

BAB II

TINJAUAN PUSTAKA

A. Tinjauan Empirik

Penelitian Hairil Palimbong (2018) dengan judul “Peran Kepala Desa dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik (*Good Governance*) di Desa Timampu, Kecamatan Towuti, Kabupaten Luwu Timur”. Hasil dari penelitian tersebut menunjukkan bahwa ruang tata kelola Desa Timampu sering menemui hambatan diantaranya penerapan hukum di Desa Timampu dan masalah pendanaan dalam berbagai kegiatan desa. Beberapa faktor penghambat dan pendukung dalam menciptakan pemerintahan yang baik, diantaranya penghambat penerapan tata tertib yang masih lemah dan partisipasi aparat desa yang masih kurang dalam menciptakan pemerintahan yang baik. Dari segi pendukung kualitas sumber daya manusia, aparat desa sudah hampir memenuhi kualitas dalam bidang masing – masing. Peran kepala desa dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik belum sepenuhnya terpenuhi apabila itu dilihat dari berbagai karakteristik dalam menciptakan pemerintahan yang baik di Desa Timampu, diantaranya partisipasi, kerangka/ aturan hukum, transparansi, responsivitas, berorientasi consensus, keadilan, akuntabilitas, visi strategis, efisiensi dan efektivitas.¹

Penelitian Suryadi (2020) dengan judul “Peran Pemerintah Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat di Desa Teluk Nilap, Kecamatan

¹ Hairil Palimbong, *Peran Kepala Desa dalam Mewujudkan Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance) di Desa Timampu, Kecamatan Towuti, Kabupaten Luwu Timur*, 2018.

Kubu Babussalam, Kabupaten Rokan Hilir”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa pemerintah Desa Teluk Nilap telah menjalankan perannya dengan baik, yang dibuktikan dengan baik, hal ini dapat dilihat melalui : 1) sebagai pelaksana program – program yang menghasilkan beberapa program pemberdayaan masyarakat yang telah ditetapkan, antarlain; peningkatan peran serta masyarakat dalam pembangunan, peningkatan ekonomi produktif. 2) sebagai pembina kehidupan masyarakat yang mencakup berbagai bidang ekonomi, bidang pelayanan kesehatan, bidang keagamaan, serta bidang kepemudaan. Melalui program – program tersebut pemerintah Desa Teluk Nilap bisa memberdayakan masyarakatnya dengan baik dalam menunjang kesejahteraan dan kemandirian masyarakat desa. Pemerintah Desa Teluk Nilap mempunyai kerja sama yang baik antara pihak swasta dan masyarakat dan mempunyai anggaran dana yang baik dalam mendukung kelancaran pembangunan yang ada di Desa Teluk Nilap. Adapun faktor penghambat yang dihadapi oleh pemerintah desa yaitu partisipasi masyarakat dirasakan masih perlu pendekatan, budaya malas masyarakat perlu mendapat perhatian serta kurangnya sarana dan prasarana sehingga terhambatnya sebagian dari program pemberdayaan masyarakat.²

Penelitian Daniel Filterindo Robial (2012) dengan judul, “Peran Pemerintah Kelurahan dalam Mewujudkan Kepemerintahan yang Baik (Studi di Kelurahan Sawang Bendar, Kecamatan Tahuna, Kabupaten

² Suryadi, *Peran Pemerintah Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat di Desa Teluk Nilap, Kecamatan Kubu Babussalam, Kabupaten Rokan Hilir*, 2020.

Sangihe”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa upaya mewujudkan pemerintahan yang baik khususnya terkait dengan prinsip – prinsip transparansi penyelenggaraan pemerintahan, belum dilakukan oleh lurah di Swang Bendar. Penyelenggaraan pemerintah di kelurahan belum sepenuhnya melibatkan masyarakat, hal ini menunjukkan bahwa prinsip transparansi belum dilaksanakan sepenuhnya di kelurahan Sawang Bendar. Masih adanya perbedaan atau sikap pilih kasih dalam pelayanan kepada masyarakat , kecenderungan lurah melakukan pembelaan bagi warga yang mempunyai power di masyarakat, misalnya bagi mereka yang mempunyai banyak uang.³

Perbedaan penelitian penulis dengan penelitian terdahulu yang telah dibahas diatas adalah penulis lebih menekankan kepada peran Kepala Desa Kota Baru, Kecamatan Kapuas Tengah, Kabupaten Kapuas dalam pemberdayaan masyarakat sesuai dengan indikator tugas dan fungsi Kepala Desa sebagai pembina dan pengkoordinasian dalam pemberdayaan masyarakat.

