



KAJIAN EVALUASI DAN IMPLEMENTASI DANA DESA

**DI PROVINSI KEPULAUAN RIAU
TAHUN 2018**

**BADAN PERENCANAAN, PENELITIAN
DAN PENGEMBANGAN
PROVINSI KEPULAUAN RIAU**



BAB I PENDAHULUAN

1.1.Latar Belakang

Sudah banyak berbagai kegiatan atau proyek yang dilakukan oleh pemerintah yang berbasis pada pemberdayaan dan pembangunan masyarakat. Mulai 1997, ketika Program Pengembangan Kecamatan (PPK) diujicobakan di 25 desa, Indonesia telah merintis rancangan, pengelolaan, dan perluasan proyekproyek yang memberi masyarakat lebih banyak kendali atas perencanaan dan sumber daya yang membangun kota dan desanya. Tahun 2007, Pemerintah memutuskan untuk menjadikan PPK program nasional di seluruh Indonesia dan mengubah namanya menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri (PNPM Mandiri), yang pada akhirnya menjangkau lebih dari 70,000 desa dan kelurahan di seluruh Indonesia¹.

Sejak disahkan dan berlakunya Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa maka proses pembangunan dan pemberdayaan yang berbasis masyarakat semakin baik di Indonesia. Karena secara tegas dalam undang-undang pemerintah berkewajiban mengalokasi dana bagi desa melalui APBN. Dimana sebelumnya tidak ada kewajiban pendanaan desa yang dibeban pada APBN.

¹ Ian Pollock, Anita Kendrick, 15 Tahun Program Pembangunan Berbasis Masyarakat di Indonesia Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), PSF Office Bursa Efek Jakarta Jl Jenderal Sudirman Kav 52-53 Jakarta Selatan 12190, 2015

Jika dirujuk kebelakang sejak mulai era reformasi 1998 keberadaan pemerintahan desa selalu diatur dalam undang-undang pemerintahan daerah². Baru sejak tanggal 15 Januari 2014 dengan disahkannya undang-undang desa, maka secara regulasi desa diatur khusus/tersendiri tidak lagi menjadi bagian dari undang-undang pemerintahan daerah. Dengan pemberlakuan undang-undang tentang desa ini memberikan perubahan secara signifikan baik secara politik, ekonomi dan sosial budaya bagi keberadaan desa di Indonesia.

Secara politik Undang-undang No. 6 tahun 2014 telah memberikan pengakuan dan penghormatan atas desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia kemudian memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia. Secara ekonomi ada kewajiban negara melalui APBN untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa. Secara sosial budaya heterogenitas atau keberagaman yang ada di desa diberikan ruang untuk tumbuh dan berkembang dalam rangka meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat desa yang mampu memelihara kesatuan sosial serta adanya pengakuan negara terhadap desa adat.

Dari sekian banyak dampak dari pemberlakuan undang-undang desa ini yang paling menjadi perhatian publik adalah terkait dengan besarnya dana yang akan diterima dan dikelola oleh desa. Dana desa adalah dana yang bersumber dari

² Desa diatur dalam UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Bab XI Pasal 93 sampai dengan Pasal 111, kemudian dalam UU No 32 tahun 2014 juga tentang Pemerintahan Daerah dalam Bab XI dari pasal 200 sampai dengan Pasal 216, selanjut secara teknis diatur dalam PP 72 tahun 2005 tentang desa.

yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan belanja Daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan dana ini, maka diharapkan desa mempunyai kapasitas secara anggaran dalam melakukan pembangunan dan pemberdayaan khususnya disamping dana alokasi desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Daerah.

Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukan bagi desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Dengan dana ini, maka diharapkan desa mempunyai kapasitas secara anggaran dalam melakukan pembangunan dan pemberdayaan khususnya. Dengan besarnya dana desa ini bisa menjadi momentum bagi desa untuk tumbuh dan berkembang, serta dana desa harus menjadi pemicu bagi desa untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

Pada tahun 2015 pemerintah menganggarkan Rp. 20.766.200.000 untuk dana desa³. Kemudian untuk tahun 2016 pemerintah menganggarkan dana sebesar

³ Lampiran XXII Peraturan Presiden Republik Indonesia No 36 Tahun 2015 tentang Rincian Anggaran Belanja Negara Tahun 2015, terkait dengan Rincian Dana Desa Menurut Kabupaten/Kota

Rp. 46.982.080.00 untuk dana desa⁴, serta tahun 2017 dana desa sebesar Rp. 60.000.000.000⁵. Pada tahun 2018 juga sebesar sebesar Rp. 60.000.000.000⁶.

Provinsi Kepulauan Riau terbentuk berdasarkan Undang-Undang Nomor 25 tahun 2002 merupakan Provinsi ke-32 di Indonesia. Saat ini Provinsi Kepulauan Riau terdiri dari 5 Kabupaten dan 2 Kota yang terdiri dari 66 kecamatan 275 desa dan 141 kelurahan. Secara terperinci datanya dapat dilihat pada tabel berikut ini.

Tabel 1.1
Jumlah Desa dan Kelurahan di Provinsi Kepulauan Riau

No	Kabupaten/Kota	Jumlah Kecamatan	Jumlah Desa	Jumlah Kelurahan	Total Desa/Kel
1	Karimun	12	42	29	71
2	Bintan	10	36	15	51
3	Natuna	15	70	6	76
4	Lingga	10	75	7	82
5	Anambas	7	52	2	54
6	Batam	12	-	64	64
7	Tanjungpinang	4	-	18	18
Jumlah		70	275	141	416

Sumber : olahan Kepri dalam angka 2017

Pada tahun 2015 Provinsi Kepulauan Riau mendapat dana desa sebesar Rp. 79.199.724.000 Pada tahun 2016 estimasi penerimaan dana desa di Provinsi Kepulauan Riau sebesar Rp. 177.766.079.000, berarti ada kenaikan dana desa sebesar Rp. 98.566.355.000 dibandingkan tahun sebelumnya Tahun 2017 dana desa di Provinsi Kepulauan Riau Rp. 228.182.536.000, naik Rp. 50.416.457.000,- serta pada tahun 2018 sebesar Rp. 221.364.348. 000, turun Rp. 6.818.188.000 di

⁴ http://www.djpk.kemenkeu.go.id/web/attachments/article/608/Dana_Desa2016.pdf

⁵ <http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/Rincian-Alokasi-Dana-Desa-TA-2017-upload.pdf>

⁶ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Npmpr 226/PMK.07/2017 tentang Perubahan Rincian Dana Desa Menurut Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2018

bandingkan tahun sebelumnya⁷. Secara terperinci datanya ada pada tabel berikut ini.

Tabel 1.2
Alokasi DD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015 – 2018

No	Kab	Alokasi Dana Desa				Total
		2015	2016	2017	2018	
1	Bintan	10,806,783,000	24,261,077,000	31,516,891,000	30,903,914,000	97,488,665,000
2	Karimun	12,272,922,000	27,549,427,000	35,818,950,000	35,444,527,000	111,085,826,000
3	Natuna	19,765,951,000	44,370,782,000	57,115,594,000	54,514,794,000	175,767,121,000
4	Lingga	21,165,424,000	47,488,957,000	59,776,396,000	57,013,545,000	185,444,322,000
5	Kep. Anambas	15,188,644,000	34,095,836,000	43,954,705,000	43,487,568,000	136,726,753,000
Total Provinsi		79,199,724,000	177,766,079,000	228,182,536,000	221,364,348,000	706,512,687,000

Sumber : BPMD Disdukcapil Provinsi Kepulauan Riau, 2018

Secara keseluruhan dari tahun Provinsi Kepulauan Riau dari tahun 2015 s.d 2018 mendapatkan dana desa sebesar Rp. 706.512.687.000. Hingga saat ini belum ada kabupaten di Provinsi Kepulauan Riau yang melakukan evaluasi terhadap pemanfaatan dana desa. Ideal dana yang cukup besar ini harus mampu memperbaiki infrastruktur dasar di desa, menggerakkan ekonomi desa, meningkatkan pemberdayaan masyarakat dan pada akhirnya desa menjadi mandiri. Berangkat dari kondisi ini maka perlu kajian tentang Evaluasi dan Implementasi Dana Desa di Provinsi Kepulauan Riau tahun 2018.

⁷ Alokasi Dana Desa Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015 – 2018, sumber data Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil Provinsi Kepulauan Riau tahun 2018

1.2. Dasar Hukum

Dasar hukum evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau ini adalah :

1. Undang-Undang Nomor 18 Tahun 2002 tentang Sistem Nasional Penelitian, Pengembangan dan Penerapan Ilmu Pengetahuan dan Teknologi
2. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2002 tentang Pembentukan Provinsi Kepulauan Riau
3. Undang-Undang No. 14 Tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik
4. Undang-Undang No. 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik
5. Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa
6. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
7. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015
8. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Eavaluasi Dana Desa

9. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
10. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah
11. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Eavaluasi Dana Desa
12. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017
13. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017
14. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018

1.3. Tujuan, Sasaran dan Raung Lingkup

1.3. 1. Tujuan

Kajian ini bertujuan untuk :

1. Membantu daerah dalam meningkatkan kualitas pengelolaan dana desa evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa
2. Untuk mengetahui dan menganalisis pengelolaan dan penggunaan dana desa tahun 2015, 2016 dan 2017 di desa terpilih.
3. Untuk melakukan evaluasi keluaran (*output*) dan evaluasi dampak (*impact*) dari pengelolaan dan penggunaan dana desa tahun 2015, 2016 dan 2017 di desa terpilih

1.3.2. Sasaran

Sasaran kajian ini adalah :

1. Peningkatkan kualitas pengelolaan dana desa evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa
2. Tersedianya data pengelolaan dan penggunaan dana desa tahun 2015, 2016 dan 2017 di desa terpilih.
3. Tersusunnya hasil evaluasi dan rekomendasi kebijakan penggunaan dan pengelolaan dana desa di Provinsi Kepulauan Riau

1.3.3. Ruang Lingkup

Kajian evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau dilakukan di dua kabupaten yaitu Kabupaten Bintan dan Kabupaten Lingga dari setiap kabupaten akan dipilih dua desa sebagai lokasi penelitian. Ruang lingkup kajian ini meliputi :

1. Pada aspek Implementasi Dana Desa akan melihat pada tata kelola dana desa yang dilakukan pemerintah desa yang berdasarkan pada asas transparan, akuntabel, partisipatif, tertib dan disiplin anggaran.
2. Pada aspek evaluasi kebijakan dana desa akan dilihat dari aspek keluaran (*output*) dan dampak (*impact*) dari pengelolaan dan penggunaan dana desa.

1.4. Output

Output dari Kajian evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau :

1. Tersedianya data tata kelola dan penggunaan dana desa tahun 2015, 2016 dan 2017 di desa terpilih.
2. Tersedia data hasil evaluasi dari penggunaan dana desa tahun 2015, 2016 dan 2017 di desa terpilih.
3. Rekomendasi terkait evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau

BAB II

KERANGKA KONSEPTUAL

2.1. Kebijakan Publik

Menurut Dunn secara etimologis istilah kebijakan (*policy*) berasal dari bahasa Yunan, Sansekerta dan Latin. Akar kata dalam bahasa Yunani dan Sansekerta *polis* (negara-kota) dan *pur* (kota) yang dikembangkan dalam bahasa Latin menjadi *politia* (negara) dan akhirnya dalam bahasa Inggris *policie*, yang berarti menangani masalah-masalah publik atau administrasi pemerintahan⁸.

Kebijakan adalah keputusan pemerintah yang bersifat umum dan berlaku untuk seluruh anggota masyarakat⁹. Ahli lain Anderson dalam Nugroho mendefinisikan kebijakan sebagai “*A relative stable, purposive course of action followed by an actor or set of actor in dealing with a problem or matter of concern.*” Jadi kebijakan merupakan arah tindakan yang mempunyai maksud yang ditetapkan oleh seorang aktor atau sejumlah aktor dalam mengatasi suatu masalah atau persoalan¹⁰.

⁸ Lihat Dalam Dunn, William N. 2003. *Analisis Kebijaksanaan Publik*. Yogyakarta: Hanindita

⁹ Syafarudin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Pt. Rineka Cipta

¹⁰ Nugroho, Riant 2004, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta

Friedrich dalam Agustino mengatakan kebijakan adalah serangkaian tindakan atau kegiatan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok, atau pemerintah, dalam suatu lingkungan tertentu dimana terdapat hambatan-hambatan atau kesulitan-kesulitan dan kemungkinan-kemungkinan dimana kebijakan itu diusulkan agar berguna dalam mengatasinya untuk mencapai tujuan yang dimaksud¹¹.

Dari beberapa definisi ini dapat disimpulkan bahwa kebijakan terdiri dari pernyataan tentang sasaran dan satu atau lebih pedoman yang luas untuk mencapai sasaran tersebut sehingga dapat dicapai yang dilaksanakan bersama dan memberikan kerangka kerja bagi pelaksanaan program.

Sedangkan kebijakan publik menurut Dye didefinisikan sebagai *"Whatever governments chooses to do or not to do"*. Kebijakan publik adalah apa yang pemerintah pilih untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu. Dari pendapat ini dapat dipahami sesungguhnya pemerintah memiliki kewenangan untuk melakukan pilihan terhadap kebijakan mana yang akan dilakukan atau tidak untuk menyelesaikan permasalahan yang di hadapi.

Menurut Syafarudin kebijakan publik adalah kebijakan pemerintah yang dengan kewenangannya dapat memaksa masyarakat mematuhi. Berdasarkan pendapat diatas dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah hasil pengambilan keputusan oleh manajemen puncak baik berupa tujuan, prinsip, maupun aturan yang berkaitan dengan hal-hal strategis untuk mengarahkan

¹¹ Agustino, Leo. 2006. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung : Cv Alfabetha

manajer dan personel dalam menentukan masa depan organisasi yang berimplikasi bagi kehidupan masyarakat¹².

Suatu kebijakan publik yang telah diterima dan disahkan (*adapted*) tidaklah akan ada artinya apabila tidak dilaksanakan. Untuk itu implementasi kebijakan publik haruslah berhasil, malahan tidak hanya implementasinya saja yang berhasil, akan tetapi tujuan (*goal*) yang terkandung dalam kebijakan publik itu haruslah tercapai yaitu terpenuhinya kepentingan masyarakat (*public inters*). Kebijakan publik adalah sebagai kebijakan yang dibuat oleh badan-badan pemerintah dan para aktor politik yang bertujuan untuk menyelesaikan masalah publik.

Dari pendapat di atas dijelaskan bahwa kebijakan publik mencakup sesuatu yang tidak dilakukan oleh pemerintah disamping yang dilakukan oleh pemerintah. Ketika pemerintah menghadapi suatu masalah publik, suatu kebijakan harus dilakukan dan apakah manfaat bagi kehidupan bersama harus menjadi pertimbangan yang holistik agar kebijakan tersebut mengandung manfaat yang besar bagi warganya dan berdampak kecil dan sebaiknya tidak menimbulkan persoalan yang merugikan, walaupun demikian pasti ada yang diuntungkan dan ada yang dirugikan, disinilah letaknya pemerintah harus bijaksana dalam menetapkan suatu kebijakan. Suatu kebijakan yang telah diterima dan disahkan tidaklah akan ada artinya apabila tidak dilaksanakan.

Dari pengertian kebijakan publik yang diuraikan diatas dapat disimpulkan bahwa :

¹² *Op.Cit*, Syafarudin. 2008

- a. Kebijakan publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;
- b. Kebijakan publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- c. Kebijakan publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat

Pada kajian ini yang menjadi fokus kebijakan publiknya adalah dana desa yang merupakan amanat dari Undang-undang No 6 tahun 2014 tentang Desa. Lokus kajiannya berada di Provinsi Kepulauan Riau.

2.2. Implementasi Kebijakan

2.2.1. Konsep Implementasi Kebijakan

Secara umum istilah implementasi dalam kamus Bahasa Indonesia berarti pelaksanaan atau penerapan yang ditulis Poerwadarminta istilah implementasi biasanya dikaitkan dengan suatu kegiatan yang dilaksanakan untuk mencapai tujuan tertentu. Dalam kamus lain yang diterbitkan oleh *Reality Publisher* implementasi berarti penerapan atau pelaksanaan.

Dalam kamus *Webster* implementasi diartikan *to implemet* (mengimplementasikan) berarti *to provide the means for carrying out* menyediakan sarana untuk melaksanakan sesuatu), *to give practical effect to* (menimbulkan dampak.akibat terhadap sesuatu). Jika pandangan ini diikuti menurut Solichin Abdul Wahab (2005;64) maka implementasi kebijakan dapat dipandang sebagai suatu proses melaksanakan keputusan kebijaksanaan (biasanya

dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan pengadilan, perintah eksekutif atau dekrit presiden).

Secara konsep menurut Ripley dan Franklin (dalam Winarno, 2007:145) implementasi adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata. Sedangkan Implementasi kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya¹³. Pendapat lain mengatakan implementasi kebijakan merupakan suatu upaya untuk mencapai tujuan-tujuan tertentu dengan sarana-sarana tertentu dan dalam urutan waktu tertentu¹⁴.

Pengertian yang sangat sederhana tentang implementasi adalah sebagaimana yang diungkapkan oleh Charles O. Jones (1991), dimana implementasi diartikan sebagai "*getting the job done*" dan "*doing it*". Tetapi dibalik kesederhanaan rumusan yang demikian berarti bahwa implementasi kebijakan merupakan suatu proses kebijakan yang dapat dilakukan dengan mudah. Namun pelaksanaannya, menurut Jonse, menuntut adanya syarat yang antara lain: adanya orang atau pelaksana, uang dan kemampuan organisasi atau yang sering disebut dengan *resources*, lebih lanjut Jones merumuskan batasan implementasi sebagai proses penerimaan sumber daya tambahan, sehingga dapat mempertimbangkan apa yang harus dilakukan

¹³ Nugroho, Riant 2004, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta, Hal 158

¹⁴ Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika, Hal 137

Van Meter dan Van Horn mendefinisikan implementasi kebijakan publik sebagai : ”tindakan-tindakan yang dilakukan oleh organisasi publik yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan sebelumnya. Tindakan-tindakan ini mencakup usaha-usaha untuk mengubah keputusan-keputusan menjadi tindakan-tindakan operasional dalam kurun waktu tertentu maupun dalam rangka melanjutkan usaha-usaha untuk mencapai perubahan-perubahan besar dan kecil yang ditetapkan oleh keputusan-keputusan kebijakan”¹⁵.

Selanjutnya Mazmanian dan Sabatier menjelaskan lebih lanjut tentang konsep implementasi kebijakan sebagaimana berikut : “memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah program dinyatakan berlaku atau dirumuskan merupakan fokus perhatian implementasi kebijakan, yaitu kejadian-kejadian atau kegiatan yang timbul setelah disahkannya pedoman-pedoman kebijakan negara, yaitu mencakup baik usaha-usaha untuk mengadminstrasikannya maupun untuk menimbulkan akibat/dampak nyata pada masyarakat atau kejadian-kejadian”¹⁶.

Dalam implementasi kebijakan menurut Syukur ada tiga unsur penting yang sangat berperan yaitu : *pertama*, adanya program atau kebijakan yang dilaksanakan, *kedua*, target group yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program, perubahan atau peningkatan dan *ketiga*, unsur pelaksanaan (*implementor*) baik organisasi atau perorangan untuk bertanggung jawab dalam memperoleh pelaksanaan dan

¹⁵ Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik Teori Dan Proses*, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta

¹⁶ Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta, Hal 65

pengawasan dari proses implementasi tersebut. Implementasi kebijakan adalah suatu efektivitas atau kegiatan dalam rangka mewujudkan atau merealisasikan kebijakan yang telah ditetapkan sebelumnya, yang dilakukan oleh organisasi birokrasi pemerintahan atau badan pelaksanaan lain melalui proses administrasi dan manajemen dengan memanfaatkan segala sumber daya yang tersedia untuk mencapai tujuan tertentu (dalam Winarno 2007:160).

Berdasarkan pada pendapat tersebut di atas, nampak bahwa 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 group, 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.

Banyak model dalam proses implementasi kebijakan yang dapat digunakan. Van Meter dan Horn¹⁷, mengajukan model mengenai proses implementasi kebijakan (*a model of the policy implementation process*). Dalam model implementasi kebijakan ini terdapat enam variabel yang membentuk hubungan antara kebijakan dengan pelaksanaan. Van Meter dan Van Horn dalam teorinya ini beranjak dari argumen bahwa perbedaan-perbedaan dalam proses implementasi akan dipengaruhi oleh sifat kebijakan yang akan dilaksanakan. Selanjutnya mereka menawarkan suatu pendekatan yang mencoba untuk menghubungkan antara isu kebijakan dengan implementasi dan suatu model

¹⁷ Samodra Wibawa, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta

konseptual yang menghubungkan dengan prestasi kerja (performance). Kedua ahli ini menegaskan pula pendiriannya bahwa perubahan, kontrol dan kepatuhan bertindak merupakan konsep-konsep penting dalam prosedur implementasi.

Dengan memanfaatkan model-model tersebut, maka permasalahan yang perlu dikaji dalam hubungan ini adalah hambatan-hambatan apakah yang terjadi dalam mengenalkan perubahan dalam organisasi? Seberapa jauhkan tingkat efektifitas mekanisme-mekanisme kontrol pada setiap jenjang struktur? (Masalah ini menyangkut kekuasaan dari pihak yang paling rendah tingkatannya dalam organisasi yang bersangkutan). Seberapa petingkah rasa keterikatan masing-masing orang dalam organisasi? (Hal ini menyangkut masalah kepatuhan). Atas dasar pandangan seperti itu, Van Meter dan Van Horn kemudian berusaha untuk membuat tipologi kebijakan menurut :

- a. Jumlah masing-masing perubahan yang akan dihasilkan
- b. Jangkauan atau lingkup kesepakatan terhadap tujuan diantara pihak-pihak yang terlibat dalam proses implementasi.

Hal ini dikemukakan berdasarkan pada kenyataan bahwa proses implementasi ini akan dipengaruhi oleh dimensi-dimensi kebijakan semacam itu. Dalam artian bahwa implementasi kebanyakan akan berhasil apabila perubahan yang dikehendaki relatif sedikit, sementara kesepakatan terhadap tujuan, terutama dari mereka yang mengoperasikan program di lapangan, relatif tinggi.

Standar dan tujuan kebijakan mempunyai pengaruh tidak langsung terhadap pelaksanaan atau penyelenggaraan kebijakan. Disamping itu standar dan tujuan kebijakan juga berpengaruh tidak langsung terhadap disposisi

para pelaksana melalui aktivitas komunikasi antar organisasi. Jelasnya respon para pelaksana terhadap suatu kebijakan didasarkan pada persepsi dan interpretasi mereka terhadap tujuan kebijakan tersebut. Walaupun demikian, hal ini bukan berarti bahwa komunikasi yang baik akan menyeimbangkan disposisi yang baik atau positif diantara para pelaksana. Standard dan tujuan juga mempunyai dampak yang tidak langsung terhadap disposisi para pelaksana melalui aktivitas penguatan atau pengabsahan. Dalam hal ini para atasan dapat meneruskan hubungan para pelaksana dengan organisasi lain.

