

**“PELAKSANAAN KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA
BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 37 TAHUN 2007 TENTANG
PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DESA”**

(Studi di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo)

SKRIPSI

**Diajukan Untuk Memenuhi Sebagian Syarat-Syarat
Memperoleh Gelar Kesarjanaan
Dalam Ilmu Hukum**

Oleh:

BAYU SUKMAWAN BUDIONO
NIM. 0910113084



**KEMENTERIAN PENDIDIKAN DAN KEBUDAYAAN
UNIVERSITAS BRAWIJAYA
FAKULTAS HUKUM
MALANG
2013**

DAFTAR ISI

LEMBAR PERSETUJUAN.....	i
LEMBAR PENGESAHAN	ii
KATA PENGANTAR	iii
DAFTAR ISI.....	v
DAFTAR TABEL.....	vii
DAFTAR GAMBAR.....	viii
ABSTRAKSI.....	ix
BAB I PENDAHULUAN	
A. Latar Belakang	1
B. Perumusan Masalah	5
C. Tujuan Penelitian	5
D. Manfaat Penelitian	6
BAB II TINJAUAN PUSTAKA	
A. Implementasi Kebijakan.....	8
1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan	10
2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan.....	14
B. Desa dalam Sistem Pemerintahan di Indonesia.....	17
1. Konsepsi tentang Desa	17
2. Dasar Hukum Pemerintahan Desa	23
C. Alokasi Dana Desa	30
1. Pengertian Alokasi Dana Desa	30
2. Penetapan Alokasi Dana Desa.....	32
D. Tinjauan tentang Pengawasan	34

BAB III METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan	36
B. Lokasi Penelitian	36
C. Jenis Data	37
D. Teknik Pengumpulan Data	38
E. Subjek Penelitian	39
F. Teknik Analisis Data	40

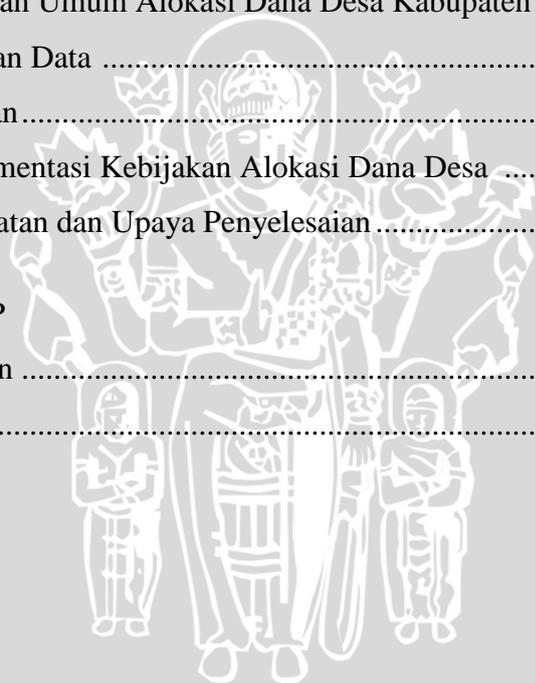
BAB IV HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian	41
1. Gambaran Umum Alokasi Dana Desa Kabupaten Sidoarjo	41
2. Penyajian Data	47
B. Pembahasan	75
1. Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa	75
2. Hambatan dan Upaya Penyelesaian	81

BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan	84
B. Saran	85

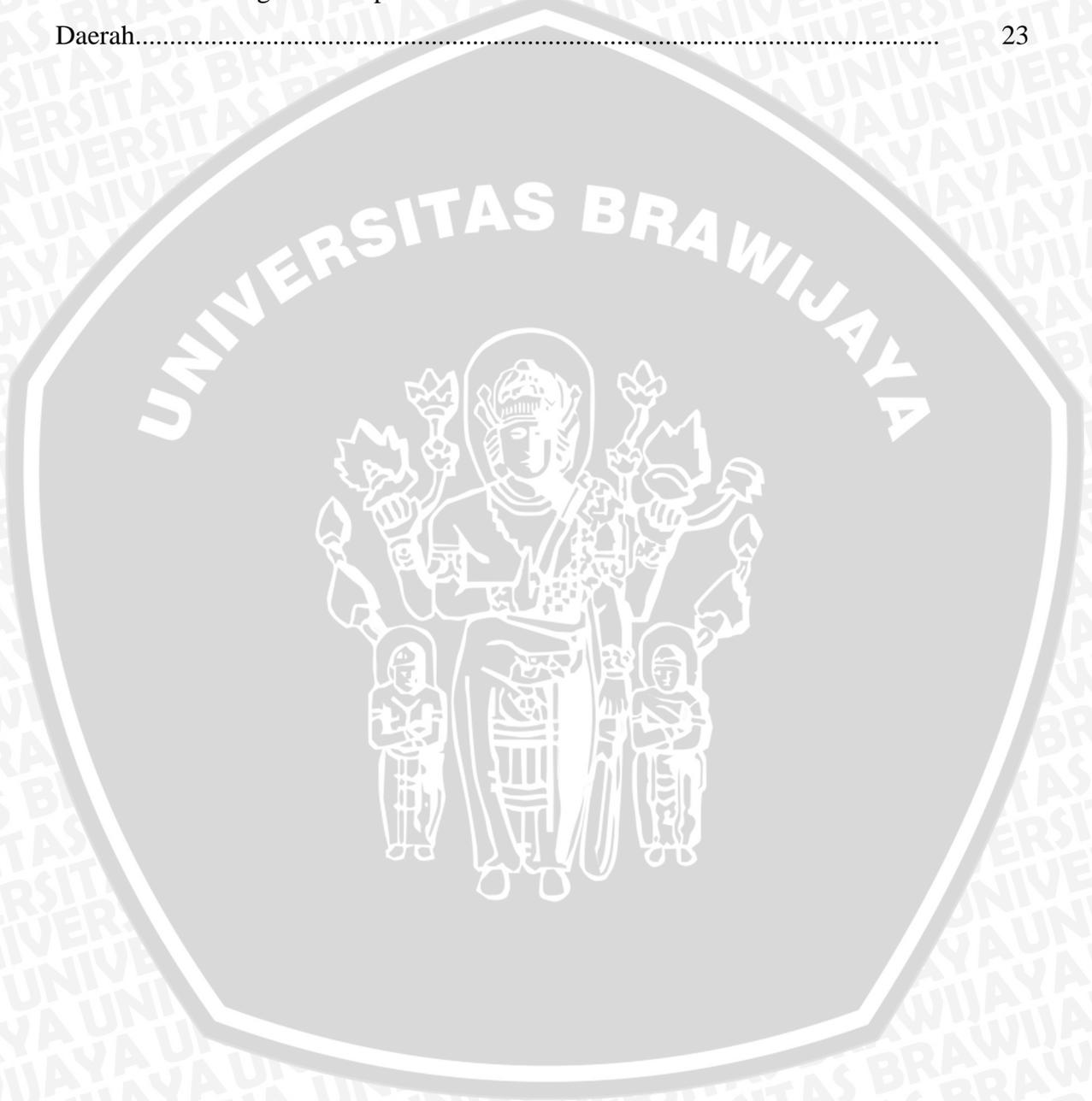
DAFTAR PUSTAKA



DAFTAR TABEL

Tabel 1 Perbandingan Konsep Pemerintahan Desa Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah.....

23



DAFTAR GAMBAR

Gambar 1 Bagan Implementasi Kebijakan..... 9

Gambar 2 Struktur Organisasi Tim Pelaksana ADD..... 47



ABSTRAKSI

BAYU SUKMAWAN BUDIONO, Hukum Administrasi Negara, Fakultas Hukum Universitas Brawijaya, Februari 2013, PELAKSANAAN KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA BERDASARKAN PERMENDAGRI NO. 37 TAHUN 2007 TENTANG PEDOMAN PENGELOLAAN KEUANGAN DESA (Studi Di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo) Agus Yulianto, SH.,MH, Herlin Wijayanti, SH.,M.H

Pelaksanaan program Alokasi Dana Desa yang dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Desa. Seperti gambaran diatas bahwa alokasi dana tersebut masih bisa dikatakan kecil dalam pembangunan fisik meski ditunjang berbagai swadaya masyarakat. Hal ini menjadi perhatian Pemerintah Desa sebagai pengambil kebijakan adalah bagaimana menerapkan agar Program Alokasi Dana Desa ini sebagai langkah strategis dalam usaha pemberdayaan masyarakat untuk memenuhi sarana dan prasarana di desa.

Berdasarkan uraian tersebut di atas penelitian ini bertujuan untuk menganalisis dan mengkaji tentang pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa pada Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo, yang secara khusus ditujukan untuk mengetahui: 1) Pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Mergosari, 2) Faktor penghambat pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dan upaya Pengelola ADD di Desa Mergosari guna mengatasi permasalahan tersebut.

Penelitian ini adalah penelitian deskriptif kualitatif dengan pendekatan yuridis sosiologis. Subjek penelitian adalah Perangkat Desa Mergosari, Perangkat Kecamatan Tarik, Lembaga Masyarakat Desa, Badan Permasyarakatan Desa serta masyarakat yang terlibat langsung dalam pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa: 1) Pelaksanaan ADD didasarkan pada Permendagri No. 37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Sementara itu peraturan khusus yang menjadi dasar hukumnya adalah Peraturan Bupati Sidoarjo No.9 tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang telah diubah dengan peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009. Aspek-aspek implementatif dapat disimpulkan bahwa: a) Pelaksanaan kebijakan ADD telah sesuai dengan peraturan, b) Struktur organisasi pelaksana ADD telah dibentuk dengan baik sehingga memberikan garis kewenangan dan tugas serta arah pertanggungjawaban antar fungsi yang jelas, dan c) ADD dilaksanakan secara efektif berdasarkan tujuan dan sasaran yang sejalan dengan kebijakan Bupati mengenai ADD. 2) Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan ADD di Desa Mergosari mencakup: a) kurangnya sosialisasi mengakibatkan rendahnya peran serta masyarakat dalam pelaksanaan maupun pengawasan, b) Kapasitas teknis tenaga pelaksana tidak merata, sehingga mempengaruhi kemampuan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat, dan c) partisipasi swadaya masyarakat belum optimal khususnya dalam hal pembiayaan.

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang

Di wilayah Indonesia 83,2 persen merupakan kawasan perdesaan dengan total jumlah desa sebesar 74 ribu desa (survei departemen dalam negeri, 2006). Dari 74 ribu desa tersebut, 45 persen atau sekitar 32.500 desa merupakan desa tertinggal (miskin)¹. Makanya, sangat jelas jika arah kebijakan adalah pemerataan dan perluasan pembangunan perlu difokuskan pada pembangunan desa-desa tertinggal, sehingga kesenjangan antar wilayah dapat direduksi secara perlahan. Desa atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, Sesuai dengan pasal 1 (5) Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 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.

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa mengatur bahwa Penyelenggaraan Urusan Pemerintah Desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dan Bantuan Pemerintah Desa. Aturan tersebut diperkuat dengan SK Menteri Dalam Negeri Nomor: 140/640SJ tanggal 22 Maret 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa, serta Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37

¹ www.departemendalamnegeri.go.id Diakses pada tanggal oktober 2012

tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Melalui Alokasi Dana Desa, desa ataupun kelurahan berpeluang untuk mengelola pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatan desa secara otonom. Alokasi Dana Desa adalah dana yang diberikan kepada desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Pemberian Alokasi Dana Desa merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan peran Pemerintah Desa dalam memberikan pelayanan dan meningkatkan kesejahteraan masyarakat serta memacu percepatan pembangunan dan pertumbuhan wilayah-wilayah strategis. Alokasi Dana Desa sangat penting guna pembiayaan pengembangan wilayah tertinggal dalam suatu sistem wilayah pengembangan. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa ini ditujukan untuk program-program fisik dan non fisik yang berhubungan dengan indikator Perkembangan Desa, meliputi tingkat pendidikan, tingkat pendapatan masyarakat, dan tingkat kesehatan.

Peneliti memiliki alasan tersendiri dalam memilih program Alokasi Dana Desa dibandingkan dengan program lain yang diprogramkan oleh pemerintah. Ketertarikan ini dikarenakan program Alokasi Dana Desa memiliki implikasi yang sangat besar dan juga signifikan terhadap pembangunan sebuah desa/kelurahan di setiap kabupaten yang ada di Indonesia. Kendali dalam program ini juga sepenuhnya ditangani secara swadaya oleh pemimpin daerah

dan juga masyarakat langsung. Oleh sebab itu, peneliti lebih memilih meneliti mengenai program ini karena jika dana ini dikelola dengan efektif oleh personal pelaksana yang memiliki kompetensi yang memadai, maka hasil pembangunan juga terlihat dengan jelas, dan juga sebaliknya.

Alokasi Dana Desa juga dimanfaatkan di hampir seluruh Desa dan Kelurahan di Kabupaten Sidoarjo, dengan fokus pada pengembangan berbagai infrastruktur yang bersifat kemasyarakatan guna meningkatkan taraf hidup dan pendidikan masyarakat. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo pada tahun 2011 telah mengalokasikan 10% dari total DAU setelah dikurangi alokasi dasar sebagai Alokasi Dana Desa (ADD) untuk 218 Desa. Setiap desa di Kabupaten Sidoarjo memperoleh anggaran rata-rata sebesar Rp. 74 juta. ADD yang ada selanjutnya dikelola oleh Pemerintah Desa dengan ketentuan penggunaan sesuai PP No. 72 tahun 2005 tentang desa. Sejumlah 30% Alokasi Dana Desa digunakan untuk Biaya Operasional Pemerintah Desa, sedangkan 70% Alokasi dana Desa digunakan untuk membiayai Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Desa.

Pelaksanaan program Alokasi Dana Desa yang dicanangkan oleh Pemerintah Kabupaten Sidoarjo ini menjadi tantangan tersendiri bagi pemerintah Desa. Seperti gambaran diatas bahwa alokasi dana tersebut masih bisa dikatakan kecil dalam pembangunan fisik meski ditunjang berbagai swadaya masyarakat. Hal ini menjadi perhatian Pemerintah Desa sebagai pengambil kebijakan adalah bagaimana menerapkan agar Program Alokasi Dana Desa ini sebagai langkah strategis dalam usaha pemberdayaan masyarakat untuk memenuhi sarana dan prasarana di desa.

Kapasitas Aparatur Desa sebagai pelaksana kebijakan menjadi faktor penunjang keberhasilan pelaksanaan program-program yang dibiayai ADD. Kemampuan dan keterampilan Aparatur Desa sebagai pelaksana kebijakan merupakan dasar dari Pelaksanaan Pemerintahan khususnya di Bidang Keuangan dalam mengelola Alokasi Dana Desa.

Kompetensi sumber daya manusia dalam diri pelaksana kebijakan ADD khususnya di bidang teknis dirasa kurang memadai berdasarkan survey awal yang penulis lakukan di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo. Kondisi ini berdampak pada kurangnya efektivitas pelaksanaan program akibat perlunya pembinaan terus menerus yang cukup menyita waktu yang dialokasikan.

Di sisi lain permasalahan yang muncul adalah kurang tepatnya pencapaian sasaran program. Artinya program-program yang semula dianggarkan untuk dibiayai seringkali digantikan oleh program lain yang ternyata memiliki kepentingan yang lebih besar untuk diprioritaskan. Kondisi ini menggambarkan adanya mekanisme penganggaran yang kurang matang sehingga terjadi kesalahan dalam penentuan prioritas pendanaan pada tahap awal. Indikasi awal yang menjadi dasar ketidaktepatan penentuan skala prioritas tersebut terletak pada kurangnya sosialisasi tentang kebijakan ADD sehingga kurang menyentuh pada masyarakat yang merupakan pelaksana langsung berbagai program yang didanai. Kurangnya sosialisasi berdampak pada kurangnya partisipasi masyarakat untuk memberikan usulan tentang program-program apa yang mendesak untuk dikedepankan guna didanai

melalui ADD.

