

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Dengan disahkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa pada tanggal 15 Januari 2014, pengaturan tentang desa mengalami perubahan secara signifikan. Dari sisi regulasi, desa (atau dengan nama lain telah diatur khusus/tersendiri) tidak lagi menjadi bagian dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desa-desa di Indonesia akan mengalami reposisi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan pembangunan dan tata kelola pemerintahannya. Pada hakikatnya UU Desa memiliki visi dan rekayasa yang memberikan kewenangan luas kepada desa di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. UU Desa juga memberi jaminan yang lebih pasti bahwa setiap desa akan menerima dana dari pemerintah melalui anggaran negara dan daerah yang jumlahnya berlipat, jauh diatas jumlah yang selama ini tersedia dalam anggaran desa. Kebijakan ini memiliki konsekuensi terhadap proses pengelolaannya yang seharusnya dilaksanakan secara profesional, efektif dan efisien, serta akuntabel yang didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen publik yang baik agar terhindarkan dari resiko terjadinya penyimpangan, penyelewengan dan korupsi.

Pemerintah dan DPR memiliki komitmen yang kuat terkait kebijakan ini, yang dibuktikan dengan telah disetujuinya anggaran dana desa sejumlah Rp20,7 triliun dalam APBNP 2015 yang akan disalurkan ke 74.093 desa di seluruh Indonesia. Pemerintah menargetkan agar anggaran tersebut dapat segera tersalurkan ke seluruh desa. Selain menerima dana langsung dari Pusat, sumber pembiayaan keuangan desa yang besar juga berasal dari transfer dana pusat melalui APBD yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD). Berdasarkan PP No. 43 tahun 2014, formulasi

perhitungan alokasi dana desa adalah minimal 10% dari dana transfer pusat ke daerah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK). Dengan menggunakan formulasi tersebut, jika menggunakan data dalam Perpres No. 162 tahun 2014 tentang besaran jumlah transfer dana dari pusat ke daerah, maka terdapat potensi antara Rp30-40 triliun dana yang mengalir ke desa dengan menggunakan mekanisme ADD. Dari mekanisme Dana Desa (DD) dan ADD, dana sebesar kurang lebih Rp50-60 triliun akan mengalir ke 74.093 desa.

Untuk membangun basis yang kuat bagi demokrasi, partisipasi rakyat, keadilan, dan pemerataan pembangunan sekaligus memperhatikan kebutuhan masyarakat lokal yang berbeda-beda, pemerintah bersama lembaga legislatif mengesahkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Unsur penting dalam kedua undang-undang ini adalah bahwa penguasa daerah (gubernur, bupati, walikota) harus lebih bertanggungjawab kepada rakyat di daerah. Kecuali itu pemerintah daerah mendapat otonomi yang lebih luas dalam membiayai pembangunan daerah berdasarkan prioritas anggaran mereka sendiri. Dengan demikian diharapkan akan lebih terbuka ruang bagi aparat di daerah untuk merumuskan dan melaksanakan kebijakan pembangunan berdasarkan kebutuhan yang senyatanya.

Ada beberapa hal yang menjelaskan mengapa selama ini banyak kebijakan, program, dan pelayanan publik kurang responsif terhadap aspirasi masyarakat sehingga kurang mendapat dukungan secara luas. Pertama, para birokrat kebanyakan masih berorientasi pada kekuasaan bukannya menyadari peranannya sebagai penyedia layanan kepada masyarakat. Budaya paternalistik yang memberikan keistimewaan bagi orang-orang yang memiliki hubungan dekat dengan birokrat tersebut juga mengakibatkan turunnya kualitas pelayanan publik. Kedua, terdapat kesenjangan yang lebar antara apa yang diputuskan oleh pembuat kebijakan dengan apa yang benar-benar dikehendaki masyarakat (Wahyudi Kumorotomo, 2005 : 7). Kondisi yang mengungkung para birokrat yang sekian lama selalu tunduk kepada pimpinan politis dan kurang mengutamakan pelayanan publik tersebut berpengaruh negatif terhadap akuntabilitas birokrasi publik. Oleh sebab itu, di samping

implementasi peraturan perundangan yang konsisten diperlukan pula reorientasi pejabat publik agar benar-benar menjalankan tugasnya sebagai pelayan publik. Mekanisme checks and balances harus terus dikembangkan diantara lembaga-lembaga pemerintah daerah yang ada, dan yang tidak kalah penting seluruh komponen dalam masyarakat hendaknya lebih berani untuk terus menerus menyuarkan aspirasi mereka kepada birokrasi publik (Wahyudi Kumorotomo, 2005 : 9).

