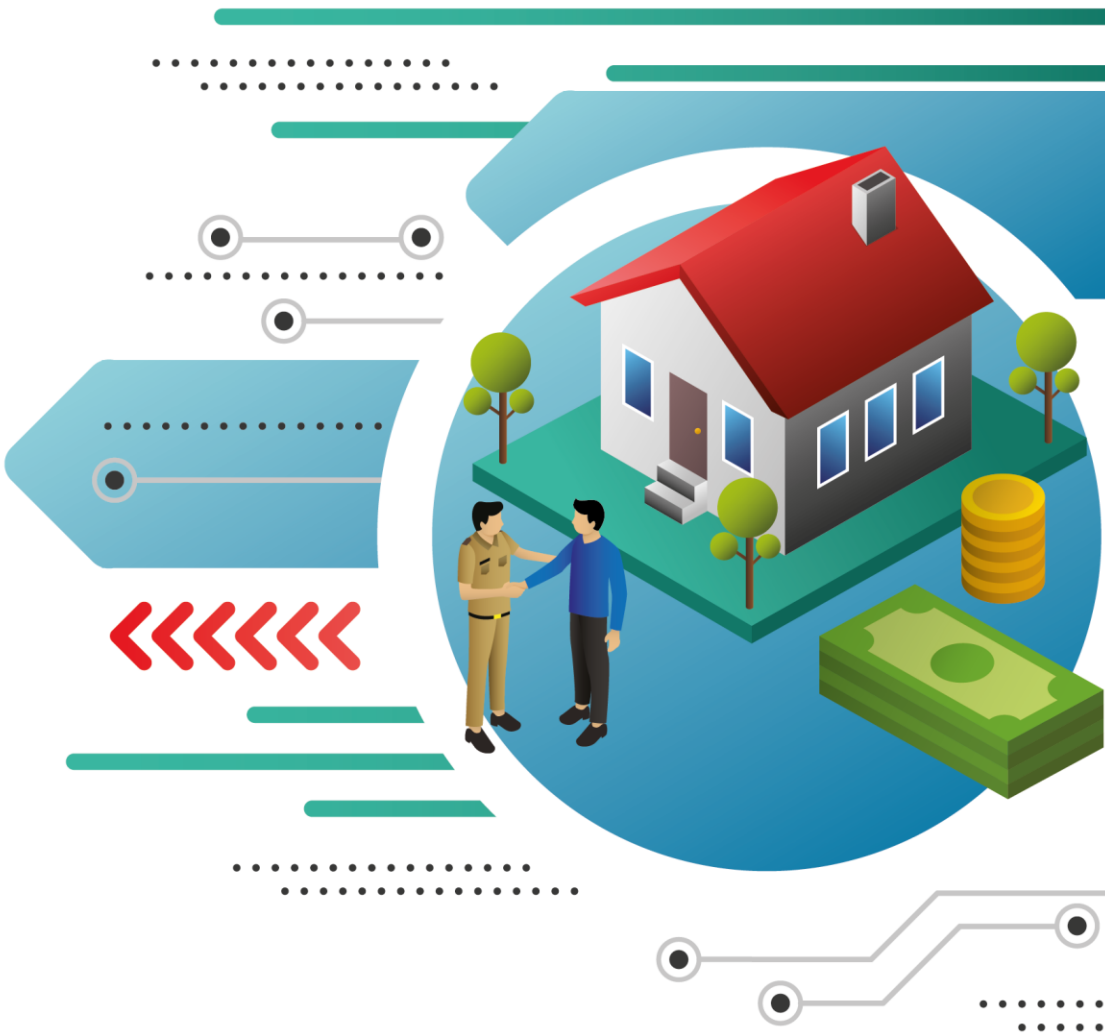


# MODEL IMPLEMENTASI INTERAKSI PEMBERDAYAAN PADA KEBIJAKAN DANA DESA DALAM MEWUJUDKAN KEMANDIRIAN DESA

*Sebuah Tawaran Model Kompromistis*



**Sanksi Pelanggaran Pasal 113**  
**Undang-undang No. 28 Tahun 2014 Tentang Hak Cipta**

1. **Setiap Orang** yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).
3. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf a, huruf b, huruf e, dan/atau huruf g untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 4 (empat) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp1.000.000.000,00 (satu miliar rupiah).
4. Setiap Orang yang memenuhi unsur sebagaimana dimaksud pada ayat (3) yang dilakukan dalam bentuk pembajakan, dipidana dengan pidana penjara paling lama 10 (sepuluh) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp4.000.000.000,00 (empat miliar rupiah).

**Model implementasi interaksi  
pemberdayaan pada kebijakan dana desa  
dalam mewujudkan kemandirian desa  
(Model kompromistis)**

**Dr. H. Lalu Satria Utama, SSTP, M.AP**



# **Model implementasi interaksi pemberdayaan pada kebijakan dana desa dalam mewujudkan kemandirian desa (Model kompromistis)**

**Diterbitkan pertama kali oleh CV Amerta Media**  
**Hak cipta dilindungi oleh undang-undang *All Rights Reserved***  
**Hak penerbitan pada Penerbit Amerta Media**  
**Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa seizin tertulis dari Penerbit**

**Anggota IKAPI**

Cetakan Pertama: Juli 2021

15,5 cm x 23 cm

**ISBN:**

**978-623-6385-01-2**

**Penulis:**

Dr. H. Lalu Satria Utama, SSTP, M.AP

**Editor:**

Eko Pujiyono

**Desain Cover:**

Moushawi Almahi

**Tata Letak:**

Ladifa Nanda

**Diterbitkan Oleh:**

CV. Amerta Media

**NIB. 0220002381476**

Jl. Raya Sidakangen, RT 001 RW 003, Kel, Kebanggan, Kec. Sumbang,  
Banyumas 53183, Jawa Tengah. Telp. 081-356-3333-24

Email: [mediaamerta@gmail.com](mailto:mediaamerta@gmail.com)

Website: [www.penerbitbuku.id](http://www.penerbitbuku.id)

Whatsapp: 081-356-3333-24

Isi di luar tanggung jawab penerbit Amerta Media

# KATA PENGANTAR

Dengan mengucapkan syukur kepada Allah SWT, buku model Implementasi kebijakan untuk meningkatkan Kemandirian desa dapat terselesaikan. Hajat untuk mendalami implemementasi kebijakan program yang digulirkan ke desa adalah niat penulis untuk memperkaya khasanah pengembangan Ilmu Pemerintahan yang sangat erat kaitannya dengan kebijakan publik. Kepedulian pemerintah akan pembangunan desa sungguh menjadi tanggung jawab yang sangat besar, dalam konteks pembangunan nasional. Dinamika pelaksanaan kebijakan pemerintah dalam masyarakat seperti sekarang ini sangat amatlah dinamis, tanpa memperhatikan segenap aspek yang meliputi pelaksanaan kebijakan sungguh kebijakan akan selalu bernasib sama selalu tidak optimal bahkan gagal dalam implementasinya (*lack implementation*).

Isu besar kebijakan Dana Desa sesungguhnya merupakan kemajuan besar dalam tata kelola pemerintahan yang menganut asas desentralisasi meskipun untuk desentralisasi di Indonesia hanya dikenal pada Pemerintah Daerah Kabupaten/ Kota, namun demikian hakekatnya transfer Dana Desa merupakan bentuk desentralisasi fiskal yang ditujukan ke desa. karena APBN sesuai amanat UU harus mengalokasikan Dana yang ditujukan untuk Desa. Amanat tersebut menjadi demikian penting karena jumlah Dana Desa hingga saat ini terus meningkat jumlahnya sejak 2015, bahkan telah mencapai 100 triliun. ini peluang sekaligus tantangan bahkan juga menjadi berbahaya apabila Dana Desa ini tidak dikelola secara tepat.

Banyak penulisan berkaitan dengan dana desa hanya saja menurut penulis dinamika pelaksanaan kebijakan sangat dinamis, dan cepat terutama sebagai pengaruh globalisasi, informasi dan teknologi. Oleh karena itu penulisan ini lebih banyak berkulat pada persoalan proses (interaksi) kebijakan Dana Desa ini, karena

pendekatan kebijakan saat ini tidak lagi satu arah sebagaimana pendekatan kebijakan pada era sentralistik dengan pendekatan *structural efficiency model* (penyeragaman), melainkan dua arah yang setiap proses interaksi menghasilkan *value* yang harus diterjemahkan dalam proses formal kebijakan guna mendapatkan kebijakan yang dapat mensejahterakan dan bisa diterima sebagian besar para pihak.

Akhirnya “tiada gading yang tak retak”, harapan penulis kiranya buku ini dapat bermanfaat bagi pembaca. Terima kasih.

<b>HALAMAN JUDUL</b> .....	<b>i</b>
<b>TENTANG BUKU</b> .....	<b>iv</b>
<b>KATA PENGANTAR</b> .....	<b>v</b>
<b>DAFTAR ISI</b> .....	<b>vii</b>
<b>BAB 1</b>	
Pendahuluan .....	<b>1</b>
<b>BAB 2</b>	
Konsep Pemerintahan .....	<b>13</b>
<b>BAB 3</b>	
Kemandirian Desa sebagai Kinerja Kebijakan.....	<b>53</b>
<b>BAB 4</b>	
Desa Membangun VS Membangun Desa .....	<b>67</b>
<b>BAB 5</b>	
Penyaluran Dan Penggunaan Dana Desa.....	<b>81</b>
<b>BAB 6</b>	
Implementasi Kebijakan Dana Desa dalam Meningkatkan Kemandirian Desa .....	<b>87</b>
<b>BAB 7</b>	
Faktor Konten Implementasi Kebijakan Dana Desa.....	<b>105</b>
<b>BAB 8</b>	
Faktor Konteks Implementasi Kebijakan Dana Desa.....	<b>123</b>
<b>BAB 9</b>	
Model Kebijakan IIP Sebagai Model Kompromistis .....	<b>135</b>
<b>DAFTAR PUSTAKA</b> .....	<b>139</b>
<b>PROFIL PENULIS</b> .....	<b>146</b>

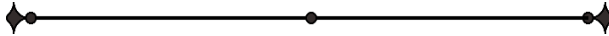
Ku persembahkan untuk istriku tercinta Bini Dewi,  
dan anak<sup>2</sup>ku naufal, ayya dan Al, dukungannya telah  
banyak memberikan ruang kepada mamiq untuk terus  
berkarya...





# BAB 1

## PENDAHULUAN



**N**egara merupakan entitas politik, yang memiliki sistem hukum yang bersifat umum dan suatu pemerintah yang independen, terorganisir, yang mengontrol semua orang yang bermukim pada suatu wilayah tertentu (Hamdi, 2014:1). Banyak pakar menyebutkan bahwa negara berhak memonopoli penggunaan kekerasan (*violence*) atas nama kepentingan bersama, sebagaimana yang dikatakan oleh Henslin, Peter Burnham, dan Weber. Hamdi (2014), dalam kajiannya telah mengutip pendapat Ole Borre dan Michael Goldsmith yang mengatakan:

*“states have always undertaken some function, first, they have had major concern with defence, to protect and promote the territory which the state encompasses. ...a second traditional concern for states, linked to external security, has been law enforcement,...and as states and economics developed, pressure grew for those”*

Artinya: Negara selalu memiliki peranan multifungsi, yang pertama negara berfungsi pokok pada pertahanan untuk melindungi dan menjaga teritorial dari penguasaan negara lain, yang kedua dalam kondisi negara yang aman negara berfungsi menjaga keamanan eksternal melalui penegakan hukum, dan negara melakukan pembangunan ekonomi sebagai bentuk tekanan atau tuntutan kepada negara.

Fungsi negara yang dikemukakan diatas, sesuai dengan perkembangan negara. Negara memiliki tanggung jawab untuk menyejahterakan penduduknya, selanjutnya dalam UUD 1945 juga menyebutkan negara berkewajiban untuk melindungi segenap bangsa,

memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa serta ikut melaksanakan ketertiban dunia. Landasan konstitusi ini mengisyaratkan bahwa pemerintah sebagai manifestasi dari negara menjadi subjek utama dalam proses pencapaian tujuan tersebut, yang artinya tidak bermaksud menomorduakan peran yang lain. Akan tetapi kepada pemerintahlah legalitas kekuasaan rakyat itu diberikan. Pemerintah mempunyai kekuasaan dan kewenangan yang dipergunakan dalam pencapaian tujuan itu. Pembangunan secara teoritik memiliki aspek dan pendekatan yang beragam, dilakukan secara *continue* dan paripurna untuk memenuhi kondisi perubahan yang diinginkan. Pembangunan tidak akan dirasakan kalau hanya menghasilkan manfaat bagi kelompok dan golongan tertentu atau aspek sebagian saja, pembangunan adalah perubahan yang teratur dan positif karenanya pembangunan harus bergerak secara linier dan teratur, bila tidak akan melahirkan permasalahan baru sebagai dampak dari pembangunan itu sendiri yang tidak bisa dikendalikan atau paradoksal, yaitu pembangunan menjadi eksklusif bagi kelompok tertentu saja.

Hakekat diatas menjadi selaras dengan butir ketiga Nawacita yaitu membangun Indonesia dimulai dari desa, hal ini sangat mendasar karena secara demografis sebagian besar penduduk Indonesia masih tersebar lebih besar di wilayah perdesaan. Logika sederhananya jika desa maju maka menjadi penopang bagi kuatnya negara kesatuan.

Kebijakan otonomi mejenjadi peluang bagi daerah untuk menangani dupur mereka sendiri. Ini adalah salah satu pilihan untuk mengatasi ketidakseimbangan baik di tingkat pemerintahan pusat dan kabupaten maupun antar kabupaten. Peristiwa yang terjadi karena pembangunan yang tidak seimbang menyebabkan meningkatnya angka kemiskinan di Indonesia. Data dari badan pusat statistik bulan September tahun 2015 menunjukkan bahwa tingkat kemiskinan di perkotaan sebesar 8,22% sedangkan tingkat kemiskinan di perdesaan mencapai 14,09% ([www.bps.go.id](http://www.bps.go.id)). Sehingga untuk menghadapi permasalahan tersebut, pemerintah menaruh perhatian besar terhadap pembangunan daerah perdesaan.

Perjalanan pengelolaan desa sudah mengalami beberapa kali perubahan mulai Indonesia merdeka hingga saat ini, yaitu mulai orde lama yang di tandai adanya UU No. 22/1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU No. 1/1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, Selanjutnya pada masa orde baru dengan adanya UU No. 5/1975 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah dan UU No. 5/1979 tentang Pemerintahan Desa dan masa reformasi dibentuklah UU No.22/1999 tentang Pemerintahan Daerah, UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah, namun dalam pelaksanaannya dirasa belum dapat mewakili apa yang menjadi keinginan dan kebutuhan desa sehingga UU No.6/2014 tentang Desa lahir sebagai kebijakan *affirmative* (Nata Irawan, 2017) atas tuntutan serta tekanan publik.

Terbitnya peraturan perundang-undangan tentang desa adalah salah satu alternatif untuk mengoptimalkan peranan desa dalam berkontribusi dalam pembangunan negara. Seperti yang kita ketahui bersama bahwa pasca reformasi, Undang-undang Pemerintahan Daerah dinilai belum mewakili harapan desa yang dianggap penting dalam pembangunan nasional. Undang-undang No. 22/1999, yang mengatur tentang desa dianggap kurang memberikan ruang bagi desa dalam berekspresi dan mengembangkan diri. Kesemuanya terkesan mengedepankan desentralisasi untuk pemerintah daerah. Pada pasal 18 ayat (1) UUD NRI 1945 menyatakan bahwa yang memiliki pemerintah desa adalah wilayah, daerah dan kota. Sedangkan Pasal 1 huruf o UU No. 22/1999 melihat bahwa kewenangan mengatur dan mengurus desa menjadi kewenangan daerah otonom. (W. Riawan Tjandra, 2004)

Berdasarkan regulasi di atas, desa memiliki pendapatan yang tidak lagi kecil seperti era sebelumnya, peluang ini harus dapat dioptimalkan oleh desa untuk dapat memberdayakan dirinya (*self empowerment*) agar mampu menjadi *self governing community*, yaitu memiliki kemandirian, kemampuan untuk melaksanakan tugas serta fungsi pemerintahan yang menunjukkan prakarsa pembangunan yang dimulai dari desa. Setiap tahunnya pemerintah pusat telah mengalokasikan dana desa yang selalu meningkat setiap tahunnya hingga pada tahun 2016, pemerintah telah meningkatkan anggaran

dana desa menjadi 46,98 triliun. Selanjutnya pada tahun 2017 pemerintah telah menambah lagi anggaran sebesar 60 triliun (Buku Saku DD, Kemenkeu, 2017).

Begitupun dengan hasil dari evaluasi atas pelaksanaannya, kebijakan dana desa telah terbukti dapat menghasilkan capaian yang dapat berguna untuk masyarakat, yang diantaranya berupa infrastruktur jalan desa 95,2 ribu kilometer; kemudian jembatan sepanjang 914 ribu meter; sarana air bersih 22.616 unit; 2.201 dermaga; 14.957 dan lain-lainnya yang sangat menunjang kehidupan di desa (Buku Saku Dana Desa, Kemenkeu, 2017). Akan tetapi secara nasional, capaian ini belum tuntas dalam implementasinya, masih ada hal-hal yang dapat menjadi penghambat pencapaian dalam implementasi kebijakan, hal tersebut terlihat pada periode 2018, telah tercatat 900 kasus yang menjerat parat perangkat desa di Indonesia yang terindikasi telah menyalahgunakan wewenangnya dalam penggunaan dana desa ([www.merdeka.com](http://www.merdeka.com)). Begitu juga dengan provinsi lain, terdapat permasalahan terkait dengan pelaksanaan DD, misalnya di Jawa Tengah yang dikutip dari [tempo.com](http://tempo.com) yaitu sebagai berikut:

“.....Penyerapan dana desa di wilayah Jawa Tengah masih minim. Pelaksana tugas Kepala Kantor Wilayah Ditjen Perbendaharaan Provinsi Jawa Tengah Yuni Wibawa mengatakan, dana desa sudah tersalurkan sekitar 60 persen masuk di Rekening Kas Umum Daerah atau RKUD. Namun, penyerapannya baru sebesar 128 miliar atau 4,24 persen. "Penyerapannya masih belum optimal. Untuk wilayah Jateng, total pagu dana desa mencapai Rp 6,7 triliyun. Realisasinya, sampai tahap II sudah disalurkan ke RKUD Rp 4,03 triliun, dari RKUD ke Rekening Kas Daerah Rp 3,02 triliun. Penyerapannya di desa baru Rp 128 miliar," ujar Yuni di Semarang, Senin 30 Juli 2018. Yuni mengatakan, pada tahap I penyaluran dana desa di Kas Umum Daerah sekitar 20 persen atau Rp 1,34 triliun. Sementara penyaluran tahap II sebanyak 40 persen atau Rp 2,69 triliun. Data tersebut ia himpun hingga pagi ini, Senin 30 Juni 2018”

Kasus seperti diatas, tidak menutup kemungkinan terjadi di berbagai daerah termasuk di wilayah Nusa Tenggara Barat. Sebagai salah satu provinsi di Indonesia yang memiliki 999 desa, maka menjadi amanah sekaligus tantangan bagi pemerintah untuk mewujudkan pemerataan pembangunan serta kesejahteraan bagi masyarakat, karena saat ini IPM Provinsi NTB masih terbelakang rendah dibanding dengan provinsi yang lainya. Begitupula pertumbuhan ekonomi regionalnya juga masih tergolong rendah di bawah rata-rata tingkat nasional.

Kondisi perdesaan di NTB secara indeks kemandirian, statusnya masih rata-rata berkembang dan tertinggal, sebagaimana yang disajikan pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1.  
Kondisi dan Status Desa di Provinsi NTB

No	Uraian	Status Desa			Jumlah
		Tertinggal	Berkembang	Mandiri	
1.	Jumlah desa	138	755	106	999
2.	Persentase	13,81%	75,58 %	10,61%	100%

Sumber: Buku Indeks Desa, Kemendes PDTT, 2014

Tabel diatas menunjukkan keberadaan desa tertinggal mengindikasikan bahwa desa di NTB masih memiliki pekerjaan besar untuk meningkatkan kemandirian sosial, kemandirian ekonomi dan kemandirian lingkungan. Berdasarkan data IDM (Indeks Desa Membangun) 2017 yang dikeluarkan Kemendes PDTT masih terdapat delapan (8) desa tertinggal atau sangat tertinggal antara lain:1.) Desa Montong Sapah Kecamatan Praya Barat Daya 2.) Desa Ranggagata Kecamatan Praya Barat Daya 3.) Desa Mertak Kecamatan Pujut 4.) Desa Praimeke Kecamatan Praya Tengah 5.) Desa Dakung Kecamatan Praya Tengah 6.) Desa Lekor Kecamatan Janapria 7.) Kecamatan Loang Maka Kecamatan Janapria 8.) Desa Bangket Parak Kecamatan Pujut.

Nilai IDM mencerminkan tingkat Kemandirian desa secara ekonomi, sosial dan lingkungan yang mengasosiasikan tingkat kemampuan desa dalam tiga sektor, hal ini berarti bahwa secara teoritik adanya dana desa yang di salurkan ke desa seharusnya memiliki dampak langsung terhadap peningkatan kemandirian desa termasuk didalamnya penurunan angka kemiskinan. Sebagaimana yang dikatakan (Prasetyanto, 2014) dalam kajiannya yang membuktikan bahwa pertumbuhan perekonomian di negara tirai bambu didukung oleh reformasi keuangan dan perdesaan. Pernyataan tersebut seperti pernyataan yang lainnya yang mengatakan bahwa desentralisasi keuangan telah meningkatkan pembangunan bagi daerah yang masih tertinggal (Martowardojo, 2014).

Merujuk pada penjelasan diatas, seharusnya keberadaan DD sejak efektif dimulai dapat memberikan dampak terhadap penurunan angka kemiskinan di daerah, walaupun tentu harus ada pengkajian tentang berbagai variable yang berkontribusi terhadap penurunan angka kemiskinan. Namun demikian dengan melihat besarnya dana transfer yang ditujukan ke desa sejak tahun 2015, target penurunan angka kemiskinan daerah sebesar 2% (dua per seratus) seharusnya bisa tercapai.

...Klaim Pemprov Nusa tenggara Barat (NTB) dalam menyebut angka kemiskinan yang selalu berkurang, tidak sesuai fakta sebenarnya. Angka kemiskinan tersebut selalu bertambah, disebabkan selama ini selalu bermain target angka, tanpa diiringi kebijakan yang mengarah ke masyarakat. Anehnya, ketika BPS merilis data kenaikan angka kemiskinan, justru disalahkan oleh Pemprov. “Padahal BPS ‘kan lembaga negara yang dipercaya dalam hal angka,” kata anggota DPRD NTB, Raihan Anwar, di Mataram (kicknews.today).

Data Dinas PMPD Kabupaten Lombok Tengah terkait peningkatan dana desa mulai pada 2015-2017. Yaitu pada tahun 2015 sejumlah Rp.20.537.038.067,- sedangkan pada tahun 2016 dialokasikan sebesar Rp. 92.903.644.000,- dan pada Tahun 2017 meningkat menjadi Rp.118.597.175.000 (Dinas PMPD Lombok

Tengah, 2017). Sedangkan angka kemiskinan juga *relative* masih tinggi sebagaimana table dibawah ini:

Tabel 1.2.  
Data Kemiskinan

No	Komponen	Kemiskinan					
		2011	2012	2013	2014	2015	2016
1	Jumlah penduduk miskin (000)	157.98	148.15	145.15	145.18	147.94	145.370
2	Prosentase penduduk miskin	18.14	16.72	16.02	16.03	16.26	15,80
3	Indeks kedalaman kemiskinan	2.68	2.71	2.32	2.49	3	3
4	Indeks keparahan kemiskinan	0.63	0.68	0.5	0.55	0.87	0.87
5	Garis kemiskinan (Rp/Kap/bulan)	267.142	258.665	306.311	319.518	335.286	357.337

**Sumber.** BPS-Loteng, Tahun 2015.

Begitu juga dengan IPM yang tercermin dari capaian pendidikan, pelayanan kesehatan dan kemampuan daya beli. Padahal desentralisasi keuangan dan transfer DD sesungguhnya dihajatkan untuk mengentaskan kemiskinan dalam arti yang luas (alamiah, struktural, dan fungsional) melalui proses pemberdayaan (*empowering*). Kondisi tersebut sesungguhnya menjadi salah satu indikator bahwa efektifitas kebijakan yang bertujuan untuk pengentasan kemiskinan (*poverty Allevation*) masih belum optimal.

Dengan angka IPM yang cukup rendah dibandingkan dengan daerah lain di NTB, yaitu peringkat Sembilan (9) dari sepuluh (10) Kabupaten dan Kota di NTB (Laporan Bappeda Prov NTB, 2016). Sesuai dengan Angka IPM yang rendah, dari sejak pelaksanaan kebijakan dana desa tahun 2015 hingga penyusunan penelitian ini diangkat 2018, belum ada Desa Maju atau Mandiri, kebanyakan masih berstatus sebagai Desa Berkembang, bahkan masih terdapat delapan Desa Tertinggal atau Sangat Tertinggal (Sumber: Data TAPM Kab. Lombok Tengah, Tahun 2017).

Selanjutnya penulis berfikir bahwa program ini masih menemui banyak kendala atau hambatan sehingga belum memberikan dampak yang baik dalam hal peningkatan kesejahteraan dan kemakmuran masyarakat. Adapun hambanya *pertama*, program yang dijalankan dirasa tidak menjadi solusi yang solutif dari permasalahan yang ada, *kedua*, program yang dijalankan masih menemui hambatan dalam implementasinya seperti persoalan sinergi dan koordinasi (Danial, 2018), *Ketiga*, faktor geografis dan bencana alam, *keempat* lemah monitoring dan evaluasi, sehingga adanya program tidak memberikan efek pembelajaran dalam penyempurnaan peraturan.

Sehingga kendala tersebut sebagai penyebabnya kecilnya persentase capaian dalam implementasi anggaran dana desa, hingga hal ini diangkat oleh penulis. Terdapat 19 kasus perangkat desa yang harus berurusan dengan hukum dengan dugaan penyalahgunaan dana APBDes, bahkan ada yang sudah dijatuhi pidana kurungan. Sebagai contoh Liputan Radar Lombok 12 Nopember 2018 kasus di Desa Pengembur Kecamatan Pujut Kabupaten Lombok Tengah sebagai berikut:

...”Pengembalian yang dilakukan oleh mantan bendahara desa tersebut atas dasar temuan dari inspektorat dalam kasus dugaan korupsi yang ditangani oleh kejaksanaan. Pengembalian tersebut dikatakan juga itu atas inisiatif mantan bendara itu sendiri. Jumlah kerugian negara yang dikembalikan oleh mantan Bendahara Desa Pengembur hari ini Rp 186 juta lebih,” ujar Kasi Pidsus Kejaksanaan Negeri Praya Hasan Basri di kantornya. Dijelaskan, jumlah keseluruhan temuan yang menjadi kerugian negara dalam kasus laporan penyimpangan anggaran dana desa tahun 2017 di Desa Pengembur itu sebesar 600 juta lebih. Temuan itu merupakan hasil audit yang dilakukan oleh Inspektorat karena ada berapa program pembangunan yang diduga laporannya fiktif (kicknews.today).

Desa Tumpak Kecamatan Pujut Kabupaten Lombok Tengah, juga mengalami persoalan terkait dengan dan APBDes baik dana desa maupun alokasi dana desa.



...Praya (Suara NTB) – Setelah menuntaskan kasus korupsi Alokasi Dana Desa yang melibatkan Kepala Desa Tumpak Kecamatan Pujut, Kejaksaan Negeri (Kejari) Lombok Tengah (Loteng) kini kembali melakukan penyelidikan terhadap dugaan korupsi ADD desa setempat. Dengan Pelaksana Tugas (plt) Kades Tumpak, diduga terlibat. Demikian diakui Kasi. Pidsus Kejari Loteng, Hasan Basri, SH., MH., Sabtu, 17 Juni 2017. Dikatakannya, Kejari Loteng kembali membuka penyelidikan terhadap dugaan korupsi ADD Desa Tumpak, setelah menerima hasil audit Inspektorat Loteng tahun 2016. Dimana ada 900 juta dana desa yang tidak bisa dipertanggungjawabkan penggunaannya oleh Plt. Kades Tumpak. Dari sekitar Rp 1,2 miliar lebih ADD Desa Tumpak yang dikelola ([www.suarantb.com](http://www.suarantb.com)).

Hal di atas menunjukkan terdapat persoalan yang serius berkaitan dengan sisi akuntabilitas pada pengelolaan dana desa. Dilihat dari sisi aktivitas implementasi kebijakan merupakan tahapan-tahapan yang meliputi, pertama, *Organization*; yaitu: The establishment or rearrangement of resources, units, and methods for pitting a policy into effect. Kedua, *Interpretation*; the translation of language (often contained in a statute) into acceptable and feasible plans and directives. Ketiga, *Application*; The routine provision of service, payments, or other agree upon objectives or instruments. (Jones,1997). Dalam banyak literatur organisasi misalnya (Mintzberg, 1979), membagi dalam bagian utama organisasi (Strategic apex, techno structure, support staff, middle line dan operating core), dimana struktur organisasi dipengaruhi oleh lingkungan, teknologi, dan tugas serta pilihan strategi (Rainey, 2002).

Keterkaitan antara struktur dengan perilaku dalam organisasi (Melcher (1994:19-22) menjadi sinyalemen pelaksanaan dana desa di pemerintah desa. Selain faktor kualifikasi dan kompetensi yang tidak memadai sebagaimana stigma yang melekat pada desa. Hal ini tentu sangat berkaitan dengan rata-rata pendidikan kepala desa/perangkat desa dan seberapa tinggi pemahaman mereka terhadap ketentuan/peraturan yang merupakan produk hukum turunan dari UU 6 Tahun 2014, yang kita ketahui cukup banyak terdiri dari Peraturan

Pemerintah (PP) dan Peraturan Menteri, belum termasuk peraturan arahan kepala daerah sebagai juklak juknis pengelolaan dana desa pada level Kabupaten yang membutuhkan prinsip kehati-hatian dalam pengelolaannya sebagaimana asas pengelolaan keuangan negara.

Pada implementasi kebijakan dana desa dilihat dari keberadaan UU 6 tahun 2014 yang lahir pada Bulan Oktober 2014, pelaksanaannya tidak dipersiapkan dengan baik dalam rentang waktu yang cukup pendek karena sejak Januari 2015 UU ini mulai berlaku, sehingga tuntutan pelaksanaan UU ini menjadi tidak dapat di akselerasi dengan cepat (*low adaptive*) oleh kabupaten/desa, hal ini terlihat pada pola penyusunan Rencana Kerja Tahunan Desa (RKPDDes) yang tidak menempatkan Dokumen Rencana Jangka Menengah Desa (RPJMDes) sebagai filosofi dasar dalam menyusun rencana kerja tahunan (RKPDDes), situasinya adalah terjadi penetapan persyaratan pencairan tahapan DD harus menyerahkan RPJMDes terlebih dahulu, sehingga desa menyusun RPJMDes terkesan sekedar memenuhi tuntutan formalitas semata (Laporan TAPM, 2015). Kekhawatirannya hal tersebut dapat berpotensi mengabaikan sisi efektifivitas dan efisiensi pencapaian sasaran dan tujuan yang ingin dicapai. Belum lagi yang tidak kalah penting dapat mengabaikan sisi—sisi akuntabilitas, transparansi dan deliberasi (demokratis).

Semangat berdemokrasi dengan regulasi UU desa harusnya dapat dimaknai sebagai ruang yang luas untuk melakukan perubahan yang besar di desa, asas rekognisi dan asas subsidairitas menjadi dua asas yang strategis yang mendudukkan desa pada posisi otonomi yang luas dan bertanggung jawab. Dinamikanya terlihat pada pemilu kades serentak pada bulan oktober 2018 sebanyak 96 desa melakukan pemilihan, dengan rata-rata calon berjumlah lima ( 5 ) calon kepala desa dimana Pemerintah Kabupaten terpaksa membatasi maksimal 5 calon, oleh karena banyaknya pendaftar menjadi calon kepala desa, ini menjadi fenomena yang menarik bahwa semangat untuk membangun desa menjadi demikian tinggi, akan tetapi harus mampu dikelola dengan baik, sebab apabila tidak, semangat membangun malah akan menjadi bumerang apabila konflik antar calon kepala desa menimbulkan gesekan berkepanjangan pada masyarakat karena terpecah oleh situasi dukung mendukung yang dapat menghambat proses pembangunan. Oleh karenanya pendidikan politik dan

penanamam nilai diperlukan dalam kehidupan sosial. Keterbukaan dan akses ke pengambil keputusan (*decision maker*) yang terbatas bagi masyarakat menandakan kemunduran besar bagi pertumbuhan demokrasi (USAID untuk Donor *Working Group On Decentralization*, 2006).

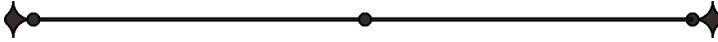
Melihat kondisi di atas, penulis akan mengulas pembahasan untuk mengetahui sistem atau implementasi dan mengukur capaian, serta faktor apakah yang menjadi penentu capaian akan implementasi kebijakan dana desa selain itu juga untuk mengetahui strategi yang paling tepat. Langkah pengujian terhadap strategi adalah upaya untuk memecahkan masalah (*problem solving*) yang ada di desa. Sementara itu pembahasan terhadap pelaksanaan peraturan adalah tidak semata-mata hanya membahas mengenai pelaksanaan program atau kebijakan yang telah diterima, melainkan melihat hal baru (*new demands*) yang bisa saja muncul, sehingga harus ditransformasikan dalam mekanisme perumusan kebijakan (*policy fomulation*). Sebagai konsekuensinya kebijakan yang awal (semula) harus direvisi atau bahkan diganti jika diperlukan (Muchlis, Hamdi, 2014).

Berbagai masalah yang diuraikan diatas, maka fokus pembahasan dalam buku ini adalah Implementasi Kebijakan dana desa, pengelolaan dana desa khususnya yang terkait dengan Bab 8 Pasal 72 tentang pendapatan desa. Konsep “desa membangun” (desa sebagai subjek utama dalam pembangunan yang memberikan kewenangan kepada desa mulai dari merencanakan, melaksanakan, monitoring dan evaluasi secara mandiri berdasarkan inisitaif lokal, prakarsa masyarakat dan pemerintah desa) konsep tersebut merupakan paradigma dalam pendekatan pembangunan desa untuk dikaji, *Pertama*, pola pelaksanaan dana desa yang ditujukan untuk kemandirian desa, yaitu kondisi dimana entitas desa secara kemampuan telah mampu mengurus kepentingan dan kebutuhannya sendiri (*self governing community*) diantaranya: (1) pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat; (2) pembangunan sarana dan prasarana atau infrastrutur desa; (3) pengembangan potensi perekonomian desa; (4) pemanfaatan SDA dan lingkungan yang berkelanjutan; dan *Kedua*, implementasi kebijakan dengan melihat anatomi kebijakan yang terdiri atas, konten, konteks dan Proses implementasi kebijakan dana desa.



## BAB 2

# KONSEP PEMERINTAHAN



**Ilmu pemerintahan** adalah “ilmu yang mempelajari bagaimana memenuhi dan melindungi kebutuhan dan tuntutan tiap orang akan jasa publik dan layanan sipil, dalam hubungan pemerintahan, (sehingga dapat diterima) pada saat dibutuhkan oleh yang bersangkutan”) Ndraha, (2011) Pemerintahan dalam pengertian luas mempunyai arti bahwa memiliki kewenangan untuk memelihara perdamaian dan keamanan negara. “De bestuurswetenschap waaronder het verstaat de wetenschap die zich bezighoudt met de wijze waarop de openbare dienst is ingericht en functioneert, intern en naar tegenover de burgers”(H.A.Brasz, 1975).

Oleh karena itu angkatan perang harus dapat dikendalikan oleh pemerintah, selain itu pemerintah juga perlu mempunyai power dalam lembaga legislatif dalam arti keterlibatan dalam pembuatan undang-undang, dan selain itu pemerintahan juga harus mempunyai kekuatan keuangan dan kemampuan untuk mencukupi keuangan masyarakat dalam rangka membiayai negara dalam penyelenggaraan peraturan, hal tersebut dalam rangka untuk kepentingan negara (C.F.Strong,1960). Mac Iver, (1947) mengungkapkan sebagai ilmu tentang bagaimana manusia dapat diperintah (a science of how men are governed ), artinya pemerintahan itu sebagai organisasi dari orang-orang yang mempunyai kekuasaan bagaimana manusia itu bisa diperintah “Government is the organization of men under authority...how men can be governed.”

Menurut Ermaya Suradinata, ilmu pemerintahan merupakan disiplin ilmu yang terkait erat dengan penyelenggaraan sistem pemerintahan.

“Secara etimologi, pengertian ilmu pemerintahan dapat dibagi dua, yaitu pengertian ilmu dan pengertian pemerintahan, ilmu berarti suatu pengetahuan yang diperoleh secara etimologis dan berlaku universal. Sedangkan pemerintahan adalah proses kegiatan pemerintahan, kegiatan lembaga-lembaga publik dalam fungsinya untuk mencapai tujuan negara.”