Sehubungan dengan apa yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul “Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa (Studi di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo)”

B. RUMUSAN MASALAH

Berdasarkan uraian yang telah dipaparkan dalam latar belakang penelitian, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Mergosari?
2. Faktor-faktor apa yang menjadi penghambat pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dan upaya apa yang diambil Pengelola ADD di Desa Mergosari guna mengatasi permasalahan tersebut?

C. TUJUAN PENELITIAN

Tujuan yang ditetapkan dan hendak dicapai dalam penelitian ini adalah untuk menganalisis dan mengkaji tentang pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa pada Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo, yang secara khusus ditujukan untuk mengetahui:

1. Pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Mergosari.
2. Faktor penghambat pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dan upaya Pengelola ADD di Desa Mergosari guna mengatasi permasalahan tersebut

D. MANFAAT PENELITIAN

1. Manfaat Praktis

a. Bagi Peneliti.

Hasil penelitian ini berguna sebagai wahana latihan pengembangan kemampuan dalam bidang penelitian dan penerapan yang di dapat di bangku kuliah, serta menambah pengetahuan peneliti berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa.

b. Bagi Pemerintah Desa.

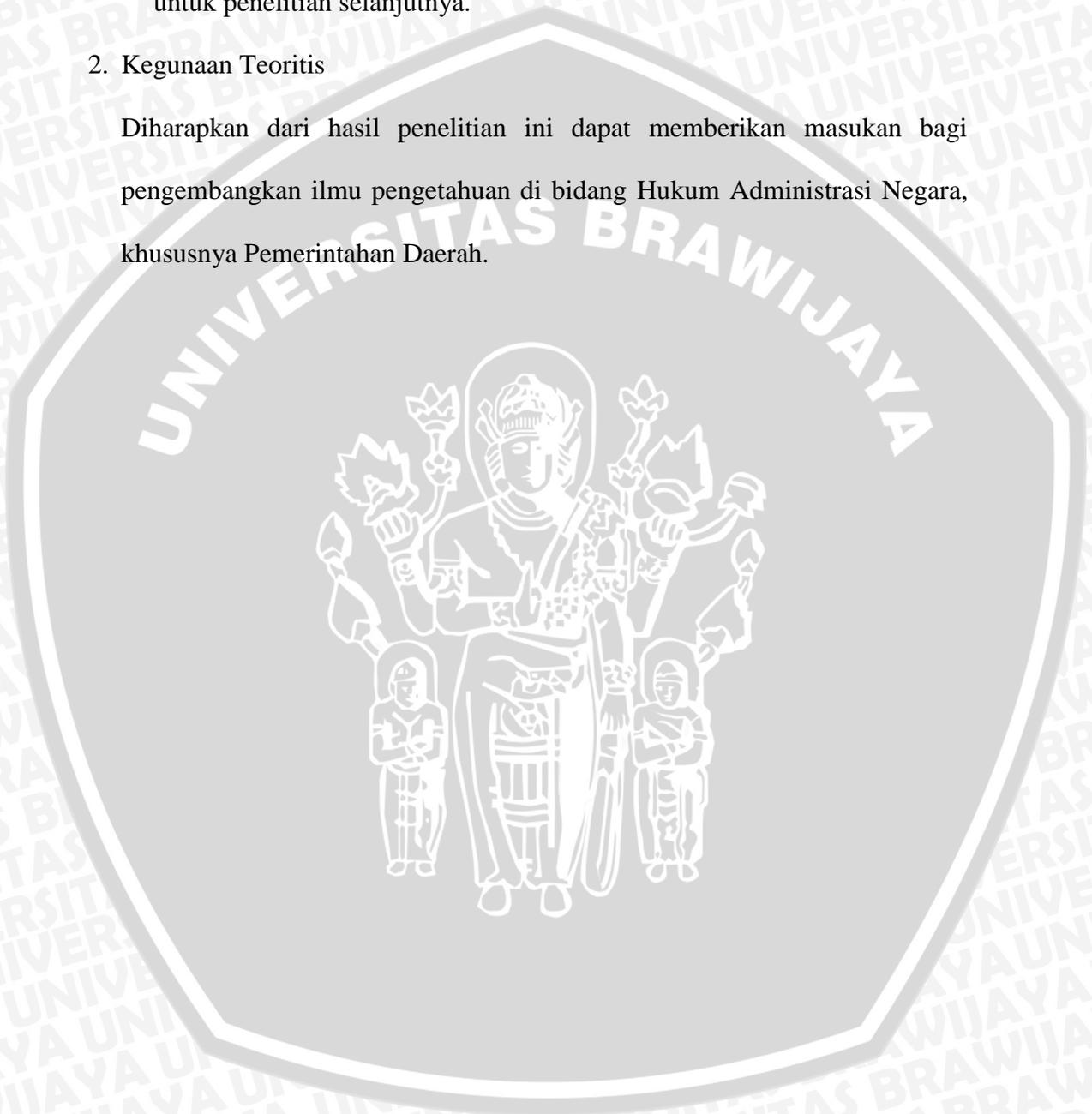
Hasil penelitian ini dapat memberi masukan kepada unsur-unsur pemerintahan dalam rangka penyusunan APBDes guna pembiayaan pembangunan dan pengembangan wilayah; khususnya berkaitan dengan ketersediaan sumber-sumber pendanaan. Disamping itu penelitian ini dapat dijadikan sebagai perbandingan baik pada keadaan sebelumnya maupun yang akan datang mengenai perencanaan APBDes berdasarkan ketersediaan sumber-sumber pendanaan terutama yang berasal dari alokasi dana desa.

c. Bagi Perguruan Tinggi sebagai lembaga pendidikan

Hasil penelitian ini dapat digunakan sebagai bahan pustaka atau referensi untuk penelitian selanjutnya.

2. Kegunaan Teoritis

Diharapkan dari hasil penelitian ini dapat memberikan masukan bagi pengembangan ilmu pengetahuan di bidang Hukum Administrasi Negara, khususnya Pemerintahan Daerah.



BAB II

KAJIAN PUSTAKA

A. Implementasi Kebijakan

Istilah implementasi dalam Kamus Besar Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan.² Implementasi umumnya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. *Webster Dictionary*, merumuskan secara pendek bahwa *to implement* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu).³

Pengertian tersebut mempunyai arti bahwa untuk mengimplementasikan sesuatu harus disertai sarana yang mendukung yang nantinya akan menimbulkan dampak atau akibat terhadap sesuatu itu.⁴ Pengertian implementasi jika dikaitkan dengan kebijakan adalah bahwa sebenarnya kebijakan itu tidak hanya dirumuskan lalu dibuat dalam suatu bentuk positif seperti undang-undang dan kemudian didiamkan, tetapi sebuah kebijakan harus dilaksanakan atau diimplementasikan agar mempunyai dampak atau tujuan yang diinginkan.

Van Meter dan Van Horn, menyatakan bahwa proses implementasi adalah *“those action by public or private individuals groups that are directed*

² WJS. Poerwadarminta. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka . Hlm 327.

³ Merriam-Webster Dictionary. www.merriam-webster.com. Diakses pada Oktober 2012.

⁴ Solichin Abdul Wahab. 1997. *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. Hlm 67.

the achivement of objectives set forth in prior decisions” (tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan).⁵

Implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu.⁶ Proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini:

Gambar 1.

Bagan Implementasi Kebijakan



Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139).

Berdasarkan skema tersebut, terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy*”

⁵ Ibid. Halaman 65.

⁶ Bambang Sunggono. 1994. *Hukum dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika. Halaman 137.

performance". Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai "*policy outcome*" atau "*policy impact*". Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping "*policy performance*" yang diperoleh.

1. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan.⁷

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan kebijakan negara secara sempurna menurut teori implementasi Hogwood dan Gun, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;

⁷ Budi Winarno . 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo. Hlm 102)

- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna;
- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna.⁸

Menurut teori implementasi kebijakan George Edward III, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu:⁹

a. Komunikasi.

Ada tiga hal penting yang dibahas dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi, dan kejelasan (*clarity*). Faktor pertama yang mendukung implementasi kebijakan adalah transmisi. Seorang pejabat yang mengimplementasikan keputusan harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan.

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah

⁸ Op.Cit. Solichin Abdul Wahab. Hlm 71-78

⁹ Op.Cit. Budi Winarno. Hlm 126-151.

kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

b. Sumber-sumber.

Sumber-sumber penting yang mendukung implementasi kebijakan meliputi : staf yang memadai serta keahlian-keahlian yang baik untuk melaksanakan tugas-tugas mereka, wewenang dan fasilitas-fasilitas yang dapat menunjang pelaksanaan pelayanan publik.

c. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

Kecenderungan dari para pelaksana mempunyai konsekuensi konsekuensi penting bagi implementasi kebijakan yang efektif. Jika para pelaksana bersikap baik terhadap suatu kebijakan tertentu yang dalam hal ini berarti adanya dukungan, kemungkinan besar mereka melaksanakan kebijakan sebagaimana yang diinginkan oleh para pembuat keputusan awal.

d. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta.

Menurut teori proses implementasi kebijakan Van Meter dan Van

Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

- 1) Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan. Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.
- 2) Sumber-sumber kebijakan. Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.
- 3) Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan. Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.
- 4) Karakteristik badan-badan pelaksana. Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.
- 5) Kondisi ekonomi, sosial dan politik. Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.
- 6) Kecenderungan para pelaksana (*implementators*). Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan.¹⁰

¹⁰ Ibid. Hlm 110.

Kebijakan yang dibuat oleh pemerintah tidak hanya ditujukan dan dilaksanakan untuk intern pemerintah saja, akan tetapi ditujukan dan harus dilaksanakan pula oleh seluruh masyarakat yang berada di lingkungannya. Anderson menyatakan bahwa masyarakat mengetahui dan melaksanakan suatu kebijakan publik dikarenakan :

- 1) Respek anggota masyarakat terhadap otoritas dan keputusan-keputusan badan-badan pemerintah;
- 2) Adanya kesadaran untuk menerima kebijakan;
- 3) Adanya keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, konstitusional, dan dibuat oleh para pejabat pemerintah yang berwenang melalui prosedur yang ditetapkan;
- 4) Sikap menerima dan melaksanakan kebijakan publik karena kebijakan itu lebih sesuai dengan kepentingan pribadi;
- 5) Adanya sanksi-sanksi tertentu yang akan dikenakan apabila tidak melaksanakan suatu kebijakan.¹¹

2. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

Menurut Sunggono, implementasi kebijakan mempunyai beberapa faktor penghambat, yaitu:¹²

a. Isi kebijakan.

Pertama, implementasi kebijakan gagal karena masih samarnya isi kebijakan, maksudnya apa yang menjadi tujuan tidak cukup terperinci,

¹¹ Op.Cit. Bambang Sunggono. Hlm 144.

¹² Ibid. Hlm 149-153.

sarana-sarana dan penerapan prioritas, atau program-program kebijakan terlalu umum atau sama sekali tidak ada. *Kedua*, karena kurangnya ketetapan intern maupun ekstern dari kebijakan yang akan dilaksanakan. *Ketiga*, kebijakan yang akan diimplementasikan dapat juga menunjukkan adanya kekurangan-kekurangan yang sangat berarti. *Keempat*, penyebab lain dari timbulnya kegagalan implementasi suatu kebijakan publik dapat terjadi karena kekurangan-kekurangan yang menyangkut sumber daya-sumber daya pembantu, misalnya yang menyangkut waktu, biaya/dana dan tenaga manusia.

b. Informasi.

Implementasi kebijakan publik mengasumsikan bahwa para pemegang peran yang terlibat langsung mempunyai informasi yang perlu atau sangat berkaitan untuk dapat memainkan perannya dengan baik. Informasi ini justru tidak ada, misalnya akibat adanya gangguan komunikasi.

c. Dukungan.

Pelaksanaan suatu kebijakan publik akan sangat sulit apabila pada pengimplementasiannya tidak cukup dukungan untuk pelaksanaan kebijakan tersebut.

d. Pembagian potensi.

Sebab-sebab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan

diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas.

Adanya penyesuaian waktu khususnya bagi kebijakan-kebijakan yang kontroversial yang lebih banyak mendapat penolakan warga masyarakat dalam implementasinya. Anderson mengemukakan faktor-faktor yang menyebabkan anggota masyarakat tidak mematuhi dan melaksanakan suatu kebijakan publik, yaitu :

- a. Adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, dimana terdapat beberapa peraturan perundang-undangan atau kebijakan publik yang bersifat kurang mengikat individu-individu;
- b. Karena anggota masyarakat dalam suatu kelompok atau perkumpulan dimana mereka mempunyai gagasan atau pemikiran yang tidak sesuai atau bertentangan dengan peraturan hukum dan keinginan pemerintah;
- c. Adanya keinginan untuk mencari keuntungan dengan cepat diantara anggota masyarakat yang mencenderungkan orang bertindak dengan menipu atau dengan jalan melawan hukum;
- d. Adanya ketidakpastian hukum atau ketidakjelasan “ukuran” kebijakan yang mungkin saling bertentangan satu sama lain, yang dapat menjadi sumber ketidakpatuhan orang pada hukum atau kebijakan publik;
- e. Apabila suatu kebijakan ditentang secara tajam (bertentangan) dengan

sistem nilai yang dianut masyarakat secara luas atau kelompok-kelompok tertentu dalam masyarakat.¹³

Suatu kebijakan publik akan menjadi efektif apabila dilaksanakan dan mempunyai manfaat positif bagi anggota-anggota masyarakat. Dengan kata lain, tindakan atau perbuatan manusia sebagai anggota masyarakat harus sesuai dengan apa yang diinginkan oleh pemerintah atau negara. Sehingga apabila perilaku atau perbuatan mereka tidak sesuai dengan keinginan pemerintah atau negara, maka suatu kebijakan publik tidaklah efektif.

B. Desa dalam Sistem Pemerintahan Indonesia

1. Konsepsi tentang Desa

Desa menurut pasal 1 BAB I UU No. 22/99 adalah Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di daerah Kabupaten. Dari pengertian diatas maka dapat kita lihat bahwa pada hakikatnya Desa bukanlah daerah otonom, sebab dalam pasal 2 ayat 1 UU No.22/99 telah dijelaskan bahwa hanya ada dua tingkat daerah otonom yaitu Daerah Tingkat I dan Daerah Tingkat II. Desa juga bukan merupakan suatu satuan wilayah yang berdiri sendiri tetapi adalah satuan ketatanegaraan yang berkedudukan langsung dibawah kecamatan. Satuan ketatanegaraan maksudnya mencakup wilayah yang tertentu batas-batasnya,

¹³ Ibid. Hlm 144-145.

jumlah penduduk yang merupakan masyarakat tertentu, dan suatu satuan organisasi pemerintahan yang disebut Pemerintah Desa.

Unsur-unsur desa ialah komponen-komponen pembentuk Desa sebagai satuan ketatanegaraan. Komponen-komponen tersebut mencakup wilayah, penduduk, dan pemerintahan desa.¹⁴ Wilayah Desa ialah suatu satuan wilayah yang tertentu batas-batasnya, yang secara fisik terdiri atas unsur daratan, angkasa dan bagi desa pantai, desa pulau atau desa kabupaten, suatu perairan, sebagai lokasi pemukiman dan sumber nafkah yang memenuhi persyaratan tertentu. Wilayah desa haruslah memenuhi persyaratan tertentu agar dapat dikelola secara efektif dan efisien, baik keluar maupun kedalam. Persyaratan tersebut mencakup:

- a. Sedapat-dapatnya dapat berfungsi sebagai kesatuan wilayah pelayanan pemerintah yang terkecil.
- b. Harus utuh, tidak terpecah, bagian-bagiannya tidak terpecah atau sama lain.
- c. Potensial bagi kelangsungan hidup bermasyarakat.

Penduduk suatu Desa ialah setiap orang yang terdaftar sebagai penduduk atau bertempat kedudukan didalam wilayah Desa yang bersangkutan, tidak masalah dimana ia mencari nafkahnya. Penduduk setiap Desa haruslah merupakan suatu satuan masyarakat yang utuh. Setiap satuan masyarakat perlu diberi atau memiliki tanggung jawab tertentu secara langsung dalam soal-soal pemerintah dan pembangunan. Agar setiap satuan

¹⁴ Irmayani. 2002. *Peranan Kepala Desa Sebagai Pelopor Pembangunan*. Perpustakaan Digital Universitas Sumatera Utara. Medan. Hlm 10.

masyarakat merasa bertanggung jawab secara langsung atas pembangunan dan pemerintahan desanya, masyarakat itu harus diberi atau memiliki peranan atas suatu atau beberapa fungsi atau langkah-langkah pemerintahan dan pembangunan.

