

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Landasan Teori**

##### **2.1.1. Otonomi Daerah**

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat, sesuai dengan peraturan perundangan-undangan. Sedangkan daerah otonom, adalah kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas daerah tertentu berwenang mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam ikatan negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Pemerintah daerah dengan otonomi adalah proses peralihan dari sistem dekonsentrasi ke sistem desentralisasi. Otonomi adalah penyerahan urusan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah yang bersifat operasional dalam rangka sistem birokrasi pemerintahan. Tujuan otonomi adalah mencapai efisiensi dan efektivitas dalam pelayanan masyarakat. Tujuan yang hendak dicapai dalam penyerahan urusan ini adalah antara lain: menumbuhkembangkan daerah dalam berbagai bidang, meningkatkan pelayanan kepada masyarakat, menumbuhkan kemandirian daerah dan meningkatkan daya saing daerah dalam proses pertumbuhan (Bratakusuma dan Solihin, 2002).

Otonomi Daerah adalah kewenangan daerah otonom untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat sesuai dengan peraturan perundang-undangan. Dan dalam UU No.32 Tahun 2004 prinsip pelaksanaan otonomi daerah adalah otonomi seluas-luasnya dalam arti daerah diberikan kewenangan mengurus dan mengatur urusan pemerintahan di luar yang menjadi urusan pemerintahan yang ditetapkan dalam Undang-Undang.

#### **2.1.1.1. Prinsip Otonomi Daerah**

Pembangunan daerah sebagai bagian integral dari pembangunan nasional tidak bisa dilepaskan dari prinsip otonomi daerah. Sebagai daerah otonom daerah mempunyai kewenangan dan tanggung jawab menyelenggarakan kepentingan masyarakat berdasarkan prinsip keterbukaan partisipasi masyarakat dan pertanggungjawaban kepada masyarakat. Untuk mendukung penyelenggaraan otonomi daerah diperlukan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proposional dan berkeadilan, jauh dari praktek-praktek korupsi, kolusi dan nepotisme serta adanya perimbangan antara keuangan pemerintah pusat dan daerah.

Upaya untuk melaksanakan otonomi daerah yang telah digulirkan 1 Januari 2001 adalah merupakan tekad bersama, baik aparat yang dipusat maupun yang di daerah. Tentu dalam hal ini harus dilaksanakan dengan hati-hati, seksama namun

tidak mengurangi jangka waktu yang telah ditetapkan agar mencapai hasil yang maksimal dalam pelaksanaan otonomi daerah.

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 disebutkan bahwa dalam menyelenggarakan otonomi, daerah mempunyai hak:

- 1) Mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahannya;
- 2) Memilih pimpinan daerah;
- 3) Mengelola aparatur daerah;
- 4) Mengelola kekayaan daerah;
- 5) Memungut pajak daerah dan retribusi daerah;
- 6) Mendapatkan bagi hasil dari pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya lainnya yang berada di daerah;
- 7) Mendapatkan sumber-sumber pendapatan lain yang sah; dan
- 8) Mendapatkan hak lainnya yang diatur dalam Peraturan Perundang-undangan.

### **2.1.2. Konsep Desa Dan Otonomi Desa**

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa Sanskerta, deca yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* diartikan sebagai “*a groups of houses or shops in a country area, smaller than a town*”. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya sendiri berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Berikut adalah beberapa pengertian desa menurut para ahli diantaranya<sup>3</sup> :

a. Bambang Utoyo

Desa merupakan tempat sebagian besar penduduk yang bermata pencarian di bidang pertanian dan menghasilkan bahan makanan

b. R. Bintaro

Desa adalah perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis, sosial, ekonomis, politik, kultural setempat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah lain

c. Sutarjo Kartohadikusumo

Desa merupakan kesatuan hukum tempat tinggal suatu masyarakat yang berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri merupakan pemerintahan terendah di bawah camat.

d. Wiliam Ogburn dan MF Nikmkoff

Desa adalah kesatuan organisasi kehidupan kehidupan sosial di dalam daerah terbatas.

---

<sup>3</sup> <https://id.wikipedia.org/wiki/Desa> diakses pada rabu 21 Desember 2016 jam 01:28 WIB

e. S.D. Misra

Desa adalah suatu kumpulan tempat tinggal dan kumpulan daerah pertanian dengan batas-batas tertentu yang luasnya antara 50 - 1.000 are.

f. Paul H Landis

Desa adalah suatu wilayah yang jumlah penduduknya kurang dari 2.500 jiwa dengan ciri-ciri sebagai berikut:

- 1) Mempunyai pergaulan hidup yang saling kenal mengenal antara ribuan jiwa
- 2) Ada pertalian perasaan yang sama tentang kesukuan terhadap kebiasaan
- 3) Cara berusaha (ekonomi) adalah agraris yang paling umum yang sangat dipengaruhi alam sekitar seperti iklim, keadaan alam, kekayaan alam, sedangkan pekerjaan yang bukan agraris adalah bersifat sambilan.

Pengertian resmi tentang desa menurut Undang-Undang yaitu sebagai berikut

:

UU Nomor 5 Tahun 1979

Desa ialah suatu wilayah yang ditempati oleh sejumlah penduduk sebagai kesatuan masyarakat, termasuk di dalamnya kesatuan masyarakat hukum yang

mempunyai organisasi pemerintahan terendah langsung di bawah camat dan berhak menyelenggarakan rumah tangganya sendiri dalam ikatan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

UU Nomor 22 Tahun 1999

Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dalam sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten. Ini berarti desa merupakan suatu pemerintahan yang mandiri yang berada di dalam sub sistem Pemerintahan Nasional dalam wadah Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Desa dapat dibentuk, dihapus, dan/atau digabung dengan memperhatikan asal usulnya atas prakarsa masyarakat dengan persetujuan Pemerintah Kabupaten dan DPRD. Istilah desa disesuaikan dengan kondisi sosial budaya masyarakat setempat seperti nagari, kampung, huta, bori, dan marga. Pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa ditetapkan dengan peraturan daerah. Dalam pembentukan, penghapusan, dan/atau penggabungan desa perlu dipertimbangkan luas wilayah, jumlah penduduk, sosial budaya, potensi desa, dan lain lain. Di desa dibentuk pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa (BPD), yang merupakan pemerintahan desa. Istilah Badan Perwakilan Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya

masyarakat desa setempat. Pembentukan pemerintahan desa dan Badan Perwakilan Desa dilakukan oleh masyarakat desa.

#### **2.1.2.1. Pemerintahan Desa**

Ada beberapa dasar hukum yang mengatur tentang pemerintahan desa di Indonesia diantaranya :

- 1) UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
- 2) UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- 3) UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
- 4) Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- 5) Peraturan Pemerintah No. 72 Tahun 2005 tentang Desa
- 6) Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan undang undang No. 6 tahun 2014
- 7) Permendagri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembanguna Desa
- 8) Peraturan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan No. 14 Tahun 2008 Tentang Perencanaan Pembangunan Desa

Pemerintahan desa berdasarkan Undang-Undang Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, Pasal 6 menyebutkan bahwa Pemerintah Desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintah oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa dalam

mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal-usul dan adat-istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemerintahan desa terdiri atas Kepala Desa atau yang disebut dengan nama lain dan perangkat desa. Istilah Kepala Desa dapat disesuaikan dengan kondisi sosial budaya desa setempat. Ia dipilih langsung oleh penduduk desa dari calon yang memenuhi syarat. Calon Kepala Desa yang terpilih dengan mendapatkan dukungan suara terbanyak, ditetapkan oleh Badan Perwakilan Desa dan disahkan oleh Bupati. Kewenangan desa mencakup:

- a. Kewenangan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa
- b. Kewenangan yang oleh peraturan perUndang-Undangan yang berlaku belum dilaksanakan oleh daerah dan pemeerintah
- c. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintahan kabupaten

#### **2.1.2.2. Tugas dan Kewajiban Kepala Desa**

Tugas dan Kewajiban Kepala Desa meliputi:

- 1) Memimpin penyelenggaraan pemerintahan desa
- 2) Membina kehidupan masyarakat desa
- 3) Membina perekonomian desa
- 4) Memelihara ketentraman dan ketertiban masyarakat desa

- 5) Mendamaikan perselisihan masyarakat di desa. Untuk mendamaikan perselisihan masyarakat di desa Kepala Desa dibantu oleh lembaga adat desa. Segala perselisihan yang telah didamaikan oleh Kepala Desa bersifat mengikat pihak yang berselisih
- 6) Mewakili desanya di dalam dan di luar pengadilan dan dapat menunjuk kuasa hukumnya.

