapat menyesuaikan perilaku sendiri dengan perilaku orang lain dalam masyarakat. Peranan yang melekat pada diri seseorang harus dibedakan dengan posisi atau tempatnya dalam pergaulan kemasyarakatan. Posisi atau tempat seseorang dalam masyarakat menunjukkan tempat individu dalam masyarakat. Peranan lebih banyak menunjuk pada fungsi, penyesuaian diri dan sebagai suatu proses.

B. Tinjauan Pemerintahan Desa

1. Pengertian Desa

Secara etimologis Pemerintah berasal dari kata perintah. Menurut W.Y.S Poerwadarmita (2007) yaitu sebagai berikut:

- a. Perintah adalah perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu.
- b. Perintah adalah kekuasaan perintah suatu Negara (Daerah, Negara) atau badan yang tertinggi yang memerintah suatu Negara (seperti kabinet merupakan suatu pemerintah).
- c. Pemerintah adalah perbuatan (cara, hal, urusan dan sebagainya) memerintah.

Samual Edward Finer (2001) mengakui ada Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas, dengan adanya Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas. Maka tentunya akan mempunyai pengertian Pemerintah dan Pemerintahan dalam arti luas dan sempit, yaitu:

- a. Pemerintah (an) dalam arti sempit, yaitu: perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Eksekutif, yaitu Presiden dibantu oleh para Menteri-menterinya dalam rangka mencapai tujuan Negara.
- b. Pemerintah (an) dalam arti luas, yaitu: Perbuatan memerintah yang dilakukan oleh Legislatif, Eksekutif dan yudikatif dalam rangka mencapai tujuan Pemerintahan Negara.

Sedangkan menurut Inu Kencana Syafie yang mengutip dari C.F Strong dalam bukunya yang berjudul "Ekologi Pemerintahan, sebagai berikut: "Maksudnya Pemerintahan dalam arti luas mempunyai kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan Negara, ke dalam dan keluar. Oleh karena itu, *pertama* harus mempunyai kekuatan militer atau kemampuan untuk mengendalikan angkatan perang. *Kedua* harus mempunyai kekuatan Legislatif atau dalam arti pembuatan Undang-Undang. *Ketiga*, harus mempunyai kekuatan finansial/kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai ongkos keberadaan Negara dalam

menyelenggarakan peraturan, hal tersebut dalam rangka kepentingan Negara”. (Syafie, 1998: 4-5)

Pendapat lain menurut H Muhammad Rohidin Pranadjaja dalam bukunya yang berjudul “Hubungan antar Lembaga Pemerintahan”, pengertian Pemerintah adalah sebagai berikut: “Istilah Pemerintah berasal dari kata perintah, yang berarti perkataan yang bermaksud menyuruh melakukan sesuatu, sesuatu yang harus dilakukan. Pemerintah adalah orang, badan atau aparat yang mengeluarkan atau memberi perintah”. (Pranadjaja, 2003: 24).

Berdasarkan uraian di atas, maka menurut peneliti Pemerintahan sebagai sekumpulan orang-orang yang mengelola kewenangan-kewenangan, melaksanakan kepemimpinan dan koordinasi pemerintahan serta pembangunan masyarakat dari lembaga-lembaga dimana mereka ditempatkan. Pemerintahan merupakan organisasi atau wadah orang yang mempunyai kekuasaan dan lembaga yang mengurus masalah kenegaraan dan kesejahteraan rakyat dan negara.

Kegiatan pembangunan nasional dengan segala ukuran keberhasilan dan dampak positif serta negatifnya, tidak terlepas dari kerja keras dan pengabdian aparat Pemerintah Desa. Meskipun demikian, masih banyak masalah yang dihadapi masyarakat desa yang sampai saat ini belum dapat diatasi secara tuntas, seperti misalnya masalah pengangguran, kemiskinan, ketimpangan distribusi pendapatan, ketidakseimbangan structural ataupun keterbelakangan pendidikan.

Kenyataan ini telah membuktikan bahwa meskipun desa memiliki dua sumber daya penting yaitu sumber daya manusia dan sumber daya alam, tetapi kesatuan masyarakat hukum tersebut tidak mampu mengubah potensi yang dimilikinya menjadi sebuah kekuatan nyata guna memenuhi kebutuhannya sendiri. Desa tidak lagi mampu menjadi tempat hidup dan penghidupan yang

layak bagi warganya. Indikatornya ialah semakin banyaknya warga desa yang bermigrasi ke kota-kota besar untuk mencari penghidupan yang lebih baik.

Pemerintah Desa yang diberi kepercayaan masyarakat tidak cukup mempunyai kewenangan untuk berbuat banyak. Kedudukan dan bentuk organisasinya yang mendua (*ambivalen*) yaitu antara bentuk organisasi pemerintah dengan lembaga kemasyarakatan, tidak adanya sumber pendapatan yang memadai, keterbatasan kewenangan dalam pengambilan keputusan yang menyangkut isi rumah tangganya, keterbatasan kualitas dan kuantitas personilnya, merupakan sebagian kendala yang menghambat kinerja Pemerintah Desa. Karena organisasi Pemerintah Desa semakin tidak mampu menjalankan fungsi dan peranannya dengan baik, maka terjadilah pertumbuhan dan perubahan sosial di desa yang relatif lambat, bahkan disana sini terjadi kemandegan. Untuk melakukan perubahan sosial, masyarakat desa seringkali hanya menunggu uluran tangan dari luar desa, bukan hasil inisiatif yang datang dari dalam diri kesatuan masyarakat hukum itu sendiri. Situasi ini membuat masyarakat desa semakin tergantung pada pihak luar desa.