Pemerintah Desa secara hierarki merupakan bagian dari Pemerintah terendah dalam sistem pemerintahan Republik Indonesia, konotasi pemerintah dapat diartikan sebagai penyelenggara roda pemerintahan sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945, yaitu melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia. Dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial....”

Prinsip *welfare state* dalam pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 sebagai prinsip kesatuan (*unitary state*) yang dibentuk dalam rangka mengokohkan Negara Kesatuan Republik Indonesia di bawah panji Pemerintah Republik dan bukan monarki. Sehingga bentuk pemerintahan secara hierarki adalah mempunyai beban pertanggungjawaban yang sama terhadap amanat yang telah digariskan oleh Undang-Undang Dasar 1945, baik Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah otonom maupun Pemerintah Desa.

Pemerintah Desa keberadaannya telah diatur pada Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 serta Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005, yang di dalamnya terdapat substansi tentang kedudukan dan kewenangan

Pemerintah Desa, sekalipun Undang- Undang tersebut masih jauh relevansinya tetapi dapat diartikan sebagai bentuk pengakuan pada Pemerintah Desa yang merupakan ujung tombak pemerintahan Republik Indonesia.

Dari konteks di atas dapat disimpulkan bahwa Pemerintah Desa sifatnya otonom dalam pemerintahan secara hierarki ataukah tugas pembantuan pemerintah daerah, di dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah disebutkan bahwa peraturan daerah (Perda) dibentuk dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah provinsi/kabupaten/kota dan tugas pembantuan, selanjutnya pasal 164 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 juga menyatakan bahwa:

- a. Untuk melaksanakan Perda dan atas kuasa peraturan perundang-undangan, kepala daerah menetapkan peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah.
- b. Peraturan kepala daerah dan atau keputusan kepala daerah sebagaimana disebut pada ayat 1 dilarang bertentangan dengan keputusan umum, perda, dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi. berdasarkan ketentuan di atas maka pejabat atau badan penyelenggara pemerintah dapat dibedakan menjadi tiga macam yaitu:
 - 1) Peraturan-peraturan atau keputusan yang dibentuk oleh pejabat atau lembaga pemerintah daerah provinsi;
 - 2) Peraturan-peraturan atau keputusan yang dibentuk oleh pejabat atau lembaga pemerintah daerah kabupaten/kota; dan

- 3) Peraturan-peraturan atau keputusan yang dibentuk oleh pejabat atau lembaga Pemerintah Desa.

Kemudian pasal 7 ayat (2) Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Perundang-undangan, berbunyi: “Peraturan daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) huruf e meliputi: Peraturan daerah provinsi dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Provinsi bersama dengan Gubernur, Peraturan daerah Kabupaten/kota dibuat oleh Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kabupaten/kota bersama dengan Bupati/Wali Kota, Peraturan desa/peraturan yang setingkat, dibuat oleh badan perwakilan desa atau nama lainnya bersama dengan kepala desa atau lainnya. Apabila mengacu pada ketentuan di atas maka Pemerintah Desa adalah hierarki dari pemerintahan yang ada dan tentunya akan sama dengan pemerintah di atasnya dalam rangka mengemban amanat rakyat yang berada di wilayahnya masing-masing.

Aparatur Pemerintah Desa berperan aktif dan bertanggung jawab besar terhadap kelangsungan hidup rakyat dalam menuju keadilan, kesejahteraan dan kemakmuran rakyat. Pemerintah Desa merupakan tulang punggung terhadap kelangsungan hidup rakyat, Tetapi keadaan seperti ini sulit bagi Pemerintah Desa untuk berperan aktif dalam memacu pertumbuhan ekonomi rakyat pedesaan, karena pembiayaan operasional jalannya roda pemerintahan saja tidak ada apalagi harus membangun sarana

infrastruktur penunjang ekonomi kerakyatan.¹⁵

Dalam melaksanakan tugasnya pemerintah Desa dibantu oleh perangkat desa yang terdiri dari sekretaris desa dan kepala-kepala dusun. Kepala desa dalam kedudukannya memiliki fungsi dan peranan ganda, yang menempatkannya pada kedudukan dan peranan strategis dalam mata rantai administrasi pembangunan. Pemerintah Desa diharapkan menjadi sarana yang efektif, baik dalam rangka meningkatkan keberhasilan program pemerintah maupun dalam rangka menggerakkan partisipasi masyarakat. Mahoney berpendapat bahwa dengan komunikasi yang semakin intensif dengan dunia luar, fungsi ganda Kepala Desa/Lurah berkembang menjadi intermediasor yang berperanan penting.¹⁶

Kepala Desa berkedudukan sebagai alat pemerintahan desa dan pelaksanaan pemerintahan di atas desa. Sesuai dengan kedudukan dimaksud, Kepala Desa mempunyai tugas pokok untuk pemerintahan urusan rumah tangga sendiri, menjalankan urusan pemerintahan, pembangunan dan pembinaan masyarakat, dan menumbuhkan serta mengembangkan semangat gotong royong masyarakat sebagai sendi yang utama pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan di desa. Untuk menyelenggarakan tugas pokok tersebut Kepala Desa mempunyai fungsi untuk melaksanakan kegiatan dalam rangka penyelenggaraan urusan rumah tangganya, menggerakkan partisipasi masyarakat dalam wilayah desanya, melaksanakan kegiatan dalam rangka menciptakan ketentraman dan

¹⁵ PPDl. 2010. *Perspektif Perangkat Desa Dalam Sistem Pemerintah Desa*. <http://www.ppdil.co.nr>. Hlm 6)

¹⁶ Op.Cit. Irmayani. Hlm 8.

ketertiban masyarakat, melaksanakan koordinasi dan menyelenggarakan kegiatan dalam rangka urusan dari pemerintahan lainnya.

2. Dasar Hukum Pemerintahan Desa

Sebagaimana diuraikan dalam sejarah pemerintahan desa, produk hukum yang mendasari pemerintahan desa telah dibentuk oleh masing-masing penguasa kolonial yang menduduki wilayah Indonesia. Berkaitan dengan hal tersebut maka uraian tentang dasar hukum pemerintahan desa dalam bagian ini hanya akan difokuskan pada desa pada masa sebelum otonomi daerah (sistem sentralisasi) berdasarkan UU No.5 tahun 1979 dan di era otonomi daerah (desentralisasi) berdasarkan UU No.32 tahun 2004 yang kemudian diganti dengan PP No.72 tahun 2005.

Berdasarkan berbagai peraturan tersebut dapat dibuat perbandingan sebagai berikut:

Tabel 1
Perbandingan Konsep Pemerintahan Desa
Sebelum dan Sesudah Otonomi Daerah

No	Materi	Sebelum Otonomi	Sesudah Otonomi
1	Pengertian Desa	Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai organisasi pemerintah terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan NKRI.	Desa atau disebut dengan nama lain, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem pemerintahan NKRI.

No	Materi	Sebelum Otonomi`	Sesudah Otonomi
2	Badan Permusyawaratan Desa	Lembaga masyarakat desa (LMD), yang merupakan lembaga permusyawaratan/permufakatan yang keanggotaannya terdiri dari kepala-kepala dusun, pemimpin lembaga-lembaga kemasyarakatan dan pemuka-pemuka masyarakat di desa yang bersangkutan.	Badan permusyawaratan desa berfungsi menetapkan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat. Anggota BPD wakil masyarakat, bukan dari unsur pemerintah desa.
3	Pembentukan	Desa dibentuk dengan memperhatikan syarat-syarat luas wilayah, jumlah penduduk, dan syarat-syarat lain yang ditentukan lebih lanjut oleh masyarakat desa.	Desa dapat dibentuk, dihapus, dan digabungkan dengan memperhatikan asal-usulnya, atas prakarsa masyarakat.
4	Kewenangan	Menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dan penyelenggara penanggung jawab utama bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa, urusan pemerintahan desa, termasuk pembinaan ketentraman dan ketertiban sesuai dengan peraturan perundang – undangan yang berlaku dan menumbuhkan serta mengembangkan jiwa gotong royong masyarakat sebagai sendi utama pelaksanaan pemerintahan desa.	<ul style="list-style-type: none"> • urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa; • urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa; • tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan • urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

No	Materi	Sebelum Otonomi	Sesudah Otonomi
5	Hak dalam pelaksanaan pembangunan	Nihil -	Pemerintah kabupaten dan atau pihak ketiga yang merencanakan pembangunan bagian wilayah desa menjadi wilayah permukiman, industri dan jasa wajib mengikutsertakan pemerintah desa dan BPD dalam pelaksanaan, pelaksanaan, dan pengawasan.
6	Sumber penghasilan/pendapatan	<p>Sumber- sumber pendapatan desa :</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pendapatan asli desa meliputi hasil tanah kas desa, hasil swadaya dan partisipasi masyarakat, hasil gotong royong masyarakat, lain-lain usaha desa. • Pendapatan yang berasal dari pemberian pemerintah dan pemerintah daerah, meliputi: sumbangan dan bantuan pemerintah, sumbangan dan bantuan pemerintah daerah, bagian dari retribusi daerah yang diberikan kepada desa, lain-lain pendapatan yang sah. 	<p>Sumber pendapatan desa terdiri atas :</p> <ul style="list-style-type: none"> • pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa yang sah; • bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 1.0% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa; • bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa; • bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam

			<p>rangka pelaksanaan urusan pemerintahan;</p> <ul style="list-style-type: none"> hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat.
7	APBdes	APPKD disahkan kepala desa setelah dibahas bersama LMD, namun LMD diisi oleh unsure pemerinta desa.	APBDes disahkan kepala desa bersama BPD. Anggota BPD bukan berasal dari unsur pemerintah desa.

Sumber: UU No. 5/1979 dan UU No.32/2004

Sementara itu dalam PP No.72 tahun 2005 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan daerah disebutkan 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 Indonesia.

Selanjutnya PP No. 75 tahun 2005 mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh Desa dan kepada Desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun Pemerintah Daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Sedangkan terhadap desa diluar, desa geneologis yaitu desa yang bersifat administratif, seperti desa yang dibentuk karena pemekaran desa atau karena transmigrasi ataupun alasan lain yang warganya pluralistis, majemuk ataupun heterogen, maka otonomi desa yang merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat setempat diberikan

kesempatan untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa itu sendiri. Dengan demikian, urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa serta urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten atau kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa

Pembentukan desa harus memenuhi syarat jumlah penduduk, luas wilayah, bagian wilayah kerja, perangkat dan sarana-prasarana pemerintahan. Pembentukan desa dapat berupa penggabungan beberapa desa atau bagian desa yang bersandingan, atau pemekaran dari satu desa menjadi dua desa atau lebih, atau pembentukan desa diluar desa yang telah ada. Pemekaran dari satu desa menjadi dua desa dapat dilakukan setelah mencapai paling sedikit lima tahun penyelenggaraan pemerintahan Desa, Desa yang kondisi masyarakat dan wilayahnya tidak lagi memenuhi persyaratan dapat dihapus atau digabung.

Dalam wilayah desa dapat dibentuk dusun atau sebutan lain yang merupakan bagian wilayah kerja pemerintahan desa dan ditetapkan dengan peraturan desa. Sebutan bagian wilayah kerja pemerintahan desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat yang ditetapkan dengan peraturan desa. Ketentuan lebih lanjut mengenai pembentukan, penghapusan dan penggabungan desa diatur dengan Perda Kabupaten atau Kota dengan berpedoman pada Peraturan menteri.

Desa dapat diubah atau disesuaikan statusnya menjadi kelurahan berdasarkan prakarsa pemerintah desa bersama BPD dengan memperhatikan sasaran dan pendapat masyarakat setempat. Yaitu usulan disetujui paling sedikit dua pertiga penduduk desa yang mempunyai hak pilih. Perubahan status desa menjadi kelurahan memperhatikan prasyarat luas wilayah, jumlah penduduk, sarana dan prasarana pemerintah, potensi ekonomi dan kondisi sosial masyarakat yaitu jenis dan jumlah usaha desa dan produksi keanekaragaman status penduduk, mata pencaharian, perubahan nilai agraris, kejasa industri dan meningkatnya volume pelayanan desa yang berubah menjadi kelurahan, lurah dan perangkatnya diisi dari PNS.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa yaitu hak untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan asal usul, adat istiadat yang berlaku dan tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan. Pemerintah daerah mengidentifikasi jenis kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan mengembalikan kewenangan tersebut yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa. Pemerintah Kabupaten/Kota melakukan identifikasi, pembahasan dan penetapan jenis-jenis kewenangan yang diserahkan pengaturannya kepada Desa,

seperti kewenangan dibidang pertanian, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, ketenagakerjaan, kesehatan, pendidikan, dan kebudayaan, sosial, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, perikanan, politik dalam negeri dan administrasi publik, otonomi desa, perimbangan keuangan, tugas pembantuan, pariwisata, pertanahan, kependudukan, kesatuan bangsa dan perlindungan masyarakat, perencanaan, penerangan/informasi, dan komunikasi.

Tugas pembantuan dari pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan pemerintah Kabupaten/Kota, dan urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa adalah urusan pemerintahan yang secara langsung dapat meningkatkan pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan penyerahan urusan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa diatur dengan peraturan Daerah Kabupaten/Kota dengan berpedoman pada Peraturan Menteri. Penyerahan urusan pemerintahan disertai dengan pembiayaannya. Pelaksanaan kewenangan Kabupaten/Kota yang diserahkan kepada Desa disertai dengan pembiayaan yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota.

Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota kepada desa wajib disertai dengan dukungan pembiayaan, sarana dan prasarana, serta sumber daya manusia. Penyelenggaraan tugas pembantuan berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Desa berhak menolak melaksanakan tugas pembantuan yang tidak disertai dengan pembiayaan, prasarana dan sarana, serta sumber daya manusia.

C. Alokasi Dana Desa

1. Pengertian Alokasi Dana Desa

Alokasi dana desa adalah dana yang diberikan kepada desa dan berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintah kabupaten (Pasal 1 ayat 11 PP No.72/2005). ADD merupakan hak desa sebagaimana pemerintah daerah kabupaten/kota memiliki hak untuk memperoleh anggaran DAU (Dana Alokasi Umum) dan DAK (Dana Alokasi Khusus) dari Pemerintah Pusat.

Secara umum, dasar hukum yang melandasi pengalokasian dana desa oleh pemerintah pusat adalah sebagai berikut:

- a. UU No.32/2004 Tentang Pemerintahan Daerah Pasal 212 ayat 3 yang mengatur bahwa sumber pendapatan desa terdiri dari:
 - 1) Pendapatan asli desa;
 - 2) Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
 - 3) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota;
 - 4) Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota;
 - 5) Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

- b. PP. 72/2005 Tentang Desa (Pasal 68 ayat 1 huruf c)
- c. Surat Edaran Mendagri No. 140/640/SJ tertanggal 22 Maret 2005 Tentang Pedoman ADD yang ditujukan kepada pemerintah kabupaten/kota
- d. Surat Edaran Mendagri No.140/286/SJ tertanggal 17 Februari 2006 tentang Pelaksanaan ADD
- e. Surat Edaran Mendagri No. 140/1841/SJ tertanggal 17 Agustus 2006 tentang perintah penyediaan ADD kepada Propinsi (evaluator) dan kabupaten/kota sebagai pelaksana.