B. Tinjauan Teoritis

1. Kajian Pemberdayaan Masyarakat

a. Pengertian Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Suharto, pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, terutama

³ Daniel Filterindo Robial, *Peran Pemerintah Kelurahan dalam Mewujudkan Kepemerintahan yang Baik (Studi di Kelurahan Sawang Bendar, Kecamatan Tahuna, Kabupaten Sangihe, 2012.*

individu – individu yang mengalami kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial yaitu masyarakat yang berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas – tugas kehidupannya. Pengertian pemberdayaan sebagai tujuan seringkali digunakan sebagai indikator sebuah keberhasilan pemberdayaan. Proses pemberdayaan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif (kelompok).⁴

Secara etimologis pemberdayaan berasal dari kata dasar “daya” yang berarti kekuatan dan kemampuan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dimaknai sebagai proses untuk memperoleh daya, kekuatan atau kemampuan, dan atau proses pemberian daya/ kekuatan atau kemampuan dari pihak yang memiliki daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya.⁵

Terkait definisi pemberdayaan masyarakat, menurut Widjaja adalah upaya peningkatan kemampuan dan potensi

⁴ Edi Suharto, *Membangun Masyarakat Memberdayakan Rakyat*, Refika Aditama, Jakarta, 2005, h. 59

⁵ Ambar Teguh Sulistiyani, *Kemitraan dan Model – Model Pemberdayaan*, Grava Media, Jogjakarta, h. 7

yang dimiliki masyarakat, sehingga masyarakat dapat mewujudkan jati diri, harkat dan martabatnya secara maksimal untuk bertahan dan mengembangkan diri secara mandiri baik di bidang ekonomi, sosial, agama, dan budaya. Pemberdayaan masyarakat terutama di pedesaan tidak cukup hanya dengan upaya peningkatan produktivitas, memberikan kesempatan usaha yang sama atau modal saja, tetapi harus diikuti pula dengan perubahan struktur sosial ekonomi masyarakat, mendukung berkembangnya potensi masyarakat melalui peningkatan peran, produktivitas dan efisiensi.⁶

Kertasasmita menyatakan pemberdayaan masyarakat adalah sebuah konsep pembangunan ekonomi yang merangkum nilai – nilai sosial. Konsep ini mencerminkan paradigma baru pembangunan, yakni yang bersifat “*people – centered participatory, empowering and sustainable.*”

Konsep ini lebih luas dari hanya semata – mata memenuhi kebutuhan dasar (*basic need*) atau menyediakan mekanisme untuk mencegah proses kemiskinan lebih lanjut (*safety net*), yang pemikirannya belakangan ini banyak dikembangkan sebagai upaya mencari alternatif terhadap konsep – konsep pertumbuhan di masa lalu.⁷

Selain definisi diatas, terdapat definisi pemberdayaan masyarakat menurut Sumodiningrat. Pemberdayaan

⁶ Widjaja, *Pemerintahan Desa*, Raja Grafindo Persada, 2003, h. 169

⁷ Ginanjar Kertasasmita, *Pemberdayaan Masyarakat, Konsep Pembangunan yang Berakar Pada Masyarakat*, Bappenas, Jakarta, 1996, h. 45

masyarakat adalah upaya untuk mendirikan masyarakat lewat perwujudan potensi kemampuan yang mereka miliki. Adapun pemberdayaan masyarakat senantiasa menyangkut dua kelompok yang saling terkait, yaitu masyarakat sebagai pihak yang diberdayakan dan pihak yang menaruh kepedulian sebagai pihak yang memberdayakan.⁸

Lebih lanjut dikatakan bahwa pemberdayaan harus ditujukan pada kelompok atau lapisan masyarakat yang tertinggal. Sementara itu, Vindiyandika menjelaskan bahwa konsep pemberdayaan dapat dipandang sebagai bagian atau sejiwa sedarah dengan aliran yang muncul pada paruh abad ke – 20 yang lebih dikenal sebagai aliran postmodernisme. Aliran ini menitikberatkan pada sikap dan pendapat yang berorientasi pada jargon antisistem, antistruktur, dan antideterminisme yang diaplikasikan pada dunia kekuasaan. Pemahaman konsep pemberdayaan oleh masing – masing individu secara efektif dan kritis dirasa penting, karena konsep ini mempunyai akar historis dari perkembangan alam pikiran masyarakat dan kebudayaan barat.⁹

Berdasarkan beberapa pengertian pemberdayaan dikemukakan tersebut, dapat disimpulkan bahwa pada hakekatnya pemberdayaan adalah suatu proses dan upaya

⁸ Gunawan Sumodiningrat, *Pemberdayaan Masyarakat dan Jaringan Pengaman Sosial*, Gramedia Pustaka Umum, Jakarta, 1999, h. 32

⁹ Michael P. Todaro, *Pembangunan Ekonomi di Dunia Ketiga*, Alih Bahasa Aminuddin dan Drs. Mursid, Ghalia Indonesia, Jakarta, 2003, h. 36

untuk memperoleh atau memberikan daya, kekuatan, atau kemampuan kepada individu masyarakat lemah agar dapat mengidentifikasi, menganalisis, menetapkan kebutuhan dan potensi serta masalah yang dihadapi dan sekaligus memilih alternatif pemecahnya dengan mengoptimalkan sumber daya dan potensi yang dimiliki secara mandiri.

b. Tujuan Pemberdayaan Masyarakat

Tujuan pemberdayaan masyarakat adalah memampukan dan memandirikan masyarakat terutama dari kemiskinan dan keterbelakangan/ kesenjangan/ ketidakberdayaan. Kemiskinan dapat dilihat dari indikator pemenuhan kebutuhan dasar yang belum mencukupi/ layak. Kebutuhan dasar itu mencakup pangan, pakaian, papan, kesehatan, pendidikan, dan transportasi. Keterbelakangan, misalnya produktivitas yang rendah, sumberdaya manusia yang lemah, terbatasnya akses pada tanah padahal ketergantungan pada sektor pertanian masih kurang, melemahnya pasar – pasar lokal/ tradisional karena dipergunakan untuk memasok kebutuhan perdagangan internasional. Dengan perkataan lain masalah perdagangan menyangkut struktural (kebijakan) dan kultural.¹⁰ Tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan masyarakat adalah membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri.

