

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Desa dan Pemerintahan Desa

2.1.1 Pengertian

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 1, desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dalam pasal dan peraturan yang sama dijelaskan bahwa pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Sedangkan, pemerintah desa adalah kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa.

2.1.2 Kewenangan

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada pasal 18 dan 19, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan

desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Secara lebih lengkapnya, kewenangan desa antara lain:

- 1) Kewenangan berdasarkan hak asal usul
- 2) Kewenangan lokal berskala desa
- 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota
- 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, atau pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

2.1.3 Pengelolaan Keuangan Desa

Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 1, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Sedangkan, pengelolaan keuangan desa adalah seluruh kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa.

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 3 dijelaskan bahwa Pelaksana Pengelolaan Keuangan Desa yang selanjutnya disingkat sebagai PPKD ialah perangkat desa yang melaksanakan pengelolaan keuangan desa berdasarkan keputusan kepala desa yang menguasai sebagian kekuasaan PKPKD. Kepala

desa merupakan PPKD yangmana mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Kepala desa sendiri akan dibantu oleh sekretaris desa, kaur dan kasi, serta kaur keuangan dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa.

2.2 Prioritas Penggunaan Dana Desa

2.2.1 Konsep Prioritas Penggunaan Dana Desa

Kebijakan prioritas penggunaan dana desa diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021. Peraturan tersebut mengatur dan menindaklanjuti pelaksanaan prioritas penggunaan dana desa oleh desa berdasarkan kewenangan desa sebagai bagian dari program percepatan pencapaian SDGs Desa. SDGs Desa sendiri adalah program percepatan pencapaian tujuan pembangunan berkelanjutan melalui upaya terpadu mewujudkan desa tanpa kemiskinan dan kelaparan, desa ekonomi tumbuh merata, desa peduli kesehatan, desa peduli lingkungan, desa peduli pendidikan, desa ramah perempuan, desa berjejaring, dan desa tanggap budaya. Menurut peraturan tersebut, SDGs Desa dicapai melalui tiga hal berikut.

1) Pemulihan ekonomi nasional sesuai kewenangan desa

Upaya pemulihan ekonomi nasional melalui prioritas penggunaan dana desa dilakukan dengan pembentukan, pengembangan, dan revitalisasi badan usaha milik desa/badan usaha milik desa bersama untuk pertumbuhan ekonomi desa merata, penyediaan listrik desa guna mewujudkan desa berenergi bersih dan terbarukan, serta pengembangan usaha ekonomi produktif yang utamanya dikelola oleh badan

usaha milik desa/badan usaha milik desa bersama dalam rangka mewujudkan konsumsi dan produksi desa yang sadar lingkungan.

2) Program prioritas nasional sesuai kewenangan desa

Program prioritas nasional melalui prioritas penggunaan dana desa dilaksanakan melalui pendataan desa, pemetaan potensi dan sumber daya, dan pengembangan teknologi informasi dan komunikasi sebagai upaya memperluas kemitraan untuk pembangunan desa, pengembangan desa wisata untuk pertumbuhan ekonomi desa merata, penguatan ketahanan pangan dan pencegahan *stunting* di desa untuk mewujudkan desa tanpa kelaparan, serta melalui desa inklusif untuk meningkatkan keterlibatan perempuan desa dan mewujudkan desa damai berkeadilan, kelembagaan desa dinamis, dan budaya desa adaptif.

3) Adaptasi kebiasaan baru desa

Adaptasi kebiasaan baru desa melalui prioritas penggunaan dana desa dilaksanakan dengan cara mewujudkan desa sehat dan sejahtera melalui Desa Aman COVID-19 dan mewujudkan desa tanpa kemiskinan melalui Bantuan Langsung Tunai Dana Desa.

2.2.2 Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa

Dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 13 Tahun 2020 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2021 dijelaskan bahwa Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa dibahas dan disepakati melalui Musyawarah Desa. Musyawarah Desa adalah musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa yang selanjutnya disebut BPD, pemerintah desa, dan unsur masyarakat yang

diselenggarakan oleh BPD untuk membahas hal-hal yang bersifat strategis. Musyawarah desa menghasilkan kesepakatan mengenai Prioritas Penggunaan Dana Desa yang kemudian dituangkan dalam berita acara. Berita acara tersebut menjadi pedoman pemerintah desa dalam penyusunan peraturan desa yang mengatur RKPDes (Rencana Kerja Pemerintah Desa).