Hubungan antar sumber daya (*resources*) dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah organisasi tertentu dapat dikemukakan bahwa tersedianya dana dan sumber lain dapat menimbulkan tuntutan dari warga masyarakat swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir untuk ikut berperan dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu kebijakan. Jelasnya prospek keuntungan pada suatu program kebijakan dapat menyebabkan kelompok lain untuk berperan serta secara maksimal dalam melaksanakan dan mensukseskan suatu program kebijakan.

Bagaimanapun juga dengan terbatasnya sumber daya yang tersedia, masyarakat suatu negara secara individual dan kelompok kepentingan yang terorganisir akan memilih untuk menolak suatu kebijakan karena keuntungan yang diperolehnya lebih kecil bila dibandingkan dengan biaya operasional. Demikian juga dengan kondisi sosial, ekonomi dan politik dalam batas wilayah tertentu, mempengaruhi karakter-karakter agen-agen pihak pelaksana, disposisi para pelaksana dan penyelenggaraan atau pelaksanaan kebijakan itu sendiri.

Kondisi lingkungan diatas mempunyai efek penting terhadap kemauan dan kapasitas untuk mendukung struktur birokrasi yang telah mapan, kualitas, dan keadaan agen pelaksana (implementor). Kondisi lapangan ini juga mempengaruhi disposisi implementor. Suatu program kebijakan akan didukung dan digerakkan oleh para warga pihak swasta, kelompok kepentingan yang terorganisir, hanya jika para implementor mau menerima tujuan, standars dan sasaran kebijakan tersebut. Sebaliknya suatu kebijakan tidak akan mendapat dukungan, jika kebijakan tersebut tidak memberikan keuntungan kepada mereka.

Disamping itu karakteristik para agen implementor dapat mempengaruhi disposisi mereka. Sifat jaringan komunikasi, derajat kontrol secara berjenjang dan tipe kepemimpinan dapat mempengaruhi identifikasi individual terhadap tujuan dan sasaran organisasi, dalam mana implelementasi kebijakan yang efektif sangat tergantung kepada orientasi dari para agen/kantor implementor kebijakan. Dari uraian diatas, dapat dipahami bahwa keberhasilan implelementasi kebijakan sangat dipengaruhi oleh bernagai variabel atau faktor yang pada gilirannya akan mempengaruhi keberhasilan implementasi kebijakan itu sendiri

2.2.2. Tahap Implementasi Kebijakan

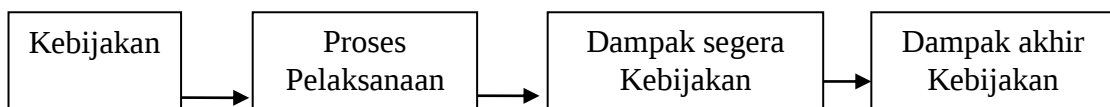
Untuk mengefektifkan implementasi kebijakan yang ditetapkan, maka diperlukan adanya tahap-tahap implementasi kebijakan. M. Irfan Islamy (1997, 102-106) membagi tahap implementasi dalam dua bentuk, yaitu :

- a. Bersifat *self-executing*, yang berarti bahwa dengan dirumuskannya dan disahkannya suatu kebijakan maka kebijakan tersebut akan

terimplementasikan dengan sendirinya, misalnya pengakuan suatu negara terhadap kedaulatan negara lain.

- b. Bersifat *non self-executing* yang berarti bahwa suatu kebijakan publik perlu diwujudkan dan dilaksanakan oleh berbagai pihak supaya tujuan pembuatan kebijakan tercapai.

Bambang Sunggono mengatakan proses implementasi kebijakan publik baru dapat dimulai apabila tujuan-tujuan kebijakan publik telah ditetapkan, program-program telah dibuat, dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan tersebut. Suatu proses implementasi dapat digambarkan secara sistematis seperti berikut ini :



Sumber : Bambang Sunggono (1994 : 139)

Dari skema diatas terlihat bahwa proses implementasi dimulai dengan suatu kebijakan yang harus dilaksanakan. Hasil proses implementasi terdiri dari hasil kebijakan yang segera atau disebut sebagai “*policy performance*”. Secara konkrit antara lain dapat kita lihat jumlah dan isi barang dan jasa yang dihasilkan pemerintah dalam jangka waktu tertentu untuk menaikkan taraf kesejahteraan warga masyarakat, misalnya. Perubahan dalam taraf kesejahteraan warga masyarakat dapat dianggap sebagai hasil akhir kebijakan yang disebut juga sebagai “*policy outcome*” atau “*policy impact*”. Dengan sendirinya di dalam hasil akhir kebijakan termasuk juga hasil-hasil sampingan disamping “*policy performance*” yang diperoleh.

Ahli lain, Brian W. Hogwood dan Lewis A. Gunn (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991, 36) mengemukakan sejumlah tahap implementasi sebagai berikut :

- Tahap I : Terdiri atas kegiatan-kegiatan :
 - a. Menggambarkan rencana suatu program dengan penetapan tujuan secara jelas ;
 - b. Menentukan standar pelaksanaan ;
 - c. Menentukan biaya yang akan digunakan beserta waktu pelaksanaan.
- Tahap II : Merupakan pelaksanaan program dengan mendayagunakan struktur staf, sumber daya, prosedur, biaya serta metode ;
- Tahap III : Merupakan kegiatan-kegiatan :
 - a. Menentukan jadwal ;
 - b. Melakukan pemantauan ;
 - c. Mengadakan pengawasan untuk menjamin kelancaran pelaksanaan program. Dengan demikian jika terdapat penyimpangan atau pelanggaran dapat diambil tindakan yang sesuai, dengan segera.

Jadi implementasi kebijakan akan selalu berkaitan dengan perencanaan penetapan waktu dan pengawasan, sedangkan menurut Mazmanian dan Sabatier (dalam Solichin Abdul Wahab, 1991) Mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami apa yang senyatanya terjadi sesudah suatu program diberlakukan atau dirumuskan. Yakni peristiwa-peristiwa dan kegiatan-kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan baik yang menyangkut usaha-usaha untuk mengadministrasi maupun usaha untuk memberikan dampak tertentu pada masyarakat. Hal ini tidak saja mempengaruhi

perilaku lembaga-lembaga yang bertanggung jawab atas sasaran (target grup) tetapi juga memperhatikan berbagai kekuatan politik, ekonomi, sosial yang berpengaruh pada implelementasi kebijakan negara.

2.2.3. Faktor Pendukung Implementasi Kebijakan

Implementasi kebijakan bila dipandang dalam pengertian yang luas, merupakan alat administrasi hukum dimana berbagai aktor, organisasi, prosedur, dan teknik yang bekerja bersama-sama untuk menjalankan kebijakan guna meraih dampak atau tujuan yang diinginkan (Budi Winarno, 2002:102).

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

1. Komunikasi.

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

Faktor kedua yang mendukung implementasi kebijakan adalah kejelasan, yaitu bahwa petunjuk-petunjuk pelaksanaan kebijakan tidak hanya harus diterima oleh para pelaksana kebijakan, tetapi komunikasi tersebut harus jelas. Faktor ketiga yang mendukung implementasi kebijakan adalah konsistensi, yaitu jika

implementasi kebijakan ingin berlangsung efektif, maka perintah-perintah pelaksanaan harus konsisten dan jelas.

2. Sumber-sumber.

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

3. Kecenderungan-kecenderungan atau tingkah laku-tingkah laku.

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

3. Struktur birokrasi.

Birokrasi merupakan salah satu badan yang paling sering bahkan secara keseluruhan menjadi pelaksana kebijakan, baik itu struktur pemerintah dan juga organisasi-organisasi swasta (Budi Winarno,2002 : 126-151).

Menurut teori proses implementasi kebijakan menurut Van Meter dan Horn, faktor-faktor yang mendukung implementasi kebijakan, yaitu :

1. Ukuran-ukuran dan tujuan kebijakan.

Dalam implementasi, tujuan-tujuan dan sasaran-sasaran suatu program yang akan dilaksanakan harus diidentifikasi dan diukur karena implementasi

tidak dapat berhasil atau mengalami kegagalan bila tujuan-tujuan itu tidak dipertimbangkan.

2. Sumber-sumber kebijakan.

Sumber-sumber yang dimaksud adalah mencakup dana atau perangsang (*incentive*) lain yang mendorong dan memperlancar implementasi yang efektif.

3. Komunikasi antar organisasi dan kegiatan-kegiatan pelaksanaan.

Implementasi dapat berjalan efektif bila disertai dengan ketepatan komunikasi antar para pelaksana.

4. Karakteristik badan-badan pelaksana.

Karakteristik badan-badan pelaksana erat kaitannya dengan struktur birokrasi. Struktur birokrasi yang baik akan mempengaruhi keberhasilan suatu implementasi kebijakan.

5. Kondisi ekonomi, sosial dan politik.

Kondisi ekonomi, sosial dan politik dapat mempengaruhi badan-badan pelaksana dalam pencapaian implementasi kebijakan.

6. Kecenderungan para pelaksana (*implementors*).

Intensitas kecenderungan-kecenderungan dari para pelaksana kebijakan akan mempengaruhi keberhasilan pencapaian kebijakan (Budi Winarno, 2002:110).

2.2.4. Faktor Penghambat Implementasi Kebijakan

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

1. Isi kebijakan.

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

2. Informasi.

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

3. Dukungan.

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

4. Pembagian potensi.

Sebab musabab yang berkaitan dengan gagalnya implementasi suatu kebijakan publik juga ditentukan aspek pembagian potensi diantara para pelaku

yang terlibat dalam implementasi. Dalam hal ini berkaitan dengan diferensiasi tugas dan wewenang organisasi pelaksana. Struktur organisasi pelaksanaan dapat menimbulkan masalah-masalah apabila pembagian wewenang dan tanggung jawab kurang disesuaikan dengan pembagian tugas atau ditandai oleh adanya pembatasan-pembatasan yang kurang jelas (Bambang Sunggono, 1994 : 149-153).

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

2.3. Tata Kelola Dana Desa

Berangkat dari penjelasan tentang konsep kebijakan publik dan implementasi kebijakan yang telah diuraikan diatas. Maka fokus kajian ini terkait dengan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau akan dilihat dari tata kelola dana desa yang dilakukan pemerintah desa

Asas Pengelolaan Keuangan Desa dikelola berdasarkan praktik-praktik pemerintahan yang baik. Asas-asas Pengelolaan Keuangan Desa sebagaimana tertuang dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 yaitu transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dengan uraian sebagai berikut:

1. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa. Asas yang membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan;
2. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa harus dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundangundangan;
3. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;
4. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

Dari asas yang digunakan dalam pengelolaan keuangan desa ini merujuk pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Banyak lembaga yang membuat indikator dari tata pemerintahan yang baik. UNDP merekomendasikan beberapa karakteristik governance, yaitu legitimasi politik, kerjasama dengan institusi masyarakat sipil, kebebasan berasosiasi dan berpartisipasi, akuntabilitas birokratis dan keuangan (financial), manajemen sektor

publik yang efisien, kebebasan informasi dan ekspresi, sistem yudisial yang adil dan dapat dipercaya¹⁸.

World Bank mengungkapkan sejumlah karakteristik good governance adalah masyarakat sipil yang kuat dan partisipatoris, terbuka, pembuatan kebijakan yang dapat diprediksi, eksekutif yang bertanggung jawab, birokrasi yang profesional dan aturan hukum. Masyarakat Transparansi Indonesia menyebutkan sejumlah indikator seperti : transparansi, akuntabilitas, kewajaran dan kesetaraan, serta kesinambungan. Asian Development Bank sendiri menegaskan adanya konsensus umum bahwa good governance dilandasi oleh 4 pilar yaitu (1) *accountability*, (2) *transparency*, (3) *predictability*, dan (4) *participation*.

Jelas bahwa jumlah komponen atau pun prinsip yang melandasi tata pemerintahan yang baik sangat bervariasi dari satu institusi ke institusi lain, dari satu pakar ke pakar lainnya. Namun paling tidak ada sejumlah prinsip yang dianggap sebagai prinsip-prinsip utama yang melandasi good governance, yaitu (1) Akuntabilitas, (2) Transparansi, dan (3) Partisipasi Masyarakat.

2.4. Evaluasi Kebijakan Publik

Arikunto (2010:1) memandang bahwa evaluasi sebagai proses penentuan hasil yang dicapai beberapa kegiatan yang direncanakan untuk mendukung pencapaian tujuan. Stutflebeam dalam Arikunto (2010:2) mengatakan bahwa

¹⁸ Loina Lalolo Krina P., Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta - Agustus 2003

evaluasi adalah penggambaran proses, mencari dan memberikan informasi yang berguna bagi para pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan

Tangkilisan (2003:126) mengungkapkan bahwa : “Evaluasi ditujukan untuk melihat sebagian-sebagian kegagalan suatu kebijakan dan untuk mengetahui apakah kebijakan yang telah dirumuskan dan dilaksanakan dapat menghasilkan dampak yang diinginkan.

Evaluasi kebijakan merupakan salah satu tahapan penting dalam siklus kebijakan. Pada umumnya evaluasi kebijakan dilakukan setelah kebijakan publik tersebut diimplementasikan. Ini tentunya dalam rangka menguji tingkat kegagalan dan keberhasilan, keefektifan dan keefisienannya.

Menurut Dunn (2003:601) menyatakan bahwa evaluasi memberi sumbangan pada klarifikasi dan kritik terhadap nilai-nilai yang mendasari pemilihan tujuan dan target. Pada dasarnya nilai juga dapat dikritik dengan menanyakan secara sistematis kepantasan tujuan dan target dalam hubungan dengan masalah yang dituju. Evaluasi kebijakan adalah proses untuk menilai seberapa jauh suatu kebijakan membuahkan hasil, yaitu membandingkan antara hasil yang diperoleh dengan tujuan atau target kebijakan yang ditentukan.

Abdul Wahab (1990;47-48) mengatakan evaluasi kebijakan penting dilakukan karena pada dasarnya setiap kebijakan negara (*public policy*) mengandung resiko untuk mengalami kegagalan. Sebuah kebijakan publik tidak bisa di lepas begitu saja, kebijakan harus di awasi dan salah satu mekanisme pengawasan tersebut disebut sebagai evaluasi kebijakan demikian pendapat Riant Nugroho (2004:183) tentang pentingnya evaluasi kebijakan.

Pendapat lain yang memandang pentingnya evaluasi kebijakan disampaikan oleh Hogwood dan Gunn (1986). Ahli ini mengatakan penyebab dari kegagalan suatu kebijakan (*policy failure*) dapat dibagi menjadi 2 katagori, yaitu : (1) karena “*non implementation*” (*tidak terimplementasi*), dan (2) karena “*unsuccessful*” (*implementasi yang tidak berhasil*).

Secara teoritis menurut Abdul Wahab (1997 : 62) kebijakan yang memiliki resiko untuk gagal disebabkan oleh faktor-faktor diantaranya : pelaksanaannya jelek (*bad execution*), kebijakannya sendiri itu memang jelek (*bad policy*) atau kebijakan itu sendiri yang bernasib kurang baik (*bad luck*).

Samodra Wibawa dalam Nugroho (2004:186-187) mengatakan evaluasi kebijakan publik memiliki empat fungsi :

1. Eksplanasi

Melalui evaluasi dapat dipotret realitas pelaksanaan program dan dapat dibuat suatu generalisasi tentang pola-pola hubungan anatar berbagai dimensi realitas yang diamatinya. Pada evaluasi ini evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi dan faktor mendukung keberhasilan dan kegagalan kebijakan.

2. Kepatuhan

Pada evaluasi ini dapat diketahui apakah tindakan yang dilakukan oleh para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya sesuai dengan standar dan prosedur yang ditetapkan oleh kebijakan.

3. Audit

Melalui evaluasi ini dapat diketahui apakah *output* benar-benar sampai ke tangan kelompok sasaran kebijakan atau justru ada kebocoran atau penyimpangan

4. Akunting

Dengan evaluasi dapat diketahui apa akibat sosial ekonomi dari kebijakan tersebut.

Secara spesifik Dunn mengembangkan tiga pendekatan evaluasi implemetasi kebijakan yaitu evaluasi semu, evaluasi formal dan evaluasi keputusan teoritis. Secara jelas pendekatan tersebut dapat dilihat pada tabel 2.1 berikut :

Tabel 2.1
Pendekatan-pendekatan dalam Kebijakan Versi Dunn

Pendekatan	Tujuan	Asumsi	Bentuk-Bentuk Utama	Teknik
Evaluasi semu	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi valid tentang hasil kebijakan	Ukuran manfaat atau nilai terbukti dengan sendirinya atau tidak kontroversi	Ekprimntasi sosial, akuntansi sistem sosial, pemeriksaan sosial, sistesis riset dan praktek	Sajian grafik, tampilan tabel, angka indek, analisis seri waktu terinterupsi, analisis seri terkontrol, analisis diskontiyu regresi
Evaluasi Formal	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang terpercaya dan valid tentang hasil kebijakan secara formal diumumkan sebagai tujuan program kebijakan	Tujuan dan saran dari pengambil kebijakan dan administrator yang secara resmi diumumkan merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	Evaluasi perkembangan ,evaluasi eksprimental, evaluasi proses retrospektif (<i>ex post</i>)evaluasi hasil retrospektif	Pemetaan sasaran, klarifikasi nilai, kritik nilai, pemetaan hambatan, analisis dampak-dampak silang <i>discounting</i>
Evaluasi Keputusan teoritis	Menggunakan metode deskriptif untuk menghasilkan informasi yang	Tujuan dan sasaran dari berbagai pelaku yang diumumkan secara	Penilaian tentang dapat tidaknya dievaluasi analisis utilitas multi	<i>Brainstorming</i> analisis argumentasi Delphi kebijakan

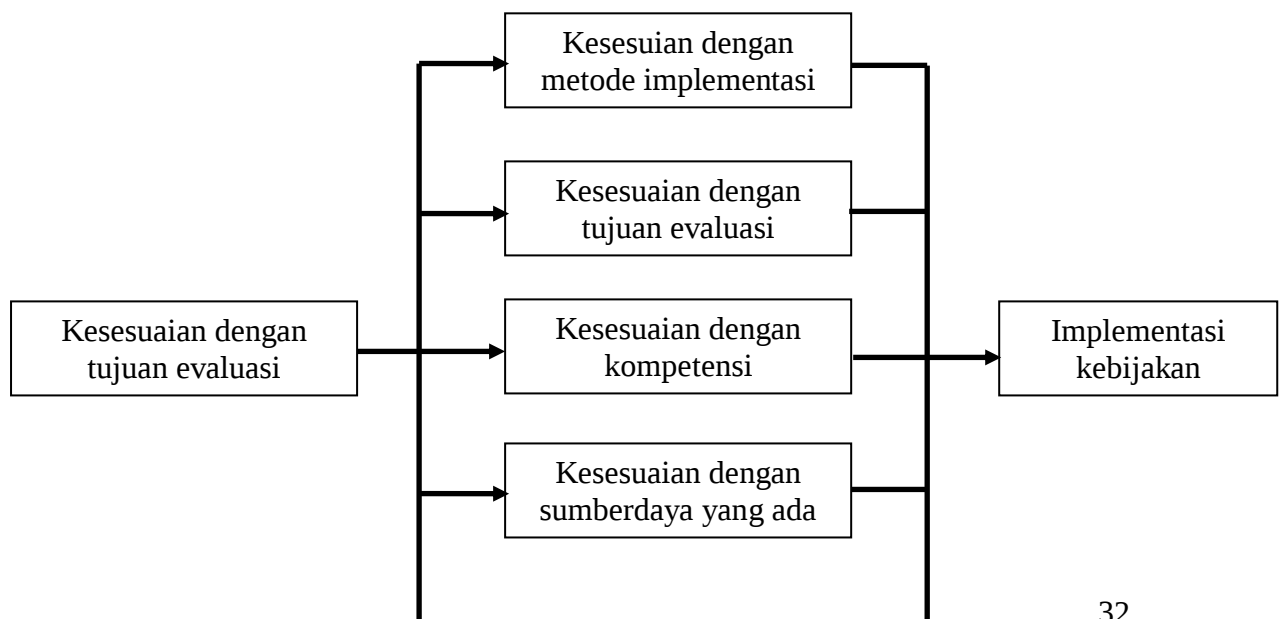
	terpercaya dan valid mengenai hasil kebijakan secara eksplisit diinginkan oleh berbagai pelaku kebijakan	formal ataupun diam-diam merupakan ukuran yang tepat dari manfaat atau nilai	atribut	analisis survei pemakai
--	--	--	---------	-------------------------

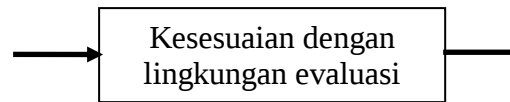
Sumber ; dalam Riant Nugroho hal 196

Edwar A Suchman dalam Nugroho (2004:199) secara praktis ada enam langkah dalam melakukan evaluasi kebijakan :

1. Mengidentifikasi tujuan program yang akan dievaluasi
2. Analisis terhadap masalah
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan
4. Pengukuran terhadap tingkat perubahan yang terjadi
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab yang lain
6. Beberapa indikator untuk mentukan keberadaan suatu dampak

Dari berbagai petunjuk praktis tentang evaluasi implementasi kebijakan publik Nugroho (2004:201) membuat ringkasan secara sederhana seperti yang terlihat pada gambar 2.1. berikut :





Gambar 2.1. Petunjuk Praktis Evaluasi Implementasi Kebijakan Publik

Sumber : dalam Riant Nugroho hal 201

Keterangan :

1. Evaluatur harus menyesuaikan alat ukurnya dengan model atau metode implementasi kebijakan.
2. Evaluatur harus menyesuaikan evaluasinya dengan tujuan dari evaluasi yang di bebaskan kepadanya.
3. Evaluatur harus menyesuaikan diri evaluasinya dengan kompetensi keilmuan dan metodologis yang dimilikinya.
4. Evaluatur harus menyesuaikan diri dengan sumber daya yang dimilikinya.
5. Evaluatur harus menyesuaikan diri dengan lingkungan evaluasi.

Anderson mengungkapkan bahwa secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Sedangkan menurut Lester dan Steward evaluasi dapat dibedakan kedalam dua tugas yang berbeda. Pertama, menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarannya. Kedua, menilai keberhasilan atau kegagalan suatu kebijakan berdasarkan standard atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya¹⁹.

Banyak pendekatan dan metode evaluasi kebijakan, Menurut Patton dan

¹⁹ Dalam Winarno, Budi, 2008. *Kebijakan Publik Teori dan Proses Edisi Revisi*, Jakarta: Medpress, hal 226

ada 6 pendekatan dasar terhadap evaluasi kebijakan atau program²⁰. Pertama, perbandingan pra-dan-pasca implementasi kebijakan atau program (*before-and-after comparisons*). Pendekatan ini mencoba membandingkan kondisi (penduduk atau lokasi) sebelum kebijakan atau program diimplementasikan dengan setelah kebijakan atau program diimplementasikan. Asumsi dari pendekatan ini adalah bahwa setiap perbedaan antara data sebelum dan setelah kebijakan atau program diimplementasikan merupakan hasil (*outcomes*) dari kebijakan atau program tersebut.