¹⁰ Suyanto Usman, *Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2004, h. 40

Kemandirian tersebut meliputi, kemandirian berfikir, bertindak dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat demi mencapai pemecahan masalah – masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya atau kemampuan yang dimiliki. Daya kemampuan yang dimaksud adalah kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik, dan afektif serta sumber daya lainnya yang bersifat fisik atau material. Pelaku pemberdayaan harus dapat berperan sebagai motivator, mediator, dan fasilitator yang baik. Pelaku pemberdayaan tidak hanya dituntut memperdaya pengetahuannya, melainkan mereka dituntut meningkatkan keterampilan dalam mendesain pemberdayaan. Terkait dengan tujuan pemberdayaan, Sulistiyani menjelaskan bahwa tujuan yang ingin dicapai dari pemberdayaan masyarakat adalah untuk membentuk individu dan masyarakat menjadi mandiri.¹¹ Kemandirian tersebut meliputi kemandirian berpikir, bertindak, dan mengendalikan apa yang mereka lakukan. Kemandirian masyarakat merupakan suatu kondisi yang dialami oleh masyarakat yang ditandai dengan kemampuan memikirkan, memutuskan serta melakukan sesuatu yang dipandang tepat

¹¹ Ambar Teguh Sulistiyani, *Op.cit.* h. 12

demikian mencapai pemecahan masalah yang dihadapi dengan mempergunakan daya/ kemampuan yang dimiliki.

Daya kemampuan yang dimaksud adalah kemampuan kognitif, konatif, psikomotorik, dan afektif serta sumber daya lainnya yang bersifat fisik/ material. Kondisi kognitif pada hakikatnya merupakan kemampuan berpikir yang dilandasi oleh pengetahuan dan wawasan seseorang dalam rangka mencari solusi atas permasalahan yang dihadapi. Kondisi konatif merupakan suatu sikap perilaku masyarakat yang terbentuk dan diarahkan pada perilaku yang sensitif terhadap nilai – nilai pemberdayaan masyarakat. Kondisi afektif adalah merupakan perasaan yang dimiliki oleh individu yang diharapkan dapat diintervensi untuk mencapai keberdayaan dalam sikap dan perilaku. Kemampuan psikomotorik merupakan kecakapan keterampilan yang dimiliki masyarakat sebagai upaya mendukung masyarakat dalam rangka melakukan aktivitas pembangunan.

c. Proses Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Suharto pemberdayaan adalah sebuah proses dan tujuan. Sebagai proses, pemberdayaan adalah serangkaian kegiatan untuk memperkuat kekuasaan atau keberdayaan kelompok lemah dalam masyarakat, terutama individu – individu yang mengalami kemiskinan. Sebagai tujuan, maka pemberdayaan menunjuk pada keadaan atau hasil yang

ingin dicapai oleh sebuah perubahan sosial, yaitu masyarakat yang ingin berdaya, memiliki kekuasaan atau mempunyai pengetahuan dan kemampuan dalam memenuhi kebutuhan hidupnya baik yang bersifat fisik, ekonomi, maupun sosial seperti memiliki kepercayaan diri, mampu menyampaikan aspirasi, mempunyai mata pencaharian, berpartisipasi dalam kegiatan sosial, dan mandiri dalam melaksanakan tugas – tugas kehidupannya.¹²

Proses pemberdayaan dapat dilakukan secara individual maupun kolektif (kelompok). Proses ini merupakan wujud perubahan sosial yang menyangkut relasi atau hubungan antara lapisan sosial yang dicirikan dengan adanya polarisasi ekonomi, maka kemampuan individu “senasib” untuk saling berkumpul dalam suatu kelompok cenderung dinilai sebagai bentuk pemberdayaan yang paling efektif. Hal tersebut dapat dicapai melalui proses dialog dan diskusi didalam kelompoknya masing – masing, yaitu individu dalam kelompok belajar untuk mendeskripsikan suatu situasi, mengeskpresikan opini dan emosi mereka atau dengan kata lain mereka belajar untuk mendefinisikan masalah, menganalisis kemudian mencari solusinya.