Prosedur Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa mengikuti proses perencanaan dan penganggaran desa. Secara lebih jelasnya, berikut merupakan prosedur penetapan prioritas penggunaan dana desa berdasarkan lampiran I Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2019:

1) Musyawarah Desa

Dalam rangka membahas penetapan prioritas penggunaan dana desa, pemerintah desa wajib mengadakan musyawarah desa. Dalam musyawarah desa tersebut setidaknya harus membahas mengenai peninjauan ulang RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa), evaluasi RKPDes tahun lalu, penyusunan prioritas tahun selanjutnya, dan pembentukan tim penyusun RKPDes. Selanjutnya, hasil kesepakatan dari musyawarah tersebut harus disampaikan dalam bentuk dokumen berita acara yang kemudian menjadi pedoman Pemdes dalam menyusun RKPDes,

2) Persiapan Penyusunan Rancangan RKPDes

Hasil kesepakatan dari musyawarah desa dijadikan sebagai pedoman untuk persiapan menyusun rancangan RKPDes. Dalam tahap ini, tim penyusun RKPDes mencermati dan meninjau berita acara musyawarah desa, pagu indikatif dana desa,

program atau kegiatan pembangunan masuk desa, data tipologi desa berdasarkan perkembangan desa yang dihitung berdasar IDM, dan tata cara penetapan prioritas penggunaan dana desa.

3) Penyusunan Rancangan Prioritas Penggunaan Dana Desa dalam Penyusunan Rancangan RKPDes

Tim penyusun RKPDes membuat rancangan prioritas kegiatan yang akan didanai oleh dana desa. Untuk menentukan prioritas penggunaan dana desa, tim penyusun RKPDes melakukan penilaian terhadap daftar kegiatan sesuai hasil kesepakatan dalam musyawarah desa.

4) Penetapan Rencana Prioritas Penggunaan Dana Desa

Untuk menindaklanjuti hasil rancangan prioritas kegiatan pada tahap sebelumnya, tim penyusun RKPDes menyusun rencana kegiatan dan rencana anggaran biaya yang berasal dari dana desa sebagai lampiran daftar kegiatan. Daftar kegiatan beserta lampiran tersebut kemudian akan menjadi masukan dalam menyusun rancangan RKPDes. Rancangan RKPDes dibahas dan disepakati dalam Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Desa. Selanjutnya, hasil kesepakatan dalam Musrenbang Desa akan menjadi pedoman kepala desa dan BPD dalam menyusun peraturan desa tentang RKPDes.

5) Penyusunan Rancangan APBDes

Rencana penggunaan dana desa merupakan bagian dari Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes. Kepala desa memiliki kewajiban untuk menyampaikan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes kepada masyarakat desa. Kemudian, masyarakat desa memiliki hak untuk menyampaikan keberatan

kepada kepala desa melalui BPD. Selanjutnya, kepala desa menyampaikan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes kepada bupati/wali kota. Perlu diingat bahwa kepala desa harus memastikan bahwa Rancangan Peraturan Desa yang disampaikan kepada bupati/wali kota tersebut sudah diterima oleh mayoritas masyarakat desa.

6) Reviu Rancangan APBDes

Rencana penggunaan dana desa dalam Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes yang telah disepakati oleh kepala desa dengan BPD harus dievaluasi oleh bupati atau wali kota. Selanjutnya, bupati atau wali kota dapat melimpahkan wewenang evaluasi Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes kepada camat. Apabila proses evaluasi telah selesai, Rancangan Peraturan Desa tentang APBDes dapat ditetapkan menjadi peraturan desa. Berdasarkan Permendagri Nomor 20 Tahun 2018, Peraturan Desa tentang APBDes harus ditetapkan sebelum tanggal 31 Desember tahun anggaran sebelumnya. Setelah ditetapkan, kepala desa harus menyampaikan informasi terkait APBDes kepada masyarakat desa melalui media informasi. Informasi tersebut minimal berisi APBDes, pelaksana kegiatan anggaran dan tim yang melaksanakan kegiatan, serta alamat pengaduan.

