

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Penelitian

Tujuan utama pembangunan Indonesia adalah untuk mencapai tujuan yang telah digariskan dalam alinea keempat Pembukaan UUD 1945, dimana secara khusus menyatakan bahwa tugas pemerintah adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia. Melindungi dapat dimaknai sebagai upaya pencegahan dari berbagai hal yang bertentangan dengan fitrah manusia dan menyelamatkannya dari bahaya yang tidak dapat dihindari. Sementara yang dimaksud segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia adalah menjaga dan memelihara komponen pembentuk negara serta memenuhi hak-hak seluruh elemen bangsa, sehingga tercipta masyarakat yang adil dan makmur.

Pemerintah sebagai pengemban amanah rakyat untuk melaksanakan pembangunan harus memperhatikan kebutuhan, manfaat kesejahteraan, dan aspirasi rakyat sehingga mampu menjawab tuntutan pemerataan pembangunan sosial dan ekonomi yang berkeadilan. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menyebutkan bahwa penyerahan urusan pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah sehingga memiliki hak, wewenang, dan kewajiban otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah lebih mempunyai hubungan kedekatannya dengan masyarakat yang merupakan suatu

faktor penunjang dalam pembangunan daerah. Penyelenggaraan urusan pemerintahan negara Indonesia terdiri atas beberapa daerah provinsi yang saat ini berjumlah 38 provinsi. Kemudian dalam setiap daerah provinsi terdapat 416 kabupaten dan 98 kota dan dalam setiap kabupaten/kota ada satuan pemerintahan terendah, yaitu 83.794 desa/kelurahan yang tersebar dari Sumatera sampai Papua.

Pembangunan desa merupakan bagian tak terpisahkan dari pembangunan nasional yang bertujuan untuk memenuhi kebutuhan hidup masyarakat desa agar dapat mencapai kehidupan yang sejahtera, mengingat desa secara historis merupakan asal mula terbentuknya masyarakat politik dan pemerintahan di Indonesia jauh sebelum Indonesia diproklamasikan pada 17 Agustus 1945, bahkan pembentukan Negara Kesatuan Republik Indonesia didasarkan pada teori negara “republik desa” (Santoso, 2021:4). Desa bersifat asli Indonesia karena jauh sebelum penjajahan dan tidak dibentuk oleh pemerintah kolonial Belanda. Desa pertama kali ditemukan di daerah Ciamis, Jawa Barat ketika kerajaan Pajajaran berkuasa, hal ini dibuktikan dengan adanya sebuah prasasti Kawali betuliskan huruf dan bahasa Sunda Kuno yang diperkirakan dibuat pada tahun 1350 M. demikian juga prasasti Wulandit di daerah Tengger, Jawa Timur pada tahun 1381 yang mana pada bagian depan dan belakang prasasti itu banyak ditemukan kata desa dan hubungannya dengan kerajaan Majapahit selaku pemerintah pusat (Djaenuri, 2014:4).

Desa merupakan suatu kesatuan masyarakat yang dihuni oleh sekelompok orang yang saling mengenal satu sama lainnya, memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan memiliki hak dan wewenang untuk mengatur dan mengurus

pemerintahan dan masyarakatnya sendiri (Rauf dan Maulidiah, 2015:14). Sementara secara yuridis konseptual diartikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah dan diberi wewenang untuk mengatur serta mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal usul dan hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Indonesia (BPK RI, diakses 13-11-2023). Dari pengertian tersebut, desa dapat dimaknai sebagai poros penting dalam konteks pembangunan negara Indonesia dengan cara memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa sebagai gabungan fungsi masyarakat berpemerintahan (*self governing community*) dengan pemerintahan lokal (*local self government*) untuk menyelenggarakan dan mengurus kepentingan masyarakat dan dapat menjadi tumpuan dalam mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan UUD 1945 sehingga menjadi desa yang kuat, maju, mandiri, dan demokratis.