Kebijakan ADD disusun oleh pemerintah daerah kabupaten/ kota. Tahapan dan proses menyusun kebijakan ADD ini, tentu mengikuti prinsip dan cara penyusunan kebijakan daerah yang partisipatif. Kebijakan partisipatif adalah penyusunan kebijakan pemerintah daerah yang melibatkan berbagai pihak di daerah, dari awal sampai akhir. Kebijakan ADD yang partisipatif disusun oleh pemerintah daerah kabupaten/kota melalui tahapan seperti berikut ini:

- a. Prakarsa menjadikan ADD sebagai agenda kebijakan daerah
Prakarsa seperti ini dapat dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten/kota, misalnya Asisten I Bidang Pemerintahan/Tatapraja (Bagian Pemerintahan Desa), atau langsung dari Bappeda. Kebijakan ADD ini juga bisa menjadi inisiatif DPRD, terutama Komisi A dan panitia anggaran. Prakarsa ini pun dapat juga dimunculkan oleh Asosiasi Desa (asosiasi kepala desa, perangkat desa atau BPD), LSM

dan Perguruan Tinggi.

b. Mempersiapkan tim penyusun kebijakan ADD

Keanggotaan tim penyusun kebijakan ADD dapat terdiri dari; perwakilan birokrasi pemerintah daerah, perwakilan DPRD, perwakilan desa (Pemdes, BPD, Tokoh masyarakat/agama), dan organisasi masyarakat yang peduli dan memiliki pengalaman dalam pemberdayaan masyarakat desa. Tim penyusun ini selanjutnya bertugas mempersiapkan berbagai hal yang terkait dengan proses penyusunan kebijakan ADD.

2. Penetapan Alokasi Dana Desa

Penetapan ADD diperhitungkan dengan perumusan yang didasarkan pada asas adil dan merata. Pemahaman tentang adil dan merata adalah sebagai berikut:

- a. Asas adil; besarnya bagian ADD dibagi secara proporsional untuk setiap desa berdasarkan Bobot Desa (BD) yang dihitung dengan rumus dan indikator tertentu (misalnya : kemiskinan, keterjangkauan, pendidikan dasar, dan kesehatan). Selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Proporsional atau ADDP.
- b. Asas merata; besarnya bagian ADD yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal atau ADDM.

Proporsi ADDM adalah 70% dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 30% dari jumlah ADD. Sementara nilai Bobot Desa (BD) adalah nilai desa yang ditentukan berdasarkan beberapa variable independen

sebagai indikator yang mempengaruhi besarnya penilaian bagi setiap desa. Bobot desa adalah sistem penilaian yang dapat membedakan beban yang ditanggung antara satu desa dengan desa lainnya. Sementara itu, indikator yang digunakan untuk menentukan nilai bobot desa (BD) dibedakan atas indikator utama dan tambahan yang ditentukan oleh Kabupaten berdasarkan karakter, budaya dan kesediaan data daerah.

Indikator utama merupakan nilai terpenting untuk menentukan nilai bobot desa. Indikator utama ditujukan untuk mengurangi kesenjangan kesejahteraan masyarakat dan pelayanan dasar umum antar desa secara bertahap dan mengatasi kemiskinan struktural masyarakat di desa. Indikator utama meliputi :

- a. Kemiskinan
- b. Pendidikan Dasar
- c. Kesehatan dan
- d. Keterjangkauan desa.

Indikator tambahan dapat ditambahkan berdasarkan ketetapan oleh masing-masing daerah. Indikator tambahan meliputi :

- a. Jumlah penduduk
- b. Luas wilayah
- c. Potensi ekonomi
- d. Partisipasi masyarakat
- e. Jumlah unit komunitas di desa atau Dusun.

Angka yang dimasukkan ke dalam rumus (angka yang menjadi dasar

pengukuran) adalah angka yang didasarkan oleh data-data yang dimiliki oleh daerah.

D. Tinjauan tentang Pengawasan

Dalam kehidupan sehari-hari, baik dalam masyarakat maupun dilingkungan kerja, istilah pengawasan itu agaknya tidak terlalu sukar untuk dimengerti. Akan tetapi untuk memberikan suatu definisi atau batasan tentang pengawasan tidak mudah. Hal ini tampak dari beragamnya definisi tentang pengawasan, meskipun pada prinsipnya definisi tersebut pada umumnya tidak banyak berbeda. Menurut Kamus Umum Bahasa Indonesia karangan W.J.S. Poerwadarminta, kata “awas” antara lain diartikan sebagai “dapat melihat baik-baik, tajam penglihatan, tajam tiliknya, waspada”, dan lain-lain. Kata “mengawasi” antara lain diartikan sebagai “melihat dan memperhatikan”. Sedangkan kata “kendali” diartikan “kekang”, pengendalian berarti “pengekangan”, dan kata pengendali diberi arti “pemimpin” atau orang yang mengendalikan¹⁷.

Istilah pengawasan dan pengendalian dalam bahasa Indonesia jelas sekali bedanya, meskipun dalam literatur manajemen yang berbahasa Inggris, kedua pengertian tersebut tidak dibedakan dan tercakup dalam kata “controlling” yang diterjemahkan dengan istilah pengawasan dan pengendalian, sehingga istilah controlling lebih luas artinya dari pengawasan.¹⁸ Jadi pengawasan termasuk pengendalian. Pengendalian berasal

¹⁷ WJS. *Poerwadarminta.Op.Cit* hlm 276

¹⁸ Viktor M. Situmorang, dan Jusuf Juhir, *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*, Rineka Cipta, Jakarta, (cetakan II), 1998, hal 18.

dari kata kendali, sehingga pengendalian mengandung arti mengarahkan, memperbaiki, kegiatan, yang salah arah dan meluruskannya menuju arah yang benar. Produk langsung kegiatan pengawasan adalah untuk mengetahui, sedangkan kegiatan pengendalian adalah langsung memberikan arah kepada obyek yang dikendalikan¹⁹.

Menurut Siagian :

*pengawasan adalah proses pengamatan dari pelaksanaan seluruh kegiatan organisasi untuk menjamin agar supaya semua pekerjaan yang sedang dilaksanakan berjalan sesuai dengan rencana yang telah ditetapkan sebelumnya*²⁰.

Soekarno.K, mendefinisikan :

*pengawasan adalah suatu proses yang menentukan tentang apa yang harus dikerjakan, agar apa yang diselenggarakan sejalan dengan rencana*²¹.

Dari rumusan tersebut di atas pengawasan diartikan sebagai suatu kegiatan pengawasan terlaksana sesuai dengan peraturan yang telah ada.

¹⁹ Sujamto, *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*, Ghalia Indonesia, Jakarta, (cetakan II), 1986, hal 24.

²⁰ Ibid hal 14

²¹ M. Situmorang dan Jusuf Juhir, SH., Op.Cit, hal. 20.

BAB III

METODE PENELITIAN

A. Jenis Penelitian dan Pendekatan

Di dalam penelitian diperlukan metode penelitian yang disesuaikan dengan pokok permasalahan yang akan diteliti, gunanya untuk mendapatkan data dan informasi untuk mendukung penelitian ini. Untuk memecahkan permasalahan yang dihadapi secara jelas baik arah maupun ruang lingkupnya adalah menentukan langkah-langkah yang perlu diambil yaitu dengan metode penelitian dapat diungkapkan, dirumuskan secara obyektif, rasional dan sistematis. Langkah-langkah di dalam memecahkan permasalahan tersebut merupakan metode untuk mencapai tujuan penelitian.

Di dalam melakukan penelitian ini, penulis menggunakan metode pendekatan yuridis sosiologis, yaitu pendekatan penelitian yang mengkaji Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa dalam kaitannya dengan kenyataan penggunaan dana di daerah tersebut dan berusaha menelaah kaidah-kaidah hukum yang berlaku dalam masyarakat.

B. Lokasi Penelitian

Lokasi penelitian adalah tempat dimana penelitian dilakukan. Penetapan lokasi penelitian merupakan tahap yang sangat penting dalam penelitian kualitatif, karena dengan ditetapkannya lokasi penelitian berarti objek dan

tujuan sudah ditetapkan sehingga mempermudah penulis dalam melakukan penelitian. Lokasi ini bisa di wilayah tertentu atau suatu lembaga tertentu dalam masyarakat. Untuk memperoleh data primer, lokasi penelitian dilakukan di Desa Mergosari, Kabupaten Sidoarjo. Alasannya karena desa adalah penopang pemerintahan yang paling penting di Indonesia khususnya di daerah, maka sudah seharusnya desa diberdayakan dengan pelaksanaan ADD, namun pelaksanaan ADD di Desa Mergosari masih belum bisa memenuhi target dan belum bisa memaksimalkan anggaran yang telah diberikan oleh pemerintah daerah.

C. Jenis Data

Jenis data penelitian yang digunakan terdiri dari data primer dan data sekunder. Kedua jenis data tersebut dapat diuraikan:

1. Data Primer

Data Primer (*primary data*) adalah data yang dihimpun secara langsung dari sumbernya dan diolah sendiri oleh lembaga bersangkutan untuk dimanfaatkan.²² Data primer yang digunakan dalam penelitian ini adalah hasil wawancara dengan narasumber terkait dengan pelaksanaan alokasi dana desa di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo.

²² Rosady Ruslan. 2006. Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi. Raja. Grafindo Persada. Jakarta. Hlm 138

2. Data Sekunder

Data Sekunder (*secondary data*) adalah data penelitian yang diperoleh secara tidak langsung melalui media perantara (dihasilkan pihak lain) atau digunakan oleh lembaga lainnya yang bukan pengolahnya, tetapi dapat dimanfaatkan dalam suatu penelitian tertentu.²³ Data sekunder dalam diperoleh secara tidak langsung yang berupa data yang sudah diolah dalam bentuk literatural. Data sekunder yang digunakan dalam penelitian ini adalah data administrasi desa, peraturan bupati sidoarjo tentang alokasi dana desa, serta buku-buku dan sumber internet tentang keuangan desa.

D. Teknik Pengumpulan Data

Untuk memperoleh data yang diperlukan dalam penelitian ini, peneliti menggunakan metode pengumpulan data sebagai berikut:

1. Pengamatan/Observasi

Observasi dengan melakukan pengamatan langsung pada obyek yang diteliti atau dapat dirumuskan sebagai proses pencatatan pola perilaku subyek (orang), obyek (benda) atau kejadian sistematis tanpa adanya proses tanya jawab dengan individu-individu yang diteliti.

2. Wawancara

Wawancara dilakukan dengan semua pelaksana ADD, untuk memperoleh informasi mendalam tentang berbagai hal yang berkaitan dengan perencanaan pembangunan khususnya dalam aspek pembiayaan pembangunan desa.

²³ Ibid. Hlm 138.

E. Populasi Dan Sampel

1. Populasi

Populasi dalam penelitian ini adalah para pihak yang terkait dengan pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa.

2. Sampel

Proses pemilihan penelitian dalam rangka pengumpulan data dilakukan dengan teknik *snowball sampling*. Teknik *snowball sampling* atau teknik "bola salju" yaitu memulai dari satu menjadi makin lama makin banyak.²⁴ Kemudian untuk menjangkau data selanjutnya informan pertama tadi diminta untuk menunjuk orang lain yang dapat memberikan suatu informasi sampai titik jenuh dengan tujuan untuk memperoleh informasi yang selengkap mungkin.

Sampel penelitian dibutuhkan untuk menggali data, sedangkan informan lain dipergunakan untuk melengkapi data yang dibutuhkan. Metode penentuan sampel dalam penelitian ini diwujudkan melalui penetapan informan pertama yaitu Kepala Desa Mergosari. Selanjutnya berdasarkan rekomendasi dari Kepala Desa Mergosari, diperoleh sampel penelitian sebagai berikut:

1. Camat Tarik, Kabupaten Sidoarjo
2. Kepala Seksi Pembangunan Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo.
3. Sekertaris Desa Mergosari, Kabupaten Sidoarjo.
4. Kepala Urusan Pembangunan Desa Mergosari
5. Ketua BPD Desa Mergosari

²⁴ Soemitro, Roni Hanitijo, *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*, Ghalia Indonesia, Semarang, 1988, hlm. 130

6. Ketua LPMD Desa Mergosari
7. Perwakilan warga Desa Mergosari, Kabupaten Sidoarjo yang ikut pelaksanaan ADD.

F. Teknik Analisis Data

Data yang diperoleh dalam penelitian ini selanjutnya diolah menggunakan metode analisis deskriptif kualitatif, yaitu dengan memperhatikan data primer dan sekunder hasil penelitian kemudian dikelompokkan, dihubungkan dan dibandingkan dengan ketentuan hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Mergosari

Dari hasil analisis tersebut dapat diketahui sumber permasalahan yang diteliti, sehingga dapat diusulkan cara-cara untuk pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa yang baik dan transparan berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa di Desa Mergosari.

BAB IV

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

A. Hasil Penelitian

1. Gambaran Umum Kebijakan Alokasi Dana Desa Kabupaten Sidoarjo

Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa yang selanjutnya disebut ADD adalah dana bantuan langsung yang dialokasikan kepada Pemerintah Desa digunakan untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat, kelembagaan dan prasarana desa yang diperlukan serta diprioritaskan oleh masyarakat, yang pemanfaatan dan administrasi pengelolaannya dilakukan dan dipertanggung jawabkan oleh Kepala Desa.

Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) dimaksudkan sebagai bantuan stimulant atau dana perangsang untuk mendorong dalam membiayai program pemerintah desa yang ditunjang dengan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan.

Tujuan diberikannya Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) antara lain meliputi:

- a. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai dengan kewenangannya.
- b. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan serta

partisipatif sesuai dengan potensi yang dimiliki.

- c. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa dalam rangka pengembangan sosial ekonomi masyarakat.
- d. Mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat.

Penggunaan Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) dibagi menjadi 2 (dua) komponen, dengan ketentuan sebagai berikut:

- a. Sebesar 30 % dari besarnya ADD yang diterima oleh masing-masing desa, digunakan untuk Biaya Operasional Pemerintah Desa, Badan Permasyarakatan Desa, dan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa.
- b. Sebesar 70 % dari besarnya ADD yang diterima oleh masing-masing desa, digunakan untuk membiayai kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Biaya Operasional Pemerintah Desa, BPD, dan LPMD diantaranya dipergunakan untuk:

- a. Biaya Operasional Pemerintah Desa, meliputi:
 - 1) Insentif Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK), Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan (PJAK), dan Bendahara/Pemegang Kas Kegiatan ADD.
 - 2) Pengadaan Belanja Barang dan Jasa Pemerintah Desa.
- b. Biaya Operasional BPD, yang besarnya ditentukan berdasarkan PADS masing-masing desa, digunakan untuk:
 - 1) Pengadaan ATK
 - 2) Biaya Rapat

3) Perjalanan Dinas

c. Biaya Operasional LPMD, maksimal Rp.1.500.000,- per tahun, digunakan untuk:

- 1) Pengadaan ATK
- 2) Biaya Rapat
- 3) Perjalanan Dinas.

Biaya kegiatan dalam rangka pemberdayaan masyarakat, diantaranya digunakan untuk:

a. Membangun Prasarana Desa, terdiri dari:

- 1) Prasarana pemerintahan.
- 2) Persarana perhubungan.
- 3) Prasarana sosial.
- 4) Prasarana produksi.
- 5) Prasarana pemasaran.

b. Menunjang kegiatan PKK Desa sebesar Rp.5.000.000,- digunakan untuk kegiatan:

- 1) Sekretariat.
- 2) Bidang Pokja I
- 3) Bidang Pokja II
- 4) Bidang Pokja III
- 5) Bidang Pokja IV

c. Menunjang kegiatan lain dengan skala prioritas, seperti:

- 1) Biaya penyelenggaraan kegiatan Bulan Bhakti Gotong Royong

Masyarakat.

- 2) Menunjang kegiatan peningkatan komunikasi..
- 3) Modal usaha Badan Usaha Milik Desa.
- 4) Pelaksanaan kegiatan Gerakan Nasional Rehabilitasi Hutan dan Lahan.
- 5) Menunjang pelaksanaan kegiatan untuk mendukung upaya pelayanan kesehatan masyarakat dan lingkungan.