Dalam melaksanakan tugas dan kewajiban sebagaimana dimaksud Kepala Desa:

- 1) Bertanggung jawab kepada rakyat melalui badan perwakilan desa
- 2) Menyampaikan laporan mengenai pelaksanaan tugasnya kepada Bupati. Laporan desa disampaikan kepada Bupati dengan tembusan kepala camat

Kepala Desa berhenti karena:

- 1) Meninggal dunia
- 2) Mengajukan berhenti atas permintaan sendiri
- 3) Tidak lagi memenuhi syarat dan/atau melanggar sumpah/janji
- 4) Berakhir masa jabatan dan telah dilantik kapala desa yang baru. Untuk menghindari kekosongan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, Kepala Desa yang telah berakhir masa jabatannya tetap melaksanakan tugasnya sebagai kepala sampai dengan dilantiknya Kepala Desa yang baru.

- 5) Melakukan perbuatan yang bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan/atau norma yang hidup dan berkembang dalam masyarakat desa

Pemberhentian Kepala Desa dilakukan oleh Bupati atas usul Badan Perwakilan Desa.

#### **2.1.2.3. Badan Perwakilan Desa**

Badan Perwakilan Desa atau yang disebut juga dengan sebutan BPD berfungsi mengayomi adat istiadat, membuat peraturan desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat, serta melakukan pengawasan terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Fungsi pengawasan Badan Perwakilan Desa meliputi pengawasan terhadap pelaksanaan peraturan desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, dan keputusan Kepala Desa. Anggota Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh penduduk desa yang memenuhi persyaratan. Pimpinan Badan Perwakilan Desa dipilih dari dan oleh anggota. BPD bersama dengan desa menetapkan peraturan desa. Peraturan desa tidak memerlukan pengesahan Bupati, tetapi wajib disampaikan kepadanya selambat lambatnya dua minggu setelah ditetapkan dengan tembusan kepada camat. pelaksanaan peraturan desa ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa.

#### **2.1.2.4. Keuangan Desa**

Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 1 Ayat 1 disebutkan bahwa Keuangan

Desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Sumber-sumber keuangan atau pendapatan desa meliputi:

- a. Pendapatan asli desa yang meliputi
  - 1) Hasil usaha desa
  - 2) Hasil kekayaan desa
  - 3) Hasil swadaya dan partisipasi
  - 4) Hasil gotong royong
  - 5) Lain lain pendapatan asli desa yang sah
- b. Bantuan dari pemerintah kabupaten yang meliputi
  - 1) Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah
  - 2) Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh pemerintahan kabupaten
- c. Bantuan dari pemerintah dan pemerintah provinsi
- d. Sumbangan dari pihak ketiga
- e. Pinjaman desa

Sumber pendapatan yang telah dimiliki dan dikelola oleh desa tidak dibenarkan di ambil alih oleh pemerintahan atau pemerintah daerah. Pemberdayaan potensi desa dalam meningkatkan pendapatan desa dilakukan, antara lain, dengan pendirian Badan Usaha Milik Desa, kerja sama dengan pihak ketiga, dan kewenangan

melakukan pinjaman. Pendapatan daerah dari sumber tersebut harus diberikan kepada desa yang bersangkutan dengan pembagian secara proposional dan adil. Ketentuan ini dimaksudkan untuk menghilangkan beban biaya ekonomi tinggi dan dampak lainnya. Sumber pendapatan desa dikelola melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa. Kegiatan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang ditetapkan setiap tahun meliputi penyusunan anggaran, pelaksanaan tata usaha keuangan, dan perubahan serta perhitungan anggaran. Kepala Desa bersama Badan Perwakilan Desa menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa setiap tahun dengan peraturan desa. Pedoman penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa ditetapkan oleh Bupati.

Otonomi Desa merupakan otonomi asli, bulat dan utuh serta bukan pemberian dari pemerintah. Sebaliknya pemerintah berkewajiban menghormati otonomi asli yang dimiliki oleh desa tersebut. Sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak istimewa, desa dapat melakukan perbuatan hukum, baik hukum publik maupun hukum perdata, memiliki kekayaan, harta benda, serta dapat dituntut dan menuntut di muka pengadilan.

### **2.1.3. Kebijakan Publik**

Kebijakan diartikan sebagai rangkaian konsep dan asas yang menjadi garis besar dan dasar rencana dalam pelaksanaan suatu pekerjaan, kepemimpinan, dan cara bertindak (tentang pemerintahan, organisasi, dan sebagainya), pernyataan cita-cita,

tujuan, prinsip dan garis pedoman untuk manajemen dalam usaha mencapai sasaran. Sedangkan arti kata Publik dalam kamus Besar Bahasa Indonesia adalah orang banyak (umum); semua orang yang datang (menonton, mengunjungi, dan sebagainya).<sup>4</sup>

Kebijakan Publik merupakan keputusan-keputusan yang mengikat bagi orang-orang banyak pada tataran strategis atau yang bersifat garis besar yang dibuat oleh pemegang otoritas publik. Sebagai keputusan yang mengikat publik tersebut, maka kebijakan publik haruslah dibuat oleh otoritas politik, yaitu mereka yang menerima mandat dari publik atau orang banyak, pada umumnya melalui suatu proses pemilihan untuk bertindak atas nama rakyat banyak. Kebijakan publik akan dilaksanakan oleh administrasi negara yang dijalankan oleh birokrasi pemerintah. Fokus utama dari kebijakan publik dalam negara moderen yaitu pelayanan publik, yang merupakan segala sesuatu yang dapat dilakukan oleh negara untuk mempertahankan atau meningkatkan kualitas kehidupan orang-orang banyak (Akmara, 2016).

Kebijakan publik dipandang sebagai tindakan pemerintah. Thomas R. Dye, mengemukakan kebijakan publik sebagai “apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan.” Dalam upaya mencapai tujuan negara, pemerintah perlu mengambil pilihan langkah tindakan yang dapat berupa melakukan ataupun tidak melakukan sesuatu. Tidak melakukan sesuatu apapun merupakan suatu kebijakan publik, karena merupakan upaya pencapaian tujuan dan pilihan tersebut

---

<sup>4</sup> Kamus Besar Bahasa Indonesia

memiliki dampak yang sama besarnya dengan pilihan langkah untuk melakukan sesuatu terhadap masyarakat.<sup>5</sup>

Menurut Wisakti (2008) kebijakan publik adalah produk dari pemerintah maupun aparatur pemerintah yang hakekatnya berupa pilihan-pilihan yang dianggap paling baik, untuk mengatasi persoalan-persoalan yang dihadapi publik dengan tujuan untuk dicarikan solusi pemecahannya secara tepat, cepat dan akurat, sehingga benar adanya apa yang dilakukan ataupun tidak dilakukan pemerintah dapat saja dipandang sebagai sebuah pilihan kebijakan.

#### **2.1.4. Implementasi Kebijakan Publik**

Menurut Azra (2016) implementasi kebijakan tidak hanya terbatas pada tindakan atau perilaku badan alternatif atau unit birokrasi yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan kepatuhan dari target grup, namun lebih dari itu juga berlanjut dengan jaringan kekuatan politik sosial ekonomi yang berpengaruh pada perilaku semua pihak yang terlibat dan pada akhirnya terdapat dampak yang diharapkan maupun yang tidak diharapkan.

Menurut Michael Howlett dan Ramesh (1995) mengenai implementasi kebijakan, menerangkan bahwa : *“after a public problem has made its way to the policy agenda, various options have been proposed to resolved it, and goverment has made some choice among those options, what remains is putting the decision into*

---

<sup>5</sup> Suwitri, S. (2008). Konsep Dasar Kebijakan Publik. Semarang: Universitas Diponegoro.