2.3 Pengertian Efektivitas

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) daring, efektif memiliki arti ada efeknya (akibatnya, pengaruhnya, kesannya), dapat membawa hasil, berhasil guna (tentang usaha, tindakan), mangkus, mulai berlaku (tentang undang-undang, peraturan), dan manjur atau mujarab (tentang obat). Selanjutnya, beberapa

ahli mengemukakan pendapat mengenai pengertian efektivitas, di antaranya ialah sebagai berikut.

- 1) Efektivitas adalah seberapa baik pekerjaan yang dilakukan, sejauh mana orang menghasilkan keluaran sesuai dengan yang diharapkan (Ravianto, 2014:11).
- 2) Menurut Gibson (Bungkaes 2013:46), efektivitas adalah penilaian yang dibuat sehubungan dengan prestasi individu, kelompok, dan organisasi. Semakin dekat prestasi mereka terhadap prestasi yang diharapkan (standar), maka mereka dinilai semakin efektif.
- 3) Menurut Prasetyo Budi Saksono, pengertian efektivitas adalah seberapa besar tingkat kelekatan antara keluaran (*output*) yang dicapai dengan keluaran yang diharapkan dari jumlah masukan (*input*) dalam suatu perusahaan atau seseorang.
- 4) Menurut Sondang, pengertian efektivitas adalah suatu pemanfaatan sarana prasarana, sumber daya dalam jumlah tertentu yang sebelumnya telah ditetapkan untuk menghasilkan sejumlah barang atau jasa kegiatan yang akan dijalankan oleh seseorang atau suatu perusahaan.

Berdasarkan definisi-definisi di atas, dapat disimpulkan bahwa efektivitas adalah pemanfaatan suatu program secara tepat dalam mencapai tujuan yang diinginkan. Selain itu, konsep efektivitas adalah suatu konsep yang bersifat multidimensi yang artinya tiap individu memiliki perspektif yang berbeda-beda dalam mendefinisikan efektivitas. Hal itu karena tergantung pada dasar ilmu yang dimiliki, dengan catatan bahwa tujuan akhir dari efektivitas adalah sama-sama tentang pencapaian tujuan.

2.4 Indeks Desa Membangun (IDM)

2.4.1 Pengertian

Menurut Direktorat Jenderal Pembangunan Desa dan Perdesaan (2020), Indeks Desa Membangun (IDM) merupakan Indeks Komposit yang dibentuk oleh tiga indeks, yaitu Indeks Ketahanan Sosial (IKS), Indeks Ketahanan Ekonomi (IKE), dan Indeks Ketahanan Ekologi/Lingkungan (IKL). Tiap indeks tersebut memiliki perangkat indikator masing-masing yang dikembangkan berdasarkan suatu konsepsi. Konsepsi tersebut mengatakan bahwa untuk menuju desa maju dan mandiri perlu kerangka kerja pembangunan berkelanjutan dimana aspek sosial, ekonomi, dan ekologi menjadi kekuatan yang saling mengisi dan menjaga potensi serta kemampuan desa untuk mensejahterakan kehidupan desa. Dengan mengelola potensi alam secara baik dan berkelanjutan, kebijakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa diharapkan dapat meningkatkan pemerataan dan keadilan yang didasarkan pada nilai-nilai lokal dan budaya, serta ramah lingkungan. Oleh karena itu, ketahanan sosial, ekonomi, dan ekologi bekerja sama sebagai dimensi yang dapat meningkatkan kemajuan proses dan pencapaian tujuan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa.

2.4.2 Indikator

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Indeks Desa Membangun, Indeks Desa Membangun dibentuk untuk mendorong upaya pemerintah dalam menangani pengentasan Desa Tertinggal dan peningkatan Desa Mandiri. Berikut merupakan indeks atau indikator IDM beserta dimensinya.