Apabila kedua pengertian itu disatukan, Ermaya Suradinata (1998), maka pengertian tentang ilmu pemerintahan yaitu sebagai berikut:

“suatu pengetahuan yang mempelajari proses kegiatan lembaga-lembaga publik dalam fungsinya untuk mencapai tujuan negara, dimana pengetahuan di dapat melalui suatu metodologi ilmiah dan berlaku universal. Secara konseptual, ilmu pemerintahan adalah ilmu yang mempelajari tentang cara pengaturan lembaga-lembaga publik dan bagaimana lembaga-lembaga itu difungsikan, baik yang bersifat intern, maupun ekstern yang ditujukan untuk kepentingan warga. Pendekatan materi disiplin merupakan karakter utama dari ilmu pemerintahan dalam menelaah gejala pemerintahan. Pendekatan ini lahir sebagai penyempurnaan dari pendekatan interdisiplin yang sebelumnya dipergunakan.”

Pendapat yang dikemukakan oleh Suradinata dapat disimak dua hal pokok yang terkait dengan penyelenggaraan pemerintahan yaitu ilmu pengaturan dan optimalisasi peranan lembaga publik. Menurut penulis artinya substansinya adalah merupakan objek material dari ilmu pemerintahan sedangkan bagaimana lembaga-lembaga itu difungsikan merupakan sistem tata kelola pemerintahan.

Selaras dengan Ngadisah (dalam Simangunsong, 2016) mendefinisikan ilmu pemerintahan yaitu ilmu yang mempelajari tentang penstrukturan dan pengelolaan aktivitas-aktivitas pemerintahan dan dampaknya terhadap hubungan antara pemerintah dengan rakyat dan lingkungannya. Menurut penulis kata penstrukturan dapat dimaknai sebagai suatu proses pengaturan dan adanya aktivitas pemerintahan yang memberi dampak kepada

hubungan antara pemerintah dengan rakyat dan lingkungannya. Hal tersebut bermakna bahwa apa saja yang dilakukan oleh pemerintah akan memberi efek terhadap kualitas hubungan pemerintah itu sendiri. Dalam arti apabila tata kelola yang dilakukan oleh penstrukturan dan aktivitas pemerintahan itu memenuhi standar, maka akan dipastikan ada kepuasan, terutama dalam fungsi pemerintah sebagai pemberi layanan dan begitu pula sebaliknya. Dalam konteks ini tata kelola memegang peranan penting.

World Bank mengatakan bahwa *good governance* atau tata kelola pemerintahan yang baik yaitu dilihat dari sistem penyelenggaraan manajemen yang bertanggung jawab yang berlandaskan dan menjunjung tinggi prinsip demokrasi, selain itu juga untuk menghindari kesalahan dalam mengalokasikan investasi serta untuk mencegah korupsi, dengan menciptakan *legal* dan *political framework*. Tata kelola pemerintahan atau *good governance*, pada umumnya dipahami sebagai suatu hal yang berhubungan dengan langkah-langkah, upaya dan tindakan mempengaruhi permasalahan umum (Sedarmayanti, 2003).

Selanjutnya jika ditinjau dari sudut pandang fungsional atau pemerintah, dari segi *governance*, ada dua kemungkinan yaitu pemerintah telah berfungsi secara baik dalam mencapai tujuan atau justru sebaliknya telah terjadi in-efisiensi. Maka dari itu diperlukan: 1) *Economic Governance*, yang meliputi pengambilan peran dalam memutuskan suatu kebijakan keputusan yang mengakomodir terhadap kesetaraan, kualitas hidup dan kesejahteraan 2) *Administrative Governance*, adalah sistem pelaksanaan suatu proses kebijakan, yang meliputi faktor-faktor diantaranya; Perencanaan (*planning*), mengorganisasikan (*organizing*), pelaksanaan (*Actuating*) dan pengawasan (*Controlling*). 3) *Political Governance*, adalah tahapan/proses keputusan untuk formulasi kebijakan

Bersandarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintahan sebagai organisme hidup, maka organisasi pemerintahan memiliki interaksi antara dirinya dengan lingkungannya secara dinamis, konteks inilah yang dimaknai sebagai Ekologi Pemerintahan oleh Ndraha (dalam Wasistiono, 2011) “yaitu cabang ilmu pemerintahan yang mempelajari pengaruh lingkungan ruang-waktu terhadap

pemerintahan, baik sebagaimana adanya (*das sein*) maupun sebagaimana diharapkan (*das sollen*)”.

Secara epistemologi, mempelajari Ilmu Pemerintahan sekaligus merupakan metode/teknik untuk menganalisis gejala/peristiwa pemerintahan yang terjadi (Wasistiono, 2014). Ada beberapa pendekatan diantaranya pendekatan sistemik, yang terdiri atas analisis hierarki sistem dan analisis sistem secara fungsional. Pendekatan Analisis Hierarkhis sistem melihat bahwa sistem pemerintahan mulai dari supra sistem sampai sub—sub sistem yang terkecil dengan menguraikan dan memahami kedudukan dan fungsi masing—masing dalam sebuah sistem pemerintahan nasional, dapat menggambarkan dan di eksplorasi perilaku dan peran dan fungsi setiap jenjang pemerintahan, pemahaman ini akan memberikan rasa harmonis dan dinamis yang dilandasi perasaan saling percaya, karena pemerintahan adalah bisnis kepercayaan. Sedangkan analisis sistem secara fungsional, adalah teknik yang melihat secara keseluruhan (sistemik) komponen sistem itu sendiri untuk dapat memahami secara detail fungsi dari masing-masing komponen.

Sementara menurut Rasyid (2007:79) makna pemerintahan adalah tahapan dalam tindakan untuk memelihara, menegakkan keadilan, dan menjamin perlakuan adil berdasarkan hukum bagi warga negara, serta memberikan pelayanan untuk sebuah kemajuan bersama. Dengan demikian, tujuan dibentuknya pemerintahan adalah untuk menciptakan kondisi bagi masyarakat yang dapat dimanfaatkan dalam mengembangkan kreatifitasnya dan memberiakan pelayanan demi mencapai perubahan yang lebih baik, oleh karenanya menurut Rasyid (2007:11-13) tugas pokok pemerintahan ada tujuh(7) bidang yaitu:

***Pertama***, menjamin keamanan suatu Negara dari kemungkinan terburuk dan melakukan mitigasi agar tidak terjadi pemberontakan atau kudeta yang ingin menggulingkan pemerintahan yang sah.

***Kedua***, menciptakan ketertiban bagi seluruh masyarakat serta menjamin agar dinamika perubahan yang terjadidi dalam masyarakat dapat berjalan secara damai.



***Ketiga***, menerapkan perlakuan yang adil kepada setiap warga masyarakat tanpa ada perbedaan status apapun yang melekat pada diri mereka. Adanya kepastian dan jaminan akan keadilan ini harus tercermin melalui aktifitas yang nyata dan dibuktikan secara optimal, dan diterapkan secara adil, serta dimana terdapat perselisihan dapat diselesaikan dengan damai.

***Keempat***, melaksanakan pekerjaan umum yang diantaranya memberi pelayanan terhadap bidang-bidang yang tidak dimungkinkan dikerjakan oleh lembaga bukan pemerintah, akan tetapi akan lebih baik jika dikerjakan oleh pemerintah. Bidang ini diantaranya mencakup pembangunan infrastruktur, menyediakan fasilitas pendidikan, pelayanan kesehatan, penyediaan air bersih, transportasi umum dan ketersedianya peralatan kegawat daruratan misal pemadam kebakaran.

***Kelima***, melakukan upaya-upaya yang dapat meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat, membantu tidak mampu dan memelihara orang-orang disabilitas atau berkebutuhan khusus, panti jompo dan anak-anak yang kurang beruntung, melakukan pendampingan pada masyarakat agar timbul jiwa kemandirian sehingga produktif dalam kesehariannya

***Keenam***, menerapkan kebijakan ekonomi yang bermafaat bagi masyarakat luas, sehingga berdampak secara nasional seperti mengendalikan laju inflasi, terbukanya lapangan kerja, meningkatnya bidang perdagangan domestic antar bangsa, serta kebijakan lain yang secara langsung menjamin peningkatan ketahanan ekonomi, negara dan masyarakat.

***Ketujuh***, mengimplementasikan kebijakan untuk pemeliharaan sumber daya alam dan lingkungan hidup, seperti air, tanah, dan hutan. Pemerintah juga berkewajiban mendorong kegiatan penulisan dan pengembangan untuk pemanfaatan sumber daya alam dengan mengutamakan keseimbangan antara eksploitasi dan reservasi.

Melihat tujuh bidang layanan pemerintahan diatas, sangat jelas menggambarkan bahwa begitu besar dan kompleks tanggung jawab yang diemban oleh pemerintah. Sehingga pemerintah harus memiliki badan-badan eksekutif, manajemen tata kelola, dan seperangkat aturan main (regulasi).

Kebijakan menurut James A. Anderson ( 2003:2 ) sebagai berikut: “...*a relatively stable, purposive course of action followed by an actor or set of actors in dealing with a problem or matter of concern.*” (...suatu yang relatif stabil, tindakan yang senyatanya diikuti oleh aktor atau sekelompok aktor sehubungan dengan adanya masalah yang menjadi perhatian). Dalam konsep ini menjelaskan bahwa perhatian kita dalam mempelajari suatu kebijakan seharusnya ditujukan pada apa yang menjadi suatu fakta yang telah bukan sekedar apa yang diinginkan. Lebih lanjut dikatakan James E Anderson (2003:3) “*this definition focuses on what is actually done instead of what is only proposed or intended; public policies are those developed by governmental bodies and officials.*” Definisi ini berfokus dengan apa adanya sesuai dengan yang telah dilakukan. Kebijakan publik adalah peraturan yang ditentukan oleh badan atau pejabat pemerintah. Dampak/Implikasi dari pengertian tentang kebijakan negara adalah: 1) bahwa kebijakan itu benar-benar dilakukan oleh pemerintah, 2) kebijakan publik itu pasti memiliki target/tujuan tertentu; 3) kebijakan itu menggambarkan karakteristik pejabat pemerintah; 4) keinginan untuk melakukan suatu hal atau mengungkapkan akan melakukan suatu hal; 5) bahwa kebijakan publik itu bisa bernilai positif yaitu merupakan tindakan-tindakan pemerintah pada permasalahan yang ada, atau sebaliknya bernilai negatif dalam artian adanya keputusan dari pemerintah untuk tidak melakukan apapun; dan 6) bahwa kebijakan publik sekurang-kurangnya dalam arti yang bernilai positif yang selalu berlandaskan pada perundang-undangan yang bersifat otoritatif.

Regulasi inilah yang kemudian menjadi output yang wajib dimiliki dan dihasilkan oleh pemerintah yang kemudian kita sebut sebagai kebijakan publik. Hal inilah yang menurut para ahli menyatakan eratnya keterkaitan antara pemerintahan dan kebijakan publik. Begitu juga Thomas Dye (1972:1), lebih luas menafsirkan kebijakan sebagai “*whatever government choose to do or not to do*” (apa yang dilaksanakan dan tidak ingin dilaksanakan oleh pemerintah adalah suatu

kebijakan). Dengan demikian peran kebijakan publik dalam tata kelola pemerintahan memiliki peran yang penting dalam mengatur, mengarahkan dan mempengaruhi kehidupan masyarakat. Pun demikian halnya kebijakan pemerintah melalui UU 6 tahun 2014 yang berimplikasi pada sumber pendapatan desa berupa DD merupakan salah satu contoh kebijakan publik yang dapat mempengaruhi baik langsung/tidak langsung terhadap kehidupan masyarakat, khususnya masyarakat desa sebagai kelompok sasaran (*target group*) dari UU 6 tahun 2014.

## **Konsep Desentralisasi pada Pemerintahan Desa**

Pierre dan Peters (2000) berpendapat bahwa mulai tahun 1980 an sampai 1990 di anggap terjadi penurunan kontribusi atau peran negara, hal ini hampir menyeluruh diberbagai belahan dunia. Begitupun keadaan yang terjadi di Indonesia, kita masih ingat betul bagaimana gelombang perubahan, yang telah merubah tatanan pemerintahan secara besar-besaran mulai dari paradigma terhadap sistem pemerintahan, masa sebelumnya telah memposisikan masyarakat dalam sudut pandang yang masih sempit kemudian berubah menjadi konsep desentralisasi. Gagasan ini muncul sebagai akibat dari adanya pola yang sudah ada hampir diseluruh dunia yang memperlihatkan dan mengarah pada sektor ekonomi lingkungan atau pemberdayaan masyarakat di tingkat daerah dengan memberikan ruang bagi warganya untuk berpartisipasi serta upaya memperbaiki komunikasi publik kaitannya dengan kecepatan, efektif, dan efisien dalam memberikan pelayanan (Bertucci dan Senese, 2007:43).

*Its impossible to standarize the use of the word desentralization by looking to give implication that would be acetable universallly* (Meenaksundaram, 1999:55), selanjutnya ia juga mendefinsikan bahwa sulit untuk mencirikan suatu desentralisasi, yang sebagian besar diakui atau dipahami sebagai desentralisasi. Frasa ini juga diungkapkan Montgomery (1983:231), desentralisasi lebih sebagai seni, “*decentralization is more a craftsmanship than science*”.

*Decentralization involves the delegation of power to lower level in territorial hierarchy, whether hierarchy is one of governments within a state or offices within a large scale organization* (Smith, 1985:1). Menurut Maddick desentralisasi merupakan “ *the legal conferring of powers discharges specified or residual functions upon formally constituted local authorities* (Hoessein,2000:10). Dikatakan lebih lanjut bahwa desentralisasi sebenarnya mengandung dua elemen yang berkaitan, yaitu pembentukan daerah otonom dan penyerahan kekuasaan secara hukum untuk menangani bidang-bidang pemerintahan tertentu, baik yang dirinci maupun yang dirumuskan secara umum.

Secara definisi dapat dikelompokkan menjadi dua, yaitu perspektif administratif dan perspektif politik. Perspektif desentralisasi politik menerjemahkan desentralisasi sebagai devolusi kekuasaan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah; sedaangkan perspektif desentralisasi administratif di artikan sebagai pendelegasian wewenang administratif dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah (Gayatri, 2007). Namun demikian smith (1985) mengungkapkan bahwa desentralisasi mencakup beberapa elemen ketika desentralisasi didefinisikan sebagai penyerahan wewenang, yakni pertama, desentralisasi memerlukan pembatasan area, yang bisa didasarkan pada tiga hal, yaitu pola spasial kehidupan sosial dan ekonomi, rasa identitas politik, dan efisiensi pelayanan public yang bisa dilaksanakan. Kedua, desentralisasi meliputi pula pendelegasian wewenang, baik itu kewenangan politik maupun birokratik.

Batasan desentralisasi diatas, acapkali mencakup konsep *devolution* dan *deconsentration* (pustaka Inggris) sedangkan pustaka Amerika mencakup konsep *political decentralization* dan *administrative decentralization*, yang pertama menjadi padanan devolusi dan yang kedua menjadi padanan dekonsentrasi. Kemudian sejak 1980-an konsep desentralisasi mempunyai arti yang lebih luas. Konsep tersebut mencakup sub konsep devolusi, dekonsentrasi delegasi, dan privatisasi (Cheema dan Rondinelli1983; Rondinelli Nellis dan Cheema, 1983; Jha dan Mathur, 1999; dalam Hoessein,2001:2). Menurut Cohen dan Peterson (1999) konsep *privatization* dapat digolongkan ke dalam sub konsep *delegation*. Sehingga konsep desentralisasi hanya mencakup sub konsep *devolution deconcentration* dan *delegation* (Hoessein, 2001:2-3).

Hoessein (2001:2) melihat dari perspektif sistem pemerintahan Indonesia, menilai *devolution* sebagai padanan desentralisasi, *deconcentration* sebagai padanan dekonsentrasi dan *delegation* sebagai padanan desentralisasi fungsional. *Devolution* berkaitan erat dengan konsep *local government* dan konsep *local autonomy*. Desentralisasi adalah penyerahan wewenang dari pemerintah negara kepada pemerintah lokal untuk mengatur dan mengurus urusan-urusan tertentu sebagai rumah tangga sendiri (secara otonom). Sedangkan dekonsentrasi pada prinsipnya adalah bagian tak terpisahkan dari sentralisasi. Pemerintah pusat menugaskan aparatnya untuk menjalankan kewenangan pusat di daerah. Dan Tugas Pembantuan adalah tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada pemerintah daerah oleh pemerintah atau pemerintah daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskan.

Ahli dan penulis telah memuji desentralisasi sebagai alat yang terbaik untuk mendekatkan pemerintahan dengan warga negara, untuk memperbaiki pengambilan keputusan umum, dan untuk membuat penyampaian layanan menjadi lebih efektif (Bertucci dan senense, 2007:43), senada dengan ini Cheema dan Rondinelli (2007:18) menyebut ...”*decentralized governance is contributing to the achievement of development objectives and asses the challenges of designing appropriate decentralization policies and programs and implementing them effectively.*”

Singh (2007:236) dalam kajiannya menyatakan bahwa “*decentralized governance supports the expansion of sustainable livelihoods; both are associated with ownership and self empowerment from the bottom up. Specifically, pro poor policies that protect property and labour rights, expand access to justice and the law, and create business opportunities help reverse trends in developing countries that force the majority of the poor to operate outside formal legal and economic systems.*”

Perspektif kaca mata demokrasi lokal, Smith (1985:24-30) menjelaskan desentralisasi meliputi: *pertama*, demokrasi lokal dikatakan memiliki kontribusi pada persamaan politik (*political equality*). Desentralisasi dilihat sebagai bagian dari proses dimana kelompok dominan, termasuk yang di daerah mengartikulasi kepentingan mereka melalui kebijakan negara dan institusi. Pelaksanaan desentralisasi akan

memberi ruang dan peluang untuk warga negara atau masyarakat untuk berpartisipasi dalam aktivitas politik mulai dari tingkat yang paling bawah. Nilai *kedua*, desentralisasi memudahkan akuntabilitas (*local accountability*) dan juga kebebasan bagi individu dan masyarakat, proses-proses yang terlibat dalam pemerintah lokal membuat akuntabilitas lebih berarti karena elemen efektif menghubungkan birokrat dan warga. *Ketiga*, Responsivitas dan kemampuannya untuk memberikan apa yang dibutuhkan orang (*local responsiveness*). Pelaksanaan desentralisasi dapat mengurai permasalahan dan meningkatkan percepatan dalam pembangunan daerah karena pemda dianggap memahami lebih banyak terkait masalah yang ada di masyarakat. Lahirnya Undang-undang nomor 6 tahun 2014 tentang desa adalah merupakan salah satu instrument desentralisasi yang ditujukan ke desa hanya saja *transfer of authority* bersumber dari rekognisi (pengakuan) sekaligus subsidairitas (memiliki kewenangan) yang membedakan keberadaan desentralisasi yang ditujukan pada kabupaten/kota, termasuk di dalamnya dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

## **Konsep Kebijakan Publik**

Mengenai analisis yang dilakukan oleh penulis, serta untuk mengetahui akar masalah dalam implementasi dana desa, berikut penulis sajikan beberapa konsep yang berkaitan dan berhubungan langsung dengan kebijakan publik. Harold Laswell ia telah merumuskan 3 dimensi yang berkaitan dengan perihal kebijakan, pertama yaitu dimensi konten yaitu masalah yang ada, kedua, proses yaitu langkah-langkah yang ditempuh untuk menyelesaikan masalah dan ketiga yaitu konteks yang merujuk dimana masalah itu berada (Santoso, 2010). Ketiga dimensi tersebut, tidak semuanya langsung dilakukan secara bersama untuk menghasilkan suatu kebijakan. Misalnya model teknokrat, model ini cenderung condong dengan hal kebijakan dan mengasumsikan bahwa dimensi lainnya tidak menjadi persoalan. Akan tetapi proses penentuan kebijakan selama ini, masih mengaju pada model teknokrat, yaitu suatu kebijakan/peraturan yang

menjadikan konteks masyarakat sebagai dasar utama dalam penentuannya.

Apabila kita bandingkan era-demokrasi saat ini dengan era orde baru dari segi pembangunan bisa kita katakan hampirimbang atau sama artinya tidak banyak perubahan. Sutrisno pada era itu, berpendapat bahwa masa Orde Baru jika dilihat dari perananan/keterlibatan negara dalam pembangunan nasional terlihat otoriter dan pelaksanaan kebijakan dilakukan secara terpusat. Negara memiliki peranan sebagai penggerak atau katalisator dalam sebuah pembangunan, hal itu dapat dilihat mulai dari menyiapkan atau mengalokasikan anggaran untuk progam pemabangunan selanjutnya merencanakan dan kemudian mengimplementasikan atau melaksanakan, serta mengawasi dan mengevaluasi proram pembangunan yang telah direncanakan. Dikarenakan beban pekerjaan dan tanggung jawab pemerintah yang luas dan berat, tanpa disadari oleh pemerintah mereka menjadi kurang sensitif dan kesalahan paradigma bahwa pemerintah mempunyai hak/kewenangan untuk membatasi wara negara dalam memilih alternatif pilihan dalam pembangunan.

Thomas Dye dalam Michael Howlett, Dye juga menerangkan pemerintah adalah agen dari kebijakan publik, maka saat kita mendiskusikan tentang kebijakan publik, artinya kita telah mendiskusikan suatu tindakan yang dilakukan oleh lembaga pemerintah (Howlett &M. Ramesh, 1995). Sedangkan M. Dawam Rahardjo, dalam argumentasinya menganalogikan apabila kebijakan yang dikeluarkan dan dikendalikan oleh pembuat kebijakan itu dikatakan sebagai kebijakan “nasi bungkus” yang di dalamnya sudah lengkap dengan berbagai menu dan harus dinikmati semuanya. Artinya, kebijakan dan program yang dirumuskan dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan hidup masyarakat desa, pada umumnya berupa program yang sudah final, yang berlaku secara menyeluruh, dan seringkali mengabaikan kearifan masyarakat desa (Suyanto, 1996).

Proses kebijakan publik yang serba dikendalikan oleh pemerintah, menurut (Dunn, 2001) pada tahap pelaksanaan kebijakan yang merupakan teknis dan pengendalian arah tindakan kebijakan sampai dicapainya hasil kebijakan pun sering kali disetir sepenuhnya

oleh pemerintah. Seperti halnya model implementasi kebijakan yang bersifat *top-down* dimana implementasi kebijakan dimaknai sebagai kegiatan untuk melakukan apa yang diperintahkan dan mengontrol urutan-urutan tahapan di dalam sebuah sistem. Implementasi juga dimaknai sebagai hal yang berkisar soal pengembangan sebuah program kontrol yang meminimalkan konflik dan deviasi dari tujuan yang telah ditetapkan di dalam “hipotesis kebijakan”. Oleh karena itu, maka dalam model implementasi yang bersifat *top-down* ini, Rousseau telah menggarisbawahi bahwa, “segala sesuatu adalah baik jika diserahkan ke tangan sang Pencipta, dan segala sesuatu adalah buruk di tangan manusia”.

Uraian di atas menggambarkan dengan jelas bagaimana alur kebijakan yang lebih banyak didominasi oleh kekuatan-kekuatan pusat dan mengabaikan kekuatan lokal. Lebih jauh Wibowo merumuskan bagaimana kebijakan dirumuskan dan diimplementasikan dengan sangat sedikit memperhatikan *stakeholder-stakeholder* yang justru langsung merasakan dampak dari kebijakan itu sendiri (Wibowo, 2004). Sehingga dapat dilihat bahwa selama ini pemerintah dalam proses pembangunan seringkali mengabaikan institusi sosial yang merupakan konteks yang ada dalam sebuah masyarakat. Tanpa disadari, model teknokrat sudah dijadikan *mainstream* dalam proses kebijakan selama ini. Pemerintah menetapkan karakteristik pembangunan di Indonesia dan menjalankannya dengan cara relatif sama antara masyarakat dengan yang lainnya, padahal karakteristik masyarakat yang dilingkup dalam sebuah sistem sosial sangat berbeda dengan masyarakat yang lain. Padahal sebagai kebijakan publik yang ideal, misalnya apa yang disajikan Grindle tentang variable (dimensi kebijakan public) antara dimensi kebijakan yang satu dengan dua dimensi kebijakan yang lainnya haruslah setara.

Berdasarkan hal-hal tersebut maka, ada beberapa premis yang menjadi garis besar. *Pertama*, penulis menyepakati bahwa dalam proses kebijakan publik khususnya tahap implementasi tidak akan berhasil jika model kebijakan yang digunakan hanya sebatas proses satu arah antara pemerintah atau pemerintah desa kepada masyarakat tanpa ada partisipasi dari masyarakat sebagaimana model kebijakan teknokratis yang abai terhadap konteks. Oleh karena itu, dalam studi ini akan mengkompilasikan beberapa model untuk kajian kebijakan DD yang



diimplementasikan di Kabupaten Lombok Tengah dengan kerangka tiga dimensi kebijakan publik. *Kedua*, karena penulisan ini akan menguak kelemahan kebijakan DD yang dianalisa pada tahap implementasi kebijakan DD dengan membandingkan kinerja kebijakan DD pada lokus penulisan, maka kriteria yang menjadi acuan penulis yaitu indikator kinerja DD berupa pencapaian kebijakan DD dalam membentuk *output* dan *outcome* kebijakan.

## Konsep Implementasi Kebijakan

Webster dalam Wahab, (2005:64) berpendapat konsep implementasi berasal dari bahasa inggris yaitu *to implement*. Dalam kamus webster artinya mengimplementasikan atau *to provide the means for carrying out* (menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu); dan *to give practical effect to* (untuk memberikan dampak pada sesuatu)” sedangkan implementasi sesuai yang dikatakan Daniel A. Mazmanian dan Paul Sabatier (1979) yang dikutip dalam tulisanya Solihin Abdul Wahab (2008: 65), “Implementasi adalah memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijaksanaan yakni kejadian-kejadian dan kegiatan-kegiatan yang timbul sesudah disahkannya pedoman-pedoman kebijaksanaan Negara yang mencakup baik usaha-usaha untuk mengadministrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/ dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian.”

Pernyataan tersebut sama dengan apa yang sampaikan (Hamdi Muhlis (2013), bahwa Implementasi kebijakan berhubungan dengan usaha atau tahapan-tahapan untuk mewujudkan tujuan yang sudah ditargetkan. Pada fase ini pada dasarnya menekankan kepada peran pemerintah atas upaya apa yang perlu dilakukan untuk pengimplementasian kebijakan agar hasilnya sesuai dengan yang direncanakan. Selanjutnya, mengingat arti serta sifat implementasi yang bergantung dari berbagai sudut pandang, maka fase ini dengan tidak disadari menunjukkan signifikansinya. Hal ini dapat diartikan kebijakan itu berupa suatu tahapan atau stap-stap sederhana yang di dalamnya ada ketidak sederhanaan atau hal yang sulit.

Sebagaimana dengan apa yang sudah dituliskan diatas, implementasi kebijakan juga bisa dimaknai sebagai kerja antar lembaga atau birokrasi, nilai budaya serta tren pola hidup masyarakat yang memiliki dampak kritis pada peraturan atau kebijakan yang telah dijalankan, serta berdampak terhadap dunia globalisasi hingga masyarakat bawah. Agar implementasi berjalan dengan baik, maka lembaga atau birokrasi yang memiliki bertanggung jawab atas program tersebut hendaknya harus benar-benar memperhatikan apa yang menjadi harapan masyarakat yang menjadi objek dari program/kebijakan tersebut. Oleh sebab itu setiap kebijakan yang dibuat harus fleksibel pada tahap penerapannya, karena bisa jadi kebijakan tersebut pada pelaksanaan kebijakan ditolak oleh masyarakat sehingga perlu diubah bahkan jika diperlukan di hapus. Seperti yang sering kita jumpai telah terjadi proses negosiasi antara para perumus kebijakan dengan masyarakat secara langsung dengan mendengarkan salah satu agendanya mendengarkan harapan-harapan masyarakat sebelum akhirnya diputuskan sebuah peraturan atau kebijakan. Akan tetapi faktanya dalam banyak kasus harapan, masukan atau tuntutan masyarakat tersebut hampir selalu tidak diikutsertakan atau kurang diperhatikan pada saat pengambilan keputusan dan pelaksanaannya. Umpan balik dari masyarakat atas implementasi kebijakan seringkali tidak tepat karena tidak adanya sistem umpan balik yang akuntabel yang telah disiapkan oleh pemerintahan.

P.Self berpendapat bahwa: *“the provision of welfare can be regarded as a complex mixture of contributions from our sources: government, market, voluntary organizations and individual households.”* Pelaksanaan program atau kebijakan melibatkan banyak *stakeholders* sehingga memicu timbulnya konflik permasalahan yang tidak diinginkan dan berdampak pada minimnya capaian pada pelaksanaan kebijakan. Untuk itu sekarang ini diperlukan adanya suport IT dibidang *administrative* guna mendukung sekaligus memperbaiki tahapan, perumusan dan pelaksanaan program/kebijakan. Selanjutnya W.Parsons mengatakan sangat diperlukan lebih lanjut untuk mengembangkan dengan apa yang disebut sebagai: *delivery mix; Government mix; sectoral mix; enforcement mix; dan value mix.*

Beberapa pengertian terkait implementasi program atau kebijakan publik dapat penulis sajikan berikut ini:

Tabel 2.1.  
Definisi Implementasi Kebijakan publik

No	Penulis	Definisi
1	Van Meter Van Horn (1975)	Impelementasi kebijakan publik ialah langkah-langkah pemerintah dan pihak non pemerintah dalam menjalankan keputusan yang diarahkan untuk sebuah perubahan (halaman. 447) <u>Inti:</u> tindakan pemerintah, mengoperasionalkan keputusan, adanya perubahan, tujuan keputusan publik.
2	Berman (1978)	Analisis implementasi adalah studi mengapa keputusan otoritatif (kebijakan perencanaan hukum, dst) tidak mencapai hasil yang diinginkan ( <i>implementation analysis is in short, the study of why authoritative decisions (policies, plans, laws and the like) do not lead to expected results (hal 4-5)</i> Analisis impelementasi ialah studi terhadap kondisi untuk membuat keputusan otoritatif menghasilkan manfaat yang diinginkan ( <i>it is the study of conditions under which authoritative decisions do lead to desired outcomes</i> ) (halaman 5) <u>Inti:</u> analisis implementasi adalah studi kritis mengapa keputusan otoritatif tdk tidak berhasil, untuk membuat keputusan otoritatif, adanya manfaat yang diinginkan
3	Goggin (1999)	Implementasi pemerintah ialah serangkaian keputusan tindakan terarah agar mandat yang sudah diputuskan menghasilkan efek ( <i>a series of state decisions and actions directed towards putting an already –decided federal mandate into effect</i> (Halaman 41) <u>Inti:</u> adanya keputusan tindakan terarah, adanya mandat, adanya efek

- 
- |   |                        |   |
|---|------------------------|---|
| 4 | Bartwal dan Sah (2008) | Peningkatan implementasi dilakukan melalui (halaman 465): <ol style="list-style-type: none"><li>1. Pimpinan lembaga pemerintah menyusun pernyataan, tujuan baik dalam jangka panjang atau jangka pendek secara jelas.</li><li>2. Pelaksana harus memahami target lokasi dan kelompok sesuai kebijakan yang disusun</li><li>3. Pimpinan lembaga pelaksana harus memprioritaskan kegiatan sesuai kebijakan</li><li>4. Sumberdaya manusia, keuangan dan infrastruktur tersedia sesuai prioritas kegiatan</li><li>5. Pimpinan lembaga wajib melatih aparatur tentang implementasi sesuai tercantum dalam pernyataan kebijakan, tujuan umum, target kelompok, target wilayah, jenis manfaat, kerangka waktu, dan rencana pelaksanaan</li><li>6. Pelaksana harus memobilisasi dukungan publik dan opini publik yang berguna melalui saran formal dan informal, sesuai tugasnya masing-masing.</li><li>7. Pelaksana harus memiliki sistem monitoring dan evaluasi yang efektif</li></ol> <p><u>Inti:</u> syarat peningkatan implementasi kebijakan</p> |
|---|------------------------|---|
- 

**Sumber:** Nata Irawan, Tata Kelola pemerintahan Desa, Pustaka Obor, Jakarta, 2017

Dalam mengkaji kebijakan publik, menurut Nugroho (2003) tahap penyusunan peraturan adalah *inti* dan bagian yang urgent dari rangkaian penyusunan peraturan tentang kebijakan publik. Akan tetapi semua itu hanya akan menjadi angan-angan kosong jika mempunyai rencana yang baik tetapi hanya tersimpan rapi dalam arsip

dan tidak dilaksanakan/tidak diimplementasikan, karena dapat dikatakan bahwa tolok-ukur keberhasilan suatu kebijakan dilihat dari proses implementasinya. Dalam konteks Indonesia, rencana di dalam sebuah kebijakan hanya menentukan 20% keberhasilan, sementara pada tahap implementasi kebijakan menentukan 60% sisanya dan 20% sisa keberhasilan ditentukan oleh bagaimana cara kita mengawasi atau mengontrol pelaksanaannya. Sehingga, tahap pelaksanaan ini merupakan tahap yang cukup berat. Karena pada tahap pelaksanaan, akan muncul masalah-masalah yang kadang tidak terprediksi, dan yang menjadi momok dalam proses pelaksanaan yaitu konsistensi.

Seperti yang telah diuraikan pada subbab sebelumnya, dalam melakukan analisis kebijakan publik tidak terlepas dari pengkajian tiga dimensi penyusun kebijakan publik, yaitu konten, konteks dan proses kebijakan itu sendiri. Ketiga dimensi di dalam analisis kebijakan publik tersebut tidak hanya berhenti digunakan pada proses perumusan kebijakan, melainkan juga sampai pada tahap implementasi kebijakan. Namun menurut Santoso, pada praktiknya selama ini dalam proses kebijakan publik tidak selalu mengedepankan ketiga dimensi tersebut dengan porsi yang sama dalam sebuah kebijakan publik. Seperti halnya kebijakan yang berorientasi pada dimensi konten akan mengasumsikan bahwa dimensi proses dan konteks tidak problematis. Kebijakan publik yang hanya berorientasi dengan dimensi substansi ini merupakan kebijakan yang menggunakan model teknokratis.

Sedangkan model teknokrat mengasumsikan bahwa kebijakan adalah suatu tahapan yang berdasarkan logika birokratik ala Weberian, yaitu "*everything is possible*". Dalam kebijakan publik yang orientasinya lebih terhadap proses akan memberikan ruang yang besar pada keterlibatan semua komponen termasuk masyarakat, hal ini dilakukan untuk meminimalisir atau mengantisipasi berbagai hal yang tidak terkonsep tidak teripikirkan oleh *government* atau meminimalisir kekurangan dan kesalahan.

Lebih lanjut dalam model kebijakan publik yang menekankan pada dimensi proses, kebijakan publik tidak hanya dimaknai sebagai rutinitas dan peran satu arah dari pemerintah kepada masyarakat, melainkan juga terdapat partisipasi masyarakat dalam proses merumuskan kebijakan publik. Untuk itu, di dalam kajian Lele ditegaskan bahwa perlunya memahai kebijakan publik secara utuh,

tidak sekedar sebagai *outcomes* proses politik murni, tetapi juga sebagai proses filsafat. Hal ini dimaksudkan agar pembahasan tentang kebijakan publik baiknya difokuskan pada langkah-langkah untuk mencari esensial atau *public interest* yang lebih bersifat komunikatif, partisipatif serta emansipatoris yang dalam memformulasikanya membutuhkan pendekatan khusus diluar pendekatan ortodoks-konvensional sebagaimana yang digunakan saat ini. Alisjahbana mengatakan kebijakan pembangunan yang berfokus pada sumber daya manusia sejatinya dalam pelaksanaannya memerlukan adanya keterlibatan langsung dari masyarakat. Harapanya dengan adanya keterlibatan tersebut, terdapat kontrol terhadap pelaksanaan pembangunan yang sesuai dengan yang dibutuhkan.

Kemudian, seperti yang dikatakan oleh Steelman bahwa dalam *participatory planning* melihat publik sebagai salah satu pihak yang memiliki kontribusi besar jika mereka dilibatkan dalam sebuah pembangunan. Steelman juga membedakan logika elit dan partisipatoris seperti berikut ini:

Tabel 2.2.  
Perbandingan Logika Elit dan Partisipatori

<b>Karakteristik</b>	<b>Elit</b>	<b>Partisipatori</b>
Peluang untuk publik dalam berpartisipasi	Periodik	Continue
Partisipasi dalam kesempatan	Terbatas/pasif	Aktif/berkembang
Lokus atas peran dalam pembuatan keputusan	Kepentingan elit	Kepentingan publik
Nilai demokrasi yang dipercaya	Instrumental; prosedural; sebagai alat	Intrinsik; sebagai tujuan dan cara
Pandangan terhadap birokrasi	Dipercaya dan kompeten	Skeptis: waspada, kritis, khawatir terhadap akurasi dan ketepatan representasi
Perhatian utama	Efisiensi dan stabilitas, ilmiah dan rasional	Responsivitas terhadap kehendak umum, pertumbuhan dari individu
Bentuk utama dari partisipasi	Voting dan kepemimpinan yang telah distandarisasi	universal, partisipasi lokal sebagai bentuk yang rasional & praktis
Pandangan terhadap publik	Skeptis, memandang publik sebagai apatis, dan mudah dimanipulasi	Berwawasan atau berpengetahuan, aktif dan cerdas ( <i>discerning</i> )

Sumber: Toddi A. Steelman, 2001, hal. 74

Berkenaan dengan ketiga dimensi analisis penyusun kebijakan publik yaitu konten, konteks dan proses kebijakan itu sendiri, pada tahap implementasi kebijakan juga dapat dianalisis dengan menggunakan ketiga dimensi tersebut. Menurut kajian Putra, hal ini

dikarenakan pelaksanaan kebijakan tidak monoton berhubungan dengan hal yang sifatnya teknis operasional dari kebijakan dalam ruang lingkup birokrasi, akan tetapi juga berkaitan dengan masalah konflik dari keputusan dan bagaimana suatu kebijakan itu diterima oleh kelompok-kelompok selaku penerima kebijakan. Artinya bahwa pelaksanaan kebijakan tidak hanya berkisar mengenai pelaksanaan kebijakan yang hanya melibatkan birokrat, akan tetapi juga di dalam prosesnya melibatkan *stakeholder* lainnya serta dilaksanakan pada suatu situasi yang tentunya memiliki karakter yang beragam.