*practice*”...the policy implementation is defined as the process whereby programs or policies are carried out; its denotes the translation of plans into practice” “(setelah masalah publik ditentukan, maka itu merupakan jalan menuju agenda kebijakan, bermacam pilihan telah ditentukan untuk memecahkannya, dan pemerintah telah membuat beberapa pilihan dari alternatif tersebut, yang menempatkan keputusan menjadi pelaksanaan, ...implementasi kebijakan merupakan proses dari sebuah program atau kebijakan dilaksanakan; yang ditandai dengan terjemahan dari rencana menuju pelaksanaan)”.<sup>6</sup>

Pemahaman umum mengenai implementasi kebijakan dapat diperoleh dari pernyataan Grindle (1980: 7) bahwa implementasi merupakan proses umum tindakan administratif yang dapat diteliti pada tingkat program tertentu. Proses implementasi baru akan dimulai apabila tujuan dan sasaran telah ditetapkan, program kegiatan telah tersusun dan dana telah siap dan disalurkan untuk mencapai sasaran. Selanjutnya deskripsi sederhana tentang konsep implementasi dikemukakan oleh Lane bahwa implementasi sebagai konsep dapat dibagi ke dalam dua bagian yakni implementasi merupakan persamaan fungsi dari maksud, output dan outcome. Berdasarkan deskripsi tersebut, formula implementasi merupakan fungsi yang terdiri dari maksud dan tujuan, hasil sebagai produk, dan hasil dari akibat.<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Tambunan Bontor, 2014, Implementasi Proses Kebijakan Alokasi Dana Desa/Kelurahan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun Anggaran 2013 (Studi Pada: Desa Godung Borotan Kecamatan Pangaribuan Dan Desa Lontung Jae Ii Kecamatan Garoga). Universitas Sumatera Utara

<sup>7</sup> Haedar Akib, 2010. Implementasi Kebijakan: Apa, Mengapa, dan Bagaimana. *Jurnal Administrasi Publik*. Volume 1 No. 1

Menurut Wisakti (2008) proses implementasi kebijakan tidak hanya menyangkut perilaku badan-badan administratif yang bertanggung jawab untuk melaksanakan program dan menimbulkan ketaatan pada diri target grup, melainkan menyangkut lingkaran kekuatan-kekuatan politik, ekonomi dan sosial yang langsung atau tidak dapat mempengaruhi perilaku dari semua pihak yang terlibat, dan pada akhirnya membawa konsekuensi logis terhadap dampak baik yang diharapkan (*intended*) maupun dampak yang tidak diharapkan (*spillover/negatif effects*).

### **2.1.4.1. Model Implementasi Kebijakan**

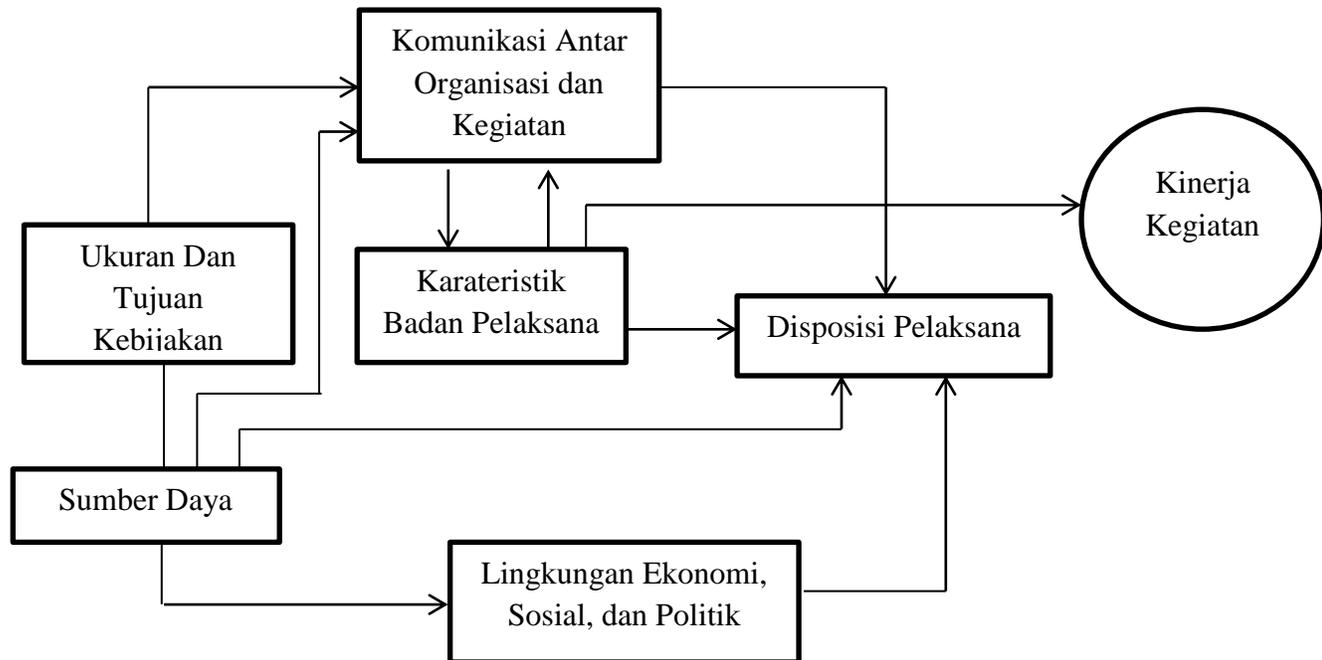
Ada beberapa model implementasi dalam kebijakan diantaranya sebagai berikut:

#### **2.1.4.1.1. Model Implementasi Kebijakan Van Matter dan Van Horn**

Adapun Van Metter dan Van Horn (AG. Subarsono, 2005) menyebutkan ada lima variabel yang mempengaruhi kinerja implementasi, yaitu :

- a. Standar dan sasaran kebijakan;
- b. Sumberdaya;
- c. Komunikasi antar organisasi dan penguatan aktivitas;
- d. Karakteristik agen pelaksana;
- e. Kondisi-kondisi sosial, ekonomi, dan politik

Model implementasi kebijakan dari Van Matter dan Van Horn dapat dilihat dalam gambar berikut:



Sumber: Subarsono, 2005

**Gambar 2.1**

Model Impementasi Kebijakan Van Matter dan Van Horn

#### **2.1.4.1.2. Model Implementasi Kebijakan G. Shabir Cheema dan Dennis**

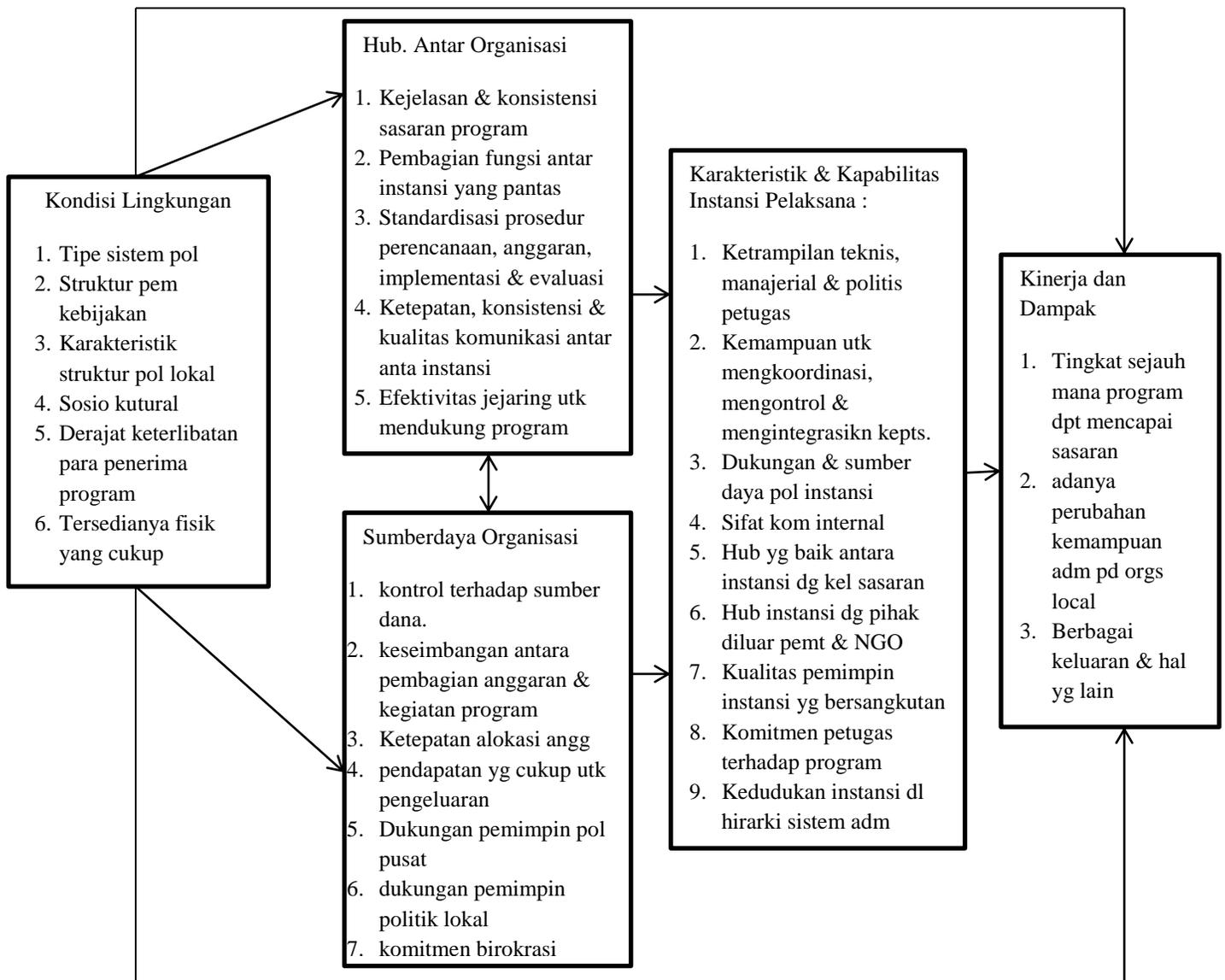
##### **A.Rondinelli**

G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli (Subarsono, 2005) menyatakan bahwa ada empat variabel yang dapat mempengaruhi kinerja dampak suatu program, yaitu :