Pemerintahan Desa merupakan suatu kegiatan dalam rangka penyelenggaraan Pemerintahan yang dilaksanakan oleh Pemerintah Desa yaitu Kepala Desa dan Perangkat Desa.

Pemerintahan Desa menurut Prof. Drs. HAW. Widjaja dalam bukunya “Otonomi Desa” Pemerintahan Desa diartikan sebagai: “Penyelenggaraan Pemerintahan Desa merupakan Subsistem dari sistem penyelenggaraan Pemerintah, sehingga Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakatnya. Kepala Desa bertanggung jawab kepada Badan Permusyawaratan Desa dan menyampaikan laporan pelaksanaan tersebut kepada Bupati”.

(Widjaja, 2003: 3)

Berdasarkan di atas, penulis dapat menarik kesimpulan bahwa Pemerintahan Desa adalah kegiatan dari kesatuan masyarakat desa. Pemerintah desa diselenggarakan di bawah pimpinan seorang kepala desa beserta para pembantunya, mewakili masyarakat desa guna hubungan ke luar maupun ke dalam masyarakat yang bersangkutan”.

Sebagai konsekuensi Negara hukum, perubahan format politik dan sistem pemerintahan harus ditindaklanjuti dengan perubahan peraturan perUndang-Undangan di bidang politik dan pemerintahan dengan dilakukannya perubahan peraturan pelaksanaan yang mengatur Desa. Uniformitas yang diregulasi oleh Undang-Undang No.5 Tahun 1979 selama dua dekade, direformasi melalui Undang-Undang No.22 Tahun 1999 yang memberikan peluang kehidupan lebih demokrasi pada tataran struktur pemerintahan paling depan tersebut. Selanjutnya dengan diterapkannya Undang-Undang No.32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah diharapkan akan semakin menyempurnakan paradigma penyelenggaraan pemerintahan Desa.

Pemerintah telah mengeluarkan Peraturan Pemerintah No.72 Tahun 2005 tentang Desa sebagai pengganti Peraturan Pemerintah No.76 Tahun 2001 tentang Pedoman Umum Pengaturan Mengenai Desa sebagai regulasi yang mengatur tentang Desa setelah setahun berlakunya Undang-Undang No.32 Tahun 2004. Namun kelambatan pada proses penetapan regulasi ini telah menimbulkan berbagai permasalahan pada tataran praksis di lapangan. Belum lagi resistensi yang terjadi terhadap beberapa substansi peraturan tersebut, menimbulkan riak gejolak di tengah masyarakat.

Masalah masa jabatan Kepala Desa serta proses pemilihan, pengesahan, pengangkatan dan pemberhentian Kepala Desa, peran dan fungsi Badan Perwakilan Desa yang berubah menjadi

Badan Permusyawaratan Desa, pengisian jabatan Sekretaris Desa dari PNS, serta sumber pendapatan desa yang berasal dari bagian dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota, merupakan titik-titik rawan yang tidak menutup kemungkinan senantiasa memicu permasalahan kecil hingga menjadi permasalahan pelik dan konflik. Permasalahan yang tentunya menjadi hambatan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa untuk mengemban misi mensejahterakan masyarakat.

Pasal 1 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

A.W. Widjaja (1996:19) mengartikan Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat termasuk didalamnya kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah Camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Bintarto, seperti dikutip oleh Sadu Wasistiono dan M.Irwan Tahir (2006:8), Desa dari segi geografis adalah suatu hasil dari perwujudan antara kegiatan sekelompok manusia dengan lingkungannya. Hasil dari perpaduan itu ialah suatu wujud atau penampakan di muka bumi yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografi, social ekonomis, politis dan kultural yang saling berinteraksi antar unsure tersebut dan juga dalam hubungannya dengan daerah lain.

Kebanyakan orang memahami desa sebagai tempat dimana bermukim penduduk dengan peradaban yang terbelakang dari kota. Biasanya dicirikan dengan bahasa ibu yang kental, tingkat pendidikan yang relatif rendah, mata pencaharian yang umumnya disektor pertanian.

Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum public maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, dan bangunan serta dapat dituntut dan menuntut dupengadilan. Desa memiliki sumber pembiayaan berupa pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan dan hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.

2. Ciri-Ciri Desa

Menurut Sadu Wasistiono dan M.Irwan Tahir (2006:16) cirri-ciri desa secara umum antara lain:

- a. Desa umumnya terletak di atau sangat dekat dengan pusat wilayah usaha tani (sudut pandang ekonomi);
- b. Dalam wilayahnya itu perekonomian merupakan kegiatan ekonomi Kegiatan ekonomi dominan;
- c. Faktor-faktor penguasaan tanah menentukan corak kehidupan masyarakatnya;

- d. Tidak seperti di kota besar yang penduduknya sebagian besar merupakan pendatang populasi penduduk desa lebih bersifat “terganti oleh dirinya sendiri”;
- e. Kontrol social lebih bersifat informal dan interaksi antar warga desa lebih bersifat personal dalam bentuk tatap muka; dan
- f. Mempunyai tingkat homogenitas yang relatif tinggi dan ikatan sosial yang relative lebih ketat dari pada kota.

