

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN PEMANFAATAN ALOKASI DANA DESA

Virgie Delawillia Kharisma, Anwar, dan Supranoto

FISIP Universitas Jember, Jl. Kalimantan-Kampus Tegalboto, Jember 68121,
Telp. (0331) 335586-331342, Fax. (0331) 335586, e-mail: gie_chelsea@yahoo.com

Abstract: Utilization Policy Implementation Allocation Fund Village. This study aims to determine the allocation of policy implementation in the Village Fund Pasongsongan Village, District Pasongsongan, Sumenep fiscal year 2008-2012. The method used was a longitudinal descriptive qualitative approach. Data retrieval techniques using the documentation, interviews, observation, and triangulation. Determination of informants with purposive sampling techniques and snowball sampling. The process of data analysis to study the content and Model Miles and Huberman. Policy of 70% utilization of funds ADD in the budget last five years focused on physical development, namely infrastructure development for rural government and transportation infrastructure development. While five other areas of community development activities that more directly touches the welfare of the people neglected to include the development of production, marketing, appropriate technology, health and education by reason of lack ADD government received.

Key words: decentralization, policy implementation, allocation of village funds, community empowerment.

Abstrak: Implementasi Kebijakan Pemanfaatan Alokasi Dana Desa. Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Pasongsongan, Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten Sumenep tahun anggaran 2008-2012. Metode yang digunakan adalah deskriptif longitudinal dengan pendekatan kualitatif. Teknik pengambilan data menggunakan dokumentasi, wawancara, observasi, dan triangulasi. Penentuan informan dengan teknik *sampling purposive* dan *snowball sampling*. Proses analisis data dengan kajian isi dan Model Miles dan Huberman. Kebijakan pemanfaatan 70% dari dana ADD dalam lima tahun anggaran terakhir difokuskan pada pembangunan fisik, yaitu pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan desa pembangunan sarana dan prasarana perhubungan. Sedangkan lima bidang kegiatan pemberdayaan masyarakat lainnya yang lebih menyentuh langsung untuk kesejahteraan masyarakat terabaikan meliputi bidang pembangunan produksi, pemasaran, teknologi tepat guna, kesehatan dan pendidikan dengan alasan minimnya ADD yang diterima.

Kata kunci: desentralisasi, implementasi kebijakan, alokasi dana desa, pemberdayaan masyarakat.

PENDAHULUAN

Keberadaan otonomi daerah hadir sebagai konsep kajian aktual yang memberikan porsi lebih kepada daerah untuk menyalurkan segala urusan dan kepentingan daerah agar mampu dikelola sendiri sesuai dengan potensi masing-masing daerah yang berbeda-beda. Menurut Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah pasal 1 ayat 5, otonomi daerah adalah hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Provinsi, kabupaten atau kota, dan desa merupakan kategori daerah otonom

mulai dari tingkat teratas hingga terbawah yang memiliki kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang jelas serta hak dan wewenang untuk mengatur rumah tangganya sendiri. Berbicara tentang penyerahan wewenang pemerintah pasti tidak terlepas pula dengan penyerahan serta pengalihan pembiayaan sarana dan prasarana untuk mendukung kinerja pemerintahan. Konsekuensi logis dari lahirnya konsep otonomi daerah adalah hadirnya desentralisasi fiskal.

Desa sebagai daerah otonom yang berada pada tingkatan terendah secara otomatis akan menjadi objek dari berlangsungnya sistem desentralisasi fiskal yang diperoleh dari pemerintah

pusat dan pemerintah daerah. Otonomi desa merupakan otonomi yang asli, bulat dan utuh serta bukan merupakan pemberian dari pemerintah. Sistem desentralisasi fiskal yang berlangsung dengan melibatkan desa sebagai sasaran distribusinya melahirkan implikasi pada kebijakan transfer dana dari pemerintah pusat dan pemerintah daerah kepada pemerintah desa. Dalam kerangka otonomi desa, segala bentuk urusan pemerintahan desa menjadi kewenangan desa, termasuk salah satunya dalam hal pengelolaan keuangan desa.

Pengelolaan keuangan desa diturunkan dalam bentuk kebijakan desa berupa Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau yang biasa dikenal dengan istilah APBDes. Sebagai daerah otonom terendah dalam sistem pemerintahan Indonesia, desa memiliki keterbatasan dalam hal pembiayaan segala urusan pemerintahannya. Hal tersebut kemudian terjawab melalui aturan dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa pasal 68 bahwa sumber pendapatan desa selain diperoleh dari pendapatan asli desa juga dapat diperoleh dari dana bagi hasil pajak daerah kabupaten atau kota, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah, bantuan keuangan dari pemerintah, dan hibah serta sumbangan dari pihak ketiga.

Sumber pendapatan desa yang diperoleh dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah diterima desa secara proporsional dalam bentuk Alokasi Dana Desa (ADD). Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah ini diperoleh dari 10% dari hasil dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum (DAU) yang telah dikurangi dana belanja pegawai.