Fenomena-fenomena di masa lalu telah melahirkan konsep pembangunan yang sedikit berbeda di masa sekarang. Pembangunan yang cenderung mengarah pada sentralisasi kekuasaan dan pengambilan keputusan dari atas ke bawah (top-down) kini mulai diminimalkan, dan muncul konsep pembangunan alternatif yang menekankan pentingnya pembangunan berbasis masyarakat (community based development), yang bersifat bottom up dan menggunakan pendekatan lokalitas yaitu pembangunan yang menyatu dengan budaya lokal serta menyertakan partisipasi masyarakat lokal bukan memaksakan suatu model pembangunan dari luar (Zubaedi, 2007 : 10).

Pelaksanaan *local government* memberikan manfaat bagi masyarakat setempat dalam akses mendapatkan pelayanan publik karena lebih dekat dan dianggap lebih mengetahui keadaan *riil* masyarakat setempat dari pada pemerintah pusat. Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 06 tahun 2014 tentang Desa, Pemerintah telah mengakui adanya otonomi yang dimiliki oleh desa dan kepala desa dapat diberikan penugasan ataupun pendelegasian dari pemerintah ataupun pemerintahan daerah untuk melaksanakan urusan pemerintah tertentu.

Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa mencakup urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa. Dengan berubahnya sistem pemerintahan menjadi bersifat desentralistik, daerah memiliki kewenangan yang luas mencakup semua kewenangan pemerintahan, kecuali beberapa kewenangan yang dinyatakan secara eksplisit sebagai kewenangan pemerintah pusat. Selain itu terdapat bidang pemerintahan yang wajib dilaksanakan oleh daerah yaitu pekerjaan umum, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, pertanian, perhubungan, industri dan

perdagangan, penanaman modal, lingkungan hidup, pertahanan, koperasi, dan tenaga kerja. Dari sisi demokratisasi, rakyat menjadi mudah menyalurkan aspirasinya, salah satunya karena dekatnya pemerintah dan wakil rakyat. Kedekatan yang dimaksud adalah dekatnya wewenang dan kekuasaan pemerintah dengan rakyat, dimana sekarang ini keduanya sudah berada ditangan pemerintahan daerah, yang merupakan hasil dari *devolution of power* (devolusi kekuasaan) dan *delegation of authority* (pendelegasian wewenang) dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.

Desa 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. Ini berarti desa merupakan suatu pemerintahan yang mandiri yang berada di dalam sub sistem Pemerintahan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Merupakan suatu kegiatan pemerintah desa, lebih jelasnya, pemikiran ini didasarkan bahwa penyelenggaraan tata kelola desa (disingkat penyelenggaraan desa), atau yang dikenal selama ini sebagai “pemerintahan desa”. Kepala Desa adalah pelaksana kebijakan sedangkan Badan Permusyawaratan Desa dan lembaga pembuat dan pengawas kebijakan (Peraturan Desa). Peran Pemerintah Desa dalam mengelola Pembangunan Desa. Pembangunan masyarakat pedesaan diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dimana mereka mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya bersama. Pembangunan daerah perdesaan diarahkan 1) untuk pembangunan desa yang bersangkutan dengan memanfaatkan sumberdaya pembangunan yang dimiliki (SDA dan SDM), 2) untuk meningkatkan keterkaitan pembangunan antara sektor (Perdagangan, pertanian dan industri) antara desa, antar perdesaan dan perkotaan, dan 3) untuk memperkuat pembangunan nasional secara menyeluruh. Pembangunan di desa merupakan model pembangunan partisipatif yaitu suatu sistem pengelolaan pembangunan di desa bersama-sama secara musyawarah, mufakat, dan gotong royong yang merupakan cara hidup masyarakat yang telah lama berakar budaya wilayah Indonesia.