Kedua, perbandingan antara dengan-dan-tanpa kebijakan atau program (*with-and-without comparisons*). Pendekatan ini merupakan modifikasi dari pendekatan pertama dengan memasukan perbandingan kriteria yang relevan di lokasi dengan program dibandingkan dengan lokasi tanpa program, keduanya sebelum dan sesudah implementasi.

Ketiga, perbandingan antara hasil nyata dengan kinerja yang direncanakan (*Actual-versus-Planned Performance Comparisons*). Pendekatan ini membandingkan data pasca-program yang nyata atau aktual dengan target yang ditetapkan sebelumnya, biasanya sebelum program diimplementasikan. Evaluator menetapkan tujuan dan target spesifik sebagai kriteria evaluasi untuk periode waktu tertentu, dan mengumpulkan data tentang kinerja yang nyata terjadi. Akhirnya, evaluator membandingkan kinerja aktual dengan target kinerja, dan mencoba mencari penjelasan yang tepat atas perbedaan yang diakibatkan oleh faktor-faktor program maupun non-program.

²⁰ Lihat Dalam Evaluasi Kebijakan Reformasi Birokrasi, Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorial Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) 2013, Hal 20-25

Keempat, model eksperimental atau yang dikontrol (*Experimental or Controlled Model*). Kelima, model setengah-eksperimental (*Quasi-Experimental Models*). Model ini sangat bermanfaat bila eksperimen yang sesungguhnya tidak dapat dilaksanakan baik disebabkan karena tidak dapat memilih orang untuk kelompok perlakuan dan kontrol, tidak dapat mengontrol administrasi program atau kebijakan, atau karena adanya pembatasan kebijakan terhadap kelompok perlakuan atau karena program tidak diarahkan pada level individual. Salah satu rancangan evaluasi setengah-eksperimental yang sering dipergunakan adalah rancangan evaluasi rangkaian-waktu terputus (*interrupted time-series evaluation design*) yang meliputi komparasi dari kelompok perlakuan beberapa kali baik sebelum maupun sesudah kebijakan atau program diimplementasikan. Data hasil rancangan ini diuji untuk menentukan apakah kebijakan atau program memiliki dampak atau tidak terhadap sasaran.

Keenam, pendekatan evaluasi yang berorientasi pada biaya (*Cost Oriented Evaluation Approach*). Pendekatan ini mencoba menilai kebijakan atau program dengan cara membandingkan biaya untuk sumberdaya masukan dengan kriteria tertentu. Ada 2 metoda utama dari pendekatan yaitu *Cost-Benefit Analysis* dan *Effectiveness Analysis*.

Pendapat lain mengenai evaluasi disampaikan oleh Arikunto dan Cepi²¹ bahwa evaluasi adalah kegiatan untuk mengumpulkan informasi tentang bekerjanya sesuatu, yang selanjutnya informasi tersebut digunakan untuk menentukan alternatif yang tepat dalam mengambil sebuah keputusan. Fungsi

²¹ Arikunto, Suharsimi,dkk., 2008. *Evaluasi Program Pendidikan*, Jakarta: Bumi Aksara, hal 2

utama evaluasi dalam hal ini adalah menyediakan informasi-informasi yang berguna bagi pihak *decision maker* untuk menentukan kebijakan yang akan diambil berdasarkan evaluasi yang telah dilakukan. Stufflebeam dalam Arikunto²², menyatakan bahwa evaluasi adalah proses penggambaran, pencarian dan pemberian informasi yang bermanfaat bagi pengambil keputusan dalam menentukan alternatif keputusan. Indikator-indikator evaluasi menurut Stufflebeam yaitu:

- a. *Context Evaluation* (Evaluasi Konteks), yang meliputi latar belakang dan tujuan program rumah susun.
- b. *Input Evaluation* (Evaluasi Masukan), meliputi anggaran, pengelola/penyelenggara rumah susun, sarana prasarana dan lokasi rumah susun.
- c. *Proces Evaluation* (Evaluasi Proses), meliputi implementasi pelaksanaan rumah susun, sasaran program rumah susun, hambatan-hambatan dalam pelaksanaan program rumah susun.
- d. *Product Evaluation* (Evaluasi Produk/Hasil), meliputi dampak dan pencapaian hasil dari program rumah susun dalam pelaksanaannya

Sedangkan menurut Dunn ada 6 kriteria dalam menentukan evaluasi yaitu²³:

- a. Efektifitas, berkenaan dengan apakah hasil yang diinginkan telah dicapai.

²² *Ibid* hal 1

²³ Dunn, William N, 2003. *Pengantar Analisis Kebijakan Publik Edisi Kedua*, Yogyakarta: Gajah Mada University Press, hal 610

- b. Efisiensi, berkenaan dengan jumlah usaha yang diperlukan untuk menghasilkan tingkat efektifitas yang dikehendaki.
- c. Kecukupan, berkenaan dengan seberapa jauh suatu tingkat efektifitas memuaskan kebutuhan, nilai, atau kesempatan yang menumbuhkan adanya masalah.
- d. Perataan, berkenaan dengan pemerataan distribusi manfaat kebijakan.
- e. Responsifitas, berkenaan dengan seberapa jauh suatu kebijakan dapat memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok masyarakat yang menjadi target kebijakan.
- f. Ketepatan, berkenaan dengan hasil/tujuan yang diinginkan benar-benar berguna atau bernilai bagi masyarakat.

Secara lebih aplikatif mekanisme evaluasi sebuah kebijakan pemerintah, bias dibaca dalam Pedoman Pelaksanaan Pemantauan Dan Evaluasi program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri²⁴, yang menguraikan tiga jenis evaluasi yang dapat dilakukan antara lain.

Pertama, evaluasi keluaran (*output*) Dilakukan untuk melihat sejauh mana perubahan kesejahteraan yang terjadi dengan membandingkan kondisi saat ini dari warga miskin dan kelompok sasaran lainnya dengan setelah berjalannya program (tahunan). Kedua, evaluasi dampak (*impact*), pada kasus PNPM Mandiri merencanakan beberapa evaluasi dampak dengan fokus utama pada dampak dalam kaitan dengan penanggulangan kemiskinan, perkembangan modal sosial, tata kelola pemerintahan (*good governance*), dan pengembangan kapasitas

²⁴ Pedoman Pelaksanaan Pemantauan Dan Evaluasi program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM,) Mandiri, PNPM, April 2008

(pemberdayaan). Ketiga, studi khusus/tematik, untuk mempertajam hasil pemantauan dan berbagai evaluasi reguler di atas, sejumlah studi tematik atau studi khusus dengan tema tertentu juga akan dilakukan selama kurun waktu mulai pelaksanaan program (2007) hingga beberapa tahun ke depan.

2.5. Defenisi Konsep

Defenisi konsep dalam kajian ini adalah sebagai berikut :

1. Kebijakan yang dimaksud dalam kajian ini kebijakan tentang dana desa.
2. Implematasi kebijakan yang dimaksud dalam kajian ini adalah pelaksanaan atau tata kelola serta penggunaan dana desa.
3. Implementasi Kebijakan dana desa dalam kajian ini akan melihat pada tata kelola dana desa yang dilakukan pemerintah desa yang berdasarkan pada asas transparan, akuntabel, partisipatif, tertib dan disiplin anggaran.
4. Transparan yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapat akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan desa.
5. Akuntabel yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan.
6. Partisipatif yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa;

7. Tertib dan disiplin anggaran yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya
8. Evaluasi Kebijakan yang dimaksud dalam kajian ini adalah penilaian dari pelaksanaan kebijakan dana desa di Provinsi Kepulauan Riau.
9. Evaluasi kebijakan dana desa akan dilihat dari aspek keluaran (*output*) dan dampak (*impact*) dari pengelolaan dan penggunaan dana desa.
10. Evaluasi keluaran (*output*) dilakukan untuk melihat sejauh mana perubahan penambahan sarana fisik dasar dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang terjadi setelah pengalokasian dana desa.
11. Kedua, evaluasi dampak (*impact*), untuk melihat dan menganalisa dampak dari Penambahan dan pemanfaatan sarana fisik dasar, pemberdayaan masyarakat yang terjadi setelah pengalokasian dana desa.

BAB III

TINJAUAN KAJIAN TENTANG PEMBANGUNAN DESA

Pada sub bab ini akan dibahas tentang kajian terdahulu yang terkait dengan Pemberdayaan dan Pembangunan Berbasis Masyarakat dan kajian yang membahas tentang dana desa.

3.1. Kajian Tentang Pemberdayaan dan Pembangunan Berbasis Masyarakat

Pertama Studi Kualitatif Dampak PNPM Perdesaan Jawa Timur-Sumatera Barat-Sulawesi Tenggara²⁵. Studi ini dirancang untuk mendapatkan data tentang perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta dampak yang ditimbulkan oleh PNPM Perdesaan dengan cara membanding data 2010 dengan hasil studi baseline yang sudah lakukan pada 2007. Kesimpulan dari hasil studi ini adalah :

- a. Secara umum, PNPM Perdesaan telah dilaksanakan dengan cukup baik, kecuali dalam beberapa hal berikut: 1. Kegiatan sosialisasi dilaksanakan dengan tidak begitu efektif sehingga timbul berbagai macam pemahaman

²⁵ Muhammad Syukri, Sulton Mawardi, Akhmadi, Studi Kualitatif Dampak PNPM Perdesaan Jawa Timur-Sumatera Barat-Sulawesi Tenggara, PNPM Support Facility Jakarta, Indonesia, 2012

tentang PNPM. Misalnya, PNPM dianggap sebagai program umum, bukan program penanggulangan kemiskinan, sehingga orang miskin tidak harus diprioritaskan. 2. Kompetisi untuk memperebutkan proyek PNPM di tingkat kecamatan cenderung tidak berjalan sempurna. di banyak desa, kompetisi disiasati sehingga yang terjadi adalah keputusan untuk membagi rata proyek. 3. Para fasilitator memiliki pemahaman yang tidak sama tentang program sehingga menimbulkan keragaman dalam pelaksanaan program. 4. Banyak fasilitator menganggap beban kerjanya terlalu berat karena terlalu banyak desa/jorong yang menjadi tanggung jawab mereka.

- b. Akibat kurangnya pemahaman pelaku PNPM terhadap pedoman pelaksanaan program, beberapa aspek dalam pelaksanaan program di lapangan ternyata sangat berlawanan dengan semangat penanggulangan kemiskinan. Beberapa aspek itu adalah: 1. tidak secara khusus menentukan pekerja dalam proyek infrastruktur PNPM berasal dari warga miskin, 2. pemotongan upah pekerja pada proyek infrastruktur PNPM dengan alasan swadaya atau lainnya, 3. membatasi akses warga miskin untuk mendapatkan pinjaman SPP dengan menerapkan syarat yang tidak mungkin mereka penuhi, 4. menjadikan realisasi SPP di desa sebagai syarat untuk mendapatkan program open menu.
- c. PNPM Perdesaan dianggap sangat bermanfaat oleh masyarakat, terutama untuk penyediaan infrastruktur di perdesaan. Hampir semua proyek open menu PNPM Perdesaan berbentuk proyek infrastruktur. Hanya ada sedikit proyek yang berbentuk kegiatan seperti pelatihan keterampilan bagi masyarakat.

- d. Sebagai mekanisme penyaluran dana pembangunan dari pusat ke desa, program ini sangat efektif dan efisien. di wilayah penelitian, nyaris tidak ditemukan adanya penyimpangan penggunaan anggaran PNPM. Namun, sebagai instrumen pemberdayaan masyarakat atau sebagai program penanggulangan kemiskinan, program ini belum bisa melakukan banyak hal karena alasan-alasan berikut: 1. disain program tidak sepenuhnya mendorong pemberdayaan. 2. SDM pemberdayaan (fasilitator) kurang. 3. Terdapat banyak ketimpangan dalam pelaksanaan program. 4. Ada hambatan-hambatan sosial-budaya, seperti a. masih dominannya peran elite desa, b. kuatnya sistem atau hubungan kekerabatan, dan c. adanya hubungan patronase antara elite desa dan warga miskin.
- e. Hampir di semua desa penelitian, terjadi penurunan angka kemiskinan, kecuali di dua desa. Namun, peran PNPM Perdesaan dalam penurunan kemiskinan di desa-desa sampel tersebut tidak dilihat signifikan oleh warga. PNPM Perdesaan dianggap lebih banyak berperan tidak langsung dalam penurunan kemiskinan, yaitu dengan memperbaiki akses masyarakat ke berbagai layanan umum.
- f. Penciptaan lapangan kerja dalam proyek infrastruktur PNPM Perdesaan juga tidak cukup membantu warga miskin. di samping jumlah harinya yang sangat terbatas dan pekerjaanya yang tidak harus dari kalangan warga miskin, hal ini juga terjadi karena ada pemotongan upah yang dianggap sebagai bentuk partisipasi warga dalam program. SPP dianggap sangat bermanfaat untuk mengembangkan usaha masyarakat, tetapi warga miskin kesulitan untuk

mengaksesnya karena pelaksana program mensyaratkan kepemilikan usaha produktif. Hal itu nyaris tidak dimiliki oleh warga miskin. Selain itu, warga juga takut untuk memanfaatkan SPP karena kemampuan ekonominya tidak bisa menjamin mereka akan bisa mengembalikan pinjaman sesuai jadwal yang ditentukan.

- g. Partisipasi masyarakat, baik laki-laki maupun perempuan, dalam tahapan-tahapan PNPM Perdesaan cenderung meningkat. Namun, partisipasi itu tampaknya hanya untuk memenuhi ketentuan program. dalam berbagai forum pengambilan keputusan di desa, atau dalam program selain PNPM yang tidak mensyaratkan partisipasi warga, elite desa masih sangat dominan, sementara warga masyarakat, apalagi yang miskin, nyaris tidak terlibat.
- h. Berbagai proyek PNPM Perdesaan banyak yang tidak sesuai dengan kebutuhan warga miskin desa. Proyek PNPM Perdesaan lebih dominan berbentuk proyek infrastruktur, sementara tiga kebutuhan utama warga miskin di desa adalah pelatihan keterampilan, lapangan kerja alternatif, dan bantuan modal. Melalui program open menu dan SPP, sebetulnya PNPM memiliki kesempatan untuk memenuhi kebutuhan tersebut. Namun, pada kenyataannya, hal tersebut tidak terjadi karena: 1. program open menu nyaris selalu bersifat fisik dan hampir tidak ada kegiatan pelatihan keterampilan, 2. dalam proyek infrastruktur, pekerjanya ternyata tidak selalu berasal dari warga miskin serta ada pengurangan upah sebagai bentuk swadaya, dan 3. SPP tidak bisa diakses oleh warga miskin karena ada syarat yang memberatkan atau karena orang miskin sendiri takut meminjamnya.

Berikutnya kajian dengan judul Evaluasi Hasil: Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan melalui Investasi PNPM-LMP²⁶. Kajian ini dilakukan pada tahun 2012 oleh Vivianti Rambe dan Steffen Johnsen. Fokus dari evaluasi ini adalah untuk mengetahui apakah program telah mencapai tujuan utamanya, dan mengidentifikasi manfaat dan biaya program.

Kajian ini menyimpulkan, sebagian besar subproyek dan kegiatan PNPM-LMP adalah layak secara ekonomi dalam rangka mendukung mata pencaharian dan penghidupan masyarakat perdesaan. Subproyek-subproyek tersebut mempunyai dampak positif langsung terhadap rumah tangga peserta program; dalam hal peningkatan panen buah-buahan, kayu atau sumber daya air. Subproyek energi terbarukan mempunyai dampak positif dengan berkurangnya pengeluaran energi rumah tangga. Namun, dari sudut pandang bisnis yang terbatas, sangat sedikit subproyek yang mampu memberikan keuntungan sehingga kurang menarik bagi investor jangka pendek. Jika manfaat jangka panjang bagi rumah tangga, komunitas dan masyarakat diperhitungkan maka PNPM-LMP serta investasinya untuk subproyek-subproyek sangat menguntungkan secara ekonomi.

PNPM-LMP juga dapat menghasilkan manfaat positif untuk restorasi dan peningkatan aset alam. Mengingat sebagian besar subproyek dan kegiatan tersebut melibatkan penanaman pohon dan bakau/ mangrove maka manfaat yang dihasilkan akan meningkat dari waktu ke waktu seraya tanaman menjadi dewasa. Manfaat yang diperoleh mencakup pengendalian erosi, peningkatan perlindungan pesisir terhadap badai, peningkatan produktivitas jaring makanan laut dan

²⁶ Vivianti Rambe dan Steffen Johnsen, Evaluasi Hasil: Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan melalui Investasi PNPM-LMP, 2013, PSF Office Jakarta World Bank Satellite Office - PNPM Support Facility

perbaikan kesuburan tanah. Beberapa dari kegiatan-kegiatan tersebut mempunyai dampak positif terhadap perekonomian lokal sehingga bermanfaat bagi rumah tangga, komunitas dan masyarakat secara umum

Subproyek dan kegiatan tersebut bukan hanya telah bermanfaat bagi masyarakat peserta melainkan juga telah menciptakan sejumlah manfaat ‘limpahan’ bagi masyarakat sekitarnya yang bukan penerima bantuan (non-beneficiaries). Manfaat-manfaat tersebut dapat dinikmati baik oleh masyarakat sasaran ataupun yang bukan penerima bantuan program. Penggerak utama untuk manfaat limpahan ini adalah dimasukkannya subproyek atau pendekatan PNPM-LMP ke dalam pembangunan lokal oleh para tokoh masyarakat di masyarakat non-beneficiaries. Ini dapat mencakup melaksanakan jenis subproyek atau kegiatan serupa atau mengesahkan peraturan desa yang mencantumkan ketentuan tentang pengelolaan sumber daya alam (SDA).

Akseptabilitas Sosial PNPM-LMP tampaknya kuat dan lebih berhasil di lokasi-lokasi di mana investasi masyarakat berkaitan dengan prioritas mata pencaharian individu atau komunitas. Beberapa contoh yang baik adalah penanaman pohon bakau, DPL, skema PLTMH/MHP dan penanaman pohon lainnya. Kegiatan-kegiatan ini bukan hanya melindungi dan meningkatkan aset alam melainkan juga mendukung mata pencaharian masyarakat perdesaan. Sebagian besar subproyek memerlukan keterlibatan masyarakat yang berkelanjutan untuk memelihara dan mengoptimalkan manfaat jangka panjang. Karena alasan ini maka peranan aset sosial sangat penting dalam pengelolaan dan pemeliharaan subproyek-subproyek.

Kapasitas masyarakat untuk memelihara dan mengelola investasi masih lemah. Dengan model yang ada saat ini, peluang utama untuk peningkatan kapasitas adalah melalui partisipasi dalam kelompok pelaksanaan dan pertemuan formal yang diadakan oleh para fasilitator proyek. Akan tetapi, frekuensi dan intensitas pertemuan serta angka partisipasi masih terlalu rendah untuk menghasilkan manfaat peningkatan kapasitas yang signifikan. Strategi yang akan datang dapat memperkuat pertemuan-pertemuan masyarakat dengan mengembangkan penghubung formal dan informal dengan kelompok-kelompok lokal yang ada. Pendekatan untuk memperbaiki peningkatan kapasitas hendaknya juga mencakup tahap pemeliharaan subproyek dan kegiatan (pasca serah terima, MDST). Penerapan pembayaran berbasis kinerja atas pemeliharaan subproyek berbasis kelompok (misalnya SDA di lahan publik) dapat meningkatkan kinerja kelompok.

Tata kelola sumber daya alam belum berhasil diperkuat melalui pelaksanaan program ini, penyebabnya tampaknya adalah kurangnya jaringan atau tidak memadainya hubungan dengan kelompok sosial yang ada di masyarakat. Keterlibatan tokoh-tokoh masyarakat tampaknya memperbaiki proses pelaksanaan subproyek, terutama dalam mendorong dan turut memfasilitasi pertemuan-pertemuan subproyek. Hasil studi ini menunjukkan bahwa mayoritas penerima bantuan proyek adalah warga desa biasa. Dengan demikian, keterlibatan tokoh-tokoh masyarakat tidak harus mencerminkan dominasi elit atas manfaat (elite capture). Sebaliknya, para tokoh hendaknya dipandang sebagai agen potensial untuk mengembangkan hubungan dan turut memfasilitasi pemberdayaan

masyarakat. PNPM-LMP mempunyai kesempatan untuk mengoptimalkan outcomes dengan memperkuat tokoh-tokoh masyarakat dalam penyelenggaraan tata kelola SDA yang berbasis kesetaraan masyarakat melalui berbagai kegiatan peningkatan kapasitas.

Temuan-temuan ini memperlihatkan bahwa PNPM-LMP telah berkontribusi untuk peningkatan produktivitas dan keluaran (output) melalui investasi masyarakat di bidang akses dan pengelolaan sumber daya alam lokal. Peningkatan investasi yang berkaitan dengan SDA telah memperkuat kesejahteraan ekonomi dan keuangan masyarakat peserta. Selain itu, PNPM-LMP telah memperkuat restorasi dan peningkatan aset alam.

Temuan-temuan ini menunjukkan bahwa pelaksanaan investasi PNPM-LMP menghasilkan sejumlah manfaat bagi masyarakat. Banyak manfaat ekonomi dan lingkungan yang berasal dari subproyek dan kegiatan tersebut akan meningkat dan bertambah seraya waktu berjalan. Oleh karena itu, keberlanjutan subproyek dan manfaat terkait bergantung pada komitmen masyarakat peserta untuk mengelola dan memelihara investasi. Hal ini menandakan pentingnya (a) pengelolaan dan pemeliharaan yang efektif terhadap investasi masyarakat, dan (b) penguatan tata kelola sumber daya alam melalui pemberdayaan lembaga-lembaga formal dan informal lokal.

Singkatnya, PNPM-LMP sebagian telah memenuhi maksud tujuannya, yaitu membuat pemanfaatan sumber daya alam oleh masyarakat perdesaan berkelanjutan. Untuk memastikan agar pengelolaan sumber daya alam lokal berkelanjutan dalam jangka panjang maka sangat penting untuk memperkuat dan

memberdayakan tata kelola sumber daya alam. Misalnya, investasi pengembangan mangrove menghasilkan manfaat jangka pendek bagi perekonomian desa peserta dengan menyediakan tempat untuk berkembang biak bagi ikan dan kepiting. Namun, penanaman mangrove tidak akan menghasilkan manfaat jangka panjang (perlindungan garis pantai, pengurangan erosi pantai, pembentukan tempat perkembangbiakan ikan) jika masyarakat lokal tidak secara bersama-sama mengelola dan menjaga investasi ini. Dengan kata lain, tanpa penguatan aset sosial, banyak keuntungan ekonomi yang berasal dari sumber daya alam dan perbaikan aset alam mungkin akan sulit dipertahankan.