ADD yang diterima oleh setiap desa akan dikelola secara langsung oleh pemerintah desa. Namun dalam pengelolaan ADD pemerintah desa tetap harus mengikuti ketentuan yang telah dibuat pemerintah dalam penjelasan atas PP No. 72 Tahun 2005 pasal 68 ayat satu item C bahwa 30% dari ADD dialokasikan untuk biaya operasional pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), sedangkan 70% dari ADD tersebut dialokasikan untuk program atau kegiatan pemberdayaan masyarakat desa. Setiap kabupaten di Indonesia memiliki kebijakan tersendiri terkait proporsi ADD yang diterima oleh desa-desa dalam satuan wilayah kabupaten tersebut.

Kabupaten Sumenep menarik perhatian peneliti karena kabupaten ini terletak di Pulau Madura yang *notabene*-nya terpisah selat oleh kabupaten-kabupaten lain di Pulau Jawa. Kabupaten ini memiliki potensi yang besar jika dibandingkan kabupaten-kabupaten lain di Pulau Madura. Pada Oktober 2011, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) di kabupaten ini berdasarkan perhitungan standar Provinsi Jawa Timur yang mencapai mencapai 65,60 atau meningkat 0,78 poin dari capaian tahun sebelumnya sebesar 64,82. Angka tersebut merupakan angka tertinggi di empat kabupaten yang terletak di Pulau Madura. Walaupun demikian masih ditemukan satu kecamatan yang tinggi angka kemiskinannya, yaitu Kecamatan Pasongsongan.

Terdapat 10 desa di Kecamatan Pasongsongan yang memiliki jatah ADD berbeda-beda setiap tahunnya. Berikut ini (Tabel 1) merupakan rincian ADD di desa-desa Kecamatan Pasongsongan tahun anggaran 2008-2012.

Tabel 1. Jumlah ADD yang Diterima Desa di Kecamatan Pasongsongan TA 2008-2012

No	Nama Desa	Jumlah ADD (dalam ribuan rupiah)				
		2008	2009	2010	2011	2012
1	Pasongsongan	59.542	59.542	59.542	59.542	59.542
2	Panaongan	50.483	50.483	50.483	50.483	50.483
3	Padandangan	56.198	56.198	56.198	56.198	56.198
4	Soddara	63.390	63.390	63.390	63.390	63.390
5	Lebeng Barat	53.525	53.525	53.525	53.525	53.525
6	Lebeng Timur	50.656	50.656	50.656	50.656	50.656
7	Rajun	58.050	58.050	58.050	58.050	58.050
8	Campaka	53.697	53.697	53.697	53.697	53.697
9	Prancak	62.037	62.037	62.037	62.037	62.037
10	Montorna	75.656	75.656	75.656	75.656	75.656

Sumber: Keputusan Bupati Kabupaten Sumenep tentang ADD Tahun Anggaran 2008-2012

Desa Pasongsongan dipilih oleh peneliti sebagai lokasi penelitian untuk melihat dinamika pola pemanfaatan ADD dalam lima tahun anggaran terakhir, yakni tahun 2008-2012. Desa ini sebagai desa percontohan di bidang administrasi berdasarkan Surat Keputusan Kepala Bappeda Kabupaten Sumenep tanggal 20 Februari 2009 No. 050/216/435.201/2009 dan Surat Keputusan Kecamatan Pasongsongan tanggal 22 Februari 2009 No. 050/29/435.414/2009 menjadi faktor yang mempengaruhi pemilihan desa ini sebagai objek penelitian. Dengan predikat yang diperoleh oleh Desa Pasongsongan tersebut, data-data yang sistematis untuk kebutuhan data sekunder penelitian akan mudah didapatkan. Selain itu, Desa Pasongsongan sebagai desa dengan jumlah penduduk terbanyak di Kecamatan Pasongsongan, yakni mencapai 7.370 jiwa sehingga menjadi menarik untuk mengkaji lebih jauh tentang pola pemanfaatan ADD di desa tersebut karena berdasarkan Peraturan Bupati Kabupaten Sumenep No. 3 Tahun 2007 pada pasal 15 ayat satu tentang Pedoman Pelaksanaan ADD menjelaskan bahwa 70% penggunaan ADD untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Ada tujuh kegiatan pemberdayaan masyarakat, yaitu: (1) pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan, (2) pembangunan sarana dan prasarana produksi, (3) pembangunan sarana dan prasarana pemasaran, (4) pembangunan sarana dan prasarana perhubungan, (5) pembangunan sarana dan prasarana teknologi tepat guna, (6) pembangunan sarana dan prasarana kesehatan dan pendidikan, dan (7) pembangunan sarana dan prasarana pengembangan sosial budaya tetapi dalam implementasinya belum seluruh kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut dapat dilaksanakan. Kegiatan pemberdayaan masyarakat lebih diprioritaskan pada kegiatan pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan dan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan. Berkaitan dengan itu, maka pertanyaan penelitiannya adalah bagaimana implementasi kebijakan pemanfaatan dana ADD dan faktor-faktor apakah yang mempengaruhinya?