3. Syarat Pembentukan Desa

Pembentukan desa bertujuan untuk meningkatkan pelayanan publik untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat. Pembentukan desa harus memenuhi syarat-syarat seperti yang tercantum pada Pasal 3 Peraturan Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 sebagai berikut:

- a. Jumlah penduduk, yaitu:
 - 1) Wilayah Jawa dan Bali paling sedikit 1500 jiwa atau 300 KK;
 - 2) Wilayah Sumatera dan Sulawesi paling sedikit 1000 jiwa atau 200 KK; dan
 - 3) Wilayah Kalimantan, NTB, NTT, Maluku, Papua paling sedikit 750 jiwa atau 75 KK.
- b. Luas wilayah dapat dijangkau dalam meningkatkan pelayanan dan pembinaan masyarakat
- c. Wilayah kerja memiliki jaringan perhubungan atau komunikasi antar dusun;
- d. Sosial budaya yang dapat menciptakan kerukunan antar umat beragama dan kehidupan bermasyarakat sesuai dengan adat istiadat setempat;
- e. Potensi desa yang meliputi sumber daya alam dan sumber daya manusia;
- f. Batas desa yang dinyatakan dalam bentuk peta desa yang ditetapkan dengan peraturan daerah; dan

- g. Sarana dan prasarana yaitu tersedianya potensi infrastruktur pemerintahan desa dan perhubungan.

4. Tatacara Pembentukan Desa

Desa dibentuk atas prakarsa masyarakat dengan memperhatikan asal-usul desa, adat istiadat, dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat. Pembentukan desa dapat dilakukan setelah mencapai usia penyelenggaraan pemerintahan desa paling sedikit 5 tahun. Untuk pembentukan desa ada beberapa tatacara yang tercantum dalam Peraturan Dalam Negeri Nomor 28 Tahun 2006 sebagai berikut:

- a. Adanya prakarsa dan kesepakatan masyarakat untuk membentuk desa.
- b. Masyarakat mengajukan usul pembentukan desa kepada BPD dan kepala desa.
- c. BPD mengadakan rapat bersama kepala desa untuk membahas usul masyarakat tentang pembentukan desa, dan kesepakatan rapat dituangkan dalam berita acara hasil rapat BPD tentang pembentukan desa.
- d. Kepala desa mengajukan usul pembentukan desa kepada bupati/walikota melalui camat, disertai berita acara hasil rapat BPD dan rencana wilayah administrasi desa yang akan dibentuk.
- e. Dengan memperhatikan dokumen usulan kepala desa, bupati/walikota menugaskan tim kabupaten/kota bersama tim kecamatan untuk melakukan observasi ke desa yang akan dibentuk, yang hasilnya menjadi bahan rekomendasi kepada bupati atau walikota.
- f. Bila rekomendasi tim observasi menyatakan layak dibentuk desa baru, bupati atau walikota menyiapkan rancangan perda tentang pembentukan desa.

- g. Penyiapan rancangan perda tentang pembentukan desa harus melibatkan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa, agar dapat ditetapkan secara tepat batas-batas wilayah desa yang dibentuk.
- h. Bupati/walikota mengajukan rancangan perda tentang pembentukan desa hasil pembahasan pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat desa kepada DPRD dalam forum paripurna DPRD.
- i. DPRD bersama bupati/walikota melakukan pembahasan tentang rancangan perda tentang pembentukan desa, dan apabila diperlukan dapat mengikutsertakan pemerintah desa, BPD dan unsur masyarakat.
- j. Rancangan perda tentang pembentukan desa yang telah disetujui bersama oleh DPRD dan Bupati/walikota disampaikan oleh pimpinan DPRD kepada bupati/walikota untuk ditetapkan menjadi Peraturan Daerah.
- k. Penyampaian rancangan perda tentang pembentukan desa disampaikan oleh pimpinan DPRD paling lambat 7 (tujuh) hari terhitung sejak tanggal persetujuan bersama.
- l. Rancangan Peraturan Daerah tentang pembentukan desa ditetapkan bupati/walikota paling lambat 30 (tiga puluh) hari terhitung sejak rancangan tersebut disetujui bersama.
- m. Sekretaris daerah mengundang peraturan daerah tersebut dalam lembaran daerah.

5. Pengertian Kepala Desa

Pemerintahan desa terdiri atas kepala desa dan perangkat desa. Perangkat desa terdiri dari sekretaris desa dan perangkat desa lainnya. Sekretaris desa diisi dari pegawai negeri sipil yang memenuhi persyaratan. Kepala desa dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang

memenuhi syarat. Calon kepala desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh bupati. Masa jabatan kepala desa adalah enam tahun dan dapat dipilih kembali hanya dengan satu kali masa jabatan berikutnya.