Dinamika proses implementasi ini menurut Grindle tidak hanya soal bagaimana mekanisme penjabaran/penjelasan dari berbagai keputusan politik dalam prosedur rutin melalui struktural birokrasi, melainkan lebih dari itu juga menyangkut masalah konflik kepentingan dari keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan tersebut. Sehingga Grindle dalam konsep implementasinya melibatkan dua variabel utama, yaitu konten kebijakan dan konteks kebijakan. Dimensi konten menurut pendapat Grindle dapat berpengaruh terhadap proses pelaksanaan karena kebijakan yang ditentukan berawal dari perumusan kemudian diinternalisasikan atau diturunkan dalam sebuah kebijakan, dan perubahan yang muncul sebagai bentuk akibat dari program/kebijakan yang dilaksanakan, di mana kebijakan itu dilaksanakan dan siapa yang bertanggung jawab melaksanakan kebijakan itu. Menurut Van Meter dan Van Horn yang dikutip oleh Parsons bahwa kajian pelaksanaan kebijakan dalam suatu negara perlu mempertimbangkan konten atau karakteristik kebijakan. Kemudian, capaian dalam pelaksanaan kebijakan bervariasi hasilnya hal tersebut berdasarkan pada tipe dan konten yang digunakan. Faktor utama dalam pelaksanaan adalah kontrol, perubahan dan pemenuhan menunjukkan bahwa jika tingkat kesepkatan tinggi dan tidak banyak dibutuhkan perubahan, maka pelaksanaan program/kebijakan berjalan dengan baik dan lancar.

Konten kebijakan menjadi instrumen untuk mengimplementasi kebijakan. Grindle, dalam kajiannya mengenai variabel-variabel yang mempengaruhi implementasi kebijakan memasukkan dimensi konten kebijakan sebagai salah satu variabel yang dirumuskan. Lebih jauh, Grindle mengutip pendapat Theodore Lowi yang mengemukakan



bahwa penentuan jenis kebijakan yang tepat dapat berdampak besar pada pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Berikut indikator dimensi konten kebijakan menurut Grindle:

a. Kepentingan yang dipengaruhi (*interest affected*)

Ketika program/kebijakan diimplementasikan dalam sebuah institusi/lembaga maka perlu dipahami bahwa di dalam institusi/lembaga tersebut terdapat suatu kondisi yang sangat kompleks terdapat berbagai kepentingan di dalamnya. Maka, jika kebijakan yang kemudian diimplementasikan ke dalam institusi tersebut berlawanan dengan kepentingan yang sudah ada maka akan memunculkan resistensi, begitu juga sebaliknya. Dari poin ini dapat dilihat sejauhmana berbagai kepentingan tersebut berdampak pada implementasi/pelaksanaan. Hal ini dikarenakan masing-masing aktor yang memiliki kepentingan akan mempertahankan kepentingannya, sehingga pelaksanaan kebijakan tidak mengancam kepentingan mereka.

b. Tipe benefit (*type of benefits*)

Dalam suatu peraturan, harus memiliki beberapa jenis kebermanfaatannya yang sifatnya positif atau memperoleh hasil dari pelaksanaan kebijakan sehingga berpengaruh pada proses implementasi kebijakan dalam mencapai target yang ditentukan. Untuk itu, program/kebijakan harus memberikan manfaat secara kolektif, yang dapat memobilisasi lebih banyak jenis partikularistik tuntutan pada tahap implementasi.

c. Derajat perubahan yang diinginkan (*extent of change envision*)

Setiap program atau kebijakan tentu mempunyai target perubahan yang akan di raih. Sehingga dalam pelaksanaan kebijakan tersebut harus memiliki skala prioritas dan pengukuran yang sistematis atau jelas. Dalam berbagai kasus, konten kebijakan yang mengusung isu perubahan besar cenderung mendapatkan penolakan atau perlawanan yang cukup besar, sehingga potensi untuk gagal juga tinggi.

d. Letak pengambilan keputusan (*site of decision making*)

Dalam pengambilan keputusan suatu kebijakan sangat mempengaruhi pada saat pelaksanaannya, oleh karena itu perlu untuk dijelaskan secara proporsional dimana letak pengambilan keputusan dari suatu kebijakan yang hendak dilaksanakan dan siapa

yang menjadi aktor kunci dalam pengambilan keputusan. Seperti yang dikatakan oleh Grindle yaitu implementasi/pelaksanaan program/kebijakan tidak hanya sekedar tentang bagaimana mekanisme penjelasan dari sebuah pengambilan keputusan politik melalui prosedur struktural birokrasi, melainkan juga melalui berbagai pertimbangan yang berkaitan dengan masalah konflik.

e. Implementor program (*program implementors*)

Dalam pelaksanaan kebijakan wajib didukung dengan sumber daya manusia atau pelaksana dari kebijakan itu sendiri yang memiliki kompetensi dan bisa dibilang memiliki kapabilitas yang memadai, hal ini penting demi tercapainya tujuan dari kebijakan tersebut. Selain hal tersebut, berkaitan dengan uraian pertama mengenai kepentingan yang dipengaruhi dan akan mempengaruhi kebijakan, implementor kebijakan yang juga merupakan aktor juga memiliki kepentingan, sehingga akan ada tarik menarik kepentingan didalam implementasi kebijakan itu sendiri.

f. Sumberdaya yang dialokasikan (*Resources Committed*)

Sejalannya implementasi kebijakan dengan tujuan kebijakan juga harus didukung oleh sumber daya yang lainya yang dapat mendukung implementasi kebijakan agar berjalan dengan baik dan sesuai dengan yang diharapkan.

Semua aspek pada dimensi konten kebijakan yang dikemukakan oleh Grindle akan berpengaruh pada tahapan/proses pelaksanaan kebijakan itu sendiri karena dalam konten kebijakan yang dihasilkan menentukan apa yang harus di-*deliver* melalui implementasi kebijakan. Selanjutnya, dalam kaitannya dengan dimensi konteks yang mempengaruhi proses implementasi kebijakan, Grindle merumuskan konteks sebagai hal yang mencerminkan lingkungan di mana suatu proses dan implementasi kebijakan itu dilaksanakan.

Di dalam kajian Laswell tentang pemetaan kontekstual untuk implementasi kebijakan yang juga melibatkan partisipan atau *stakeholder*, paradigma, situasi, nilai dan strategi, serta hasil yang diharapkan. Laswell mengakui bahwa implementasi/pelaksanaan program/kebijakan terdapat konteks yang secara spesifik dalam *term* nilai dan problem yang ada dalam institusi/lembaga tersebut. Analisis permasalahan akan berdampak baik yaitu tingkat pemahaman akan

keragaman dimensi dan pengetahuan, keyakinan, kekuasaan, makna, dan nilai yang mendasari dibuatnya suatu peraturan/program/kebijakan serta implementasinya. Pemahaman dimensi konteks merupakan salah satu faktor yang berpengaruh di dalam pelaksanaan kebijakan serta menjadikan implementasi kebijakan sebagai sebuah arena yang tidak hanya dikuasai oleh administratif belaka, tetapi juga terdapat aktor-aktor lain yang mempengaruhi jalannya implementasi sebuah kebijakan.

Dimensi konteks di dalam kajian Grindle dibagi atas beberapa variabel di antaranya yaitu:

- a. Kepentingan, strategi aktor yang terlibat (*power, interest and strategy of actor involved*) dan kekuasaan.

Dalam implementasi kebijakan perlu diperhitungkan besarnya kekuatan dari kekuasaan yang ada, besarnya kepentingan dan langkah-langkah atau strategi dari para aktor yang terlibat guna memperlancar jalannya implementasi suatu program/kebijakan. Dengan arti lain, di dalam implementasi kebijakan perlu mempertimbangkan konteks atau lingkungan di mana kebijakan berlangsung, karena terdapat banyak pihak yang mempunyai maksud atau tujuan yang bermacam-macam serta adanya kekuatan yang bisa mempengaruhi suatu peraturan/kebijakan. Karena kepentingan yang beragam, maka tujuan yang diinginkan pun berbeda sehingga terjadi konflik, dan dampaknya mengenai siapa memperoleh apa yang itu ditentukan oleh strategi yang dimiliki, sumber yang dapat mendukung dan kekuasaan yang dimiliki oleh semua pihak.

- b. Karakteristik rezim dan institusi (*institution and regime characteristic*) dimana suatu program/kebijakan tersebut diterapkan juga berpengaruh terhadap capaian. Lingkungan itu berupa karakteristik suatu rezim dan kelembagaannya ketika melaksanakan kebijakan yang akan turut mempengaruhi proses kebijakan, apakah mereka mendukung pencapaian tujuan atau sebaliknya.

- c. Kepatuhan dan responsivitas (*compliance and responsiveness*)

Dalam melaksanakan kebijakan, konteks lainnya yang ikut berpengaruh yaitu aspek kepatuhan serta responsivitas dari para pelaksana, dimana yang akan dijelaskan di dalam variabel ini

yaitu untuk mencapai tujuan kebijakan dibutuhkan lingkungan spesifik yaitu responsivitas. Idealnya, lembaga publik seperti birokrasi harus responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Responsivitas tidak dapat dicapai dalam pelaksanaan tujuan kebijakan karena intervensi dari beberapa individu atau kelompok yang memiliki kepentingan.

Setelah kegiatan implementasi kebijakan terdapat pengaruh dari konten kebijakan dan konteks implementasi, maka selanjutnya dapat diketahui sejauh mana mereka dalam melaksanakan serta sekaligus sebagai pelaksana kebijakan, kemudian dalam merumuskannya sesuai dengan ketentuan atau tidak serta mewakili harapan masyarakat atau tidak, selain itu juga dapat diketahui apakah suatu kebijakan yang dibuat dipengaruhi oleh lingkungan hal ini dapat dilihat dari perubahan yang ditimbulkan.

Dalam dimensi kebijakan publik yang melibatkan konten, konteks dan proses, maka pada kajian kebijakan publik tidak relevan jika hanya menggunakan teori Grindle yang menekankan pada dimensi konten dan konteksnya saja. Ada dua model yang dapat digunakan dalam menguji dimensi proses, yaitu model *top-down* dan model *bottom-up*.

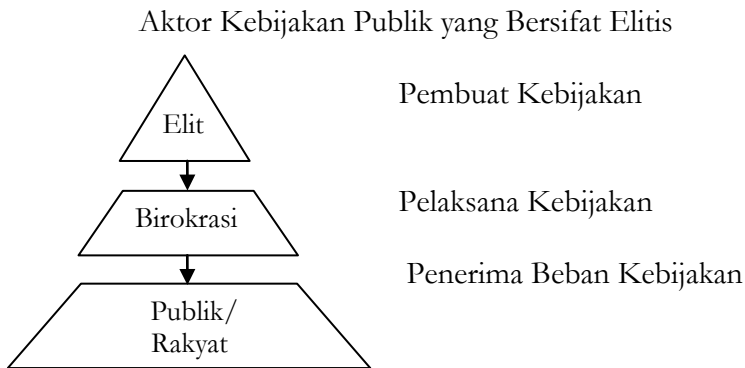
Pada proses implementasi yang menggunakan model *top-down*, implementasi ini didasarkan pada kerangka keputusan dan kekuasaan, serta komitmen dari para perumus dan pengambil keputusan untuk memberikan dampak baik sehingga mendukung adanya perubahan dalam masyarakat yang dianggap sebagai sebuah problem dari elit yang efektif. Pandangan *top-down* yang digunakan oleh Sabatier dan Mazmanian yang dikutip oleh Parsons lebih memperhatikan kaitan antara keputusan dengan pencapaian, perumusan. Artinya, di dalam pokok pemikiran Sabatier dan Mazmanian menyatakan pelaksanaan akan maksimal sesuai dengan apa yang ditargetkan jika sesuai dengan peraturan yang sudah ditentukan).

Selanjutnya model *top-down* yang disampaikan oleh Sabatier dan Mazmanian ini akan memberikan penilaian tinggi pada kesederhanaan dan keterpaduan, karena model *top-down* memaksimalkan perilaku, dengan tanggung jawab yang bersifat penuh. Selain itu model *top-down*

ini juga memiliki nilai yang rendah pada realisme dan kemampuan pelaksana. Maka penekanannya terpusat pada koordinasi, kompliansi dan kontrol yang *independent*.

Lebih jauh menurut Agustino, ketika para elit merumuskan kebijakan, mereka akan berusaha untuk mengamankan dan menguntungkan dirinya sendiri, sehingga kebijakan yang buat tidak berasal dari partisipasi atau masukan-masukan dari masyarakat. Hal ini dapat diamati dengan skema berikut:

Gambar 2.2.



Di sisi lain dalam proses implementasi, model *bottom-up* menggambarkan implementasi/pelaksanaan adalah proses pembuatan peraturan yang diperuntukan pada target atau penerima keputusan. Kemudian, dalam kajian Parsons, pendekatan *bottom-up* lebih berdasar pada signifikansi antara aktor-aktor yang terlibat dalam problem yang ada tersebut. Proses implementasi *bottom-up* ini bukan proses yang bersifat konsekual, akan tetapi berjalan pada proses transaksional yang terjadi berkesinambungan antar berbagai aktor dalam perumusan kebijakan yang intinya, mengandalkan pada kreatifitas, wawasan, dan kemampuan dalam memahami suatu kebijakan dan bisa beradaptasi, karena dari masyarakat sebagai *stakeholders* yang akan terlibat juga dalam pengimplementasian kebijakan itu sendiri.

Fenomena tersebut ditegaskan oleh Mas'ood (1994) bahwa proses penyusunan peraturan/kebijakan yang berkaitan dengan pembangunan baiknya berdasarkan dan berlandaskan pada kacamata untuk pemberdayaan bagi masyarakat. Dalam kajian yang dilakukan

oleh John D. Montgomery, suatu program akan berjalan dengan baik jika terdapat partisipasi publik mulai dari perencanaan hingga *executions*. Lebih lanjut menurutnya, efektifnya suatu program akan terjadi jika ada partisipasi dari masyarakat lokal (wibowo, 2004).

Proses penyusunan kebijakan publik yang berdasarkan keterlibatan atau partisipasi masyarakat secara rinci dikemukakan oleh Cohen dan Uphoff ada empat jenis partisipasi, partisipasi dalam pengambilan keputusan, pelaksanaan, pemanfaatan dan evaluasi. Kebijakan publik yang berorientasi pada partisipasi masyarakat juga harus diimbangi dengan semakin ke pinggirnya dominasi pemerintah. Hal ini dijelaskan dalam agenda kebijakan publik oleh Lele, dimana negara harus kembali berorientasi serta melakukan reformasi peranan suatu negara, karena selama ini negara terlalu dominan dalam melaksanakan perannya. sehingga sebaiknya negara menjadi katalisator, yang artinya negara sebagai "pendengar" bukan "pembicara" sehingga isu yang sering diungkapkan atau disampaikan merupakan wacana yang berkembang dari masyarakat, bukan dari Negara (Lele, 1999).

Definisi World Bank, partisipasi atau keterlibatan masyarakat yang diartikan sebagai sebuah proses bagi para *stakeholder* saling berkontribusi dan berbagi peran kontrol atas wacana pembangunan sumber daya yang akan berdampak pada mereka juga. Kemudian, menurut Brinkerhoff yang dikutip oleh Wibowo bahwa pada prakteknya, partisipan tidaklah pemain utama akan tetapi dibagi dalam pemerintahan nasional, seperti menteri, parlemen dan juga agen sektor publik pada level sub nasional, yaitu pemerintahan tingkat daerah. Yang juga termasuk partisipan adalah aktor-aktor sektor privat, berbagai organisasi pada level baik nasional ataupun lokal meliputi asosiasi profesional, *think tank*, serikat dagang, organisasi keagamaan, kelompok pemuda, partai politik, serta warga negara khususnya warga miskin dan yang terpinggirkan.

Lebih lanjut menurut Sihombing (2006), dengan pendekatan ini menjadi peluang bagi masyarakat untuk berkontribusi tanpa melihat batasan. Selain itu dengan diikutkannya masyarakat juga membuka peluang untuk saling bersinergi dan saling melengkapi akan potensi dan kekurangan yang dimiliki oleh masing-masing pihak. Para pakar bidang pembangunan sependapat apabila pembangunan yang

dilaksanakan dengan mempertimbangkan spesifikasi wilayah dan sosial masyarakat setempat karena itu akan lebih bermanfaat dibandingkan dengan pembangunan yang dilaksanakan tanpa mempertimbangkan hal tersebut.

Tabel 2.3.  
Pendekatan Implementasi Kebijakan

No	Karya Penulis /tahun	Jenis Pendekatan dan Syarat Pelaksanaan Kebijakan
1.	Presssman dan Wildavsky, <i>Implementation</i> , 1973	Termasuk dalam Pendekatan Analisis kegagalan, mengkaji sebab-sebab kegagalan implementasi kebijakan, prinsipnya implementasi adalah suatu kecakapan atau kemampuan untuk mewujudkan hubungan sebab-akibat sehingga kebijakan yang telah dibuat dapat memberikan hasil. " <i>process of interaction between the settings of goals and action geared to achieve them.</i> " Hasil akhir pendapat mereka menyarankan untuk menerapkan pendekatan Atas bawah ( <i>top-down</i> ).
2.	C. Hood, <i>Limits to Administration</i> , 1976	Termasuk dalam Pendekatan Atas-Bawah ( <i>top-down</i> ), ada lima syarat untuk implementasi kebijakan yang sempurna: <ol style="list-style-type: none"> <li data-bbox="459 1020 956 1090">1. Organisasi pelaksana harus satu garis komando dan kewenangan yang jelas</li> <li data-bbox="459 1098 997 1168">2. Semua norma harus sesuai dengan tujuan yang ditetapkan</li> <li data-bbox="459 1177 947 1272">3. Semua pegawai harus mematuhi dan melaksanakan tugas sesuai yang diperintahkan</li> <li data-bbox="459 1281 989 1376">4. Harus ada komunikasi antara organisasi yang ada di dalam maupun luar yang terlibat</li> <li data-bbox="459 1385 794 1411">5. Tiadanya tekanan waktu</li> </ol>

- 
3. L.A.Gunn, *Why is Implementation so difficult*, 1978
- Termasuk dalam Pendekatan *Top—down*, ada 10 syarat yang harus dipenuhi:
- a. Kondisi lingkungan tidak boleh menghambat pelaksanaan kebijakan;
  - b. Harus tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup bagi pelaksanaan kebijakan;
  - c. Semua sumber dijamin ketersediaannya pada setiap tahapan pelaksanaan;
  - d. Dasar kebijakan pada teori sebab dan akibat yang valid;
  - e. Hubungan sebab akibat tersebut bersifat langsung, sedangkan hubungan yang bersifat intervensi sangat kecil;
  - f. Hanya ada satu agensi pelaksana tunggal yang tidak tergantung pada agensi lain bagi pelaksanaan yang berhasil, dan bila intervensi agensi lain diperlukan maka hubungan ketergantungannya adalah minimal dan kurang penting;
  - g. Adanya kesepakatan berama atas tujuan yang hendak dicapai, hingga proses implementasi;
  - h. Semua pihak yang terlibat memahami tugas yang telah ditetapkan secara rinci dan pentahapan yang utuh;
  - i. Komunikasi dan koordinasi yang sempurna diantara pelbagai unsur dan agensi yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan tersebut;
  - j. Mereka yang memegang kekuasaan pelaksanaan kebijakan dapat menuntut dan memperoleh kebutuhan sempurna kepada semua pelaksana atas pelaksanaan efektif kebijakan tersebut.
-



4. P. Sabatier & mazmanian, <i>The Conditions of effective Implementation</i> , 1979	<p>Termasuk dalam Pendekatan Atas-Bawah (<i>Top-Down</i>) Mereka menyebut adanya 6 syarat yang diperlukan bagi implementasi kebijakan:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>a. Adanya tujuan yang ditetapkan secara legal/sah, jelas dan konsisten;</li> <li>b. Adanya landasan teori sebab akibat yang tepat pada setiap perumusan dan implementasi kebijakan yaitu yang menghubungkan perubahan perilaku kelompok sasaran dengan tercapainya tujuan akhir yang diinginkan;</li> <li>c. Proses implementasi yang distruktur secara legal (misalnya: landasan hukum yang kuat untuk memaksakan berlakunya kebijakan lewat seperangkat pedoman pelaksanaan atau direktiva yang jelas, pemberian sanksi dan insentif bagi yang menolak kebijakan ) guna mendorong adanya atau timbulnya kepatuhan dari para pejabat pelaksana dan kelompok sasaran;</li> <li>d. Memiliki komitmen politik dan kecakapan manajerial bagi para aparat pelaksana;</li> <li>e. Adanya dukungan dari eksekutif dan legislatif dan kelompo eksternal;</li> <li>f. Prioritas pelaksanaan tidak boleh terganggu oleh perubahan kondisi sosial ekonomi serta tidak boleh mengganggu secara substansial terhadap pelaksanaan teknis dan dukungan politik serta teori sebab-akibat dari implementasi.</li> </ol>
5. B.Hjern dan D.Porter, <i>Implementation Structures: a new unit of</i>	<p>Termasuk dalam Pendekatan <i>Bottom -up</i>, karakteristik pendekatan ini adalah:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Mengembangkan suatu metodologi kebijakan, yang disebut sebagai <i>policy network</i> atau <i>implementation structures</i></li> </ol>

2. Berangkat dari aktor yang memandang memperhatikan problem kebijakan dan strategi untuk mengatasinya, serta menilai secara relatif pentingnya berbagai program pemerintah yang bersaing dengan program dari pihak swasta dalam memecahkan masalah tersebut.
  3. pendekatan ini dirasa memiliki kebebasan untuk menilai semua dampak yang mungkin terjadi dalam implementasi kebijakan;
  4. Mampu menghadapi sejumlah besar wilayah problema kebijakan walaupun tidak semua merupakan kebijakan yang unggul/utama;
  5. fokusnya pada strategi yang dilakukan oleh banyak aktor, maka pelbagai macam strategi pemecahan masalah tersebut dapat diperdebatkan mutunya oleh para aktor-aktor tersebut diantaranya.
    - Para penganut pendekatan bawah atas mempunyai komitmen yang tinggi pada usaha mengembangkan metode perumusan dan pelaksanaan kebijakan dengan mementingkan hubungan antar subyek (aktor kebijakan)
    - Mempunyai kepedulian pada pelbagai bidang kebijakan (*policy areas*) yang banyak melibatkan para aktor dan organisasi baik publik maupun privat
    - Mekanisme *implementation structures* dimulai dari 1.) Mengidentifikasi jaringan kerja para aktor kebijakan yang terlibat dalam pelaksanaan kebijakan di satu atau beberapa daerah dan menanyakan kepada mereka tentang tujuan, strategi, aktivitas, dan
-

---

		<p>hubungan-hubungan mereka 2.) Dengan memanfaatkan hubungan—hubungan tadi sebagai suatu sarana bagi pengembangan suatu teknik jaringan kebijakan (<i>policy network</i>) untuk mengidentifikasi aktor—aktor lokal, regional, dan nasional yang terlibat dalam perencanaan penganggaran, dan pelaksanaan program pemerintah dan non pemerintah yang relevan.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Memberi peluang adanya mekanisme perpindahan aktor kebijakan dari birokrasi garis depan (level bawah) ...ke .... Perumus kebijakan puncak (level atas) baik sektor publik maupun sector privat/swasta.</li> </ul>
6.	G.Majone & A. Wildavsky, 1978 <i>Implementation as evolution</i>	<p>Termasuk dalam Pendekatan Sinergi (hibrida), adalah pendekatan yang memanfaatkan kekuatan kedua pendekatan diatas dan meminimalkan kelemahannya. Memandang implementasi kebijakan sebagai suatu proses evolusi a.) redefinisi tujuan/sasaran dan reinterpretasi dampak b.) proses implementasi tidak dapat dipisahkan dengan tahapan-tahapan formulasi kebijakan, menggabungkan tujuan dan dampak c.) implementasi kebijakan adalah proses tanpa akhir: formulasi-pelaksanaan-reformulasi-pelaksanaan dan seterusnya.</p>
7.	A. Brown dan A. Wildavsky, 1984 <i>Implementation as learning</i>	<p>Termasuk dalam Pendekatan Hibrida, yaitu implementasi kebijakan dipandang sebagai proses belajar tanpa akhir dimana pelaksana lewat proses pencarian terus menerus berusaha memperbaiki pencapaian tujuan dan menemukan teknik pelaksanaan program yang lebih handal. Tidak ada tujuan akhir dalam proses implementasi, dimana setiap</p>

---

---

		tahap merupakan penyempurnaan pada tahap-tahap berikutnya.
8.	S Barret dan C. Fudge, 1981 <i>Implementation as outcomes</i>	Termasuk dalam Pendekatan Hibrida, implementasi kebijakan tidak sekedar dilihat sebagai perwujudan tujuan kebijakan, tetapi merupakan suatu kondisi dan posisi dimana pembuat kebijakan dan pelaksana kebijakan adalah sejajar, saling berkontribusi untuk menciptakan suasana yang kondusif.

---

Sumber: berbagai referensi (diolah sendiri)

Berdasarkan tabel diatas penulis merangkum beberapa kelemahan pendekatan Atas-bawah secara umum, yaitu: a) persyaratannya tujuan harus jelas dan konsisten namun kenyataannya sedikit sekali kebijakan yang memenuhi persyaratan ini faktanya justru seringkali suatu kebijakan itu mempunyai tujuan yang berbeda-beda. b) pendekatan ini lebih bersifat linier yang mendasarkan pada kondisi status quo dan tidak memberi peluang bagi adanya suatu perubahan kebijakan.

Sedangkan secara spesifik pendekatan Atas-bawah memiliki kelemahan-kelemahan antara lain a) Karena kebijakan tersentral pada elit di pusat maka seringkali mengabaikan yang di bawah, pihak swasta, *policy sub system* yang lainnya b) Sulit diterapkan jika tidak ada satu kebijakan atau agensi utama yang memiliki pengaruh yang besar, c) Mengabaikan peran dan strategi dari aktor pelaksana yang ada di bawah d) Memisahkan proses formulasi kebijakan dengan implementasi kebijakan adalah salah arah dan tidak perlu, karena dalam banyak hal dan realitas keduanya terkait erat, saling tergantung dan banyak organisasi terlibat dalam kedua proses tersebut dan selain itu banyak aktor pelaksana lokal dan kelompok sasaran tidak mempedulikan pembuat kebijakan pusat apalagi antara pelaksana lokal dan kelompok sasaran terjadi hubungan yang erat satu sama lain.

Sedangkan pada pendekatan bawah atas, memiliki kelebihan antara lain a) pendekatan ini dipandang tepat dan bisa menjadi pilihan dalam implementasi kebijakan b) Mampu menganalisis pelbagai aktor kebijakan dalam mengatasi masalah yang ada c) kebebasan dalam mengkaji kebijakan pemerintah dan swasta d) terbukti bahwa

pendekatan ini lebih mampu dan berhasil memanfaatkan interaksi penting setiap masa dari dulu hingga sekarang.

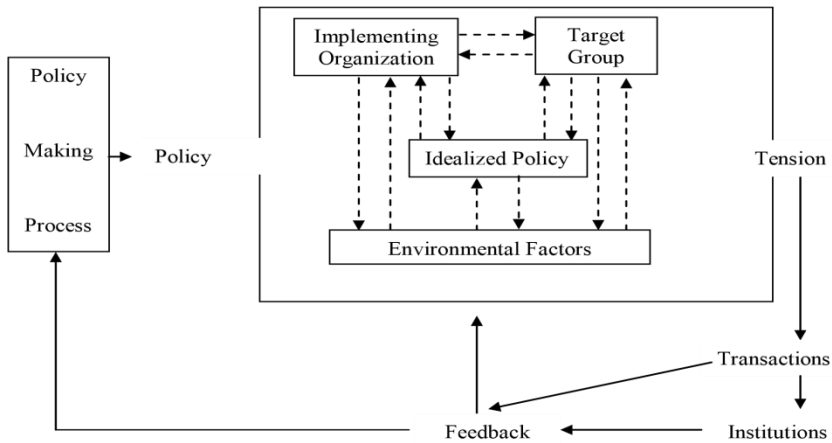
Pendekatan ini lebih banyak memusatkan perhatiannya pada pemetaan secara tepat strategi para aktor dalam mengkaji atau memahami interaksi strategis yang mereka lakukan di suatu masalah kebijakan tertentu. Berdasarkan rangkuman dan uraian diatas, dapat diperoleh esensi dari masing-masing ahli tentang cara pandang mereka terhadap implementasi kebijakan, dapat dikatakan bahwa dalam implementasi kebijakan dimensi proses tidak dapat dilepaskan dari tahap implementasi kebijakan karena implementasi merupakan proses itu sendiri.

Smith (1973) mengatakan bahwa terdapat empat variabel yang perlu diperhatikan dalam proses implementasi kebijakan, yaitu:

1. *Idealized policy*, yaitu suatu pola interaksi oleh perumus kebijakan dengan tujuan untuk mendorong dan mempengaruhi *target group* untuk melaksanakannya;
2. *Target group*, dan *policy stakeholders* diharapkan dapat meniru pola-pola interaksi perumus kebijakan; karena *target group* banyak mendapatkan pengaruh dari kebijakan, maka diharapkan dapat menyesuaikan pola perilakunya dengan kebijakan yang dirumuskan;
3. *Implementing organization*, yaitu bidang-bidang pelaksana atau lembaga birokrasi pemerintah yang bertanggungjawab dalam pelaksanaan kebijakan;
4. *Environmental factors*, yaitu unsur-unsur budaya, sosial, ekonomi dan politik yang mempengaruhi implementasi kebijakan.

Lebih jauh, Smith merumuskan bahwa variabel tersebut tidak berjalan sendiri-sendiri, akan tetapi saling mempengaruhi secara timbal balik, sehingga sering menimbulkan tekanan bagi terjadinya transaksional antara perumus dan pelaksana kebijakan. Pola-pola transaksi tersebut dapat dilihat pada gambar berikut.

Gambar 2.3.  
Proses Implementasi Kebijakan Publik *Bottom Up*



Sumber: Smith, 1973, hal. 203

Smith mengemukakan pendekatan *bottom-up* ini dengan memberikan nilai/skor tinggi pada realitas dan kemampuan dalam pelaksanaan. Karena model implementasi kebijakan tidak berjalan secara linear atau mekanistik, tetapi membuka kesempatan untuk terjadinya hal yang tidak baik untuk menghasilkan kebijakan yang bersumber pada *target group*. Ini berarti bahwa implementasi kebijakan yang berdimensi pada proses tidak hanya bertumpu pada birokrat sebagai implementor kebijakan, tetapi juga ada *target group* sebagai subjek kebijakan. Masyarakat sebagai *target group* dilibatkan dalam proses implementasi kebijakan berupa adanya negosiasi dan partisipasi masyarakat yang terakomodir di dalam proses kebijakan.

Keempat aspek yang menurut Smith saling mempengaruhi dalam simpul tegangan telah dijelaskan oleh Grindle pada variabel konten kebijakan dan konteks dimana kebijakan diimplementasikan, maka indikator yang digunakan dalam proses implementasi kebijakan menurut Smith yaitu tahap-tahap kebijakan dimana pada akhirnya sampai pada tujuan kebijakan atau kembali lagi pada tegangan semula. Dengan kata lain, dalam mengkaji proses implementasi yang berlangsung dalam kebijakan DD, maka tahap-tahap proses

implementasi yang ditawarkan oleh Smith menjadi salah satu kerangka untuk membingkai tiga dimensi kebijakan.

Memilih model implementasi kebijakan yang efektif, menjadi salah satu hal yang *urgent* mengingat dinamika implemementasi kebijakan saat ini sangat tinggi dinamikanya terlebih pada era *disruptive*, tuntutan masyarakat akan nilai efisiensi dan efektifitas secepat sajian era teknologi yang nyaris tidak memiliki batas ruang dan waktu (*borderless*). Sehingga menurut Nugroho (2006), terdapat empat tepat yaitu:

1. Apakah kebijakannya sudah tepat? Hal ini dapat dilihat dari sejauhmana dampak kebijakan yang dibuat terhadap masalah ayang ada, apakah sudah dirumuskan sesuai masalah yang akan diselesaikan, dan apakah yang membuat sudah sesuai dengan ketentuan.
2. Tepat Pelaksananya, perlu kita ketahui bahwa pelaksana kebijakan tidak hanya pemerintah akan tetapi juga terdapat unsur lain selain pemerintah, tentunya sesuai dengan jenis kebijakanya.
3. Tepat sesuai target, ini dilihat dari apakah target yang diintervensi sudah sesuai atau belum dengan apa yang direncanakan, sehingga tidak tumpang tindih atau bertentangan dengan yang lain, kemudian apakah targetnya siap diintervensi, tidak dalam konflik, mendukung atau tidak ini juga menjadi hal yang penting untuk dalam melakukan intervensi target.
4. Tepat Lingkungan, Donald J.Calista berbicara tentang Lingkungan Endogen, yaitu *Authoritative arrangement* atau yang berkaitan dengan kekuatan sumber otoritas kebijakan *network composition*. Sedangkan lingkungan Eksogen, yang terdiri dari *interpretive institution* atau berkenaan dengan interpretasi dari lembaga-lembaga strategis dalam masyarakat yang mampu memainkan peran penting dalam menginterpretasikan kebijakan dan implementasinya.

Keempat prinsip diatas juga masih perlu didukung oleh oleh dukungan politik, strategis dan teknis. semua aspek dalam implemementasi kebijakan merupakan satu rangkaian yang tidak terputus (Anderson,1979:98). Selain efektifitas implementasi, pendekatan implementasi kebijakan (*approaches*) memegang kendali karena bersangkut paut dengan filosofis dan cara pandang terhadap

sebuah implementasi kebijakan, sehingga akan berdampak pada pola, dan desain kerja implementasi. Beberapa pendekatan implementasi kebijakan menjadi instrument penting dalam melakukan analisis terhadap implementasi kebijakan, 1) Pendekatan Struktural (*structural approaches*), pendekatan ini berangkat dari hasil analisa organisasi modern, bahwa masyarakat mempercayai bahwa prinsip-prinsip universal mengenai organisasi yang baik mulai ditinggalkan, dan masyarakat kini lebih meyakini bahwa struktur organisasi tertentu dan asimetris.

Organisasi yang dimaksud terbagi atas dua, *pertama* organisasi yang hirarkis dimana lebih melihat persoalan pelaksanaan keputusan merupakan persoalan teknis dan manajerial semata karena perubahan yang ditimbulkan berasal dari internal organisasi dan sepenuhnya dibawah kendali organisasi. Di lain pihak apabila perubahan itu dipaksakan dari luar organisasi atau jika proses perubahan itu sukar untuk diramalkan atau dibendung, maka dalam konteks ini organisasi sebagai pelaksanaan keputusan hendaknya berbarengan dengan keberadaan organisasi pelaksana yang adaptif, yaitu organisasi yang organis yang tanggap akan perubahan, memiliki kemampuan yang besar dalam mengolah informasi, tidak hanya mengandalkan jaringan resmi dan secara vertikal saja seperti organisasi tradisional.

Dikemukakan oleh Abdul wahab (2005) bahwa nampaknya struktur organisasi yang organis lebih tepat untuk situasi dimana diperlukan merancang pola struktur yang bisa melaksanakan kebijakan yang tidak menentu bila dibandingkan dengan struktur tertentu untuk program yang tidak berkelanjutan atau hanya sekali saja pelaksanaanya. Abdul wahab berpendapat bahwa bentuk dari struktur yang cendeung kompromi adalah bentuk struktur matrik, yang artinya dimana lembaga-lembaga vertikal ini bersilangan dengan horizontal yang dipegang oleh pimpinan proyek, akan tetapi diakui bahwa bentuk ini memiliki kekurangan yaitu terdapat kewenangan ganda. 2) Pendekatan *procedural and managerial approach*, pendekatan ini lebih mendasarkan pada pengembangan proses dan prosedur yang tepat termasuk sistem manajerial yang relevan dengan suatu perkembangan zaman.



Dengan mengacu pada garis pembeda yang jelas pada prinsip perencanaan dan pelaksanaan yang ada dalam suatu perubahan. Implementasi/pelaksanaan masih dipandang sebagai persoalan teknis atau manajerial. Adapun prosedur yang dimaksud adalah berkaitan dengan penjadwalan, perencanaan, dan pengawasan. Logika alur pada tahap implementasi untuk urutan langkahnya berikut dibawah ini (Abdul wahab: 2005):

1. Mendesain program beserta rincian tugas dan perumusan tujuan yang jelas pengukurannya, biaya dan waktunya.
2. Optimalisasi struktur-struktur, sumber daya manusia, dana, sumber-sumber, prosedur-prosedur dan metode-metode yang tepat.
3. Menyusun sistem penjadwalan untuk monitoring, dan sarana pengawasan yang sesuai sehingga semua beerlajan dengan runtut.