Pemanfaatan dana ADD di Kabupaten Sumenep secara garis besar telah diatur dalam Peraturan Bupati Kabupaten Sumenep No. 3

Tahun 2007 dan diatur lebih lanjut secara teknis dalam Surat Keputusan Bupati Sumenep tanggal 13 Februari 2012 No. 188/62/435.013/2012 tentang ADD Tahun Anggaran 2012 dan Surat Keputusan Bupati Sumenep tanggal 27 Februari 2012 No. 188/91/435.013/2012 tentang Bantuan Tunjangan Penghasilan Aparatur Pemerintahan Desa dan Tunjangan Penghasilan Badan Permusyawaratan Desa se-Kabupaten Sumenep Tahun Anggaran 2012. Peraturan Bupati Sumenep tentang kebijakan pemanfaatan ADD adalah merupakan kebijakan publik dalam bentuk peraturan perundangan yang mengatur kehidupan bersama atau kehidupan publik. Pelaksanaan peraturan Bupati Sumenep sebagai kebijakan publik dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumber daya, sikap pelaksana dan struktur birokrasi (Edward III, 1990). Komunikasi merupakan alat kebijakan untuk menyampaikan informasi dari pembuat kebijakan pada yang diberi wewenang untuk melaksanakan kebijakan. Sumber daya adalah penting dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya kebijakan tanpa dukungan sumber daya yang memadai maka kebijakan akan mengalami kesulitan dalam implementasinya. Begitu pula sikap pelaksana dalam memahami dan merespon implementasi kebijakan. Demikian pula struktur birokrasi pelaksana kebijakan dalam mendukung efektivitas implementasi kebijakan.

Berdasarkan uraian di atas penelitian ini bertujuan untuk menganalisis implementasi kebijakan pemanfaatan ADD dalam pemberdayaan masyarakat dan untuk mengetahui faktor yang mempengaruhinya.

METODE

Penelitian ini dilakukan di Desa Pasongsongan Kecamatan Pasongsongan Kabupaten Sumenep dengan menggunakan metode deskriptif longitudinal dengan pendekatan kualitatif. Penelitian ini menggunakan empat teknik pengambilan data, yaitu dokumentasi, wawancara, observasi, dan triangulasi data. Penentuan informan untuk proses wawancara dilakukan dengan menggunakan teknik *sampling purposive* dan teknik *snowball sampling*. Informan terdiri dari Kepala Desa, Sekdes, Badan Perwakilan Desa, Pengurus PKK, Sekretaris LPMD, Sekretaris

Camat dan tokoh masyarakat. Proses analisis data menggunakan model kajian ini untuk menganalisis data sekunder berupa dokumen APBDes dalam lima tahun terakhir. Data wawancara dianalisis melalui *data collecting*, *data display*, *data verification*, dan *conclusion*.

HASIL

Pola Umum Pemanfaatan Dana ADD

Sesuai dengan Peraturan Bupati Sumenep No. 3 Tahun 2007 pasal 4, pola pemanfaatan dana ADD diatur secara teknis terkait prosentase pemanfaatan ADD, yaitu sebanyak 70% dana ADD untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat sedangkan 30% sisanya untuk dana operasional penyelenggaraan pemerintahan desa. Secara umum, dalam lima tahun anggaran terakhir telah mengalokasikan 30% dari total dana ADD yang diterima untuk kegiatan operasional

pemerintahan desa yang terdiri dari dua pos besar anggaran, yaitu pos pemerintah desa dan pos BPD. Sedangkan 70% sisanya dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Persentase pemanfaatan dana ADD di Desa Pasongsongan pada tahun anggaran 2008-2012 secara umum dapat dilihat pada Tabel 2.

Melalui Tabel 2 secara umum dapat dilihat bahwa secara konsisten selama lima tahun anggaran Desa Pasongsongan telah mengalokasikan 30% dari dana ADD untuk belanja operasional pemerintah desa dan 70% untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Namun di setiap tahunnya, terdapat perbedaan program kegiatan yang menjadi konsentrasi pemerintah desa yang di-biaya oleh dana ADD.

Pemanfaatan Dana ADD Desa untuk belanja operasional dan kegiatan pemberdayaan masyarakat dapat dirincikan pada Tabel 3. Ber-

Tabel 2. Pemanfaatan Dana ADD Secara Umum Desa Pasongsongan TA 2008-2012

No.	Jenis Anggaran	Tahun Anggaran				
		2008	2009	2010	2011	2012
1	Belanja Operasional	30%	30%	30%	30%	30%
2	Pemberdayaan Masyarakat	70%	70%	70%	70%	70%