Kegiatan yang tidak dapat dibiayai dari Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa, antara lain:

- a. Untuk membayar honor/gaji bagi karyawan/pegawai honorer yang tidak diatur dalam ketentuan Juknis.
- b. Untuk melunasi pajak.
- d. Untuk membeli kendaraan bermotor.
- e. Untuk membeli tanah/sawah untuk Bondo Desa.
- f. Pembuatan fisik yang monumental (gapuro, tugu batas, dll).
- g. Pemugaran tempat-tempat keramat, kecuali yang dapat memberikan pendapatan bagi desa dan masyarakat seperti obyek wisata.
- h. Untuk membeli pakaian/baju seragam.

Pengelolaan Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) harus berpedoman pada prinsip-prinsip pengelolaan, yang meliputi:

- a. Penyaluran dana harus langsung ditujukan kepada pengelola/penerima.
- b. Rencana kegiatan dilakukan dengan tertib dan harus dapat diketahui oleh seluruh lapisan masyarakat dengan mudah dan terbuka.

- c. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan baik secara teknis maupun administrasi.
- d. Pelaksanaan ADD harus sudah selesai pada akhir bulan Desember tahun anggaran yang sedang berjalan.
- e. Apabila sampai akhir bulan Desember belum dapat selesai atau belum mencapai 100 % dan terdapat sisa dana, maka sisa dana tersebut dikembalikan ke Kas Daerah.
- f. Hasil kegiatan/proyek yang dibangun menjadi milik desa dan dapat dilestarikan serta dikembangkan oleh pemerintah desa dan masyarakat.

Pengelola Bantuan Langsung Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dilaksanakan oleh Tim Pelaksana Bantuan Langsung ADD, terdiri dari:

- a. Penanggung Jawab Operasional Kegiatan adalah Kepala Desa.
- b. Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan adalah Sekretaris Desa.
- c. Bendahara/Pemegang Kas adalah Kepala Urusan Keuangan atau Bendahara Desa.

Apabila Kepala Desa dijabat oleh Sekretaris Desa, maka Sekretaris Desa yang bersangkutan menjadi Penanggung Jawab Operasional Kegiatan, sedangkan Penanggung Jawab Administrasi Kegiatan dijabat oleh Kepala Urusan Pembangunan Desa yang bersangkutan. Personalia Tim Pelaksana Bantuan Langsung ADD tersebut, secara teknis dalam pelaksanaan kegiatan fisik proyek ADD dibantu oleh Lembaga Kemasyarakatan Desa (LPMD/TP, PKK, RT, RW, Lembaga lain yang dibutuhkan) yang ditetapkan dengan Keputusan Kepala Desa.

Dalam rangka menunjang keberhasilan pelaksanaan pengelolaan ADD dibentuk Tim Pembina Tingkat Kabupaten dan Tim Pengendali Tingkat Kecamatan. Tim Pembina Tingkat Kabupaten terdiri dari:

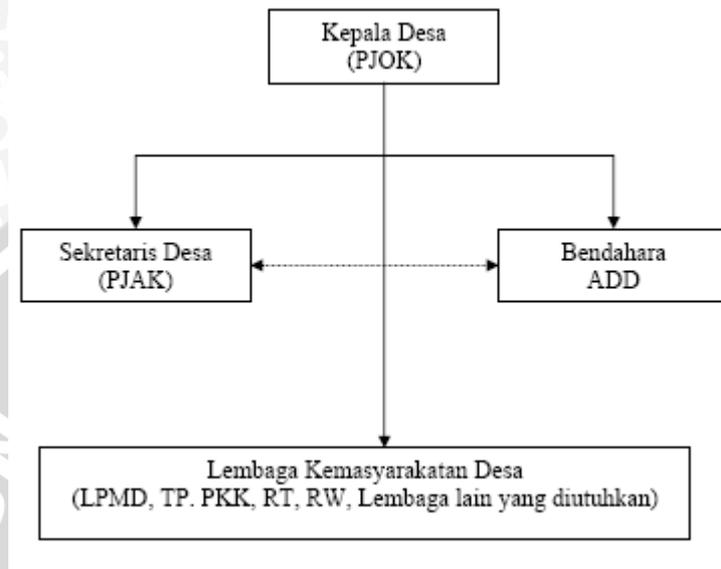
- a. Sekretaris Daerah Kabupaten Sidoarjo sebagai Ketua Tim.
- b. Kepala Bappeda Kabupaten Sidoarjo sebagai Wakil Ketua.
- c. Kepala Dinas Pemberdayaan Masyarakat, Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kabupaten Sidoarjo sebagai Sekretaris Tim.
- d. Kepala Bagian Tata Pemerintahan Setda Kabupaten Sidoarjo sebagai Anggota Tim.
- e. Kepala Bagian Keuangan Setda Kabupaten Sidoarjo sebagai Anggota Tim.
- f. Kepala Bagian Pembangunan Setda Kabupaten Sidoarjo sebagai Anggota Tim.
- g. Ketua Tim Penggerak PKK Kabupaten Sidoarjo sebagai Anggota Tim.

Tim Pengendali Tingkat Kecamatan terdiri dari Camat, Sekretaris Kecamatan, Kepala Seksi Ekonomi dan Pembangunan, Kepala Seksi Pemerintahan, UPTD Terkait, Tooh Masyarakat, Ketua Tim Penggerak PKK Kecamatan dan Staf Kecamatan yang terkait, ditetapkan oleh Bupati atas usul Camat.

Struktur Organisasi Personalia Pengelola/Tim Pelaksana ADD dapat dilihat dalam Gambar berikut:

Gambar 2

Struktur Organisasi Tim Pelaksana ADD



Sumber: Pedoman Pengelolaan ADD Kabupaten Sidoarjo, Tahun 2009

2. Penyajian Data

Berdasarkan fokus penelitian yang telah diuraikan, maka pada bagian ini akan disajikan hasil penelitian melalui wawancara langsung dengan informan yang telah dipilih. Adapun hasil penelitian dapat diuraikan sebagai berikut :

a. Dasar Hukum Pelaksanaan Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa atau ADD adalah bagian keuangan Desa yang diperoleh dari Bagi Hasil Pajak Daerah dan Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh kabupaten. Dengan demikian peraturan-peraturan yang mendasari pelaksanaan alokasi dana desa sebagai berikut:

- 1) Permendagri No. 37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa
- 2) Peraturan Bupati Sidoarjo No.9 tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang telah diubah dengan peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009.

UU No.32/2004 tentang Pemerintahan Daerah mengatur tentang mengatur tentang Dana Alokasi Umum (DAU) sebagai sumber dari Alokasi Dana Desa. Pasal 1 angka 21 mendefinisikan DAU sebagai dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan Desentralisasi. Pelaksanaan DAU dalam kaitannya dengan alokasi dana desa secara khusus diatur dalam peraturan menteri dalam negeri.

Alokasi dana desa merupakan bagian pendapatan desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang berasal dari APBD Kabupaten/Kota. Pengertian tersebut dijelaskan dalam Pasal 1 angka 11 PP No.72/2005 tentang Pemerintahan Desa dimana disebutkan bahwa:

Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dalam pasal Pasal 68 tentang Sumber Pendapatan Desa diatur bahwa sebagai bagian dari dana perimbangan, alokasi dana ditetapkan paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) dari bagian dari dana

perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa dengan pembagian untuk setiap Desa secara proporsional. Lebih lanjut Permendagri No.37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pada Pasal 18 menyebutkan bahwa Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen).

Bagian Penjelasan dari UU No.72/2005 menjelaskan secara khusus bahwa alokasi dana desa berasal dari dari bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota (paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diberikan langsung kepada Desa) dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa yang dialokasikan secara proporsional. Berikutnya penjelasan pasal 68 menyatakan bahwa yang dimaksud dengan “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah” adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. Dana dari Kabupaten/Kota diberikan langsung kepada Desa untuk dikelola oleh Pemerintah Desa, dengan ketentuan 30% (tigapuluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Secara khusus tentang alokasi dana desa di Kabupaten Sidoarjo ditetapkan lebih lanjut melalui Peraturan Bupati Sidoarjo No.9 tahun

2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang telah diubah dengan peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009.

b. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD).

Secara umum pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) telah berjalan dengan baik. Namun demikian pelaksanaan kebijakan ADD di Kecamatan Tarik masih terdapat kendala. Hal tersebut dapat diketahui melalui berbagai fenomena yang penulis temukan selama melaksanakan penelitian.

1) Penyusunan Rencana Kegiatan.

Hasil wawancara dengan Camat Tarik terhadap penyusunan rencana kegiatan ADD sebagai berikut :

“Bagi Desa – desa di Kecamatan Tarik , penyusunan rencana kegiatan ADD telah berjalan dengan baik terbukti dari tersusunnya DURK (Daftar Rencana Usulan Kegiatan), hal ini dikarenakan DURK menjadi syarat pencairan ADD.....”²⁵

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari yang menyatakan :

“Di desa kami DURK sudah tersusun dengan melibatkan masyarakat.....”²⁶

Demikian juga Kasi Pembangunan Desa Mergosari membenarkan pernyataan di atas karena berdasarkan wawancara dengan peneliti menyampaikan :

“Memang benar semua desa telah menyusun rencana kegiatan ADD melalui DURK, bahkan telah menjadi syarat pencairan ADD untuk tahap pertama selain harus memenuhi syarat

²⁵ Camat Tarik, wawancara pada tanggal 14 Januari 2013

²⁶ Kepala Desa Mergosari, wawancara pada tanggal 30 Januari 2013

lainnya..... 27



27 Ka.Si. Pembangunan Desa Mergosari, wawancara pada tanggal 30 Januari 2013



Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa semua desa di Kecamatan Tarik telah menyusun rencana kegiatan ADD melalui DURK.

2) Penyelesaian kegiatan ADD

Berkaitan dengan penyelesaian kegiatan ADD, para informan memberikan pernyataan yang senada yaitu bahwa semua kegiatan ADD telah diselesaikan semuanya. Hal ini sesuai dengan pernyataan Camat Tarik sebagai berikut :

“Menurut pengamatan kami semua kegiatan ADD di wilayah Kecamatan Tarik telah berjalan dan diselesaikan dengan baik, meskipun seringkali terlambat.....”²⁸

Sedangkan KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik juga memberikan pernyataan yang mendukung Camat Tarik sebagai berikut pernyataannya :

“Pelaksanaan ADD di wilayah Kecamatan Tarik telah seratus persen selesai.....”²⁹

Demikian juga Kepala Desa Mergosari memberikan pernyataan yang senada sebagai berikut :

“Sudah semua ... bisa dicek ke lapangan untuk membuktikan bahwa semua kegiatan ADD yang sudah tertera dalam DURK itu sudah kami laksanakan semuanya.....”³⁰

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat penyelesaian kegiatan ADD yang sudah direncanakan dalam DURK.

²⁸ Op.Cit. Camat Tarik.

²⁹ Op.Cit. Ka.Si. Pembangunan Kecamatan Tarik

³⁰ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari.

3) Pertanggungjawaban Kegiatan ADD.

Hasil penelitian terhadap pertanggungjawaban kegiatan ADD terdapat kesamaan dari para informan, antara lain disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari , sebagaimana pernyataan berikut :

“Pertanggungjawaban kegiatan ADD dalam bentuk SPJ (Surat Pertanggungjawaban) telah dibuat oleh tiap-tiap desa, baik untuk pencairan termin pertama maupun yang kedua.....”³¹.

Sedangkan Kasi Pembangunan juga mendukung pernyataan tersebut, sebagai berikut :

“Pencairan ADD tahap kedua maupun tahun depan selalu mensyaratkan dilampiri dengan SPJ, sehingga semua desa telah menyelesaikan SPJ-nya meskipun sering terlambat dan perlu bimbingan dari tim pembina terus menerus.....”³².

Berdasarkan hasil wawancara tersebut di atas dapat disimpulkan bahwa terdapat pertanggungjawaban kegiatan ADD, meskipun ada keterlambatan penyusunannya.

c. Faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa.

Adapun faktor-faktor yang mempengaruhi implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa dapat disampaikan pada hasil penelitian sebagai berikut:

1) Komunikasi

Komunikasi merupakan proses terjadinya interaksi penyampaian pesan melalui mediator. Pengaruh faktor komunikasi terhadap

³¹ Ibid.

³² Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik

implementasi adalah pada kejelasan dan isi pesan untuk dapat dipahami secara menyeluruh oleh penerima pesan atau program. Komunikasi dalam pelaksanaan kebijakan ADD berdasarkan pengamatan peneliti merupakan bentuk komunikasi partisipatif melalui mekanisme Musrenbang.

Musrenbangdes merupakan forum pembahasan usulan rencana kegiatan pembangunan di tingkat desa yang berpedoman pada prinsip-prinsip Perencanaan Pembangunan Partisipasi Masyarakat Desa (P3MD). Prinsip tersebut mengharuskan keterlibatan masyarakat dalam pengambilan keputusan dan menentukan pembangunan yang akan dilaksanakan khususnya yang berlokasi di desa yang bersangkutan, sehingga benar-benar dapat merespon kebutuhan/aspirasi yang berkembang. Proses partisipasi masyarakat dilakukan dalam rangka melaksanakan prinsip responsif terhadap kebutuhan masyarakat sehingga masyarakat akan merasa lebih memiliki pembangunan. Dengan demikian secara bertahap akan terwujud suatu masyarakat yang tercukupi kebutuhannya selaku subyek pembangunan.

Aspek-aspek khusus berkaitan dengan komunikasi ADD mencakup:

a) Intensitas Sosialisasi Kebijakan ADD

Berkaitan dengan ada tidaknya sosialisasi antara aktor kebijakan dengan pelaku kebijakan diperoleh keterangan yang

berbeda dari informan, yaitu adanya pendapat bahwa telah ada sosialisasi mengenai kebijakan ADD dan pendapat yang menyatakan tidak pernah ada sosialisasi mengenai ADD.

Pernyataan dari Camat Tarik berkaitan dengan sosialisasi ADD menyatakan bahwa :

“Sosialisasi ADD telah dilaksanakan oleh Tim Kabupaten Sidoarjo dan diikuti oleh Camat, Ketua Tim Penggerak PKK Kecamatan, Kepala Desa, BPD, LPMD, dan Ketua Tim Penggerak PKK desa.....”³³

Keterangan tersebut diperkuat oleh Kepala Desa Mergosari sebagai berikut:

“Pihak Kabupaten telah memeberikan sosialisasi kepada kita tentang dana ADD yang akan diterima dan juga petunjuk teknis penggunaannya.....”³⁴

Namun demikian terdapat pernyataan yang berbeda dari KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik, sebagai berikut :

“Saya tidak bisa banyak memberi keterangan tentang hal tersebut karena jarang sekali diikutsertakan ... setahu saya Kepala Desa belum pernah mensosialisasikan pada perangkat desa ... apalagi kepada masyarakat, hanya sekelompok kecil tim yang pernah membahas masalah AD.”³⁵

Pernyataan yang senada dengan Kepala Urusan Pembangunan Desa juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari, berikut pernyataannya :

“...kita memang tidak melaksanakan sosialisasi kepada masyarakat terkait dengan program ADD ini, karena saya berfikir perwakilan masyarakat sudah kita ajak berdialog

³³ Op.Cit. Camat Tarik.

³⁴ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

³⁵ Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik

*bersama untuk menentukan penggunaan ADD.....*³⁶

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa kurang adanya intensitas sosialisasi kebijakan ADD karena sosialisasi hanya dilakukan oleh Tim Kabupaten kepada Camat, Ketua Tim Penggerak PKK Kecamatan, Kepala Desa, BPD, LPMD, dan Ketua Tim Penggerak PKK Desa, sedangkan sosialisasi dari Kepala Desa kepada Perangkat Desa dan warga masyarakat lainnya tidak ada.

b) Kejelasan Informasi

Mengenai kejelasan informasi yang disampaikan oleh para komunikator atau penyampai pesan, berikut akan dijelaskan oleh Sekretaris Desa Mergosari, yaitu :

*“Masalah penggunaan dana ADD, kami sebagai Sekretaris Desa tidak mengalami berbagai kesulitan, namun pada tataran administrasi pertanggungjawaban keuangan, terus terang kami masih mengalami kebingungan.....”*³⁷

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari berikut ini pernyataannya :

*“Apanya lagi yang tidak jelas, semua sudah ada dalam juknis, kalau lupa tinggal baca ya kan? Sudah hampir tiga tahun kita menerima ADD sehingga menurut saya sudah hafal dan jelas.....”*³⁸

³⁶ KaUr. Pembangunan Desa Mergosari, wawancara pada 30 Januari 2013.