Rekomendasi kajian ini adalah

1. PNPM-LMP perlu berfokus pada kegiatan atau subproyek dengan manfaat ekonomi yang cocok untuk masyarakat dan memenuhi kebutuhan mata pencaharian prioritas mereka. Penilaian kebutuhan mata pencaharian di setiap masyarakat peserta hendaknya diadakan sejak awal, sebelum dimulainya kegiatan atau subproyek tersebut.
2. Manfaat yang sangat besar bagi komunitas dan masyarakat yang lebih luas, yang dihasilkan oleh PNPM-LMP (terutama yang berkaitan dengan peningkatan jasa ekosistem, lihat Bagian 3.2) hendaknya dipertahankan dan diperluas ke lokasi-lokasi lain. Manfaat-manfaat tersebut dapat menjadi titik awal untuk penilaian yang lebih baik dan pencantuman nilai modal alam dalam perencanaan dan tata kelola lokal dan regional.
3. PNPM-LMP perlu menjajaki cara-cara untuk memperkuat tata kelola SDA lokal, dengan memanfaatkan peraturan desa (perdes), atau kearifan lokal atau

adat. Misalnya, PNPM-LMP dapat bekerja sama dengan pejabat pemerintah daerah dengan menetapkan nota kesepahaman dan perdes yang mendukung kegiatan atau subproyek yang diusulkan sebagai salah satu persyaratan dalam usulan desa. Studi ini mendapati bahwa perdes kebanyakan digunakan untuk subproyek PLTMH (MHP) dan pembangkit listrik tenaga surya; namun perdes jarang digunakan untuk subproyek SDA dan IGA. Selain itu, penerapan adat yang ada dapat diperkuat. Mungkin bermanfaat bagi PNPM-LMP untuk mengkaji adat yang ada di masyarakat peserta sebelum pelaksanaan subproyek guna memastikan agar adat tersebut sesuai dengan pendekatan PNPM-LMP. Program ‘Komunitas Kreatif’ merupakan program percontohan (pilot) dalam PNPM-MP, dan kolaborasi antara PNPM-MP dan PNPM-LMP dapat membantu meningkatkan pendekatan tradisional ini.

4. Untuk memperkuat kelompok masyarakat dan tim pemelihara maka evaluasi ini merekomendasikan agar fasilitasi subproyek berlanjut melampaui musyawarah desa serah terima (MDST). Di sini, fasilitasi berfokus pada peningkatan kapasitas ‘kelompok penerima bantuan’ agar dapat menjadi ‘kelompok mandiri’. Untuk mencapai tujuan ini maka perlu bekerja sama dengan LSM atau CSO lokal, atau memberikan bantuan teknis tambahan. Bantuan teknis dapat ditingkatkan dengan menetapkan dan mendukung champions lokal dan membentuk jaringan dengan produsen pasar. Pembelajaran sejawat (peer learning) perlu didorong.
5. Akan bermanfaat bagi PNPM-LMP untuk menerapkan pendekatan ‘pembayaran berbasis kinerja’ dalam kegiatan dan subproyek pengelolaan

sumber daya alam (SDA). Hal ini bertujuan untuk mendorong pengelolaan sumber daya alam yang berkelanjutan dalam jangka panjang, yang kemudian akan memperkuat kelompok-kelompok dan meningkatkan penggunaan peraturan lokal dalam SDA maupun distribusi manfaat. Sumber dana dapat berasal dari pembayaran atas jasa ekosistem. Subproyek SDA menghasilkan jasa ekosistem yang bernilai besar, bagi komunitas itu sendiri maupun masyarakat luas. Jika komunitas yang menghasilkan manfaat tersebut menerima remunerasi dan dukungan yang diperlukan untuk mengelola sistem pembayaran maka hal ini dapat menjadi situasi yang saling menguntungkan.

Kajian lain dilakukan oleh Kementrian Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat dengan judul *Indonesia: Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat (CDD) Perkotaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban)*²⁷. Temuan-temuan utama evaluasi menunjukkan bahwa secara keseluruhan program PNPM-Perkotaan merupakan pendekatan yang efektif untuk partisipasi masyarakat, untuk mengatasi kebutuhan infrastruktur dasar, dan sampai batas tertentu, kebutuhan-kebutuhan lain di tingkat masyarakat. PNPM-Perkotaan adalah bagian inti dari strategi pengurangan kemiskinan Pemerintah Indonesia serta strategi perkotaan nasional yang saat ini sedang dipersiapkan. Responden dari kelompok terfokus melaporkan bahwa program PNPMPerkotaan menyediakan layanan yang penting dan dibutuhkan, dan bahwa program-program infrastruktur adalah diterima dengan baik dan tepat

²⁷Kementrian Koordinator bidang Kesejahteraan Rakyat, PNPM, *Catatan Kebijakan, Indonesia: Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat (CDD) Perkotaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban)*, Januari 2013

sasaran. Organisasi masyarakat juga dianggap telah bekerja relatif baik dan independen dari program dan struktur Pemerintah.

Temuan-temuan evaluasi juga menunjukkan ruang-ruang untuk perbaikan, yang dapat meningkatkan keseluruhan efisiensi operasional dan dampak program. Ruang tersebut termasuk upaya untuk meningkatkan kegiatan sosial dan ekonomi, memastikan peningkatan partisipasi perempuan dan penduduk termiskin di masyarakat, pembangunan kapasitas fasilitator lebih lanjut, perbaikan MIS, dan keselarasan yang lebih sistematis antara program dengan proses penganggaran pemerintah daerah (Musrenbang). Penilaian dari percontohan PAKET dan PLPBK mengidentifikasi beberapa tantangan dalam pelaksanaan dengan implikasinya untuk arah di masa depan.

Beberapa rekomendasi untuk rancangan program muncul dari studi yang diuraikan di bawah ini. Banyak dari rekomendasi ini sedang ditindaklanjuti dalam program baru PNPM-Perkotaan 2012-2014 dan beberapa diantaranya mungkin lebih diurusutamakan dari waktu ke waktu. Terutama adalah umpan balik dari masyarakat yang memprioritaskan program-program sosial dan ekonomi yang mungkin memerlukan pergeseran rancangan yang lebih substansial, dengan kemungkinan mengarah pada program bergaya “Generasi” seperti yang ada di PNPM-perdesaan.

Ada juga pertanyaan-pertanyaan yang lebih luas yang berkaitan dengan masa depan PNPM. Sebagai sebuah program yang beroperasi di semua wilayah perkotaan di Indonesia, ada ruang lingkup untuk memperluas perannya dalam mengatasi kemiskinan perkotaan yang diproyeksikan meningkat dikarenakan

urbanisasi yang cepat, serta untuk mencapai tujuan yang lebih luas dari pembangunan perkotaan. Sebuah diskusi tentang pilihan-pilihan ini juga dibahas di bawah.

Selanjutnya penelitian yang berjudul Evaluasi PNPM Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan²⁸. Penelitian ini dilakukan di 16 kampung yang tersebar di 8 distrik (setara kecamatan), 4 kabupaten di Propinsi Papua dan Papua Barat dari November 2010 sampai dengan awal Januari 2011 (2 - 2,5 bulan). Pemilihan lokasi mewakili keragaman aksesibilitas dan wilayah geografis.

Temuan utama pada tahap ini PNPM RESPEK telah berhasil menciptakan kualitas bangunan infrastruktur, terutama infrastruktur kering, yang bagus dan relatif merata di seluruh kampung. Bahkan infrastruktur buatan PNPM RESPEK lebih murah 60 persen dibandingkan dengan infrastruktur Pemda. Temuan ini sejalan dengan temuan studi cepat PADNA dan observasi NMC (*National Management Consultant*) PNPM Mandiri Perdesaan. Tantangan pembangunan infrastruktur lebih banyak ditemukan pada infrastruktur basah (berhubungan dengan air seperti jamban, MCK atau Penampung Air Hujan, PAH). Pada infrastruktur tersebut ditemukan persoalan kualitas fungsional seperti kebocoran sistem pipa dan penampungan serta sumber air yang tidak memadai. Walaupun terdapat persoalan fungsional, kualitas infrastruktur tersebut masih tergolong memadai karena masih dapat digunakan. Hal ini menunjukkan bahwa di Papua dan Papua Barat terdapat kapasitas untuk membangun infrastruktur kering dengan

²⁸ Yulia Indrawati Sari, Harmain Rahman, Dewi Ratna Sjari Manaf, Evaluasi Pnpm Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan, Akatiga – Center For Social Analysis, Jl. Tubagus Ismail II No. 2 Bandung 40134, Agustus 2011

kualitas struktur yang memadai tetapi mengalami kesulitan membangun infrastruktur basah.

Dari infrastruktur yang kualitas bangunannya secara teknis dapat digunakan, terdapat 33 persen yang dimanfaatkan efektif oleh sebagian besar masyarakat, termasuk kelompok mayoritas dan miskin, dengan kualitas kemanfaatan yang secara signifikan meningkatkan kualitas kehidupan pengguna (dari sisi kesehatan dan ekonomi). Sementara itu 50 persen infrastruktur hanya dimanfaatkan oleh kelompok kecil masyarakat yang umumnya adalah kelompok elit kampung. Sisanya (17 persen) tidak dimanfaatkan sama sekali. Terdapat tiga alasan utama yang menyebabkan 67 persen infrastruktur tidak dimanfaatkan oleh sebagian besar masyarakat. Alasan utama adalah persoalan kelembagaan yang berkaitan dengan dominasi kelompok elit kampung yang tidak ditangani dengan baik oleh pendamping/fasilitator karena kualitas fasilitasi yang masih terbatas. Selain itu lemahnya sistem pengelolaan (operasionalisasi) infrastruktur terutama untuk infrastruktur yang memerlukan biaya seperti rumah diesel dan infrastruktur yang memerlukan pemeliharaan bersama seperti MCK, PAH menyebabkan berkurangnya kemanfaatan. Alasan lain adalah alasan teknis. Sebagian besar infrastruktur basah yang terbangun memiliki persoalan fungsional (kebocoran dan sumber air yang tidak memadai) sehingga memperburuk kemanfaatan infrastruktur. Setelah 2-3 tahun berjalan, dari sisi kelembagaan, aspek yang terkuat oleh PNPM RESPEK adalah potensi akuntabilitas melalui peningkatan kemampuan pencatatan keuangan, munculnya beberapa elemen masyarakat yang mulai mempertanyakan penggunaan dana, dan (walaupun masih dalam skala

terbatas) mulai adanya kepala kampung yang meniru model pertanggungjawaban PNPM RESPEK untuk mempertanggungjawabkan dana ADD (Alokasi Dana Desa).

Selain akuntabilitas, PNPM RESPEK berhasil meningkatkan kapasitas administrasi di tingkat pelaksana, terutama di tingkat PD. Tantangannya, sebagaimana yang terjadi di PNPM Nasional (wilayah lain), PNPM RESPEK belum sampai meningkatkan partisipasi masyarakat terutama kelompok miskin. Dengan masih terbatasnya partisipasi kelompok masyarakat di luar kelompok elit, harapan bahwa PNPM RESPEK dapat membangun kapasitas masyarakat belum dapat terwujud. Proses peningkatan kapasitas baru terjadi di tingkat kelompok pelaksana (TPKK , PK, ataupun PD) yang merupakan kelompok aktivis di masyarakat. Desain dan mekanisme PNPM RESPEK yang memprioritaskan peningkatan administrasi dan akuntabilitas membuat kapasitas administrasi (pencatatan, pelaporan) PD dan TPKK meningkat, tetapi tidak kemampuan fasilitasi yang diperlukan untuk menangani dominasi elit kampung. Masih terbatasnya kualitas partisipasi pendamping disebabkan oleh kombinasi berbagai hal: desain PNPM RESPEK (cakupan skala yang luas dan fokus pada insentif administrasi), terbatasnya proses perencanaan (pendamping belum mengikuti seluruh proses dengan baik), pendampingan yang terbatas dan tantangan-tantangan kekhususan konteks Papua dan Papua Barat (terbatasnya aksesibilitas, ketersediaan pendamping lokal yang belum memadai, persepsi yang salah dari dana otsus pada sebagian kalangan masyarakat).

Kemudian penelitian dengan judul Infrastruktur PNPM Mandiri Perdesaan Laporan Evaluasi Teknis 2012²⁹. Kesimpulan kajian Laporan Akhir Evaluasi Teknik 2012 ini telah menemukan bahwa keseluruhan kualitas desain dan pelaksanaan pembangunan prasarana di provinsi-provinsi yang dievaluasi sampai saat ini sepenuhnya sudah sesuai dengan tujuan teknis proyek. Studi ini menemukan 82% prasarana yang dievaluasi mendapat nilai kualitas tinggi, 14% dengan nilai kualitas tidak tinggi dan hanya 4% dinilai gagal. Lebih lanjut, aspek-aspek prasarana yang berhubungan dengan pemeliharaan, fungsi, kegunaan, kualitas, dampak lingkungan, dan kelayakan desain juga dievaluasi. Nilai dari keseluruhan aspek-aspek secara kasar hampir sama atau melampaui nilai dari evaluasi serupa yang telah dilakukan di PPK 2007.

Kajian lain berjudul Pnpm Perdesaan Evaluasi Dampak³⁰. Temuan kajian ini mengindikasikan bahwa PNPM memiliki dampak positif dalam hal peningkatan kemakmuran rumah tangga, pengentasan kemiskinan dan perluasan akses terhadap layanan kesehatan, terutama bagi rumah tangga di kecamatan-kecamatan yang menerima dana bantuan langsung masyarakat pada periode 2007–2009. Kecuali dampak pada akses ke layanan kesehatan, pengaruh positif PNPM lainnya ternyata belum menjangkau kelompok yang terpinggirkan dan tertinggal, yang didefinisikan sebagai rumah tangga yang dikepalai oleh perempuan dan rumah tangga yang kepala keluarganya tidak mengenyam pendidikan dasar.

²⁹ Neil Neate, p .eng., Infrastruktur PNPM Mandiri Perdesaan Laporan Evaluasi Teknis 2012, penyunting: irfan kortschakpengalih Bahasa: octaviera herawatipnpm support Facility Jl. diponegoro no.72, menteng, Jakarta pusat 10310, 2013

³⁰ John Voss, PNPM Perdesaan Evaluasi Dampak, PNPM Support Facility Jakarta, Indonesia, 2012

PNPM tidak mempengaruhi tingkat partisipasi sekolah untuk SD atau SMP, termasuk tingkat kenaikan kelas dari SD ke SMP. Tidak ditemukan dampak dari program ini terhadap berbagai indikator terkait dinamika sosial dan tata kelola pemerintahan seperti kepercayaan masyarakat, gotong royong, partisipasi, dan akses pada informasi.

Sejauhmana PNPM memiliki dampak yang langgeng terhadap kemakmuran rumah tangga dan upaya pengentasan kemiskinan. PNPM tetap menjadi pilihan yang efektif untuk membangun infrastruktur yang dibutuhkan, demi meningkatkan konsumsi rumah tangga, dan mengeluarkan rumah tangga dari kemiskinan. Walaupun evaluasi baru dilakukan dalam jangka pendek, dan PNPM telah diperluas hingga mencakup seluruh kecamatan di Indonesia, PNPM berhasil mempertahankan dampak positif terhadap kemakmuran rumah tangga dan pengurangan kemiskinan, yang berhasil dicapai dalam fase-fase program sebelum PNPM, yakni PPK.

Walaupun evaluasi ini tidak secara langsung melihat kualitas implementasi, perbandingan temuan-temuan yang serupa dengan hasil evaluasi terhadap fase-fase dari proyek sebelumnya menunjukkan bahwa perluasan proyek tidak mempengaruhi hasil proyek yang terkait dengan kemakmuran rumah tangga dan pengentasan kemiskinan.

Sebagai tambahan, hasil yang ada mengindikasikan bahwa jangka waktu yang dibutuhkan untuk mewujudkan dampak kurang dari lima tahun, sesuai hasil evaluasi yang dilakukan sebelumnya terhadap PPK2. Walaupun jumlah siklus proyek yang dievaluasi di bawah PNPM terbatas pada 2 dan bukan 3-4

sebagaimana dilakukan pada PPK2, dampak terhadap kemakmuran rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan secara umum konsisten, atau mungkin malah lebih pendek karena pendeknya periode evaluasi.

Selanjutnya, untuk konsumsi rumah tangga, hasil evaluasi dari keseluruhan sampel, yang boleh dibilang menggambarkan keseluruhan dampak dari proyek tersebut, secara signifikan lebih besar di bawah PNPM dibandingkan dengan PPK2. Dalam hal ini, dampak terkonsentrasi di antara rumah tangga miskin dan rumah tangga yang ada di kecamatan yang miskin.

Efektivitas PNPM dalam berbagai konteks. Tema kedua yang muncul adalah keragaman dampak pada kemakmuran rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan. Walaupun dampak ditemukan untuk sampel secara keseluruhan, mereka terkonsentrasi pada rumah tangga miskin, dengan manfaat terbesar pada kuintil pertama konsumsi per kapita rumah tangga, dan pada kuintil termiskin di kecamatan.

Berdasarkan temuan dari penelitian kualitatif, efektivitas proyek ini pada konteks daerah miskin dan terpencil, sebagian dipengaruhi oleh tingkat infrastruktur yang sudah ada, dan sejauh mana kepentingan masyarakat setempat bisa menyatu dengan kepentingan masyarakat miskin. Sebagaimana dipaparkan di atas, lebih dari 70 persen anggaran proyek digunakan untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur, khususnya jalan, jembatan dan irigasi.

Di wilayah miskin dan terpencil yang infrastrukturnya kemungkinan kurang terbangun, proyek-proyek ini cenderung memiliki manfaat ekonomi yang positif [sebagaimana dapat dilihat di Torrens (2005) dan Dent (2001)] yang

mempengaruhi kemakmuran masyarakat miskin. Ini dikarenakan kebutuhan masyarakat miskin terhadap jalan–jalan utama, jembatan dan irigasi, sama dengan kebutuhan masyarakat luas. Tapi, di wilayah yang infrastrukturnya sudah terbangun dengan baik, masyarakat miskin cenderung memiliki kebutuhan yang berbeda, misalnya pelatihan kerja/penambahan keterampilan dan akses kepada modal.

Berhubung masyarakat cenderung masih melihat PNPM sebagai program untuk masyarakat luas, mereka memusatkan proyek PNPM pada jalan, jembatan, dan irigasi di wilayah yang miskin dan terpencil, yang paling mungkin mendapatkan pendanaan. Berkebalikan dengan kasus pertama, infrastruktur tambahan sebagai pelengkap infrastruktur yang sudah ada, memiliki kemungkinan yang lebih kecil untuk memberikan manfaat ekonomi.

Akibatnya, proyek yang dipilih akhirnya tidak selaras dengan kebutuhan dan kepentingan masyarakat miskin. Ini mengindikasikan bahwa PNPM bisa lebih efektif jika menggunakan dana bantuan langsung masyarakat untuk pembangunan infrastruktur di daerah yang ekonominya paling besar, sembari berkonsentrasi pada pengadaan fasilitas dan pengembangan kapasitas, agar dapat menjangkau kaum miskin di wilayah yang infrastrukturnya sudah cukup baik. Sebagai catatan, proyek infrastruktur tambahan PNPM umumnya kurang dapat memberikan dampak ekonomi yang tinggi.

Dampak terhadap kelompok yang terpinggirkan. Temuan di atas mendukung hasil dari evaluasi PPK2 sebelumnya, bahwa di luar perluasan akses terhadap layanan kesehatan, proyek ini tidak memiliki dampak yang signifikan

terhadap kelompok yang terpinggirkan, khususnya yang berkaitan dengan kesejahteraan rumah tangga dan pemberantasan kemiskinan.

Temuan terkait dinamika sosial dan indikator tata kelola, juga komponen kualitatif, berhasil mengidentifikasi faktor utama yang menyebabkan hal ini. Pertama, kurang kuatnya pengaruh terhadap struktur kekuasaan saat ini, plus kurang efektifnya pengembangan kapasitas masyarakat karena pendekatan pelaksanaan proyek yang sudah menjadi rutinitas. Sementara, kurang memadainya dukungan fasilitasi mengakibatkan tetap terpinggirkannya pengaruh kaum yang tertinggal. Kedua, karena masyarakat tidak memandang PNPM sebagai program pengurangan kemiskinan, dan dalam beberapa kasus malah dilihat sebagai penyeimbang program untuk rumah tangga, kecil kemungkinan pengambilan keputusan dalam PNPM diarahkan langsung pada kelompok masyarakat yang tertinggal.

Dinamika sosial dan tata kelola. PNPM menghadapi tantangan yang signifikan dalam menterjemahkan akuntabilitas sosial/transparansi yang diperoleh dalam program, agar menjadi faktor yang berpengaruh pada perencanaan pembangunan dan aktivitas pembangunan di luar program. Kurangnya dampak signifikan pada indikator sosial dan tata kelola pemerintahan, menunjukkan adanya kebutuhan akan periode fasilitasi yang berkesinambungan, dengan penekanan yang lebih besar pada keterampilan dan lembaga-lembaga kemasyarakatan. Dengan ini, mereka diharapkan bisa mandiri untuk melakukan kegiatan bersama yang terkoordinasi secara lebih efektif, yang bertujuan untuk mencapai tata kelola pemerintahan daerah yang lebih baik.

Jika fasilitasi akan dilanjutkan, kualitasnya harus ditingkatkan agar bisa memberikan dampak yang diinginkan, khususnya berkaitan dengan persepsi anggota masyarakat bahwa tujuan utama program berbasis masyarakat, seperti PNPM, bukanlah untuk mengurangi kemiskinan. Sebagai tambahan, perubahan dalam desain proyek harus dipertimbangkan untuk mengatasi keterbatasan dalam akuntabilitas sosial, baik di dalam PNPM maupun di luar PNPM.

Penelitian berikutnya dengan judul Evaluasi PNPM Mandiri³¹. Berdasarkan review pelaksanaan PNPM Mandiri, secara umum dapat disimpulkan beberapa poin berikut: 1) Koordinasi yang dilakukan di antara sesama program dalam PNPM masih sangat terbatas, baru dilakukan pada penentuan lokasi dan alokasi anggaran program masing-masing serta perumusan Road Map PNPM; 2) PNPM Mandiri adalah program pemberdayaan masyarakat, community development, dan bukan local development; 3) Perencanaan PNPM memiliki peran strategis karena merupakan aspirasi masyarakat yang bersifat bottom-up; 4) Daerah dapat mereplikasi program pemberdayaan masyarakat (PNPM Mandiri) untuk menjadi program pemberdayaan masyarakat milik mereka sendiri 5) Secara Nasional pengaruh PNPM Mandiri sebagai salah satu upaya percepatan penurunan kemiskinan masih belum dapat terukur pengaruhnya terhadap perlambatan penurunan angka kemiskinan. Namun demikian, secara wilayah, berdasar lokasi penerima, terdapat keberhasilan yaitu: Integrasi proses perencanaan partisipatif telah dilakukan dengan cukup baik; Partisipasi warga yang cukup tinggi dalam proses pemberdayaan; Peningkatan konsumsi perkapita masyarakat penerima

³¹ Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorial Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), Evaluasi PNPM Mandiri, 2013

bantuan; Peningkatan kesempatan mendapat pekerjaan dan akses pelayanan dasar; Peningkatan pembangunan infrastruktur untuk membuka akses ke pusat-pusat kegiatan ekonomi.