Sumber: Diolah dari APBDes Pasongsongan Tahun Anggaran 2008-2012

Tabel 3. Pemanfaatan Dana ADD Desa Pasongsongan Pada TA 2008-2012

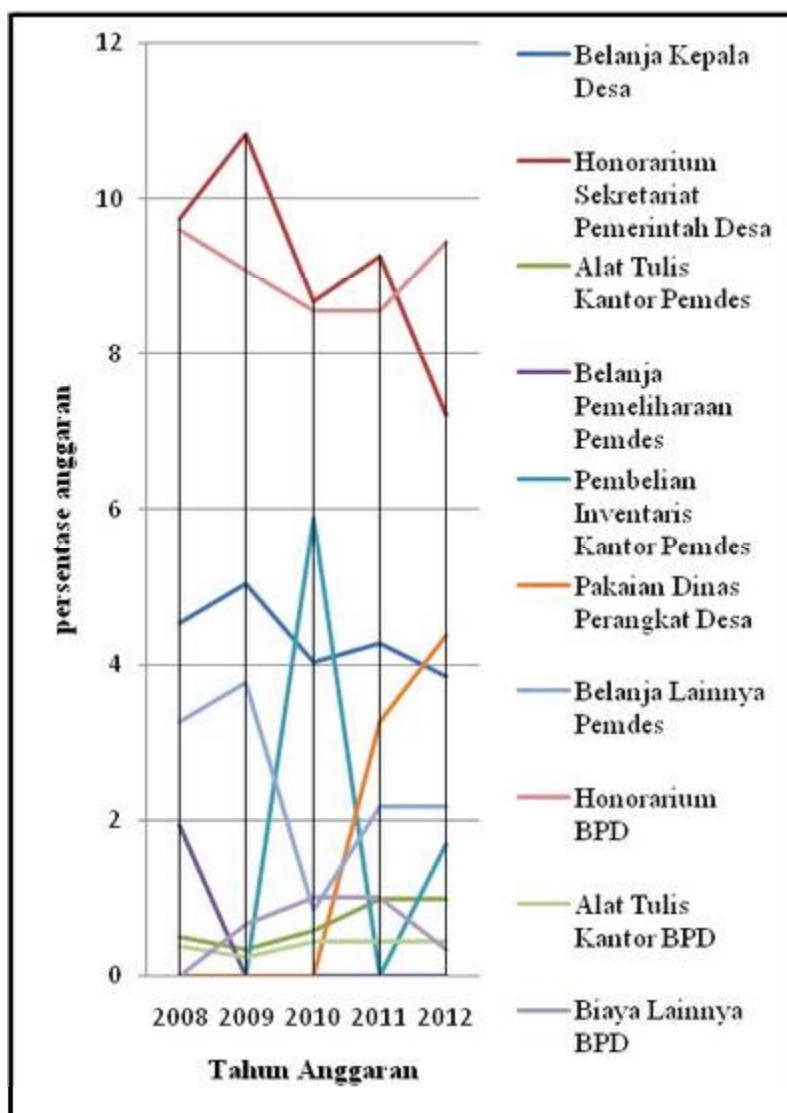
No	Uraian	Persentase Tiap Tahun Anggaran (%)				
		2008	2009	2010	2011	2012
A Belanja Operasional						
1	Belanja Kepala Desa	4,53	5,04	4,03	4,28	3,86
2	Honorarium Sekretariat Pemerintah Desa	9,75	10,83	8,67	9,27	7,23
3	Alat Tulis Kantor	0,51	0,35	0,59	0,99	0,99
4	Belanja Pemeliharaan	1,93	-	-	-	-
5	Pembelian Inventaris Kantor	-	-	5,88	-	1,7
6	Pakaian Dinas Perangkat Desa	-	-	-	3,27	4,37
7	Belanja Lainnya	3,27	3,78	0,84	2,18	2,18
8	Honorarium BPD	9,61	9,08	8,55	8,55	9,45
9	Alat Tulis Kantor	0,39	0,25	0,45	0,45	0,45
10	Biaya Lainnya	-	0,67	1,01	1,01	0,34
B Pemberdayaan Masyarakat						
1	Pembangunan Sarana dan Prasarana Perhubungan	70	-	42	-	67,18
2	Pembangunan Sarana dan Prasarana Pemerintah	-	70	28	68,86	-
3	Bantuan Keuangan kepada PKK	-	-	-	1,1	2,82
TOTAL		100	100	100	100	100

Sumber: Diolah dari APBDes Desa Pasongsongan Tahun Anggaran 2008-2012

dasarkan Tabel 2 dan 3 dapat dilihat pemanfaatan dana ADD yang setiap tahunnya berubah-ubah tahun 2008-2012. Rata-rata pos anggaran yang menyita jumlah anggaran terbanyak setiap tahunnya adalah pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan yang dialokasikan pada tahun 2009, 2010, dan tahun 2011. Untuk mempermudah pembaca dalam memahami dinamika pemanfaatan dana ADD dalam lima tahun anggaran terakhir di Desa Pasongsongan dirangkum dalam bentuk diagram grafik berikut.

Berdasarkan Gambar 1 dapat dilihat dinamika yang terjadi pada pos biaya operasional pemerintah desa. Terlihat sejumlah pos anggaran mengalami tingkat fluktuasi yang tinggi. Contohnya pada pos anggaran pembelian inventaris

kantor oleh pemerintah desa. Pembelian inventaris kantor pemerintah desa mengalami kenaikan yang tinggi pada tahun anggaran 2010 karena pada dua tahun anggaran sebelumnya pemerintah desa tidak melakukan pembelian terhadap inventaris kantor. Hal tersebut kemudian berlanjut pada tahun 2012 dengan nominal yang jauh lebih kecil dibandingkan pada tahun anggaran 2010 setelah sebelumnya pada tahun 2011 kembali pada angka nol rupiah. Hal yang senada juga terjadi pada pos anggaran pengadaan pakaian dinas perangkat desa. Pengadaan pakaian dinas perangkat desa mulai disisipkan dalam anggaran pada pos pemerintah desa pada tahun anggaran 2011 dan 2012 karena pada tiga tahun anggaran sebelumnya, tidak ada alokasi anggaran untuk