³⁷ Sekretaris Desa Mergosari, wawancara pada 30 Januari 2013.

³⁸ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari.

Pernyataan para informan di atas juga senada dengan pernyataan Camat Tarik yaitu :

“Sudah...sudah jelas semuanya dan setelah sosialisasi tidak ada yang tanya sama kami sehingga bisa disimpulkan sudah jelas semua.....”³⁹

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa berbagai informasi berkaitan dengan aspek-aspek teknis berkaitan dengan pelaksanaan ADD di lapangan secara umum sudah dipahami oleh pelaksana ADD. Hal tersebut dikarenakan tersedianya petunjuk teknis maupun pembinaan dari tim pembina tingkat kecamatan.

c) Sumber Daya

Dalam hal sumber daya pendukung kebijakan ADD, para informan mempunyai tanggapan yang beragam namun sepakat menyatakan perlu adanya peningkatan sumber daya, baik sumber daya manusia maupun yang lainnya. Lebih lanjut tentang sumber daya ini disajikan dalam hasil penelitian berikut ini :

Terkait dengan kemampuan sumber daya manusia Camat Tarik menyatakan:

“Memang pendidikan dari para pelaksana ADD sangat mempengaruhi kualitas pelaksanaan ADD. Ketika mereka kita ajak untuk tepat waktu, tepat mutu dan tepat administrasi mereka lambat untuk mengikuti.....”⁴⁰

³⁹ Op.Cit. Camat Tarik.

⁴⁰ Ibid.

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari , sebagai berikut :

“Kita akui dengan pendidikan yang relatif kurang kita kesulitan dalam penyusunan DURK dan SPJ yang baik meskipun demikian dengan pengalaman lebih banyak kami yakin mampu selesaikan.....”⁴¹

Demikian juga Kepala Urusan Pembangunan menyampaikan:

“Pelaksana ADD belum sesuai dengan standar kompetensi, karena mereka rata-rata berpendidikan tingkat menengah, sehingga hanya mengandalkan pengalaman.....”⁴²

Namun demikian ketika para informan ditanya yang terkait dengan kemampuan untuk mendorong masyarakat agar mau berpartisipasi dalam kegiatan ADD, mereka memberikan pernyataan yang senada. Adapun pernyataan kepala Desa Mergosari sebagai berikut :

”...Sebagai Kepala Desa yang dipilih secara langsung oleh masyarakat, maka kepatuhan masyarakat tentang apa yang saya sampaikan termasuk kaitannya dengan ADD tinggi sehingga dalam setiap pelaksanaan fisik tidak pernah terkendala”⁴³

Sedangkan ketua BPD desa Mergosari memberikan pernyataan yang mendukung pernyataan dari Kepala Desa Mergosari sebagai berikut :

“Pendidikan para pelaksana ADD memang rendah, tapi peran Kepala Desa dalam mengajak partisipasi masyarakat sangat tinggi, meskipun kondisi masyarakat Tarik tidak memungkinkan swadaya melalui uang tapi gotong royong masyarakat masih tinggi, sekali lagi dibutuhkan kemampuan

⁴¹ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁴² Op.Cit. KaUr Pembangunan Desa Mergosari

⁴³ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

*Kepala Desa untuk menggerakkan masyarakat.....*⁴⁴

Sedangkan pernyataan yang senada dari Kasi Pembangunan Kecamatan Tarik, adalah sebagai berikut :

*“Masyarakat Tarik masih manut dengan Kepala Desa.....”*⁴⁵

Sedangkan terkait dengan kemampuan pelaksana kebijakan ADD dalam melakukan identifikasi dan penyelesaian masalah, para informan memberikan pernyataan yang berbeda. Berikut ini pernyataan dari Kepala Desa Mergosari :

*“Kami tahu persis masalah dalam pelaksanaan ADD, yaitu jumlah aspirasi masyarakat yang tidak sebanding dengan jumlah dana yang diterima dan yang kami lakukan adalah dengan menyusun skala prioritas, yang penting dulu yang kami dahulukan”*⁴⁶

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa kemampuan sumber daya manusia sebagai pelaksana kebijakan ADD dibidang pendidikan memang rendah, sehingga mempengaruhi kemampuan mereka untuk mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat; namun demikian para pelaksana mempunyai kemampuan untuk mendorong partisipasi masyarakat.

Hal tersebut memberikan gambaran bahwa dalam hal administratif pelaksanaan ADD, terdapat kekurangan kapasitas personal pelaksana. Oleh karena itu peran Tim Pengawas dan

⁴⁴ Ketua BPD Desa Mergosari, wawancara pada 31 Januari 2013.

⁴⁵ Op.Cit. Camat Tarik

⁴⁶ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

Pembina di tingkat yang lebih tinggi yaitu Kecamatan senantiasa dibutuhkan oleh pelaksana ADD untuk lebih meningkatkan kapasitas personal.

2) Fasilitas Pendukung Kebijakan ADD.

Berkaitan dengan fasilitas-fasilitas yang mendukung kebijakan ADD, pada prinsipnya para informan menyadari bahwa permasalahan utama pelaksanaan ADD adalah kurang adanya dukungan dana dari pendapatan desa lainnya, sebagaimana pernyataan Camat Tarik berikut ini :

“Desa-desa di wilayah Tarik tidak dapat mengandalkan pendapatan dari kekayaan desa karena potensi desa yang minim. Oleh karena itulah pelaksanaan ADD ini sangat penting, kedepan untuk menunjang pendanaan bagi pembangunan desa”⁴⁷

Sedangkan dukungan sarana dan prasarana lainnya dalam pelaksanaan ADD menurut Kasi Pembangunan Kecamatan adalah sebagaimana pernyataan berikut ini :

“...menurut saya perlengkapan desa termasuk kantor desa serta berbagai fasilitas pendukung mencukupi untuk program implementasi ADD agar menjadi lancar”⁴⁸

Adapun Kepala Desa Mergosari memberikan pernyataan sebagai berikut:

“Ada kok dukungan sarana dan prasarana terhadap ADD, contohnya kendaraan dinas yang saya pakai saat ini sangat membantu kami untuk keperluan pengurusan ADD.....”⁴⁹

⁴⁷ Op.Cit. Camat Tarik.

⁴⁸ Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik

⁴⁹ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

Sedangkan Ketua LPMD desa Mergosari memberikan pernyataan sebagai berikut :

“... dukungan masyarakat cukup tinggi terbukti ketika membangun jembatan dengan dana ADD, masyarakat ikut menyumbang meskipun sebagian besar berupa tenaga, namun ada juga yang nyumbang material.....”⁵⁰

Memperhatikan kesimpulan pada proses implementasi kebijakan di atas, maka dapat dipaparkan bahwa proses implementasi kebijakan ADD di Kecamatan Tarik telah berjalan dengan baik. Hal ini dapat dilihat dengan telah disusunnya rencana kegiatan ADD, adanya penyelesaian kegiatan ADD serta telah disusunnya pertanggungjawaban kegiatan ADD.

Di sisi lain berkaitan dengan faktor-faktor penunjang dapat disimpulkan bahwa berdasarkan hasil penelitian terhadap sumber daya manusia terungkap tingkat kemampuan pelaksana tidak merata, yaitu secara pendidikan masih rendah sehingga mempengaruhi kemampuan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat. Namun hal ini tidak mempengaruhi pelaksanaan ADD karena adanya kemampuan untuk menggerakkan masyarakat. Sedangkan hasil penelitian terhadap fasilitas pendukung terungkap bahwa dukungan anggaran dari pendapatan desa lainnya tidak ada, namun demikian hasil penelitian menunjukkan adanya dukungan sarana dan prasarana berupa gedung, sepeda motor, meja, kursi dan ATK. Demikian juga

⁵⁰ Ketua LPMD Desa Mergosari, wawancara pada tanggal 31 Januari 2013.

masyarakat turut memberikan dukungan pelaksanaan ADD melalui tenaga dan material.

d. Pengawasan Pelaksanaan Alokasi Dana Desa

Pengawasan dalam pelaksanaan kebijakan tidak terlepas dari pengawasan terhadap berbagai proses kerja yang dilakukan. Pelaksanaan pengawasan dapat ditinjau dari fungsi-fungsi yang ada dalam struktur organisasi untuk mengetahui garis wewenang dan pertanggung jawaban yang dibentuk. Pelaksanaan tugas dan wewenang yang sesuai dengan fungsi dalam struktur organisasi akan menjamin terlaksananya pengawasan yang efektif.

Dalam hal struktur organisasi pelaksana kebijakan alokasi dana desa, para informan mempunyai tanggapan yang senada, yaitu telah adanya struktur organisasi pelaksana kebijakan ADD. Meskipun demikian perlu adanya pembagian tugas yang jelas dari para pelaksana ADD. Lebih lanjut hasil penelitian tentang struktur organisasi pelaksana kebijakan ADD ini disampaikan oleh para informan sebagai berikut :

1) Pembentukan Struktur Organisasi

Hasil penelitian penulis terhadap pembentukan struktur organisasi pelaksana ADD sebagaimana disampaikan oleh Sekretaris Desa Mergosari berikut ini :

“sudah ada struktur organisasi dalam pelaksanaan ADD dan hal itu diatur dalam pedoman pelaksanaan dari Bupati.....”⁵¹

⁵¹ Op.Cit. Sekretaris Desa Mergosari

Sedangkan Kepala Desa Mergosari memberikan pernyataan sebagai berikut :

“...ada strukturnya , saya selaku PJOK, Sekdes adalah PJAK dan ada Bendaharanya.....”⁵²

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Camat Tarik sebagai berikut:

“Sesuai dengan petunjuk teknis sudah terdapat Tim Pelaksana ADD ditingkat desa.....”⁵³

Pernyataan lain yang senada juga disampaikan oleh Kasi Pembangunan Kecamatan Tarik sebagai berikut :

“Semua desa telah membentuk organisasi pelaksana kegiatan ADD bahkan ada honor untuk mereka.....”⁵⁴

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat disimpulkan bahwa pembentukan struktur organisasi pelaksana ADD telah dilakukan sesuai dengan petunjuk teknis ADD yang dikeluarkan oleh Bupati.

2) Pembagian Tugas

Hasil penelitian terhadap pembagian tugas dalam organisasi pelaksana para informan memberikan pernyataan yang senada.

Adapun pernyataan Ketua LPMD desa Mergosari sebagai berikut :

“Dalam juknis Bupati seharusnya pelaksanaan ADD ditangani oleh Lembaga Kemasyarakatan, namun kenyataannya LPMD tidak pernah dilibatkan.....”⁵⁵

Ketua BPD Desa Mergosari memberikan pernyataan yang

⁵² Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁵³ Op.Cit. Camat Tarik

⁵⁴ Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik

⁵⁵ Op.Cit. Ketua LPMD Desa Mergosari

senada, sebagai berikut pernyataannya :

*“...menurut saya tidak ada pembagian tugas yang jelas, sehingga sepertinya pak Lurah saja yang menangani semua, saya sendiri hanya bertugas dalam, pembuatan SPJnya.....”*⁵⁶

Adapun Sekretaris Desa Mergosari juga memberikan pernyataan yang senada, yaitu :

*“Saya tidak tahun apa-apa tentang tugas Sekdes dalam pelaksanaan ADD, yang penting dapat honor.....”*⁵⁷

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat disimpulkan bahwa pelaksana ADD belum melakukan pembagian tugas, sehingga LPMD dan Sekretaris Desa tidak mengerti akan tugas dan kewenangannya dalam pelaksanaan ADD.

3) Koordinasi Pelaksana kebijakan

Hasil penelitian penulis terhadap koordinasi para pelaksana kebijakan ADD disampaikan dalam pernyataan Sekretaris Desa Mergosari , sebagaimana pernyataan berikut :

*“Kepala Desa sering bekerja sendiri sehingga saya sebagai Sekretaris Desa tidak tahu apa yang mesti saya kerjakan dalam pelaksanaan ADD.....”*⁵⁸

Adapun Ketua BPD memberikan pernyataan yang hampir senada, berikut pernyataannya :

⁵⁶ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

⁵⁷ Op.Cit. Sekretaris Desa Mergosari

⁵⁸ Ibid.

“Saya perhatikan mereka tidak berkoordinasi karena Kepala Desa bilang ADD boleh untuk bangun balai desa selama tiga tahun berturut-turut, tapi pejabat lain bilangya tidak boleh.....”⁵⁹

Ketika pernyataan informan yang berbeda tersebut dikaitkan dengan pernyataan Camat Tarik didapat penjelasan yang sama, berikut pernyataannya :

“Sebenarnya dalam juknis ADD telah diatur pembagian tugas diantara para pelaksana ADD, namun persoalan koordinasi sering tidak jalan. Hal ini sering disebabkan kurang saling percaya pada kemampuan masing-masing personel.....”⁶⁰

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat disimpulkan bahwa koordinasi tidak dilakukan dengan baik diantara para pelaksana ADD salah satu penyebab dikarenakan adanya ketidakpercayaan diantara personel tentang kemampuan teknis masing-masing.

Berdasarkan pada hasil penelitian fenomena struktur organisasi pelaksana di atas, maka dapat disimpulkan bahwa telah ada pembentukan struktur organisasi pelaksana ADD sesuai dengan petunjuk teknis ADD yang dikeluarkan oleh Bupati. Namun demikian hasil penelitian terungkap bahwa tidak semua pelaksana ADD melaksanakan pembagian tugas, sehingga terdapat fungsi (khususnya yang melibatkan LPMD) yang kurang berjalan dengan baik sehingga mengurangi efektivitas pengawasan. Demikian juga hasil penelitian menyimpulkan bahwa koordinasi tidak dilakukan dengan baik diantara para pelaksana ADD

⁵⁹ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

⁶⁰ Op.Cit. Camat Tarik

salah satu penyebab dikarenakan adanya ketidakpercayaan atas kemampuan personel.

f. Pencapaian sasaran pelaksanaan alokasi dana desa

1) Pencapaian Tujuan Kebijakan

Berdasarkan paparan data pada bagian sebelumnya diketahui bahwa tujuan pemberian ADD, adalah :

- a) Meningkatkan penyelenggaraan pemeritahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai dengan kewenangannya.
- b) Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan serta partisipatif sesuai dengan potensi yang dimiliki.
- c) Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa dalam rangka pengembangan sosial ekonomi masyarakat.
- d) Mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat.

Tujuan pemberian ADD di atas dapat dipisahkan antara tujuan yang diharapkan langsung dapat tercapai, yaitu meningkatnya penyelenggaraan pemeritahan, pembangunan dan kemasyarakatan, meningkatnya kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan serta mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong

masyarakat. Sedangkan tujuan antara atau tujuan tidak langsung adalah meningkatnya pemerataan pendapatan, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa dalam rangka pengembangan sosial ekonomi masyarakat.

Dalam pencapaian tujuan terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, terdapat beberapa pernyataan yang senada antara informan satu dengan yang lain. Berdasarkan hasil wawancara dengan Camat Tarik dapat diperoleh informasi bahwa ADD telah membantu peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, berikut penuturannya :

“Kondisi desa-desa di Kecamatan Tarik yang Pendapatan Aslinya sangat rendah sangat terbantu dengan adanya ADD sehingga dibandingkan sebelum adanya ADD terdapat peningkatan di bidang pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.....”⁶¹

Demikian juga Kepala Desa Mergosari memberikan pernyataan yang senada sebagai berikut :

“Desa Mergosari bisa membangun akses jalan yang menghubungkan antar dusun dikarenakan adanya dana ADD.....”⁶²

Hal senada juga disampaikan oleh informan Kasi Pembangunan Kecamatan Tarik dan sebagai berikut :

“...sekarang ini desa-desa di wilayah Kecamatan Tarik dapat sedikit bernafas lega karena kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan dapat

⁶¹ Op.Cit. Camat Tarik.