Desa selalu menjadi pusat perhatian karena desa lah yang menjadi pertautan terakhir dengan masyarakat yang akan mengantarkan ke tujuan akhir yang ditetapkan sebagai cita cita bersama. Dalam sejarah desa, telah ditetapkan beberapa pengaturan desa, yaitu Undang-undang Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Undang-undang Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, Undang-undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan

Daerah, dan terakhir dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, namun pengaturan mengenai desa tersebut belum dapat memadai segala kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa, seperti pemerataan pembangunan yang dapat menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Lahirnya Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang didukung dengan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN, telah dijadikan landasan hukum terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan Pancasila, UUD 1945, Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika. Tentu saja desa harus dikelola dengan baik, sehingga pembangunan desa dapat dilakukan secara terencana, dinamis, dan berkesinambungan.

Kepala desa merupakan pimpinan tertinggi pemerintahan desa yang bertanggungjawab menyelenggarakan pemerintahan desa, pembangunan, dan urusan kemasyarakatan. Hal ini tentu memberikan kewenangan yang cukup luas dalam pengelolaan desa. Oleh karena itu, kepala desa dalam menetapkan peraturan desa harus bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang bertugas menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Setelah peraturan desa ditetapkan oleh kepala desa dan BPD, maka tahap berikutnya adalah pelaksanaan

peraturan desa yang menjadi tanggungjawab kepala desa. Dalam hal ini, BPD mempunyai hak melakukan pengawasan dan evaluasi terhadap pelaksanaan peraturan desa. Masyarakat juga mempunyai hak untuk melakukan monitoring dan evaluasi secara partisipatif terhadap pelaksanaan peraturan desa.

Berdasarkan Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, pembangunan di desa mencakup pelayanan dasar, pembangunan, pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan, pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif, pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna, dan peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa. Kepala desa harus melaksanakan pembangunan desa sesuai dengan kebutuhan desa melalui optimalisasi potensi desa dan pemberdayaan masyarakat yang terdokumentasi dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) untuk jangka waktu 6 (enam) tahun dan Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), merupakan penjabaran dari RPJMDes untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.

Kepala desa sebagai administrator pembangunan desa memiliki peran yang sangat penting dalam melakukan tahapan usaha bersama masyarakat dalam iklim demokratis untuk mengadakan perbaikan, pembangunan, dan peningkatan kehidupan masyarakat, demi pencapaian kesejahteraan masyarakat di desanya. Menurut Rusyan (2018:82), “Peran kepala desa sangat penting, karena ia pemegang kekuasaan tertinggi di desa, seperti hak atas keputusan-keputusan penting di desa, mengarahkan, menampung aspirasi masyarakat, serta mengayomi masyarakatnya sehingga turut bekerja sama dalam pembangunan itu sendiri.”

Peran tersebut meliputi peran interpersonal, informasional, dan pengambil keputusan Siagian dalam (Purwanggono, 2020:7-10). Pertama, kepala desa dalam peran interpersonal, dipandang sebagai simbol keberadaan organisasi, yang tercermin dalam berbagai kegiatan yang sifatnya legal dan seremonial. Kepala desa juga dipandang sebagai yang bertanggung jawab untuk memotivasi dan memberikan arahan kepada para bawahannya. Selain itu, kepala desa harus menjaga hubungan baik dengan memberi perhatian khusus kepada mereka yang mampu berkontribusi positif terhadap organisasi yang dipimpinnya serta menjalin hubungan yang baik dengan pihak lain. Kedua, kepala desa dalam peran informasional, harus mampu memantau kinerja bawahan dan efektivitas program kerjanya, Kepala desa berperan sebagai pencari informasi yang dimungkinkan berguna dalam penyelenggaraan program kerjanya. Kepala desa juga berperan menyampaikan informasi secara tepat kepada berbagai pihak, terutama jika menyangkut informasi tentang rencana, keputusan, tindakan, dan hasil program kerja yang telah dicapainya. Ketiga, kepala desa dalam peran pengambil keputusan, harus bersedia bertanggung jawab untuk mengambil tindakan korektif apabila menghadapi gangguan serius, dimana apabila tidak segera ditangani akan berdampak negatif kepada organisasi. Kepala desa memiliki kewenangan untuk mengalokasikan daya dan dana, wewenang untuk menempatkan orang pada posisi tertentu, wewenang mengenakan sanksi dan wewenang mengalokasikan dana termasuk waktu.