Gambar 1. Grafik Dinamika Pemanfaatan 30% ADD Desa Pasongsongan TA 2008-2012

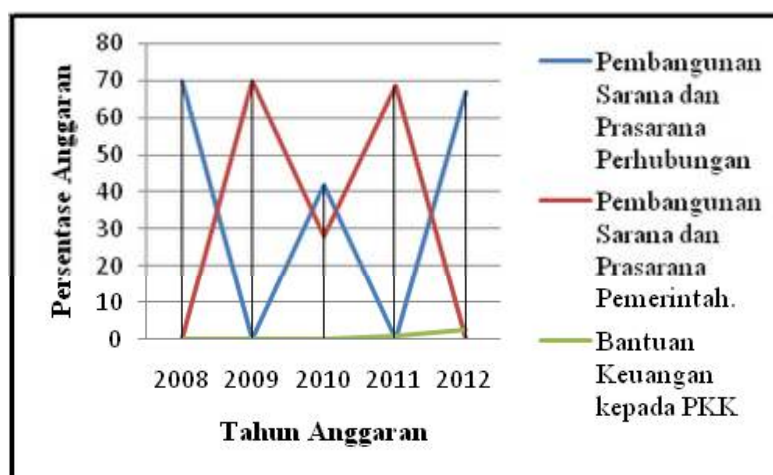
pengadaan pakaian dinas perangkat desa. Selain itu tingkat fluktuasi yang mencolok juga terjadi pada pos anggaran belanja lainnya oleh pemerintah desa yang biasanya terdiri dari biaya pembuatan APBDes, biaya rapat musrenbang, dan biaya rapat desa lainnya.

Dinamika pemanfaatan 30% dana ADD yang dialokasikan untuk biaya operasional pemerintah desa juga terjadi pada pos-pos anggaran yang menyangkut honorarium pemerintahan desa seperti: honorarium kepala desa, honorarium sekretariat desa yang terdiri atas sekretaris desa, bendahara desa, kepala seksi, kepala urusan dan kepala dusun, serta honorarium BPD. Akan tetapi dinamika pola terkait honorarium pemerintahan desa tersebut tidak mengalami tingkat fluktuasi yang tinggi jika dibandingkan yang lain. Setelah menganalisis dinamika pemanfaatan yang tercipta dari alokasi dana 30% untuk belanja operasional pemerintahan desa, peneliti juga menganalisis dinamika pemanfaatan 70% dana ADD yang digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Berikut ini grafik yang akan menggambarkan dinamika pola pemanfaatan 70% dari dana ADD Desa Pasongsongan pada tahun anggaran 2008-2012.

Melalui Gambar 2 dapat dilihat dinamika atas pemanfaatan dana ADD yang dialokasikan sebesar 70% untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Secara garis besar pada tahun anggaran 2008-2012 terdapat tiga pos yang menyedot jumlah anggaran untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat, yaitu pos pembangunan

sarana dan prasarana pemerintahan, pos pembangunan sarana dan prasarana perhubungan, serta pos untuk pemberian bantuan keuangan PKK. Dari pola pemanfaatan ADD dapat diketahui bahwa selama lima tahun anggaran, Pemerintah Desa Pasongsongan lebih memprioritaskan pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan yang terjadi pada tahun 2009, 2010, dan 2011 dan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan pada tahun 2008, 2010, dan 2012. Sedangkan untuk kegiatan PKK yang merupakan kegiatan berbasis gender hanya mendapatkan suntikan dana yang sangat kecil jika dibandingkan dengan kegiatan dana yang dikeluarkan untuk pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan dan perhubungan.

Kegiatan PKK baru mendapatkan suntikan dana dari ADD pada tahun 2011 dan kemudian dilanjutkan pada tahun 2012 yang secara jumlah nominal mengalami peningkatan walaupun tidak terlalu signifikan. Berbeda halnya dengan kegiatan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan yang mengalami tingkat fluktuatif yang tinggi. Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan pada tahun 2008 mampu menyita 100% dari alokasi dana untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Namun hal tersebut tidak berlanjut pada tahun-tahun sebelumnya yaitu pada tahun 2009, 2010, dan 2011. Pada tahun 2010, pos anggaran untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat digunakan untuk membiayai pembangunan dua bidang, yaitu bidang pemerintahan dan perhubungan. Baru pada tahun anggaran 2012 kegiatan pembangunan sarana dan



Gambar 2. Grafik Dinamika Pemanfaatan 70% Dana ADD Desa Pasongsongan TA 2008-2012

prasarana perhubungan kembali mengalami kenaikan jumlah anggaran walaupun lebih kecil jika dibandingkan dengan jumlah anggaran pada tahun 2008.