Pembangunan di desa menjadi tanggungjawab Kepala Desa. Kepala Desa mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan. Kegiatan pembangunan direncanakan dalam forum Musrenbangdes, hasil musyawarah tersebut ditetapkan dalam RKPD (Rencana Kerja Pembangunan Desa) selanjutnya ditetapkan dalam APBDesa. Dalam pelaksanaan pembangunan Kepala Desa dibantu oleh perangkat desa dan dapat dibantu oleh lembaga kemasyarakatan di desa. Konsep dan Definisi Alokasi Dana Desa (ADD). Alokasi Dana Desa (ADD) dan Tujuan Pengelolaannya. Pengelolaan keuangan Alokasi Dana Desa merupakan bagian penting yang tidak dipisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDes. Seluruh kegiatan yang didanai oleh Alokasi Dana Desa direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat desa. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis dan hukum. Lebih lanjut Alokasi Dana Desa dijelaskan dalam PP No. 72/2005, yang menyatakan bahwa salah satu sumber keuangan Desa adalah “bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk desa sekurang-kurangnya 10% (sepuluh per seratus), setelah dikurangi belanja pegawai, yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proposional yang merupakan alokasi dana desa”. Berdasarkan Peraturan Bupati Situbondo Nomor 1 Tahun 2013 tentang Rumusan dan Pedoman Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Kabupaten Situbondo. Tujuan dari Alokasi Dana Desa sebagai berikut :

- a. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan;
- b. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat;
- c. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan;
- d. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan kesalehan sosial;
- e. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat;
- f. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat;
- g. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong-royong masyarakat;

- h. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDes).

Intinya program Alokasi Dana Desa bertujuan mempercepat pembangunan desa dengan alokasi dana yang dikelola langsung oleh masyarakat. Pengelolaan ADD dalam Keuangan Desa (APBDes). Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Permendagri tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya.

Dengan demikian desa dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien. Disamping itu diharapkan dapat diwujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik, yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Oleh karenanya, proses dan mekanisme penyusunan APBDesa yang diatur dalam Permendagri tersebut akan menjelaskan siapa yang, dan kepada siapa bertanggungjawab, dan bagaimana cara pertanggungjawabannya. Untuk itu perlu ditetapkan pedoman umum tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah desa, yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2007. Untuk memberikan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa perlu dilakukan pengaturan. Dengan itu maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri NO.66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBDesa semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat. Dengan Alokasi Dana Desa yang dititikberatkan pada pembangunan masyarakat pedesaan, diharapkan mampu mendorong penanganan beberapa permasalahan yang dihadapi oleh masyarakat desa secara mandiri tanpa harus lama menunggu datangnya program-program dari pemerintah kabupaten.

Dengan adanya alokasi dana desa, perencanaan partisipatif akan lebih berkelanjutan karena masyarakat dapat langsung merealisasikan beberapa kebutuhan yang tertuang dalam dokumen perencanaan di desanya. Konsep pembangunan desa,

pemahaman tentang pembangunan, ditinjau dari tujuan-tujuannya, pembangunan adalah pengharapan akan kemajuan dalam sosial serta ekonomi dan untuk mana setiap negara mempunyai pandangan maupun nilai-nilai yang berlainan mengenai apa yang dimaksud dengan di “harapkan” itu. Makna Pembangunan Desa, Pembangunan masyarakat desa (pedesaan) adalah seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di desa dan meliputi seluruh aspek kehidupan masyarakat, serta dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong. Tujuannya adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa berdasarkan kemampuan dan potensi sumberdaya alam (SDA) melalui peningkatan kualitas hidup, ketrampilan dan prakarsa masyarakat. Pembangunan masyarakat pedesaan diartikan sebagai aktivitas yang dilakukan oleh masyarakat dimana mereka mengidentifikasi kebutuhan dan masalahnya secara bersama. Pembangunan masyarakat desa adalah kegiatan yang terencana untuk menciptakan kondisi-kondisi bagi kemajuan sosial ekonomi masyarakat dengan meningkatkan partisipasi masyarakat. Pakar lain memberikan batasan bahwa pembangunan masyarakat desa adalah perpaduan antara pembangunan sosial ekonomi dan pengorganisasian masyarakat. Pembangunan sektor sosial ekonomi masyarakat desa perlu diwujudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, yang didukung oleh organisasi dan partisipasi masyarakat yang memiliki kapasitas, kapabilitas dan kinerja yang secara terus menerus tumbuh dan berkembang di dalam masyarakat.

Prinsip pelayanan publik harus dilaksanakan oleh jenjang pemerintahan yang sedekat mungkin kepada rakyat. Itu berarti pemerintah desa adalah sebagai ujung tombak pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan, pelayanan publik, dan pemberdayaan masyarakat karena pemerintah desa merupakan tingkat pemerintahan terkecil yang berhadapan langsung dengan rakyat.