Menurut Sadu Wasistiono dan M.Irwan Tahir (2006:16) Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Dalam melaksanakan tugas, kepala desa mempunyai wewenang yaitu memimpin penyelenggaraan pemerintah desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD, mengajukan Rancangan PERDES, menetapkan PERDES yang telah mendapat persetujuan bersama BPD, membina kehidupan masyarakat dan perekonomian Desa dan mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.

Untuk menjadi kepala desa ada beberapa syarat yang harus dipenuhi diantaranya mengenai pendidikan sekurang-kurangnya SLTP atau memiliki pengetahuan sederajat SLTP dan berumur sekurang-kurangnya 25 tahun. Bagi PNS yang ingin menjadi Kepala Desa atau Perangkat Desa tidak harus keluar dari PNS. Bahkan, selama menjadi Kades/Perangkat Desa masih berhak gaji rutin. Dan ketika masa jabatannya habis, berhak kemabali menjadi PNS. Ketentuan ini diatur dalam Keputusan Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah Nomor 8 tahun 2001 tentang Pedoman Bagi Pegawai Negeri Sipil Yang Dipilih Menjadi Kepala Desa Atau Dipilih dan diangkat Menjadi Perangkat Desa. Isi Keputusan Menteri Dalam Negeri tersebut antara lain adalah:

1. Pegawai Negeri adalah setiap warga negara Republik Indonesia yang telah memenuhi syarat yang ditentukan, diangkat oleh pejabat yang berwenang dan disertai tugas dalam suatu

jabatan negeri, atau disertai tugas negara lainnya, dan digaji berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku. (UU 43/1999, Pasal 1 ayat (1))

2. Pegawai Negeri Sipil yang dapat dicalonkan sebagai Kepala Desa atau Perangkat Desa adalah Pegawai Negeri Sipil warga masyarakat yang mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat desa setempat (Pasal 2)
3. Calon Kepala Desa atau Perangkat Desa yang berasal dari Pegawai Negeri Sipil disamping memenuhi ketentuan pasal 97 Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999, juga harus mendapatkan ijin tertulis dari pimpinan instansi induknya (Pasal 3 ayat (1))
4. Pimpinan instansi induk sebagaimana dimaksud pada ayat (1) yaitu: (a). Menteri/Pimpinan Lembaga Pemerintah Non Departemen/ Sekretaris Jenderal Lembaga Tertinggi/Tinggi Negara bagi Pegawai Negeri Sipil Pusat; (b). Gubernur bagi Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Propinsi; (c). Bupati/Walikota bagi Pegawai Negeri Sipil dari Pemerintah Kabupaten/Kota; (d). Kepala Kantor Wilayah Departemen/Lembaga Non Departemen bagi Pegawai Negeri Sipil Instansi Vertikal (Pasal 3 ayat (2))
5. (Pasal 97 UU Nomor 22/1999) Yang dapat dipilih menjadi Kepala Desa adalah penduduk Desa warga negara Republik Indonesia dengan syarat-syarat:
 - a. bertakwa kepada Tuhan Yang Maha Esa;
 - b. setia dan taat kepada Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945;
 - c. tidak pernah terlibat langsung atau tidak langsung dalam kegiatan yang mengkhianati Pancasila dan Undang-Undang Dasar 1945, G30S/PKI dan/atau kegiatan organisasi terlarang lainnya;
 - d. berpendidikan sekurang-kurangnya Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama dan/atau berpengetahuan yang sederajat;

- e. berumur sekurang-kurangnya 25 tahun;
- f. sehat jasmani dan rohani;
- g. nyata-nyata tidak terganggu jiwa/ingatannya;
- h. berkelakuan baik, jujur, dan adil;
- i. tidak pernah dihukum penjara karena melakukan tindak pidana;
- j. tidak dicabut hak pilihnya berdasarkan keputusan pengadilan yang mempunyai kekuatan hukum tetap;
- k. mengenal daerahnya dan dikenal oleh masyarakat di Desa setempat;
- l. bersedia dicalonkan menjadi Kepala desa; dan
- m. memenuhi syarat-syarat lain yang sesuai dengan adat istiadat yang diatur dalam Peraturan Daerah.

6. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 yang dipilih menjadi Kepala Desa atau dipilih/diangkat menjadi Perangkat Desa, dibebaskan untuk sementara waktu dari jabatan organiknya selama menjadi Kepala Desa atau Perangkat Desa dengan tanpa kehilangan statusnya sebagai Pegawai Negeri Sipil (Pasal 4)
7. Pegawai Negeri Sipil yang telah selesai melaksanakan tugasnya sebagai Kepala Desa atau Perangkat Desa dikembalikan ke instansi induknya berdasarkan Keputusan Bupati (Pasal 10 ayat (1))
8. Pegawai Negeri Sipil sebagaimana dimaksud pada ayat (1), dapat diangkat kembali dalam jabatan struktural atau fungsional sesuai dengan persyaratan yang ditetapkan (Pasal 10 ayat (2)).

Kepala desa juga mempunyai tugas dan wewenang dan kewajiban:

- a. Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa.