Faktor-faktor yang Mempengaruhi Kebijakan Pemanfaatan Dana ADD

Dari 30% anggaran ADD yang diperuntukkan guna membiayai penyelenggaraan operasional pemerintahan desa, terlihat dinamika pola pemanfaatan yang terjadi selama lima tahun anggaran terakhir. Contohnya pada nominal honorarium pemerintah desa dan BPD yang seringkali setiap tahunnya mengalami perubahan secara nominal. Hal tersebut menurut penjelasan Kepala Desa Pasongsongan terjadi karena kebutuhan lain dari 30% yang dialokasikan untuk kegiatan operasional pemerintah desa tersebut ada yang bersifat mendesak seperti keperluan ATK, biaya rapat. Honorarium pemerintah desa dan BPD menyesuaikan dengan jumlah anggaran karena pembiayaan terkait honorarium pemerintah desa juga terbantu dengan adanya Tunjangan Penghasilan Aparatur Pemerintah Desa (TPAPD) yang dikeluarkan oleh kabupaten.

Sebanyak 70% anggaran ADD yang diterima oleh Desa Pasongsongan selama lima tahun anggaran dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk program kegiatan yang bersifat pembangunan fisik yang lebih mengarah pada pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur, baik dalam bidang perhubungan maupun pemerintahan. Hal tersebut terjadi karena pembangunan fisik di Desa Pasongsongan pada periode pemerintahan desa sebelumnya tidak tampak, baik pembangunan fisik yang berasal dari ADD maupun program-program lain sehingga pada periode saat ini, fokus kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam bentuk pembangunan fisik agar memiliki wujud yang jelas dan dapat dirasakan secara langsung manfaatnya bagi masyarakat.

Dari hasil analisis pemanfaatan ADD di Desa Pasongsongan selama lima tahun anggaran terakhir ini memperlihatkan bahwa dari lima tahun anggaran tersebut terdapat tiga tahun anggaran yang berkonsentrasi pada pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan desa sebagai wujud dari 70% ADD yang dialokasikan untuk kegiatan

pemberdayaan masyarakat. Terkait hal tersebut, Kepala Desa Pasongsongan dan Sekretaris Desa Pasongsongan, serta beberapa orang masyarakat memiliki jawaban senada yang dilatarbelakangi kondisi balai desa yang kurang layak. Pada periode sebelumnya, balai desa tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga kondisi balai desa lama tidak layak untuk digunakan. Kondisi balai desa yang demikian membuat proses pelayanan masyarakat itu dilakukan di rumah kepala desa. Padahal balai desa sendiri merupakan salah satu kunci pokok pelayanan masyarakat.

PEMBAHASAN

Dari hasil analisis pemanfaatan ADD di Desa Pasongsongan selama lima tahun anggaran terakhir ini memperlihatkan bahwa dari lima tahun anggaran tersebut terdapat tiga tahun anggaran yang berkonsentrasi pada pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan desa sebagai wujud dari 70% ADD yang dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Terkait hal itu, Kepala Desa Pasongsongan, Sekretaris Desa Pasongsongan, serta beberapa orang masyarakat memiliki jawaban senada yang dilatarbelakangi kondisi balai desa yang kurang layak. Pada periode sebelumnya balai desa tidak dimanfaatkan dengan baik sehingga kondisi balai desa lama tidak layak untuk digunakan. Kondisi balai desa yang demikian membuat proses pelayanan masyarakat itu dilakukan di rumah kepala desa. Padahal balai desa sendiri merupakan salah satu kunci pokok pelayanan masyarakat.

Perbaikan balai desa di Desa Pasongsongan merupakan salah satu upaya peningkatan pelayanan publik kepada masyarakat karena pada periode Kepala Desa sebelumnya, kondisi balai desa yang kurang baik menjadi penghambat proses pelayanan publik dilakukan di balai desa. Dengan demikian, pelayanan publik sebagai salah satu tujuan kebijakan ADD (Nurcholis, 2001 dan Sukarman, 2012) tidak cukup dengan ketersediaan sumber daya fisik tetapi harus didukung dengan ketersediaan sumber daya manusianya (Rakhmad, 2008) ketersediaan sumber daya manusia meliputi perangkat aparatur pemerintahan desa yang memadai baik kuantitas maupun kualitas untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Oleh karena itu peningkatan

sumber daya aparatur pemerintah menjadi syarat penting dalam pelayanan publik (Djauhari, 2010).

Selain pembangunan balai desa sebagai pusat kegiatan pemberdayaan masyarakat dalam pelayanan publik juga dilakukan perbaikan sarana dan prasarana perhubungan pembangunan sarana dan prasarana perhubungan di Dusun Sempong Timur terjadi karena terputusnya jalan akibat tanah longsor sehingga perlu adanya pennebingan dan pengerasan jalan untuk membuka akses perhubungan masyarakat di sana. Sama halnya dengan jembatan yang dibangun juga di Dusun Sempong Timur karena jembatan yang dulu ada di sana berupa jembatan bambu dan kondisinya sangat memprihatinkan sehingga pada saat banjir, masyarakat Sempong Timur mengalami kebuntuan akses jalan keluar.