Penelitian ini merokomendasi hal berikut : terkait pelaksanaan PNPM Mandiri sebagai salah satu upaya pemerintah guna mengentaskan kemiskinan, para pelaksana dan pengelola program hendaknya melakukan perbaikan sebagai berikut: 1) Koordinasi pada tataran strategi kebijakan hingga pelaksanaan program perlu dilakukan lebih optimal khususnya terkait integrasi kebijakan program; 2) Pelembagaan sistem dan kelembagaan PNPM Mandiri secara bertahap perlu diupayakan menjadi bagian dari sistem dan kelembagaan formal; 3) Dibutuhkan perangkat payung hukum bagi instansi pelaksana program dan pemerintah daerah dalam pengelolaan program; 4) Fasilitasi TKPKD perlu dioptimalkan guna mendorong peran pemerintah daerah dalam pengelolaan dan pengembangan program pengentasan kemiskinan.

Dalam kaitannya dengan pengukuran dampak pelaksanaan PNPM Mandiri terhadap penurunan kemiskinan, salah satu cara yang dapat diimplementasikan adalah membangun suatu mekanisme open data. Mekanisme open data dimaksud adalah mekanisme pengumpulan data secara terbuka (portal) untuk menampung data, informasi, dan hasil-hasil penelitian terkait PNPM yang dilakukan oleh masyarakat. Data dan hasil penelitian tersebut dapat menjadi bahan masukan bagi pengembangan dan masukan perancangan PNPM atau program sejenis lainnya. Portal data pelaksanaan PNPM ini hendaknya dikelola oleh kementerian/lembaga yang mengkoordinasikan pelaksanaan program.

Selanjutnya penelitian terdahulu yang relevan dengan kajian ini, Evaluasi Pemberdayaan Masyarakat Ditinjau Dari Proses Pengembangan Kapasitas Pada Kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan Di Desa Sastrodirjan Kabupaten Pekalongan³²

Kesimpulan penelitian ini sebagai berikut : 1. Hakikat program pemberdayaan adalah pembelajaran bagi masyarakat, sehingga bisa dikatakan bahwa elemen utama dari pemberdayaan adalah pengembangan kapasitas masyarakat itu sendiri. Rangkaian pengembangan kapasitas dalam PNPM Mandiri Perkotaan yang terdiri dari kegiatan sosialisasi, pelaksanaan siklus, dan pelatihan di Desa Sastrodirjan telah dijalankan dengan baik, dengan menggunakan pendekatan sosio-kultural yaitu dengan memperhatikan aspek keagamaan, aspek gender dan kebiasaan sehari-hari masyarakat. 2. Sikap dan cara pandang masyarakat Desa Sastrodirjan terhadap pelaksanaan kegiatan pemberdayaan masyarakat tergolong baik atau tinggi. Sikap dan cara pandang masyarakat tersebut secara umum tidak dipengaruhi oleh golongan usia, tingkat pendidikan dan perannya dalam PNPM namun lebih banyak dipengaruhi oleh jenis kelamin. Kualitas keterlibatan, peran dan tanggapan kaum perempuan terhadap pelaksanaan program pemberdayaan masyarakat masih lebih rendah dibandingkan dengan kaum laki-laki, meskipun secara kuantitas tingkat partisipasinya bisa dikatakan telah mencukupi. 3. Evaluasi pemberdayaan masyarakat bisa dilakukan melalui kajian evaluatif terhadap proses maupun hasilnya. Temuan evaluatif terhadap

³² Zaki Mubarak, Evaluasi Pemberdayaan Masyarakat Ditinjau Dari Proses Pengembangan Kapasitas Pada Kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan Di Desa Sastrodirjan Kabupaten Pekalongan, Program Pascasarjana Magister Teknik Pembangunan Wilayah Dan Kota Universitas Diponegoro Semarang 2010

proses pemberdayaan masyarakat di Desa Sastrodirjan menunjukkan bahwa proses pemberdayaan yang dilakukan telah sesuai dengan tahapan pemberdayaan yang ditentukan dalam PNPM Mandiri Perkotaan maupun dengan literatur literatur mengenai pemberdayaan masyarakat. Sedangkan temuan evaluatif terhadap hasil menunjukkan bahwa proses pemberdayaan yang telah berjalan selama 3 tahun telah berhasil mengubah tingkat kesadaran masyarakat dan meningkatkan pemahamannya untuk turut serta berperan dalam pembangunan di komunitasnya, namun untuk mencapai tingkat kemandirian dan derajat keberdayaan yang sesungguhnya masih diperlukan pembelajaran lebih lanjut yang harus dilakukan secara kontinyu dan terpadu. 4. Pemberdayaan masyarakat melalui pemberdayaan lingkungan, sosial dan ekonomi secara tidak langsung juga mendorong terlaksananya pemberdayaan politik, dimana melalui rangkaian pengembangan kapasitas, masyarakat bisa belajar banyak mengenai kelembagaan, kepemimpinan dan manajemen komunitas sehingga menjadikan mereka memiliki tanggungjawab yang lebih besar dalam pembangunan dan memiliki posisi tawar yang lebih besar dalam hubungannya dengan pihak lain di luar komunitasnya.

Rekomendasi dari penelitian ini sebagai berikut.

1. Rekomendasi Studi a. Pemberdayaan masyarakat adalah proses yang berkelanjutan sehingga evaluasi pemberdayaan masyarakat sebaiknya dilakukan secara bertahap dimulai dari sebelum program dilaksanakan, awal pelaksanaan program, dan evaluasi periodik setelah pelaksanaan program, untuk itu diperlukan studi lebih lanjut mengenai evaluasi pemberdayaan pada tiap-tiap tahapan dalam pelaksanaan pemberdayaan tersebut. b.

Pemberdayaan masyarakat pada tiap-tiap komunitas adalah bersifat unik atau berbeda antar satu komunitas dengan yang lainnya, untuk itu indikator pemberdayaan masyarakat yang digunakan juga harus menyesuaikan dengan karakteristik komunitas itu dan karakteristik program yang dijalankan. Untuk itu perlu dilakukan kajian lebih lanjut mengenai indikator pemberdayaan masyarakat khusus untuk kasus-kasus tertentu dan indikator-indikator umum untuk semua program pemberdayaan. c. Lingkup kajian mengenai evaluasi pemberdayaan masyarakat dan proses pengembangan kapasitas yang dilakukan dalam penelitian ini adalah dalam sebuah komunitas, sedangkan program pemberdayaan yang dilaksanakan adalah sebuah program dalam skala nasional, untuk itu perlu dilakukan penelitian lebih lanjut mengenai pemberdayaan pada masing-masing tingkatan, baik di tingkat regional, wilayah, maupun nasional.

2. Rekomendasi Praktis a. Masyarakat selaku pelaksana program pemberdayaan belum sepenuhnya mempunyai keberdayaan dan tingkat kemandirian yang cukup untuk mengelola pembangunan dalam komunitasnya, untuk itu peran dan keberadaan fasilitator pendamping masih diperlukan dan harus tetap dipertahankan sampai masyarakat benar-benar terbiasa dengan proses-proses pemberdayaan yang dijalankan serta telah menjadi budaya bagi masyarakat tersebut. b. Perlu adanya penambahan kegiatan-kegiatan dan porsi pembelajaran yang lebih banyak bagi kaum perempuan dalam program pemberdayaan masyarakat untuk meningkatkan peran dan keterlibatannya dalam pembangunan pada khususnya dan penanggulangan kemiskinan pada

umumnya. c. Pemerintah dan tim fasilitator perlu memfasilitasi terbentuknya channeling dan jaringan kerja yang lebih luas antar semua stakeholder pembangunan untuk menjamin keberlanjutan program pemberdayaan masyarakat khususnya di tingkat komunitas. d. Untuk mendukung dan mempercepat pencapaian derajat keberdayaan masyarakat menuju masyarakat madani pendekatan lain yang bisa dilakukan adalah melalui jaringan informasi atau publikasi serta penyebaran best practice mengenai pemberdayaan masyarakat baik melalui media cetak maupun elektronik, sehingga masyarakat benar benar merasa dekat dan familiar serta merasa menjadi bagian dari program pemberdayaan masyarakat tersebut. e. Perlu dirintis jalinan kerjasama secara langsung antara komunitas dengan unsur perguruan tinggi, dimana melalui kerjasama tersebut perguruan tinggi dapat menjalankan misinya untuk pengabdian masyarakat dan masyarakat bisa mendapatkan keuntungannya dengan adanya bantuan pemikiran mengenai komunitasnya. f. Perlu dirintis pula jaringan kerjasama secara langsung antara komunitas dengan pihak swasta atau dunia usaha, dimana melalui kerjasama tersebut masyarakat dapat memperoleh manfaatnya dari bantuan baik berupa material maupun finansial, dan pihak swasta bisa menjalankan misinya kepada masyarakat sebagai satu bagian dari tanggungjawab sosial perusahaan (CSR).

3.2. Kajian Tentang Dana Desa

Hingga saat ini ada beberapa kajian yang melihat penggunaan dan pengelolaan dana desa di Indonesia. Salah satunya kajian yang dilakukan oleh Deputi Bidang Pencegahan KPK tahun 2015 yang menyimpulkan ada potensi korupsi ditemukan di 4 (empat) aspek dalam Pengelolaan Keuangan Desa : Alokasi Dana Desa dan Dana Desa yaitu³³ :

A. Potensi Masalah dalam Regulasi dan Kelembagaan

1. Belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa, terutama pada:
 - a. Pertanggungjawaban dana bergulir PNPM.
 - b. Mekanisme pengangkatan Pendamping PNPM.
2. Potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri, mencakup:
 - a. Urusan Pembinaan dan Pembangunan Desa.
 - b. Monitoring dan Evaluasi.
3. Formula pembagian Dana Desa dalam Perpres 36/2015 mengacu pada aturan yang belum ditetapkan dan hanya didasarkan pada aspek pemerataan.
4. Pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari ADD yang diatur dalam PP No. 43 tahun 2014 kurang berkeadilan.
5. Kewajiban penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien.

³³ Laporan Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa : Alokasi Dana Desa dan Dana Desa, Deputi Bidang Pencegahan KPK tahun 2015, hal 50-51

B. Potensi Masalah dalam Tata Laksana

1. Kerangka waktu siklus pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi oleh desa.
2. Belum adanya satuan harga baku barang/jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa.
3. APBDesa yang disusun tidak menggambarkan kebutuhan desa.
4. Rencana penggunaan dan pertanggungjawaban APBDesa kurang transparan.
5. Laporan pertanggungjawaban desa belum mengikuti standard an rawan manipulasi.

C. Potensi Masalah dalam Pengawasan

1. Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah kurang efektif.
2. Tidak optimalnya saluran pengaduan masyarakat untuk melaporkan kinerja perangkat desa yang mal-administrasi.
3. Ruang lingkup evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh Camat belum jelas.

D. Potensi Masalah dalam Sumber Daya Manusia

1. Potensi korupsi/fraud oleh tenaga pendamping akibat kelemahan aparat desa.

Hasil kajian lain dari Pusat Inovasi Tata Pemerintahan Lembaga Administrasi Negara untuk mewujudkan tata kelolala keuangan dengan yang sesuai dengan prinsip-prinsip good governance merekomendasikan dua alternatif kebijakan yaitu : pertama, kebijakan dana desa tetap diteruskan sambil

menerapkan perbaikan inkremental terhadap factor-faktor yang dibenahi. Pemerintah melakukan koreksi kebijakan, ujicoba model pengawasan, pelatihan bagi kepala desa dan perangkatnya dan pengadaan serta mobilisasi pendamping desa yang berkompeten. Kedua, pemerintah melakukan moratorium kebijakan dana desa. Dana desa baru dicairkan setelah terpenuhinya empat faktor yang mempengaruhi keberhasilan dana desa yaitu regulasi yang lengkap dan berkeadilan, pengawasan yang efektif dan menyeluruh, kompetensi kepala desa, kompetensi pendamping desa³⁴.

Pada tahun 2015 Umrah berkerjasama dengan Bappenas dalam melakukan Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Kepulauan Riau, dimana dalam evaluasi tersebut ada membuat policy paper tentang Efektifitas Pengelolaan Dana Desa Di Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015. Hasil dari policy paper ini dengan membandingkan pengelolaan dana desa oleh Desa Toapaya Selatan dan Desa Air Klubi, dapat dianalisis bahwa ketidak efektifan penggunaan dana desa disebabkan oleh banyak faktor antara lain³⁵ :

- a. Waktu yang singkat dari mulai keluarnya pagu anggaran sampai dengan perubahan dokumen perencanaan desa.
- b. Kemampuan sumber daya manusia pada tingkat desa yang relative belum memahami tata cara pengelolaan dana desa. Tidak meratanya pemahaman dan kemampuan perangkat desa dalam memahami regulasi-regulasi berkaitan dengan penyusunan anggaran sampai dengan penyusunan laporan pertanggungjawaban.

³⁴ Kajian Pusat Inovasi Tata Pemerintahan Lembaga Administrasi Nagara, Pengelolaan Dana Desa Pasca UU no 6 Tahun 2014, tahun 2015 hal 27

³⁵ Laporan Akhir EKPD Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016

- c. Transparansi antara Pemerintah Desa dengan masyarakat masih lemah dan juga kemampuan desa dalam memberikan pemahaman tentang pemanfaatan dan pertanggungjawaban dana desa kepada masyarakat masih kurang.
- d. Koordinasi dan komunikasi (Bappeda) belum berjalan dengan baik dan merata kesemua desa yang disebabkan oleh terbatas sumber daya manusia dan anggaran.
- e. Pengawasan yang belum optimal baik oleh BPD maupun instansi terkait seperti Bappeda, Tapem, DPKAD dan Inspektorat Daerah

Dari kajian yang dilakukan oleh tiga lembaga tersebut ada sejumlah catatan penting yang harus menjadi perhatian pemerintah, pemerintah daerah, pemerintahan desa dan pendamping desa dalam menggunakan dan mengelola dana desa.

Hasil kajian dari Sahrul Haidin³⁶ menyimpulkan Pengaturan pengelolaan keuangan desa terdapat dalam UU No 6 tahun 2014 tentang Desa, Pasal 1 angka 10, Pasal 71 Ayat (2). PP No 47 tahun 2015 Tentang perubahan atas PP No 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU No 6 tahun 2014 tentang desa Pasal 1 ayat 8 dan pasal 1 ayat 9. Keuangan Desa yang diatur dalam UU Desa maupun peraturan lain belum mengatur secara jelas yang berkaitan dengan standar kwitansi pembelian barang dan jasa untuk Desa, Hambatan pelaksanaan pengelolaan keuangan desa : disebabkan rendahnya pendidikan kepala Desa, regulasi membuat surat pertanggungjawaban yang rumit, satuan harga material

³⁶ Sahrul Haidin Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Desa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Kabupaten Dompu), Jurnal IuS, Vol V , Nomor 1 April 2017, hlm, 144 Kajian Hukum dan Keadilan IUS 144-161

acuan bagi desa dalam menyusun APBDes belum tersedia dan transparansi rencana penggunaan dan pertanggung jawaban APBDes masih rendah dan LPJ yang dibuat desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi. dan kurangnya pengawasan, yakni tidak efektivitas BPMD dan inspektorat daerah dan Upaya penguatan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan pemerintah desa setelah berlakunya undang-undang no 6 tahun 2014 tentang antara lain: Meningkatkan pengetahuan kepala desa mengadakan pendidikan dan pelatihan yang mendukung pelaksanaan tugas terkait penyelenggaraan pengelolaan keuangan pemerintahan desa. b. Diberikan pendamping desa merupakan salah satu upaya untuk mengarahkan kepala Desa dalam menentukan terjaminnya pengelolaan keuangan desa secara transparan, akuntabel, dan partisipatif.

Kajian berikutnya yang terkait dengan dana desa dilakukan oleh Dr. Dies Nurhayati, M.Pd³⁷, yang menyimpulkan agar efektivitas pengelolaan alokasi dana desa dapat tercapai, maka diperlukan adanya: (a) Integritas dari kepala desa dan perangkat desa, (b) Tata kelola, (c) Kapasitas SDM, (d) Pengawasan warga.

Disertasi yang meneliti tentang kesiapan desa dalam menerima dana desa dilakukan oleh Amir Muhiddin³⁸ dengan kesimpulan penelitian sebagai berikut ; pertama, Kondisi riil di lapangan menunjukkan bahwa empat desa penerima dana desa di Kabupaten Gowa belum siap menerima dana desa Tahun 2015, Ketidaksiapan tersebut mencakup beberapa aspek yaitu aspek kelembagaan,

³⁷ Dr. Dies Nurhayati, M.Pd Efektivitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat, Jurnal Pendidikan Ekonomi, Kewirausahaan, Bisnis, dan Manajemen (JPEKBM) E-ISSN : 2581-0707, Vol. 1, No. 2, Desember 2017, hlm. 1-12 ejournal.stkipjb.ac.id/index.php/ekonomi

³⁸ Amir Muhiddin , Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa, Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar 2017

aspek SDM dan aspek program. Akibatnya penggunaan dana desa, baik dari segi perencanaan maupun pelaksanaan bukan saja tidak partisipatif, malah lebih banyak melibatkan aparat birokrasi baik ditingkat desa maupun kabupaten. Akibat berikutnya adalah munculnya program yang seharusnya berbeda antara satu desa dengan desa yang lain karena berbeda kebutuhan dan keinginan, tetapi kenyataannya program di empat desa menjadi seragam seperti membuat drainase, paving blok, pengadaan mobil dan AC serta perbaikan dan renovasi kantor desa. Kedua, Faktor-faktor determinan yang memberi kontribusi pada kesiapan Desa dalam menerima Dana Desa di Kabupaten Gowa meliputi faktor waktu (timing), faktor regulasi, dan faktor kehati-hatian. Dana Desa sebagai sebuah kebijakan dianggap terlalu cepat diimplementasi, seharusnya sebelum diimplementasi harus ada prakondisi seperti apa kesiapan, baik kelembagaan, SDM dan program. Demikian juga regulasi yang sering berubah yang berakibat pada tumpang tindih kebijakan dan isu kehati-hatian yang membuat implementor ambigu, setengah hati, bahkan rasa takut menerima dan melaksanakan dana desa.

Kajian berikutnya berjudul Kajian Implementasi Dana Desa 2017 yang dilakukan oleh Universitas Gadjah Mada³⁹. Kajian ini melakukan pemetaan tentang berbagai isu, masalah dan solusi untuk melakukan penguatan kebijakan dana desa agar lebih berhasil guna bagi desa dalam menyelenggarakan pemerintahan dan khususnya pembangunan skala desa.

Pemetaan itu didasarkan pada data kualitatif melalui indepth interview dan diskusi dengan praktisi desa dalam kegiatan diseminasi. Hasil kajian

³⁹ Universitas Gadjah Mada, Kajian Implementasi Dana Desa 2017

menggambarkan berbagai pengalaman desa dalam melakukan upaya memperkuat kemanfaatan dana desa. Hasil pemetaan juga menegaskan pentingnya peningkatan SDM, partisipasi masyarakat, pendampingan, dan perubahan orientasi pembangunan desa yang menjadi tantangan bersama antara desa, pemerintah daerah dan pemerintah pusat.

Dana desa sebagai bentuk distribusi dan pemerataan sumber daya pembangunan dari pemerintah pusat langsung ke desa, membawa dampak langsung terhadap tata kelola pemerintahan. Dengan penerimaan sumberdaya keuangan baru untuk pembangunan, tersirat tanggungjawab pemerintah desa untuk mengembangkan tata kelola pemerintahan yang lebih profesional, partisipatif, dan akuntabel. Dari sisi masyarakat, kehadiran DD seyogyanya juga menjadi stimulan bagi keterlibatan lebih aktif dalam pemerintahan dan pembangunan di wilayahnya.

Hasil kajian atas Peraturan di tingkat kabupaten yang berkaitan dengan Dana desa (Perbup DD, Perbup Pengelolaan Keuangan Desa, Perbup PBJ, dst) menunjukkan bahwa peraturan-peraturan tersebut lebih berfungsi untuk kepentingan administrasi Dana desa dan payung hukum daerah dalam prioritas penggunaan Dana desa.

Dana Desa mulai menjadi instrumen perubahan dalam kesadaran mengembangkan tata kelola pemerintahan desa yang demokratis (relasi antarunit Pemdes, relasi antarpihak). Dana Desa menjadi sumberdaya publik bagi desa untuk membuat bekerjanya tata kelola pemerintahan desa yang demokratis guna melahirkan sumber-sumber alternatif penghidupan di desa

BAB IV

METODE KAJIAN

Kajian Evaluasi dan Implementasi Dana Desa Di Provinsi Kepulauan Riau ini dilakukan dengan pendekatan kualitatif.

4.1. Lokasi Kajian

Dalam Kajian Evaluasi dan Implementasi Dana Desa Di Provinsi Kepulauan Riau lokasi kajian dilakukan di dua kabupaten yaitu Kabupaten Bintan dan Kabupaten Lingga. Kabupaten Bintan dipilih dengan pertimbangan sebagai kabupaten yang terdekat dengan ibukota Provinsi Kepulauan Riau dan kabupaten dengan alokasi dana desa yang paling sedikit jumlah. Sedangkan Kabupaten Lingga dipilih sebagai representatif dari kabupaten yang secara geografis terdiri dari banyak pulau dan tidak berada di dekat ibukota Provinsi serta kabupaten dengan jumlah dana desa terbesar di Provinsi Kepulauan Riau.

Dari setiap kabupaten akan dipilih dua desa. Desa yang dipilih dengan karakteristik satu desa yang dekat dengan ibu kota kabupaten dan satu desa yang tidak berada atau dekat dengan ibukota kabupaten.

Pemilihan lokasi tidak dimaksudkan untuk merepresentasikan seluruh desa di Provinsi Kepulauan Riau, namun tetap mempertimbangkan beberapa keragaman karakteristik perdesaan yang diasumsikan dapat memengaruhi tata kelola dana desa.