Kertasasmita mengatakan bahwa proses pemberdayaan dapat dilakukan melalui tiga proses, yaitu:

¹² Edi Suharto, *Pembangunan Kebijakan Sosial dan Pekerjaan Sosial: Spektrum Pemikiran*, LSPSTKS, Bandung, 1997, h. 59

- 1) Menciptakan suasana atau iklim yang memungkinkan potensi masyarakat berkembang (*enabling*). Titik tolaknya adalah bahwa setiap manusia memiliki potensi yang dapat dikembangkan. Artinya, tidak ada sumber daya manusia atau masyarakat tanpa daya. Dalam konteks ini, pemberdayaan adalah membangun daya, kekuatan atau kemampuan dengan mendorong (*encourage*) dan membangkitkan kesadaran (*awareness*) akan potensi yang dimiliki serta berupaya mengembangkannya.
- 2) Memperkuat potensi daya yang dimiliki oleh masyarakat (*empowering*), sehingga diperlukan langkah yang lebih positif, selain dari iklim atau suasana.
- 3) Memberdayakan juga mengandung arti melindungi. Dalam proses pemberdayaan harus dicegah yang lemah menjadi bertambah lemah, oleh karena kekurangberdayaannya dalam menghadapi yang kuat.¹³
- 4) Proses pemberdayaan warga masyarakat diharapkan dapat menjadikan masyarakat menjadi lebih berdaya, berkekuatan, dan berkemampuan.

d. Tahapan Pemberdayaan Masyarakat

Menurut Sumodiningrat pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh

¹³ Ginanjar Kertasasmita, *Op.Cit*, h. 23

dijaga agar tidak jatuh lagi.¹⁴ Dilihat dari pendapat tersebut berarti pemberdayaan melalui suatu masa proses belajar, hingga mencapai status mandiri.

Tahapan intervensi sosial dalam program pemberdayaan masyarakat merupakan suatu siklus perubahan yang berusaha mencapai ke taraf yang lebih baik.¹⁵

Menurut Sulistiyani menyatakan bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap. Tahap – tahap yang harus dilalui tersebut meliputi :

- 1) Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri.
- 2) Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan keterampilan agar terbuka wawasan dan pemberian keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
- 3) Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan keterampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan untuk mengantarkan pada kemandirian.¹⁶

¹⁴ Gunawan Sumodiningrat, *Op.Cit*, h. 41

¹⁵ Adi Isbandi Rukminto, *Intervensi Komunitas, Pengembangan Masyarakat sebagai Upaya Pemberdayaan Masyarakat*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, h. 179

¹⁶ Ambar Teguh Sulistiyani, *Op.Cit*, h. 83-84

Menurut Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, dengan menekankan pada proses, maka pemberdayaan masyarakat memiliki tahap – tahap sebagai berikut :

1) Penysadaran

Pada tahap ini, dilakukan sosialisasi terhadap komunitas agar mereka mengerti bahwa kegiatan pemberdayaan ini penting bagi peningkatan kualitas hidup mereka, dan dilakukan secara mandiri (*self help*).

2) Pengkapasitasan

Sebelum diberdayakan, komunitas perlu diberikan kecakapan dalam mengelolanya. Tahap ini sering disebut sebagai *capacity building*, yang terdiri atas pengkapasitasan, organisasi, dan sistem nilai.

3) Pendayaan

Pada tahap ini, target diberikan daya, kekuasaan dan peluang sesuai dengan kecakapan yang sudah diperolehnya.

Dari pembahasan diatas dapat disimpulkan tahapan pemberdayaan masyarakat melalui penyadaran, pengkapasitasan, dan pendayaan, sehingga masyarakat mampu mandiri dalam meningkatkan taraf hidup yang lebih baik.

2. Pemerintah Desa

a. Pengertian Pemerintah Desa

Dalam PP No. 72 Tahun 2005 Pasal 1 Ayat 7 Pemerintah Desa adalah penyelenggara urusan pemerintahan oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal – usul, adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia, pemerintah desa atau yang disebut juga dengan nama lain adalah kepala desa dan perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintah desa.¹⁷

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, 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 dan berada di kabupaten/ kota, dalam pasal 2 Ayat (1) dikatakan bahwa desa dibentuk atas prakarsa masyarakat

¹⁷ Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, *Manajemen Pemberdayaan: Sebuah Pengantar dan Panduan untuk Pemberdayaan Masyarakat*, Elek Media Komputindo, Jakarta, 2007, h. 3

dengan memperhatikan asal – usul desa dan kondisi sosial budaya masyarakat setempat.¹⁸

Pada Ayat (2) tertulis bahwa pembentukan desa harus memenuhi syarat – syarat sebagai berikut :

- 1) Jumlah Penduduk
- 2) Luas Wilayah
- 3) Bagian Wilayah Kerja
- 4) Perangkat, dan
- 5) Sarana dan Prasarana Pemerintahan¹⁹

Dalam PP No. 72 Tahun 2005 pasal 14 dan 15 disebutkan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Urusan pemerintahan yang dimaksud adalah pengaturan kehidupan masyarakat sesuai dengan kewenangan desa seperti pembuatan peraturan desa, pembentukan lembaga kemasyarakatan, pembentukan badan usaha milik desa, dan kerjasama antar-desa. Urusan pembangunan yang dimaksud adalah pemberdayaan masyarakat dalam penyediaan sarana dan prasarana fasilitas umum desa, seperti jalan desa, jembatan desa, pasar desa. Urusan kemasyarakatan ialah pemberdayaan masyarakat melalui

¹⁸ Peraturan Pemerintah Pasal 2 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

¹⁹ Peraturan Pemerintah Pasal 2 Ayat (2) Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

pembinaan kehidupan sosial budaya masyarakat seperti bidang kesehatan, pendidikan, dan adat istiadat.²⁰

Kepala Desa mempunyai kewajiban untuk memberikan laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada Bupati/ Walikota, memberikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD, serta menginformasikan laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada masyarakat. Laporan penyelenggaraan pemerintah desa ini disampaikan kepada Bupati/ Walikota melalui Camat 1 (satu) kali dalam satu tahun. Laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD sebagaimana diatas disampaikan 1 (satu) kali dalam satu tahun dalam musyawarah BPD.