1. Kondisi lingkungan;
2. Hubungan antar organisasi;
3. Sumberdaya organisasi untuk implementasi program;
4. Karakteristik dan kemampuan agen pelaksana

Proses implementasi program dari G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

sebagaimana gambar berikut :



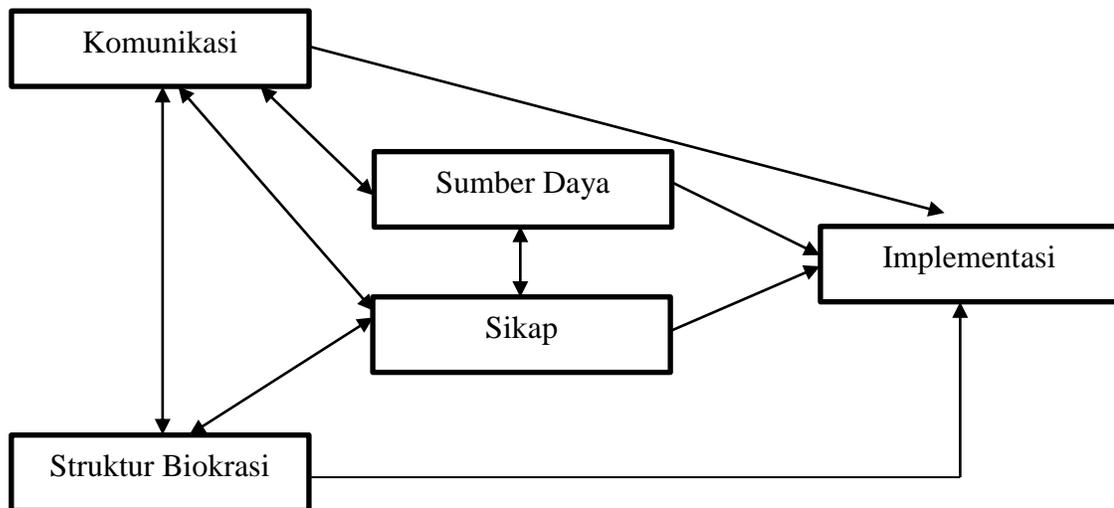
Sumber: Subarsono, 2005

**Gambar 2.2**

Model Implementasi Kebijakan G. Shabir Cheema dan Dennis A. Rondinelli

### 2.1.4.1.3. Model Implementasi Menurut G. C. Edward III

George C Edward III dalam Subarsono (2005) memberikan pandangan bahwa implementasi kebijakan dipengaruhi oleh empat variabel, yakni : (1) komunikasi, (2) sumberdaya, (3) disposisi (sikap), (4) stuktur birokrasi. dan keempat variabel tersebut saling berhubungan satu sama lain sebagaimana dapat digambarkan berikut ini:



**Gambar 2.3**

Model Implementasi Menurut G. C. Edward III

Sumber : Subarsono, 2005

Berdasarkan bagan di atas Wisakti (2008) menguraikan penjelasan sebagai berikut:

- a. Variabel komunikasi yaitu proses informasi mengenai kebijaksanaan dari pelaksanaan tingkat atas kepada aparat pelaksana di tingkat di bawahnya;
- b. Variabel struktur birokrasi mencakup bagaimana struktur pemerintah, bagian tugas yang ada dan koordinasi yang dilakukan.
- c. Variabel Sumber-sumber: manusia, informasi dan sarana prasarana yang tersedia dalam pelaksanaan kebijakan ;
- d. Variabel kecenderungan-kecenderungan atau dapat dikatakan sikap atau disposisi aparat pelaksana

#### **2.1.4.1.4. Faktor-Faktor Yang Mempengaruhi Implementasi Kebijakan**

Untuk mengetahui dengan baik suatu implementasi kebijakan public perlu diketahui variabel atau faktor-faktor penentunya. Solichin (2004) mengemukakan semakin kompleks permasalahan kebijakan dan semakin mendalam analisis yang dilakukan semakin diperlukan teori atau model yang relatif operasional, model yang mampu menghubungkan kausalitas antar variabel yang menjadi fokus masalah<sup>8</sup>. Oleh karena itu, model yang dipakai dalam penelitian Implementasi Kebijakan Alokasi

---

<sup>8</sup> Tambunan Bontor, 2014, Implementasi Proses Kebijakan Alokasi Dana Desa/Kelurahan di Kabupaten Tapanuli Utara Tahun Anggaran 2013 (Studi Pada: Desa Godung Borotan Kecamatan Pangaribuan Dan Desa Lontung Jae Ii Kecamatan Garoga). Universitas Sumatera Utara

Dana Desa di Desa Tatakalai Kecamatan Tinangkung Utara Kabupaten Banggai Kepulauan Sulawesi Tengah adalah dengan melihat variabel:

### 1. Komunikasi

Menurut Wiratmo dkk. (1996), komunikasi adalah proses berbagi informasi dengan individu-individu lainnya. Informasi merupakan suatu pikiran atau gagasan yang hendak diberikan kepada individu-individu lainnya. Komunikasi merupakan keterampilan manajemen yang sering digunakan dan sering disebut sebagai satu kemampuan yang sangat bertanggung jawab bagi keberhasilan seseorang, ia sangat penting sehingga orang-orang sepenuhnya tahu bagaimana mereka berkomunikasi<sup>9</sup>.

George C. Edward (Winarno, 2002) menyatakan bahwa ada tiga hal penting dalam proses komunikasi kebijakan, yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan.

Transmisi merupakan faktor utama yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah Sebelum pejabat dapat mengimplementasikan suatu keputusan, ia harus menyadari bahwa suatu keputusan telah dibuat dan suatu perintah untuk pelaksanaannya telah dikeluarkan. Hambatan yang timbul dalam mentransmisikan perintah-perintah implementasi ada beberapa yaitu: Pertama pertentangan pendapat

---

<sup>9</sup> Wisakti, Daru. 2008, Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan, Thesis, Universitas Diponegoro, Semarang

antara para pelaksana dengan perintah yang dikeluarkan oleh pengambil kebijakan. Kedua, informasi melewati berlapis-lapis hirarki birokrasi.

Faktor kedua yang mempengaruhi komunikasi menurut Edward III adalah kejelasan. Jika kebijakan-kebijakan diimplementasikan sebagaimana yang diinginkan, maka petunjuk-petunjuk pelaksana tidak hanya harus diterima para pelaksana kebijakan, tetapi juga komunikasi kebijakan tersebut harus jelas. Ketidakjelasan pesan komunikasi yang disampaikan berkenaan dengan implementasi kebijakan akan mendorong terjadinya interpretasi yang salah bahkan mungkin bertentangan dengan makna pesan awal.

Faktor ketiga yang berpengaruh terhadap komunikasi kebijakan adalah konsistensi. Jika implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas. Walaupun perintah-perintah yang disampaikan kepada para pelaksana kebijakan mempunyai unsur kejelasan, tetapi bila perintah tersebut bertentangan maka perintah tersebut tidak akan memudahkan para pelaksana kebijakan menjalankan tugasnya dengan baik.

## 2. Sumber Daya

Perintah-perintah implementasi mungkin diteruskan secara cermat, jelas dan konsisten, tetapi jika para pelaksana kekurangan sumber-sumber yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan, maka

implementasi ini pun cenderung tidak efektif. Dengan demikian sumber-sumber dapat merupakan faktor yang penting dalam melaksanakan kebijakan publik (Winarno, 2002). Unsur manusia di dalam organisasi mempunyai kedudukan yang sangat strategis karena manusia adalah yang bisa mengetahui input-input apa yang perlu diambil dari lingkungan, dan bagaimana caranya untuk mendapatkan atau menangkap input tersebut, teknologi dan cara apa yang dianggap tepat untuk mengolah atau mentransformasikan input-input tersebut menjadi output-output yang memenuhi keinginan lingkungan. (Winarno, 2002) juga menyebutkan bahwa sumber-sumber yang akan mendukung kebijakan yang efektif terdiri dari jumlah staf yang mempunyai keterampilan yang memadai serta jumlah yang cukup, kewenangan, informasi dan fasilitas.

### 3. Sikap

Sikap adalah reaksi atas rangsangan suatu objek tertentu yang diikuti dengan kecenderungan untuk bertindak atau bertingkah laku, baik berupa sikap mendukung atau menolak (Wisakti, 2008).