Pembangunan sarana dan prasarana perhubungan yang terjadi pada tahun anggaran 2008, 2010, dan 2012 dianggap penting karena sifatnya mendesak untuk pelayanan pada masyarakat dalam hal pemberian akses perhubungan berupa jalan dan jembatan penghubung. Fokus kegiatan pemberdayaan masyarakat lebih ditekankan pada proses pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan serta perhubungan. Bapak Kepala Desa Pasongsongan menjelaskan bahwa jika dibandingkan dengan lima sarana lain, dua sarana ini lebih penting dan lebih dibutuhkan oleh masyarakat dalam situasi dan kondisi Desa Pasongsongan.

Sarana dan prasarana perhubungan yang dapat membuka akses bagi program pengentasan kemiskinan dan melancarkan kegiatan perekonomian masyarakat desa. Sarana dan prasarana pemerintahan dianggap dapat menunjang kinerja pemerintah desa yang sangat dibutuhkan untuk memenuhi kepentingan masyarakat dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik seperti juga di bidang administrasi pemerintah desa. Dua sarana inti ini adalah hasil musrenbangdes masyarakat Desa Pasongsongan yang menyepakati dua bidang tersebut sebagai prioritas kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Perencanaan pembangunan desa menjadi wadah untuk mensinergikan antara implementasi peraturan yang telah dibuat, visi misi kepala desa, serta partisipasi masyarakat. Melalui proses perencanaan pembangunan desa dalam bentuk

Musrenbangdes melahirkan sekian daftar kebutuhan masyarakat yang menjadi prioritas untuk dipenuhi. Proses pemenuhan kebutuhan masyarakat ini tidak terlepas dari upaya pemberdayaan masyarakat yang juga menjadi tujuan atas pemanfaatan dana ADD yang diterima oleh desa. Kegiatan pemberdayaan masyarakat yang tercipta dengan pola pemanfaatan ADD di Desa Pasongsongan selama lima tahun anggaran terakhir lebih terfokus pada pembangunan fisik, yaitu pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan serta pembangunan sarana dan prasarana perhubungan.

Kegiatan-kegiatan pemberdayaan masyarakat yang bersifat non fisik seperti menanam *soft skill* juga menjadi kebutuhan masyarakat, masih terabaikan karena minimnya jumlah dana ADD yang diterima oleh Desa Pasongsongan. Namun hal tersebut sebenarnya dapat disiasati dengan membagi skala prioritas kegiatan yang didanai oleh ADD. Seharusnya 70% dari dana ADD tersebut dapat dibagi menjadi dua kelompok besar, yaitu kegiatan pembangunan fisik dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang bersifat pembangunan Sumber Daya Manusia (SDM). Sehingga kedua kebutuhan masyarakat terkait pembangunan fisik dan SDM dapat berjalan beriringan dan bersifat *continue* karena dana ADD diterima desa secara rutin dalam skala satu tahunan.

Sumber daya merupakan salah satu faktor dalam implementasi kebijakan karena bagaimanapun baiknya suatu kebijakan tanpa didukung sumber daya yang memadai, maka kebijakan itu akan mengalami kesulitan dalam mengimplemmentasinya. Sumber daya tersebut menurut (Edward III, 1980) mencakup pelaksanaan kebijakan dengan keahlian yang memadai, komunikasi informasi, wewenang dan tanggung jawab serta fasilitas yang diperlukan untuk tercapainya tujuan kebijakan. Dalam Peraturan Bupati Kabupaten Sumenep No. 7 Tahun 2007, pemanfaatan dana ADD sebesar 70% digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Tetapi kebijakan pemerintah desa Pasongsongan dalam pemanfaatan ADD untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat tersebut memprioritaskan pada dua kegiatan yang bersifat fisik, yaitu pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan

dan perhubungan. Sedangkan kegiatan pemberdayaan masyarakat lainnya yang lebih penting untuk kesejahteraan masyarakat yaitu penguatan modal usaha masyarakat, perbaikan ketahanan pangan, perbaikan lingkungan permukiman, kesehatan dan pendidikan, penggunaan teknologi tepat guna dan pengembangan sosial budaya terabaikan dengan alasan kecilnya pemberian dan ADD yang diterima desa.

Padahal sebenarnya Pemerintah Desa sebagai daerah otonom yang tertuang dalam Undang-undang No. 32 Tahun 2004 dan diperkuat dengan Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005, bahwa pemerintahan desa berhak mengurus rumah tangganya sendiri dan mengalih pendapatan desa sendiri bersama dengan perangkat pemerintah desa untuk pembiayaan pembangunan desa. Disinilah pentingnya kemampuan sumber daya perangkat pemerintah dalam mencari sumber keuangan lainnya untuk mendukung minimnya dana ADD. Salah satu faktor titik lemah dari pemerintah desa dalam konteks otonomi daerah terletak pada rendahnya kemampuan sumber daya perangkat daerah (Hasanuddin, 2011).

Kemampuan perangkat pemerintahan desa terutama dalam perumusan kebijakan melalui wadah Musrenbangdes diperlukan sumber daya manusia mempunyai pengetahuan dan keahlian yang cukup dan begitu pula dalam pelaksanaan kebijakan. Pada tahap pelaksanaan kebijakan sikap implementator juga mempengaruhi hasil yang diinginkan pembuat kebijakan. Sikap yang baik dari pelaksana kebijakan akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik sesuai dengan apa yang diinginkan pembuat kebijakan (Faria, 2010). Selain kemampuan dan sikap pelaksana kebijakan yang harus dikaji lebih lanjut adalah kemampuan sumber daya yang menjadi objek kebijakan, yaitu masyarakat yang memperoleh manfaat ADD.