- b. Membina masyarakat desa dalam bidang sosial, ekonomi dan lain-lain.
- c. Memelihara ketertiban dan keamanan, mendamaikan perselisihan masyarakat.
- d. Mewakili desa di dalam dan diluar pengadilan dan tugas-tugas yang ditetapkan dalam perundang-undangan.
- e. Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Kewajiban kepala Desa:

- a. Memegang teguh dan mengamalkan pancasila, melaksanakan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia ;
- b. Meningkatkan kesejahteraan masyarakat;
- c. Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- d. Melaksanakan kehidupan demokrasi;
- e. Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi dan Nepotisme;
- f. Menjalin hubungan kerja dengan seluruh mitra kerja pemerintahan desa;
- g. Menaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang-undangan;
- h. Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- i. Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa;
- j. Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa;
- k. Mendamaikan perselisihan yang terjadi di masyarakat desa;
- l. Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa;
- m. Membina, mengayomi, dan melestarikan nilai-nilai sosial budaya dan adat istiadat;
- n. Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa;

- o. Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.
- p. Memberikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati/walikota.
- q. Memberikan laporan pertanggungjawaban kepada BPD serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada masyarakat.

Ada beberapa hal kegiatan kepala desa yang dilarang, yaitu:

- a. Menjadi pengurus partai politik
- b. Merangkap jabatan sebagai ketua dan/ anggota BPD, dan lembaga kemasyarakatan di desa bersangkutan
- c. Merangkap jabatan sebagai anggota DPRD
- d. Terlibat dalam kampanye pemilihan umum, pemilihan presiden, dan pemilihan kepala daerah.
- e. Merugikan kepentingan umum, meresahkan sekelompok masyarakat, dan mendiskriminasi warga atau golongan masyarakat lain
- f. Melakukan Korupsi, Kolusi dan Nepotisme, menerima uang, barang dan/atau jasa dari pihak lain yang dapat mempengaruhi keputusan atau tindakan yang akan dilakukannya.
- g. Menyalahgunakan wewenang, dan
- h. Melanggar sumpah/janji jabatan.

C. PNPM Mandiri

1. Pengertian dan Sejarah PNPM Mandiri

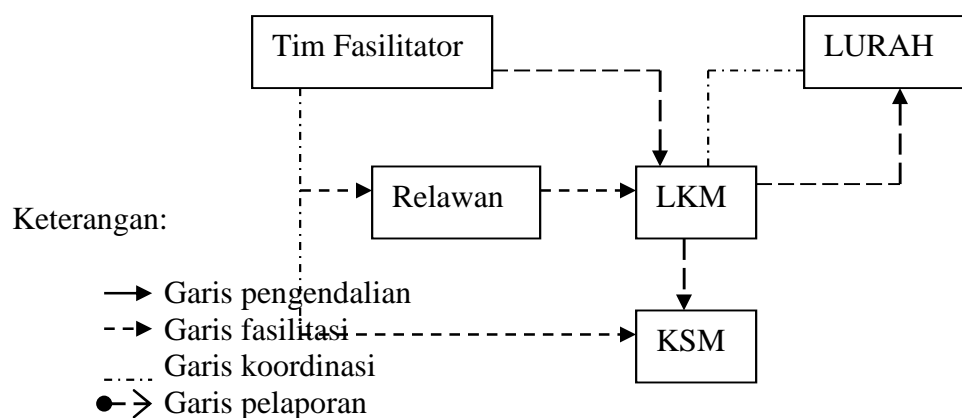
PNPM Mandiri adalah sebuah akronim (singkatan) dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat. Bicara soal PNPM Mandiri, masyarakat tentu akan dibingungkan dengan banyaknya

istilah PNPM Mandiri yang dilengkapi dengan akronim sektoral, yaitu: PNPM Mandiri Perdesaan, PNPM Mandiri Generasi, PNPM Mandiri RESPEK, PNPM Mandiri Pasca Bencana, PNPM Mandiri R2PN, PNPM Mandiri Perkotaan dan PNPM Mandiri Pariwisata. Kesemua program tersebut merupakan program-program yang mendukung dan bernaung di bawah koordinasi PNPM Mandiri.

Ditinjau dari aspek historis, PNPM Mandiri diluncurkan oleh Presiden Susilo Bambang Yudhoyono pada tanggal 30 April 2007 di Kota Palu, Sulawesi Tengah. Dan program ini merupakan *scaling up* (pengembangan yang lebih luas) dari program-program penanggulangan kemiskinan pada era-era sebelumnya. PNPM Mandiri digagas untuk menjadi payung (koordinasi) dari puluhan program penanggulangan kemiskinan dari berbagai departemen yang ada pada saat itu, khususnya yang menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat (*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya.

Berikut ini adalah gambar dari struktur organisasi pelaksana dari Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM-Mandiri) Perdesaan pada tingkat perdesaan.