Ada tiga komponen dalam sikap seseorang, yaitu (Mar'at, 1982)<sup>10</sup>:  
Komponen kognitif yang hubungannya dengan kepercayaan, ide dan konsep, Komponen afektif yang menyangkut kehidupan emosional

---

<sup>10</sup> Wisakti, Daru. 2008, Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan, Thesis, Universitas Diponegoro, Semarang

seseorang, Komponen konasi yang merupakan kecenderungan bertingkah laku.

Sedangkan menurut Widjaja (2000), ada tiga tahapan yang harus dilalui seseorang agar dapat meningkatkan kesadarannya dalam memenuhi kewajiban :

- 1) Aspek kognitif, yang berhubungan dengan gejala pikiran.
- 2) Aspek afektif, yang berkaitan dengan proses yang menyangkut perasaan tertentu.
- 3) Aspek psikomotor, yang berkaitan dengan kecenderungan untuk bertindak terhadap suatu objek.

Sikap merupakan kumpulan dari berpikir, keyakinan dan pengetahuan. Namun di samping itu evaluasi negatif maupun positif yang bersifat emosional yang disebabkan oleh komponen afeksi. Semua hal ini dengan sendirinya berhubungan dengan objek. Pengetahuan dan perasaan yang merupakan kluster dalam sikap akan menghasilkan tingkah laku tertentu. Objek yang dihadapi pertama-tama berhubungan langsung dengan pemikiran dan penalaran seseorang. Sehingga komponen kognisi melukiskan objek tersebut, dan sekaligus dikaitkan dengan objek-objek lain di sekitarnya. Hal ini berarti adanya penalaran pada seseorang terhadap objek mengenai karakteristik (Mar'at, 1982).

Berdasarkan evaluasi tersebut maka komponen afeksi memiliki penilaian emosional yang dapat bersifat positif atau negatif. Berdasarkan penilaian ini maka terjadilah kecenderungan untuk bertingkah laku hati-hati. Komponen afeksi yang memiliki sistem evaluasi emosional mengakibatkan timbulnya perasaan senang/tidak senang atau takut/tidak takut. Dengan sendirinya pada proses evaluasi ini terdapat suatu valensi positif atau negatif. Oleh karena itu pada seseorang yang tingkah kecerdasannya rendah, kurang memiliki aspek penalaran yang baik, dan dalam evaluasi emosionalnya pun kurang adanya kehalusan sehingga mengakibatkan kecenderungan tingkah laku yang kurang serasi (kasar) (Wisakti, 2008).

#### 4. Struktur Birokrasi

Struktur organisasi yang bertugas mengimplementasikan kebijakan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap implementasi kebijakan. Struktur organisasi yang telah panjang akan cenderung melemahkan pengawasan dan menimbulkan *red-tape*, yakni prosedur birokrasi yang rumit dan kompleks. Membahas badan pelaksana suatu kebijakan, tidak dapat dilepaskan dari struktur birokrasi. Struktur birokrasi adalah karakteristik, norma-norma, dan pola-pola hubungan yang terjadi berulang-ulang dalam badan-badan eksekutif yang mempunyai hubungan baik potensial maupun nyata dengan apa yang mereka miliki dalam

menjalankan kebijakan. Bila sumberdaya cukup untuk melaksanakan suatu kebijakan dan para implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, implementasi masih gagal apabila struktur birokrasi yang ada menghalangi koordinasi yang diperlukan dalam melaksanakan kebijakan. Kebijakan yang kompleks membutuhkan kerjasama banyak orang, serta pemborosan sumberdaya akan mempengaruhi hasil implementasi. Perubahan yang dilakukan tentunya akan mempengaruhi individu dan secara umum akan mempengaruhi sistem dalam birokrasi (Azra, 2016).

## **2.1.5. Keuangan Daerah dan Pengelolaan Keuangan Daerah**

### **2.1.5.1. Keuangan Daerah**

Dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Keuangan Daerah adalah semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat di nilai dengan uang termasuk di dalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang merupakan kewenangan daerah didanai dari beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Menurut UU No 32 Tahun 2004 pasal 157 Sumber pendapatan daerah terdiri atas:

- a. Pendapatan asli daerah yang selanjutnya disebut PAD, yaitu:
  - 1) Hasil pajak daerah;

- 2) Hasil retribusi daerah;
  - 3) Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan
  - 4) Lain-lain PAD yang sah;
- b. Dana perimbangan; dan
- c. Lain-lain pendapatan daerah yang sah.

#### **2.1.5.2. Pengelolaan Keuangan Daerah**

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, Pengelolaan Keuangan Daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Dalam kerangka sistem penyelenggaraan pemerintahan terlihat bahwa sistem pengelolaan keuangan pada dasarnya merupakan sub-sistem dari sistem pemerintahan itu sendiri. Sebagaimana sistem keuangan negara yang diamanatkan dalam pasal 23 ayat 5 Undang-Undang Dasar 1945, aspek pengelolaan keuangan daerah juga merupakan sub-sistem yang diatur dalam Undang-Undang nomor 22 Tahun 1999 tentang pemerintahan daerah, khususnya pasal 78 sampai dengan pasal 86. Dalam pasal 80 ditetapkan bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah diatur dengan Undang-Undang. Dengan peraturan tersebut diharapkan terdapat keseimbangan yang lebih transparan dan akuntabel dalam pendistribusian kewenangan, pembiayaan, dan penataan sistem pengelolaan keuangan yang lebih baik dalam mewujudkan pelaksanaan ekonomi daerah secara optimal sesuai dinamika dan tuntutan

masayarakat yang berkembang. Sejalan dengan hal tersebut sudah seharusnya pelaksanaan otonomi daerah tidak dapat hanya dilihat dari seberapa besar daerah akan memperoleh dana perimbangan tetapi hal tersebut harus diimbangi dengan sejauh mana instrumen atau sistem pengelolaan keuangan daerah saat ini mampu memberikan nuansa manajemen keuangan yang lebih adil, rasional, transparan, partisipatif, dan bertanggung jawab sebagaimana yang diamanatkan oleh kedua Undang-Undang tersebut.

#### 1) Pejabat Pengelolaan Keuangan Daerah

Kepala daerah adalah pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah. Kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah itu meliputi antara lain fungsi perencanaan umum, fungsi penyusunan anggaran, fungsi pemunggutan pendapatan, fungsi pembendaharaan umum daerah, fungsi penggunaan anggaran, serta fungsi pengawasan dan pertanggungjawaban. Selaku pejabat pemegang kekuasaan umum pengelolaan keuangan daerah, kepala daerah mendelegasikan sebagian atau seluruh kewenangannya kepada sekretaris daerah dan/atau perangkat pengelola keuangan daerah (Bratakusuma dan Solihin, 2002).

#### 2) Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengelolaan keuangan daerah dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perUndang-Undangan yang berlaku, efisien, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan dan kepatutan. APBD merupakan dasar

pengelolaan keuangan daerah dalam tahun anggaran tertentu. Ketentuan ini berarti bahwa APBD merupakan rencana pelaksanaan semua pendapatan daerah dan semua belanja daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dalam tahun anggaran tertentu. Dengan demikian, pemungutan semua penerimaan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi bertujuan untuk memenuhi target yang ditetapkan dalam APBD. Semua pengeluaran daerah dan ikatan yang membebani daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi dilakukan sesuai jumlah dan sasaran yang ditetapkan dalam APBD, sehingga APBD menjadi dasar bagi kegiatan pengendalian, pemeriksaan dan pengawasan keuangan daerah (Bratakusuma dan Solihin, 2002).

### 3) Pengaturan Pengelolaan Keuangan Daerah

Ketentuan tentang pokok-pokok pengelolaan keuangan daerah diatur dengan peraturan daerah sesuai dengan ketentuan perUndang-Undangan yang berlaku.

#### a) Pengelolaan Keuangan Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan

Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah merupakan unsur pelaksana Pemerintah Kabupaten Banggai Kepulauan di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset dipimpin oleh Kepala Dinas dan berkedudukan di bawah dan bertanggung jawab kepada Bupati melalui Sekretaris Daerah. Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah mempunyai tugas melaksanakan urusan rumah tangga Pemerintahan Daerah dan tugas pembantuan di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset daerah. Fungsi Dalam

menyelenggarakan tugas sebagaimana dimaksud Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah mempunyai Fungsi :

1. Perumusan kebijakan teknis di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset;
2. Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan di bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset;
3. Pembinaan dan pelaksanaan tugas bidang pendapatan, pengelolaan keuangan dan aset;
4. Pelaksanaan kesekretariatan Dinas; dan
5. Pelaksanaan tugas lain yang diberikan oleh Bupati sesuai dengan tugas dan fungsinya.