Pembangunan desa tidak saja berupa pembangunan fisik, karena pembangunan fisik bukanlah ukuran kemajuan suatu desa secara utuh.

Pembangunan fisik dengan partisipasi aktif masyarakat tentunya memiliki nilai tambah tersendiri dan dapat menciptakan rasa keadilan dan kesejahteraan masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa sangat penting, mengingat partisipasi ide, tenaga, dan lain sebagainya, maka pembangunan akan lebih dirasakan masyarakat, bahkan masyarakat akan lebih merasa memiliki. Partisipasi masyarakat menjadi faktor penting dalam rangka: a) menumbuhkan rasa tanggungjawab masyarakat atas segala hal yang telah diputuskan dan dilaksanakan, b) menumbuhkan rasa memiliki, sehingga masyarakat sadar dan sanggup untuk memelihara dan mengembangkan hasil-hasil pembangunan, dan c) memberikan legitimasi atau legalitas seluruh keputusan yang diambil (Deputi Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kemenko PMK, 2016:43).

Pembangunan di desa akan berhasil apabila dilaksanakan dengan partisipasi masyarakat secara optimal melalui proses pemberdayaan. Sebab masyarakat tidak sekedar objek pembangunan namun juga subjek pembangunan. Oleh karena itu kepala desa harus mampu membangun kemitraan dan kerjasama yang baik dengan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan yang ada di desanya untuk mencapai kesejahteraan bersama. Melalui proses pemberdayaan, masyarakat dilatih untuk mengembangkan diri dan lingkungannya. Pemberdayaan kebebasan memilih, ikut serta dalam pengambilan keputusan, penghormatan, penghargaan, kerjasama, dan menumbuhkan rasa kebersamaan masyarakat (Pratama dkk, 2018:42). Upaya pemberdayaan dapat melatih masyarakat untuk lebih tanggap dalam menghadapi kendala, potensi sumber daya, keterbatasan yang

dimiliki, serta memandang tujuan ke depan untuk hidup lebih baik. Kesadaran ini diperlukan agar mampu melakukan berbagai pemberdayaan secara mandiri, bertanggungjawab, dan berkelanjutan karena kehidupan mereka sendiri menjadi taruhannya.

Kepala Desa Kecer Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep merupakan satu dari 330 kepala desa yang menjalankan peranannya sebagai administrator pembangunan di desanya. Oleh karenanya peran kepala desa sangat strategis dalam menyelenggarakan berbagai urusan desa sesuai dengan amanat Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dan Peraturan Daerah Kabupaten Sumenep Nomor 3 Tahun 2019 tentang Desa, yaitu menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, pengelolaan keuangan desa, dan urusan kesejahteraan masyarakat.

Berdasarkan studi awal di Desa Kecer, partisipasi masyarakat Desa Kecer sebagai syarat keberhasilan pembangunan melalui proses pemberdayaan masyarakat sudah cukup optimal. Ada usaha konkret dari Kepala Desa Kecer, terutama melakukan pembangunan yang dapat mendorong pengembangan kemandirian lokal. Masyarakat Desa Kecer tidak tinggal diam ketika proses pembangunan berjalan. Partisipasi masyarakat Desa Kecer, baik itu ide, tenaga, dan harta sangat diperlukan untuk perbaikan kolektif menuju kesejahteraan bersama. Masyarakat Desa Kecer merespons pembangunan yang ada, masyarakat ikut serta dalam kegiatan gotong-royong, bahkan Kepala Desa Kecer sendiri hadir dalam kegiatan tersebut.