Gambar5
Struktur Organisasi



Sebelum diluncurkannya PNPM Mandiri pada tahun 2007, telah banyak program-program penanggulangan kemiskinan di Indonesia yang menggunakan konsep pemberdayaan masyarakat (*community development*) sebagai pendekatan operasionalnya. Dimulai dari program yang paling terkenal di masa Pemerintahan Orde Baru, adalah program IDT (Inpres Desa Tertinggal) yang dimulai pada tahun 1993/1994, awal Repelita VI. Program ini merupakan manivestasi dari Instruksi Presiden Nomor 5 Tahun 1993 tentang Peningkatan Penanggulangan Kemiskinan. Program IDT dilaksanakan dengan memberikan bantuan modal usaha berupa dana bergulir kepada lebih 20 ribu desa tertinggal dengan dana sebesar Rp. 20 juta setiap tahun. Bantuan dana bergulir ini diberikan selama 3 tahun anggaran. Sejalan dengan bantuan dana bergulir tersebut pemerintah juga memberikan bantuan teknis pendampingan yang memberikan bantuan teknis kepada masyarakat desa dalam rangka pemanfaatan dana bergulir tersebut.

2. PNPM Mandiri Perdesaan

Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perdesaan (PNPM Mandiri Perdesaan atau PNPM-Perdesaan atau Rural PNPM) merupakan salah satu program pemberdayaan masyarakat yang mendukung PNPM Mandiri yang wilayah kerja dan target sarannya adalah masyarakat perdesaan. PNPM Mandiri Perdesaan mengadopsi sepenuhnya mekanisme dan prosedur Program Pengembangan Kecamatan (PPK) yang telah dilaksanakan sejak 1998-2007.

Program pemberdayaan masyarakat ini dapat dikatakan sebagai program pemberdayaan masyarakat terbesar di tanah air, bahkan terbesar di dunia. Dalam pelaksanaannya, program ini memprioritaskan kegiatan bidang infrastruktur desa, pengelolaan dana bergulir bagi kelompok perempuan, kegiatan pendidikan dan kesehatan bagi masyarakat di wilayah perdesaan. Program ini terdiri dari tiga komponen utama, yaitu: a) Dana BLM (Bantuan Langsung

Masyarakat) untuk kegiatan pembangunan, b) Dana Operasional Kegiatan (DOK) untuk kegiatan perencanaan pembangunan partisipatif dan kegiatan pelatihan masyarakat (capacity building), dan c) pendampingan masyarakat yang dilakukan oleh para fasilitator pemberdayaan, fasilitator teknik dan fasilitator keuangan.

Dalam PNPM Mandiri Perdesaan, seluruh anggota masyarakat didorong untuk terlibat dalam setiap tahapan kegiatan secara partisipatif, mulai dari proses perencanaan, pengambilan keputusan dalam penggunaan dan pengelolaan dana sesuai kebutuhan paling prioritas di desanya, sampai pada pelaksanaan kegiatan dan pelestariannya.

Pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan berada di bawah binaan Direktorat Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD), Departemen/Kementrian Dalam Negeri. Program ini didukung dengan pembiayaan yang bersumber dari alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), partisipasi dari CSR (*Corporante Social Responcibility*) dan dari dana hibah serta pinjaman dari sejumlah lembaga dan negara pemberi bantuan dibawah koordinasi Bank Dunia.

3. Prinsip PNPM Mandiri perdesaan

Prinsip PNPM-Perdesaan terdiri dari Prinsip-Prinsip PPK ditambah dengan beberapa prinsip lain yang merupakan penekanan terhadap prinsip-prinsip yang telah ada dan dilakukan sebelumnya dalam PPK atau PNPM-PPK, yakni:

- a. Bertumpu pada pembangunan manusia, Setiap kegiatan diarahkan untuk meningkatkan harkat dan martabat manusia seutuhnya.

- b. Otonomi, Masyarakat diberi kewenangan secara mandiri untuk berpartisipasi dalam menentukan dan mengelola kegiatan pembangunan secara swakelola.
- c. Desentralisasi, Kewenangan pengelolaan kegiatan pembangunan sektoral dan kewilayahan dilimpahkan kepada Pemerintah Daerah atau masyarakat, sesuai dengan kapasitasnya.
- d. Berorientasi pada masyarakat miskin, Semua kegiatan yang dilaksanakan, harus mengutamakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat miskin dan kelompok masyarakat yang kurang beruntung.
- e. Partisipasi/pelibatan Masyarakat, Masyarakat terlibat secara aktif dalam setiap proses pengambilan keputusan pembangunan dan secara gotong-royong menjalankan pembangunan.
- f. Kesetaraan dan Keadilan gender, Laki-laki dan perempuan mempunyai kesetaraan dalam perannya di setiap tahap pembangunan dan dalam menikmati secara adil manfaat kegiatan pembangunan tersebut.
- g. Demokratis, Setiap pengambilan keputusan pembangunan dilakukan secara musyawarah dan mufakat dengan tetap berorientasi pada kepentingan masyarakat miskin.
- h. Transparansi dan Akuntabel, Masyarakat harus memiliki akses yang memadai terhadap segala informasi dan proses pengambilan keputusan, sehingga pengelolaan kegiatan dapat dilaksanakan secara terbuka dan dipertanggung-gugatkan, baik secara moral, teknis, legal maupun administratif.
- i. Prioritas. Pemerintah dan masyarakat harus memprioritaskan pemenuhan kebutuhan untuk pengentasan kemiskinan, kegiatan mendesak dan bermanfaat bagi sebanyak-banyaknya masyarakat, dengan mendayagunakan secara optimal berbagai sumberdaya yang terbatas.