Tujuan Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah:

1. Terwujudnya sistem kerja yang professional dengan didukung oleh sarana prasarana dan SDM yang berkualitas
2. Terwujudnya sistem dan prosedur pengelolaan keuangan dan aset daerah berdasarkan peraturan perUndang-Undangan
3. Terlaksananya optimalisasi sumber-sumber pendapatan asli daerah guna meningkatkan kapasitas fiskal daerah
4. Terwujudnya peningkatan sistem penganggaran yang efisien, efektif, ekonomis dan tepat sasaran

5. Terwujudnya penatausahaan keuangan yang akuntabel, transparan, professional dan bertanggungjawab
6. Terwujudnya pengelolaan aset daerah yang transparan, akuntabel, fungsional, kepastian hukum, kepastian nilai, efisien dan efektif
7. Terwujudnya peningkatan kualitas laporan keuangan daerah
8. Terwujudnya sistem pengelolaan keuangan dan aset daerah yang berbasis teknologi dan informasi

Sesuai dengan tujuan yang ingin dicapai, maka ditetapkan sasaran sebagai berikut<sup>11</sup> :

1. Meningkatnya efisiensi, efektifitas dan responsibilitas pelayanan publik;
2. Mengupayakan terwujudnya sistem dan prosedur pengelolaan keuangan dan aset daerah berkualitas;
3. Meningkatnya kapasitas pembiayaan pembangunan daerah;
4. Meningkatnya efektivitas APBD;
5. Meningkatnya profesionalitas, transparansi dan akuntabilitas penata usahaan keuangan daerah;
6. Mewujudkan pengelolaan dan penatausahaan aset daerah yang komprehensif;
7. Mewujudkan peningkatan kualitas penilaian atas laporan keuangan daerah;

---

<sup>11</sup> <http://www.bangkepkab.go.id/dinas/dinas-pengelolaan-keuangan-dan-aset/70-tugas-dan-fungsi-pengelolaan-keuangan-dan-aset.html> diakses pada jumat 23 Desember 2016 jam 14:37 WIB

8. Mewujudkan pengelolaan keuangan dan aset daerah yang berbasis teknologi dan informasi yang terintegrasi.

Akuntabilitas dalam pengelolaan keuangan daerah sudah mulai bagus. Hal ini dibuktikan dengan Pemerintah Daerah Kabupaten Banggai Kepulauan secara berturut-turut mendapat opini WTP (Wajar Tanpa Pengecualian). Jadi dalam akuntansi WTP itu sudah yang paling baik dalam sistem Pengelolaan Keuangan. Namun kalau melihat pada sisi masyarakat Pertanggungjawaban yang diberikan pmda kepada masyarakat belum berjalan dengan baik, karena pelaksanaan program yang ada tidak dilaksanakan secara menyeluruh, hanya melihat beberapa pihak saja atau desa-desa tertentu (Lundani dkk, 2015).

#### 4) Pengelolaan ADD dalam Keuangan Desa (APBDes)

Pemerintah mengeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No 7 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Permendagri tersebut bertujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya. Dengan demikian desa dapat mewujudkan pengelolaan keuangan yang efektif dan efisien. Disamping itu diharapkan dapat diwujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik, yang memiliki tiga pilar utama yaitu transparansi, akuntabilitas dan partisipatif. Oleh karenanya, proses dan mekanisme penyusunan APBDesa yang diatur dalam Permendagri tersebut akan menjelaskan siapa yang, dan kepada siapa bertanggungjawab, dan bagaimana cara pertanggungjawabannya. Untuk itu perlu ditetapkan pedoman umum

tata cara pelaporan dan pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintah desa, yang dimuat dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35 Tahun 2007. Untuk memberikan pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun RPJM-Desa dan RKP-Desa perlu dilakukan pengaturan. Dengan itu maka dikeluarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa. Pengaturan pada aspek perencanaan diarahkan agar seluruh proses penyusunan APBDesa semaksimal mungkin dapat menunjukkan latar belakang pengambilan keputusan dalam penetapan arah kebijakan umum, skala prioritas dan penetapan alokasi, serta distribusi sumber daya dengan melibatkan partisipasi masyarakat.

#### 5) Pengawasan Pengelolaan Keuangan Daerah

Pengawasan atas pelaksanaan APBD dilakukan oleh DPRD. Pengawasan tersebut tidak bersifat pemeriksaan, tetapi pengawasan yang lebih ditujukan untuk mejamin pencapaian sasaran yang telah ditetapkan dalam APBD. Pengaturan daerah tentang APBD, perubahan APBD, dan perhitungan APBD provinsi disampaikan kepada Menteri Dalam Negeri dan otonomi daerah paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Peraturan daerah tentang APBD, perubahan APBD, dan perhitungan APBD Kabupaten/Kota disampaikan kepada Gubernur paling lambat 15 hari setelah ditetapkan. Peraturan daerah tentang APBD Kabupaten/Kota disampaikan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat. Kepala Daerah mengangkat pejabat yang bertugas melakukan pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah, yang bertujuan untuk menjaga efisiensi, efektivitas, dan kehematan dalam pengelolaan

keuangan daerah atas nama kepala daerah. Pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah selain melakukan pengawasan atas urusan kas/uang, memperhatikan pula tatalaksana penyelenggaraan program, kegiatan dan manajemen oleh pemerintah daerah dari segi efisiensi dan efektivitasnya, yang dapat mempengaruhi kekuatan dan daya guna keuangan daerah. Pejabat pengawasan internal pengelolaan keuangan daerah tidak diperkenankan merangkap jabatan lain di pemerintahan daerah (Bratakusuma dan Solihin, 2002).

#### **2.1.6. Alokasi Dana Desa**

Alokasi Dana Desa merupakan salah satu sumber pendapatan Anggaran Desa untuk melaksanakan roda pemerintahannya (Akmara, 2016). Pengertian ADD menurut PP 72/2005 pasal 1 ayat 11 disebutkan Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk Desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Kemudian Pasal Penjelasan PP Nomor 72/2005 menegaskan bahwa yang dimaksud dengan “bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah” adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam ditambah Dana Alokasi Umum (DAU) setelah dikurangi belanja pegawai. Dalam Pasal Penjelasan pula disebutkan bahwa Alokasi Dana Desa adalah 70% untuk pemberdayaan masyarakat dan pembangunan serta 30% untuk Pemerintahan Desa dan BPD.

ADD bagi upaya-upaya desentralisasi, penguatan otonomi desa dan pemberdayaan desa. Sedangkan relevansi berbicara tentang kesesuaian ADD untuk

orang miskin di desa dan seberapa besar kontribusi ADD untuk penanggulangan kemiskinan. Aspek relevansi ini penting disampaikan sebab penanggulangan kemiskinan merupakan sebuah agenda besar sementara ADD hanya merupakan bagian kecil dari APBN dan APBD (Azra, 2016).

Tujuan adanya ADD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, adalah:

- 1) Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan.
- 2) Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
- 3) Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan.
- 4) Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
- 5) Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat.
- 6) Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.
- 7) Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
- 8) Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa).

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2007 adapun mekanisme penyaluran dan pencairan Alokasi Dana Desa adalah:

- 1) Alokasi Dana Desa dalam APBD Kabupaten/Kota dianggarkan pada bagian Pemerintahan Desa.
- 2) Pemerintah Desa membuka rekening pada bank yang ditunjuk berdasarkan Keputusan Kepala Desa.
- 3) Kepala Desa mengajukan permohonan penyaluran Alokasi Dana Desa kepada Bupati Kepala Bagian Pemerintahan Desa Setda Kabupaten melalui Camat setelah dilakukan verifikasi oleh Tim Pendamping Kecamatan.
- 4) Bagian Pemerintahan Desa pada Setda Kabupaten akan meneruskan berkas permohonan berikut lampirannya kepada Kepala Bagian Keuangan Setda Kabupaten atau Kepala Badan Pengelola Keuangan Daerah (BPKD) atau Kepala Badan Pengelola Keuangan dan Kekayaan Aset Daerah (BPKKAD).
- 5) Kepala Bagian Keuangan Setda atau Kepala BPKD atau Kepala BPKKAD akan menyalurkan Alokasi Dana Desa langsung dari kas Daerah ke rekening Desa.
- 6) Mekanisme Pencairan Alokasi Dana Desa dalam APBDesa dilakukan secara bertahap atau disesuaikan dengan kemampuan dan kondisi daerah kabupaten/kota.