Karakteristik ini memiliki asumsi adanya ukuran kemampuan pengawasan yang sangat tinggi atas pelaksanaan dan capaian suatu program. 3) Pendekatan Keperilakuan (*Behavioural approaches*), dengan melihat beberapa keterbatasan pada dua pendekatan diatas, struktural dan manajerial, pendekatan ini melengkapinya dengan memasukkan faktor manusia beserta sikapnya dalam implementasi kebijakan yang efektif. Pendekatan ini berangkat dengan menggambarkan kondisi umum terhadap kondisi penolakan terhadap sebuah perubahan sebagai akibat implementasi kebijakan (Abdul wahab: 2005). Pertama, adanya rasa khawatir akan perubahan *uncertainty*. Misalnya khawatir terhadap dampak ekonomis, seperti pendapatan, keuntungan, masa depan karir dan sebagainya. Atau kekhawatiran terhadap keterampilan yang baru, tanggung jawab yang baru, bekerja dengan standar yang lebih tinggi, lingkungan kerja yang baru dan lain lain atau terhadap status kedudukan secara politis yang kini sedang dimiliki, disini diistilahkan adanya unsur *status of fairness*.

Dampak yang sifatnya keorganisasian dari kebijakan baru kemungkinan akan berat untuk dirasakan, terlebih apabila dampak yang terjadi mencakup semua permasalahan yang luas. Sebagai akibat dari kondisi itu penolakan akan semakin kuat terhadap perubahan, apalagi bila kebijakan baru tersebut berdasarkan pengalaman mengenai pengenalan kebijakan tidak dilakukan pendekatan

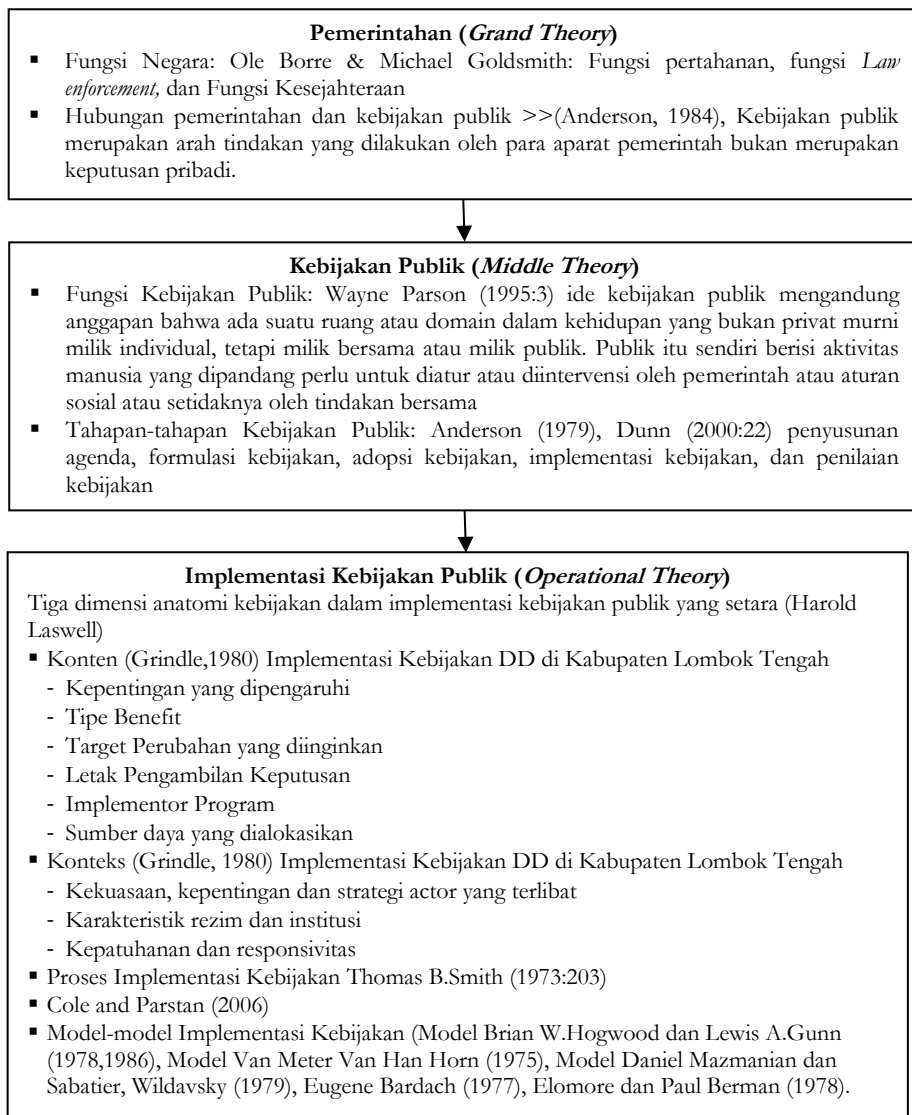
musyawarah, terdapat perpecahan yang serius atau pegawai dirumahkan.

Resep yang baik menurut pendekatan ini adalah dengan membangun hubungan saling percaya, musyawarah yang baik dengan pihak penerima/target kebijakan, sebisa mungkin melibatkannya dalam hal pengambilan keputusan, keterbukaan terkait permasalahan dan segala dampak yang akan timbul, dan perhatian yang besar terhadap perasaan mereka yang kurang jelas.

Iklim yang diciptakan adalah membangun keberanian mereka untuk berani menyampaikan rasa khawatirnya. Kepastian yang harus diberikan adalah bahwa perubahan yang akan dijalankan tidak dilaksanakan dengan tergesa-gesa. Memastikan semua sumber yang diperlukan memenuhi, kemudian dampak perubahan akan selalu dimonitoring dan evaluasi serta sifatnya fleksibel. 4) Pendekatan *Political approaches*, mengacu pada pola kekuasaan dan pengaruh di lingkungan organisasi. Alasan pendekatan ini ialah walaupun telah diperhatikan dengan benar, baik organisasinya, prosedur, manajemen, dan pengaruhnya pada perilaku, tetapi jika tidak/kurang memperhitungkan realita-realita kekuasaan maka mustahil kebijakan akan berhasil secara optimal.

Pendekatan ini berpendapat konflik tidak hanya bisa diselesaikan dengan penyempurnaan komunikasi antar pribadi (*interpersonal communication*), akan tetapi konflik disini bersifat endemis. Dengan demikian keberhasilan kebijakan akan sangat bergantung pada kesediaan dan kemampuan kelompok yang mempunyai power untuk memaksakan kehendaknya. Apabila tidak ada kelompok yang dominan, maka kebijakan akan tercapai dalam tempo yang panjang secara incremental, dan pengertian antar mereka yang terlibat (*partisan manual adjustment*). Serta dalam kondisi tertentu bisa saja distribusi kekuasaan dapat menghambat dalam pelaksanaan kebijakan.

Uraian tersebut dapat disusun *Logical Frame work Theory* untuk membahas implementasi kebijakan DD di Kabupaten Lombok Tengah dapat digambarkan sebagai berikut:

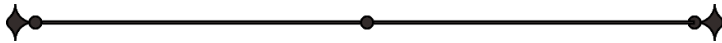


Gambar 2.4.  
*Logical Framework Theory* Implementasi Kebijakan DD  
 di Kabupaten Lombok Tengah  
 (Sumber: diolah dari berbagai referensi)



## BAB 3

# KEMANDIRIAN DESA SEBAGAI KINERJA KEBIJAKAN



**T**eori Kemandirian Desa sesungguhnya berasal dari elaborasi prinsip-prinsip/azas pembangunan desa yaitu bahwa pembangunan desa harus menganut azas yaitu pembangunan berkelanjutan (*sustainable development*), pembangunan berpusat pada manusia (*people centered development*), pendekatan penghidupan berkelanjutan (*sustainable livelihood Approach*) dan konsep masyarakat tangguh bencana (*community disaster resilience*). Menurut pasal 78 ayat (1) Undang-undang nomor 6 tahun 2014 bahwa pembangunan desa mempunyai tujuan untuk meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat desa serta menekan angka kemiskinan dengan memenuhi kebutuhan dasar, pembangunan infrastruktur desa, pengelolaan potensi lokal dan optimalisasi sumber daya alam secara berkelanjutan. Selanjutnya sesuai pasal 80 ayat(4) undang-undang tersebut dinyatakan yang menjadi prioritas, program/kegiatan, dan kebutuhan desa disusun berdasarkan penilaian yang meliputi:1) Peningkatan kualitas dan kemudahan akses terhadap pelayanan dasar 2) Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur serta lingkungan sesuai sumber daya lokal yang ada 3) Pengembangan ekonomi pertanian yang produktif 4) Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi dan 5) Peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa. Pembangunan desa seyogyanya perlu memperhatikan sumber daya lokal yang ada di desa tersebut. Sumber daya/modal yang ada di desa adalah modal sumber daya alam, modal manusia (motorik/otot/tenaga kerja), modal intelektual (modal manusia berpikir), modal sosial, modal lokasi strategis, modal sumber daya buatan

(infrastruktur), modal finansial, dan modal spiritual. Sumber daya/modal desa ini sangat penting, khususnya modal intelektual, modal manusia, dan sumber daya buatan, karena keempat hal tersebut yang dapat meningkatkan pembangunan desa. Hal ini dikarenakan sebesar apapun sumber daya alam yang dimiliki, namun kalau keempat hal ini kurang, maka desa tersebut akan lambat laju perkembangannya. Hal ini dikarenakan sebesar apapun sumber daya alam yang dimiliki, namun kalau keempat hal ini kurang, maka desa tersebut akan lambat laju perkembangannya.

Pembangunan Berkelanjutan menurut pendapat Munasinghe, (1992) pada dasarnya mencakup tiga dimensi penting, yakni ekonomi, sosial budaya, dan lingkungan. Pada dimensi ekonomi, berkaitan dengan upaya pertumbuhan ekonomi, penanggulangan kemiskinan, serta mengubah pola produksi/konsumsi masyarakat yang seimbang. Untuk dimensi sosial berkaitan dengan permasalahan kependudukan, pelayanan umum, pendidikan, dan lain sebagainya. Sedangkan dimensi lingkungan, diantaranya pengurangan/pencegahan polusi, pengelolaan limbah, serta pengelolaan SDA.

Artinya tujuan dari pembangunan berkelanjutan memiliki fokus atau dititik beratkan pada ketiga dimensi tersebut dan selain itu antara dimensi satu dan yang lain saling terkait, yaitu ekonomi, sosial, dan lingkungan yang disebut sebagai *mobius triangle* masih dianggap kurang memadai bagi para pegiat lingkungan, karena pada kenyataannya bahwa pembangunan ekonomi sosial hanya memperhatikan dimensi lingkungan, yang seharusnya dimensi lingkungan merupakan pembatas dari pembangunan ekonomi dan sosial. O'Riordan (1998) kemudian mengembangkan konsep *Russian Doll*, yaitu pembangunan ekonomi dan pembangunan sosial tidak boleh melebihi daya dukung lingkungan.

Pembangunan berpusat pada Manusia atau PBM pada awal munculnya teori pembangunan pada dekade empat puluhan sampai dekade tujuh puluhan, pembangunan identik dengan pertumbuhan ekonomi. Walaupun pembangunan kemudian memiliki muatan pemerataan, tetap saja belum menempatkan manusia sebagai subyek pembangunan. Hal tersebut menjadi perhatian para ahli pembangunan yang ingin menempatkan manusia sebagai pusat pembangunan, yaitu

disebut pembangunan berpusat kepada manusia (*people centered development*).

Korten and Klauss (1984) mendefinisikan PBM atau pembangunan berpusat pada manusia sebagai pendekatan yang mengutamakan peran masyarakat sebagai penggerak pembangunan dan menekankan kesejahteraan masyarakat sebagai tujuan dari proses pembangunan. Para ahli teori PBM juga memiliki konsepsi yang lebih luas tentang konsep 'pembangunan'. Mereka tidak percaya bahwa pembangunan harus berarti mereka menjadi seperti negara-negara barat dan pembangunan tidak harus dilihat dari segi sempit, seperti industrialisasi dan pertumbuhan ekonomi. Proyek-proyek pembangunan harus skala yang lebih kecil, dan jauh lebih beragam. Akhirnya, para ahli teori PBM menolak definisi negara-negara barat tentang 'keterbelakangan' hanya karena beberapa budaya *ndeso*, non-industri, dan tidak dapat diperdagangkan, bukan berarti mereka lebih rendah dari negara-negara barat.

Merujuk pada pendapat para-pakar di atas, maka esensi dari pendekatan ini adalah dari rakyat, oleh rakyat, untuk rakyat, dan bersama rakyat. Dalam Tahun 2014 tentang Desa, pendekatan tersebut tercermin pada tujuan dan prioritas program yang ditujukan bagi kesejahteraan masyarakat, kualitas hidup, serta penanggulangan kemiskinan. Selain itu PBM juga menggambarkan dari partisipasi masyarakat dalam seluruh proses pembangunan desa baik itu perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan. Jadi, pembangunan desa adalah upaya untuk memperkuat desa yang merupakan subjek dari pembangunan bukan objek pembangunan, inilah hal penting dari pendekatan *people centered-development* yang berkaitan dengan pembangunan sebuah desa.

Dalam pendekatan *sustainable livelihood approach* secara tersirat mengatakan jika masyarakat memiliki banyak tujuan dalam hidupnya, tidak sekedar untuk mendapatkan income yang lebih tinggi, akan tetapi juga fasilitas kesehatan dan pendidikan yang baik pula. maka pendekatan penghidupan berkelanjutan atau (SLA) menekankan pada lima modal yang dimiliki oleh masyarakat yaitu modal alam, modal infrastruktur/fisik/modal buatan, modal manusia, modal keuangan, dan modal sosial, yang semuanya saling melengkapi sehingga siap ketika menghadapi hal yang tidak diinginkan.

Berkaitan dengan SLA modal manusia lebih menekankan peranya sebagai pekerja, bukan sebagai orang yang memiliki gagasan yang dapat menciptakan hal baru yang bermanfaat bagi kehidupannya. Demikian juga SLA kurang mengeksplorasi modal spiritual, karena dalam konsep kebahagiaan rumah tangga/individu, konsep kebahagiaan (*well being*) merupakan gabungan antara kesejahteraan materi dan kesejahteraan immaterial. Maka dari itu peran dari modal spiritual sangat penting untuk mencapai suatu kebahagiaan. Selain itu SLA ini lebih menekankan kepada rumah tangga bukan dalam kaitannya dengan desa sebagai wilayah, Desa sebagai suatu wilayah selain memiliki aset-aset yang telah disebutkan di atas, juga memiliki modal atau sumber daya lain, yaitu lokasi (yang strategis).

Konsep yang terakhir adalah konsep Masyarakat Tangguh Bencana, dengan pertimbangan bahwa Indonesia berada dalam cincin api (*ring of fire*) dan berbentuk kepulauan, sehingga menuntut adanya informasi yang memperlihatkan kesiagaan masyarakat menghadapi potensi bencana yang ditimbulkan. UU 24 tahun 2007 tentang penanggulangan bencana mendefinisikan bencana sebagai peristiwa yang mengakibatkan timbulnya korban jiwa manusia, dampak psikologis, kerusakan lingkungan dan kerugian harta benda.

Desa Tangguh Bencana adalah desa yang mempunyai kemampuan secara mandiri untuk menghadapi ancaman bencana, serta siap memulihkan diri pasca dampak bencana. Dengan demikian sebuah desa tangguh bencana adalah desa desa yang memiliki kemampuan melakukan mitigasi akan resiko bencana. Keempat asas inilah yang kemudian dijabarkan dalam variable-variabel dan indikator-indikator turunan sebagai pengukuran atas penerapan asas-asas tersebut dalam pembangunan desa yang kemudian disebut sebagai Indeks Desa Membangun (IDM).

Selain keempat asas dan konsep diatas penulis mencoba mengeksplorasi beberapa pendapat dan prasyarat kemandirian desa yang dikemukakan baik oleh penulis maupun dari peraturan yang berlaku dengan maksud untuk memperkaya konsep kemandirian dari pelbagai perspektif, lebih khusus kemandirian dalam perspektif kemandirian yang berkaitan dengan pembangunan desa. Dalam kamus psikologi kemandirian berasal dari kata “independence” yang diartikan sebagai suatu kondisi dimana seseorang tidak tergantung pada orang



lain dalam menentukan keputusan dan adanya sikap percaya diri (Chaplin, 2011:343). Para ahli telah menjelelaskan beberapa hal tentang kemandirian, diantaranya yaitu Emil Durkheim, kemandirian merupakan elemen esensial ketiga dari moralitas yang bersumber pada kehidupan masyarakat.

Mandiri adalah sikap yang memungkinkan individu untuk bertindak secara terbuka, menyelesaikan sesuatu atas dorongannya sendiri dan untuk kebutuhannya sendiri tanpa bantuan orang lain, seerta berpikir dan bertindak unik atau inovatif, dan sarat akan sebuah dorongan yang muncul dari dalam diri, mampu mempengaruhi lingkungan dimana ia berada, memiliki kepercayaan diri dan mendapatkan kepuasan dari apa yang dilakukannya (Masrun,1986:8). Makna kebebasan mengandung arti memiliki pilihan untuk bertindak sesuai dengan kondisi yang ada tanpa meminta atau mengandalkan orang lain. Sedangkan kemandirian adalah suatu kondisi di mana seorang individu bersedia dan siap untuk memahami kehendak/keinginannya yang dilihat dalam kegiatan/perbuatan aslinya untuk menciptakan sesuatu untuk memenuhi kebutuhan hidupnya dan orang lain (Antonius,2002:145).

Kemandirian apabila dilihat dari segi psikologis/kejiwaan dan mentalis yaitu apabila kehidupan individu dapat memilih dan menyelesaikan sesuatu tanpa bantuan orang lain. Kemampuan ini hanya mungkin untuk dilakukan jika seseorang dapat mempertimbangkan dengan hati-hati tentang sesuatu yang dia lakukan atau dia pilih untuk dilakukan, baik dari segi keuntungan atau manfaat, dan kemungkinan lainnya yang bisa saja terjadi (Hasan Basri,2000:53). Setiap gerakan atau kegiatan yang dilakukan oleh seorang individu untuk menang atau berhasil sesuai keinginannya maka dibutuhkan kebebasan/kemandirian yang tinggi.

Adapun pendapat yang dikatakan oleh Brawer dalam Chabib Toha (1993:121), ia mengungkapkan sebuah kemandirian adalah kecenderungan dari suatu sikap, sehingga pemikiran perilaku otonom diartikan sebagai keberanian, dan sensasi kelebihan yang ditandai sebagai perilaku yang ada dalam individu yang muncul karena kekuatan dan dorongan dari dalam individu bukan karena dipengaruhi oleh orang lain.

Dari perspektif masyarakat, kegiatan pembangunan pedesaan jangan sampai meremehkan atau mengesampingkan mereka, namun justru melibatkan mereka. Karena pembangunan pedesaan adalah interaksi yang terlihat memperkuat apa yang biasa disebut dengan *local area confidence or freedom*. Dalam siklus ini, masyarakat dibantu dan diajak bekerja sama untuk melakukan pemetaan permasalahan yang dialami, untuk menemukan jawaban atas permasalahan tersebut dengan memanfaatkan aset yang tersedia, melakukan kegiatan dengan kapasitasnya masing-masing. Dengan pendekatan semacam ini, pedesaan berkesempatan untuk memilih apa yang mereka butuhkan, dan nantinya kegiatan atau program ini akan berdampak pada pembangunan secara nasional. (Usman, 2015).

Kemajuan suatu negara pada hakikatnya adalah memperluas batas wilayah dalam mendorong perekonomian dan mempercepat kemajuan dengan mengkaji atau menganalisis kemampuan aset tetap dan mengembangkan SDM yang ada, misalnya peningkatan administrasi, kepentingan, dan penguatan wilayah setempat, dengan harapan tercapainya tingkat otonomi yang signifikan di tingkat daerah (Soleh, 2014).

Istilah kemandirian (kekuatan) dalam sosiologi sering dibandingkan dengan istilah otonom, baik itu tergantung atau bebas, pengawasan diri dan pemeliharaan diri. Sementara itu, masyarakat umum (daerah/masyarakat) terdiri dari individu-individu di wilayah tertentu, yang memiliki satu atau lebih ikatan normal dan berinteraksi secara sosial satu sama lain (Hillery, 1995). Dalam pandangan pembangunan daerah, otonomi daerah merupakan suatu kondisi atau syarat yang pasti untuk dicapai oleh seorang atau organisasi yang tidak tunduk pada bantuan pihak luar yang memiliki tujuan untuk mengamankan kepentingan dirinya (Verhagen, 1996).

Otonomi daerah dipandang sebagai suatu kondisi yang dibingkai melalui perilaku agregasi daerah dalam melakukan perubahan sosial. Perubahan perilaku agregat dapat ditegakkan melalui program syafaat daerah yang dibuat oleh pihak luar (pemerintah) yang membutuhkan pengembangan investasi daerah. Oleh karena itu, jika daerah diberi bantuan anggaran, bantuan tersebut harus dipergunakan stimulus untuk penggerak otonom. Oleh karena itu, peningkatan otonomi merupakan suatu bentuk perubahan sosial masyarakat dari

suatu keadaan menjadi lebih mandiri berdasarkan dorongan dan kreativitas lingkungan masyarakat setempat.

Kondisi perubahan saat ini terjadi secara luas, mencakup perubahan atau evolusi yang terjadi pada satuan kerja global, tidak dapat dipungkiri bahwa hanya organisasi yang mampu dan siap untuk melakukan pembelajaranlah yang akan mampu bertahan dalam era globalisasi. Dikatakan dalam fortune magazine:

*“Forget your tired ideas about leadership. The most successful cooperation of 1990s will be something called Learning Organization. The ability to learn faster than your competitor (Peter Senge”the fifth discipline” the art and policy of the learning organization”, 1990) (Lupakan ide usang tentang kepemimpinan, kesuksesan tertinggi dalam kerjasama /kooperasi akan didapatkan pada apa yang disebut sebagai organisasi pembelajaran. Kemampuan belajar lebih cepat daripada kompetitor/pesaing) (dalam Wisnu Indrajit, 2014:6 )*

Secara perspektif pembangunan berkelanjutan, ketercapaian partisipasi masyarakat menghasilkan kondisi kemandirian dengan karakteristik yang dikemukakan oleh (Bell dan Morse,2008) yaitu ;

- (a) memiliki self-limit, siap menangani masalah sesuai kapasitas, dapat mengurus masalah yang dihadapi, siap secara finansial untuk berkreas (produksi dan membayar) untuk mengatasi masalah mereka, dan dapat mengontrol dalam masyarakat,
- (b) memiliki tugas agregat, khususnya peningkatan kerjasama dan organisasi antara individu-individu daerah dalam mengatasi masalah dan memenuhi kebutuhan mereka dan mengembangkan jejaring untuk mendapatkan berbagai peluang,
- (c) dapat berpikir dan bertindak secara ekonomis, khususnya sesuai dengan sifat iklim dasar dan menjaga administrasi dan aset dengan cara yang layak dan bersahaja.

Kemandirian masyarakat merupakan hasil pencapaian dari partisipasi masyarakat itu sendiri. Sesuai pendapat Korten (2001) dapat ditambahkan bahwa, dalam sudut pandang suatu pembangunan yang berorientasi pada masyarakat perlu dikembangkan gerakan yang berbasis di masyarakat. Gerakan ini sebagai upaya mendorong sebuah

masa kritis secara terorganisasi dan terpadu sehingga keadilan, keberlanjutan dan kecukupan (Agusta, Tetiani & Fujiartanto, 2014).

Menurut Zaini (2011), ada tiga pilar pembangunan pedesaan sebagai dasar transformasi sosial ekonomi masyarakat pedesaan. Pilar pertama, peningkatan sumber daya manusia, yang dilakukan melalui kebijakan kemudahan akses masyarakat dalam memperoleh pelayanan pendidikan dan kesehatan. Tujuannya untuk meningkatkan efisiensi dan kualitas hidup sehari-hari. Pilar kedua, pemberdayaan ekonomi rakyat, yaitu melalui penyediaan akses bagi UMKM, kepemilikan asset tanah, masukan sumber daya produksi, teknologi produksi/pertanian, dan lembaga ekonomi. Tujuannya untuk membuka peluang bisnis, lapangan kerja, dan pendapatan masyarakat yang terjamin. Pilar ketiga, pengembangan potensi lokal, melalui adanya kebijakan penataan ruang kawasan, pengembangan lahan, penyediaan pelayanan perumahan, berikut sarana dan prasarana lingkungan. Tujuannya mengembangkan kualitas kehidupan masyarakat dan pemukiman yang teratur dan fungsional (urbanized).

Adapun dimensi-dimensi ukuran indeks kemandirian desa (IKD) yaitu pertama, pengukuran tingkat pembangunan pedesaan, kedua pengukuran laju pembangunan pedesaan dan ketiga, pengukuran keragaman pedesaan. Guna meningkatkan sistematika pengukuran kemandirian desa, maka indeks kemandirian desa disusun menurut model evaluasi. Model yang umum dimulai dari penyusunan visi dan misi, rincian program kegiatan, masukan atau input, pelaksanaan kegiatan, dan output dari pembangunan. Selanjutnya hasil bisa digunakan dan dinikmati oleh Masyarakat sehingga hal tersebut memberikan dampak baik langsung maupun tidak langsung dalam pembangunan desa (Agusta & Aji, 2014). Pengukuran kemandirian desa secara global sangat pentil, hal ini agar Indonesia memiliki modal pengetahuan cukup dalam menghadapi Millenium Development Goals (MDGs) pada tahun 2015 yang sekarang dilanjutkan dengan SDGs. Dengan modal pengetahuan pengukuran kemandirian desa harapannya Indonesia sudah siap, tidak gagap dan dalam menghadapi pengukuran baru di masa yang akan datang.

Indeks kemandirian desa (IKD) menurut Agusta & Fujiartanto, 2014 yaitu mengukur tingkat kemampuan desa dalam memenuhi kebutuhannya yang sifatnya universal. Instrumen atau indikator yang

digunakan untuk kesejahteraan umum meliputi: ekonomi, pendidikan, kesehatan masyarakat, modal sosial, lingkungan, keamanan ketertiban, kedaulatan politik, partisipasi masyarakat dan peran swasta. Untuk itu perlu kita pahami bahwa desa bukan objek tetapi sebagai subyek pembangunan yang dapat mandiri, serta memiliki kapasitas untuk mendesain sektor mana yang menjadi prioritas bagi desa. Sehingga hal ini mempersikan negara terbatas pada alokasi anggaran untuk desa dan untuk membangun diberikan ke desa (Hasani, 2015). Akan tetapi aparat pemerintah yang semula diasumsikan sebagai faktor pendorong dan pendukung utama dalam pembangunan, malah sebaliknya yaitu menjadi penghambat dalam pembangunan (Sutrisno, 135). Sehingga pertanyaan yang muncul adalah bagaimana mewujudkan kemandirian desa? Adapun alternatif yang bisa ditawarkan adalah paradigma pemberdayaan masyarakat (empowerment). Dengan empowerment yang memiliki dasar dari suatu pemikiran yang beranggapan bahwa pembangunan akan berjalan dengan sendirinya manakala masyarakat diberikan kepercayaan untuk mengelola sumber daya yang mereka miliki dan mempergunakan untuk kepentingan mereka (Soleh, 2014).

Pemberdayaan sebagai terjemahan dari empowerment mengandung dua arti, yaitu: 1.) to give power or authority to atau mendelegasikan otoritas kepada pihak lain. 2.) to give ability to atau to enable yaitu usaha untuk memberi kemampuan atau keberdayaan. Secara eksplisit kedua pengertian tersebut yaitu bagaimana menciptakan peluang untuk mengaktualisasikan keberdayaan bagi individu. Berdaya adalah berkekuatan atau bertenaga (Wrihatnolo dan Dwidjowijoto, 2007:279). Pemberdayaan adalah proses pembelajaran dari serta untuk masyarakat dalam mencapai kemandirian.

Berbagai pengertian di atas menurut Shardlow (1998) intinya adalah mengulas bagaimana individu/kelompok/komunitas berupaya mengendalikan kehidupan sendiri dan untuk masa depan yang diharapkan. Ketika pemberdayaan menjadi sebuah praktek dan seni, yang mengemuka adalah bagaimana mengelola proses pemberdayaan. Artinya memberdayakan tidak boleh bermakna mendikte atau menyamakan. Pemberdayaan juga memberi ruang bagi keberagaman kemampuan manusia dengan asumsi akan saling melengkapi.

Jika transformasi kelembagaan pemerintah desa harus menempuh jalan via pendekatan pemberdayaan, maka pemberdayaan kelembagaan pemerintahan desa formal sepatungnya memilih opsi yang tidak berorientasi eksklusif (mengeliminasi salah satu aktor di lapangan). Melainkan upaya pemberdayaan yang memberikan peluang kepada pihak-pihak yang berbeda-beda corak kelembagaan dan kepentingan (inklusif) untuk berkolaborasi secara partisipatif dalam mekanisme tata pemerintahan yang berdasarkan kemitraan atau *partnership* (Dharmawan,2006:9).

Kemandirina desa saat ini menjadi isu menarik yang menjadi perbincangan oleh banyak orang. UU Desa, tidak secara tegas menjelaskan konsep dan ukuran desa mandiri. Karena tidak ada definisi baku, banyak orang/institusi yang berpendapat tentang kemandirian desa dan merekan berargumentasi berdasarkan pemahaman masing-masing. Menurut Hastowiyono, secara etimologis, ke(mandiri)an berbeda dengan ke(sendiri)an, berbeda pula dengan ke(diri)an. Ke(sendiri)an berarti melakukan untuk diri sendiri tanpa dukungan pemerintah. Sedangkan ke(diri)an sering disebut dengan *autarchy* atau sikap ego desa yang lebih banyak berorientasi ke dalam (*inward looking*), yang tidak mau berinteraksi dengan dunia luar.

Jadi dapat di tarik kesimpulan bahwan kemandirian desa berpusat pada kapasitas dan emansipasi lokal, yakni kemampuan, prakarsa dan gerakan desa secara bersama-sama mengembangkan potensi dan kekayaan yang dimiliki. Kalaupun ada keterlibatan dari pihak luar, keterlibatannya lebih akselesari untuk mempercepat pencapaian target atau tujuan dalam pembangunan desa.

Konsep otonomi desa juga menjelaskan adanya kewenangan desa untuk mengatur, mengurus dan bertanggung jawab atas apa yang menjadi tanggung jawabnya. Sehingga konsep Kemandirian desa dapat dinyatakan sebagai desa dengan kondisi:

1. Desa yang bisa memenuhi kebutuhannya sendiri dan tidak tergantung pada pemerintah. Apabila ada bantuan itu sifatnya sebagai stimulant atau pemantik dalam menggerakkan sumber daya yang ada di desa.
2. Desa yang mempunyai kerjasama yang baik, dan mampu mengelola potesi lokal, memiliki sistem manajerial yang baik, pendapatan perkapita masyarakat cukup besar. taat pada aturan, peduli

lingkungan, memiliki skil keahlian, memiliki semangat kerja tinggi, serta mampu menyusun dan melaksanakan pembangunan desanya secara mandiri.

3. Desa yang mampu mengatur dan membangun desanya dan tidak tergantung pada bantuan pihak luar.

Desa Mandiri terbentuk dari beberapa faktor yaitu sebagai berikut:

- a. Potensi SDM: memiliki motivasi dan budaya, mempunyai jiwa enterpreneur, mempunyai keahlian yang mendukung pengembangan potensi desa.
- b. Potensi SDA: mempunyai kemampuan daya saing, serta sistem pengelolaan potensi desa secara berkelompok.
- c. Pasar: produk yang diproduksi oleh desa diminati oleh konsumen, produk mempunyai kualitas dipasaran.
- d. Kelembagaan dan budaya lokal, pelaksanaan program didukung oleh kelembagaan desa yang menjunjung tinggi kearifan lokal.

Perwujudan kemandirian tidak muncul begitu saja, tetapi secara sedikit demi sedikit. Peningkatan kemandirian dapat disusun berdasarkan tahap-tahap tertentu (Dharmawan, 2006:15). Tahap *pertama* akan diciptakan otonomi desa sebagai kemandirian fungsional bukan “kemerdekaan dalam relasi kekuasaan pemerintahan”. Dilanjutkan kearah tahap pematangan tahap *kedua* dalam hal ini, pemerintahan desa diharapkan mampu menginisiasi “*development-initiative*” dan “*self financing capacity*” yang memadai. Bila taraf ini dicapai maka pemerintahan desa memasuki tahapan kemandirian ekspresional (kemandirian untuk berinisiatif dan mewujudkan suatu inisiatif pembangunan). Jika kemandirian tahap ini telah tercapai, maka kemandirian tahap ketiga, yaitu pemerintah desa mampu mengekspresikan dirinya dan terbebas dari sifat ketergantungan pendanaan sehingga inisiatif pembangunan sepenuhnya dari kelembagaan pemerintahan supra desa. Dengan kondisi tersebut desa memiliki *bargaining position, vis a vis* pemerintahan supra desa.

Berdasarkan uraian diatas, penulis mendefinisikan kemandirian desa dalam penulisan ini sebagai berikut: a) Kemandirian Sosial yaitu kemandirian desa mengakses sarpras dasar antara lain layanan dasar pendidikan , kesehatan dasar ataupun pelaksanaan asasi mereka seperti

beribadah kemudian kemandirian yang diartikan sebagai kemampuan desa merumuskan masalah mereka, menentukan agenda kebutuhan dan merencanakan pembangunan desanya, berdasarkan modal—modal yang mereka miliki, termasuk akses mereka terhadap akses akses politik ; c) kemandirian Ekonomi yaitu kemandirian desa dalam memanfaatkan/mengembangkan potensi ekonomi lokal desa untuk dapat menciptakan simpul kegiatan ekonomi masyarakat; d) Kemandirian lingkungan adalah pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Menurut Nugroho (2003), model yang dikembangkan oleh para ahli mengenai proses kebijakan publik kebanyakan hampir sama, yaitu bahwa proses kebijakan dimulai dari *formulasi* sampai pada *implementasi*, untuk mencapai kinerja kebijakan. Yang membedakan tidak ada kinerja kebijakan, adanya hanya evaluasi kebijakan.

Penulis lebih cenderung sepakat dengan pendapat Sofian Effendi yang memaknai kinerja kebijakan sebagai indikator prestasi dari proses kebijakan. Sebuah nilai yang dikreasikan pada tahap formulasi akan berdampak pada saat implementasi sedangkan *value* yang dikreasikan pada tahap implementasi akan berdampak pada kinerja kebijakan dan nilai/*value* yang dikreasikan di lingkungan kebijakan akan berdampak semua tahap. Keberhasilan setiap tahapan akan berdampak juga pada tahap selanjutnya; demikian pula jika tidak berhasil maka akan mengkontribusikan kegagalan pada tahap selanjutnya. Artinya apa, nilai/*value* yang capai di dalam suatu kebijakan dapat dilihat dari kinerja yang dicapai, yang merupakan hasil interaksi dari tahap implementasi dalam lingkungan kebijakan.

Kinerja kebijakan yang dicapai dalam implementasi kebijakan DD tidak hanya dilihat berdasarkan tingkat tercapainya item skor pada faktor peubah pada variabel kemandirin desa. Kemandirian desa menurut penulis merupakan *value* yang dikreasikan dalam setiap proses implementasi kebijakan DD, sehingga *value* tersebut menjadi sebuah *norm*, kemudian membentuk perilaku yang pada akhirnya menjadi budaya kerja pada organisasi pelaksana, yang secara dinamis dan *ajeg* dapat memberi proses pembelajaran (*learning process*) kepada masyarakat desa dalam menumbuhkembangkan modal sosial yang mereka miliki untuk membangun dan mensejahterakan dirinya. Dengan kata lain skor faktor peubah pada setiap dimensi kemandirian



merupakan capaian *output* dari kebijakan sedangkan kemandirian desa merupakan *outcome* Kebijakan Dana Desa.

Menurut Hatry (1999) *Outcome*/hasil adalah perilaku yang mengindikasikan kemajuan pencapaian dari misi dan misi serta tujuan dari suatu program atau kegiatan. *Outcome* adalah konsekuensi program yang bersinggungan langsung dengan publik atau masyarakat. *Outcome* mencakup efek samping program, yang disengaja atau tidak, bermanfaat atau mengganggu. *Outcome* mencakup *intermediate outcome* (sesuai target yang diharapkan, tapi bukan capaian akhir dan *outcome* (hasil akhir yang terlihat oleh program). Hatry (1999) mengatakan jika suatu kinerja itu yang sangat penting untuk diukur adalah hasil dan efisiensi. Pengukuran *outcome* adalah variabel penting dari kinerja manajemen (*managing for results*), yaitu proses berorientasi publik untuk memaksimalkan manfaat dan meminimalkan konsekuensi negatif segala aktifitas instansi pemerintah bagi masyarakat, langsung maupun tidak langsung. Efisiensi juga mengarah pada suatu hasil/*outcome*, bukan pada *output*, kenapa seperti itu karena tingkat efisiensi ini dapat dimanipulasi yaitu dengan menurunkan kualitas *output*. Untuk itu perlu penelurusan atas *outcome* agar tingkat efisiensi (capaian nyata) yang akurat dapat diperoleh. Indikator berdasar *outcome* dapat memberi lebih banyak pengetahuan tentang sampai sejauhmana suatu program berdampak pada tujuan. Lebih pentingnya yaitu lebih utama mengukur *outcome* dari pada *output*, seperti yang telah diungkapkan Hatry (1999) dan Bastian (2006).

Walaupun penting untuk diukur, harus diakui bahwa tingkat kesulitan pengukuran *outcome* jauh lebih sulit dibandingkan *output* atau *input*, akhirnya *outcome* tidak banyak digunakan dalam rangka peningkatan suatu kinerja (Poister dan Streib (1999), de Lance Julnes dan Holzer (2001) serta Cavalluzo dan Ittner (2003). Selanjutnya dalam bukunya Mardiasmo (2004) juga menjelaskan bahwa hal ini terjadi karena *outcome* itu tidak bisa di ekspresikan dengan cara yang fleksibel dan sederhana untuk mempermudah dalam melakukan pengawasan, proses penetapannya berdasarkan kualitas dan sangat politis dalam penentuan indikator *outcome* itu sendiri.