- j. Kolaborasi, Semua pihak yang berkepentingan dalam penanggulangan kemiskinan didorong untuk mewujudkan kerjasama dan sinergi antar-pemangku kepentingan dalam penanggulangan kemiskinan.
- k. Keberlanjutan, Setiap pengambilan keputusan harus mempertimbangkan kepentingan peningkatan kesejahteraan masyarakat, tidak hanya untuk saat ini tetapi juga di masa depan, dengan tetap menjaga kelestarian lingkungan.

4. Cara Kerja PNPM Mandiri Perdesaan

PNPM Mandiri Perdesaan dilaksanakan melalui upaya-upaya pemberdayaan dan partisipasi masyarakat di wilayah perdesaan melalui tahapan-tahapan kegiatan berikut:

- a. Sosialisasi dan penyebaran informasi program. Baik secara langsung melalui fórum-forum pertemuan maupun dengan mengembangkan/ memanfaatkan media/ saluran informasi masyarakat di berbagai tingkat pemerintahan.
- b. Proses Partisipatif Pemetaan Rumahtangga Miskin (RTM) dan Pemetaan Sosial. Masyarakat diajak untuk bersama-sama menentukan kriteria kurang mampu dan bersama-sama pula menentukan rumahtangga yang termasuk kategori miskin/ sangat miskin (RTM). Masyarakat juga difasilitasi untuk membuat peta sosial desa dengan tujuan agar lebih mengenal kondisi/ situasi sesungguhnya desa mereka, yang berguna untuk mengagas masa depan desa, penggalan gagasan untuk menentukan kegiatan yang paling dibutuhkan, serta mendukung pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pemantauannya
- c. Perencanaan Partisipatif di Tingkat Dusun, Desa dan Kecamatan. Masyarakat memilih Fasilitator Desa atau Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) satu laki-laki, satu perempuan untuk mendampingi proses sosialisasi dan perencanaan. KPMD ini kemudian

mendapat peningkatan kapasitas untuk menjalankan tugas dan fungsinya dalam mengatur pertemuan kelompok, termasuk pertemuan khusus perempuan, untuk melakukan penggalian gagasan berdasarkan potensi sumberdaya alam dan manusia di desa masing-masing, untuk Menggagas Masa Depan Desa. Masyarakat kemudian bersama-sama membahas kebutuhan dan prioritas pembangunan di desa dan bermusyawarah untuk menentukan pilihan jenis kegiatan pembangunan yang prioritas untuk didanai. PNPM Mandiri Perdesaan sendiri menyediakan tenaga konsultan pemberdayaan dan teknis di tingkat kecamatan dan kabupaten guna memfasilitasi/ membantu upaya sosialisasi, perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Usulan/ gagasan dari masyarakat akan menjadi bahan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes)

- d. Seleksi/ Prioritas Kegiatan di Tingkat Desa dan Kecamatan. Masyarakat melakukan musyawarah di tingkat desa dan kecamatan untuk memutuskan usulan kegiatan prioritas yang akan didanai. Musyawarah ini terbuka bagi segenap anggota masyarakat untuk menghadiri dan memutuskan jenis kegiatan yang paling prioritas/ mendesak. Keputusan akhir mengenai kegiatan yang akan didanai, diambil dalam forum musyawarah antar-desa (MAD) di tingkat kecamatan, yang dihadiri oleh wakil-wakil dari setiap desa dalam kecamatan yang bersangkutan. Pilihan kegiatan adalah *open menu* untuk semua investasi produktif, kecuali yang tercantum dalam daftar larangan (*negative list*). Dalam hal terdapat usulan masyarakat yang belum terdanai, maka usulan tersebut akan menjadi bahan kajian dalam Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)
- e. Masyarakat Melaksanakan Kegiatan Mereka. Dalam forum musyawarah, masyarakat memilih anggotanya sendiri untuk menjadi Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) di setiap desa untuk mengelola kegiatan yang diusulkan desa yang bersangkutan dan mendapat prioritas

pendanaan program. Fasilitator Teknis PNPM Mandiri Perdesaan akan mendampingi TPK dalam mendisain sarana/ prasarana (bila usulan yang didanai berupa pembangunan infrastruktur perdesaan), penganggaran kegiatan, verifikasi mutu dan supervisi. Para pekerja yang terlibat dalam pembangunan sarana/ prasarana tersebut berasal dari warga desa penerima manfaat

- f. Akuntabilitas dan Laporan Perkembangan. Selama pelaksanaan kegiatan, TPK harus memberikan laporan perkembangan kegiatan minimal dua kali dalam pertemuan terbuka desa, yakni sebelum program mencairkan dana tahap berikutnya dan pada pertemuan akhir, dimana TPK akan melakukan serah terima kegiatan kepada desa, serta badan operasional dan pemeliharaan kegiatan atau Tim Pengelola dan Pemelihara Prasarana (TP3)

5. Penyaluran dan Pencairan Dana

PNPM Mandiri Perdesaan menyediakan dana langsung dari pusat (APBN) dan daerah (APBD) yang disalurkan ke rekening kolektif desa di kecamatan. Masyarakat desa dapat mempergunakan dana tersebut sebagai hibah untuk membangun sarana/ prasarana penunjang produktivitas desa, pinjaman bagi kelompok ekonomi untuk modal usaha bergulir, atau kegiatan sosial seperti kesehatan dan pendidikan. Setiap penyaluran dana yang turun ke masyarakat harus sesuai dengan dokumen yang dikirimkan ke pusat agar memudahkan penelusuran. Warga desa, dalam hal ini TPK atau staf Unit Pengelola Kegiatan (TPK) di tingkat kecamatan mendapatkan peningkatan kapasitas dalam pembukuan, manajemen data, pengarsipan dokumen dan pengelolaan uang/ dana secara umum, serta peningkatan kapasitas lainnya terkait upaya pembangunan manusia dan pengelolaan pembangunan wilayah perdesaan.