⁶² Op.Cit. Kepala Desa Mergosari.

tercukupi dengan adanya ADD, meski dana tersebut belum dapat mencukupi semua kebutuhan desa yang ada.....”⁶³

Sedangkan Kepala Desa Mergosari juga memberikan pernyataan yang pada intinya senada dengan pernyataan di atas, yaitu :

“...saya pribadi juga masyarakat bersyukur dengan adanya ADD karena kebutuhan rutin desa dapat terbantu, coba bayangkan jika tidak ada ADD kami susah memenuhi kebutuhan dana desa untuk rutin lebih-lebih untuk pembangunan...”⁶⁴

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa salah satu tujuan ADD, yaitu meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan pada dasarnya telah dapat dicapai.

Sesuai dengan Peraturan Bupati Sidoarjo No.9/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang diubah melalui Peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009 telah diberikan pedoman bahwa agar bantuan ADD dapat dilaksanakan tepat waktu, perlu disusun langkah-langkah perencanaan, yaitu :

- a) Kepala Desa setelah mendapatkan sosialisasi ADD segera mengadakan musyawarah bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa, Perangkat Desa, pengurus LPMD, pengurus TP.PKK, RT dan RW untuk membahas rencana penggunaan ADD.
- b) Rencana penggunaan ADD dituangkan dalam Daftar Usulan Rencana Kegiatan (DURK) serta disahkan oleh Camat.

⁶³ Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik.

⁶⁴ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

Namun demikian terdapat fenomena yang menarik yang ditemui oleh peneliti karena terdapat perbedaan pendapat antara informan satu dengan yang lainnya, seperti tercermin dari hasil wawancara dengan Camat Tarik sebagai berikut:

“...semua Desa telah menyusun DURK karena hal itu menjadi persyaratan dalam pencairan ADD dan telah kami sahkan sesuai usulan Desa.....”⁶⁵

Pendapat tersebut menunjukkan bahwa desa-desa di wilayah Kecamatan Tarik telah menyusun DURK guna memenuhi administrasi pencairan ADD. Namun ada pernyataan yang menarik yang disampaikan oleh Ketua BPD Desa Mergosari, berikut penuturannya:

“BPD dan lembaga desa lainnya dalam musyawarah penggunaan ADD lebih banyak sebagai pendengar karena lebih banyak disusun oleh Kepala Desa.....”⁶⁶

Sedangkan salah satu anggota LPMD Desa Mergosari menyatakan :

“...dulu memang pernah diikutsertakan dalam musyawarah desa penggunaan ADD, namun sekarang ini seingat saya tidak pernah lagi, tahu-tahu sudah ada pelaksanaan ADD”⁶⁷

Pernyataan senada juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari sebagai berikut :

“...sebenarnya desa mampu untuk menyusun DURK dan SPJ, tapi sering ada oknum Kecamatan yang menawarkan jasa sehingga kami tinggal pasrahkan penyusunan DURK semua beres.....”⁶⁸

⁶⁵ Op.Cit. Camat Tarik

⁶⁶ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

⁶⁷ Anggota LPMD Desa Mergosari, wawancara pada 31 Januari 2013

⁶⁸ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

Sedangkan dalam proses pelaksanaannya Lembaga-lembaga Desa juga tidak dilibatkan. Seharusnya LPMD mempunyai tugas membantu Kepala Desa dalam pelaksanaan pembangunan yang bersifat fisik. Namun dalam pelaksanaan kegiatan fisik ADD, LPMD tidak pernah dilibatkan. Hal tersebut sesuai dengan penuturan anggota LPMD Desa Mergosari sebagai berikut :

“...kami selaku anggota LPMD tidak pernah dilibatkan dalam pelaksanaan ADD karena semua ditangani oleh Kades dan Perangkat Desa, kami hanya melaksanakan kegiatan sesuai pos yang diterima LPMD, yaitu sebesar satu setengah juta rupiah untuk operasional LPMD.....”⁶⁹

Sedangkan salah satu anggota LPMD desa Mergosari menyatakan :

“LPMD itu tidak jelas tugasnya, karena sejak dibentuk paling-paling kami hanya diundang rapat pak Lurah tidak pernah menjadi pelaksana pembangunan, paling sering cuma diajak kerja dalam pembangunan fisik.....”⁷⁰

Hal senada juga disampaikan oleh Kasi Pembangunan Kecamatan Tarik yang memberikan penjelasan :

“Kepala Desa adalah Penanggung Jawab Operasional Kegiatan yang bertanggung jawab sepenuhnya atas pencapaian target, sasaran dan manfaat kegiatan sehingga Kepala Desa lah yang sering kali menjadi pelaksana kegiatan.....”⁷¹

Pendapat senada lainnya juga Kepala Desa Mergosari , seperti berikut ini :

“Saya adalah penanggung jawab utama jika ADD gagal, oleh karena itu dari pada dilaksanakan oleh orang lain yang tidak jelas tanggung jawabnya, maka lebih baik kami laksanakan

⁶⁹ Op.Cit. Ketua LPMD Desa Mergosari

⁷⁰ Op.Cit. Anggota LPMD Desa Mergosari

⁷¹ Op.Cit. KaSi Pembangunan Kecamatan Tarik

*bersama dengan Perangkat saya.....*⁷²

Terkait dengan peran lembaga desa dalam pengendalian kegiatan pembangunan, penuturan anggota LPMD Desa Mergosari adalah berikut:

*“...kami tidak tahu apa LPMD memiliki kewenangan untuk bisa mengendalikan pembangunan desa.....”*⁷³

Sedangkan Ketua BPD desa Mergosari, menyatakan bahwa :

*“Bagaimana BPD bisa mengendalikan pembangunan yang dibiayai ADD jika DURK saja BPD tidak memiliki.....”*⁷⁴

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa Lembaga-Lembaga Desa kurang mengalami peningkatan kemampuan secara optimal dikarenakan tidak banyak dilibatkan dalam proses perencanaan penggunaan ADD. Secara umum Lembaga Desa dikerahkan hanya pada saat pelaksanaan kerja fisik berlangsung.

Bahkan terdapat desa yang menggunakan ADD tanpa melalui proses perencanaan sebagaimana pedoman yang ada, tidak pernah ada keterlibatan unsur Lembaga Desa baik dalam dalam pelaksanaan ADD serta tidak pernah dilibatkan dalam evaluasi pelaksanaan ADD.

2) Ukuran dan Tujuan Kebijakan

Terkait dengan ukuran dan tujuan kebijakan seperti petunjuk Teknis ADD di atas, para informan mempunyai tanggapan yang berbeda. Namun pada prinsipnya telah terdapat kesesuaian program

⁷² Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁷³ Op.Cit. Anggota LPMD Desa Mergosari

⁷⁴ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

dengan kebijaksanaan ADD serta adanya ketepatan sasaran apabila dibandingkan dengan rencana ADD yang telah ditentukan, sebagaimana hasil penelitian berikut ini :

a) Kesesuaian Program

Berkaitan dengan kesesuaian program dengan kebijaksanaan ADD, disampaikan pernyataan Camat Tarik sebagai berikut :

“Pelaksanaan ADD telah sesuai dengan kebijakan Bupati mengenai ADD, antara lain tiga puluh persen untuk operasional Pemerintahan Desa dan tujuh puluh persen untuk pemberdayaan masyarakat demikian juga tidak ada desa yang melanggar larangan yang sudah ditentukan dalam Juknis.....”⁷⁵

Pernyataan Camat Tarik di atas mendapat dukungan dari Kepala desa Mergosari yang mempunyai pernyataan senada sebagai berikut :

“...menurut saya sudah sesuai, karena desa kami telah memanfaatkan dana ADD untuk pembangunan jalan, jembatan dan rehab balai desa. Hal tersebut sepertinya tidak bertentangan dengan Juknis Bupati”⁷⁶

Kepala Desa Mergosari juga menambahkan pernyataan yang senada sebagai berikut :

“Memang bagi desa kami tidak semua kebijakan ADD kami laksanakan tetapi kami sesuaikan dengan kebutuhan, yang penting tidak bertentangan dengan kebijakan yang ada.....”⁷⁷

⁷⁵ Op.Cit. Camat Tarik

⁷⁶ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁷⁷ Ibid.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat disimpulkan bahwa Pelaksanaan ADD telah ada kesesuaian dengan kebijakan Bupati mengenai ADD. Namun demikian tidak semua kebijakan ADD telah dijabarkan dalam bentuk program oleh desa-desa diwilayah Kecamatan Tarik, karena disesuaikan dengan kebutuhan dan skala prioritas masing-masing desa.

b) Ketepatan Sasaran.

Hasil penelitian terhadap ketepatan sasaran apabila dibandingkan dengan rencana ADD, Camat Tarik memberikan pernyataan sebagai berikut :

“Memang tidak semua desa bisa tepat sasaran sesuai dengan DURK, bahkan ada yang mengimplementasikan melebihi dari rencana yang ada dengan alokasi dana yang tidak berubah.....”⁷⁸

Pernyataan Camat Tarik didukung oleh Kepala Desa

Mergosari yang menyatakan sebagai berikut :

“Untuk kegiatan yang sifatnya pembangunan fisik kami sudah punya RAB dan gambar sehingga pelaksanaannya menyesuaikan dengan rencana yang ada”⁷⁹

Adapun pernyataan dari Ketua BPD Mergosari adalah sebagai berikut :

“Ditempat kami pelaksanaan kegiatan bahkan melebihi yang sudah direncanakan karena adanya dukungan masyarakat.....”⁸⁰

⁷⁸ Op.Cit. Camat Tarik

⁷⁹ Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁸⁰ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

Demikian juga ketika pernyataan Camat Tarik dan informan di atas dipadukan dengan Laporan Hasil Pemeriksaan Bawasda dari wilayah Kecamatan Tarik terdapat beberapa temuan yang menunjukkan bahwa terdapat pelaksanaan ADD yang tidak sesuai dengan rencana yang sudah ditentukan.

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat disimpulkan ketepatan sasaran apabila dibandingkan dengan rencana ADD, hasil penelitian terungkap bahwa semua desa telah melaksanakan dengan tepat sasaran bahkan ada yang melebihi dari rencana yang dianggarkan, namun dengan alokasi dana yang tidak berubah.

Berdasarkan pada hasil penelitian fenomena ukuran dan tujuan kebijakan di atas, maka terungkap bahwa Pelaksanaan ADD telah sesuai dengan kebijakan Bupati mengenai ADD. Namun demikian tidak semua kebijakan ADD telah dijabarkan dalam bentuk program oleh desa-desa di wilayah Kecamatan Tarik, karena disesuaikan dengan kebutuhan dan skala prioritas masing-masing desa. Sedangkan ketepatan sasaran apabila dibandingkan dengan rencana ADD, hasil penelitian terungkap bahwa secara umum tepat sasaran bahkan ada desa yang melaksanakan kegiatan melebihi dari rencana yang ada.

g. Peran serta masyarakat dalam pelaksanaan alokasi dana desa.

Peran serta atau partisipasi merupakan salah satu hal yang penting dalam pencapaian tujuan suatu kegiatan. Dalam pelaksanaan alokasi dana

yang dimaksud partisipasi mengarah pada peran serta masyarakat sebagai pihak penerima manfaat dari penggunaan dana tersebut. Seringkali dalam hal ini masyarakat desa kurang memahami dan memiliki kapasitas untuk turut berperan aktif dalam setiap pelaksanaan program/kegiatan yang telah dianggarkan dalam alokasi dana desa. Hal ini ditemui di Desa Mergosari, Kecamatan Tarik, Kabupaten Sidoarjo dimana partisipasi masyarakat terhadap kegiatan ADD diakui oleh Camat Tarik, berikut penuturannya :

“kita mengakui bahwa partisipasi masyarakat dalam kegiatan ADD rendah karena kondisi perekonomian masyarakat yang kurang mendukung.....”⁸¹

Pendapat yang tidak jauh berbeda juga disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari , sebagai berikut :

“Kita akui bahwa partisipasi masyarakat terhadap pelaksanaan ADD rendah, tapi saya tidak tahu kenapa ketika masyarakat diajak berpartisipasi dalam kegiatan ADD susah padahal untuk kegiatan lain mereka sangat mendukung.....”⁸²

Namun demikian juga ada pendapat informan yang berbeda, terutama yang disampaikan oleh Kepala Desa Mergosari, berikut penuturannya :

“... di desa kami partisipasi masyarakat cukup bagus meskipun tidak dalam bentuk uang, namun diwujudkan dalam bentuk tenaga dan material, itu terbukti ketika kami membangun jembatan dengan dana ADD hanya tiga puluh lima juta namun bisa terwujud jembatan senilai hampir lima ratus juta rupiah jika itu diproyekkan.....”⁸³

⁸¹ Op.Cit. Camat Tarik

⁸² Op.Cit. Kepala Desa Mergosari

⁸³ Op.Cit. Ketua BPD Desa Mergosari

Berdasarkan hasil wawancara yang dilakukan peneliti dengan para informan di atas dapat diketahui bahwa partisipasi swadaya gotong royong masyarakat dalam pelaksanaan ADD dirasa masih belum optimal.

B. Pembahasan Hasil Penelitian

1. Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa

Alokasi Dana Desa dilaksanakan sebagai bentuk implementasi dari berbagai peraturan pemerintah maupun peraturan daerah. Dalam hal ini peraturan yang mendasari adalah sebagai berikut:

- a. Permendagri No. 37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa mengatur bahwa Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen).
- b. Peraturan Bupati Sidoarjo No.9/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang diubah dengan Peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009 secara khusus mengatur tentang alokasi dana desa di Kabupaten Sidoarjo dan aspek-aspek pelaksanaannya.

a. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa

Implementasi dari aspek prosedur dan aturan menunjukkan sejauh mana pelaksanaan kebijakan ini dibandingkan dengan peraturan yang mendasari. Hal ini didasarkan pada Peraturan Bupati Sidoarjo No.9/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang diubah dengan

Peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009, yang mengarahkan pelaksanaan ADD pada pencapaian: meningkatnya penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, meningkatnya kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan serta mendorong peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat.

Berdasarkan hasil wawancara dengan para informan, maka dapat diketahui bahwa Desa Mergosari dapat melaksanakan kebijakan ADD dengan cukup baik dan sesuai dengan peraturan yang mendasari. Hal ini sejalan dengan dengan pernyataan Van Metter dan Van Horn yang menyatakan bahwa implementasi kebijakan publik sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.⁸⁴

Pelaksanaan kebijakan alokasi dana desa di Kabupaten Sidoarjo mencakup berbagai proses yang meliputi penyusunan rencana kegiatan dengan menyusun DURK masing-masing desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten. Setelah memperoleh persetujuan maka secara fisik berbagai usulan kegiatan tersebut diimplementasikan secara bertahap. Secara umum berdasarkan wawancara dan pengamatan penelitian seluruh kegiatan yang dianggarkan pada tahun 2010 telah

⁸⁴ *Opcit.* Budi Winarno. Halaman 102.

selesai dilaksanakan. Dengan demikian pelaksanaan alokasi dana desa telah berjalan dengan baik dan telah melalui tahap pertanggungjawaban melalui SPJ ADD, dalam hal ini pertanggungjawaban dari beberapa desa masih dalam tahap penelitian oleh pemerintah daerah Kabupaten Sidoarjo.

Keberhasilan implementasi sebuah kebijakan salah satu faktor yang menentukannya adalah sosialisasi yang merupakan proses pengkomunikasian kegiatan. Terdapat 3 (tiga) hal yang perlu diperhatikan, yaitu *transmisi*, *clarity*, *consistency*. Dari hasil penelitian dalam hubungan sosialisasi dan pengawasan pelaksanaan ADD, terdapat beberapa faktor penentu yaitu :

- 1) Sosialisasi telah dilakukan oleh Tim Kabupaten sementara pengawasan didelegasikan pada pelaksana program melalui pelaksanaan pertanggungjawaban kerja.
- 2) Pencapaian informasi dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan maupun sebaliknya berjalan lancar sehingga memudahkan sistem kontrol.
- 3) Terdapat konsistensi dalam pencapaian pesan/perintah kebijakan artinya tidak terdapat perintah yang bertentangan.