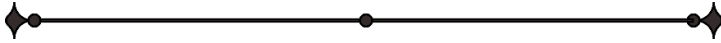
Pemerintah harus mengantisipasi untuk mencegah disfungsi pengukuran kinerja, oleh karena sulitnya pengukuran kinerja khususnya *outcome* sebagaimana dijelaskan diatas. Beberapa disfungsi yang pengukuran kinerja menurut Pidd ( 2005) mencakup:

- a. *Tunnel vision*, yaitu lembaga/institusi/organisasi lebih mengutamakan target yang mudah diukur dan tidak memperhatikan target lain yang justru lebih penting untuk diukur;
- b. *Myopia*, yaitu dimana lembaga/institusi/organisasi lebih fokus pada target jangka pendek daripada jangka panjang;
- c. *Sub Optimisation*, yaitu anggota lembaga/institusi/organisasi lebih memilih bekerja untuk kepentingan sendiri dan jangka pendek, sehingga merusak koordinasi pelaksanaan strategi keseluruhan;
- d. *Misrepresentation/Fraud*, yaitu rekayasa data kinerja dengan dilaporkan salah, kemudian diubah, ataupun dibuat menyimpang sehingga kinerjanya terlihat baik;
- e. *Measure fixation*, yaitu lembaga/institusi/organisasi lebih memfokuskan diri pada pencapaian *output* (yang lebih mudah diukur) daripada *outcome*;
- f. *Misinterpretation*, yaitu terjadinya ketidaktepatan saat memakai data statistic;
- g. *Gaming (game playing)*, yaitu anggota lembaga/institusi/organisasi berbuat tidak patut dengan memperkecil target kinerja daripada seharusnya agar terjamin adanya target yang lebih rendah (mudah dicapai) dimasa depan;
- h. *Ossification*, yaitu lembaga/institusi/organisasi tidak berusaha untuk merubah indikator yang tidak update dan sudah kehilangan makna.

Lebih lanjut Pidd (2005) mengatakan perlu ada opini dari publik, untuk mengatasi konsekuensi negatif dari pengukuran kinerja. Selanjutnya target peningkatan skor pada dari faktor peubah yang menjadi dasar skoring bagi status kemandirian desa, dikarenakan tidak mungkin suatu *statement policy* dapat ditransformasikan ke dalam *outcome policy* tanpa adanya data tingkat kemandirian desa yang bersangkutan.

## BAB 4

# DESA MEMBANGUN VS MEMBANGUN DESA



**Berangkat dari pemahaman** tentang frasa “membangun desa” dan “desa membangun” keduanya tidak dikenal dalam teori pembangunan desa. Konsep yang diusung dalam pembangunan desa sebenarnya tidak dikenal dalam literatur pembangunan. Pertengahan 1980-an pembangunan desa kemudian dirubah menjadi pembangunan masyarakat desa, kenapa dirubah? dikarenakan dulu hanya memprioritaskan pembangunan fisik sehingga kurang menyentuh masyarakat. Dalam literatur dan teori pembangunan juga tidak ditemukan istilah pembangunan desa atau *rural development*. Bappenas-pun sejalan dengan pernyataan ini. Referensi pembangunan perdesaanpun begitu dinamis, kaya dan transformatif. Seperti yang kita ketahui ada perubahan dari paradigma lama ke paradigma baru.

Paradigma baru tampaknya mengandung spirit rekognisi dan subsidairitas yang bersifat *society centric*: demokratis, bottom up, otonomi, kemandirian, lokalitas, partisipasi, emansipatoris dan seterusnya. Sedangkan paradigma lama bersifat *state centric*: otokratis, *top down*, sentralistik, hirarkhis, sektoral dan seterusnya. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada bagan berikut ini.

Tabel 4.1.  
Paradigma Lama dan Baru Pembangunan Perdesaan

<b>Paradigma lama</b>	<b>Paradigma baru</b>
- Fokus pada perkembangan ekonomi	- Pertumbuhan yang berkualitas dan berkelanjutan
- Redistribusi oleh negara	- Proses demokrasi dan keterlibatan warga marginal dalam pengambilan keputusan
- Otoritarianisme ditolerir karena merupakan konsekuensi dari pertumbuhan	- Menonjolkan nilai-nilai kebebasan, otonomi, harga diri, dll.
- Negara memberi subsidi pada UMKM	- Negara membuat lingkungan yang memungkinkan
- Negara menyediakan layanan sosial	- Pengembangan institusi lokal untuk ketahanan sosial
- Transfer pengetahuan dan teknologi dari negara maju	- Apresiasi pada kearifan dan teknologi lokal;
- Transfer aset-aset berharga pada negara maju	- partisipatoris terhadap pengembangan teknologi
- Pembangunan nyata	- Penguatan kelembagaan untuk melindungi aset masyarakat tidak mampu
- Sektoral	- Pembangunan adalah proses multidimensi dan rakyat selalu di nomor sekian-kan.
- Organisasi hirarkhis untuk melaksanakan proyek	- Terintegrasi
- Peran negara: produser, penyelenggara, pengatur dan konsumen terbesar	- Organisasi belajar non-struktural
	- Peran negara: menciptakan suasana kondusif, dan mendorong tumbuhnya lembaga/organisasi lokal

*Sumber:* diadaptasi dan dimodifikasi dari Andrew Shepherd (1998).

Jika dikaitkan dengan kondisi yang ada di Indonesia, paradigma baru itu sebenarnya juga sudah diterapkan, misalnya seperti program nasional pemberdayaan masyarakat (PNPM). Meskipun mempunyai cara pandang baru, tetapi tetap tidak kontekstual dengan desa. Karena itu dalam undang undang desa secara tegas membedakan antara pembangunan perdesaan (membangun desa) dan pembangunan desa (desa membangun) yang menempatkan desa sebagai subjek dalam pembangunan. Tabel dibawah ini secara jelas dan rinci melakukan pembahasan yang lebih mendalam tentang perbedaan membangun desa dan desa membangun serta gambar pemikiran analisis implementasi kebijakan dana desa dalam meningkatkan kemandirian desa.

Tabel 4.2.  
Perbedaan konsep “membangun desa” (pembangunan perdesaan) dan “desa membangun” (pembangunan desa)

<b>Item/Isu</b>	<b>Membangun desa (pembangunan perdesaan)</b>	<b>Desa Membangun (pembangunan desa)</b>
Pintu masuk	Perdesaan	Desa
Pendekatan	<i>Functional</i>	Daerah khusus/ <i>Locus</i>
Level	<i>Rural development</i>	<i>Local development</i>
Isu dan konsep-konsep terkait	<i>Rural-urban linkage</i> , market, pertumbuhan, lapangan pekerjaan, infrastruktur, kawasan, sektoral, dll.	Kemandirian, kearifan lokal, modal sosial, demokrasi, partisipasi, kewenangan, alokasi dana, gerakan lokal, pemberdayaan, dll.
Level, skala dan cakupan	Kawasan ruang dan ekonomi yang lintas desa.	Dalam jangkauan skala dan yurisdiksi desa

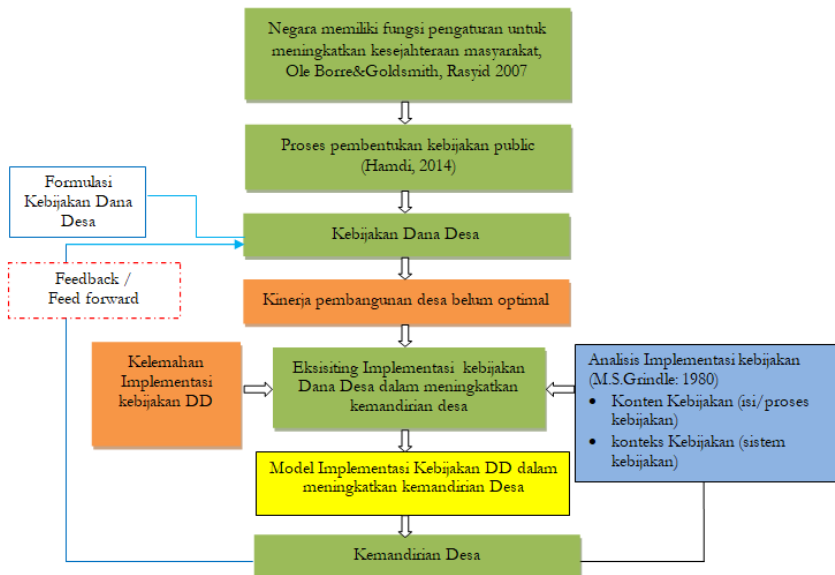
Skema kelembagaan	Pemda melakukan perencanaan dan pelaksanaan didukung alokasi dana khusus. Pusat melakukan fasilitasi, supervisi dan akselerasi.	Regulasi menetapkan kewenangan skala desa, melembagakan perencanaan desa, alokasi dana dan kontrol lokal.
Pemegang kewenangan	Pemerintah daerah	Desa (pemerintah desa dan masyarakat)
Tujuan	Mengurangi keterbelakangan, ketertinggalan, kemiskinan, sekaligus membangun kesejahteraan	<ol style="list-style-type: none"> <li>1. Menjadikan desa sebagai basis penghidupan dan kehidupan masyarakat secara berkelanjutan</li> <li>2. Menjadikan desa sebagai ujung depan yang dekat dengan masyarakat, serta desa yang mandiri</li> </ol>
Peran pemerintah daerah	Merencanakan, membiayai dan melaksanakan	Fasilitasi, supervisi dan pengembangan kapasitas desa
Peran desa	Berpartisipasi dalam perencanaan dan pengambilan keputusan	Sebagai aktor (subjek) utama yang merencanakan, membiayai dan melaksanakan

Hasil

- Infrastruktur lintas desa yang lebih baik
- Tumbuhnya kota-kota kecil sebagai pusat pertumbuhan dan penghubung transaksi ekonomi desa kota.
- Terbangunnya kawasan hutan, *collective farming*, industri, wisata, dll.
- Pemerintah desa menjadi ujung depan penyelenggaraan pelayanan publik bagi warga
- Satu desa mempunyai produk ekonomi unggulan (*one village one product*)

Sumber: Sutoro Eko, dkk, ACCES Tahap II Desa Membangun Indonesia, 2014

Gambar 4.1.  
Kerangka pemikiran Analisis Implementasi Kebijakan Dana Desa dalam meningkatkan kemandirian desa



## Kondisi Pemerintahan Desa Saat Ini

Sesuai dengan Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2016 tentang pemerintahan dan pembangunan desa, selanjutnya diatur dalam peraturan Bupati Nomor 20 Tahun 2016 tentang Susunan Organisasi dan Tata kerja Pemerintah Desa. Pemerintah desa adalah kepala desa dibantu oleh perangkat desa. kepala desa bertugas melakukan penataan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan, pembinaan pada masyarakat, dan pemberdayaan masyarakat desa dengan masa jabatan 6 (enam) tahun dan paling lama 3 periode jika terpilih kembali.

Kepala desa memiliki kewenangan:

- a. membina ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa;
- b. membina kehidupan dalam bermasyarakat;
- c. menetapkan APBDes;
- d. mengangkat dan memberhentikan perangkat desa;
- e. membuat dan menetapkan Perdes (peraturan desa);
- f. menggali sumber pendapatan bagi desa;
- g. memanfaatkan teknologi yang ramah lingkungan;
- h. memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa;
- i. memegang kekuasaan pengelolaan keuangan dan aset desa;
- j. membina dan meningkatkan perekonomian desa serta mengintegrasikannya agar mencapai perekonomian skala produktif untuk sebesar-besarnya kemakmuran masyarakat desa;
- k. mengusulkan dan menerima pelimpahan sebagian kekayaan negara guna meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- l. mengembangkan kehidupan sosial budaya masyarakat desa;
- m. mengoordinasikan pembangunan desa secara partisipatif;
- n. mewakili desa di dalam dan di luar pengadilan atau menunjuk kuasa hukum untuk mewakilinya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan; dan
- o. melaksanakan wewenang lain yang sesuai dengan ketentuan peraturan yang ada.



Sedangkan kewajiban kepala desa meliputi:

- a. melaksanakan prinsip tata pemerintahan desa yang akuntabel, transparan, profesional, efektif dan efisien, bersih,serta bebas dari kolusi, korupsi, dan nepotisme;
- b. memelihara ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa;
- c. membina dan melestarikan nilai sosial budaya masyarakat desa;
- d. mengelola keuangan dan aset desa;
- e. memegang teguh dan mengamalkan Pancasila, melaksanakan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, serta mempertahankan dan memelihara keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia, dan Bhinneka Tunggal Ika;
- f. meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa;
- g. mentaati dan menegakkan peraturan perundang-undangan;
- h. melaksanakan kehidupan demokrasi dan berkeadilan gender;
- i. menjalin kerja sama dan koordinasi dengan seluruh pemangku kepentingan di desa;
- j. menyelenggarakan administrasi pemerintahan desa yang baik;
- k. melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa;
- l. menyelesaikan perselisihan masyarakat di desa;
- m. mengembangkan perekonomian masyarakat desa;
- n. memberdayakan masyarakat dan lembaga kemasyarakatan di desa;
- o. mengembangkan potensi sumber daya alam dan melestarikan lingkungan hidup; dan
- p. memberikan informasi kepada masyarakat desa.

Urusan yang menjadi urusan pemerintah desa, sesuai UU 6 tahun 2014, seperti tabel berikut ini:

Tabel 4.16.  
Jenis Urusan Pemerintah Desa

No	Jenis Urusan	Uraian	Keterangan
1.	Pemerintahan	Administrasi kependudukan, rekomendasi perizinan	Desa memberi rekomendasi
2.	Pembangunan	Administrasi pembangunan terkait asset desa dan pelaksanaan pembangunan desa	Belanja desa bersumber dari APBDes
3.	Kemasyarakatan	Administrasi tramtib	Desa Menjadi pelaksana utama di lapangan
4.	Tugas Pembantuan	Urusan-urusan sisa/residual	-
5.	Lain-lain	Urusan-urusan sisa / residual	-

Sumber: Data Penulisan (diolah sendiri)

Secara umum desa di kabupaten/kota untuk membiayai pelaksanaan urusan/kewenangan yang dimiliki oleh desa telah memiliki APBDes yang relatif memadai, yang bersumber paling besar dari sumber Dana transfer yaitu DD dan Alokasi Dana Desa (ADD), sedangkan sumber pendapatan yang berasal dari Pendapatan Asli Desa (PADes) masih relative sangat kecil dibandingkan jumlah dana transfer yang mereka terima. Berdasarkan ketentuan dalam UU Nomor 6/2014 dinyatakan pada pasal 72 bahwa pendapatan desa bersumber dari:

- a. PAD yang terdiri dari hasil usaha, asset, swadaya masyarakat dan partisipasi, serta gotong royong.
- b. Alokasi dari APBN
- c. Bagi hasil dari pajak daerah dan retribusi
- d. Alokasi dana desa yang bersumber dari kabupaten/kota
- e. Bantuan keuangan dari APBD provinsi dan Daerah Kabupaten/kota
- f. Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga

## Dasar Hukum dan Skema Pengalokasian Dana Desa

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang desa, secara jelas telah mencantumkan peraturan tentang pengelolaan dana desa. Akan tetapi pada tahap implementasinya ada tiga kementerian yang terlibat yaitu kemendagri, kemenkeu, dan kemendes dan keterlibatan pemerintah daerah mulai awal sampai akhir penggunaan dana desa. Keseriusan pemerintah dalam menangani desa terlihat dari semakin besarnya alokasi anggaran untuk desa. Anggaran yang di berikan ini menjadi sumber pendapatan desa untuk membiayai pelaksanaan kewenangannya dengan mengelola dana secara mandiri.

Oleh karena itu, Kementerian Desa dan PDTT merumuskan “Peraturan Menteri Desa, Kementerian Pembangunan Nomor 5 Tahun 2015 tentang Prioritas Pemanfaatan Kawasan Perdesaan dan yang menjadi prioritas penggunaan dana desa pada tahun 2015 dan 2016 untuk pembangunan desa. Sedangkan pada tahun 2017 adalah untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Pada tahun 2018, Permendes, PDT dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017, juga menegaskan kembali tentang prioritas penggunaan dana desa dan tahun 2018 mengutamakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat pedesaan, terutama dalam hal peningkatan kualitas hidup, pengentasan kemiskinan dan kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya, Kementerian Desa bertanggung jawab untuk menetapkan pedoman umum dan prioritas penggunaan dana desa, pendampingan pembelian desa; melaksanakan pengkajian desa secara partisipatif, pembentukan, pengelolaan, perencanaan usaha, pengelolaan, kerjasama dan pembubaran BUMDes, serta pembinaan dari daerah pedesaan. Sedangkan Kementerian Dalam Negeri memperhatikan perihal pemerintahan desa dan perangkat desa pertanggungjawaban *capacity building* bagi perangkat desa; baik itu penyelenggaraan pemerintahan desa; pengelolaan, penatausahaan, pelaporan, dan LPJ; penguatan terhadap akses, aset dan kepemilikan lahan dan pemanfaatannya bagi kesejahteraan masyarakat desa, penyusunan dokumen perencanaan desa; kewenangan sesuai hak asal-usul, dan kewenangan skala lokal desa; serta tata cara penyusunan pedoman teknis peraturan desa.

Kementerian Keuangan pemegang kekuasaan penyelenggaraan urusan pemerintahan di bidang keuangan memiliki wewenang untuk Penganggaran Dana Desa dalam APBN, Penetapan rincian alokasi Dana Desa pada peraturan bupati/ walikota, Penyaluran Dana Desa berlandaskan kinerja penyerapan serta capaian output dari RKUN ke RKUD serta dari RKUD ke RKD, Pemantauan serta penilaian pemakaian Dana Desa, Penerapan kedudukan aparat pengawas internal Pemda, Pengenaan sanksi tidak dipenuhinya jatah Alokasi Dana Desa( ADD) minimum 10% dari DAU dan DBH dalam APBD; serta Pelaksanaan capacity building bagi aparat desa dan aparat pengelola keuangan desa.

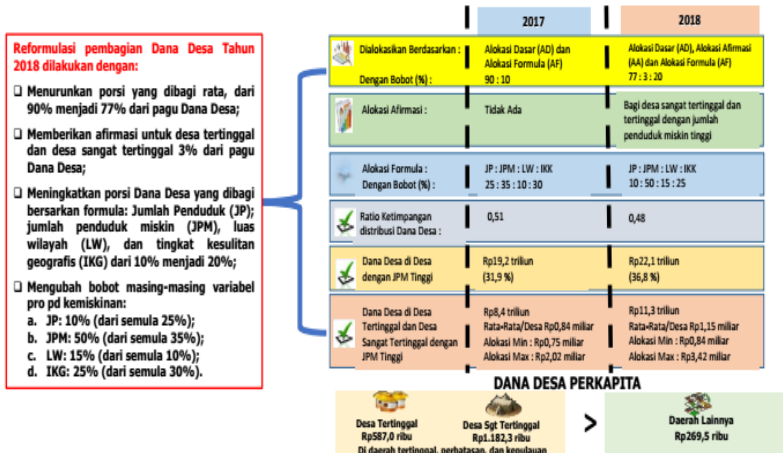
Pemerintah daerah memiliki tugas untuk melakukan pembinaan dan pengawasan dalam penyusunan perda tentang desa; pemberian alokasi dana desa; peningkatan kapasitas para kepala desa dan perangkatnya, Badan Permusyawaratan Desa, dan lain sebagainya serta lembaga kerjasama antar desa. Berikut ini payung hukum yang melandasi pemberian Dana Desa.

Adapun payung hukum yang melandasi pemberian Dana Desa. Bersumber pada PP No. 60/ 2014 yaitu bahwa dana desa bersumber dari APBN. Pada tahun 2017, terdapat dua tahapan, berdasarkan PMK 50 tahun 2017 tahap I dari rekening kas umum negara ke rekening kas umum daerah sebesar 60% yang diterimakan paling cepat maret paling lambat juli. Tahap II sebesar 40% diterimakan pada bulan agustus. Dari Tahap I 60% dan Tahap II 40% masing-masing paling lama tujuh hari kerja setelah diterima rekening kas umum daerah. Penyaluran dana desa dapat dilakukan setelah semua persyaratan dipenuhi.

Persyaratan penyaluran dana desa pada tahap I haruslah dilengkapi dengan dokumen (a) perda mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun berjalan; (b) perbup/ walikota tentang mekanise pembagian dan penetapan besaran anggaran; (c) laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan tahap sebelumnya (d) capaian *output*. Kemudian penyaluran dana desa dari RKUD ke RKD haruslah dilengkapi dengan dokumen (a) perdes tahun anggaran berjalan dan (c) laporan realisasi penggunaan tahap sebelumnya. Apabila dokumen tersebut belum/terlambat disampaikan, Menteri atau Bupati/Walikota mengenakan sanksi

administratif berupa penundaan penyaluran sampai dipenuhinya dokumen tersebut.

Gambar Skema Pengalokasian dana desa



Sumber: Buku Saku DD, 2018

Skema pengalokasian dana desa tahun 2015-2016 yaitu sebesar 90% merata untuk semua desa pada kabupaten/kota (alokasi minimal yang diterima oleh desa secara merata di kabupaten/kota). Sedangkan 10% didistribusikan ke desa secara proporsional berdasarkan 4 (empat) indikator yakni jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis.

Terdapat perubahan (reformulasi) untuk tahun 2017-2018 untuk percepatan penekanan angka kemiskinan, kesenjangan, dan pemberian afirmasi bagi desa sangat tertinggal dan desa tertinggal dengan jumlah penduduk miskin. Pada tahun 2017 alokasi dasar (AD) dan Alokasi Formula (AF) menggunakan proporsi persentase 90:10, alokasi formula dengan bobot Jumlah Penduduk 25%, Jumlah Penduduk Miskin 35%, Luas Wilayah 10% dan tingkat kesulitan geografis (IKG) 30%. Pada tahun 2018 DD memberikan tambahan alokasi afirmasi untuk desa tertinggal dan sangat tertinggal 3% dari pagu dana desa. Sehingga AD, AF dan Alokasi Afirmasi (AA) dengan bobot 77%,3% dan 20%. Begitu juga pada AF, terdapat penambahan JP 10%, JPM

50%, LW 15% dan IKK 25% untuk IKG meningkat dari 10% menjadi 25%.

Signifikansi peningkatan besaran Dana Desa pada setiap tahun anggaran mencerminkan perhitungan alokasi pembentuk sebagaimana proporsi untuk setiap alokasi. Temuan penulis pada sub bab ini adalah adanya perubahan berupa perbaikan dan penambahan ketentuan dalam dasar hukum pelaksanaan DD, terutama untuk 2015—2016 relatif sama yang membedakan adalah hanya pada prioritas dan penggunaan dana desa, sedangkan tahun 2017 dan 2018 dilakukan reformulasi pada perhitungan alokasi dengan bobot yang berbeda, khusus tahun 2018 terdapat penambahan salah satu alokasi yaitu alokasi afirmasi desa tertinggal dan sangat tertinggal kemudian meningkatkan porsi dana desa yang lebih pro pada penanggulangan kemiskinan yang dibagi berdasarkan formula JP 10%, JPM menjadi 50%, LW 15% dan IKK 20%. (Kemenkeu, Buku DD,2018).

Perubahan (reformulasi) dimaksud berdasarkan hasil evaluasi dalam tiga tahun penyelenggaraan dengan tujuan mengakselerasi penekanan angka kemiskinan, kesenjangan dan pemberian afirmasi bagi desa sangat tertinggal dan desa tertinggal dengan jumlah penduduk miskin yang tinggi. Hal ini relevan dengan proses sebuah kebijakan (Anderson,1979, dunn,1985, Dye,1992, Palumbo,1997) bahwa dimana mulai dari perumusan dan diakhiri dengan penilaian kebijakan, *feedback* kebijakan yang baik menjadi input bagi formulasi kebijakan selanjutnya. Palumbo menjelaskan siklus akhir dari kebijakan yaitu penilaian *impact* sejauh mana pelaksanaan kebijakan berdampak seperti yang diinginkan. Jika *impact* lebih besar maka kebijakan diteruskan dengan penyempurnaan-penyempurnaan.

Bila diperhatikan dasar hukum yang disusun pada skema dasar hukum yang ada, dapat dikatakan bahwa kebijakan DD merupakan kebijakan yang disusun dan dirumuskan oleh pemerintah pusat (kemendagri, kemendes, Bappenas, Kemenkeu) kemudian di akselerasi oleh wilayah dan daerah pada *level middle* dan dilaksanakan oleh pemerintah desa, dengan tujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa. Hal ini berarti bahwa kebijakan DD merupakan produk pemerintah (*output* pemerintah) merupakan apa yang senyatanya dilakukan oleh pemerintah (Anderson, 1994), merupakan hubungan unit pemerintahan satu dengan unit lainnya

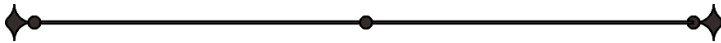
ataupun dengan lingkungannya (Eyestone,1971). Pernyataan lain yang dapat dikatakan adalah bahwa kebijakan DD merupakan kebijakan yang bersifat *top down* karena proses penyusunan kebijakan banyak ditentukan dari atas, dukungan pernyataan ini adalah kebijakan ini cenderung bersifat linier yang sangat mengandalkan instrument struktur pemerintahan, melalui hukum positif yang selalu bercirikan memiliki “kekuatan pemaksa yang sah (Easton,1969).





## BAB 5

# PENYALURAN DAN PENGUNAAN DANA DESA



Penyaluran Dana Desa ke desa dilakukan tidak sekali tetapi bertahap. Ada 3 (tiga) tahapan dalam penyalurannya, dan pada tahun 2016 dilakukan perubahan menjadi 2 (dua) tahapan. Penyaluran dengan metode ini dengan pertimbangan, pada triwulan I bulan Januari-Maret, pembangunan dalam tahap persiapan dan sudah membutuhkan pembiayaan yang besar terjadi pada bulan April hingga Agustus.

Selain menerima Dana Desa, desa juga mengelola dana yang berasal dari sumber pendapatan lainnya, seperti alokasi dana desa, dana bagi hasil dari penerimaan pajak dan retribusi daerah, sehingga apabila diberikan satu tahap akan menyulitkan pemdes dalam pengelolaannya, mengingat kapasitas tenaga di desa belum mumpuni. Sementara ini penyaluran dana desa ke desa masih melalui rekening kas umum daerah dan tidak langsung ke desa. Pemberlakuan ini atas dasar penjelasan pasal 72 huruf b UU No. 6/2014.

Penyaluran menggunakan formulasi 90:10 menunjukkan rasio perbedaan antara desa penerima terkecil dan terbesar. Formulasi ini mengindikasikan kebutuhan dana APBN terendah jika dikaitkan dengan DD minimal 1 miliar per desa. Tahun 2016, pemerintah secara konsisten masih menggunakan proporsi 90:10 dengan rasio kesenjangan terendah 1:4. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa pengalokasian DD dengan proporsi 90:10 masih mengindikasikan kebutuhan anggaran terendah dan terbaik.

Penyaluran Dana Desa pada tahun 2017—2018 bertujuan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, terutama untuk peningkatan kualitas hidup penanggulangan kemiskinan dan

kesejahteraan masyarakat. Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan yang meliputi semua aspek kehidupan di desa dan prioritas kedua yaitu pada pemberdayaan masyarakat.

Pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari dana desa diharapkan untuk dilakukan dengan gotong royong dan menggunakan sumberdaya/bahan material yang sudah tersedia di daerah tersebut, dengan harapan dapat menyerap tenaga kerja di desa tersebut (PMK No.50/2017 Ps 128) sehingga perekonomian desa tetap terjaga dan cenderung meningkat.

Data realisasi penyaluran DD secara nasional pada tahun 2015 menyisakan 0,96% di RKUD. Artinya serapan dana tersebut mencapai 99,04%. Sedangkan untuk pembangunan sebesar 82,2%, pemerintahan 6,5%, pemberdayaan 7,7%, kemasyarakatan 3,5%, dan lain-lain 0,1%. Begitupun dengan tahun 2016 dan tahun 2017 (Buku Saku DD Kemenkeu, 2018)

Untuk kasus nasional hasil evaluasi penyaluran meliputi; peraturan kepala daerah tata cara penghitungan belum sesuai ketentuan, laporan realisasi atau LPJ belum disampaikan, selain itu daerah mengajukan penyaluran tahap II pada dua bulan terakhir. Sedangkan kendala penyaluran dari RKUD ke RKD antara lain ; APBDes belum ditetapkan, perubahan regulasi, dokumen perencanaan belum final dan laporan penggunaan belum ada serta adanya reorganisasi pemerintah desa.

Sejalan reformulai kebijakan Dana Desa pada tahun 2017-2018 sebagaimana diuraikan diatas, ini mencerminkan *pertama*, bahwa kebijakan Dana Desa adalah kebijakan yang berorientasi pada tujuan, yaitu ada masalah desa yang disasar untuk diselesaikan sehingga perlu penyesuaian. *Kedua*, kebijakan Dana Desa adalah serangkaian tindakan yang diambil sepanjang waktu, yang dijabarkan dalam program dan kegiatan. *Ketiga*, kebijakan DD merupakan jawaban dari tuntutan atau harapan masyarakat.

Apabila kita dicermati bahwa porsi penggunaan anggaran untuk pembangunan utamanya prasarana (fisik) masih jauh lebih besar dibandingkan dengan penggunaan anggaran untuk pemberdayaan. Berikutnya, kegiatan pembangunan untuk usaha ekonomi produktif juga sangat minim. Kemudian pos program pemberdayaan pada masyarakat yang dilakukan oleh pemerintah desa di lokasi penulisan,

masih rata-rata berkisar 26% artinya belum memenuhi ketentuan PP yang mensyaratkan sekurang-kurangnya 30% dari DD diperuntukkan bagi kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Kegiatan Bidang pembangunan yang dilakukan berupa: pembangunan talud/rabat jalan desa/paving blokk/pengaspalan (semua desa), Pembangunan saluran Pembuangan air limbah (SPAL) (Desa Batujai), Sumur Bor (Desa Kateng, Desa Mangkung), Jaringan air bersih skala desa (Desa Mantang), Drainase desa (Desa Mantang), Pembangunan Tempat Pembuangan Sampah (Desa Mantang)(diolah dari APBDes,2018).

Beberapa kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dilakukan antara lain, untuk pendidikan dan pelatihan serta penyuluhan bagi perangkat, peningkatan kapasitas posyandu, peningkatan kapasitas masyarakat di bidang usaha budidaya, peningkatan kapasitas masyarakat di bidang perbengkelan, peningkatan kapasitas masyarakat di bidang industri (diolah dari APBDes, 2018).

Kegiatan-kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan desa, relatif seragam, artinya konten kegiatan yang mereka buat tidak mencerminkan pengembangan dari potensi desa. Padahal secara potensi kesembilan desa sampel justru dipilih karena perbedaan karakteristik dasar baik kondisi alami maupun potensi pengembangan ekonomi, dan tentu saja perbedaan tingkat orbitasi dari pusat pemerintahan. Berikutnya tujuan pembuatan criteria kemajuan dan perkembangan desa, tidak lain adalah untuk menentukan intervensi yang diperlukan, naun demikian penulisn tidak menemukan treatment yang berbeda yang menjadikan nilai IDM sebagai dasar penyusunan intervensi program/kegiatan berikutnya baik oleh pemrrintah desa maupun maupun supra desa.

## **Tata Kelola Dana Desa**

Sumber pendapatan desa salah satunya berasal dana desa, untuk pengelolaannya menggunakan kerangka pengelolaan keuangan desa. yaitu bersifat transparan, akuntabel, partisipatif, serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Sesuai Peraturan Menteri Dalam Negeri No.113/2014, tahapan pengelolaan dana desa meliputi

tahapan-tahapan perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan laporan pertanggungjawaban.

Guna menjamin efektifitas kebijakan dalam mencapai sasaran dan tujuan kebijakan, maka setiap desa perlu adanya pendampingan (Permendes No. 3/2015). Tujuan pendampingan desa ini adalah untuk meningkatkan kapasitas, pertanggung jawaban pemerintahan; selanjutnya untuk meningkatkan kesadaran dan keterlibatan masyarakat dalam pembangunan desa; meningkatkan sinergi antar sektor; dan mengoptimalkan kekayaan lokal secara emansipatoris. Adapun ruang lingkup pendampingan desa dilakukan secara berjenjang untuk memberdayakan dan memperkuat desa. Selain itu, pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan pemerintah desa juga melakukan upaya pemberdayaan masyarakat melalui pendampingan masyarakat berkelanjutan, termasuk dalam penyediaan sumber daya manusia.

Pendamping profesional terdiri atas tenaga ahli pemberdayaan masyarakat (TAPM), tenaga pendamping desa (TPD), tenaga pendamping lokal desa (TLPD), dan TPT (tenaga pendamping teknis). TAPM mempunyai tugas untuk meningkatkan kapasitas tenaga pendamping dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa. TPD bertugas di kecamatan untuk mendampingi desa dan TPLD bertugas di desa untuk mendampingi desa dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang berskala lokal desa. TPT bertugas di kecamatan untuk mendampingi desa dalam pelaksanaan program dan kegiatan sektoral.

Pendamping profesional memiliki tugas dan fungsi untuk mengawal penyaluran DD dalam hal memfasilitasi pemerintah desa, BPD (Badan Permusyawatan Desa) dan masyarakat desa dalam menyusun RPJMDesa dan RKPDesa, dan mengelola sisa DD di RKD. Selain itu juga memfasilitasi pemerintah desa dan BPD dalam menyusun APBDesa, memfasilitasi pemerintah desa menyusun laporan penggunaan DD, memfasilitasi pemerintah desa dan mengajukan usulan penyaluran DD dari RKUD ke RKD. Pendamping profesional juga bertugas untuk membantu SKPD kabupaten/kota menyusun laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan DD.

Tenaga ahli kabupaten itu dari tenaga ahli pemberdayaan masyarakat, tenaga ahli infrastruktur desa, tenaga ahli pembangunan partisipatif, tenaga ahli pengembangan ekonomi desa, tenaga ahli teknologi tepat guna, dan tenaga ahli pelayanan sosial. Pendamping desa kecamatan terdiri dari pendamping desa pemberdayaan dan Pendamping Desa Teknik Infrastruktur.

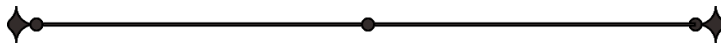
Keberadaan pendampingan desa untuk Kabupaten Lombok Tengah, sebagai berikut: Tenaga Ahli 6 orang, Pendamping Desa 21 orang, Pendamping Lapangan Desa 32 orang, Pendamping Desa teknik 12 orang. Secara jumlah pendamping desa ini dirasa cukup dapat meng-cover kebutuhan pendampingan untuk 12 kecamatan dan 127 desa.

Berdasarkan uraian diatas dapat dikatakan bahwa beban kebijakan yang diterima pemerintah desa sangat besar, sehingga penulis dapat menyatakan bahwa desa harus dapat mengoperasionalkan ketentuan dari supra desa (*Top down*), dilain pihak desa harus mampu merumuskan persoalan mereka secara baik bersama warganya berdasarkan inisiasi dan prakarsa/modal sosial (*Bottom up*), artinya perspektif kedua konsep *local self government* yang diusung kemendagri dan *self governing community* yang diusung kemendes keduanya dijalankan secara bersamaan. Ini menjadikan tantangan yang tidak mudah bagi desa dalam operasionalisasi, karena menjadi banyak variable yang akan mempengaruhi keberhasilan implemmentasi.



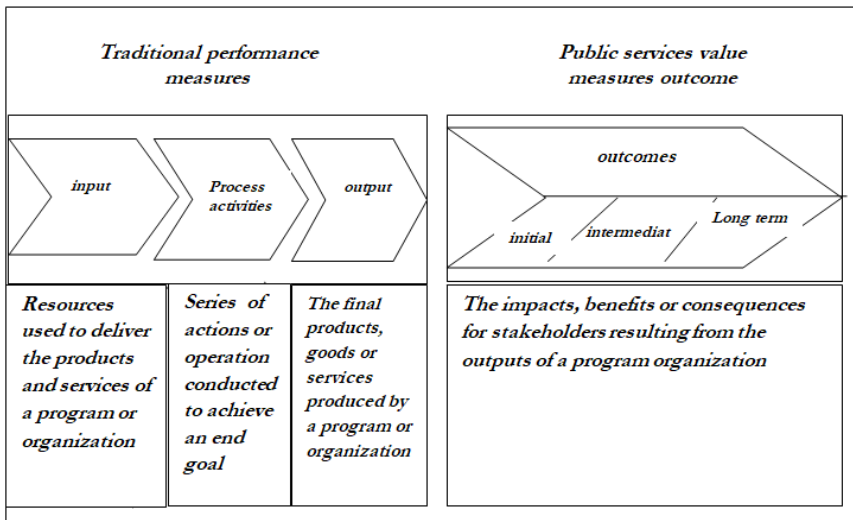
# BAB 6

## IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA DESA DALAM MENINGKATKAN KEMANDIRIAN DESA



Cole and Parston (2006) menyarankan kerangka pikir sederhana untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan dalam *unlocking public values*, yang digambarkan sebagai berikut:

Gambar 6.1.  
Kerangka pengukuran kinerja Implementasi Kebijakan



Sumber: Cole and Parston (2006). *Unlocking Public Values*. New Jersey and etc.: Jhon Wiley and Sons.:21

Berdasarkan gambar tersebut, proses pencapaian tujuan dari suatu program atau kebijakan membutuhkan tahapan dan waktu yang panjang. Dimulai dari input kebijakan >> proses atau aktifitas kegiatan >> *Output* atau keluaran dari sebuah kebijakan>> capaian awal >> capaian jangka menengah>> capaian jangka panjang. Adapun indikator untuk mengukur kinerja implementasi kebijakan pada gambar diatas, dibedakan menjadi dua, yakni *indikator outputs* dan *indikator outcomes*. Pengukuran indikator *output* dan indikator *outcome* dapat dilakukan dengan baik jika didukung oleh ketersediaan dan keakuratan data yang dimiliki oleh organisasi atau unit implementor kebijakan atau program. Untuk mengetahui konsekuensi langsung yang dirasakan indikator yang digunakan adalah indikator *output*. Adapun konsekuensi yang dimaksud adalah berdasarkan apa yang dilakukan oleh kelompok sasaran sebagai dampak dari pelaksanaan kegiatan dalam ruang lingkup implementasi kebijakan (Purwanto, Agus dan Sulistyastuti, 2012).