4.2. Jenis Data

Data merupakan gambaran tentang suatu keadaan, peristiwa atau persoalan yang berhubungan dengan tempat dan waktu, yang merupakan dasar suatu perencanaan dan merupakan alat bantu dalam pengambilan keputusan. Jenis-jenis data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah :

a. Data Primer

Data primer merupakan data yang didapat dari sumber pertama baik dari individu atau perseorangan seperti hasil wawancara yang dilakukan oleh peneliti. Metode yang dipakai untuk mengumpulkan data primer melalui survei (*field research*) yang dilakukan dengan wawancara dan *Focus Group Discussion*.

b. Data sekunder

Data sekunder adalah data yang diperoleh melalui sumber yang relevan dengan topik yang akan diteliti. Pengertian lain bahwa data sekunder merupakan data primer yang diperoleh oleh pihak lain atau data primer yang telah diolah lebih lanjut dan disajikan baik oleh pengumpul data primer atau oleh pihak lain yang pada umumnya disajikan dalam bentuk tabel-tabel atau diagram-diagram. Data sekunder biasanya digunakan oleh peneliti untuk memberikan gambaran tambahan, gambaran pelengkap ataupun untuk diproses lebih lanjut. Adapun data yang dibutuhkan dalam kajian ini adalah sebagai berikut :

Tabel 4.1
Daftar Kebutuhan Data Kajian

No	Jenis Data	Sumber	Keterangan
1	Dokumen Perencanaan Daerah dan Peraturan-peraturan yang berkaitan dana desa:	Sekda, Bappeda, BPMD, Biro Hukum, Prov/ Kab	Data Sekunder
2	Data Statistik Daerah	Bappeda, BPS Prov/ Kab	Data Sekunder
3	APBDES dan RPJMDes, Alokasi dan Realisasi Dana Desa	BPMD Prov/ Kab, Bappeda, BPMD Kota dan Desa	Data Sekunder
4	Wawancara	Informan	Data Primer
5	Observasi	Kab dan Desa	Data Primer
6	<i>Focus Group Discussion</i>	Pemerintah Desa	Data Primer

Sumber : olahan 2018

4.3. Teknik Pengumpulan Data

Teknik pengumpulan data yang dilakukan pada kajian ini adalah melalui:

- a. Wawancara dengan pihak-pihak yang terkait dengan kajian.
- b. *Focus Group Discussion*
- c. Observasi
- d. Studi dokumentasi, yaitu mengumpulkan data yang diperlukan dari dokumentasi, dokumen perencanaan daerah, hasil penelitian/kajian, buku, jurnal yang relevan dengan masalah kajian.

4.4. Waktu Pelaksanaan

Kajian evaluasi pemanfaatan dan implementasi dana desa di Provinsi Kepulauan Riau rencanya akan dilakukan selama 3 bulan dengan uraian kegiatan sebagai berikut :

Tabel 4.2
Jadwal Pelaksanaan

NO	KEGIATAN	Bulan I				Bulan II				Bulan III			
		1	2	3	4	1	2	3	4	1	2	3	4
1	Persiapan Awal												
	a. Mobiliasi Tenaga Ahli												
	b. Penyamaan persepsi terhadap lingkup pekerjaan												
	c. Pemantapan metodologi & substansi analisis (referensi)												
	d. Penyiapan daftar panjang kebutuhan substansi pekerjaan												
2	Pengumpulan data Sekunder												
4	Simulasi Kuesioner												
5	Penyebaran Kusioner												
	<i>Focus Group Discussion</i>												
6	Analisa Data												
7	Penyusunan Laporan												
8	Penyerahan Laporan:												
	a. Laporan Pendahuluan												
	b. Laporan Antara												
	c. Laporan Draft Akhir												
	d. Laporan Akhir dan CD												
9	Pembahasan Laporan Akhir												
10	Penyempurnaan, Percetakan dan Penyerahan Laporan												
11	Koordinasi dan diskusi dengan pemberi kerja												

4.5. Teknik Analisa Data

Dalam penelitian ini analisis kualitatif dilakukan berdasarkan hasil data dari wawancara, pengamatan dan observasi langsung, hasil gambar visual dan pemotretan, serta beberapa data-data instansional yang berkaitan dengan semua materi penelitian ini. Analisis kualitatif sendiri dapat bersifat deskriptif, yaitu menganalisis kebijakan-kebijakan yang berkaitan dengan dana desa, kebijakan tentang faktor-faktor yang mendukung tingkat keberhasilan bagi desa yang memiliki kinerja terbaik dan mengidentifikasi faktor-faktor yang menghambat

pengalokasian, pengelolaan prioritas penggunaan dana desa bagi desa yang memiliki kinerja yang terburuk. Analisa kuantitatif dilakukan terhadap data statistik dan penyebaran kuesioner/angket.

Data yang diperoleh yang kemudian di analisis disajikan dalam bentuk :

- a. Naratif, menyajikan data ke dalam bentuk narasi dalam sebuah paragraf, digunakan untuk menyajikan data kualitatif
- b. Tabulasi, menyajikan data-data ke dalam tabel.
- c. Diagram, menyajikan data-data dalam bentuk diagram agar mudah dipahami oleh pembaca.

4.6. Lingkup Kajian

Lingkup kajian Evaluasi dan Implementasi Dana Desa Di Provinsi Kepulauan Riau ini. Pada aspek Implementasi Dana Desa akan melihat pada tata kelola dana desa yang dilakukan pemerintah desa yang berdasarkan pada asas transparan, akuntabel, partisipatif, tertib dan disiplin anggaran. Sedangkan pada aspek evaluasi kebijakan dana desa akan dilihat dari aspek keluaran (*output*) dan dampak (*impact*) dari pengelolaan dan penggunaan dana desa. Pemetaan topik yang hendak digali dalam pengumpulan data dapat dilihat pada tabel berikut ini

Tabel 4.3
Lingkup Kajian

No	Variabel	Indikator	Parameter	Instrumen
1	Implementasi Dana Desa	Transparan	Akses masyarakat terhadap dana desa, media publikasi dana desa	FGD, Wawancara, observasi
		Akuntabel	Mekanisme pertanggungjawaban dana desa	FGD, Wawancara, observasi
		Partisipatif	Kerlibatan masyarakat dalam musrenbang, pelaksanaan dan pengawasan	FGD, Wawancara, observasi
		Tertib Dan Disiplin Anggaran	Kesesuain penggunaan dana Desa aturan prioritas dana desa	FGD, Wawancara, observasi
2	Evaluasi Dana Desa	Keluaran (<i>output</i>)	Penambahan sarana fisik dasar, pemberdayaan masyarakat	FGD, Wawancara, observasi
		Dampak (<i>impact</i>)	Dampak dari Penambahan dan pemanfaatan sarana fisik dasar, pemberdayaan masyarakat	FGD, Wawancara, observasi

Sumber : olahan 2018

BAB V

REVIEW KEBIJAKAN TERKAIT DANA DESA

5.1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut 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.

Pengaturan Desa bertujuan:

- a. memberikan pengakuan dan penghormatan atas Desa yang sudah ada dengan keberagamannya sebelum dan sesudah terbentuknya Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. memberikan kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia demi mewujudkan keadilan bagi seluruh rakyat Indonesia;
- c. melestarikan dan memajukan adat, tradisi, dan budaya masyarakat Desa;
- d. mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan Aset Desa guna kesejahteraan bersama;
- e. membentuk Pemerintahan Desa yang profesional, efisien dan efektif, terbuka, serta bertanggung jawab;

- f. meningkatkan pelayanan publik bagi warga masyarakat Desa guna mempercepat perwujudan kesejahteraan umum;
- g. meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat Desa guna mewujudkan masyarakat Desa yang mampu memelihara kesatuan sosial sebagai bagian dari ketahanan nasional;
- h. memajukan perekonomian masyarakat Desa serta mengatasi kesenjangan pembangunan nasional; dan
- i. memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan.

Kewenangan Desa meliputi:

- a. kewenangan berdasarkan hak asal usul;
- b. kewenangan lokal berskala Desa;
- c. kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan
- d. kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. tertib kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;

- g. akuntabilitas;
- h. efektivitas dan efisiensi;
- i. kearifan lokal;
- j. keberagaman; dan
- k. partisipatif.

Perangkat Desa terdiri atas:

- a. sekretariat Desa;
- b. pelaksana kewilayahan; dan
- c. pelaksana teknis.

Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi:

- a. membahas dan menyepakati Rancangan Peraturan Desa bersama Kepala Desa;
- b. menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat Desa; dan
- c. melakukan pengawasan kinerja Kepala Desa.

Badan Permusyawaratan Desa berhak:

- a. mengawasi dan meminta keterangan tentang penyelenggaraan Pemerintahan Desa kepada Pemerintah Desa;
- b. menyatakan pendapat atas penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- c. mendapatkan biaya operasional pelaksanaan tugas dan fungsinya dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

Selanjutnya, Desa berhak:

- a. mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa;
- b. menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan
- c. mendapatkan sumber pendapatan.

Desa berkewajiban dalam:

- a. melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- b. meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa;
- c. mengembangkan kehidupan demokrasi;
- d. mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- e. memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa.

Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa.

Pendapatan Desa bersumber dari:

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;

- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

5.2 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah ini merupakan pengaturan lebih lanjut ketentuan Pasal 31 ayat (3), Pasal 40 ayat (4), Pasal 47 ayat (6), Pasal 50 ayat (2), Pasal 53 ayat (4), Pasal 66 ayat (5), Pasal 75 ayat (3), Pasal 77 ayat (3), dan Pasal 118 ayat (6) serta ketentuan lainnya dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa dalam rangka mengoptimalkan penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dengan demikian, lingkup pengaturan Peraturan Pemerintah ini ialah penataan Desa, kewenangan Desa, Pemerintahan Desa, tata cara penyusunan peraturan di Desa, keuangan dan kekayaan Desa, pembangunan Desa dan pembangunan kawasan perdesaan, badan usaha milik Desa, kerja sama Desa, lembaga kemasyarakatan Desa dan lembaga adat Desa, serta pembinaan dan pengawasan Desa oleh camat atau sebutan lain.

Berkaitan dengan pengaturan mengenai Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah ini mengatur secara lebih terperinci mengenai tata cara pemilihan kepala Desa secara langsung atau melalui musyawarah Desa, kedudukan,

persyaratan, mekanisme pengangkatan perangkat Desa, besaran penghasilan tetap, tunjangan, dan penerimaan lain yang sah bagi kepala Desa dan perangkat Desa, penempatan perangkat Desa yang berstatus sebagai pegawai negeri sipil, serta tata cara pemberhentian kepala Desa dan perangkat Desa.

Pengaturan yang berkaitan dengan keuangan dan kekayaan Desa, antara lain memuat ketentuan mengenai ADD yang bersumber dari APBD kabupaten/kota, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, penyaluran bantuan keuangan yang bersumber dari APBD provinsi atau APBD kabupaten/kota ke Desa serta penggunaan belanja Desa, penyusunan APB Desa, pelaporan dan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APB Desa, dan pengelolaan kekayaan Desa.

Ketentuan mengenai Dana Desa yang bersumber dari APBN diatur dalam peraturan pemerintah tersendiri, tetapi implementasi peraturan pemerintah tersebut merupakan satu kesatuan dengan Peraturan Pemerintah ini. Peraturan Pemerintah ini disusun dalam rangka mewujudkan penyelenggaraan Desa yang didasarkan pada asas penyelenggaraan pemerintahan yang baik serta sejalan dengan asas pengaturan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, antara lain kepastian hukum, tertib penyelenggaraan pemerintahan, tertib kepentingan umum, keterbukaan, profesionalitas, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi, kearifan lokal, keberagaman serta partisipasi. Dalam melaksanakan pembangunan Desa, diutamakan nilai kebersamaan, kekeluargaan, dan kegotongroyongan guna mewujudkan perdamaian dan keadilan sosial. Peraturan Pemerintah ini menjadi

pedoman bagi Pemerintah dan pemerintah daerah, masyarakat, dan pemangku kepentingan lainnya dalam mewujudkan tujuan penyelenggaraan Desa sebagaimana diamanatkan oleh Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, yakni terwujudnya Desa yang maju, mandiri, dan sejahtera tanpa harus kehilangan jati diri.

5.3 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara

Dalam Pasal 2 Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara disebutkan bahwa dana desa dikelola secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggungjawab dengan memperhatikan rasa keadilan dan kepatutan serta mengutamakan kepentingan masyarakat setempat.

Dimana selanjutnya ketentuan Pasal 3 memerintahkan Pemerintah mengalokasikan Dana Desa secara nasional dalam APBN setiap tahunnya. Dana Desa dialokasikan oleh Pemerintah untuk desa (Pasal 5 ayat (1)). Pengalokasian Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. (Pasal 5 ayat (2)). Dana Desa sebagaimana dimaksud diatas ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota untuk selanjutnya ditransfer ke APB Desa. (Pasal 6).

Dana Desa setiap kabupaten/kota dialokasikan berdasarkan perkalian antara jumlah desa di setiap kabupaten/kota dan rata-rata Dana Desa setiap provinsi. (Pasal 11 ayat (1)). Rata-rata Dana Desa setiap provinsi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dialokasikan berdasarkan jumlah Desa dalam provinsi yang bersangkutan serta jumlah penduduk kabupaten/kota, luas wilayah kabupaten/kota, angka kemiskinan kabupaten/kota, dan tingkat kesulitan geografis kabupaten/kota dalam provinsi yang bersangkutan. (Pasal 11 ayat (2)). Jumlah Penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan sebagaimana dimaksud diatas dihitung dengan bobot:(Pasal 11 ayat (3))

- a. 30% (tiga puluh per seratus) untuk jumlah penduduk kabupaten/kota;
- b. 20% (dua puluh per seratus) untuk luas wilayah kabupaten/kota; dan
- c. 50% (lima puluh per seratus) untuk angka kemiskinan kabupaten/kota.

Dalam hal terdapat pembentukan atau penetapan Desa baru yang mengakibatkan bertambahnya jumlah Desa, pengalokasian Dana Desa dilakukan dengan cara sebagai berikut:

- a. Pada tahun anggaran berikutnya apabila Desa tersebut ditetapkan sebelum tanggal 30 Juni tahun anggaran berjalan; atau
- b. Pada tahun kedua setelah penetapan Desa apabila Desa tersebut ditetapkan setelah tanggal 30 Juni tahun anggaran berjalan. (Pasal 13).

Penyaluran Dana Desa dilakukan secara bertahap pada tahun anggaran berjalan dengan ketentuan: (Pasal 16)

- a. Tahap I pada bulan April sebesar 40% (empat puluh per seratus)

- b. Tahap II pada bulan Agustus sebesar 40% (empat puluh per seratus);
atau
- c. Tahap III pada bulan November sebesar 20% (dua puluh per seratus).

5.4 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015

Prioritas penggunaan Dana Desa untuk pembangunan Desa dialokasikan untuk mencapai tujuan pembangunan Desa yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui: (Pasal 5)

- 1. pemenuhan kebutuhan dasar;
- 2. pembangunan sarana dan prasarana Desa;
- 3. pengembangan potensi ekonomi lokal; dan
- 4. pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Selanjutnya, Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud diatas meliputi:

- 1. pengembangan pos kesehatan Desa dan Polindes;
- 2. pengelolaan dan pembinaan Posyandu; dan
- 3. pembinaan dan pengelolaan pendidikan anak usia dini

Sedangkan, Prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung target pembangunan sektor unggulan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah

Nasional (RPJMN) 2015-2019 dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) setiap tahunnya, yang diprioritaskan untuk (Pasal 7)

1. mendukung kedaulatan pangan;
2. mendukung kedaulatan energi;
3. mendukung pembangunan kemaritiman dan kelautan; dan
4. mendukung pariwisata dan industri.

Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan atas kondisi dan potensi Desa, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa dan RKP Desa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat meliputi:

1. pembangunan dan pemeliharaan jalan Desa;
2. pembangunan dan pemeliharaan jalan usaha tani;
3. pembangunan dan pemeliharaan embung Desa;
4. pembangunan energi baru dan terbarukan;
5. pembangunan dan pemeliharaan sanitasi lingkungan;
6. pembangunan dan pengelolaan air bersih berskala Desa;
7. pembangunan dan pemeliharaan irigasi tersier;
8. pembangunan dan pemeliharaan serta pengelolaan saluran untuk budidaya perikanan; dan
9. pengembangan sarana dan prasarana produksi di Desa.

Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan atas kondisi dan potensi Desa, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa dan RKP Desa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat meliputi:

1. pendirian dan pengembangan BUM Desa;

2. pembangunan dan pengelolaan pasar Desa dan kios Desa;
3. pembangunan dan pengelolaan tempat pelelangan ikan milik Desa;
4. pembangunan dan pengelolaan keramba jaring apung dan bagan ikan;
5. pembangunan dan pengelolaan lumbung pangan Desa;
6. pembuatan pupuk dan pakan organik untuk pertanian dan perikanan;
7. pengembangan benih lokal;
8. pengembangan ternak secara kolektif;
9. pembangunan dan pengelolaan energi mandiri;
10. pembangunan dan pengelolaan tambatan perahu;
11. pengelolaan padang gembala;
12. pengembangan Desa Wisata; dan
13. pengembangan teknologi tepat guna pengolahan hasil pertanian dan perikanan.

Penggunaan Dana Desa yang bersumber dari APBN untuk Pemberdayaan Masyarakat Desa terutama untuk penanggulangan kemiskinan dan peningkatan akses atas sumber daya ekonomi, sejalan dengan pencapaian target RPJM Desa dan RKP Desa setiap tahunnya, yang diantaranya dapat mencakup:

1. peningkatan kualitas proses perencanaan Desa;
2. mendukung kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUM Desa maupun oleh kelompok usaha masyarakat Desa lainnya;
3. pembentukan dan peningkatan kapasitas Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa;

4. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat Desa;
5. penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
6. dukungan terhadap kegiatan desa dan masyarakat pengelolaan Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan; dan
7. peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui:
 - a. kelompok usaha ekonomi produktif;
 - b. kelompok perempuan;
 - c. kelompok tani;
 - d. kelompok masyarakat miskin;
 - e. kelompok nelayan;
 - f. kelompok pengrajin;
 - g. kelompok pemerhati dan perlindungan anak;
 - h. kelompok pemuda; dan
 - i. kelompok lain sesuai kondisi Desa.

5.5 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016

Pengaturan prioritas penggunaan Dana Desa bertujuan untuk:

- a. menentukan program dan kegiatan bagi penyelenggaraan Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa yang dibiayai oleh Dana Desa;
- b. sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten/Kota dalam menyusun pedoman teknis penggunaan Dana Desa; dan
- c. sebagai acuan bagi Pemerintah dalam pemantauan dan evaluasi pelaksanaan penggunaan Dana Desa.

Prioritas penggunaan Dana Desa didasarkan pada prinsip-prinsip:

- a. keadilan, dengan mengutamakan hak atau kepentingan seluruh warga desa tanpa membedakan;
- b. kebutuhan prioritas, dengan mendahulukan yang kepentingan Desa yang lebih mendesak, lebih dibutuhkan dan berhubungan langsung dengan kepentingan sebagian besar masyarakat Desa; dan
- c. tipologi desa, dengan mempertimbangkan keadaan dan kenyataan karakteristik geografis, sosiologis, antropologis, ekonomi, dan ekologi desa yang khas, serta perubahan atau perkembangan kemajuan desa

Dalam pelaksanaan Kewenangan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa dan penggunaan Dana Desa di wilayah kabupaten/kota, Dana Desa

diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal Desa bidang Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Desa. (Pasal 4)

Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, prioritas penggunaan Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, meliputi:

- a. pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman;
- b. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat;
- c. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan;
- d. pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi; dan/atau
- e. pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

5.6 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017.

Dana Desa digunakan untuk membiayai pembangunan Desa yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat Desa, peningkatan

kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan dengan prioritas penggunaan Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, yang meliputi antara lain: (Pasal 5)

- a. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana dasar untuk pemenuhan kebutuhan:
 1. lingkungan pemukiman;
 2. transportasi;
 3. energi; dan
 4. informasi dan komunikasi.
- b. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk pemenuhan kebutuhan:
 1. kesehatan masyarakat; dan
 2. pendidikan dan kebudayaan.
- c. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana ekonomi untuk mewujudkan Lumbung Ekonomi Desa yang meliputi:
 1. usaha ekonomi pertanian berskala produktif untuk ketahanan pangan;
 2. usaha ekonomi pertanian berskala produktif yang difokuskan pada kebijakan satu Desa satu produk unggulan yang meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran; dan

3. usaha ekonomi berskala produktif lainnya yang difokuskan pada kebijakan satu Desa satu produk unggulan yang meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran.
- d. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lingkungan untuk pemenuhan kebutuhan:
 1. kesiapsiagaan menghadapi bencana alam;
 2. penanganan bencana alam;
 3. penanganan kejadian luar biasa lainnya; dan
 4. pelestarian lingkungan hidup.
- e. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

5.7 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018.

Pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018, prioritas diletakkan pada: (Pasal 4)

1. Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan di bidang pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa.

2. Prioritas penggunaan Dana Desa diutamakan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan yang bersifat lintas bidang.
3. Program dan kegiatan sebagaimana dimaksud pada ayat (2) antara lain bidang kegiatan produk unggulan Desa atau kawasan perdesaan, BUM Desa atau BUM Desa Bersama, embung, dan sarana olahraga Desa sesuai dengan kewenangan Desa.
4. Pembangunan sarana olahraga Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) merupakan unit usaha yang dikelola oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama.
5. Prioritas penggunaan Dana Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) wajib dipublikasikan oleh Pemerintah Desa kepada masyarakat Desa di ruang publik yang dapat diakses masyarakat Desa.

BAB VI

PROFIL LOKASI PENELITIAN

6.1. Kondisi Umum Kabupaten

Dalam Kajian Evaluasi dan Implementasi Dana Desa di Provinsi Kepulauan Riau lokasi kajian dilakukan di dua kabupaten yaitu Kabupaten Bintan dan Kabupaten Lingga. Kabupaten Bintan dipilih dengan pertimbangan sebagai kabupaten yang terdekat dengan ibukota Provinsi Kepulauan Riau dan kabupaten dengan alokasi dana desa yang paling sedikit jumlah. Kabupaten Lingga dipilih dengan pertimbangan kabupaten yang mempresentasikan daerah kepulauan dan dana desanya paling banyak di Provinsi Kepulauan Riau.

6.1.1. Kabupaten Bintan

6.1.1.1. Gambaran Umum

Kabupaten Bintan sebelumnya merupakan kabupaten Kepulauan Riau. Perubahan nama Kabupaten Kepulauan Riau menjadi Kabupaten Bintan sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 5 Tahun 2006, tertanggal 23 Februari 2006. Kabupaten Bintan terletak antara 006'17" Lintang Utara – 1034'52" Lintang Utara dan 104012'47" Bujur Timur disebelah barat – 10802'27" Bujur Timur disebelah Timur.

Luas wilayah Kabupaten Bintan mencapai 88.038,54 Km², namun luas daratannya hanya 2,21 %, 1.946,13 Km² saja. Kecamatan terluas adalah Kecamatan Gunung Kijang dengan luas 503,12 Km² dan kecamatan terkecil adalah Tambelan yaitu 169,42 Km².

Kabupaten Bintan saat ini terdiri dari 240 buah pulau besar dan kecil. Hanya 39 buah diantaranya yang sudah dihuni, sedangkan sisanya walaupun belum berpenghuni sebagian sudah dimanfaatkan untuk kegiatan pertanian, khususnya usaha perkebunan.