Beberapa pelaksanaan pembangunan fisik di Desa Kecer Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep disajikan pada tabel berikut:

Tabel 1.1
Pelaksanaan Kegiatan Pembangunan di Desa Kecer
Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep Tahun 2023

No	Perencanaan Pembangunan	Lokasi	Terelaisasi	Belum Tereliasasi
1	Jalan Usaha Tani 396 x 3 m	Dusun Daja	100%	0%
2	Jalan Telford 310 x 3 m	Dusun Laok	100%	0%
3	Drainase 1.000 m	Dusun Barat	100%	0%
4	Jalan Lapen 782 x 3 m	Dusun Bunduh	100%	0%
5	Usaha ekonomi	Dusun Laok	100%	0%
6	Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga	Dusun Daja	100%	0%
7	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat	Dusun Daja	100%	0%

Sumber: Kantor Desa Kecer, 2023

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat beberapa pembangunan yang ada di Desa Kecer pada tahun 2023. Data tersebut menunjukkan Pembangunan fisik dan non fisik terealisasi dengan baik. Pertama adalah pembangunan jalan usaha tani sepanjang 396 x 3 m di Dusun Daja terelaisasi 100%. Kemudian Jalan Telford sepanjang 310 x 3 m di Dusun Laok yang pengerjaannya rampung akhir 2023 telah selesai 100%. Selain itu, drainase sepanjang 1.000 m di Dusun Barat terealisasi 100%. Terakhir pembangunan lalan lapen sepanjang 782 x 3 m di Dusun Bunduh juga terealisasi 100%.

Pemerintah Desa Kecer juga telah membentuk usaha ekonomi desa dalam bidang pengolahan produk lokal pada tahun 2020. Sebagai salah satu mata

pencapaian penduduk Desa Kecer yang diharapkan dapat menjadi harapan dan kemudahan bagi masyarakat dalam mendistribusikan produknya. Selain itu, penggunaan tanah desa untuk keperluan hortikultura, dimana pemerintah desa berhasil mengalihkan pengelolaannya kepada masyarakat lokal.

Arus globalisasi dan modernisasi merupakan suatu hal yang tak dapat dihindari lagi di tengah masyarakat, menyebabkan kondisi sosial dan budaya mulai luntur, antusias masyarakat berkurang, dan jati diri desa yang merepresentasikan adat dan budaya semakin memudar. Kepala desa cukup memperhatikan nilai-nilai agama, yang merupakan hal penting yang perlu diperhatikan. Lembaga kemasyarakatan seperti Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga (PKK) sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan keluarga yang keanggotaan timnya secara relawan dan terdiri dari tokoh/pemuka masyarakat yang kegiatannya didukung dengan anggaran pendapatan dan belanja daerah. Lembaga Pemberdayaan Masyarakat (LPM) sebagai patner kerja pemerintah desa telah diberdayakan untuk memperbaiki keadaan masyarakat desa, seperti Menyusun rencana **pembangunan** yang partisipatif, menggerakkan swadaya **gotong royong masyarakat**, serta melaksanakan dan mengendalikan pembangunan. Kepala desa merupakan pemegang kekuasaan tertinggi pemerintahan desa harus mampu menggerakkan potensi-potensi tersebut dan diajak berkolaborasi menuju peningkatan sosial budaya masyarakat.