Laporan penyelenggaraan pemerintah desa kepada masyarakat dapat berupa selebaran yang ditempelkan pada papan pengumuman atau diinformasikan secara lisan dalam berbagai pertemuan masyarakat desa, radio komunitas, atau media lainnya. Perangkat Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 12 ayat (1) PP No. 72 Tahun 2005 yaitu Sekretaris Desa yang bertugas membantu Kepala Desa dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya. Dalam melaksanakan tugasnya, Sekretaris Desa bertanggung jawab kepada Kepala Desa. Sekretaris Desa diisi dari Pegawai Negeri Sipil yang diangkat

²⁰ Peraturan Pemerintah Pasal 14 dan 15 Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

oleh Sekretaris Daerah Kabupaten/ Kota atas nama Bupati/ Walikota.²¹

Perangkat Desa lainnya diangkat oleh Kepala Desa dari penduduk desa. Pengangkatan Perangkat Desa sebagaimana dimaksud diatas ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa, dan usia perangkat desa tersebut paling rendah 25 (dua puluh lima) tahun dan paling tinggi 60 (enam puluh) tahun. Mengenai perangkat desa lainnya ini diatur dengan Peraturan Daerah Kabupaten/ Kota. Di desa dapat dibentuk lembaga kemasyarakatan yang ditetapkan dengan peraturan desa dengan berpedoman pada peraturan perundang – undangan. Lembaga kemasyarakatan ini bertugas membantu pemerintah desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan milik desa berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, dan pengelolaan keuangan desa.

Desa memiliki hak otonomi tetapi tetap dalam ikatan pemerintah Republik Indonesia. Hak otonomi maksudnya berhak menyelenggarakan rumah tangganya menurut keputusan sendiri, berhak mengatur rumah tangganya sendiri,

²¹ Peraturan Pemerintah Pasal 12 Ayat (1) Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

asal tidak bertentangan dengan peraturan pemerintah di desanya dan berkewajiban melaksanakan peraturan pemerintah desa. Sedangkan kelurahan tidak memiliki hak otonomi dan tidak berhak menyelenggarakan rumah tangganya menurut keputusan sendiri. Hanya menyelenggarakan pemerintah menurut peraturan pemerintah di atasnya. Inilah bedanya Desa seperti yang ditetapkan dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Di desa terdapat masalah yang dihadapi masyarakat yang meliputi : masalah kesehatan, masalah pekerjaan dan pendapatan, pendidikan, pertanian, lingkungan hidup dan lain sebagainya. Masyarakat berharap dapat lepas dari masalah – masalah itu karena masalah – masalah warga masyarakat dalam kebutuhannya untuk meningkatkan taraf hidupnya antarlain kebutuhan pokok seperti makanan yang cukup dan sehat, rumah yang sehat, pakaian yang memadai, kebutuhan pengetahuan, keterampilan, penghasilan yang cukup, lingkungan yang apik dan sehat dan lain – lain.

Untuk menunjang keberhasilan pelaksanaan pengembangan organisasi pemerintah yang telah diprogramkan perlu didukung oleh aparatur pelaksana yang mampu dan untuk itu perlu dijalin hubungan serasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah dan antara

pemerintah daerah dengan pemerintah dibawahnya sampai pada unit pemerintahan yang terendah yaitu pemerintah Desa.

Hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dalam Undang – Undang Nomor 05 Tahun 1979 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah yang telah dirubah menjadi Undang – Undang No. 22 Tahun 1999 tentang otonomi daerah yang kemudian telah disempurnakan menjadi Undnag – Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang kemudian dijabarkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.

Tertib hukum dan menciptakan kepastian hukum bagi jalannya kehidupan organisasi pemerintah di Indonesia, tetapi juga yang penting adalah mensukseskan pembangunan di segala bidang di seluruh Indonesia guna mencapai cita – cita nasional yang berdasarkan Pancasila dan Undang – Undang Dasar 1945, yaitu masyarakat adil dan makmur baik materil maupun spriritual bagi seluruh rakyat Indonesia. Maka perlu memperkuat kedudukan pemerintahan desa agar mampu menggerakkan masyarakat untuk berpartisipasi dalam mengembangkan organisasi dan makin mampu menyelenggarakan administrasi pemerintah desa yang makin meluas dan efektif.

b. Prinsip Dasar dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Desa

Berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 prinsip dasar penyelenggaraan pemerintah desa adalah :

1) Untuk menjamin terselenggaranya tertib pemerintahan dan sesuai pula dengan sifat Negara Kesatuan Republik Indonesia, maka pengaturan terhadap penyelenggaraan pemerintahan Desa sejauh mungkin diseragamkan. Hal ini dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan pembinaan dan pengawasan atas Desa di seluruh Indonesia yang beraneka ragam baik dalam susunan masyarakat, tata hukum adatnya maupun latar belakang kehidupannya sebagai satuan masyarakat terkecil. Keseragaman tersebut meliputi kebijaksanaan – kebijaksanaan pokok dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa yang diarahkan kepada perwujudan daya guna dan hasil guna yang brasional.

2) Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa hanya mengatur Desa dan Kelurahan dari segi pemerintahannya. Dengan demikian, Undang – Undang tersebut tetap mengakui adanya kesatuan masyarakat hukum adat dan kebiasaan – kebiasaan yang masih hidup sepanjang menunjang kelangsungan pemerintahan. Pembangunan dan ketahanan nasional dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang

Pemerintahan Desa tidak mengarah kepada pembentukan Daerah Otonomi tingkat tiga. Hal ini sesuai dengan penjelasan Undang – Undang tersebut yang menegaskan bahwa walaupun Desa mempunyai hak untuk menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, tetapi hak tersebut bukanlah hak otonomi sebagaimana dimaksud dalam Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pokok – Pokok Pemerintahan di Daerah.²²

Telah ditetapkannya Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Desa dan berbagai peraturan sebagai kebijaksanaan pelaksanaannya, diharapkan akan semakin mantap penyelenggaraan pemerintahan Desa secara terpadu dan menyeluruh sehingga terwujud hubungan yang jelas antara sistem penyelenggaraan pemerintah Desa berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004.

Program tahunan dalam rencana kerja yang disusun oleh pemerintah Desa terhadap kegiatan – kegiatan yang kebijaksanaannya dan sistem penyelenggaraan pemerintah Desa yang selama ini diatur dengan berbagai kebijaksanaan Daerah menjadi sistem penyelenggaraan pemerintah Desa secara Nasional dengan pola yang seragam ini berarti bahwa penyelenggaraan pemerintahan

²² Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Desa berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah merupakan pembaharuan dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan Desa. Oleh karena itu, dalam melakukan pengkajian terhadap materi Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan berbagai peraturan pelaksanaannya diperlukan adanya ketelitian dan kehati – hatiannya agar tidak menimbulkan suatu penafsiran yang keliru.

3. Kepala Desa

a. Pengertian Kepala Desa

Kepala desa dipilih secara langsung oleh penduduk desa berwarga Negara Republik Indonesia yang syarat selanjutnya dan tata cara pemilihan diatur oleh peraturan daerah yang berpedoman pada peraturan pemerintahan. Calon kepala desa yang memperoleh suara terbanyak dalam pemilihan kepala desa ditetapkan sebagai kepala desa. Pemilihan kepala desa dalam keksatuan masyarakat hukum dapat beserta hak tradisionalnya sepanjang masih dan diakui keberadaannya berlaku ketentuan, hukum adat setempat yang ditetapkan dalam peraturan daerah dengan berpedoman pada peraturan pemerintah.

Dalam struktur pemerintah Indonesia, desa merupakan bentuk wilayah pemerintahan yang terendah. Berdasarkan kajian sejarah, Desa adalah daerah otonom yang paling tua,

didirikan sebelum lahirnya daerah koordinasi yang lebih besar dan sebelum lahirnya Negara – Negara (kerajaan). Oleh karena itu, desa memiliki hak otonom penuh. Pengertian Desa berdasarkan Undang – Undang Nomor 32 Tahun 2004 adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas – bats 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.²³

Berdasarkan uraian diatas, kepala desa adalah pemimpin desa yang bertanggung jawab dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan. Kepala desa sebagai pemimpin desa, mengacu pendapat Soemarno dan Darjosumardjono menyatakan bahwa kepala desa adalah orang pertama yang mengemban tugas dan kewajiban yang berat, yaitu menyelenggarakan dan penanggung jawab yang utama dibidang pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan dalam urusan pemerintahan desa, urusan pemerintahan umum termasuk pembinaan, ketenteraman dan ketertiban sesuai perundang – undangan yang berlaku dan

²³ Ibid.

menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong – royong sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.²⁴

Dari penjelasan tersebut dapat ditarik kesimpulan bahwa Kepala Desa mempunyai tugas dan kewajibannya dalam menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan yang ada di desa. Disamping itu, kepala desa diharapkan mampu memberikan pengarahannya bagi masyarakat desanya.

b. Wewenang Kepala Desa

Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Berdasarkan ketentuan pasal 14 PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, Kepala Desa memiliki wewenang sebagai berikut :

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan kebijakan yang ditetapkan bersama BPD.
- 2) Mengajukan rancangan peraturan desa.
- 3) Menetapkan peraturan desa yang telah mendapat persetujuan bersama BPD.
- 4) Menyusun dan mengajukan rancangan peraturan desa mengenai APB Desa untuk dibahas dan ditetapkan bersama BPD.
- 5) Membina kehidupan masyarakat desa.
- 6) Membina perekonomian desa.