Pada tahun 2016 penduduk Bintan tercatat 154.584 jiwa dengan kepadatan 79 jiwa per Km². Dibandingkan dengan tahun 2015 penduduk bertambah sebanyak 1.564 jiwa atau mengalami kenaikan sebesar 1,01 persen. Jumlah penduduk yang begitu besar dan terus bertambah setiap tahun tidak diimbangi dengan persebaran penduduk. Penduduk terbanyak tercatat di Kecamatan Bintan Timur yaitu sebanyak 42.374 jiwa, adapun yang paling padat adalah Kecamatan Bintan Utara dengan kepadatan 79 jiwa per Km². Kecamatan dengan penduduk paling sedikit adalah Kecamatan Mantang yaitu 4.232 jiwa

Secara administrasi, pada tahun 2016, Kabupaten Bintan terdiri dari 10 Kecamatan dengan 36 desa dan 15 diantaranya berstatus kelurahan. Kecamatan-kecamatan tersebut adalah Teluk Bintan, Seri Kuala Lobam, Bintan Utara, Teluk Sebong, Bintan Timur, Bintan Pesisir, Mantang, Gunung Kijang, Toapaya, dan Tambelan. Pada tahun 2016, Kabupaten Bintan mempunyai 199 RW dan 609 RT. Informasi secara detail nama desa dan kelurahan di Kabupaten Bintan dapat dilihat pada table berikut ini.

Tabel 6.1
Data Kecamatan, Desa dan Kelurahan di Kabupaten Bintan

No	Kecamatan	Desa/Kelurahan
1	Tembeling Tanjung	1. Pangkil 2. Pengujan 3. Penaga 4. Tembeling 5. Bintan Buyu 6. Tembeling Tanjung
2	Teluk Lobam	1. Kuala Sempang 2. Busung 3. Teluk Sasah Teluk Lobam 4. Tanjung Permai
3	Tanjung Uban	1. Lancang Kuning 2. Tanjung Uban Selatan 3. Tanjung Uban Kota 4. Tanjung Uban Utara 5. Tanjung Uban Timur
4	Sebong Lagoi	1. Sebong Pereh 2. Sebong Lagoi 3. Ekan Aculai 4. Sri Bintan 5. Pengudang 6. Berakit 7. Kota Baru
5	Kijang	1. Kijang Kota 2. Sungai Enam 3. Gunung Lengkuas 4. Sungai Lekop
6	Kelong	1. Mapur 2. Numbing 3. Kelong 4. Air Glubi
7	Mantang	1. Mantang Lama 2. Mantang Besar 3. Mantang Baru 4. Dendun
8	Kawal	1. Gunung Kijang 2. Teluk Bakau 3. Malang Rapat 4. Kawal
9	Toapaya	1. Toapaya Utara 2. Toapaya 3. Toapaya Asri 4. Toapaya Selatan
10	Tambelan	1. Pulau Pinang 2. Pulau Mentebung 3. Kampung Melayu 4. Kampung Hilir 5. Teluk Sekuni 6. Batu Lepuk 7. Kukup 8. Pulau Pengikik

Sumber : Bintan dalam Angka 2017

6.1.1.2. Kebijakan Tentang Dana Desa

Sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 di Kabupaten Bintan total pengalokasian dana desa sudah mencapai angka sebesar Rp. 97,488,665,000. Secara terperinci ada pada tabel berikut ini

Tabel 6.2
Alokasi DD di Kabupaten Bintan Tahun 2015-2018

No	Tahun	Jumlah
1	2015	10,806,783,000
2	2016	24,261,077,000
3	2017	31,516,891,000
4	2018	30,903,914,000
	Total	97,488,665,000

Sumber : BPMD Disdukcapil Provinsi Kepulauan Riau, 2018

Di Kabupaten Bintan tata cara perhitungan dan pembagian rincian dana desa setiap desa di Kabupaten Bintan pada tahun 2015 diatur dalam Peraturan Bupati Bintan Nomor : 17 / Tahun 2015 Tentang Tata Cara Pembagian Dan Penetapan Rincian Dana Desa Setiap Desa Kabupaten Bintan Tahun Anggaran 2015. Tahun 2016 diatur dalam Peraturan Bupati Bintan No 34 Tahun 2015, sedangkan pada tahun 2017 diatur dalam Peraturan Bupati Bintan No 4 Tahun 2017, kemudian pada tahun 2018 diatur dalam Peraturan Bupati Bintan No 8 Tahun 2018.

6.1.2. Kabupaten Lingga

6.1.2.1. Gambaran Umum

Pemerintah Daerah Kabupaten Lingga dibentuk berdasarkan UU No. 31 tahun 2003 tentang Pembentukan Daerah Kabupaten Lingga di Provinsi Kepulauan Riau. Kabupaten Lingga terletak di antara 0 derajat 20 menit Lintang Utara dengan 0 derajat 40 menit Lintang Selatan dan 104 derajat Bujur Timur dan

105 derajat Bujur Timur. Luas wilayah daratan dan lautan mencapai 45.456,7162 km² dengan luas daratan 2.117,72 Km² dan lautan 43.338,9962 Km².

Wilayahnya terdiri dari 531 buah pulau besar dan kecil. Tidak kurang dari 95 buah diantaranya sudah dihuni, sedangkan sisanya 436 buah walaupun belum berpenghuni sebagiannya sudah dimanfaatkan untuk berbagai aktifitas kegiatan pertanian, khususnya pada usaha perkebunan.

Secara administrasi pada tahun 2017 Kabupaten Lingga terdiri dari 10 kecamatan dengan rincian sebanyak 82 desa/kelurahan dan 7 diantaranya adalah berstatus kelurahan. Dan kecamatan yang termasuk wilayah Kabupaten Lingga adalah Singkep Barat, Singkep, Singkep Selatan, Singkep Pesisir, Lingga, Selayar, Lingga Timur, Lingga Utara, Senayang dan Kepulauan Posek. Secara terperinci ada pada table berikut.

Tabel 6.3
Data Kecamatan, Desa dan Kelurahan di Kabupaten Lingga

No	Kecamatan	Desa/Kelurahan
1	Lingga	1. Pekajang 2. Kelombok 3. Mepar 4. Kelumu 5. Mentuda 6. Merawang 7. Panggak Darat 8. Panggak Laut 9. Musai 10. Nerekeh
2	Lingga Utara	1. Bukit Harapan 2. Duara 3. Limbung 4. Resun 5. Sekanah 6. Teluk 7. Linau 8. Sungai Besar 9. Rantau Panjang 10. Belungkur 11. Resun Pesisir
3	Lingga Timur	1. Bungkit Langkap 2. Keton

		3. Pekaka 4. Kerandin 5. Sungai Pinang 6. Kudung
4	Singkep	1. Batu Berdaun 2. Tanjung Harapan 3. Batu Kacang
5	Singkep Barat	1. Bekong 2. Kuala Raya 3. Marok Tua 4. Sungai Buluh 5. Sungai Raya 6. Sungai Harapan 7. Jagoh 8. Tinjul 9. Langkap 10. Tanjung Irat 11. Bukit Belah
6	Singkep Selatan	1. Resang 2. Marok Kecil 3. Berhala
7	Singkep Pesisir	1. Berindat 2. Sedamai 3. Lanjut 4. Kote 5. Persing 6. Pelakak
8	Senayang	1. Mamut 2. Rejai 3. Temiang 4. Pulau Medang 5. Mensanak 6. Tanjung Kelit 7. Batu Belubang 8. Pulau Batang 9. Benan 10. Laboh 11. Penaah 12. Cempa 13. Baran 14. Pulau Duyung 15. Tajur Biru 16. Tanjung Lipat 17. Pulau Bukit
9	Selayar	1. Selayar 2. Penuba 3. Penuba Timur 4. Pantai Harapan
10	Kepulauan Posek	1. Posek 2. Busung Panjang 3. Suak Buaya

Sumber : Lingga dalam Angka 2018

6.1.2.2. Kebijakan Tentang Dana Desa

Sejak tahun 2015 sampai dengan tahun 2018 di Kabupaten Lingga total pengalokasian dana desa sudah mencapai angka sebesar Rp.185,444,322,000, jumlah ini merupakan alokasi dana desa yang paling terbesar di Provinsi Kepulauan Riau. Secara terperinci ada pada tabel berikut ini

Tabel 6.4
Alokasi DD di Kabupaten Lingga Tahun 2015-2018

No	Tahun	Jumlah
1	2015	21,165,424,000
2	2016	47,488,957,000
3	2017	59,776,396,000
4	2018	57,013,545,000
	Total	185,444,322,000

Sumber : BPMD Disdukcapil Provinsi Kepulauan Riau, 2018

Di Kabupaten Lingga tata cara perhitungan dan pembagian rincian dana desa setiap desa di Kabupaten Lingga pada tahun 2016 diatur dalam Peraturan Bupati Lingga No 15 Tahun 2016, sedangkan pada tahun 2017 diatur dalam Peraturan Bupati Lingga No 81 Tahun 2017, kemudian pada tahun 2018 diatur dalam Peraturan Bupati Lingga No 18 Tahun 2018.

6.2. Kondisi Umum Desa

Seperti yang telah di jelaskan pada Bab III dimana dalam Kajian Evaluasi dan Implementasi Dana Desa di Provinsi Kepulauan Riau lokasi kajian dilakukan pada dua kabupaten yaitu Kabupaten Bintan dan Kabupaten Lingga. Dari setiap kabupaten dipilih dua desa. Desa terpilih di Kabupaten Bintan yaitu Desa Toapaya Kecamatan Toapaya dan Desa Kuala Sempang Kecamatan Seri Kuala Lobam.

Sedangkan di Kabupaten Lingga yaitu Desa Panggak Laut Kecamatan Lingga dan Desa Tanjung Harapan Kecamatan Singkep.

6.2.1. Geografis Desa

Empat desa yang dipilih menjadi lokasi kajian untuk tiga desa berada pada pulau yang sama dengan Ibukota Kabupaten, sementara itu satu desa yaitu desa Tanjung Harapan berada di pulau yang berbeda dengan ibukota Kabupaten Lingga, sehingga menjadi lokasi kajian yang paling jauh dari ibukota kabupaten, sedangkan desa Panggak Laut adalah desa yang paling dekat dengan ibukota kabupaten. Untuk gambaran umum tentang geografis desa yang menjadi lokasi kajian ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 6.5
Gambaran Geografis Desa Kajian

No	Kab	Desa	Gambaran Geografis			
			Luas wilayah	Tipologi	Jarak desa - kab	Jarak desa - kec
1	Bintan	Toapaya	1.705,2 Ha	Perladangan	37 Km	6 Km
		Kuala Sempang	53.332 Ha	Pesisir/Nelayan	23 Km	13 Km
2	Lingga	Panggak Laut	34,01 Km ²	Pesisir/Nelayan	2 Km	
		Tanjung Harapan	285 Ha	Pesisir/Nelayan	45 Km	0,5 Km

Sumber: diolah dari profil desa masing-masing desa, tahun 2018

6.2.2. Demografi dan Mata Pencaharian

Dari empat desa yang menjadi lokasi kajian ini, Desa Tanjung Harapan Kecamatan Singkep Kabupaten Lingga memiliki jumlah penduduk yang paling banyak, sementara itu Desa Panggak Laut Kecamatan Lingga dengan jumlah penduduk yang paling sedikit yaitu hanya 499 jiwa. Dengan latar belakang mata

pencarian yang berbeda, di Desa Toapaya penduduknya paling banyak bekerja sebagai karyawan, di Desa Kuala Sempang paling banyak penduduknya sebagai petani, di Desa Panggak Laut yang paling banyak sebagai Nelayan, sedangkan di Desa Tanjung Harapan penduduknya yang paling banyak berprofesi sebagai PNS. Untuk lebih detail ada pada tabel berikut datanya.

Tabel 6.6
Gambaran Demografi dan Mata Pencarian Masyarakat di Desa Kajian

Gambaran Demografi dan Mata Pencarian Masyarakat di Desa Nelayan						
No	Kab	Desa	Gambaran Demografi			
			Jumlah Penduduk			Mata Pencaharian
			Laki-Laki	Perempuan	Total	
1	Bintan	Toapaya	630	510	1.140	Karyawan swasta, petani
		Kuala Sempang	916	901	1.817	Petani, karyawan
2	Lingga	Panggak Laut	245	254	499	Nelayan, Tani
		Tanjung Harapan	1.379	1.326	2.721	PNS, Petani, Nelayan

Sumber: diolah dari profil desa masing-masing desa, tahun 2018

6.2.3. Gambaran Dana Desa

Pada lokasi kajian ini Desa Toapaya di Kabupaten Bintan merupakan desa yang paling banyak menerima dana desa, kemudian Desa Kuala Sempang, diurutan berikutnya Desa Tanjung Harapan dan yang paling terkecil yaitu desa Panggak Laut.

Tabel 6.7
Gambaran Besar Dana Desa di Desa Kajian

No	Kab	Desa	Dana Desa				
			2015	2016	2017	2018	Total
1	Bintan	Toapaya	290.562.000	639.195.537	825.754.000	954.210.000	2.709.721,537
		Kuala Sempang	301.154.000	677.402.954	880.450.000	777.450.000	2.636.456.954
2	Lingga	Panggak Laut	275.371.198	617.851.990	778.473.770	717.296.000	2.113,621,760
		Tanjung Harapan	289.669.096	649.932.184	817.543.200	732.543.200	2,489,687,680

Sumber: diolah dari APBDes masing-masing desa, tahun 2018

BAB VII

IMPLEMENTASI DANA DESA DAN EVALUASI DANA DESA

7.1. Implementasi Dana Desa

Dalam kajian ini pada variabel implementasi akan dilihat dari indikator partisipasi, transparansi, akuntabilitas dan tertib dan disiplin anggaran dalam pengelolaan dana desa di empat desa terpilih sebagai lokasi kajian.

7.1.1. Partisipasi dalam Implementasi Dana Desa

Pada indikator partisipasi dalam kajian ini akan dilihat keterlibatan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan di desa, proses pelaksanaan kegiatan pembangunan dan pemberdayaan serta keterlibatan masyarakat dalam proses pengawasan pasca pelaksanaan kegiatan. Dalam hal perencanaan akan dilihat pada tahapan penyusunan rencana kerja pemerintah desa.

Empat desa yang menjadi lokasi kajian semua Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) disusun pasca berlakunya UU No 6 Tahun 2014. Berikut informasi masa berlakunya Rancangan Pembangunan Jangka Menengah Desa yang menjadi lokasi kajian.

Tabel 7.1
Masa berlaku RPJMDes

No	Kab	Desa	Masa Berlaku RPJMDes	Keterangan
1	Bintan	Toapaya	2016-2021	Semua RPJMDes pasca UU No 6 Tahun 2014
		Kuala Sempang	2016-2021	
2	Lingga	Panggak Laut	2016-2021	
		Tanjung Harapan	2016-2021	

Sumber: diolah dari dokumen RPJMDes desa masing-masing desa, tahun 2018

Setelah tersusun dan disahkan RPJMDes, maka setiap tahunnya pemerintah desa harus menyusun Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes). Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan dokumen perencanaan ini beragam. Seperti di Desa Toapaya dan Desa Kuala Sempang jumlah masyarakat yang hadir cukup banyak, sementara itu di Desa Panggak Laut dan Desa Tanjung Harapan jumlah kehadiran masyarakat dalam musyawarah desa untuk menyiapkan dokumen perencanaan ini relatif lebih rendah dibandingkan dua desa tadi. Seperti yang terungkap dalam kutipan wawancara berikut ini.

RT, RW dan KADUS tetap dilibatkan dalam kegiatan yang dilaksanakan oleh Pemerintah desa. Selain itu masyarakat biasanya sebanyak 10 orang yang mewakili warga di setiap pemukiman untuk mewakili rapat tersebut. Adapun di desa terdapat sebanyak 6 pemukiman. (Wawancara Ketua BPD Kuala Sempang, Agustus 2018)

Seluruh perwakilan masyarakat desa diundang, namun yang hadir hanya sekian parsen, kadang kendalenyne di desa ini kalau musim melaut lebih banyak mereka dominan mau melaut, Maka solusinya proses musyawarah dilakukan pada hari libur melaut. Misalkan pada hari jumat. Karena pada hari jumat para nelayan tidak melaut. Hal-hal yang dianggap urgen saja yang dilakukan pada hari lain (Diskusi dengan Kepala Desa dan Ketua BPD Panggak Laut, Agustus 2018)

Dari kutipan wawancara di atas terlihat bahwa di Desa Kuala Sempang keterwakilan masyarakat mempresentatifkan wilayah mereka tinggal, sementara di Desa Panggak Laut salah satu kendalanya adalah soal pekerjaan yang sulit untuk mereka tinggalkan, karena sebagian besar warganya berprofesi sebagai nelayan, maka upaya yang dilakukan oleh pemeerintah desa untuk melibatkan masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan dengan melakukan musayawarah pada hari Jumat, Karena pada hari ini sebagian besar masyarakatnya tidak melaut.

Pola perencanaan yang dilakukan di Desa Kuala Sempang di mulai dari tingkat paling bawah RT/RW kemudian dibawa ke tingkat dusun, selanjut akan

dibawa dalam musyawarah desa untuk diputuskan menjadi program/kegiatan yang menjadi skala prioritas. Mekanisme ini system *bottom up planning*. Kondisi yang sama dalam proses perencanaan ini juga berlangsung di di tiga lokasi kajian lainnya. Seperti yang terungkap dalam kutipan wawancara berikut ini.

Melalui data dari musyawarah di tingkat RT dan RW sehingga menimbulkan banyak item dalam satu RPJM. Segala keluhan msyarakat dilingkungan RT direkapitulasi dalam RPJM yang baru. (Diskusi dengan Kepala Desa dan Ketua BPD Panggak Laut, Agustus 2018)

Kemudian peserta yang hadir dalam rapat atau musyawarah desa dalam proses perencanaan pembangunan di desa lokasi kajian sudah melibatkan unsur pemerintah desa, BPD, perangkat desa, lembaga kemasyaratan desa tokoh masyarakat, pendamping desa dan tenaga ahli desa. Hal ini dapat dilihat dalam kutipan diskusi dengan dengan Kepala Desa dan Ketua BPD Toapaya berikut, serta dari dari dokumen perencanaan setiap desa kajian.

Ada kepala dusun, pendamping, pkk, karang taruna, tokoh masyarakat dan tokoh adat, diketuai sekdes, wakil dari LPM . (Diskusi dengan Kepala Desa dan Ketua BPD Toapaya, Agustus 2018)

Dalam Permendagri No. 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, pada pasal 8 ayat 1 sampai 4 dijelaskan ; “(1) Kepala Desa membentuk tim penyusun RPJM Desa. (2) Tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1), terdiri dari: a. kepala Desa selaku pembina; b. sekretaris Desa selaku ketua; c. ketua lembaga pemberdayaan masyarakat selaku sekretaris; dan d. anggota yang berasal dari perangkat Desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat Desa, dan unsur masyarakat lainnya. (3) Jumlah tim sebagaimana dimaksud pada ayat (1), paling sedikit 7 (tujuh) orang dan paling banyak 11 (sebelas) orang, (4) Tim penyusun sebagaimana dimaksud pada ayat

(1), mengikutsertakan perempuan. unsur-unsur yang diminta dalam penusunan RPJMDes ini secara umum sudah dipenuhi diseluruh desa kajian.

Kemudian dari empat lokasi kajian ini disetiap desa jumlah usulan kegiatan yang diajukan oleh masyarakat dalam musyawarah desa yang paling banyak adalah kegiatan yang masuk dalam lingkup pelaksanaan pembangunan desa, kemudian pemberdayaan masyarakat dan yang paling terendah pembinaan kemasyarakat. Secara terperinci datanya ada pada tabel berikut ini.

Tabel 7.2
Total Usulan Dalam RKP

No	Program/ Kegiatan	Desa															
		Toapaya				Kuala Sempang				Panggak Laut				Tanjung Harapan			
		1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*	1*	2*	3*	4*
1	Pelaksanaan Pembangunan Desa	7	2	3	12	8	7	3	18	7	6	5	18	15	13	9	37
2	Pembinaan Kemasyarakat	0	0	0	0	3	15	0	18	0	0	0	0	1	0	0	1
3	Pemberdayaan Masyarakat	5	7	7	19	2	0	4	6	0	0	4	4	8	4	7	19
	Total	12	9	10	41	13	22	7	42	7	6	9	22	24	17	16	57

Sumber: diolah dari dokumen musrenbang desa dan RKP masing-masing desa dan wawancara, tahun 2018

*Keterangan * :* 1. Tahun 2016
2. Tahun 2017
3. Tahun 2018
4. Total

Dari data di atas selama tahun 2016-2018 total usulan yang diajukan dalam proses perencanaan pembangunan didesa kajian sebanyak 162 program/kegiatan. Dengan rincian pembangunan desa sebanyak 85 program/kegiatan (52,46%), pembinaan kemasyarakat 19 program/kegiatan (11,72%) dan pemberdayaan masyarakat 48 program/kegiatan 29,62%.

Lebih dari separuh usulan program/kegiatan yang ada dalam dokumen perencanaan diempat lokasi studi ini adalah pembangunan desa, setelah ditelusuri

memang banyak kegiatan yang diusulkan oleh masyarakat dalam rapat dan musyawarah desa adalah pembangunan desa. Hal ini diungkapkan oleh Kepala Desa Tanjung Harapan berikut ini.

Masalahnya dari pengusulan dari tingkat dusun masyarakat mintaknya yang bersifat fisik padahal sudah kita mintak untuk ekonomi kerakyatan karena dana desa mestinya untuk itu, biasanya yang di ajukan itu bangunan bisa jalan, semenisasi, parit, dll.

Dalam observasi memang secara faktual masih perlu pembangunan fisik dasar di desa. Maka sangat wajar masyarakat desa dalam proses perencanaan pembangunan di desa banyak mengusulkan pembangunan fisik dasar di desa, ditambah lagi sebagian persepsi masyarakat memaknai pembangunan itulah adalah membangun fisik.

Pada tahap pelaksanaan program/kegiatan yang bersumber dari dana desa juga melibatkan partisipasi masyarakat. Dari hasil diskusi dengan pihak pemerintah desa dan BPD menyatakan mereka berupaya untuk melibatkan masyarakat dalam kegiatan pembangunan desa. Dalam hal inisiatif pelaksanaan selalu di koordinir dan dimulai oleh pemerintah desa dan TPK, masyarakat lebih bersifat menunggu dalam proses pelaksanaannya kegiatan ini.

Namun disisi lain masih ada kendala yang dihadapi oleh pemerintah desa dalam menjalankan kegiatan ini, seperti mulai menurunnya semangat gotong royong dimasyarakat dalam pelaksanaan pembangunan fisik di desa, kemudian ada kesulitan untuk mengajak masyarakat untuk terlibat untuk pelaksanaan program pembangunan yang telah direncanakan. Seperti terungkap pada wawancara berikut ini.