1) Indeks Ketahanan Sosial (IKS)

a. Modal Sosial

Modal sosial terdiri dari beberapa perangkat indikator. Perangkat indikator yang pertama ialah adanya solidaritas sosial, yakni kebiasaan gotong royong di desa, adanya ruang publik gratis yang terbuka bagi warga, serta adanya fasilitas atau lapangan olahraga dan terdapat klub olahraga. Kedua, memiliki toleransi, yaitu warga desanya terdiri dari beberapa suku atau etnis, menggunakan bahasa yang berbeda-beda pada saat berkomunikasi, dan memiliki keberagaman agama. Ketiga, rasa aman penduduk, yaitu pemeliharaan poskamling, partisipasi warga dalam siskamling, tingkat kriminalitas dan konflik yang terjadi di desa, dan upaya penyelesaian konflik tersebut. Terakhir, kesejahteraan sosial, antara lain adanya akses ke Sekolah Luar Biasa (SLB), terdapat penyandang kesejahteraan sosial seperti anak jalanan, pekerja seks komersial, dan pengemis, dan terdapat warga desa yang bunuh diri.

b. Kesehatan

Kesehatan terdiri dari dua perangkat indikator, yaitu pelayanan kesehatan dan keberdayaan masyarakat untuk Kesehatan. Pelayanan kesehatan, ialah waktu tempuh untuk menuju ke prasarana kesehatan tidak lebih dari 30 menit, adanya tenaga kesehatan seperti bidan, dokter, dan tenaga kesehatan yang lain. Selanjutnya, keberdayaan masyarakat untuk kesehatan, ialah akses masyarakat desa menuju ke poskesdes, polindes, dan posyandu, tingkat aktivitas posyandu, dan tingkat partisipasi warga sebagai peserta jaminan Kesehatan seperti BPJS.

c. Pendidikan

Pendidikan terdiri dari tiga perangkat indikator. Yang pertama ialah akses masyarakat melanjutkan ke pendidikan dasar dan menengah, yang mana akses ke SD/MI tidak lebih dari 3 km serta akses ke SMP/MTS dan SMA/SMK tidak lebih dari 6 km. Kedua, akses ke pendidikan non-formal, yaitu program pemberantasan buta huruf, PAUD, pusat kegiatan belajar masyarakat/paket ABC, dan akses ke pusat keterampilan/kursus. Ketiga, akses ke pengetahuan, yaitu indikator taman bacaan masyarakat atau perpustakaan milik desa.

d. Permukiman

Permukiman terdiri dari beberapa indikator, antara lain akses ke air bersih dan air minum layak yaitu sebagian besar penduduk desa telah memiliki sumber air minum yang layak dan tersedianya akses penduduk desa terhadap air untuk mandi dan mencuci. Kemudian, akses ke sanitasi, yaitu sebagian besar penduduk desa memiliki jamban dan adanya tempat pembuangan sampah. Lalu, akses ke listrik, berupa indikator jumlah keluarga yang telah dialiri oleh listrik. Dan terakhir, akses ke informasi dan komunikasi, yaitu warga desa memiliki telepon seluler dan sinyal yang kuat, adanya siaran televisi lokal, nasional, dan asing, serta adanya akses internet.

2) Indeks Ketahanan Ekonomi (IKE)

IKE hanya memiliki satu dimensi, yaitu dimensi ekonomi. Dimensi ekonomi terdiri dari enam perangkat indikator. Pertama, keragaman produksi masyarakat desa, yaitu kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh penduduk desa berjumlah lebih dari satu jenis. Kedua, tersedianya pusat pelayanan perdagangan,

antara lain akses penduduk ke pertokoan maupun pasar, adanya warung dan minimarket di sekitar permukiman, dan adanya kedai makanan, restoran, hotel, serta penginapan. Ketiga, akses distribusi atau logistik, yakni adanya kantor pos dan jasa pengiriman. Keempat, akses ke lembaga keuangan dan perkreditan, yaitu adanya lembaga perbankan umum, baik pemerintah maupun swasta, adanya Bank Perkreditan Rakyat (BPR), dan akses penduduk ke kredit. Kelima, lembaga ekonomi, yaitu adanya lembaga ekonomi rakyat seperti koperasi. Dan keenam, keterbukaan wilayah, antara lain adanya moda transportasi umum seperti transportasi angkutan umum, trayek reguler, dan jam operasi angkutan umum, jalan yang dapat dilalui oleh kendaraan beroda empat atau lebih sepanjang tahun kecuali saat tertentu, serta kualitas jalan desa, yakni jalan terluas di desa dengan aspal, kerikil, dan tanah.