²⁴ Soemardjono, *Pendayagunaan Aparatur Pemerintah Desa dan Kelurahan*, Union Cipta Muda, Jakarta, 1990/1991, h. 21

- 7) Mengkoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif.
- 8) Mewakili desanya didalam dan diluar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan peraturan perundang – undangan.
- 9) Melaksanakan wewenang lain sesuai dengan peraturan perundang – undangan.²⁵

Dalam melaksanakan tugas dan wewenang, Kepala Desa mempunyai kewajiban berdasar ketentuan Pasal 15 Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, yaitu:

- 1) Memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang – Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- 2) Meningkatkan kesejahteraan masyarakat.
- 3) Memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat.
- 4) Melaksanakan kehidupan demokrasi.
- 5) Melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang bersih dan bebas dari Kolusi, Korupsi, dan Nepotisme (KKN).

²⁵ Peraturan Pemerintah Pasal 14 Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

- 6) Menjalinkan hubungan kerja dengan seluruh mitra kkerja pemerintahan desa.
- 7) Mentaati dan menegakkan seluruh peraturan perundang – undangan.
- 8) Menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik.
- 9) Melaksanakan dan mempertanggungjawabkan pengelolaan keuangan desa.
- 10) Melaksanakan urusan yang menjadi kewenangan desa.
- 11) Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa.
- 12) Mengembangkan pendapatan masyarakat dan desa.
- 13) Membina, mengayomi dan melestarikan nilai – nilai sosial budaya dan adat istiadat.
- 14) Memberdayakan masyarakat dan kelembagaan di desa.
- 15) Mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup.²⁶

c. Peranan Kepala Desa

Dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia peran adalah perangkat tingkah yang diharapkan dimiliki orang yang berkedudukan dalam masyarakat.²⁷

²⁶ Peraturan Pemerintah Pasal 15 Undang – Undang Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Pemerintahan Desa

²⁷ Kamus Besar Bahasa Indonesia, Gramedia, Jakarta, h. 751

Menurut Biddle dan Thomas dalam buku Sarlito Sarwono, peran adalah serangkaian rumusan yang membatasi perilaku – perilaku yang diharapkan dari pemegang kedudukan tertentu. Biddle dan Thomas juga memberikan peristilahan dalam teori peran dibagi menjadi empat golongan, yaitu istilah – istilah yang menyangkut :

- 1) Orang – orang yang mengambil bagian dalam interaksi sosial.
- 2) Perilaku yang muncul dalam interaksi tersebut.
- 3) Kedudukan orang – orang dalam perilaku.
- 4) Kaitan orang dengan perilaku.²⁸

Peran menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia serta pengungkapan Biddle dan Thomas diatas, peran lebih difokuskan terhadap perilaku dan interaksi seseorang didalam kehidupan sosial dimana kepemilikan peran lebih didasarkan pada kedudukan seseorang dalam lingkungan kehidupan sosialnya dan perilaku yang ditunjukkan dalam proses interaksi terhadap orang lain.

Definisi peran menurut Soerjono Soekanto, peran adalah aspek dinamis dari kedudukan (status). Apabila seseorang melaksanakan hak dan kewajibannya sesuai dengan kedudukannya, maka dia menjalankan suatu peran.²⁹ Dari definisi peran menurut Soerjono Soekanto diatas dapat ditarik

²⁸ Sarlito Sarwono, *Psikologi Remaja*, Rajawali Press, Jakarta, H. 224

²⁹ Soerjono Soekanto, *Sosiologi Suatu Pengantar*, Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2006, h. 212

kesimpulan bahwa peran merupakan hak dan kewajiban dari suatu kedudukan seseorang. Peran berfungsi sebagai tugas yang seharusnya dilakukan dan merupakan hal – hal yang sepantasnya diperoleh dari kepemilikan tugasnya dan kedua hal tersebut harus dilakukan secara seimbang agar bisa dikatakan telah melaksanakan perannya.

Keanekaragaman kepribadian itulah justru yang menjadi salah satu tantangan yang paling berat untuk dihadapi oleh setiap pimpinan dan kemampuan menghadapi tantangan itu pulalah salah satu indikator terpenting, bukan saja daripada efektifitas kepemimpinan seseorang akan tetapi juga mengenai ketangguhan organisasi yang dipimpinya.

Dari penjelasan diatas dapat disimpulkan bahwa peran adalah suatu pola sikap, nilai dan tujuan yang diharapkan dari seseorang yang berdasarkan posisinya di masyarakat. Sementara posisi tersebut merupakan identifikasi dari status atau tempat seseorang dalam suatu sistem sosial dan merupakan perwujudan dan aktualisasi diri. Peran juga diartikan sebagai serangkaian perilaku yang diharapkan oleh lingkungan sosial berhubungan dengan fungsi individu dalam berbagai kelompok sosial. Pelaksanaan mengenai tugas dan fungsi seorang Kepala Desa dalam pemerintahan merupakan salah satu bentuk kegiatan aparat pemerintah dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

4. Peran Kepala Desa dalam Pemberdayaan Masyarakat Menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014

Kehadiran Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa sesungguhnya lahir dari kesenjangan antara peran dan fungsi strategis desa dalam penyelenggaraan roda pemerintahan yang dihadapkan dengan lemahnya kewenangan yang dimiliki desa untuk dapat berpartisipasi aktif dalam pembangunan nasional, sehingga membuat desa yang secara fisik ada namun dilihat dari fungsinya seperti tiada ditengah masyarakat.