#### **2.1.7. Pembangunan Desa**

Pembangunan menurut Todaro & Smith adalah suatu kenyataan fisik sekaligus tekad suatu masyarakat untuk berupaya sekeras mungkin demi mencapai

kehidupan yang lebih baik<sup>12</sup>. Sedangkan desa dalam Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pembangunan desa merupakan seluruh kegiatan pembangunan yang berlangsung di pedesaan, meliputi seluruh aspek kehidupan dari seluruh masyarakat yang dilaksanakan secara terpadu dengan mengembangkan swadaya gotong royong. Indikator keberhasilan pembangunan desa pada dasarnya adalah perbaikan rill dalam kondisi kehidupan masyarakat secara keseluruhan, karena pembangunan senantiasa merupakan proses perbaikan dari suatu keadaan ke keadaan yang lebih baik (Ompi, 2013).

Pembangunan Desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.<sup>13</sup> Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa Bab IX menjelaskan bahwa pembangunan desa dilakukan dalam tiga tahap, yaitu tahap perencanaan, tahap pelaksanaan dan pengawasan. Pembangunan desa

---

<sup>12</sup> A. Nugroho, Rino "Pengantar Teori Pembangunan" Development Theory: An Overview Ver 1.1 Updated 020307

<sup>13</sup> Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 78 Ayat 1

mengedepankan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan pengarusutamaan perdamaian dan keadilan sosial.

#### 1. Tahap Perencanaan

- a. Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan Desa sesuai dengan kewenangan dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota, mencakup:
  - Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk waktu enam tahun
  - Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintahan Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu satu tahun.
- b. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintahan Desa ditetapkan dengan peraturan desa
- c. Rencana Pembangunan Desa merupakan satu satunya dokumen perencanaan di Desa dan merupakan pedoman dalam menyusun APBDesa
- d. Program pemerintahan dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.

- e. Perencanaan Pembangunan Desa merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan kabupaten/kota.

Prosedur Perencanaan Pembangunan Desa dalam Pasal 80 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 adalah:

- a. Perencanaan Pembangunan Desa diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa
- b. Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan musyawarah perencanaan Pembangunan Desa.
- c. Musyawarah perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota
- d. Prioritas, Program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa dirumuskan berdasarkan Penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi:
  - Peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar.
  - Pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia.
  - Pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif.

- Pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi.
- Peningkatan kualitas ketertiban dan ketentraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat Desa.

## 2. Tahap Pelaksanaan

- a. Pembangunan Desa dilaksanakan oleh pemerintah Desa dengan melibatkan seluruh masyarakat Desa dengan semangat gotong royong.
- b. Pelaksanaan Pembangunan Desa dilakukan dengan memanfaatkan kearifan lokal dan sumber daya alam Desa.
- c. Pembangunan lokal berskala Desa dilaksanakan sendiri oleh Desa.
- d. Pelaksanaan program sektoral yang masuk ke Desa di informasikan kepada Pemerintah Desa untuk diintegrasikan dengan Pembangunan Desa.

## 3. Tahap Pemantauan dan Pengawasan Pembangunan Desa

- a. Masyarakat Desa berhak mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan Pembangunan Desa.
- b. Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa.
- c. Masyarakat Desa melaporkan hasil pemantauan dan berbagai keluhan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa kepada Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa.

- d. Pemerintah Desa wajib menginformasikan perencanaan dan pelaksanaan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa, Rencana Kerja Pemerintah Desa, dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa kepada masyarakat Desa melalui layanan informasi kepada umum dan melaporkannya dalam musyawarah desa paling sedikit satu tahun sekali.
- e. Masyarakat Desa berpartisipasi dalam Musyawarah Desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan Pembangunan Desa.

### **1. Pembangunan Desa di Desa Tatakalai**

Program Desa diawali dari Musyawarah Desa yang dihadiri oleh Tokoh-tokoh masyarakat, Tokoh Agama, Pemerintah Desa bersama BPD dalam rangka penggalian gagasan. Dari penggalian gagasan tersebut dapat diketahui permasalahan yang ada di Desa dan kebutuhan apa yang diperlukan oleh masyarakat sehingga aspirasi seluruh lapisan masyarakat bisa tertampung.

Untuk menjaring semua permasalahan Desa Tatakalai telah merumuskan dalam bentuk RPJMDes ( Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa) yang telah dituangkan dalam rancangan Perdes Nomor: 01 Tahun 2011 Tentang Rencana Pembangunan Jangka menengah Desa yang terurai dalam Setiap tahun dalam bentuk RKPDes (Rencana Kerja Pembangunan Desa) Tatakalai.

Pelaksanaan pembangunan dilakukan secara seimbang dan transparansi agar tidak terjadi kecemburuan yang mengakibatkan ketidakharmonisan dalam

masyarakat. Demi tercapainya asas “adil dan merata” tersebut pembangunan dilaksanakan bertahap dan bergantian antara Dusun I, Dusun II , dan Dusun III meskipun dalam pelaksanaan pembangunan harus melibatkan masyarakat secara keseluruhan agar tercipta adanya saling memiliki meskipun pembangunan tersebut berlokasi dibawah ke tiga dusun tersebut.

Strategi yang diterapkan dalam mewujudkan misi tersebut di atas, adalah :

- 1) Mendayagunakan Sumber Daya Aparat Desa;
- 2) Meningkatkan sarana dan prasarana;
- 3) Mendorong pemasyarakatan akuntabilitas kinerja Pemerintahan Desa;
- 4) Memahami sifat dan karakteristik desa, tokoh-tokoh dan kelompok-kelompok masyarakat di wilayah;
- 5) Penyiapan data pendukung perencanaan dan pelaksanaan Pemerintahan, Pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan komplit, valid, akurat dan relevan;
- 6) Peningkatan pengawasan terhadap program kegiatan serta responsif terhadap isu-isu yang muncul dan berkembang;
- 7) Memberikan kesempatan yang seluas-luasnya kepada masyarakat untuk menyampaikan kritik, saran dan pengaduan mengenai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan kehidupan bermasyarakat;
- 8) Mengembangkan pendekatan persuasif serta mendahulukan kepentingan masyarakat;

9) Menggerakkan dan memberdayakan masyarakat dalam program pembangunan;<sup>14</sup>

## 2.2 Penelitian Terdahulu

Penelitian terdahulu ini memuat berbagai penelitian yang telah dilakukan oleh peneliti lain baik dalam bentuk penelitian biasa, skripsi, tesis, dan jurnal. Penelitian yang ada telah mendasari pemikiran penulis dalam penyusunan skripsi, adapun penelitiannya adalah sebagai berikut :

Penelitian yang dilakukan oleh Siti Muntahanah, dkk, (2013) dengan judul “Efektifitas Pengelolaan Keuangan Alokasi Dana Desa di Kecamatan Somagede Kabupaten Banyumas”, penelitian ini bertujuan untuk menganalisis Bagaimana Efektivitas Pengelolaan Keuangan Alokasi Dana Desa baik dalam bentuk anggaran maupun realisasinya, dari penelitian ini di didapatkan kesimpulan bahwa pelaporan keuangan ADD di Kecamatan Somagede dari tahun ke tahun sudah berjalan sesuai dengan peraturan yang ada, dari 9 desa yang menerima ADD, 7 desa sudah pada pembuatan pelaporan tahap II dalam rangka pencairan tahap III. Sedangkan untuk pengawasan Kecamatan Somagede hanya sebatas sebagai fasilitator tetapi tanggung jawab sepenuhnya ada di desa langsung lewat inspektorat.

Ompi (2012) dengan penelitiannya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Meningkatkan Pembangunan Desa (Studi di Desa Pangu, Kec Ratahan, Kab Minahasa Tenggara” dengan kesimpulan Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) sebagai pengganti Kebijakan Dana Pembangunan

---

<sup>14</sup> Profil Desa Tatakalai 2015

Desa/Kelurahan (DPD/K) dapat Meningkatkan Partisipasi Masyarakat dalam Pembangunan Desa di Desa Pangu. Hal ini terlihat dari keikutsertaan masyarakat Desa Pangu secara aktif dalam pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD).

Wisakti (2008) dalam tesisnya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa Di Wilayah Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan” mendapat kesimpulan Implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan berjalan cukup lancar. Namun demikian apabila dikaitkan dengan pencapaian tujuan, pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Geyer Kabupaten Grobogan belum optimal. Demikian juga tujuan peningkatan partisipasi swadaya gotong royong masyarakat belum optimal.

Eman (2015) melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Tumpaan Baru Kecamatan Tumpaan Kabupaten Minahasa Selatan” dengan tujuan untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi Kebijakan Pemerintah mengenai Anggaran Dana Desa (ADD) di Desa Tumpaan Baru Kecamatan Tumpaan Kabupaten Minahasa Selatan. Hasil penelitiannya menyimpulkan bahwa perencanaan pembangunan belum memperhatikan aspirasi masyarakat dengan memenuhi sikap saling percaya dan terbuka. Dimana kegiatan penjangkaran aspirasi masyarakat dilakukan di level dusun sehingga hanya perwakilan masyarakat saja yang bisa menyampaikan masalah dan kebutuhan yang dihadapi. Hanya sebagian kecil yang ada di Desa Tumpaan Baru

yang telah memperhatikan aspirasi masyarakat dengan memenuhi sikap saling percaya dan terbuka.