Dalam pelaksanaannya, pengalokasikan dana Bantuan Langsung bagi Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri Perdesaan dilakukan melalui skema pembiayaan bersama (*cost sharing*) antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah (Pemda), seperti yang telah berhasil dilakukan dalam PPK III (2005-2007) dan PNPM-PPK (2007). Besarnya *cost sharing* ini disesuaikan dengan kapasitas fiskal masing-masing daerah, sebagaimana diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 73/ PMK.02/2006 per 30 Agustus 2006.

Melihat kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan yang ditargetkan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat di perdesaan, maka program ini telah menerima dana hibah yang cukup besar dari sejumlah lembaga dan negara pemberi bantuan. Melalui PPK dan PNPM PPK (hingga 2007), PNPM Mandiri Perdesaan telah menghimpun lebih dari 168,3 dolar AS dalam bentuk *trust funds* dan hibah dari berbagai negara/ lembaga penyandang dana. Hibah/ *trust funds* tersebut merupakan wujud dukungan dan kepercayaan atas keberhasilan program pemberdayaan masyarakat terbesar di Indonesia ini.

6. Hasil PNPM Mandiri Perdesaan

- a. Memperluas kesempatan usaha dan membuka lapangan kerja baru
- b. Dampak signifikan terhadap kenaikan belanja rumah tangga perdesaan

Hasil studi di kecamatan lokasi PNPM Mandiri Perdesaan menunjukkan adanya peningkatan belanja rumah tangga yang cukup besar dibanding kecamatan non-program. Selanjutnya, semakin lama sebuah kecamatan menerima bantuan program, maka semakin besar dampaknya terhadap peningkatan belanja rumah tangga perdesaan.

- c. Sasaran program yang berpihak pada orang miskin dan kesetaraan jender

Berdasarkan berbagai studi dampak sosial dan ekonomi, PNPM Mandiri Perdesaan terbukti sukses dalam menentukan sasaran dan memberikan bantuan kepada kecamatan termiskin di

Indonesia, dengan sasaran kelompok masyarakat miskin. Selain itu, PNPM Mandiri Perdesaan juga dinilai sukses memberdayakan kaum perempuan

- d. Meningkatkan kapasitas, kinerja lokal dan kelembagaan –Pembentukan model perencanaan dan pembiayaan partisipatif

- e. Rendahnya tingkat korupsi

Audit independen terhadap PPK yang dilaksanakan oleh Moores Rowland menemukan penyimpangan proyek desa ini kurang dari 1% dari total dana yang telah disalurkan. Pada kenyataannya, sejak digulirkan pada 1998 hingga saat ini, penyimpangan dana dalam program yang menjunjung semangat transparansi dan akuntabilitas ini sangat rendah, hanya sekitar 0,18% dari total dana yang telah disalurkan.

- f. Meningkatkan akses ke pasar, pusat kota, fasilitas pendidikan dan kesehatan, dan sumber air bersih di lebih dari 56% desa termiskin di seluruh Indonesia. PNPM Mandiri Perdesaan (melalui PPK dan PNPM-PPK) telah mendanai lebih dari 171.466 kegiatan sarana/ prasarana perdesaan di lokasi program di seluruh Indonesia.

- g. Tingginya tingkat pengembalian investasi

Menurut evaluasi ekonomi independen, bobot pengembalian investasi PNPM Mandiri Perdesaan berkisar antara 39-68%. Evaluasi lainnya menyebutkan, rata-rata EIRR untuk total kegiatan adalah 60,1%. Keuntungan yang paling dirasakan adalah terbentuknya kegiatan ekonomi baru melalui prasarana yang dibangun oleh PNPM Mandiri Perdesaan atau kapasitas produksi yang terbatas akhirnya dapat disalurkan ke pasar lokal.

- h. Penghematan biaya dalam jumlah signifikan

Prasarana desa yang telah dibangun melalui metode PNPM Mandiri Perdesaan sangat hemat dalam pembiayaan. Rata-rata 56% lebih murah dari pekerjaan sejenis yang dibangun oleh

pemerintah maupun kontraktor. Berdasarkan studi konsultan independen diketahui, 94% prasarana yang dibangun dinilai berkualitas baik dan sangat baik secara teknis.

Berdasarkan uraian di atas maka kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan yang ditargetkan untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan dan memperluas kesempatan kerja bagi masyarakat di perdesaan, maka program ini telah menerima dana hibah yang cukup besar dari sejumlah lembaga dan negara pemberi bantuan