Indikator keluaran (*output*) bisa diukur melalui beberapa indikator yang diantaranya; 1) aksesibilitas pelayanan bagi kelompok sasaran; 2) cakupan yaitu meliputi seberapa besar jangkauan pelayanan; 3) frekuensi layanan yaitu seberapa sering kelompok sasaran dapat memperoleh layanan; 4) bias/penyimpangan meliputi ada tidaknya salah target/sasaran; 5) ketepatan layanan yang diberikan; 6) akuntabilitas atau pertanggungjawaban kebijakan; dan 7) kesesuaian program dengan kebutuhan yaitu sesuai kebutuhan atau tidaknya berbagai keluaran kebijakan/program yang diterima oleh kelompok sasaran atau penerima kebijakan.

Sementara indikator *policy outcome* adalah untuk menilai dampak dari kebijakan yang dijalankan. Hasil atau dampak dari suatu program/kegiatan dari kebijakan sering berhubungan dengan perubahan kondisi masyarakat yang menjadi bagian dari target sasaran, yaitu dari kondisi awal yang tidak dihapakan menuju suatu kondisi yang lebih baik sesuai dengan yang di harapkan. Dalam hal tersebut terdapat kesulitan dalam merumuskan indikator dampak karena banyaknya beban pekerjaan dan tujuan yang seringkali tidak spesifik, maka diperlukan pengembangan cara yaitu dengan menguraikan dengan rinci tujuan dari kebijakan agar indikator dampak mudah dibuat atau dirumuskan. (Purwanto, Agus dan Dyah, 2012).



Merujuk pemikiran diatas, dalam Ketentuan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDT Trans) Nomor 2 tahun 2016, mendefinisikan Desa Mandiri atau Desa Sembada adalah desa maju yang memiliki kemampuan melaksanakan pembangunan desa untuk meningkatkan kesejahteraan desa dengan ketahanan sosial, ekonomi dan ekologi secara berkelanjutan. Ketentuan inilah yang sesungguhnya merupakan *policy outcomes* dari pada kebijakan Dana Desa.

Desa Mandiri merupakan klasifikasi status desa dengan kemandirian tertinggi dari penilaian Indeks Desa Membangun (IDM), yang dikelola oleh Kemendes PDTT, untuk maksud penyediaan data yang akurat dan dapat dipertanggungjawabkan. Lebih lanjut, disebutkan bahwa pendayagunaan IDM dapat dilakukan dengan:

- a. Memperkuat hasil analisis pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa dengan jenis indeks yang lainnya.
- b. Penentuan klasifikasi desa sesuai dengan capaian atau keberhasilan dalam program pembangunan dan pemberdayaan desa.
- c. Bahan advokasi di tingkat pemerintah pusat, wilayah, daerah maupun desa dalam mendorong keberpihakan kebijakan anggaran untuk kemandirin desa.
- d. Digunakan sebagai alat monitoring dan evaluasi terhadap pelaksanaan pembangunan desa.
- e. Merumuskan pendekatan dan pemenuhan kebutuhan pembangunan desa bersifat spesifik sesuai dengan indikator yang ada.

Jadi status desa adalah kriteria yang diberikan berdasarkan perhitungan skor IDM dengan indeks yang dihitung dari Indeks Ekonomi, indeks Sosial, dan Indeks Lingkungan. Sebagaimana tersaji pada tabel berikut ini.

Tabel 6.1.  
Peubah dan indikator Dimensi Ekonomi

No	Peubah	Pengukuran indikator
1.	Skor keragaman produksi	jumlah industri mikro dibagi total KK Jika <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 0,004</math> maka skor 5</li> <li>• 0,001 – 0,003 maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
2.	Skor pertokoan	Jika jarak ke kelompok pertokoan terdekat (km) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 7</math> maka skor 5</li> <li>• 8 – 12 maka skor 4</li> <li>• 13 – 17 maka skor 3</li> <li>• 18 – 25 maka skor 2</li> <li>• <math>&gt; 25</math> maka skor 1</li> </ul>
3.	Skor pasar	Jika Total KK Jumlah Pasar <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 250</math> maka skor 5</li> <li>• <math>&lt; 250</math> maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
4.	Skor toko & warung kelontong	Jika jumlah toko dan warung kelontong <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 3</math> maka skor 5</li> <li>• 3 maka skor 4</li> <li>• 2 maka skor 3</li> <li>• 1 maka skor 2</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
5.	Skor kedai dan penginapan	Jika jumlah kedai dan penginapan <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 1</math> maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>
6.	Skor pos dan jasa logistik	Jika jumlah pos dan jasa logistik <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 1</math> maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 3</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>
7.	Skor Bank dan BPR	Jika jumlah Bank dan BPR <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt; 1 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
8	Skor fasilitas kredit	Jika jumlah fasilitas kredit <ul style="list-style-type: none"> <li>• 4 maka skor 5</li> <li>• 3 maka skor 4</li> <li>• 2 maka skor 3</li> <li>• 1 maka skor 2</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
9.	Skor lembaga ekonomi	Jika Jumlah koperasi aktif dan Bumdesa <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt; 1 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
10.	Skor moda transportasi umum	Jika transportasi umum <ul style="list-style-type: none"> <li>• Ada dengan trayek tetap maka skor 5</li> <li>• Ada tanpa trayek tetap maka skor 3</li> <li>• Tidak ada maka skor 1</li> </ul>
11.	Skor keterbukaan wilayah	Jika jalan di Desa dilalui oleh kendaraan bermotor roda empat atau lebih <ul style="list-style-type: none"> <li>• Sepanjang tahun maka skor 5</li> <li>• Sepanjang tahun kecuali saat tertentu maka skor 3</li> <li>• Tidak dapat dilalui sepanjang tahun maka skor 1</li> </ul>
12.	Skor kualitas jalan	Jika jenis permukaan jalan Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Aspal/beton maka skor 5</li> <li>• Diperkeras (kerikil, batu, All) maka skor 4</li> <li>• Tanak maka skor 3</li> <li>• Lainnya maka skor 1</li> </ul>

Sumber: SOP Pemutakhiran Status Perkembangan Desa, 2017

Tabel 6.2.  
Peubah dan indikator Dimensi Sosial

No	Peubah	Pengukuran indikator
1.	Skor Akses Sarana Kesehatan	Jika waktu waktu tempuh (menit) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 30</math> maka skor 5</li> <li>• 31 – 60 maka skor 4</li> <li>• 61 – 90 maka skor 3</li> <li>• 91 – 120 maka skor 2</li> <li>• <math>&gt;120</math> maka skor 1</li> </ul>
2.	Skor Dokter	Jika jumlah dokter <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>
3.	Skor Bidan	Jika jumlah bidan <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
4.	Skor Tenaga Kesehatan Lain	Jika jumlah tenaga kesehatan lainnya <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 5</math> maka skor 5</li> <li>• 3 – 4 maka skor 4</li> <li>• 2 maka skor 3</li> <li>• 1 maka skor 2</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>
5.	Skor tingkat kepesertaan BPJS	Jika hasil jumlah penduduk peserta BPJS dibagi jumlah penduduk maka: <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 0,75</math> maka skor 5</li> <li>• 0,6 – 0,75 maka skor 4</li> <li>• 0,26 – 0,5 maka skor 3</li> <li>• 0,1 – 0,25 maka skor 2</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
6.	Skor akses terhadap Poskesdes	Jika jarak tempuh menuju poskesdes (meter) <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 500</math> maka skor 5</li> <li>• 501 – 1000 maka skor 4</li> <li>• 1001 – 2000 maka skor 3</li> </ul>

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• 2001 – 3500 maka skor 2</li> <li>• &gt;3500 maka skor 1</li> </ul>
7.	Skor aktivitas posyandu	<p>Jika hasil jumlah posyandu aktif 1 bulan sekali dibagi jumlah posyandu maka:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt;0,75 maka skor 5</li> <li>• 0,6 – 0,75 maka skor 4</li> <li>• 0,26 – 0,5 maka skor 3</li> <li>• 0,1 – 0,25 maka skor 2</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
8.	Skor akses terhadap SD/MI	<p>Bila jarak tempuh menuju SD/MI (meter)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 3000</math> maka skor 5</li> <li>• 3000,01 – 6000 maka skor 4</li> <li>• 6000,01 – 8000 maka skor 3</li> <li>• 8000,01 – 10000 maka skor 2</li> <li>• &gt; 10000 maka skor 1</li> </ul>
9.	Skor akses terhadap SMP/MTS	<p>Bila jarak tempuh menuju SMP/MTS (meter)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 6000</math> maka skor 5</li> <li>• 6000,01 – 8000 maka skor 4</li> <li>• 8000,01 – 10000 maka skor 3</li> <li>• 10000,01 – 11999,99 maka skor 2</li> <li>• &gt; 12000 maka skor 1</li> </ul>
10.	Skor akses terhadap SMU/SMK	<p>Bila jarak tempuh menuju SMU/SMK (meter)</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\leq 6000</math> maka skor 5</li> <li>• 6000,01 – 8000 maka skor 4</li> <li>• 8000,01 – 10000 maka skor 3</li> <li>• 10000,01 – 11999,99 maka skor 2</li> <li>• &gt; 12000 maka skor 1</li> </ul>
11.	Skor ketersediaan PAUD	<p>Jika jumlah PAUD</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>

12.	Skor ketersediaan PKBM/paket ABC	Jika jumlah PKBM/paket ABC <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
13.	Skor akses terhadap ketrampilan /kursus	Jika jumlah ketrampilan /kursus <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
14.	Skor ketersediaan taman bacaan masyarakat/ perpustakaan Desa	Jika jumlah taman bacaan masyarakat/ perpustakaan Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor</li> </ul>
15.	Skor kebiasaan gotong royong	Jika kebiasaan gotong royong <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
16.	Skor Frekuensi Gotong Royong	Jika Frekuensi gotong royong <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 1</math> maka skor 5</li> <li>• 0 maka skor 1</li> </ul>
17.	Skor keberadaan ruang publik	Jika ruang publik <ul style="list-style-type: none"> <li>• terdapat maka skor 5</li> <li>• tidak terdapat maka skor 1</li> </ul>
18.	Skor kelompok kegiatan olahraga	Jika jumlah kelompok kegiatan olahraga <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 7</math> maka skor 5</li> <li>• 6 – 7 maka skor 4</li> <li>• 4 – 5 maka skor 3</li> <li>• 2 – 3 maka skor 2</li> <li>• 1 maka skor 1</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>
19.	Skor Kegiatan Olahraga	Jika jumlah kegiatan olahraga <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>&gt; 7</math> maka skor 5</li> <li>• 6 – 7 maka skor 4</li> <li>• 4 – 5 maka skor 3</li> <li>• 2 – 3 maka skor 2</li> <li>• 1 maka skor 1</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>

20.	Skor Keragaman Agama	Jika jumlah jenis agama di Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt;1 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 1</li> </ul>
21.	Skor Keragaman Bahasa	Jika jumlah bahasa yang digunakan sehari-hari <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt;1 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 1</li> </ul>
22.	Skor Keragaman Komunikasi	Jika warga Desa terdiri dari suku <ul style="list-style-type: none"> <li>• &gt;1 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 1</li> </ul>
23.	Skor Pos Keamanan	Jika Pos Keamanan di Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat maka skor 5</li> <li>• Tidak terdapat maka skor 1</li> </ul>
24.	Skor Siskamling	Jika sistem keamanan lingkungan warga <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat maka skor 5</li> <li>• Tidak terdapat maka skor 1</li> </ul>
25.	Skor Konflik	Jika konflik di Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tidak terdapat maka skor 5</li> <li>• Terdapat maka skor 1</li> </ul>
26.	Skor PMKS	Jika jumlah PMKS <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 4</li> <li>• 2 maka skor 3</li> <li>• &gt; 2 maka skor 2</li> </ul>
27.	Skor Akses SLB	0 maka skor 5 <ul style="list-style-type: none"> <li>• 1 – 3 maka skor 4</li> <li>• 4 – 5 maka skor 3</li> <li>• 6 maka skor 2</li> <li>• &gt; 6 maka skor 1</li> </ul>
28.	Skor Akses Listrik	Jika = Jumlah Keluarga Memakai Listrik + Nonlistrik Jumlah Keluarga Memakai Listrik <ul style="list-style-type: none"> <li>• <math>\geq 0,9</math> maka skor 5</li> <li>• 0,8 – 0,89 maka skor 4</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>• 0,6 – 0,79 maka skor 3</li> <li>• 0,5 – 0,59 maka skor 2</li> <li>• &lt; 0,5 maka skor 1</li> </ul>
29. Skor sinyal	<p>Jika sinyal telepon seluler di Desa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Kuat maka skor 5</li> <li>• Lemah maka skor 3</li> <li>• Tidak ada maka skor 0</li> </ul>
30. Skor internet	<p>Jika fasilitas internet di kantor Desa</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Terdapat maka skor 5</li> <li>• Tidak terdapat maka skor 1</li> </ul>
31. Skor akses internet warga	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Jika fasilitas internet di kantor Desa Terdapat maka skor 5</li> <li>• Tidak terdapat maka skor 1</li> </ul>
32. Skor Akses Jamban	<p>Jika warga Desa BAB di</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Jamban sendiri maka skor 5</li> <li>• Jamban bersama maka skor 4</li> <li>• Jamban umum maka skor 3</li> <li>• Lainnya maka skor 0</li> </ul>
33. Skor Sampah	<p>Jika warga Desa membuang sampah di</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Tempat sampah kemudian diangkut, maka skor 5</li> <li>• Dalam lubang atau dibakar, maka skor 4</li> <li>• Sungai/ saluran irigasi, danau, laut, got, selokan, maka skor 1</li> <li>• Lainnya maka skor 0</li> </ul>
34. Skor air minum	<p>Jika sumber air minum</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• PAM, air ledeng tanpa meteran, maka skor 5</li> <li>• Sumur bor/ pompa, sumur, maka skor 4</li> <li>• Kemasan, mata air, maka skor 3</li> <li>• Sungai, air hujan, maka skor 2</li> <li>• Lainnya maka skor 1</li> </ul>



---

35. Skor Air mandi dan Cuci	Jika sumber air mandi dan cuci <ul style="list-style-type: none"> <li>• PAM, air ledeng tanpa meteran, maka skor 5</li> <li>• Sumur bor/ pompa, sumur, maka skor 4</li> <li>• mata air, maka skor 3</li> <li>• Sungai, air hujan, maka skor 2</li> <li>• Lainnya maka skor 1</li> </ul>
-----------------------------	---

---

Sumber: SOP Pemutakhiran Status Perkembangan Desa, 2017

Tabel 6.3.  
Peubah dan Indikator Dimensi Lingkungan

No	Peubah	Pengukuran indikator
1.	Skor Kualitas Lingkungan	Pencemaran (air, udara, tanah, limbah di sungai) di Desa Jika <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 maka skor 5</li> <li>• 0,25 maka skor 4</li> <li>• 0,5 maka skor 3</li> <li>• 0,75 maka skor 2</li> <li>• 1 maka skor 0</li> </ul>
2.	Skor Rawan Bencana	Jenis bencana (longsor, banjir, kebakaran hutan) Jika jumlah jenis bencana di Desa <ul style="list-style-type: none"> <li>• 0 maka skor 5</li> <li>• 1 maka skor 4</li> <li>• 2 maka skor 3</li> <li>• 3 maka skor 0</li> </ul>
3.	Skor Tanggap Bencana	Fasilitas mitigasi / tanggap bencana (peringatan dini bencana alam, peringatan dini tsunami, perlengkapan keselamatan, jalur evakuasi) Jika jumlah fasilitas mitigasi/tanggap bencana <ul style="list-style-type: none"> <li>• 3 maka skor 5</li> <li>• 2 maka skor 4</li> <li>• 1 maka skor 3</li> <li>• 0 maka skor 0</li> </ul>

Sumber: SOP Pemutakhiran Status Perkembangan Desa, 2017

Nilai indeks komposit suatu desa dihitung sebagai berikut:

<b>IDM terdiri dari</b> IKS : Indeks Ketahanan Sosial IKE : Indeks Ketahanan Ekonomi IKL : Indeks Ketahanan Lingkungan	$IDM = \frac{IKS + IKE + IKL}{3}$
---	-----------------------------------

Sehingga status dari suatu desa dapat diketahui dari rumus Indeks Desa Membangun (IDM) dengan *ambang batas* sebagai berikut:

1. Dikatakan Desa Sangat Tertinggal apabila  $IDM \leq 0,4907$
2. Dikatakan Desa Tertinggal apabila  $0,4907 < IDM \leq 0,5989$
3. Dikatakan Desa Berkembang apabila  $0,5989 < IDM \leq 0,7072$
4. Dikatakan Desa Maju apabila  $0,7072 < IDM \leq 0,8155$
5. Dikatakan Desa Mandiri apabila  $IDM > 0,8155$

Adapun rincian nilai indikator kemandirian desa dari sembilan desa yang penulis analisis dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 6.4.

Rincian Nilai Indikator kemandirian pembentuk IDM 2017

Nama Desa	IKS	IKE	IKL	Komposit 2017	Status desa
Batujai	0,8628	0,7000	0,6667	0,7432	Maju
Mantang	0,7657	0,8333	0,5333	0,7108	Maju
Puyung	0,8229	0,7167	0,5333	0,6910	Berkembang
Mekardamai	0,7485	0,5500	0,6000	0,6328	Berkembang
Mangkung	0,7543	0,5333	0,7333	0,6737	Berkembang
Kateng	0,6800	0,4833	0,8000	0,6544	Berkembang
Batu Tulis	0,6286	0,6833	0,6000	0,6373	Berkembang
Praimeke	0,6743	0,3500	0,6667	0,5637	Tertinggal
Saba	0,8057	0,4333	0,6667	0,6352	Berkembang

Sumber: TAPM Kab. Lombok Tengah, 2018 (diolah)

Pengklasifikasian tersebut bertujuan untuk mengetahui status perkembangan serta membuat rekomendasi yang perlu dilakukan. Pendekatan dan intervensi yang diterapkan pada DST akan berbeda tingkat afirmasi kebijakannya dibandingkan dengan Status DT (desa tertinggal). Penggunaan anggaran diperuntukan untuk pembangunan infrastruktur dasar, berdasarkan pengamatan kondisi demikian disebabkan infrastruktur dasar yang ada di desa masing-masing belum memadai, walaupun Dana Desa tahun ini merupakan tahun keempat sejak diberlakukannya UU 6/2014. Rata-rata mereka mengemukakan infrastruktur desa belum tuntas dalam tiga tahun terakhir, apalagi setiap dusun meminta agar dusun mereka diperlakukan secara adil dari Dana Desa.

Kegiatan pengelolaan potensi ekonomi lokal, dari desa yang penulis amati hanya kegiatan BUMDes yang kontributif terhadap pengembangan potensi ekonomi desa, seperti pembuatan pupuk dan pakan (organik), pengelolaan pasar atau kios desa, pengelolaan tempat pelelangan ikan), lumbung pangan desa, pembuatan benih lokal, ternak secara kolektif, pembangunan energi mandiri, Pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu.

Berdasarkan hal tersebut, memperlihatkan kondisi yang cenderung seragam, hal tersebut terjadi karena menu kegiatan yang sudah tersedia dalam Siskeudes, memudahkan pelaksana dan ada kekhawatiran menjadi temuan jika membuat slot kegiatan baru. Kondisi demikian menurut penulis mengkhawatirkan dalam hal kemampuan dana desa membangkitkan stimulus untuk prakarsa/ inisiatif lokal.

Pendirian dan pengembangan ekonomi melalui BUMDes juga tidak menggembirakan, karena dari beberapa tahun menganggarkan dana untuk modal BUMDes tidak memperlihatkan hasil yang memadai. Terkait ini masyarakat menilai belum punya pola yang tepat menjadi model dalam mengembangkan usaha-usaha BUMDES. Ibu nyimas (Tenaga Ahli Bidang Ekonomi Kab. Lombok Tengah, wawancara 5 Oktober 2018) mengungkapkan alasan utama BUMDes tidak berkembang karena alasan *recruitment* yang tidak tepat, “BUMDes jangan diisi oleh orang yang berlatar belakang mencari kerja, namun harus memenuhi beberapa kriteria, karena BUMDEs ini adalah unit usaha desa. Salah satu kriterianya perlu memiliki visi dan

usaha yang diterima dan menjadi kebutuhan masyarakat”. Kesulitan kedua dalam mengembangkan BUMDes adalah sulit sekali mereka karyawan BUMDes mampu menerapkan akuntansi sederhana, yang ketiga unit usaha yang dijalankan BUMDes tidak kompetitif dengan unit usaha diluar BUMDes, misal simpan pinjam mereka kalah bersaing dengan KUR yang dikeluarkan bank konvensional/koperasi dan lain-lain. Bahkan menurut ibu nyimas ada BUMDes yang tahun lalu disertakan modal 200 juta, sampai dengan selesai satu tahun anggaran jumlah uang tetap sama.

Kegiatan peningkatan kapasitas lingkungan yang ditujukan untuk pengelolaan lingkungan hidup seperti pencegahan pencemaran lingkungan, fasilitasi mitigasi tanggap bencana (sesuai variable IDM), aplikasinya di desa adalah kegiatan pembuatan SPAL di Desa puyung dan Desa Batujai, ini lebih diarahkan ke saluran limbah rumah tangga, gorong-gorong, selokan.

Sehingga kinerja implementasi kebijakan DD dalam meningkatkan nilai komposit meningkat, hal ini dapat menjelaskan bahwa kemandirian desa sudah dan sedang dilakukan oleh Dana Desa, dengan kata lain secara kuantitatif angka faktor peubah menunjukkan nilai yang signifikan meningkat, bahwa DD mampu meningkatkan angka kemandirian desa berdasarkan perkembangan angka komposit. Sebagaimana dijelaskan di bab II, kemandirian desa merupakan *outcome policy* dari DD, maka faktor peubah adalah merupakan keterjadian/perubahan kondisi atau perilaku yang menunjukkan kemajuan pencapaian tujuan kemandirian desa. Sehingga pertanyaan substantifnya adalah apakah *output* yang berupa kegiatan yang dibiayai DD telah dapat menciptakan perubahan kondisi/perilaku sesuai dengan item faktor peubah masing-masing dimensi. Apakah kegiatan-kegiatan yang dibiayai dari DD kontributif sesuai faktor peubah.

Apakah kegiatan dana desa dapat memberikan kontribusi peningkatan skor peubah pada masing-masing dimensi kemandirian ? ternyata penulis menemukan bahwa *statement policy outcome* (pernyataan hasil kebijakan) yang diterjemahkan ke dalam faktor peubah yang dipergunakan oleh IDM dalam mempersepsikan peningkatan “desa membangun” lebih banyak yang tidak sesuai dengan *output* kegiatan. Ketidaksesuaian ini berdasarkan perspektif kewenangan yang dimiliki

desa, sehingga faktor peubah tersebut tidak dapat diintervensi oleh desa, misalnya pada dimensi sosial, faktor peubah (variable 2) adalah skor dokter, apakah dengan kegiatan-kegiatan dana desa *output*-nya akan mendorong pertambahan jumlah dokter (sebagai *outcome*) ? tentu tidak. Ketidaksihinggaan berikutnya berupa faktor peubah itu tidak memiliki keterkaitan (relevansi) dengan *output* kegiatan, misalnya apakah kegiatan DD dapat berkontribusi terhadap peningkatan skor keragaman bahasa yang dipergunakan sehari-hari ? (pada Dimensi Sosial variable 21) ini juga tentu tidak sesuai. Demikian juga pada variable-variable lain pada Dimensi Ekonomi dan Lingkungan, setelah memperhatikan data *output*, kegiatan desa memiliki ketidakcocokan dengan indikator IDM. Misalnya peningkatan skor elektrifikasi/*signal provider* telekomunikasi pada dimensi ekonomi, tidak akan ada kegiatan desa yang *output* kegiatannya mengarah pada *outcome* berupa peningkatan skor elektrifikasi/*signal provider* telekomunikasi, “Salah alat ukur mengakibatkan salah timbangan”.

Berdasarkan itu maka jawabannya bahwa mayoritas sumber data menyebutkan tidak yakin dengan apa yang dilakukan pemerintah desa dalam hal peningkatan kualitas hidup melalui pembangunan sarana prasarana dasar, mereka berpendapat bahwa sarpras dasar sudah berjalan sebelum ada dana desa, mereka lebih percaya bahwa dana desa dipakai hanya untuk rehab ringan. Berikutnya kepuasan yang diharapkan dari layanan sarpras dasar belum memadai. Tidak dipungkiri beberapa gang/jalan desa diperbaiki, namun demikian kualitas tidak menggembarakan.

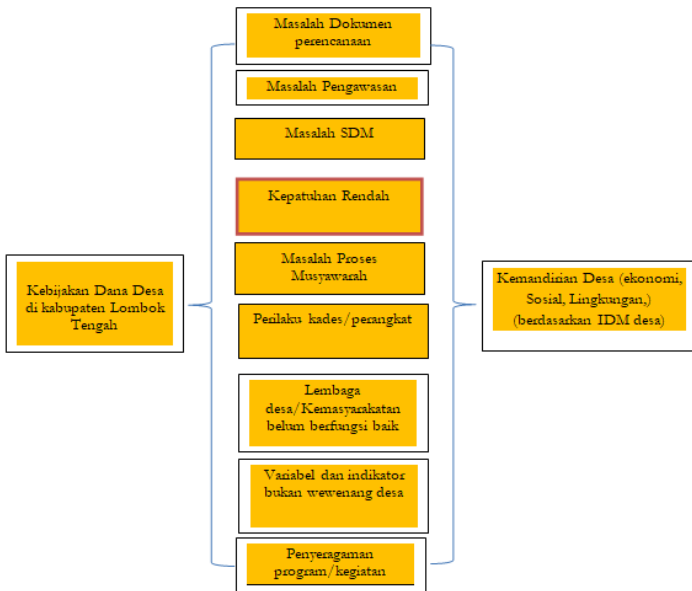
Untuk pengelolaan lingkungan hidup, *frame* ini justru desa masih susah menerjemahkan (menginterpretasi) dalam kerangka kegiatan, sehingga mereka memilih kegiatan yang mudah dikerjakan. Berdasarkan capaian kinerja DD diatas, secara umum kebijakan ini sudah mampu dioperasionalisasikan oleh kabupaten melalui dinas PMPD dan pemerintah desa, namun demikian berdasarkan pengamatan justru dinas PMPD lebih dominan mengarahkan kebijakan ini dalam hal ketika desa berhadapan dengan ide program kegiatan, mereka lebih cenderung “manut apa kata dinas”. Disinilah letak persoalan sesungguhnya dimana asas subsidiaritas desa justru mengalami reduksi. Beberapa persoalan lain yang ditemukan dalam menilai kinerja kebijakan ini yang menyebabkan kebijakan ini belum

optimal sebagai berikut: 1) masalah dokumen perencanaan; 2) masalah kurang pengawasan; 3) masalah SDM rendah; 4) kepatuhan rendah; 5) masalah lembaga desa/kemasyarakatan belum berfungsi baik; 6) masalah proses musyawarah; 7) masalah perilaku kades/perangkat desa; 8) masalah indikator target *output* dan *outcome* DD; 9) masalah penggunaan teknologi/aplikasi; 10) masalah kejelasan pekerjaan kewenangan desa; 11) masalah partisipasi yang rendah; 12. *Fraud/kong kalikong* kepala desa/perangkat; 13) Penyeragaman kegiatan.

Hambatan-hambatan tersebut merupakan indikasi sehingga kebijakan Dana Desa belum optimal menciptakan *outcome* menuju sasaran atau tujuan kebijakan. Relevan dengan kondisi tersebut dengan apa yang dikemukakan Wahab (1991:13) bahwa implementasi kebijakan publik sebagai suatu kegiatan yang mengarah pada tujuan yang diinisiasi oleh kelompok atau pemerintah sehubungan dengan adanya permasalahan tertentu seraya mencari peluang-peluang untuk mencapai tujuan atau mewujudkan target yang diharapkan. Beberapa permasalahan/ hambatan dalam uraian sub bab ini dapat dirangkum sebagaimana gambar berikut ini.



Gambar 6.2.  
*Mapping* Eksisting Permasalahan pencapaian Kinerja Kebijakan DD



Sumber: Data penulisan, 2018 (diolah)



# BAB 7

## FAKTOR KONTEN

### KEBIJAKAN DANA DESA



Konten kebijakan Dana Desa yang dimaksud adalah berkenaan dengan beberapa faktor, yaitu:

#### **Kepentingan yang dipengaruhi**

Kepentingan yang dipengaruhi dengan diimplementasikannya kebijakan yaitu merupakan kepentingan yang ada pada kondisi yang kompleks dimana kebijakan Dana Desa diimplementasikan. Selanjutnya, resistensi atau dukungan akan terlihat dari situasi yang ada, dalam hal ini baik situasi pada level pusat hingga level desa.

Kebijakan Dana Desa dalam implementasinya mencapai tujuan kebijakan dalam hal ini kemandirian desa sebagai *outcome* kebijakan, tidak akan terlepas dari pengaruh kebijakan-kebijakan sebelumnya yang sama atau serupa dengan kebijakan yang ditujukan ke desa, sebagaimana sifat kebijakan merupakan sebuah siklus (Dunn, 2003, Palumbo, 1997) misalnya saja PNPM Pedesaan, beberapa karakter implementasi kebijakan pada kegiatan PNPM memiliki karakter yang berbeda dengan pola yang dibangun saat ini, sebagaimana disampaikan oleh Ketua TAPM: “kami tidak memiliki kewenangan dalam implementasi konsep dan pendekatan dalam pengelolaan DD, tugas kami mengawal penyaluran dan sebatas memfasilitasi penyusunan RPJMDes/RKPDes dan fasilitasi pemerintah desa dan BPD dalam menyusun APBDDes, fasilitasi penyusunan laporan penggunaan DD, fasilitasi pengajuan usulan penyaluran DD dari kas daerah ke rekening kas desa, akan tetapi kami tidak memiliki

kewenangan untuk memaksakan penerapan itu kepada pemerintah desa, disini letak bedanya dengan pola yang dilakukan oleh PNPM.”

Lebih lanjut disampaikan oleh salah satu anggota TAPM Bidang Ekonomi yang mengatakan: ”karena karakter PNPM dapat memaksakan konsep (pola) pemberdayaan kepada desa/pemerintah desa karena fasilitator atau pendamping seperti kita ini memiliki kewenangan dan verifikasi terhadap usulan dan pelaksanaan kegiatan, sehingga kalau pihak fasilitator/pendamping tidak sesuai dengan konsep dan pola yang diinginkan proyek, kegiatan dapat diperbaiki atau dianulir, begitu juga dengan musyawarah-musyawarah baik internal desa atau antar desa, fasilitator sangat ketat dalam perencanaan dan pelaksanaan kegiatan. Memang di tahun pertama PNPM juga gagal karena masyarakat tidak terbiasa dengan pola proyek akan tetapi hasilnya terlihat setelah beberapa tahun kemudian, saya kira pola DD juga adalah proses pembelajaran.”

Ketika dipertanyakan apa akibat dari pola pelaksanaan DD seperti sekarang ini, ia mengatakan: “kekhawatiran saya terjadi banyak bias, dan tentunya efektifitas/efisiensi kebijakan ini akan membutuhkan waktu yang lama untuk mencapai tujuan kebijakan. Misalnya saja pada saat kami mengarahkan soal proses pelaksanaan musyawarah dengan mengacu pada permendagri 114 tahun 2014 tentang pedoman pembangunan desa, dimana disitu setidaknya ada beberapa kali musyawarah sampai menemukan prioritas dan kebutuhan masyarakat yang akan diintervensi oleh pemerintah desa, apa yang terjadi ? rata-rata mereka cukup satu kali musyawarah. Ini alasan mereka keterbatasan dana, akan tetapi alasan itu tidak bisa diterima karena 30% dari ADD dapat dialokasikan untuk proses musyawarah sampai dengan musrenbang. Kegiatan musyawarah seperti ini menjadi tidak tuntas.

Begitu juga pendapat Kabid Pemerintahan Desa Dinas PMPD) terkait dengan pelaksanaan kebijakan Dana Desa berpendapat, kondisi demikian dapat dipahami karena adanya perbedaan dalam regulasi yang sebelumnya mengacu pada UU 32 tahun 2014 dengan setelah diberlakukannya UU 6 tahun 2014. Berdasarkan data Dinas PMPD, bahwa pada Bulan Nopember 2018 Kabupaten Lombok Tengah melaksanakan pemilihan kepala desa serentak pada 96 desa dari 127 desa atau sekitar 76% ini berarti kepala desa yang menyelenggarakan

pemilihan saat ini adalah juga merupakan aktor kebijakan pada saat pelaksanaan program PNPM pedesaan pada era UU 32 tahun 2004. Dengan kondisi aktor kebijakan yang sama dan regulasi yang berbeda, ini memerlukan penyesuaian-penyesuaian dan harus dapat diantisipasi perubahan perilaku yang terjadi. Kita mahfum bahwa UU 6 tahun 2014 dengan penerapan Asas Rekognisi berimplikasi pada kuatnya posisi desa dalam sistem penyelenggaraan pemerintahan sebagai sub sistem dari pemerintahan NKRI (Wasistiono, 2017), begitu juga dengan Asas Subsidiaritas berimplikasi pada dimilikinya kewenangan baik atributif, delegatif dan juga inklusif pada desa (Simarmata, 2016).

Jika kemudian kedua asas tersebut tidak dapat diarahkan dan dikendalikan maka akan sangat mungkin berpeluang pada kecenderungan penyalahgunaan kewenangan (*abuse of power*) pada mereka yang sangat paham terhadap kewenangan yang dimiliki begitu juga bisa sangat mungkin akan banyak pelanggaran terhadap pelaksanaannya bagi desa yang keahamannya rendah karena produk hukum turunan dari UU 6 tahun 2014 sudah cukup banyak, dan regulasi teknis juga masih banyak yang belum tuntas. Masyarakat desa sebagai *target group* (sasaran) dari kebijakan DD, juga memperhatikan pola yang dilakukan dan dampak dari program kegiatan desa sebelum dan sesudah undang-undang desa, mayoritas informan menyatakan pola yang dilakukan PNPM dalam hal perencanaan lebih baik untuk type masyarakat seperti sekarang ini, karena kita masih berhadapan dengan sumber daya manusia di desa yang rendah, terlebih untuk mengantisipasi kepemimpinan kepala desa yang belum memahami prinsip-prinsip *good governance*, sekaligus merupakan upaya preventif terhadap masalah korupsi.

Penegasan ini disampaikan Sarafudin, S.Ag.,M.Ag, pemerhati/akademisi yang mengatakan sebenarnya apa yang sudah dilakukan PNPM mandiri sudah bagus dengan melakukan pendampingan mulai dari proses perencanaan, karena *type* masyarakat kita, dalam hal pemberdayaan masyarakat belum dapat dikatakan mandiri, masih perlu pendampingan yang kuat dengan disertai pengarahan-pengarahan, pembiasaan pada pola-pola tertentu sampai pada akhirnya menjadi kebiasaan pada mereka terhadap pola-pola yang baik/bagus tadi. Berbeda dengan ketika mereka sudah berdaya, proses pendampingan tadi secara berangsur dapat dikurangi.”

Uraian pendapat diatas, sejalan dengan pendapat Uphoff bahwa tahapan pemberdayaan yang diberikan kepada masyarakat, sehingga tahapan pemberdayaan seharusnya sesuai type 2 dimana masyarakat masih perlu pendampingan dalam rangka proses *enabling* (pemberdayaan dengan proses transfer energi).

Salah seorang Pendamping Lokal Desa (PLD) juga menyatakan *instrument* yang digunakan pada PNPM sudah bagus sehingga saya dalam pelaksanaan tugas PLD dapat memahami dengan cepat tugas-tugas PLD sekarang ini karena dulu sy juga ikut di PNPM, bedanya kami tidak memiliki kewenangan lebih. Namun demikian budaya-budaya baik yang dibentuk oleh PNPM coba juga kita sarankan untuk diterapkan pada implementasi DD yang sekarang ini. Masyarakat juga lebih yakin bahwa pengerjaan proyek-proyek PNPM lebih baik dan terukur, ketimbang yang dikerjakan oleh pemerintah desa sekarang ini. Memang ada TPK desa hanya saja seringkali tidak berdaya ketika berhadapan dengan keinginan kepala desa dalam tanda kutip.

Oleh karena implementor kebijakan (aktor) memiliki pengalaman dalam implementasi kebijakan, artinya mereka memiliki preferensi nilai yang seharusnya dapat dioptimalkan untuk implementasi kebijakan DD. Begitu juga masyarakat menjadi memberi penilaian lebih baik terhadap program kegiatan yang dikerjakan PNPM. Mereka menjadi kurang yakin terhadap apa yang dikerjakan oleh pemerintah desa terutama soal kualitas pekerjaan.