Berdasarkan ketentuan Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang berlaku dalam sistem Pemerintahan Indonesia menyatakan Kepala Desa adalah kepala Pemerintahan Desa yang bertugas menyelenggarakan Pemerintahan Desa, melaksanakan Pembangunan Desa, Pembinaan Masyarakat Desa dan Pemberdayaan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, maka salah satu tugas seorang Kepala Desa adalah melaksanakan Pembangunan.

Pembangunan wilayah di pedesaan mengarah pada peningkatan kesejahteraan masyarakat pedesaan sebagai usaha mempercepat pembangunan pedesaan melalui penyediaan sarana dan prasarana agar tercipta pembangunan ekonomi daerah yang efektif. Pembangunan dilakukan berguna menunjang dan meningkatkan mutu kehidupan masyarakat. Segala aspek – aspek dan segi kehidupan masyarakat mengalami berbagai

perkembangan baik dari yang terkecil hingga yang terbesar. Keseluruhan itu merupakan bentuk keinginan masyarakat untuk menuju kearah yang lebih baik. Pembangunan disadari pada umumnya berawal dari masyarakat dan akhirnya memang diperuntukkan kepada masyarakat itu sendiri.

Untuk dapat menjalankan perannya secara efektif dan efisien, kepala desa perlu terus dikembangkan sesuai dengan kemajuan masyarakat desa dan lingkungan sekitarnya. Dengan perkataan lain, perubahan sosial yang terjadi pada masyarakat desa karena adanya gerakan pembangunan.

Dalam Pasal 1 Ayat 12 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan Pemberdayaan Masyarakat Desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan Masyarakat Desa.

Dalam Pasal 112 Ayat (4) Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada Ayat (3) dilaksanakan dengan pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Pedesaan.

Berdasarkan pada Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa masa jabatan Kepala Desa selama 6 (enam) tahun dan dapat diperpanjang lagi untuk 3 (tiga) kali masa jabatan berikutnya. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam melaksanakan tugas. Peran kepala desa dalam pemberdayaan menurut Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dapat dilihat dalam Pasal 26, Pasal 27, Pasal 28, Pasal 29, dan Pasal 30. Pasal 27 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa menyatakan dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud dalam Pasal 26, Kepala Desa wajib:

- a) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/ Walikota;
- b) Menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/ Walikota;
- c) Memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD setiap akhir tahun anggaran;
- d) Memberikan dan/ atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan Keuangan Desa. Dalam melaksanakan kekuasaan sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Kepala Desa menguasai sebagian kekuasaannya kepada perangkat desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai Keuangan Desa diatur dalam Peraturan Pemerintah (Pasal 75 Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa).

Sejak dikeluarkannya Undang – Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, Kepala Desa berwenang mengeluarkan keputusan untuk pelepasan hak atas tanah desa, namun pemerintah memberikan batasan dan perlindungan dengan menegaskan bahwa Keputusan Kepala Desa bisa diterbitkan setelah mendapat persetujuan BPD dan musyawarah desa dan mendapat ijin tertulis dari Bupati/ Walikota dan Gubernur. Ketentuan ini memperkuat peran perlindungan yang dilakukan pemerintah terhadap hak asal – usul desa, guna menjaga kelestarian sekaligus menghindari penyalahgunaan wewenang kepala desa.

C. Kerangka Berpikir

Kepala desa yang dalam hal ini berkedudukan sebagai pemimpin formal memiliki peranan yang strategis dalam membawa masyarakat kearah tujuan pembangunan desa yang dicita – citakan. Tugas kepala desa adalah menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan. Kepala desa mempunyai peranan dan tanggung jawab yang sangat berarti karena selain

menyelenggarakan urusan pemerintahan, kepala desa juga merangkap sebagai pengusaha tunggal di bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat.

Untuk mencapai tujuan pemerintah desa dalam hal pemberdayaan masyarakat maka diperlukan kerja sama antara pemimpin dan masyarakat yang dalam hal ini diharapkan peran aktif dari masyarakat untuk terlibat secara langsung dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. Karena dalam proses pemberdayaan masyarakat, masyarakat desa ditempatkan dalam posisi ganda yakni sebagai subyek dan obyek pemberdayaan masyarakat.

Sebagai subyek pemberdayaan masyarakat, masyarakat desa memiliki tanggung jawab untuk memberikan partisipasi dan kontribusinya dalam pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat. Sedangkan sebagai obyek program pemberdayaan, masyarakat desa memiliki hak untuk mendapatkan manfaat dari hasil dan kemajuan yang dicapai dari proses pemberdayaan masyarakat.

Dalam usaha pemberdayaan masyarakat tersebut sangat diperlukan kerja sama antara pimpinan dan yang dipimpin. Kerangka berpikir dalam penelitian ini dapat digambarkan sebagai berikut.