Di sisi keberhasilan pelaksanaan alokasi dana desa di Kabupaten Sidoarjo, khususnya di Desa Mergosari juga dikarenakan adanya dukungan sarana dan prasarana berupa gedung, sepeda motor, meja, kursi dan ATK. Demikian juga masyarakat turut memberikan dukungan

pelaksanaan ADD melalui tenaga dan material. Namun demikian dalam hal dukungan anggaran dari pendapatan swadaya desa kurang menunjang, artinya swadaya desa dalam upaya turut menyumbang sangat kecil sehingga dapat dikatakan hampir keseluruhan kegiatan didanai oleh alokasi dana desa.

b. Pengawasan Pelaksanaan Alokasi Dana Desa

Pengawasan pelaksanaan alokasi dana desa tidak terlepas dari struktur tugas dan kewenangan serta pertanggungjawaban sebagaimana disusun dalam struktur organisasi pelaksana. Hasil penelitian menunjukkan bahwa struktur organisasi pelaksana alokasi dana desa telah dibentuk dengan baik sehingga memberikan garis kewenangan dan tugas serta arah pertanggungjawaban antar fungsi yang jelas. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan pelaksanaan fungsi belum sepenuhnya berjalan, terutama berkaitan dengan pelaksanaan fungsi yang melibatkan beberapa pejabat pelaksana serta LPMD yang diakibatkan ketidaktahuan akan tugas dan tanggung jawab masing-masing sehingga mengurangi efektivitas pengawasan. Kurangnya koordinasi antar lini juga dirasa masih kurang sehingga beberapa fungsi terlihat bekerja secara terpisah dan menumbuhkan ketidakpercayaan.

Pengawasan juga tidak terlepas dari kapasitas sumber daya yang dimiliki. Sumber daya dalam implementasi suatu kebijakan merupakan salah satu faktor yang menjadi penentu. Pentingnya kesiapan agen pelaksana atau sumber daya dalam melaksanakan suatu kebijakan tidak

bisa terlepas dari sumberdaya yang memadai bahwa para pelaksana harus disuplai dengan *resources* yang cukup, seperti *human resources* (staf dalam jumlah dan kualifikasi yang memadai dengan hak dan kewajibannya sesuai dengan kewenangan dan tanggung jawabnya), *financial resources*, *technological resources*, maupun *psychological resources*.⁸⁵

Dari hasil penelitian dalam hubungan sumber daya dengan pelaksanaan ADD, terdapat beberapa faktor penting sebagai pendorong. Beberapa faktor pendorong tersebut adalah :

- 1) Kemampuan pelaksana untuk memberi dorongan kepada masyarakat agar berpartisipasi dalam kegiatan ADD, meskipun hanya berupa tenaga dan material.
- 2) Adanya kemampuan pelaksana kebijakan ADD dalam melakukan identifikasi dan menyelesaikan masalah dalam pelaksanaan ADD.
- 3) Kelengkapan sarana/prasarana desa dalam mendukung kebijakan ADD.

c. Pencapaian Sasaran alokasi dana desa

Pencapaian sasaran dapat dinilai berdasarkan standar dan tujuan yang mendasari suatu kebijakan. Standar dan tujuan kebijakan menurut Van Metter dan Van Horn adalah kebijaksanaan yang ditetapkan oleh pemerintah tentang program yang dimaksud. Sasaran yang ingin dicapai adalah jumlah perubahan yang terjadi dan sejauh mana konsensus tujuan

⁸⁵ M. Irfan Islamy. 1998. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta. Halaman 34

antara pemeran-pemeran dalam proses implementasi. Lebih lanjut Van Metter dan an Horn menjelaskan bahwa proses implementasi dipengaruhi oleh sifat kebijaksanaan yang akan dilaksanakan. Sifat kebijaksanaan ini mengarah pada jumlah masing-masing perubahan yang dihasilkan dan jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.⁸⁶

Demikian juga Mazmanian dan Sabatier, menyatakan bahwa standar dan tujuan kebijaksanaan yang dirumuskan dengan cermat dan disusun dengan jelas dengan urutan kepentingannya memainkan peranan yang amat penting sebagai alat bantu dalam mengevaluasi program, sebagai pedoman yang konkrit bagi pejabat pelaksana dan sebagai sumber dukungan bagi tujuan itu sendiri.⁸⁷

Hasil penelitian dalam hubungan pelaksanaan alokasi dana desa didasarkan pada ukuran dan tujuan kebijakan dengan pelaksanaan ADD. Dalam hal ini aspek-aspek pelaksanaan alokasi dana desa dapat dipaparkan sebagai berikut:

Kesesuaian dengan kebijakan Bupati mengenai ADD, tidak semua kebijakan ADD dijabarkan dalam bentuk program fisik oleh desa-desa diwilayah Kecamatan Tarik, karena disesuaikan dengan kebutuhan dan skala prioritas masing-masing desa. Sementara berdasarkan ketepatan sasaran masih ada yang tidak dapat menyelesaikan kegiatan yang sudah direncanakan dengan tepat waktu, meskipun demikian ada

⁸⁶ Op.Cit. Budi Winarno. Halaman 112

⁸⁷ AG. Subarsono. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Halaman 102.

juga desa yang melaksanakan kegiatan melebihi dari rencana yang ada.

Efektivitas pelaksanaan alokasi dana desa dengan demikian secara umum dapat dilihat dari pencapaian tujuan. Pertama peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan, pencapaian tujuan ini telah terlaksana secara optimal. Pencapaian tujuan ini menjadi optimal dikarenakan desa-desa di wilayah Kecamatan Tarik adalah desa yang dikategorikan memiliki kemampuan sedang sehingga sangat membutuhkan bantuan dana guna peningkatan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan.

2. Hambatan dan Upaya Penyelesaian

Penelitian ini menemukan beberapa faktor penghambat atau hambatan dalam pelaksanaan kebijakan ADD, terutama di tingkat implementasi di desa Mergosari. Faktor penghambat yang dapat diidentifikasi mencakup:

a. Sosialisasi Kebijakan ADD

Sosialisasi kepada masyarakat mengenai kebijakan ADD dipandang belum memadai karena hanya dilakukan pada perangkat pelaksana, sehingga pemahaman masyarakat mengenai ADD kurang, hal ini akan berakibat pada sulitnya mengajak partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan ADD maupun dalam pengawasan kegiatan terutama pengawasan oleh masyarakat.

b. Kapasitas Sumber Daya Manusia

Sementara itu masih terdapat kelemahan dalam hal sumber daya manusia dimana tingkat kemampuan pelaksana tidak merata, yaitu secara

pendidikan masih rendah sehingga mempengaruhi kemampuan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat. Namun hal ini tidak mempengaruhi pelaksanaan ADD karena adanya kemampuan untuk menggerakkan masyarakat.

Faktor penghambat dalam kaitannya dengan sumber daya manusia berpusat pada rendahnya pendidikan para pelaksana ADD, sehingga pemahaman pelaksana mengenai ADD kurang, serta tidak adanya dukungan yang memadai. Hal ini menimbulkan kurangnya dukungan pengawasan, terutama pengawasan oleh masyarakat sebagai penerima manfaat ADD.

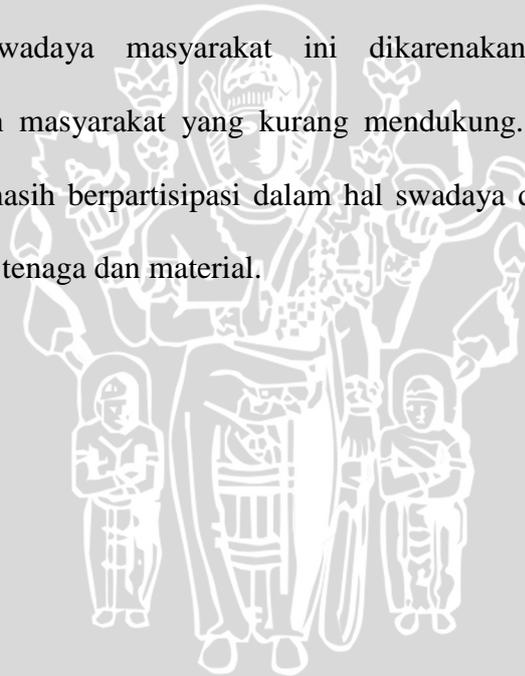
c. Peran Serta Masyarakat

Sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya peran serta masyarakat dinilai kurang memadai akibat kurangnya sosialisasi yang ditujukan bagi masyarakat. Hal ini menyebabkan masyarakat baik secara individu maupun melalui kelembagaan kurang memahami peran serta tugasnya. Dalam hal ini pemahaman masyarakat adalah membantu pelaksanaan secara fisik dari berbagai kegiatan implementasi ADD. Kondisi tersebut menyebabkan tidak ada peningkatan kapasitas masyarakat/lembaga masyarakat yang akhirnya menyebabkan rendahnya peran pengawasan oleh masyarakat.

Peningkatan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan tidak tercapai optimal, karena lembaga kemasyarakatan hanya dilibatkan dalam

penyusunan rencana kegiatan dan pelaksanaan fisik. Sementara itu dalam pelaksanaan dan pengendalian dan proses administratif tidak dilibatkan.

Peningkatan partisipasi swadaya masyarakat dalam program-program lapangan yang dibiayai ADD juga belum optimal khususnya dalam hal pembiayaan. Berdasarkan data yang penulis peroleh dilapangan total pembiayaan partisipatif dari masyarakat mencapai 12,53% dari total dianggarkan untuk pembiayaan daerah, sebesar Rp. 945.056.000,- sementara sisanya berasal dari ADD. Belum optimalnya partisipasi swadaya masyarakat ini dikarenakan karena kondisi perekonomian masyarakat yang kurang mendukung. Namun demikian masyarakat masih berpartisipasi dalam hal swadaya dan gotong royong dalam bentuk tenaga dan material.



BAB V PENUTUP

A. Kesimpulan

Berdasarkan paparan data dan analisis data serta pembahasan yang peneliti lakukan dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut:

1. Pelaksanaan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Tarik khususnya di Desa Mergosari didasarkan pada peraturan Permendagri No. 37/2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Sementara itu peraturan khusus yang menjadi dasar hukumnya adalah Peraturan Bupati Sidoarjo No.9 tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang telah diubah dengan peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009. Aspek-aspek implementatif dapat disimpulkan sebagai berikut:
 - a. Desa Mergosari dapat melaksanakan kebijakan ADD dengan cukup baik dan sesuai dengan peraturan yang mendasari, mencakup berbagai proses yang meliputi penyusunan rencana kegiatan dengan menyusun DURK masing-masing desa yang disampaikan kepada Pemerintah Kabupaten. Setelah memperoleh persetujuan maka secara fisik berbagai usulan kegiatan tersebut diimplementasikan secara bertahap.
 - b. Struktur organisasi pelaksana alokasi dana desa telah dibentuk dengan baik sehingga memberikan garis kewenangan dan tugas serta arah pertanggungjawaban antar fungsi yang jelas. Akan tetapi dalam pelaksanaannya di lapangan pelaksanaan fungsi belum sepenuhnya berjalan, terutama berkaitan dengan pelaksanaan fungsi yang melibatkan

beberapa pejabat pelaksana serta LPMD

- c. Alokasi Dana Desa dilaksanakan secara efektif berdasarkan standar dan tujuan yang mendasari. Implementasi ADD memiliki kesesuaian tujuan dan sasaran dengan kebijakan Bupati mengenai ADD meskipun tidak semua kebijakan dijabarkan dalam bentuk program kerja fisik karena disesuaikan dengan kebutuhan dan skala prioritas masing-masing desa.

2. Hambatan dalam pelaksanaan kebijakan ADD di Desa Mergosari mencakup:

- a. sosialisasi hanya dilakukan pada perangkat pelaksanaan sehingga mengakibatkan kurangnya peran serta masyarakat dalam pelaksanaan maupun pengawasan oleh masyarakat
- b. Kapasitas tenaga pelaksana tidak merata, sehingga mempengaruhi kemampuan mengidentifikasi dan menyelesaikan masalah dengan cepat.
- c. Peningkatan partisipasi swadaya masyarakat dalam program-program lapangan yang dibiayai ADD juga belum optimal khususnya dalam hal pembiayaan. Namun demikian masyarakat masih berpartisipasi dalam hal swadaya dan gotong royong dalam bentuk tenaga dan material.

B. Saran

1. Pemerintah Kabupaten Sidoarjo hendaknya melakukan sosialisasi yang terarah dan tidak terbatas pada perangkat desa atau pihak pelaksana, melainkan kepada seluruh lapisan masyarakat. Hal ini penting mengingat salah satu tujuan ADD adalah peningkatan peran serta masyarakat baik

secara individu maupun melalui kelembagaan swadaya masyarakat. Sosialisasi sangat penting bagi masyarakat untuk memahami apa dan bagaimana peran serta yang akan diberikan. Di samping itu pemahaman masyarakat yang tinggi akan memberikan masukan dalam hal pelaksanaan pengawasan, khususnya pengawasan oleh masyarakat sebagai pihak penerima manfaat sehingga akan memperkecil peluang terjadinya penyelewengan atau pelanggaran penggunaan ADD.

2. Bagi peneliti selanjutnya diharapkan memperluas batasan-batasan yang ada dalam penelitian ini diantaranya mengenai input dan output dalam kaitannya dengan implementasi ADD. Hal ini secara khusus dapat dilakukan dengan memberikan ukuran keberhasilan secara nyata berdasarkan dampak yang dirasakan masyarakat hingga dampak sosial ekonomi yang dirasakan suatu wilayah secara umum. Dalam hal ini dapat dilakukan pengukuran berbagai indikator-indikator sosial ekonomi seperti peningkatan taraf hidup, tingkat pendidikan, peningkatan sarana dan prasarana setelah dilaksanakannya proyek peningkatan daerah yang menggunakan ADD.

DAFTAR PUSTAKA

Abdul Wahab, Solichin. 1997. *Analisis Kebijakan dari Formulasi ke Implementasi Kebijakan Negara*. Bumi Aksara. Jakarta.

Irmayani. 2002. *Peranan Kepala Desa Sebagai Pelopor Pembangunan*. Perpustakaan Digital Universitas Sumatera Utara. Medan.

Islamy, M. Irfan. 1998. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijakan Negara*. Jakarta: Bumi Aksara.

Poerwadarminta, WJS. 1990. *Kamus Besar Bahasa Indonesia*. Jakarta: Balai Pustaka .

Rosady, Ruslan. 2006. *Metode Penelitian Public Relations dan Komunikasi*. Raja. Grafindo Persada. Jakarta.

Situmorang, Viktor M. dan Juhir, Jusuf. 1998. *Aspek Hukum Pengawasan Melekat Dalam Lingkungan Aparatur Pemerintah*. Jakarta: Rineka Cipta.

Soemitro, Roni Hanitijo. 1988. *Metode Penelitian Hukum dan Jurimetri*. Semarang: Ghalia Indonesia.

Subarsono, AG. 2005. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.

Sujamto. 1986. *Beberapa Pengertian di Bidang Pengawasan*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum dan Kebijakan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika.

Winarno, Budi. 2002. *Kebijakan dan Proses Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Media Pressindo.

Peraturan Perundangundangan:

UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Peraturan Pemerintah No.72 tahun 2005 tentang perubahan atas UU No. 32 Tahun 2004

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa

SK Menteri Dalam Negeri Nomor: 140/640SJ tanggal 22 Maret 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa

Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Bupati Sidoarjo No.9 tahun 2008 tentang Pedoman Pengelolaan Alokasi Dana Desa yang telah diubah dengan peraturan Bupati Sidoarjo No.17 tahun 2009

Sumber Internet:

www.departemendalamnegeri.go.id Diakses pada tanggal oktober 2012

Merriam-Webster Dictionary. www.merriam-webster.com. Diakses pada Oktober 2012.

PPDI. 2010. Perspektif Perangkat Desa Dalam Sistem Pemerintah Desa. <http://www.ppdi.co.nr>.