Pembangunan yang ada di Desa Kecer pada tahun 2023 hampir semuanya dibiayai dari Dana Desa (DD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN) dan Alokasi Dana Desa (ADD) yang bersumber dari Anggaran

Pendapatan Belana Daerah (APBD). Secara spesifik, DD diartikan sebagai dana APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui rekening kas negara ke rekening kas desa dan tercatat di rekening kas daerah dan diprioritaskan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, dengan tujuan untuk meningkatkan pelayanan publik di desa, mengentaskan kemiskinan, mendorong perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antardesa. ADD merupakan kewajiban pemerintah kabupaten untuk mengalokasikan ke dalam APBD melalui dana perimbangan setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK) dan selanjutnya disalurkan ke rekening kas desa (BPK RI, 13-11-2023). Untuk lebih jelasnya rincian anggaran pembangunan desa Kecer dapat dilihat pada tabel di bawah ini:

Tabel 1.2
Rincian Anggaran Pembangunan di Desa Kecer
Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep Tahun 2023

No	Sumber Dana	Jumlah (Rp)
1	Dana Desa (DD)	865,061,000
2	Alokasi Dana Desa (ADD)	363,107,000
3	Pendapatan Asli Desa (PADes)	25,000,000
Jumlah (Rp)		1,253,168,000

Sumber: Kantor Desa Kecer, 2023

Berdasarkan tabel di atas, dapat dilihat sumber pendapatan Desa Kecer terdiri atas anggaran DD Rp. 865,061,000, ADD Rp.363,107,000, dan PADes Rp.25,000,000 dengan total anggaran sebesar Rp.1,253,168,000 pertahunnya. Dengan anggaran dana yang ada pembangunan yang ada di Desa Kecer sudah terlaksana dengan baik.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, menarik untuk dikaji lebih dalam peran kepala desa sebagai administrator pembangunan dengan mengangkatnya dalam

judul penelitian: “Peran Kepala Desa sebagai Administrator Pembangunan di Desa Kecer Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep”.

1.2 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang penelitian di atas, maka rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana peran kepala desa sebagai administrator pembangunan di Desa Kecer Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep?

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dalam penelitian ini adalah untuk mengetahui peran kepala desa sebagai administrator pembangunan di Desa Kecer Kecamatan Dasuk Kabupaten Sumenep.

1.4 Manfaat Penelitian

Dua manfaat yang dapat diperoleh dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Secara teoritis penelitian ini dapat dijadikan bahan masukan bagi kepala desa guna mengetahui dan memahami tentang peran kepala desa sebagai administrator pembangunan.
2. Secara praktis
 - a. Bagi perangkat desa, diharapkan dapat dijadikan tambahan informasi dalam memberikan pelayanan masyarakat secara optimal.

- b. Bagi masyarakat desa, diharapkan dapat memberikan penilaian terhadap pembangunan oleh pemerintahan desa.
- c. Bagi peneliti, penelitian ini dapat digunakan sebagai informasi tambahan dalam penelitian selanjutnya.

1.5 Sistematika Penulisan

Gambaran komprehensif tentang isi penelitian ini dapat dilihat dalam uraian singkat sistematika penulisan di bawah ini:

Pertama, Bab I pendahuluan menjelaskan tentang latar belakang penelitian, rumusan masalah, tujuan penelitian, manfaat penelitian, dan sistematika penulisan.

Kedua, Bab II tinjauan pustaka membahas penelitian terdahulu. administrasi publik, kepemimpinan dalam pelayanan publik, dan pembangunan desa.

Ketiga, Bab III metode penelitian menguraikan fokus penelitian, lokasi penelitian, sumber data, instrumen penelitian, subyek penelitian, teknik pengumpulan data, teknik analisa data, dan keabsahan data.

Keempat Bab IV gambaran umum objek penelitian terdiri dari lokasi, visi dan misi, demografi desa, mata pencaharian, sosial ekonomi, dan sosial budaya.

Kelima, Bab V hasil penelitian meliputi deskripsi data hasil penelitian dan pembahasan.

Keenam, Bab VI merupakan bagian akhir dari penelitian ini yang berisi kesimpulan dari pembahasan dan saran sebagai bahan pertimbangan.