## **Tipe Benefit**

Manfaat yang dimaksud dalam buku ini yaitu manfaat yang diterima oleh *target group* yang dalam hal ini adalah masyarakat desa, apabila telah mencapai target yang diharapkan dalam implementasi kebijakan, dalam hal ini yaitu tercapainya kemandirian sosial, ekonomi, dan lingkungan. Sehingga pemerintah desa mampu membuat keputusan yang terbaik bagi diri dan masyarakatnya berdasarkan kemampuan dan sumber daya yang dimiliki. Beberapa tipe benefit yang diperoleh secara umum masyarakat merasakan manfaat DD dalam hal fisik infrastruktur desa, di hampir seluruh desa sampel penulisan mereka mengerjakan jalan desa (gang), talud dan

jalan usaha tani. Di beberapa desa, seperti Desa Kateng terdapat beberapa sumur bor dibuat dari DD. Namun demikian kegiatan pembangunan infrastruktur desa menurut informan yang tidak mau disebut namanya (S/I/5) masih memiliki kelemahan antara lain, soal mutu pekerjaan yang tidak terstandar, sedangkan dalam kasus pembuatan sumur persoalannya ada pada penentuan lokasi yang tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat banyak. Pada beberapa kasus harga sumur bor sangat mahal akan tetapi ternyata tidak ada airnya.

Proporsi penggunaan Dana Desa saat ini lebih banyak digunakan untuk kebutuhan pembangunan dibandingkan kegiatan pemberdayaan, hal ini dipandang kurang bagus dalam perspektif mempercepat kemandirian desa, sehingga pemerintah daerah mensyaratkan adanya minimal 30% Dana Desa harus dipergunakan untuk pos pemberdayaan pada Tahun 2019.

Pendapat Saeful Rahman, ST (Pendamping Teknis Kecamatan Praya Tengah):

“Untuk persoalan proporsi anggaran pemberdayaan yang masih minim, barangkali tidak terlepas dengan kondisi desa sebelum UU/6 Tahun 2014, dimana rata-rata desa memiliki APBDes yang sangat rendah, jangankan untuk memenuhi hajat membangun infrastruktur yang memadai di desa, untuk keperluan operasional perkantoran nyaris tidak dapat terpenuhi. Hal inilah yang menurut saya, begitu ada DD pemerintah desa hampir sebagian besar mengalokasikan APBDes untuk infrastruktur dasar.”

Sedangkan menurut Tahsin Badri, SSTP, M.Si (Kasubag Perencanaan Dinas PMPD), penyebab dari sebagian besar desa menganggarkan pembangunan infrastruktur adalah kemudahan mereka untuk membuat SPJ, dan sekaligus kekhawatiran terhadap pemeriksaan ketika membuat kegiatan yang belum tentu familiar atau tidak seragam. Selain itu kesulitan pengalokasian anggaran desa seringkali menemui kendala berkaitan dengan kemampuan membedakan urusan pemerintahan, urusan-urusan yang menjadi urusan desa, sampai saat ini belum tuntas dijabarkan dengan baik. Kondisi tersebut seringkali tidak sinkron dengan permasalahan

sinergitas sektoral dengan urusan kabupaten atau SKPD yang mengerjakan kegiatan di desa.

Hal lain yang menjadi alasan desa lebih banyak mengerjakan kegiatan pembangunan infrastruktur, menurut H.Edy (Kepala Desa Mekar Damai):

*“Nggih...menurut tiang niki soal DD jari kegiatan pembangunan, sengaq bagi dese saq wilayahn luas dait daerah pegunungan, dengan kepeng DD saq jari pembangunan, ndeken cukup piaq fasilitas jalan atau talud sengaq dalam due atau telu taun niki, masih terus yaken piaq apelagi tuntutan warge masing—masing dusun melen perlakuan pade dalam hal fasilitas. Smntare mum wikan infrastruktur niki mabel mangkin (yaa..menurut saya soal DD yang diperuntukkan untuk pembangunan, karena bagi desa yang wilayahnya luas dan daerah pegunungan dengan DD yang diperuntukkan bagi pembangunan tidak akan selesai dalam dua atau tiga tahun ini, masih mungkin akan berlanjut, apalagi tuntutan warga dari masing—masing dusun minta diperlakukan secara adil dalam hal fasilitas infrastruktur, sementara itu tahu sendiri bahwa harga membangun infrastruktur ini mahal sekarang ini).”*

Berdasarkan kondisi demikian menjadi pekerjaan yang tidak mudah, karena secara teoritik lebih mudah membangun gedung daripada membangun manusianya. Pembangunan dengan pendekatan pemberdayaan (*empowerment approaches*) adalah pendekatan paling diterima untuk konsep yang inklusif. Pada Tahun Anggaran 2018, APBDes sembilan desa yang di analisis oleh penulis, didapatkan program/kegiatan yang dilaksanakan dari DD relatif sama, sebagaimana data pada dibawah ini.

Tabel  
Jenis Kegiatan yang dibiayai Dana Desa

No	Jenis Kegiatan Pembangunan	Lokasi	Ket.
1.	Talud/Rabat jalan desa/paving block/pengaspalan	semua desa	

2.	Pembangunan saluran air Limbah	Desa Batujai	
3.	Sumur Bor	Desa Kateng dan Desa Mangkung	
4.	Jaringan air bersih	Desa Mantang	
5.	Drainase desa	Desa Mantang Desa Puyung	
6.	Pembangunan TPS	Desa Mantang	
	<b>Jenis Keg. Kemasyarakatan</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Ket.</b>
1.	Pembentukan /pembinaan Badan Keamanan Desa	semua desa	
2.	Pembinaan Lembaga Pemberdayaan Masyarakat	semua desa	
3.	Pembinaan lembaga adat	semua desa	
4.	Pembinaan PKK	semua desa	
5.	Pembinaan Karang Taruna	semua desa	
6.	Kegiatan Hari Besar / Agama	semua desa	
	<b>Jenis Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat</b>	<b>Lokasi</b>	<b>Ket.</b>
1.	Diklat Aparatur/ Perangkat desa	semua desa	
2.	Peningkatan kapasitas posyandu	semua desa	
3.	Peningkatan kapasitas masyarakat di Bidang Hasil Pertanian	semua desa	
4.	Peningkatan kapasitas masyarakat di Bidang Usaha Budidaya	semua desa	
5.	Peningkatan Keterampilan masyarakat di Bidang Tata Boga	Desa Batujai	
6.	Peningkatan Keterampilan masyarakat usaha perbengkelan	semua desa	
7.	Pelatihan bahasa asing	Desa Mantang	

Sumber: Pengolahan ABDes

Sebagaimana diungkapkan ILM pernyataan b, bahwa kesamaan program kegiatan lebih dikarenakan kemudahan desa dalam mempertanggungjawabkan kegiatan (SPJ), namun demikian penulis tidak melihat adanya kekuatan inovasi yang dibangun berdasarkan sumber daya lokal yang ada, misalnya di Desa Mangkung ada potensi bukit kapur yang secara turun temurun menjadi mata pencaharian masyarakat, pada penyusunan program dan kegiatan tidak didapatkan kegiatan yang mengarah kepada masyarakat yang menggantungkan hidupnya dari pengolahan kapur. Demikian juga di Desa Saba, potensi pertanian dengan luas lahan keringnya yang luas, penulis tidak mendapatkan program/kegiatan yang mengarah pada pemberdayaan petani tembakau atau pemanfaatan lahan kering sebagai alternatif pada musim tanam kedua dan ketiga karena pada musim tanam pertama mereka menanam padi. Karena sawah tadah hujan untuk musim tanam kedua biasanya kedelai, sedangkan musim tanam ketiga dimana sudah miskin air hujan, lahan mereka sudah nganggur tidak ditanami apa-apa. Apalagi mau membicarakan tentang konsep OVOP (*one village one product*) kelihatannya belum terpikirkan.

Sedangkan ketika penulis mempertanyakan apa kelanjutan dari program-program peningkatan kapasitas yang diprogramkan pada kegiatan pemberdayaan masyarakat, penulis menangkap kegamangan jawaban, artinya bahwa program/kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan kapasitas/keterampilan masyarakat belum tuntas. Fenomena belum tuntas diindikasikan pada tahun 2017 peningkatan kapasitas/keterampilan sama dengan kegiatan di Tahun 2018, seolah-olah kegiatan tersebut adalah rutinitas tahunan.

Ketika hal ini dipertanyakan kepada Kabid Pemdes DPMPD, persoalannya terkait dengan akun belanja pada siskeudes, namun demikian tidak juga disiapkan program/anggaran sebagai tindak lanjut baik di desa sendiri ataupun di level sektoral (dinas kabupaten). Untuk kelanjutan peningkatan keterampilan misalnya untuk pengadaan peralatan sederhana yang dibutuhkan misalnya alat perbengkelan, desa mengakui anggaran mereka tidak sanggup untuk itu. Sedangkan untuk dukungan sebagai tindak lanjut di level kabupaten, juga sama mereka sudah memiliki mapping (peta) sendiri terhadap kegiatan-kegiatan baik industri maupun kerajinan di masyarakat. Penulis menduga hal ini terjadi karena belum terjadi sinkronisasi dan penyelarasan antara



dokumen perencanaan desa baik itu RPJMdes dengan RPJMD kabupaten.

Sehingga kesimpulan awal penulis adalah terjadi missing link (putus rantai) antara apa yang menjadi kegiatan desa dengan tidak memiliki tindak lanjut termasuk dengan sektoral kabupaten. Akhirnya yang terjadi pelatihan/peningkatan kapasitas dilakukan setiap tahun pada orang yang berbeda atau bahkan sama dengan materi yang serupa. Begitu juga dengan kegiatan infrastruktur, sejak awal dana desa turun sampai tahun 2018 masih mengerjakan kegiatan infrastruktur yang sama.

Kemudian ternyata, indikator/faktor peubah yang terdapat pada indikator pada masing-masing komposit hanya sebagian kecil yang dapat diintervensi dan tidak berkaitan secara langsung dengan peningkatan kemandirian desa, misalnya keterjangkauan dari layanan dokter, atau akses masyarakat terhadap SLB, PAUD misalnya tentu sekali akses ini tidak bisa ditekan oleh desa sehingga aksesnya menjadi lebih dekat atau terjangkau. Begitu juga misalnya dengan elektrifikasi/signal provider telekomunikasi, tidak dapat diintervensi oleh desa kemudian untuk menghadirkan atau layanan itu karena sama sekali bukan kewenangan desa. Hal Ini membuktikan bahwa pertama, indikator komposit yang disusun untuk membentuk IDM Desa masih belum tepat secara keseluruhan. *kedua*, manfaat yang diperoleh dari DD baru sampai *Output* berupa kegiatan yang dibiayai dari DD saja, belum banyak berkontribusi terhadap pembentukan *Outcome* kemandirian desa.

## **Perubahan Yang Diinginkan**

Target perubahan yang diinginkan yang dimaksud adalah kondisi tertentu yang menjadi capaian dari kebijakan Dana Desa, dimana target perubahan ini, setelah penulis turun ke lapangan, terdapat beberapa persoalan yang perlu diperhatikan terkait target perubahan. Yang pertama target perubahan yang diinginkan oleh pihak Kemendes PDTT selaku leading sector nasional penggunaan dana desa, dimana Kemendes secara nasional mengeluarkan prioritas penggunaan dana desa dan sekaligus peningkatan secara statistik

terhadap status desa dengan menciptakan Desa Mandiri. kedua, target perubahan pada level kabupaten, dimana dinas PMPD selaku akselerator pelaksana dana desa di level kabupaten. Ketiga target, perubahan pada level pemerintah desa. Dimana desa sebagai pelaksana terdepan Dana Desa yang dibungkus dalam mekanisme penyelenggaraan pemerintahan dan kewenangan desa.

Selain tujuan-tujuan normatif sebagaimana dijelaskan pada dasar hukum penyelenggaraan DD, penulis mencatat keberadaan perubahan justru muncul sebagai hasil interaksi dari pelaksanaan kebijakan Dana Desa ini. Penulis menyebut ini sebagai sebuah *positive value* yaitu, berupa proses demokratisasi, pengkapasitasan menuju *good governance*, *law enforcement*, dan pendidikan politik.

Gambaran terhadap demokratisasi sudah ada terlihat dalam pembenahan struktur dan beberapa instrument kebijakan yang mengarah pada bagaimana desa berupaya melibatkan sebesar-besarnya akses bagi orang atau kelompok tanpa terkecuali (*inklusif*) termasuk kelompok miskin, peternak, nelayan, dll (sesuai Permendagri 114 tahun 2014) meskipun belum optimal. Tidak optimal salah satunya penyebabnya menurut Kades Mangkung, banyak yang kita undang dalam musyawarah desa, namun sebagian kecil saja yang mau hadir, terutama mereka yang dari kelompok-kelompok miskin, enggan untuk hadir". (Kades Mangkung Lalu Rijal, wawancara November 2018).

Gambaran terhadap tuntunan (*guiding*) menuju *good governance* adalah terselenggaranya beberapa instrument pengukuran terhadap efektivitas dan efisiensi penyelenggaraan dana desa dan mekanisme pertanggung jawaban (*accountability*) kepala desa, dari Sembilan desa sampe penulisan semua desa telah menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana amanat pasal 27 UU 6/2014 (LPPDes, IPPDes, LKPDes).

Beberapa potret kasus ditangkapnya kepala desa karena penyalahgunaan Dana Desa atau hasil audit yang kemudian menjadi persoalan hukum, adalah gambaran terhadap sanksi formal (hukum positif), terus terjadi setiap tahun, artinya bahwa hukum positif tidak cukup efektif atau bukan satu-satunya cara untuk membentuk perubahan perilaku yang mengarah pada tercapainya tujuan kebijakan. Temuan penulisan pada saat proses penulisan dilakukan terdapat lagi

kejadian salah satu kepala desa menjadi tersangka penggunaan dana desa (Desa Beraim Kecamatan Praya Tengah).

Pengawasan yang dibentuk dari SKB Kementerian dalam negeri, Kejaksaan dan Kepolisian menurut penulis tidak tepat, alasannya pertama kepolisian dan kejaksaan berbeda fungsi secara falsafah dalam division of power (sebagai adjudikasi kebijakan) bukan sebagai implemendor, sehingga barangkali SKB lebih tepat bersifat sementara saja. Rutinitas kebijakan yang didesain oleh instrument kebijakan ini semestinya harus menjadi strukturasi value, (Giddens, 1984) dengan mengecilkan atau mengesampingkan akses buruk yang ditimbulkan (misalnya pada tahap awal masih rendah partisipasi warga, pemberdayaan masih pada kelompok kecil saja). Secara linier value kemudian membentuk Norm, ini kemudian harus dapat di transformasi menjadi budaya kerja dalam tata kelola pemerintahan desa. Nuansa adagium “ pataq reket pare rau, sai ceket iye nyemauq” (artinya siapa yang pandai/punya kesempatan dia yang dapat), masih terasa dalam pengelola DD. Kondisi ini yang menurut penulis menjadi catatan penting bahwa proses implemendasi DD masih abai atau tuna pemberdayaan melalui proses pembelajaran (Wisnu Indrajit, 2014).

Penulisan ini mencatat bahwa ketiadaan proses pembelajaran pada setiap interaksi/proses operasionalisasi dana desa, lebih karena rendahnya kapasitas warga/kelompok masyarakat. Sehingga hematnya diperlukan penguatan kapasitas pembelajaran bagi warga/kelompok warga dengan didasari oleh nilai luhur yang ada dalam masyarakat.

Kembali kepada target perubahan yang diharapkan dari pelaksanaan DD akan berbeda-beda karena design kebijakan ini dirumuskan di level pemerintah pusat (elit), pelaksana kebijakan menengah berada di level pemerintah kabupaten, sedangkan di pemerintah desa sebagai penerima beban kebijakan. Berikut catatan terhadap terget perubahan yang diinginkan berdasarkan temuan lapangan:

Tabel  
Target Perubahan yang diinginkan para aktor dalam  
implementasi dana desa

No	Pelaku/ instansi	Target perubahan	fokus	Sifat
1.	Kemendes PDTT	Pertumbuhan inisiatif prakarsa lokal dalam pembangunan desa	Desa membangun dengan optimalisasi SD lokal	Partisipasi dan pemberdayaan
2.	Kemendagri	Peningkatan kapasitas dalam tata kelola pemerintahan desa	Struktur dan kelembagaan	Laporan penyelenggaraan pemerintahan desa
3.	Kemenkeu	Peningkatan kapasitas Tata kelola keuangan desa	Laporan dan pertanggungjawaban keuangan desa	SPJ dan realisasi keuangan dan fisik
4.	Pemerintah Daerah	Pembinaan terhadap Akselerasi kebijakan	Pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa	LPPDes, LKPJDes, IPPDDes,
5.	Pemerintah kecamatan	Pembinaan terhadap Akselerasi kebijakan	Pelaksanaan tugas umum pemerintah	Verifikasi
6.	Pemerintah desa	Pelaksanaan APBDes	pertanggungjawaban	Pelaksana teknis

Sumber: Data Penulisan, 2018 (diolah)

Berdasarkan tabel diatas, pemerintah pusat melalui kebijakan ini menggiring pemerintah desa melalui UU 6/2014 untuk dapat memainkan peran sekaligus dalam dua perspektif yaitu sebagai *local self government* yang diinisiasi oleh kemendagri dan sebagai *self governing community* yang diinisiasi kemendes, secara tujuan ini baik karena akan berjalan secara simultan dan efisien dalam konteks waktu, namun demikian secara teoritik ini menjadi berat, karena dalam inisiasi *local self government* pendekatannya lebih *top down* sedangkan inisiasi *self*

*governing community* pendekatannya lebih cenderung menguatkan arus bawah atau *bottom up approaches* tentu secara teoritik implementasi kebijakan semacam ini mutlak menggunakan pendekatan yang *hybrid* (percampuran keduanya), dengan mengabaikan kelemahan dari masing-masing pendekatan *top down* dan *bottom up*.

Tabel  
Perspektif kedudukan desa

Perspektif	Desa Adat ( <i>self governing community</i> )	Desa otonom ( <i>local self government</i> )	Desa Administratif ( <i>local state government</i> )
<b>Bentuk</b>	Desa adat atau organisasi komunitas dengan pemerintahan sendiri	Desa otonom atau disebut dengan daerah otonom tingkat III	Desa administratif atau unit birokrasi sebagai kepanjangan tangan Negara di tingkat lokal
<b>Status</b>	Sebagai organisasi komunitas yang lepas (diluar) struktur birokrasi negara	Sebagai unit pemerintahan lokal otonom yang berada dalam subsistem pemerintahan NKRI	Sebagai satuan kerja perangkat pemerintah daerah
<b>Asas</b>	Rekognisi (pengakuan dan penghormatan)	desentralisasi	Delegasi
<b>Desain institusional</b>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mempunyai kewenangan asal-usul</li> <li>- Mengelola urusan masyarakat yang berskala lokal</li> <li>- Mempunyai</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- status desa seperti daerah otonom</li> <li>- pemerintah memberikan desentralisasi urusan menjadi kewenangan desa</li> <li>- mempunyai institusi politik demokrasi</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Desa menjalankan tugas-tugas administrative dan pelayanan yang ditugaskan pemerintah</li> </ul>

	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Mempunyai institusi demokrasi komunitarian</li> <li>- Pemerintah memberikan bantuan keuangan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>modern (electoral dan perwakilan)</li> <li>- pemerintah wajib mengalokasikan anggaran untuk membiayai pelaksanaan kewenangan/urusan</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>- tidak mempunyai institusi demokrasi dan tidak ada otonom</li> <li>- menerima dana belanja aparatur dari pemerintah</li> </ul>
<b>Pendukung</b>	M.Ryas Rasyid Robert Lawang	Sadu Wasitiono, Khasan E, M. Hatta, Soetardjo Kartohadikoesoemo, Selo Sumardjan dll	Pemerintahan orde baru

Sumber: Eko, dkk (dalam Didik G. Suharto, 2016)

## Letak Pengambilan Keputusan

Letak pengambilan keputusan yang merupakan faktor penentu dalam implementasi kebijakan, dalam kebijakan DD dimulai dari pengambilan keputusan kebijakan DD di tingkat desa hingga tingkat pusat. Para pemimpin sebenarnya harus mempunyai perspektif *good and clean governance*, dimana pembangunan harus merupakan upaya secara sadar untuk melakukan gerakan perubahan terhadap mindset masyarakat sehingga sasaran dan tujuan pembangunan akan lebih mudah dicapai. Sebagaimana diketahui bahwa daya dukung infrastruktur adalah merupakan prasyarat untuk membangun karakter dan manusianya. Sedangkan pemilihan kepala desa merupakan sarana untuk mendapatkan kepemimpinan di desa yang *legitimated* yang dibangun atas dasar pondasi dua kaki, kaki pertama memiliki kapasitas sosial (*gezag*, wibawa, pengaruh sosial) kaki kedua dibangun atas kapasitas manajerial (Kepemimpinan Pemerintahan, dalam Sadu Wasitiono).

Berdasarkan hal tersebut fenomena pemilihan kepala desa pada 27 Nopember 2018 memperlihatkan dinamika yang tinggi, dengan banyaknya calon kepala desa di setiap desa yang menyelenggarakan

pilkades, tentu ini baik dalam nuansa demokrasi, akan tetapi harus dipikirkan kembali (rethinking ) terhadap efisiensi penyelenggaraan pemerintahan desa, ada hubungan yang kuat antara proses politik dengan pengalokasian sumber daya (Gamawan Fauzi). Tentu tidak diinginkan kepala desa terpilih terbebani oleh biaya politik yang tinggi yang mungkin saja dapat mempengaruhi integritasnya dalam mengelola APBDes.

Kepala desa menjadi seksi sejak dimulainya UU 6 tahun 2014, dana transfer sangat besar bila dibandingkan dengan kemampuan desa menghasilkan PAD, di sembilan desa lokasi penulisan misalnya Desa Mantang APBDes berjumlah Rp 1.994.455.529,16 dibentuk dari pendapatan dana transfer sebesar Rp.1.981.755.529,16 (Rp. 1,98 M ) dan PADesa yang sah hanya Rp. 12.700.000. (Rp. 12,7 Juta). Kondisi ini menjadi sangat tidak sehat, yang artinya desa hanya menggantungkan diri dari alokasi dana pusat yang ditujukan ke desa. Kepala desa yang terpilih memiliki beban yang besar untuk memberdayakan pemerintahan dan masyarakatnya untuk lebih mandiri, memiliki kemampuan mengelola sumber daya lokal. Pengambilan keputusan strategis di desa berada di musyawarah desa (musdes), kualitas musdes sangat menentukan kualitas apa yang akan dikerjakan oleh pemerintah desa. Musdes harus mampu menemukan apa persoalan mendasar di masyarakatnya,

Mayoritas informan berpendapat bahwa kelompok miskin, atau gender sedikit sekali terlibat dalam musyawarah desa, mereka sepakat bahwa isu yang diangkat menjadi program desa merupakan persepsi jaringan elit desa. Demikian juga bilapun mereka dilibatkan, mereka tidak memiliki akses terhadap proses penyusunan teknis rencana. Ketika penulis melakukan konfirmasi kepada informan siapa saja yang disebut “elit desa” mereka mayoritas menjawab, mereka yang memiliki status sosial yang tinggi, berupa status ekonomi, pendidikan tinggi, memiliki jabatan di birokrasi pemerintahan, anggota dewan dari dapil yang ada, para perangkat desanya, tuan guru/kiyai/ustadz dan kelompok yang menamakan diri tim sukses kepala desa.

## Pelaksana Program

Implementor kebijakan yang akan turut mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan, karena implementor kebijakan juga merupakan aktor yang memiliki kepentingan, disusun berdasarkan hierarki vertikal, mulai dari tingkat pusat, Pemerintah daerah tingkat provinsi dan kabupaten serta pemerintah desa. Operasionalisasi pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dana desa pada level teknis dilakukan dengan membentuk TPK (Tim Pelaksana Kegiatan), TPK diketuai oleh sekretaris desa, dan anggota ditentukan berdasarkan musyawarah. Dalam hal ini mayoritas informan berpendapat bahwa struktur pelaksana yang dibentuk tidak mencerminkan fungsional struktur desa yang ada. Sembilan desa lokasi rata-rata menyampaikan bahwa TPK kegiatan banyak “klik” dan tidak berdaya berhadapan dengan perintah-perintah kepala desa. TPK yang dibentuk berorientasi pokok pada pekerjaan teknis kegiatan, TPK abai terhadap konsep pemberdayaan dan penggunaan modal sosial. TPK bersifat pragmatis, bersifat pendekatan proyek.

Berdasarkan hal tersebut penulis mencatat bahwa persoalan sebenarnya adalah ketidakmampuan struktur desa membangun kesadaran kolektif, artinya TPK sebenarnya bisa tidak diperlukan cukup dengan menggunakan struktur pemerintahan desa yang sudah ada. Karena secara struktur pemerintah desa memiliki dua sumber daya yaitu sumber daya otoritatif dan sumber daya alokatif. Perspektif pembangunan lembaga (*institution building*), menjadi cocok untuk kasus pelaksanaan oleh TPK model ini adalah teori elitis dengan suatu prasangka rekayasa sosial yang eksplisit.

TPK sejukurnya merupakan bentuk ketegangan antara siapa sesungguhnya yang paling di depan untuk pekerjaan teknis. Sehingga TPK menurut penulis pertama, didefinisikan sebagai institusi yang dapat diterima semua kelompok dan yang kedua didefinisikan sebagai jaminan profesionalisme bagi pekerjaan teknis dana desa. Dugaan penulis yang pertama mendekati kebenaran, ada signal kecurigaan terhadap pelaksana kegiatan teknis di desa. Untuk yang kedua justru penulis keliru dimana TPK tidak mencerminkan profesionalisme justru TPK dalam banyak kasus melakukan *kongkalikong*, TPK juga memiliki motif tersendiri dalam pekerjaannya.



## Sumber Daya Yang Dialokasikan

Secara hierarkhis kebijakan ini memiliki sifat, ukuran, dan distribusi yang besar dengan melibatkan hampir 75 ribu desa se Indonesia. Dalam menganalisis implementasi kebijakan ini adalah pentingnya adalah memahami distribusi asumsi nilai yang mbingkai dan mendasari perumusan kebijakan/persepsi masalah tentang desa. Persepsi masalah tentang desa adalah melekatnya stigma, ketidakmampuan, ketidakberdayaan dan less capacity yang lainnya. Ini yang disebut oleh Young, (1977) (dalam Wayne Parson, 1995:521) sebagai manifestasi nilai-nilai atau “Dunia assumtif” dari pembuat kebijakan.

Dengan asumsi realitas desa yang demikian, dengan pengalaman pengaturan melalui UU sebelum UU 6 tahun 2014, masalah desa salah satunya adalah kelemahan fiskal desa, sehingga secara konsepsi dibutuhkan desentralisasi fiskal sampai ke desa melalui alokasi dana melalui APBN, “pilihan strategi mempengaruhi alokasi sumber daya”. Sumber daya dalam implementasi kebijakan dana desa dapat dilihat dari besaran dana, kecukupan peralatan (sarana prasarana), ketersediaan informasi dan penerapan teknologi yang digunakan. Dalam rangka implementasi kebijakan ini pemerintah pusat mengalokasikan dana secara nasional. Tahun 2015 daerah menerima dana transfer untuk dana desa sebesar Rp. 20.537.038.067 Tahun 2016 sebesar Rp.92.903.644.000 Tahun 2017 118.597.175.000 realisasi 99,76% atau sebesar 118.237.769.194 Rp dan Tahun 2018 sebesar Rp. 155.444.598.000. Berdasarkan data tersebut terjadi peningkatan yang signifikan setiap tahun anggaran. Sedangkan Struktur pelaksana kebijakan menggunakan struktur pemerintahan desa, karena operasionalisasi DD masuk dalam kerangka APBDDes.

Kecukupan sarana prasarana kebijakan ini, sebagaimana temuan pada sub bab lain, bahwa terkait ini yang paling dominan adalah ketiadaan kewenangan yang ditetapkan perda/perbup yang dikeluarkan Pemda Lombok Tengah untuk memperjelas mana saja kewenangan yang dimiliki desa termasuk objek secara detail, kejelasan ini menurut mayoritas informan menciptakan persepsi yang beragam dalam menentukan objek kegiatan yang boleh dan tidak, sehingga

kegiatan yang dibiayai dana desa cenderung memilih kegiatan yang seragam.

Berdasarkan ketentuan seharusnya dilakukan identifikasi kewenangan desa menurut UU 6 /2014 yang terdiri atas kewenangan yang berdasarkan pengelompokan kewenangan desa berdasarkan aktifitas kegiatan yang dilakukan pemerintah desa dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat (pasal 18) dan kewenangan yang merujuk kepada jenis dan sumber kewenangan yaitu atributif, delegatif (pasal 19).

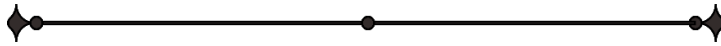
Pelaksanaan pasal 18 dan pasal 19 harus dilakukan identifikasi kegiatan yang sudah ditangani maupun sudah ditangani tetapi belum terselesaikan. Desa juga dapat membentuk tim pengkajian dan inventarisasi kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa. Langkah selanjutnya bila hasil rancangan kewenangan itu disetujui, maka pemerintah kabupaten dapat melakukan fasilitasi penetapan daftar kewenangan tingkat desa, desa diberikan pilihan sesuai kebutuhan dan kondisi desa (pasal 19) inilah kemudian menjadi ketetapan kepala desa melalui perdes tentang kewenangan berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa (pasal 21).

Sedangkan data perangkat desa Kabupaten Lombok Tengah (sekdes, kaur, kasi dan kadus) masing-masing rata-rata pendidikan SMA sederajat untuk perangkat desa sedangkan kadus rata-rata Sekolah Dasar/SMP sederajat. Terkait hal ini tentu sekali memerlukan peningkatan kapasitas dan kecakapan secara terus menerus dalam rangka menunjang pelaksanaan tugas dan fungsinya.

Sumber daya berikutnya adalah penggunaan teknologi dalam kebijakan ini, kami mencatat bahwa untuk informasi dan teknologi yang digunakan berupa penggunaan aplikasi siskeudes yang di buat oleh BPKP untuk keperluan penyusunan program dan kegiatan sedangkan di tingkat desa media yang digunakan baru berupa baliho sebagai papan informasi kepada masyarakat tentang sosialisasi kegiatan yang didanai dana desa. Sehingga kesimpulan sementara penggunaan dan pemanfaatan teknologi untuk operasionalisasi kebijakan di masyarakat masih dikatakan belum baik. Dari sembilan sampel desa penulisan tidak ada desa yang menggunakan inovasi teknologi untuk menunjang operasionalisasi kegiatan dana desa.

# BAB 8

## FAKTOR KONTEKS IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA DESA



**Konteks implementasi kebijakan DD** terdiri dari berbagai kepentingan yang mempengaruhi proses administrasi dan penentuan berbagai pilihan dalam implementasi kebijakan DD, baik konteks dari sisi implementor kebijakan DD maupun dari masyarakat desa. Konteks implementasi kebijakan dibagi atas beberapa faktor, yaitu:

### Kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat

Kekuasaan dan kepentingan merupakan konteks yang menentukan arah implementasi dari suatu kebijakan, karena dari berbagai pihak yang memiliki kepentingan dapat mempengaruhi kebijakan. Dampaknya, mengenai siapa dan memperoleh apa yang semua itu akan ditentukan oleh strategi, sumber-sumber dan posisi kekuasaan setiap pihak yang terlibat baik dari perumus kebijakan, pelaksana kebijakan maupun masyarakat desa. Berikut disajikan tabel untuk menjelaskan sub bab ini

Tabel 8.1.  
Peran Aktor kebijakan

No	Aktor	Kekuasaan/ Kewenangan	Kepentingan	Strategi aktor
1	Kementrian Desa PDT	Prioritas nasional berupa pemerataan pembangunan desa melalui berupa prioritas dan Penggunaan DD	Pemerataan pembangunan desa sebagai basis ketahanan nasional	Mendorong terbentuknya <i>Self governing community</i>

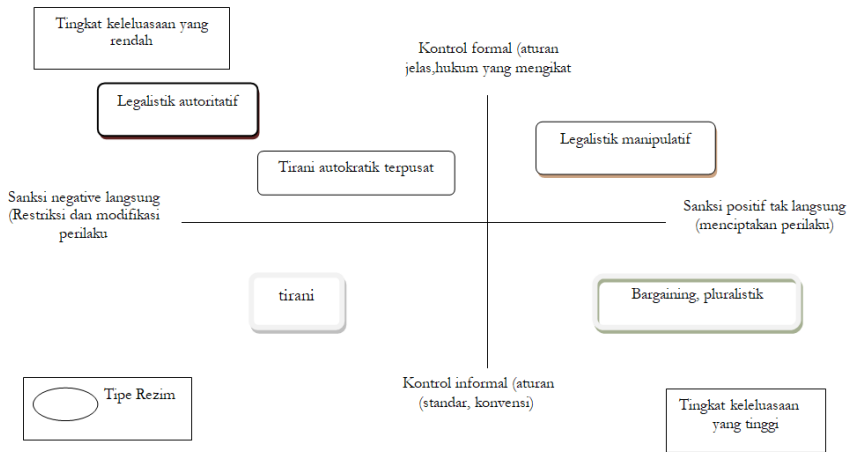
2	Pemerintah Daerah	Menetapkan tata cara pembagian penyaluran penggunaan pelaporan dan penetapan Dana Desa	Percepatan realisasi dalam target RPJMD Kabupaten	Penguatan kapasitas lokal melalui Pembinaan desa dalam penggunaan dan tata kelola dana desa
3	Kecamatan	Pembinaan/Monitoring/supervisi	Pelaksanaan tugas umum pemerintahan	Pembinaan/Monitoring /supervise yang menjadi tugas fungsi kecamatan
4	Pemerintah Desa	Melaksanakan wewenang lokal skala desa baik atributif, delegatif dan inklusif berdasarkan asas rekognisi dan subsidairitas	Melaksanakan kewenangan sebagai <i>local self government</i> dalam rangka kemandirian desa	Realisasi dan pertanggungjawaban kepala desa ( laporan penyelenggaraan/informasi penyelenggaraan, dan keterangan pertanggung jawaban) sesuai UU 6/2014
5	Kementrian Keuangan	Kewenangan di Bidang Keuangan	Dukungan terhadap Pencapaian strategi nasional dan Nawacita ketiga presiden Joko widodo	Tata cara penggunaan pemantauan dan evaluasi Dana Desa
6	Pemerintah Provinsi	Eksistensi sebagai kepala daerah dan akselerasi sebagai wakil pemerintah pusat	Percepatan dan pemerataan pembangunan desa pada wilayah provinsi	Dapat melakukan penerapan asas desentralisasi/tugas bantuan kepada desa
7	Kementrian Dalam Negeri	Pedoman teknis peraturan di desa, pedoman pembangunan, pedoman pengelolaan keuangan, pemilihan kepala desa.	Penguatan/perwujudan <i>local self government</i> pelaksanaan UU 6 / 2014 terutama asas rekognisi	Menyiapkan NSPK bagi desa
8	Pendamping desa (Tenaga Ahli,PDP, PDII, PLD)	Melakukan pendampingan dalam peningkatan kapasitas, penyusunan rencana, musyawarah desa, dan penyusunan APBDes	Peningkatan kapasitas pemerintah desa	penjadwalan dan pendampingan secara simultan, menyediakan metode dan instrument peningkatan

				kapasitas dan pemberdayaan
9	Tim Pelaksana Kegiatan (TPK)	Melaksanakan pekerjaan secara teknis atas pekerjaan yg sdh disepakati	Secara teknis sesuai dengan arahan pemerintah desa	Melaksanakan teknis pekerjaan

Sumber: Data Penulisan, 2018 (diolah penulis)

Berdasarkan tabel diatas para aktor kebijakan mulai dari pusat sampai ke desa memiliki kepentingan dan strategi nyata dalam implementasi kebijakan. Puncak operasionalisasi kegiatan berada pada level teknis pemerintah desa dan TPK desa, dengan demikian desa menerima beban kebijakan yang sangat besar. Burch & Wood, 1990 (dalam Wayne Parson, 1995:517) menyatakan dalam mengklasifikasi kompleksitas interaksi kontrol, sanksi keleluasaan dan tipe rezim. Operasionalisasi kebijakan ini berada pada kuadran atas kanan yaitu kuadran *legalistic manipulative*, percampuran kekuasaan positif kontrol formal. Pemberlakuan kebijakan semacam ini tidak menciptakan perilaku secara langsung. Penulis menangkap perbedaan kualitas item kinerja pada beberapa desa dikaitkan dengan aspek komitmen dalam institusinya (bisa berupa kontrol informal bisa berupa standard konvensi dan sebagainya dari elit desa dan kelompok-kelompok kemasyarakatan), ini yang menjadi pembeda pada tingkat keberhasilan implementasi antara satu desa dengan desa lainnya.