Oleh karena itu untuk menunjang pembangunan di wilayah pedesaan, pemerintah pusat mengarahkan kepada beberapa kabupaten untuk melakukan pengalokasian dana langsung ke desa dari APBD-nya. Kebijakan pengalokasian dana langsung ke desa ini disebut sebagai kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD), yang di tingkat nasional diatur dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Dalam Peraturan

Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa pasal 68 ayat 1 poin c, disebutkan bahwa bagian dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% yang pembagiannya untuk setiap desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa. Jadi, Alokasi Dana Desa (ADD) adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten. Adapun tujuan dari Alokasi Dana Desa (ADD) ini adalah untuk :

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya;
2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa;
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa;
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat desa.

Pemerintah mengharapkan kebijakan Alokasi Dana Desa ini dapat mendukung pelaksanaan pembangunan partisipatif berbasis masyarakat dalam upaya pemberdayaan masyarakat pedesaan sekaligus memelihara kesinambungan pembangunan di tingkat desa. Dengan adanya Alokasi Dana Desa, desa memiliki kepastian pendanaan sehingga pembangunan dapat terus dilaksanakan tanpa harus terlalu lama menunggu datangnya dana bantuan dari pemerintah pusat. Pemerintah Kabupaten Situbondo merupakan salah satu dari beberapa kabupaten yang merencanakan dan melaksanakan kebijakan ADD. Pelaksanaan ADD di Kabupaten Situbondo ini didasarkan pada realita bahwa sebagai pilar otonomi daerah, desa semakin membutuhkan pendanaan yang seimbang untuk menjalankan peran yang lebih konkrit dalam pembangunan daerah. Pemerintah Kabupaten Situbondo berharap dengan adanya alokasi dana ke desa, perencanaan partisipatif berbasis masyarakat akan lebih berkelanjutan, karena masyarakat dapat langsung terlibat dalam pembuatan dokumen perencanaan di desanya dan ikut merealisasikannya.

Maka dengan ilustrasi tersebut, penulis mengangkat judul karya tulis ilmiah ini sebagai berikut: Implementasi Program Alokasi Dana Desa di Curah Jeru Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo pada tahun 2015.

1.2 Perumusan Masalah

Adapun mengenai rumusan masalah dalam penulisan karya tulis ilmiah saya ini sebagai berikut :

Bagaimana implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Curah Jeru Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo pada tahun 2015?

1.3 Tujuan Penelitian

Berdasarkan fokus permasalahan yang telah diuraikan diatas, maka tujuan yang ingin dicapai dalam penelitian ini adalah :

- 1) Untuk mengetahui bagaimana pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Curah Jeru Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo pada tahun 2015.
- 2) Untuk mengetahui faktor-faktor apa yang mendukung keberhasilan pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Curah Jeru Kecamatan Panji Kabupaten Situbondo pada tahun 2015.

1.4 Manfaat Penelitian

Berdasarkan tujuan penelitian tersebut diatas maka manfaat dari penelitian ini adalah :

1.4.1 Manfaat Praktis

1. Dapat mengasah kepekaan terhadap kebijakan yang berkembang di dunia sosial dan politik
2. Dapat menjadikan karya tulis ilmiah ini menjadi tolok ukur kemampuan memecahkan masalah
3. Dapat menciptakan kesadaran berpartisipasi politik dalam kesehariannya

1.4.2 Manfaat Teoritis

1. Menambah wawasan bagi khasanah Ilmu Pengetahuan Sosial pada umumnya dan Ilmu Pemerintahan pada khususnya.
2. Dapat memberikan masukan bagi Pemerintah Desa Curah Jeru mengenai pelaksanaan ADD Tahap I dalam program pemberdayaan masyarakat yang telah berlangsung di Desa Curah Jeru, untuk penyempurnaan pelaksanaan ADD pada tahun berikutnya

1.4.3 Manfaat Bagi Peneliti

1. Dapat menerapkan dan mengamalkan ilmu pemerintahan yang telah dimiliki untuk masyarakat.
2. Dapat menjadikan karya tulis ilmiah ini menjadi tolok ukur kemampuan memecahkan masalah
3. Manfaat pribadi bagi peneliti adalah untuk memenuhi persyaratan akademis meraih gelar kesarjanaan pada program studi Ilmu Pemerintahan, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik sekaligus sebagai pembelajaran untuk melakukan penelitian lebih dalam.