Dengan kondisi masyarakat yang miskin dan rendahnya tingkat pendidikan maka pengelolaan bantuan ADD pada masyarakat tidak berjalan efektif. Namun demikian dalam implementasi kebijakan publik, faktor komunikasi, disposisi dan struktur birokrasi seperti yang dikemukakan Edward III (1980), masih relevan untuk diteliti lebih lanjut dalam mengevaluasi

suatu kebijakan publik di tingkat pemerintah desa sebagai daerah otonomi yang terendah yang berhak mengatur rumah tangga sendiri demi untuk mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa.

SIMPULAN

Secara garis besar pemanfaatan dana ADD di Desa Pasongsongan, Kecamatan Pasongsongan, Kabupaten Sumenep pada tahun anggaran 2008-2012 terbagi menjadi dua bagian, yaitu sebesar 30% dan 70%. Sebesar 30% dari jumlah keseluruhan ADD yang diterima dialokasikan untuk kegiatan operasional pemerintah desa, sedangkan 70% sisanya dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Pola pemanfaatan 30% dari dana ADD selama lima tahun anggaran yang diterima mengalami dinamika perubahan, terutama pada nilai nominal honorarium yang diterima oleh pemerintah desa dan BPD. Hal tersebut dikarenakan pos alokasi untuk honorarium disesuaikan dengan kebutuhan operasional pemerintahan desa yang lainnya, seperti: biaya rapat, pembelian ATK. Pemanfaatan 70% dari dana ADD dalam lima tahun anggaran terakhir lebih difokuskan pada pembangunan fisik, untuk pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan desa. Hal tersebut dikarenakan pembangunan fisik pada periode pemerintahan desa sebelumnya belum tersentuh, sehingga fokus untuk perbaikan sarana dan prasarana tersebut menjadi konsentrasi pada pemerintahan desa periode sekarang.

Memfokuskan kegiatan pemberdayaan masyarakat pada dua bidang kegiatan fisik yaitu pembangunan sarana dan prasarana pemerintahan dan perhubungan dengan alasan keterbatasan dana ADD yang diterima dan mengabaikan atau mengesampingkan lima kegiatan pemberdayaan masyarakat lainnya yang lebih menyentuh langsung kesejahteraan masyarakat dianggap sebagai akar permasalahan Desa Pasongsongan selama ini seperti pembangunan sarana dan prasarana produksi, pembangunan sarana dan prasarana pemasaran, pembangunan sarana dan prasarana teknologi tepat guna, pembangunan sarana dan prasarana kesehatan dan pendidikan, serta pembangunan sarana dan prasarana pengembangan sosial budaya.

Konsekuensi dari permasalahan tersebut tersebut mengharuskan pemerintah desa sebagai daerah otonom untuk mempersiapkan sumber daya aparatur pemerintah yang mampu merumuskan dan melaksanakan kebijakan dalam rangka merealisasi kebijakan pemerintah yang lebih tinggi yang berhubungan dengan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa dengan sumber daya manusia dan fasilitas yang memadai diharapkan pemerintah desa dapat menggali sumber-sumber pendapatan desa untuk pembiayaan pembangunan. Untuk itu ke depan perlu dilakukan penelitian lanjutan sejauh mana kemampuan aparatur desa dan sumber daya masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan dalam pembangunan desa dan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

DAFTAR RUJUKAN

- Djauhari, M. Arry. 2010. "Pengaruh Implementasi Kebijakan Perimbangan Keuangan terhadap Kualitas Pelayanan Kesehatan. Studi Kasus Kota Banjar Provinsi Jawa Barat." *Jurnal Sosiohumaniora*, 12 (1)
- Edward III, George C., 1980. *Implementing Public Policy*, Congressional Quarterly Press, Washington.
- Hasanuddin. 2011. "Kemampuan Aparatur Pemerintahan Desa dalam Perencanaan Pelaksanaan Otonomi Daerah." *Jurnal Transformasi Administrasi*, 1 (1)
- Israwan, Paulus. 2011. "Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)." *Jurnal JIANA*, 11 (1)
- Kamali, Sukarman. 2012. "Dampak Kebijakan Taksi Bina Bahari pada Produktivitas Nelayan Tradisional." *Jurnal JIANA*, 12 (1)
- Nurcholis, Hanif. 2011. *Pertumbuhan dan Penyelenggaraan Pemerintah Desa*. Jakarta: Erlangga.
- Ruhana, Faria dan Yesi Yuliana. 2010. "Implementasi Kebijakan Kurikulum Tingkat Satuan Pendidikan." *Jurnal JIANA*, 10 (2)
- Rakhmad, Roni. 2008. "Kebijakan Bantuan Keuangan Kepada Pemerintah Desa di Kecamatan Duyun Kabupaten Siak". *Jurnal JIANA*, 8 (1).