Penelitian oleh Siswanti (2012) dengan judul penelitian “Efektifitas Penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) Dalam Pembangunan Desa di Desa Padang Luas Kecamatan Tambang Kabupaten Kampar” dengan menggunakan metode penulisan deskriptif kualitatif kesimpulan penelitian ini adalah efektifitas penggunaan dana desa dalam membantu pendanaan penyelenggara pemerintah desa, meningkatkan sarana dan prasaran desa, meningkat pengamalan nilai-nilai keagamaan social dan budaya serta meningkatkan peran serta masyarakat dalam pembangunan desa termasuk dalam kategori tidak mampu yaitu 31 atau 38,75%.

Permana (2012) melakukan penelitian dengan judul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong” bertujuan untuk mengetahui Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong sudah sesuai dengan ketentuan atau tidak dan hal-hal yang menjadi kendala dalam pengimplementasiannya. Metode dalam penelitian ini menggunakan pendekatan kualitatif dengan tipe penelitian deskriptif. Dalam penelitian ini pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara, dokumentasi. Lokasi penelitian di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa dalam Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Mahe Seberang Kecamatan Tanjung Kabupaten Tabalong secara keseluruhan

berjalan dengan baik hal ini ditunjukkan dengan terakomodirnya sebagian keperluan masyarakat di ADD, meningkatnya pembangunan infrastruktur dan terpenuhinya prasarana sosial kemasyarakatan. Akan tetapi pada implementasinya masih terdapat banyak kendala dalam memahami dan menjalankan isi kebijakan, kekeliruan dalam ketepatan alokasi sumber dana, keterlambatan dalam penyampaian laporan ke tim ADD tingkat selanjutnya dan kekurangan sumber daya aparatur yang terampil.

Putra, dkk, (2013) melakukan penelitian dengan judul “Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Pemberdayaan Masyarakat Desa (Studi Pada Desa Wonorejo Kecamatan Singosari Kabupaten Malang)” Tujuan dari penelitian ini untuk menggambarkan pengelolaan ADD dalam pemberdayaan masyarakat desa serta faktor-faktor pendorong dan penghambat. Metode penelitian yang digunakan adalah penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif yang menggunakan metode analisis Milles dan Huberman. Hasil penelitian menunjukkan bahwa sebagian dari dana ADD untuk pemberdayaan masyarakat digunakan untuk biaya operasional pemerintah desa dan BPD sehingga penggunaan ADD tidak sesuai dengan peruntukannya. Faktor pendukung dalam pengelolaan ADD adalah partisipasi masyarakat. Faktor penghambat, kualitas sumber daya manusia dan kurangnya pengawasan langsung oleh masyarakat.

Raharjo, dkk, (2013), dalam penelitiannya yang berjudul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) Tahun 2011 di Desa Jembul Dan Desa Sumengko Kecamatan Jatirejo Kabupaten Mojokerto” Tujuan penelitian ini untuk

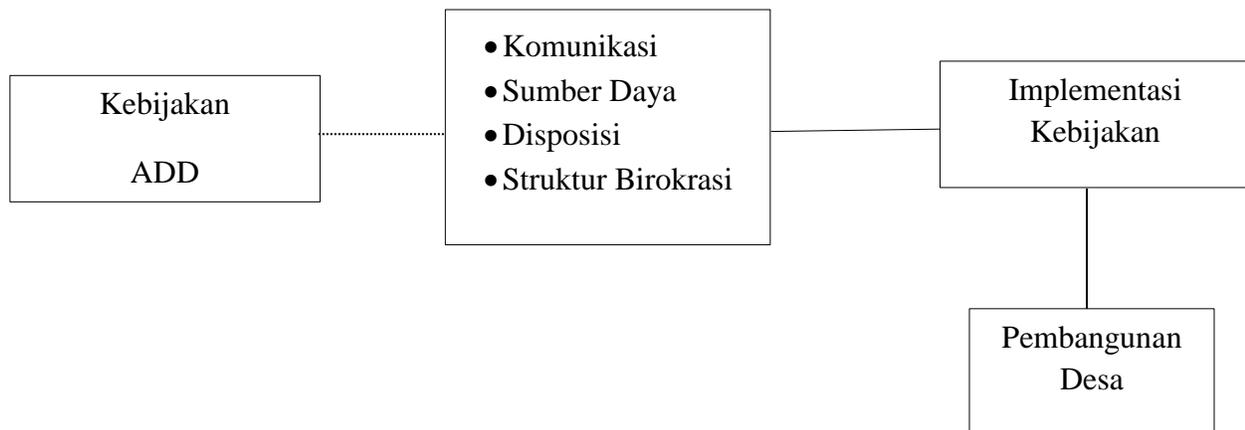
mendeskripsikan dan menganalisis Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Sumengko dan Desa Jembul Kecamatan Jatirejo Kabupaten Mojokerto, dan menggunakan metode kualitatif. Penelitian ini menggunakan model yang dikembangkan oleh Merilee S. Grindle. Model ini berangkat dari ide dasarnya adalah bahwa setelah kebijakan ditransformasikan, dilakukan implementasi kebijakan. Keberhasilannya ditentukan oleh derajat *implementability* kebijakan tersebut, menyangkut isi dan konteks implementasinya. Dan kesimpulan dari penelitian ini Isi suatu kebijakan mencakup : Kedudukan pembuat kebijakan; Kepentingan yang terpengaruhi oleh kebijakan; Siapa pelaksana program; Derajat perubahan yang diinginkan; Jenis manfaat yang dihasilkan; dan Sumber daya yang dikerahkan. Isi dari suatu kebijakan tersebut disinkronisasikan dengan kondisi riil yang ada di desa penelitian yang mana peneliti menyimpulkan bahwa Implementasi kebijakan alokasi dana desa dalam kegiatan belanja aparatur dan operasional pemerintahan desa di Desa Jembul dan Desa Sumengko Kecamatan Jatirejo belum dapat mencapai tujuan sesuai dengan yang diharapkan. Faktor usia dan Faktor SDM mempengaruhi kinerja dari Aparatur Pemerintah Desa Sedangkan dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat di Desa Jembul belum sesuai dengan tujuan yang diharapkan. Hal ini disebabkan karena alokasi dana desa yang terlalu kecil. Kepala Desa memprioritaskan penggunaan alokasi dana desa pada kegiatan pemberdayaan masyarakat yang lebih urgent dan memiliki dampak positif yang tampak pada masyarakat. Sehingga dapat disimpulkan bahwa peningkatan sumber daya aparatur Pemerintah Desa dan

peningkatan jumlah besaran Alokasi Dana Desa adalah kunci kesuksesan dari Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa.

Dalam penelitian Akmara (2016) yang berjudul “Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) Berdasarkan UU Nomor 06 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Kasus Di Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul Tahun Anggaran 2015)”. Dalam penelitian ini menggunakan metode penelitian deskriptif dan analisis kualitatif dengan melakukan penelitian terhadap kebijakan Alokasi Dana Desa setelah terbitnya Undang-Undang Nomor 06 tahun 2014 tentang Desa. Khususnya pada proses penerapan dana Desa dari mulai pencairan dana tersebut sampai dengan laporan pertanggungjawabannya pada tahun anggaran 2015. Jadi penelitian ini melakukan analisis data melalui dokumen yang berkaitan dengan dana Desa tahun anggaran 2015 dan keterangan dari aparat Desa Poncosari Kecamatan Srandakan Kabupaten Bantul setelah penerapan dari UU No 06 Tahun 2014 berlaku. Hasil penelitian didapatkan bahwa Proses penyaluran Alokasi Dana Desa pada tahun Anggaran 2015 terlambat dicairkan. Pencairan ADD baru turun ke Desa pada bulan Agustus 2015. Dalam Pelaksanaan program prioritas tidak berjalan secara maksimal, faktor penghambat dari pelaksanaan UU Nomor 06 Tahun 2014 adalah dari segi komunikasi. Informasi yang didapatkan oleh Aparatur Desa Poncosari menimbulkan kesalahan interpretasi, hal ini karena dirasakan oleh mereka sosialisasi yang dilakukan kurang masif. Konsistensi informasi yang didapatkan terkadang kurang jelas penyampaiannya kepada Pemerintah Desa Poncosari. Hal lainnya adalah

aparatur Desa Poncosari merasakan adanya kesulitan dalam melaksanakan SOP dari Undang-Undang tersebut.

### 2.3 Kerangka Pemikiran



**Gambar 2.4**  
Kerangka Pemikiran