3) Indeks Ketahanan Ekologi/Lingkungan (IKL)

IKL juga hanya memiliki satu dimensi, yaitu dimensi ekologi. Dimensi ekologi terdiri dari dua perangkat indikator, yaitu kualitas lingkungan dan upaya terhadap potensi bencana alam. Kualitas lingkungan ialah ada atau tidaknya pencemaran (baik air, tanah, dan udara) serta adanya sungai yang terkena limbah. Sedangkan, upaya terhadap potensi bencana alam ialah upaya tanggap bencana, jalur evakuasi, peringatan dini, dan ketersediaan peralatan penanganan bencana.

Perlu diketahui bahwa perangkat indikator pada tiap dimensi IDM tersebut dapat ditambah sesuai dengan hasil penilaian kondisi lapangan dan kebutuhan untuk memperkuat pengukuran status kemajuan dan kemandirian desa yang dilakukan melalui survei pembaruan data secara berkala.

2.4.3 Klasifikasi Status Desa Berdasarkan Indeks Desa Membangun

Klasifikasi status desa terbagi menjadi lima yang menggambarkan status kemajuan dan kemandirian desa. Berikut merupakan penjabaran untuk masing-masing status desa secara berurutan dari status desa yang paling baik.

- 1) Desa Mandiri, atau bisa disebut juga dengan Desa Sembada, yaitu Desa Maju yang telah mampu menyelenggarakan pembangunan desa untuk peningkatan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat dengan ketahanan sosial, ketahanan ekonomi, dan ketahanan ekologi secara berkelanjutan. Desa yang tergolong dalam Desa Mandiri memiliki IDM lebih dari ($>$) 0,8155.
- 2) Desa Maju, atau bisa disebut juga dengan Desa Pra-Sembada, ialah desa yang telah memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta kemampuan mengelola dalam rangka upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan.
- 3) Desa Berkembang, atau bisa disebut juga dengan Desa Madya, adalah desa yang berpotensi menjadi Desa Maju, yangmana sudah memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi. Akan tetapi, belum mampu mengelola secara maksimal dalam upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat, kualitas hidup manusia, dan menanggulangi kemiskinan. Desa yang tergolong dalam Desa Berkembang memiliki IDM kurang dari/sama dengan (\leq) 0,7072 dan lebih dari ($>$) 0,5989.
- 4) Desa Tertinggal, atau bisa disebut juga dengan Desa Pra-Madya, merupakan desa yang telah memiliki potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi. Akan tetapi, belum atau kurang mampu mengelola dalam upaya peningkatan

kesejahteraan masyarakat, kualitas hidup manusia, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Desa yang tergolong dalam Desa Tertinggal memiliki IDM kurang dari/sama dengan (\leq) 0,5989 dan lebih dari ($>$) 0,4907.

5) Desa Sangat Tertinggal, atau bisa disebut juga dengan Desa Pratama, ialah desa yang rentan mengalami bencana alam, guncangan ekonomi, dan konflik sosial. Sehingga tidak mampu mengelola potensi sumber daya sosial, ekonomi, dan ekologi, serta mengalami kemiskinan dalam berbagai bentuknya. Desa yang tergolong dalam Desa Sangat Tertinggal memiliki IDM kurang dari/sama dengan (\leq) 0,4907.

Tabel II.1 Klasifikasi Status Desa Berdasarkan Skor IDM

Status Desa	Skor IDM
Desa Mandiri	IDM > 0,8155
Desa Maju	0,7072 < IDM \leq 0,8155
Desa Berkembang	0,5989 < IDM \leq 0,7072
Desa Tertinggal	0,4907 < IDM \leq 0,5989
Desa Sangat Tertinggal	IDM \leq 0,4907

Sumber: Diolah dari Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2016 Tentang Indeks Desa Membangun