Gambar 4.8. Pemberlakuan kebijakan dan Tipe Rezim



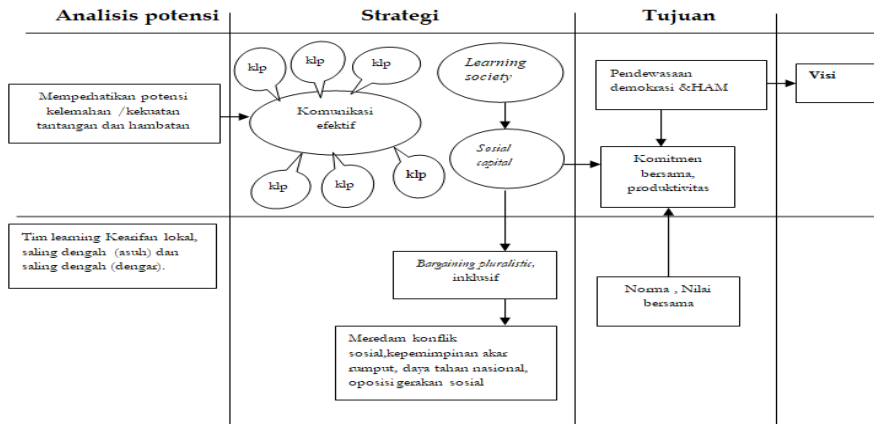
Sumber: Diadaptasi dari Burch & wood,1990  
(dalam Parsons, 1995:517)

Catatan penulisan ini secara aturan ketentuan semua kegiatan sudah dibarengi dengan surat pertanggungjawaban (SPJ) meskipun dalam banyak kasus menurut Kabid Pemdes sering terlambat dalam penyampaian SPJ, sehingga tahun 2018 ada sepuluh desa yang mengalami tunda salur. Namun demikian keberadaan SPJ yang disampaikan tidak mencerminkan kualitas *output* dan *outcome* yang diinginkan dana desa ini. Ini selaras dengan temuan BPK wilayah NTB pada saat uji sampel di dua kabupaten yaitu Lombok Tengah dan Kabupaten Sumbawa, dengan kesimpulan *warning* temuan manipulasi DD dan ADD di dua kabupaten tersebut (kicknews.today).

Keberadaan strategi khusus pemerintah desa dan TPK menjadi terfokus pada aspek pertanggungjawaban kegiatan yang dilakukan dari dana desa karena tuntutan akan akuntabilitas dari dana desa wajib dilakukan, namun demikian yang menjadi tidak kalah penting adalah membangun kapasitas masyarakat/keompok masyarakat dan kesadaran kolektif dalam tiap tahapan proses kegiatan. Hal inilah yang menyebabkan kegiatan dana desa bersifat *shopping list*. Padahal kata kunci untuk desa membangun adalah tumbuhnya kesadaran kolektif

(*collective awareness*) digerakkan dengan *sosial capital* lalu lahir sebuah keinginan bersama (*shared vision*) yang secara inklusif, terbuka dan menyenangkan bagi masyarakat desa.

Gambar 4.9. Model Pembelajaran masyarakat



Sumber: Wisnu Indrajit, 2009

## Karakteristik Rezim Dan Institusi

Implementasi kebijakan juga dipengaruhi oleh karakteristik rezim dalam implementasi kebijakan DD. Karakter rezim dalam kebijakan ini dilihat berdasarkan pergeseran karakteristik kebijakan yang dirumus dan diimplementasikan terhadap pemerintah dan masyarakat desa dalam sistem otonomi desa.

Sejak era reformasi, semangat untuk mendayagunakan pemerintahan desa dalam pelaksanaan pembangunan dengan membangun/membangkitkan kembali ciri khas penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan adat serta kearifan lokal. Dimulai dengan pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah untuk melakukan pembinaan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa di daerah masing-masing melalui undang-undang no.22 tahun 1999, yang kemudian di revisi menjadi UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-undang tersebut memberikan peluang bagi daerah untuk menghidupkan lagi penyelenggaraan pemerintahan desa berdasarkan adat dan kearifan lokal di daerah masing-masing, minimal dengan mengubah nama desa menurut asal usul dan kearifan lokal. Semangat dan keinginan untuk memajukan pemerintahan desa dengan menggali ciri khas dan kearifan lokal semakin tampak jelas dengan dikeluarkannya tentang Pemerintahan desa. Dari sinilah semangat baru kemudian muncul dalam bentuk memberikan kewenangan yang luas kepada desa untuk menggali potensi desa dan kearifan lokal dengan mengakui kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa.

Terkait sub bab ini penulis menemukan tiga hal penting. Pertama, karakteristik rezim dan institusi saat ini tergambar dengan jelas dalam masyarakat desa hal-hal yang berkaitan dengan aspek feodalistik, ini tercermin dalam afiliasi politik masyarakat desa; kedua, manajemen pemerintahan desa, dan ketiga rekrutmen BPD/Perangkat desa.

Pada 28 Nopember 2018 dilakukan pilkades serentak di 96 desa se Kabupaten Lombok bertepatan dengan saat penulis turun ke desa untuk penulisan, berdasarkan pengamatan dan informasi dari para pemilih, pilihan mereka terhadap kepala desa saat pilkades adalah alasan pertama memilih berdasarkan alasan keluarga. Mereka yang punya sebaran keluarga yang besar dan berada di wilayah yang konsentrasi penduduknya padat, biasanya memenangkan pemilihan karena alasan egosentris. Kedua, manajemen pemerintahan desa, dalam hal ini tergambar pada saat rekrutmen perangkat desa, BPD dan lembaga kemasayarakatan lainnya. Perangkat desa di sebagian besar desa sampel penulisan diangkat berdasarkan hubungan kekerabatan/karib (keluarga, kerabat, timses, anak tokoh berpengaruh di desa, temen baik, temen sekolah) yang pada prinsipnya “manut” kepada kepala desa. Ketiga, rekrutmen BPD justru ditunjuk melalui kepala dusun, semestinya rekrutmen BPD harus merujuk pada fungsi BPD selaku perwakilan warga yang akan mempresentasikan mekanisme checks and balances, Sehingga dapat menghindari reduksi terhadap asas subsidiaritas desa. Ketiga hal tersebut diatas, mengindikasikan bahwa paradigma pemerintahan dan institusi pada level pemerintahan desa masih sarat akan praktik-praktik feodalistik



dan kapitalistik (jaringan elit desa), sehingga dipandang belum akan mampu secara optimal mendukung proses pembentukan *self governing community* yang bernilai nilai-nilai demokratis yang dibentuk oleh masyarakat.

## **Kepatuhan dan responsivitas**

Kepatuhan dan responsivitas yang dimaknai dalam penulisan ini terdiri dari kepatuhan dan responsivitas implementor kebijakan serta masyarakat desa sebagai target group kebijakan DD. Dimana dalam kebijakan DD, implementor kebijakan menghadapi dua persoalan. Yaitu implementor kebijakan harus konsisten mencapai tujuan program, seperti dukungan dari para elit politik dan kesediaan dari pelaksana, ketersediaan dari para petugas yang ditugaskan untuk melaksanakan program, dari para elit politik pada level bawah serta dari pihak-pihak yang diharapkan menerima manfaat dari program tersebut.

Selanjutnya implementor kebijakan DD juga harus mampu mengubah sikap dari pihak yang merasa dirugikan karena merasa tidak mendapatkan manfaat dari program menjadi menerimanya serta waspada terhadap pihak-pihak yang diabaikan oleh program. Sikap menentang dan menerima kebijakan ini antara lain disebabkan oleh tingkat validitas komunikasi yang dilakukan oleh implementor kebijakan terutama pihak pemerintah desa, sejalan dengan ini sebagaimana diungkapkan Lalu Nursa'in, A.Ma (pegawai Kantor Camat Praya Barat) juga mantan Sekretaris Desa Kateng Kecamatan Praya Barat Lombok Tengah, yang bersangkutan mengungkapkan keterbukaan informasi kepada masyarakat desa sangat penting dilakukan oleh pemerintah desa, bahkan informasi penggunaan APBDes, wajib dikomunikasikan kepada masyarakat luas, pemasangan baliho tentang rencana program/kegiatan desa sangat membantu komunikasi pemerintah desa dengan masyarakat, kalau masyarakat mengetahui informasi mereka cenderung akan ikut mengawasi pelaksanaan kegiatan, dan biasanya masyarakat mencari tahu, dalam kegiatan mana mereka bisa ikut berpartisipasi ataupun bekerja mendapatkan uang. Ini liat saja di Kateng banyak hambatan

komunikasi termasuk baliho dimkasud ndak pernah ada. Akhirnya masyarakat jadi tidak tahu menahu bagaimana kemudian mau berharap ada dukungan masyarakat. Kalau saya prinsipnya di komitmen kepala desa.

Ditegaskan H. Lalu Badran, berlatam di Desa Mangkung (mantan Sekretaris Desa Mangkung): Hambatan pelaksanaan DD sebenarnya berasal dari mau tidaknya kepala desa dan perangkat mengkomunikasikan secara baik program kegiatan yang dilakukan desa, karena DD ini tidak serta merta begitu ada dana besar kemudian dibelanjakan, itu tidak cukup sampai disitu ada imbas positif yang diharapkan sebagai lanjutan dari DD ini. Soal kepatuhan pengelola dan masyarakat saya kira ini memerlukan komitmen bersama butuh kejujuran para pihak dalam melaksanakan program, jangan keperluan pribadi orang tertentu yang dipaksakan jadi buat apa ada rapat kalau maunya mereka (desa) saja yang mau dituruti.”

Desa Kateng, Desa Batutulis dan Desa Praimeke berdasarkan data tidak melakukan pemasangan baliho sebagai informasi yang bisa diakses warganya dalam pelaksanaan program kegiatan desa, sedangkan desa lainnya yang menjadi sampel penulisan melakukan pemasangan baliho tentang APBDDes tahun 2018.

Berkaitan dengan hal tersebut, dapat diketahui bahwa masyarakat tidak mendapatkan input sosialisasi yang baik (cukup) terhadap pelaksanaan DD, komitmen kepala desa dan perangkat desa, pelibatan kelembagaan desa dan kepentingan pribadi pelaksana menjadi topik yang banyak disampaikan masyarakat. Adapun soal potensi dukungan masyarakat mereka memandang lebih optimis karena pada dasarnya kita dididik dari keluarga yang rata-rata mendapatkan pendidikan keluarga dan agama yang baik. Ini artinya sistem nilai yang ada di masyarakat sudah berpeluang tidak resisten terhadap kebijakan pemerintah.

Anderson menyebut beberapa faktor penyebab orang mematuhi dan melaksanakan kebijakan (Islamy,2004) antara lain: a.) Sejak lahir manusia telah dididik untuk patuh dan memberikan respek kepada otoritas orang tua, pengetahuan, kedudukan, Undang-undang/hukum dan sebagainya b.) memiliki kesadaran untuk menerima kebijakan c.) mempunyai keyakinan bahwa kebijakan itu dibuat secara sah, serta

melalui prosedur yang benar d.) adanya kepentingan individu, e.) adanya konsekuensi apabila tidak patuh.

Selain faktor penyebab orang mematuhi kebijakan, Anderson (dalam Islamy: 2004) juga menyebutkan beberapa faktor yang menyebabkan mengapa orang tidak mematuhi dan melaksanakan kebijakan antara lain a.) bertentangan dengan nilai b.) adanya konsep ketidak patuhan selektif terhadap hukum, c.) keanggotaan seseorang dalam suatu organisasi d.) keinginan untuk mendapat untung yang instan e.) adanya ketidakpastian hukum.

## **Model Implementasi Kebijakan Dana Desa Dalam Meningkatkan Kemandirian Desa**

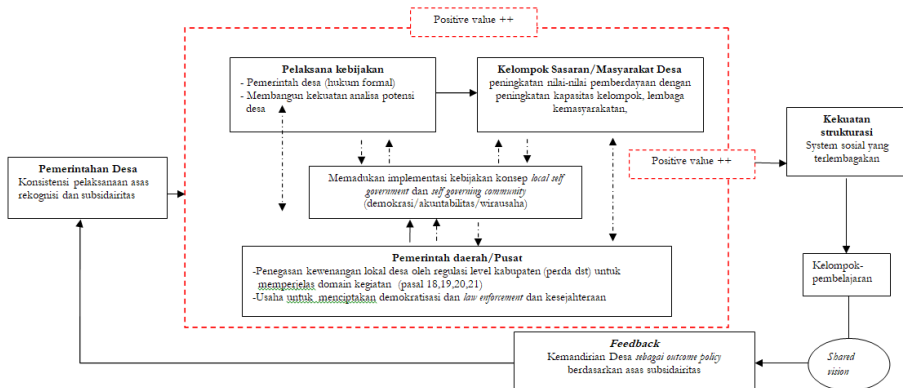
Berdasarkan analisis dari pelaksanaan kebijakan penulis telah menemukan model Implementasi kebijakan yang sesuai untuk meningkatkan Kemandirian Desa di daerah. Jika merujuk pada teori konten dan konteks serta proses kebijakan. Berdasarkan hal tersebut, Implementasi kebijakan Dana Desa menurut saya belum berjalan dengan baik dan belum optimal dalam mencapai tujuan. Penyebabnya: berhubungan dengan penentuan indikator *outcome* kebijakan itu sendiri, pengawasan, kepatuhan, proses musyawarah, perilaku kepala dan perangkat desa, serta lembaga kemsayarakatan/sosial belum berfungsi optimal hal tersebut disebabkan oleh ketiadaan proses pembelajaran dalam interaksi kebijakan ini sehingga kearifan lokal tidak leluasa berkembang karena buruknya kualitas komunikasi atau musyawarah.

Pendekatan kebijakan yang menggabungkan konsep *local self government* dengan pendekatan *self governing community* menjadi keniscayaan untuk dapat mengakomodir keduanya. Model ini menekankan pada interaksi antara empat komponen pokok dalam implementasi kebijakan dan keempat komponen tersebut harus dibarengi dengan kondisi-kondisi dasar yang harus dipenuhi, sehingga interaksinya menghasilkan kekuatan pembentukan *value-norm-kebiasaan-budaya* desa yang terlembagakan. Untuk menciptakan keharmonisan (*shared vision*) diperlukan kontrol sosial sehingga

terwujud nuansa keadilan, demokrasi dan inklusifitas desa yang membahagiakan.

Kekuatan desa yang bersumber dari dana desa, tidak boleh memposisikan desa sebagai penerima beban kebijakan, sehingga peningkatan akses ekonomi dan kesejahteraan dan pengelolaan lingkungan hidup yang berkelanjutan harus berbasis pada kekuatan pembelajaran dan komitmen di masyarakat dengan memperhatikan kearifan dan sumber daya lokal. Adapun model Implementasi Kebijakan Interaksi Pemberdayaan dapat diperhatikan sebagaimana gambar dibawah ini:

Gambar 4.10.  
Model Implementasi Interaksi-Pemberdayaan dalam membangun Kemandirian Desa



Persamaan dan perbedaan model Implementasi Interaksi-Pemberdayaan dengan model Grindle dan Smith yaitu: 1) ketiga model tersebut dapat digunakan untuk melakukan analisis implementasi kebijakan program suatu organisasi 2) ketiga model menganggap bahwa isi kebijakan dan lingkungan kebijakan merupakan determinan yang pokok dalam implementasi kebijakan 3) ketiga model memperhatikan proses dan kepentingan aktor kebijakan (*value*).

Perbedaannya terletak pada nama model dan pola transaksi yaitu kekuatan komitmen, kekuatan proses pembelajaran.

Tabel 4.36.  
Perbedaan Model Grindle, Smith dan Interaksi-Pemberdayaan

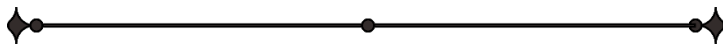
Aspek Pembeda	Model Grindle	Model Smith	Model Impelementasi Interaksi-Pemberdayaan
Nama Model	<i>Implementation as a political and administrative process</i>	<i>Implementation as Interaction</i>	Model Interaksi-pemberdayaan
Determinan Kebijakan	<p><b>Konten:</b> sejauhmana kepentingan kelompok sasaran termuat, jenis manfaat yang diterima, kelompok sasaran, sejauhmana perubahan yang diinginkan, letak sebuah program, impleemntor kebijakan dan dukungan sumber daya.</p> <p><b>Konteks:</b> seberapa besar kekuasaan kepentingan dan strategi actor, karakteristik</p>	<p>Para pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, dan lingkungan kebijakan dalam interaksinya untuk kebijakan yang diidealkan: proses kemudian membentuk Tegangan, transaksi, pemebentukan institusi sebagai <i>feedback</i> kebijakan</p>	<p>Pelaksana kebijakan, kelompok sasaran, lingkungan kebijakan, dalam interaksinya mewujudkan kebijakan yang diidealkan,: proses kemudian membentuk kekuatan strukturasi sistem sosial yang terlembagakan, proses pembelajaran dan proses membangun <i>shared vision</i>.</p>

	institusi dan rezim berkuas, tingkat kepatuhan dan resposivitas kelompok sasaran.		
Pola transaksi	Berupa kepentingan aktor	Berupa proses negosiasi tawar menawar	Berupa Komitmen dalam visi bersama

Sumber: Hasil Analisis Data Penulisan, 2018

## BAB 9

# MODEL KEBIJAKAN IIP SEBAGAI MODEL KOMPROMISTIS



**B**erdasarkan pembahasan yang telah disajikan pada bab—bab sebelumnya, bagian terakhir dalam buku ini dapat ditraik kesimpulan berikut ini

1. Implementasi kebijakan dana desa pada tahu 2015-2018, belum berjalan sesuai dengan tujuan. Dari sisi kinerja dalam implementasi kebijakan terdapat kendala-kendala mulai dari dokumen perencanaan, pengawasan, masalah sumber daya manusia, masalah kepatuhan, masalah musyawarah, masalah perilaku kades dan perangkatnya dan lain-lain. Adapun capaian pada tiap dimensi adalah sebagai berikut:
  - a. Dimensi peningkatan kemandirian sosial, yaitu belum terasa kemanfaatan dana desa dalam peningkatan kualitas hidup masyarakat, terutama kualitas pekerjaan dana desa dianggap tidak efisien (tidak terukur), sehingga pembiayaan dana desa lebih banyak masuk menjadi pos pembangunan (infrastruktur) desa.
  - b. Dimensi peningkatan kemandirian ekonomi, terkait peningkatan kesejahteraan dan akses ekonomi dan peningkatan pendapatan. Dana desa belum mampu secara baik mengoptimalkan sumber daya / potensi ekonomi desa yang dapat dikembangkan dari dana desa. Sehingga kinerja untuk membangun kemandirian ekonomi masih sebatas kelompok kecil di desa.

- c. Dimensi peningkatan kemandirian lingkungan, dana desa belum dapat diaplikasikan oleh desa dalam bentuk kegiatan operasional yang mengarah pada pengelolaan lingkungan hidup.
2. Ketidakefektifan kebijakan dana desa dalam meningkatkan kemandirian desa dipengaruhi oleh anatomi kebijakan DD, yaitu konten dan konteks, berikut ini:
    - a. Kepentingan yang dipengaruhi, mereka yang terlibat dalam kebijakan dana desa sebagian besar masih kepala desa yang masih sisa periodenya, sehingga corak program PNPM masih dapat dirasakan, dalam hal “ketatnya” desain program yang diperebutkan untuk memperoleh dana kegiatan, serasa berbanding terbalik dengan dana desa, begitu “leluasanya” desa dalam menentukan kegiatan yang dibiayai dana desa. Implikasinya mengarah kepada perlunya mengukur efisiensi program.
    - b. Tipe benefit, kebijakan ini terlihat pada kegiatan-kegiatan fisik yang dibiayai dana desa, untuk kegiatan pembangunan 70% lebih dan untuk kegiatan pemberdayaan sekitar 26% lebih. Porsi yang lebih besar pada pos pembangunan terdapat beberapa alasan, antara lain; pembangunan infrastruktur desa belum tuntas dalam tiga tahun terakhir, kemudahan dalam membuat pertanggungjawaban, khawatir menjadi temuan pemeriksaan, kalau berkreasi membuat kegiatan baru. Namun demikian kegiatan infrastruktur yang dibangun minim melibatkan partisipasi warga, sehingga diyakini masih belum memiliki kualitas baik. Untuk kegiatan pemberdayaan, terdapat kegiatan berupa pelatihan-pelatihan, berupa pelatihan kader posyandu, usaha industri perbengkelan dan kursus pelatihan bahasa asing. Namun demikian pelatihan yang dilakukan terjadi *missing link*, tidak ada *follow up* di desa karena berkaitan dengan dukungan anggaran, begitu juga dengan usaha pemberdayaan tidak di *catching up* oleh kabupaten karena kabupaten memiliki *mapping* tersendiri terhadap kegiatan kursus, pelatihan yang akan didanai sektoral.



- c. Target perubahan yang diinginkan, terdapat perbedaan target perubahan pada setiap jenjang struktur kebijakan mulai dari pusat sampai ke desa, hal ini berakibat pada *span of control* kebijakan yang panjang. Untuk hal ini diperlukan pengawasan yang baik. Sistem pengawasan kebijakan yang dibangun belum menjangkau sampai ke seluruh pengelola teknis dana desa. SKB yang dibuat dalam rangka *ad hoc* pengawasan tidak tepat secara prinsip.
- d. Letak pengambilan keputusan, pengambilan keputusan strategis di desa berada pada musyawarah desa, terdapat musyawarah desa untuk pelaksanaan musrenbang tahunan dalam rangka menyusun RKPDes, namun dianggap belum tuntas, hal tersebut dikarenakan, kelompok-kelompok sosial di masyarakat belum sepenuhnya ikut berpartisipasi, termasuk kelompok miskin, gender, minim yang hadir. Terjadi keenganan mereka hadir dalam musdes, mayoritas informan menjawab bahwa isu yang diangkat menjadi program/kegiatan desa adalah hasil persepsi jaringan elit desa.
- e. Pelaksana program, terdapat pelaksana teknis kegiatan TPK (Tim Pelaksana Kegiatan), TPK ini tidak dibentuk diketuai oleh sekretaris desa dan anggotanya dari perangkat desa/warga masyarakat. Dalam pekerjaannya TPK diharapkan dapat menjadi pereda ketegangan dalam hal memadukan sisi produktivitas dan tuntutan akuntabilitas, namun demikian justru TPK manut terhadap kepala desa, tidak berdaya. Disini berpotensi terjadi *kongkalikong*. Temuan penulisan bahwa pemerintah desa tidak mampu memanfaatkan sumber daya otoritatif dan sumber daya alokatif, dalam membangun kesadaran kolektif.
- f. Sumber daya yang dialokasikan, terdapat dana transfer yang berasal dari APBN sebagai Sumber pendapatan APBDes. Pada pelaksanaan APBDes tidak terdapat identifikasi kejelasan kewenangan yang merupakan kewenangan desa (amanat pasal 18,19,21 UU 6/2014).Tingkat pendidikan kepala desa di Lombok Tengah paling banyak tamatan SMA sederajat 48,81% diikuti S1 sederajat 41,73 % sedangkan perangkat desa rata-rata SMA dan perangkat desa (kepala Desun) SMP sederajat. Penggunaan teknologi dalam implementasi kebijakan belum

- optimal, tidak terdapat inovasi teknologi yang membantu operasionalisasi, penggunaan teknologi baru berupa penggunaan aplikasi siskeudes yang di fasilitasi BPKP.
- g. Kekuasaan kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, terdapat perbedaan kepentingan dan strategi aktor-aktor dalam implementasi kebijakan dana desa, kondisi tersebut melahirkan percampuran (*mix*) pada operasionalisasi kebijakan, sebagai akibat tercipta situasi tersebut maka terbentuk kondisi *legalistic manipulative* dalam implementasi dana desa. Derajat kontrol hukum positif dan pembentukan perilaku menjadi pembeda kualitas implementasi kebijakan dana desa.
  - h. Karakteristik rezim dan institusi, terdapat praktik-praktik di level pemerintah desa berupa karakter feodalistik, kapitalistik tercermin pada afiliasi politik, manajemen pemerintahan desa dan rekrutmen BPD/perangkat desa.
  - i. Kepatuhan dan responsivitas, terdapat hubungan antara kepatuhan antara transparansi, konsistensi dan hubungan antara kepatuhan dengan komitmen.
3. Temuan penulis ini sebagai kontribusi terhadap pengembangan ilmu pemerintahan yaitu Model Implementasi Interaksi Pemberdayaan (Model IIP)

# DAFTAR PUSTAKA

- Abidin, Muhammad Zaidi, *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik* Vol 6 No.1, 2015 Judul *Tinjauan atas Pelaksanaan Kenangan Desa dalam mendukung Kebijakan Dana desa.*
- Agusta, I., Tetiani A., & Fujiartanto. (2014). *Indeks Kemandirian Desa Metode, Hasil, dan Alokasi Program Pembangunan.* Jakarta: Yayasan Pustaka Obor Indonesia.
- Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik.* Bandung: Alfabeta. Hal 156
- Alisjahbana. 2004. *Kebijakan Publik Sektor Informal* (Surabaya: ITS Press, 2004). Hal 87
- Anderson, James E. 2003, *Public Policy Making an introduction*, fifth edition, Texas A&M University, Boston New York
- Andrew Shepherd dan Barrientos, Armando. 1998. *Chronic Poverty and Sosial Protection.* University of Manchester, Inggris.
- Azwardi, Sukanto. 2014. *Efektifitas Alokasi Dana Desa (ADD) dan Kemiskinan Di Provinsi Sumatera Selatan.* *Juornal Of Economic & Development.* Vol.12, No.1 Hal. 29-41.
- Bartwal, C.P., B.L. Sah. 2008. *Role of governmental agencies in policy implementation . the indian journal of political science* 69 (3).
- Berman, H.L. 1978. *Fired Heaters-III.* *Chemical Engineering* August 14, hal. 129-140.
- BPS. 2015. *Nusa Tenggara Barat Dalam Angka 2015.* Mataram: CV. Maharani.
- Chasanah, Khuswatun, R., Slamet dan Kurniasih, Denok. 2017. *Implementasi Dana Desa.* Vol 3 No.2 Desember 2017.
- C. F. Strong. 1960. *Modern Political Constitution, An Introduction to Comparative Study of their History and Excisting From.* London: Sidwich and Jackson Ltd.
- Cheema, G Shabbir & Rondinelli, Dennis A, 1983, “ Decentralization and. Development”, Sage Publication, Inc

- Danial dan Wasriah. 2018. *Metode Penulisan Karya Ilmiah*. Bandung: Laboratorium Pendidikan Kewarganegaraan UPI.
- Dunn, William N. 2001. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: Hanindita Graha Widia.
- Edi Wibowo .dkk, *Kebijakan Publik dan Budaya*, Yogyakarta,;YPAPI,2004
- Effendi, Sofian. Bahan Perkuliahan Pasca Sarjana UGM Yogyakarta.
- Ermaya Suradinata, *Manajemen Pemerintahan dan Otonomi Daerah*, Penerbit Ramadan, Bandung, 1998
- Gayatri. 2007. *Sosiologi parivisata*. Yogyakarta: andi offset
- Mazmanian, Daniel H., dan Paul A.Sabatier. 1979. *Implementation and Public Policy*, New York: HarperCollins.
- Dinas PMD Kab. Lombok Tengah , 2017.
- Dye, Thomas R. 1972. *Understanding Public Policy*. New Jersey: Prentice Hall.
- Gabriel, Lele. 1999. "Postmodernisme dalam Pengembangan Wacana Formulasi Kebijakan" *Jurnal Ilmu Sosial Ilmu Politik* Vol. 3 No. 2 (November 1999): 207
- Goggin, Malcolm L et al. 1990. *Implementation, Theory and Practice: Toward a Third Generation*, Scott, Foresmann and Company, USA.
- Grindle, Merilees. 1980. *Politic and policy implementation In the Third World*. New Jersey: Princeston University Press.
- H.A Brasz. 1975. *Inleiding tot de Bestuurswetenschap*, Vuga Boekerij
- Hoessein, Bhenyamin. 2000. "Hubungan Penyelenggaraan Pemerintahan Pusat dengan Pemerintahan Daerah", *Jurnal Bisnis & Birokrasi* No.1/Vol.1/Juli. Departemen Ilmu Administrasi Fisip-UI.
- Howlett, Michael dan M. Ramesh. 1995. *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subysyster* (New York: Oxford University Press.
- Inten Meutia Liliana. 2017. Pengelolaan keuangan desa. Vol. 8 No.2 *Jurnal Akuntansi Multiparadigma*.
- Islamy, 2004, Prinsip-prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara,
- Jones W.H, and Adam J.M .1997. *The Conceptualzation of Marital Commitment: An Integratif Analisis*, *Journal of Personality and Sosial Psychology*.

- Mac Iver.1947. *The web of government dalam dasar-dasar ilmu politik*. Jakarta: Gramedia Pustaka Utama.
- Muhlis, Hamdi. 2014. *Kebijakan Publik, proses analisis dan partisipasi*. Bogor: Ghalia Indonesia.
- Martowardojo, Agus. 2014. *Membangun kesadaran dan kepedulian sukarela wajib pajak*. [www.pajak.go.id](http://www.pajak.go.id) diakses tanggal 25 Mei 2017.
- Mas'ood, Mochtar. *Politik Birokrasi dan Pembangunan* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 1994)<sup>45</sup> John D. Montgomery, "When Local Participation Help", *Journal of Policy Analysis and Management* Vol. 3 No. 1 (Autumn, 1983): 90. Dari Jstor Databases (diakses tanggal 6 Juni 2012).
- Melcher, Heinrich dan Subroto, M.A. 1994. *Gempur Penyakit dengan HerbalPapua*. Jakarta:Agro Media Pustaka.
- Merilee S. Grindle, *Politics and Policy Implementation in the Third World* (Princeton University Press, 1980), 8-10
- Michael Howlett dan M. Ramesh, *Studying Public Policy: Policy Cycles and Policy Subsystem* (New York: Oxford University Press, 1995), 5
- Mintzberg, Henry 1999. *Structure in Five, Designing Effective Organizations*. Prantice Hall: New Jersey
- Mulyanto, Agus. 2014. *Sistem Informasi Konsep dan Aplikasi*. Pustaka Pelajar. Yogyakarta. Andi.
- Irawan, Nata. 2017. *Tata Kelola Pemerintahan Desa*. Jakarta: Yayasan Pustaka Obor.
- Ndraha, Taliziduhu. 2011. *Keybernology (Ilmu Pemerintahan Baru)*. Jakarta: Rineka Cipta.
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi dan Formulasi*. Jakarta: PT Elex Media.
- Nugroho, Riant. 2008. *Public Policy*. Jakarta: Gramedia Hal. 352
- Parsons, Wayne. *Public Policy: Pengantar Teori dan Praktik Analisa Kebijakan* (Jakarta: Kencana, 2006), 468.
- Pierre, Jon dan B. Guy Peters. 2000. *Governance, Politics and The State*. London:Macmillan Press LTD
- Prasetyanto, Pramundityo, dan Chariri, Anis. 2013. *Pengaruh Struktur Kepemilikan dan Kinerja Intellectual Capital Terhadap Nilai*

- Perusahaan*. Fakultas Ekonomi dan Bisnis. Universitas Diponegoro: Semarang
- Putra, Fadillah. 2003. *Paradigma Kritis dalam Studi Kebijakan Publik* (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003), 79.
- Rainey, J., 2002. *Wound Care: A Handbook For Community Nurses*. Philadelphia: whurr publisher; 2002.p.10-1.
- Rasyid A., Hartati. 2007. *Petunjuk Teknis Perandangan Sapi Potong*. Pusat Penulisan dan Pengembangan Peternakan.
- Riwo Kaho, Joseph, 2002, *Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia*. Jakarta: Rajawali Press.
- Santoso, Purwo. 2010. *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta: PolGov JPP UGM hal. 57.
- Sedarmayanti, *Good Governance (kepemerintahan yang baik) dalam rangka Otonomi Daerah*, PT Mandar Maju, Bandung, 2003
- Sihombing, Marlon. “Pengembangan Kawasan Melalui Paradigma Perencanaan Partisipatif” *Jurnal Analisis Administrasi dan Kebijakan* Volume 3 Nomor 1 (Januari – April 2006): 42, [http://usupress.usu.ac.id/files/Analisis%20Administrasi%20dan%20Kebijakan%20Vol\\_%203%20No\\_1%202006.pdf#page=40](http://usupress.usu.ac.id/files/Analisis%20Administrasi%20dan%20Kebijakan%20Vol_%203%20No_1%202006.pdf#page=40) (diakses 2 Oktober 2012)
- Simangunsong. 2016. *Metodologi Penulisan Pemerintahan*. Jakarta: PT Elex Media.
- Smith, Thomas B., “*The Policy Implementation Process*” *Policy Science* Vol 4, No. 2 (June: 1998. Published by: Springer collaborated with Jstor, <http://www.jstor.org/stable/4531525> (diakses tanggal 2 Juni 2018)
- Soleh, Chabib. (2014). *Dialektika Pembangunan dan Pemberdayaan*. Bandung: Fokusmedia.
- Steelman, Toddi A. 2001. “*Elite and Participatory Policymaking: Finding Balance in a Case of National Forest Planning*” *Policy Studies Journal* Vol. 29. No. 1 (2001), dari EBSCOhost
- Suharyanto & Arif Sofianto, *Jurnal Bina Praja* Vol. 4 No.4 , 2012 Judul Model Pembangunan Desa.
- Sutoro Eko, dkk. 2014. *ACCES Tahap II Desa Membangun Indonesia. Yogyakarta: Forum Pengembangan Pembaharuan Desa (FPPD) Terpadu Inovatif di Jawa Tengah*.

- Suyanto, Bagong. 1996. *Kemiskinan dan Kebijakan Pembangunan*. Yogyakarta: Aditya Media
- Toddi A. Steelman, Elit and Participatory policymaking: "Finding Balance in a case of national Forest Planning" Policy studies Journal vol 29 No.1 (2001) dari EBSCOhost.
- Usman, Sunyoto. (2015). *Esai-Esai Sosiologi Perubahan Sosial*. Yogyakarta: Pustaka Pelajar.
- USAID. 2006. *Laporan Untuk Donor Working Group On Decentralization. Van Meter, Donal dan Carl Van Horn.1975.Model-model dalam Implementasi Kebijakan*. Yogyakarta:
- Wahab, Abdul,Solichin. 2004. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Wahab, Abdul,Solichin. 2008. *Analisis Kebijakan Publik, Teori dan Aplikasinya*. Malang: Universitas Brawijaya.
- Wasisiono, 2014, *Metodologi Ilmu Pemerintahan, (Edisi yang diperluas)*, IPDN Press Bandung Hal.48-49
- Wibowo, Eddi. Dkk. 2004. *Kebijakan Publik dan Budaya* Yogyakarta: YPAPI hal. 27.
- World Bank, "World Development Report 1997 - the state in a changing world", [http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=&menuPK=64166093&entityID=000090341\\_20070712102213](http://econ.worldbank.org/external/default/main?pagePK=64165259&theSitePK=469382&piPK=&menuPK=64166093&entityID=000090341_20070712102213) (Diakses 2 Oktober 2017).
- W. Riawan Tjandra, (*Perspektif Otonomi Desa dalam Dinamika Desentralisasi dalam Dadang Juliantara: Mewujudkan Kabupaten Partisipatif*, (Yogyakarta: Pustaka Jogja Mandiri, 2004) , hlm. 91.

#### Situs:

1. <https://www.merdeka.com/uang/gurih-gurih-sedap-korupsi-dana-desa-sampai-900-kades-terciduk-aparat.html>, diakses oktober 2018)
2. <https://bisnis.tempo.co/read/1111894/di-jawa-tengah-dana-desa-tidak-terserap-optimal/full&view=ok>)
3. <https://kicknews.today/2017/07/21/ketika-bps-rilis-kenaikan-angka-kemiskinan-malah-disalahkan-pemprov/>)
4. <https://kicknews.today/2018/11/12/mantan-bendahara-desa-pengembur-kembalikan-kerugian-negara-rp186-juta/>

5. <https://www.suarantb.com/lombok.tengah/2017/06/240562/Kejari.Loteng.Selidiki.Dugaan.Korupsi.Desu.Tumpak.Jilid.II/>)
6. <https://kicknews.today/2018/12/14/polisi-tetapkan-oknum-kades-di-lombok-tengah-jadi-tersangka-kasus-korupsi/>.
7. <https://kicknews.today/2018/12/12/bpk-ntb-warning-temuan-manipulasi-dd-dan-add-di-lombok-tengah-dan-sumbawa/>

## **Ketentuan Perundangan yang berkaitan dengan Kebijakan Dana Desa**

Buku saku Dana Desa tahun 2017

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Lembaran Negara.Peraturan Pemerintah Nomor 11 Tahun 2015

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No1 Tahun 2015 Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 2 Tahun 2015 Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 4 Tahun 2015 Pendirian, Pengurusan Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 5 Tahun 2015 Pembangunan Kawasan Perdesaan

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 8 Tahun 2016 Tentang Perubahan Atas Permendes PDTT No 21 Tahun 2015

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2016

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal, Dan Transmigrasi No 19 Tahun 2017 Tentang Prioritas DD Tahun 2018



Peraturan Daerah Nomor 1 tahun 2016 tentang Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Desa, Lembaran Daerah Nomor 1 Tahun 2016

**PROFIL PENULIS**

**Dr. H. Lalu Satria Utama, SSTP.,M.AP** menamatkan SD, SMP dan SLTA di Kabupaten Lombok Tengah, D4 Ilmu Pemerintahan di IPDN Jatinangor, S2 *Public Policy* di FIA Universitas Brawijaya dan menyelesaikan Program Doktor Ilmu Pemerintahan di S3 IPDN Cilandak- Jatinangor. Riwayat karir ditempuh sejak tamat IPDN mulai dari Kelurahan, Kecamatan, bagian Administrasi Pemerintahan, beberapa SKPD / Bappeda Kabupaten, sehingga banyak terlibat pada penyusunan agenda pemerintah, koordinasi pelaksanaan program hingga evaluasi program/ kegiatan (efektivitas pelaksanaan kebijakan) pemerintah. Saat ini menjadi tenaga pengajar tetap di sekolah Kedinasan IPDN Kampus NTB di Praya yang merupakan bagian kelas perkuliahan dari IPDN kampus Pusat di Jawa Barat.