Adalah, tapi gotong royong agak kurang (Wawancara Kades Tanjung Harapan, Agustus 2018)

Salah satu kendala yang tak nampak ditutup dengan gaungnya desa. Kita ada pihak yang merangkul dan merekrut masyarakat dalam melibatkan masyarakat. Masyarakat dituntut pro aktif dalam kegiatan desa. Cuma Pemerintah Desa tidak bisa melibatkan secara maksimal karena terkait honor. Honor yang didapatkan tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Sehingga partisipasi masyarakat alakadarnya. (Wawancara Sekdes Koala Sempang, Agustus 2018)

Dari dua kutipan wawancara di atas kendala yang dihadapi oleh pemerintah Desa Tanjung Harapan dalam hal melibatkan masyarakat dalam kegiatan gotong royong dalam melaksanakan pembangunan desa yang bersumber dari dana desa. Hal ini terjadi karena sebagian besar masyarakatnya berkerja sebagai PNS, petani dan nelayan. Bagi PNS mereka harus bekerja lima hari dalam seminggu, kalau ingin bergotong royong hanya bisa dilakukan dihari libur. Sementara disisi lain program pembangunan yang dilakukan desa dibatasi oleh waktu pelaksanaan. Maka jika hanya pelaksanaan di hari libur tidak akan terlaksana kegiatan tersebut tepat waktu. Maka latar belakang pekerjaan penduduk ini yang mempengaruhi tingkat keterlibatan masyarakat dalam hal bergotong royong dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan desa.

7.1.2. Transparansi dalam Implementasi Dana Desa

Transparansi yang ingin digali dalam kajian ini adalah bagaimana proses pemerintah desa menginformasikan dana desa kepada masyarakat dan media publikasi apa yang digunakan dalam mewujudkan transparansi tersebut.

Berdasarkan hasil wawancara, diskusi dan observasi lapangan proses pemerintah desa menginformasikan dana desa kepada masyarakat dilakukan dalam musyawarah desa, kegiatan-kegiatan desa, maupun dalam rapat-rapat yang melibatkan masyarakat, atau pertemuan rutin RT/dusun. Pada momen-momen

seperti inilah yang digunakan oleh perangkat desa dalam menyampaikan informasi terkait program, kebijakan dan pembangunan yang akan dilakukan oleh pemerintah desa termasuk juga mengenai dana desa.

Secara umum dari hasil temuan kajian ini belum ada mekanisme yang jelas dan terukur serta proaktif yang dilakukan oleh perangkat desa dalam menginformasikan proses pembangunan desa. Jadi lebih bersifat eksidentil pada momen atau kegiatan yang ada melibatkan pihak masyarakat.

Dari diskusi dengan perangkat desa dan BPD, tingkat keaktifan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan informasi mengenai pembangunan dan dana desa juga relatif rendah. Hanya di Desa Kuala Sempang Kabupaten Bintan yang menunjukkan ada inisiatif dari masyarakat untuk mengetahui tentang rencana dan program akan dilakukan oleh pemerintah desa. Hal ini bisa dilihat dari kutipan wawancara berikut ini.

Ada. Kecurigaan masyarakat menimbulkan suatu pertanyaan mengapa pembangunannya seperti ini?. Tapi pertanyaan masyarakat tersebut dijawab oleh sekretaris desa bahwa setiap pembangunan ada biaya lain selain dari pembangun tersebut seperti pajak, potongan bagian pengurus dan sebagainya. Saat rapat penjelasan aparat desa masyarakat juga kurang memahami tentang hal yang berhubungan dengan pembangunan tersebut. Sehingga ada kecurigaan dari masyarakat tersebut (Wawancara Ketua BPD Kuala Sempang, Agustus 2018)

Pada wawancara tersebut Ketua BPD Kuala Sempang menceritakan ada ketidakpuasan masyarakat terhadap kegiatan pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa, dimana masyarakat komplain terhadap hasil pembangunan dimana dalam banyangan masyarakat dengan dana yang dianggarkan tersebut seharusnya menghasilkan pembangunan yang lebih baik.

Kondisi yang hampir sama disampaikan oleh Kepala Desa Kuala Sempang, bahwa tingkat respon masyarakat terhadap proses pembangunan yang

dilakukan pemerintah desa semakin kritis, seperti yang terungkap dalam kutipan wawancara berikut.

Tahun 2017 yang lalu melalui pendamping desa membuat RAB pembangunan drainase sepanjang 150 M dengan biaya hampir Rp. 150.000.000,-. Jadi setelah realisasi masyarakat menilai dengan besar segini bisa panjangnya 2x lipat dari panjang sekarang ini. Padahal Ketika realisasi dan memang terdapat kelebihan. Kelebihkah tersebut harus dikembalikan kepada pemerintah (Wawancara Kades Kuala Sempang, Juli 2018)

Dari dua kutipan wawancara ini, menunjukkan telah mulai tumbuh budaya kritis dimasyarakat desa dalam melihat dan merespon proses pembangunan yang dilakukan oleh pemerintah desa termasuk dalam hal penggunaan dana desa.

Kemudian media publikasi yang digunakan oleh pemerintah desa untuk menyampaikan kegiatan pembangunan dan pendanaanya kepada masyarakat dari hasil observasi lapangan secara umum melalui pemasangan baliho tentang infografis tentang APBDes, kemudian di lokasi pembangunan biasanya ada papan informasi proyek mengenai nilai, tahun pelaksanaan, dan sumber pembiayaan proyek dari setiap kegiatan yang dilakukan oleh desa. Observasi ini juga diperkuat dengan hasil diskusi dengan kepala desa dan sekdes seperti pada kutipan wawancara berikut.

Desa ini seperti bola api yang selalu di sorot oleh media dengan melalui banyak cara. Kami ini merupakan desa yang paling transparan terhadap pelaksanaan suatu kegiatan. APBDes merupakan perut nasi desa. Semua pemaparan tentang suatu pembangunan terpampang pada informasi proyek tersebut (Diskusi dengan Kades Kuala Sempang dan Sekdes Toapaya, Juli 2018)

Dengan pola seperti ini, pemerintah desa sudah transparan, karena membandingkan pada unit pemerintahan yang lebih tinggi tidak ada kewajiban membuat baligho untuk menyampikan kondisi keuanganya, dal hal ini APBDes, atau APBD dan APBN pada level yang lebih tinggi.

Hasil observasi lapangan pemerintah desa belum memanfaatkan papan pengumuman yang ada di kantor desa untuk menginformasi tentang kegiatan pembangunan desa dan pembiayaan dari pembangunan tersebut secara kontinue kepada masyarakat. Pengumuman yang terdapat dalam papan pengumuman yang ada di desa berisikan data atau informasi lama, tidak informasi terkini yang ditempel atau yang ditulis. Idealnya papan pengumuman yang ada di desa sebaiknya juga harus di manfaatkan menjadi media untuk mempublikasikan kegiatan pembangunan yang ada di desa.

Dari ulasan singkat ini proses transparansi dana desa yang dilakukan di desa pada saat perencanaan dilakukan melalui musyawarah desa, kegiatan-kegiatan desa, maupun dalam rapat-rapat yang melibatkan masyarakat atau pertemuan rutin RT/dusun, kemudian proses transparansi saat pelaksanaan dilakukan melalui baliho tentang infografis tentang APBDes, kemudian dalam plang pengumuman kegiatan pembangunan.

Transparansi pasca pelaksanaan kegiatan pemerintah desa hanya melakukan penginformasi pelaksanaan kegiatan tersebut ke supra desa yaitu kepada bupati melalui camat, pelaporan ke BPMD/DPMD serta menyampaikan laporan keterangan pertanggungjawaban kepada BPD.

Rutin, setiap pertriwulan pelaporan selalu dilakukan. Selain pelaporan pembangunan pelaporan keuangan juga dilaporkan ke BPD. Desa juga rutin menyampaikan kepada masyarakat melalui rapat kepada perwakilan masyarakat tersebut. (Wawancara, Ketua BPD Kuala Sempang, Agustus 2018)

Sementara itu transparansi pasca pelaksanaan kegiatan tidak ada dilakukan oleh pemerintah desa kepada masyarakat. Sementara itu dalam Pasal 27 UU No 6 tahun 2014 tentang desa pada point d dijelaskan bahwa Kepala Desa wajib

memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dalam konteks dana desa pada unsur pada poin d ini belum dilakukan oleh pemerintahan desa. Pemerintah desa bersifat pasif dalam hal memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran ini, kalau ada masyarakat yang bertanya terkait dengan kegiatan yang telah dilaksanakan barulah pemerintah desa merespon atau memberikan penjelasan kepada masyarakat. Seperti yang tergambar dari kutipan wawancara berikut.

Anggaran tahun 2016-2017 di desa saya ada silpa sekitar 300jt. Pertanyaan masyarakat mengapa harus ada silpa. Misalkan nilai perbelanjaan Rp. 250,- dan setiap perbelanjaan tersebut memiliki sisa. Sisa dari pembelanjaan dari anggaran tersebut dikumpulkan sehingga menjadi silva dan harus dikembalikan kepada pemerintah. Karena terkesan lucu apabila anggaran apabila dihabiskan. Di setiap desa memiliki tahapan APBDes. (Kades Kuala Sempang, Wawancara, Juli 2018)

7.1.3. Akuntabilitas dalam Implementasi Dana Desa

Akuntabilitas ini terkait tentang mekanisme pertanggungjawaban dana desa. Berdasarkan hasil wawancara dan diskusi dengan kepala desa, perangkat desa, BPD serta pihak pemerintah daerah. Pola akuntabilitas yang dilakukan secara umum di desa kajian masih bersifat hierarkis ke atas berupa pelaporan administrasi kepada lembaga/instansi yang lebih tinggi serta ke kepada BPD.

Merujuk pada UU No 6 Tahun 2014 tentang desa dalam Pasal 27 UU No 6 tahun 2014 tentang desa pada poin d dijelaskan bahwa Kepala Desa wajib :

- a. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/Walikota;
- b. menyampaikan laporan penyelenggaraan Pemerintahan Desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati/Walikota;
- c. memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran; dan
- d. memberikan dan/atau menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat Desa setiap akhir tahun anggaran.

Dari hasil temuan lapangan tiga mekanisme pertanggungjawab yang harus dipenuhi oleh kepala desa setiap tahunnya, baru dua mekanisme pertanggungjawaban yang dipenuhi oleh kepala desa yaitu menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa kepada bupati pada setiap akhir tahun anggaran, dan memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada Badan Permusyawaratan Desa setiap akhir tahun anggaran.

Sementara itu proses pertanggungjawab kepala desa kepada masyarakat dengan cara menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis setiap akhir tahun anggaran dari hasil observasi lapangan hal ini belum dilakukan.

Proses penginformasian capaian kinerja pembangunan pemerintah kepada masyarakat lebih banyak bersifat lisan musyawarah desa, pertemuan rutin RT/dusun, kegiatan-kegiatan desa, maupun dalam rapat-rapat yang melibatkan masyarakat. Sementara yang tertulis masih belum dilakukan. Disisi lain masyarakat juga tidak minta atau bertanya terkait dengan keharusan kepala desa

untuk menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran.

7.1.4. Tertib dan Disiplin Anggaran dalam Implementasi Dana Desa

Tertib dan disiplin anggaran dalam implementasi dana desa yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya. Maka dalam sub bab ini akan dikaji tentang sejumlah aturan yang diterbitkan oleh pemerintah yang mengatur tentang dana desa, kemudian bagaimana pemerintah desa memahami dan menjalankan aturan tersebut.

Sejak mulai berlakunya UU No 6 tahun 2014, setidaknya ada 10 aturan turunan tentang desa yang harus dipahami oleh pemerintah dalam rentang waktu yang bersamaan. Mulai dari undang-undang, peraturan pemerintah dan beberapa peraturan menteri. Seperti yang terlihat pada tabel berikut ini.

Tabel 7.3
Rekapitulasi Aturan Perundang-undangan yang terkait dengan Dana Desa

Tahun Terbit Aturan		
2014-2015	2016	2017
1. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa	1. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Eavaluasi Dana Desa	1. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017
2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 1 Tahun 2015 tentang Kewenangan Desa.		
3. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa	2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017	2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018
4. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015		
5. Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa		
6. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016		

Sumber : olahan tahun 2018

Tabel 7.4
Rekapitulasi Aturan Perundang-undangan yang terkait dengan Proses Pengelolaan Desa

Tahun Terbit Aturan	
2014	2015
1. Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan Di Desa	1. Permendagri Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa
2. Permendagri No. 112 Tahun 2014 tentang Pemilihan Kepala Desa.	2. Permendagri Nomor 81 Tahun 2015 Tentang Evaluasi Perkembangan Desa Dan Kelurahan
3. Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa	3. Permendagri No. 83 Tahun 2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Perangkat Desa
4. Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa	4. Permendagri No. 84 Tahun 2015 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa

Sumber : olahan tahun 2018

Dari data pada tabel 7.3 di atas minimal ada enam aturan turunan yang diterbitkan oleh pemerintah pusat pada tahun 2015-2016 yang terkait dengan pengelolaan dana desa, dengan rincian satu peraturan pemerintah, empat Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia dan satu Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia. Tahun 2016 dan tahun 2017 Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia yang menerbitkan dua peraturan menteri yang mengatur tentang dana desa.

Kemudian ada delapan aturan lain Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia yang terkait dengan pengelolaan pemerintahan desa yang juga akan mempengaruhi atau harus menjadi perhatian dalam penggunaan dana desa. Empat aturan pada tahun 2014 dan empat aturan pada tahun 2015.

Banyaknya aturan yang mengatur tentang dana desa ini kemudian di terbitkan dalam waktu yang tidak sejalan dengan aturan lain yang mengatur tentang mekanisme perencanaan pembangunan di desa. Hal bisa dilihat pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi

Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015, ditetapkan pada tanggal 13 Februari 2015, dan diundangkan di pada tanggal 18 Februari 2015.

Sementara dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, pada Bab V Pengelolaan dalam Pasal 20 ayat 4 berbunyi Rancangan Peraturan Desa tentang APBDDesa disepakati bersama sebagaimana dimaksud pada ayat (3) paling lambat bulan Oktober tahun berjalan.

Aturan tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015, ditetapkan dan di undangkan pada Februari 2015, sementara dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 menyatakan bahwa Perdes APBDes harus sudah disahkan pada bulan Oktober. Maka aturan tentang tentang perioritas tentang dan desa tahun 2015 itu terlambat terbitnya.

Pada tahun 2016 juga tidak jauh berbeda, dimana, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 ditetapkan pada tanggal 24 November 2015, dan diundangkan pada tanggal 22 Desember 2015. Tentu ini tidak sejalan dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 dalam hal waktu pengesahan APBDes.

Kemudian pada tahun 2017 Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017, Ditetapkan pada tanggal

16 Agustus 2016, diundangkan pada tanggal 8 Desember 2016. Maka ini juga sama tidak sejalan dengan tahapan penyusunan APBDes yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014.

Kondisi yang sedikit berbeda pada tahun 2018, dimana Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018, ditetapkan pada tanggal 22 September 2017, dan diundangkan pada tanggal 29 September 2017.

Aturan ini lebih awal ditetapkan dan diundangkan dibandingkan waktu pengesahan APBDes yaitu bulan Oktober. Namun persoalanya aturan tentang prioritas penggunaan dana desa ini terbit sangat berdekatan dengan aturan waktu pengesahan APBDes.

Maka dengan kondisi seperti untuk bisa melaksanakan penggunaan dana desa sesuai dengan prioritas penggunaan dana desa seperti yang diatur melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal maka proses pengesahan APBDes tidak akan sesuai dengan waktu yang diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014, maka pengesahan APBDes selalu akan di atas tanggal terbit aturan tentang prioritas penggunaan dana desa.

Hal ini bisa dibuktikan dari sejumlah temuan kajian, dimana APBDes Desa Panggak Laut untuk tahun 2015 disahkan tanggal 29 Juni 2015, untuk tahun 2016 disahkan 16 Mei 2016, APBDes tahun 2017 disahkan 25 April 2017 dan APBDes 2018 disahkan pada tanggal 2 Maret 2018.

Temuan ini menunjukkan bahwa selama empat tahun terakhir APBDes di Desa Panggak Laut selalu disahkan diatas bulan terbitnya aturan tentang prioritas penggunaan dan desa. Maka dampaknya adalah waktu untuk melaksanakan APBDes tidak akan sampai 12 bulan. Bahkan pada tahun 2015 efektif hanya 6 bulan pemerintah Desa Panggak Laut punya waktu untuk menggunakan APBDes. Kondisi ini akan berpengaruh terhadap tahapan dan kecukupan waktu dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan yang sudah ditetapkan dalam APBDes. Pada akhirnya akan berpengaruh terhadap kualitas kegiatan yang dilaksanakan.

7.2. Evaluasi Implementasi Dana Desa

7.2.1. Keluaran (*output*) Implementasi Dana Desa

Pada analisis ini dilakukan rekapitulasi dan anilisis dari penambahan sarana fisik dasar dan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dibiayai melalui dana desa yang telah dilakukan oleh Desa Toapaya, Desa Kuala Sempang di Kabupaten Bintan serta Desa Panggak Laut dan Tanjung Harapan di Kabupaten Lingga.

7.2.1.1. Penggunaan Dana Desa Tahun 2015

Dana desa tahun 2015 diatur dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015. Berdasarkan aturan ini prioritas penggunaan dana desa untuk pembangunan desa meliputi ; a. pemenuhan kebutuhan dasar; b. pembangunan sarana dan prasarana Desa; c. pengembangan

potensi ekonomi lokal; dan d. pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 prioritas penggunaan dana desa untuk pemberdayaan masyarakat desa meliputi :

- e. peningkatan kualitas proses perencanaan Desa;
- f. mendukung kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUM Desa maupun oleh kelompok usaha masyarakat Desa lainnya;
- g. pembentukan dan peningkatan kapasitas Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa;
- h. pengorganisasian melalui pembentukan dan fasilitasi paralegal untuk memberikan bantuan hukum kepada warga masyarakat Desa;
- i. penyelenggaraan promosi kesehatan dan gerakan hidup bersih dan sehat;
- j. dukungan terhadap kegiatan desa dan masyarakat pengelolaan Hutan Desa dan Hutan Kemasyarakatan; dan
- k. peningkatan kapasitas kelompok masyarakat melalui: 1) kelompok usaha ekonomi produktif; 2) kelompok perempuan; 3) kelompok tani; 4) kelompok masyarakat miskin; 5) kelompok nelayan; 6) kelompok pengrajin; 7) kelompok pemerhati dan perlindungan anak; 8) kelompok pemuda; dan 9) kelompok lain sesuai kondisi Desa.

Pada tahun 2015 secara keseluruhan rincian penggunaan dana desa di Kabupaten Lingga berdasarkan prioritas penggunaannya ada dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.5.
Rekapitulasi Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Lingga Tahun 2015

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2015						
Bidang Pembangunan				Pembinaan Masy	Penyelenggaraan Pem Des	Pemberdayaan Masya
Pemenuhan Kebutuhan Dasar	Sarana Prasarana	Pengembangan potensi Ekonomi	Pemanfaatan SDA Lingkungan berkelanjutan			
5,820,491,600 27.51%	11,365,832,688 53.67%	- -	-- -	1,858,324,227 8.78%	1,735,564,768 8.20%	380,977,632 1.80%

Sumber : Badan Permbudayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Lingga, 2018

Dari data di atas lebih dari 80% dari dana desa pada tahun 2015 digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan untuk pembinaan masyarakat hanya 8,78%, penyelenggaraan pemerintah desa 8,20% dan pemberdayaan masyarakat 1,80%.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Lingga tahun 2015 sebesar Rp.17.186.324.288. Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp. 5.155.897.286,40. Pada tahun 2015 upah minimum Kabupaten Lingga sebesar Rp. 1.974.000 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2015 di Kabupaten Lingga berpotensi menyerap 2.612 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Untuk melihat secara lebih detail penggunaan dana desa tahun 2015, maka akan dibahas empat desa sebagai lokasi kajian. Berikut data rekapitulasi kegiatan pembangunan desa kajian pada tahun 2015 yang bersumber dari dana desa di lokasi kajian.

Tabel 7.6
Rekapitulasi Pelaksanaan Pembangunan Desa Melalui Dana Desa tahun 2015

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1			Peningkatan sarana air bersih	Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 86 m x lebar 2 m, RT 003/ RW 001
2				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 90 m x lebar 2 m, RT 001/ RW 002
3				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 142 m x lebar 2 m, RT 002/ RW 002
4				Pembangunan Jembatan Kayu, Panjang 31 m x lebar 3 m, RT 003/ RW 003
5				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 102 m x lebar 3 m, RW 005

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Data penggunaan dana desa di Desa Topaya dan Desa Kuala Sempang Kabupaten Bintan pada tahun 2015 tidak ditemukan arsipnya di kantor desa, pada tahun 2015 ini kedua desa dipimpin oleh PJ Kepala Desa, kepala desa depenitif hasil pemilihan kepala desa baru dilantik pada tahun 2016. Proses transisi kepala desa ini tidak disertai dengan peralihan arsip yang baik.

Pada tahun 2015 Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga mendapatkan dana desa sebesar Rp. 275.371.198. Dari dana tersebut dipergunakan secara keseluruhan untuk kegiatan peningkatan sarana air bersih sebanyak Rp. 275.371.198 atau 100% digunakan untuk satu kegiatan saja, dalam pelaksanaannya terealisasi sebesar Rp. 267.705.000. Sementara itu Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2015 mendapatkan dana desa sebesar Rp. 289.669.096.

Dari dana tersebut dipergunakan bidang pelaksanaan pembangunan desa yang terealisasi sebesar Rp. 281.660.896 untuk lima kegiatan sama dengan 97,23%.

Dari dua desa di Kabupaten Lingga yang menjadi lokasi kajian ini pelaksanaan pembangunan desa melalui dana desa tahun 2015 keseluruhanya masuk pada prioritas pembangunan sarana dan prasarana desa. Sementara itu prioritas dana desa untuk pembangunan desa melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan tidak ada dilakukan.

Tabel berikut berisikan data kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dibiayai melalui dana desa di Desa Toapaya, Desa Kuala Sempang di Kabupaten Bintan serta Desa Panggak Laut dan Tanjung Harapan di Kabupaten Lingga pada tahun 2015.

Tabel 7.7
Rekapitulasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Dana Desa tahun 2015

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1				Kegiatan pelatihan fardhu kifayah
2				Kegiatan desa siaga

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Sama dengan pelaksanaan pembangunan desa melalui dana desa di Desa Toapaya dan Kuala Sempang tidak ada arsip yang ditemui di kantor desa, sementara di Desa Panggak Laut tidak ada mengalokasikan dana desa untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2015 merealisasikan dana desa untuk bidang pemberdayaan masyarakat sebesar Rp. 8.008.200 sama dengan 02,7%, dana ini dipergunakan untuk dua kegiatan. Dua kegiatan pemberdayaan masyarakat di Desa Tanjung Harapan ini

masuk dalam lingkup peningkatan kapasitas kelompok masyarakat. Sementara enam lingkup kegiatan lain yang termasuk dalam prioritas pemberdayaan masyarakat tidak ada dalam kegiatan dana desa tahun 2015

Berdasarkan penggunaan dana desa dari temuan kajian ini tak sampai 3% dari dana desa yang dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Hampir seluruh dana desa dilokasi kajian digunakan untuk pelaksanaan pembangunan desa. Temuan ini karena tahun pertama penggunaan dana, sebagian besar perencanaan yang dibuat desa dilokasi kajian untuk kegiatan pembangunan desa.

7.2.1.2. Penggunaan Dana Desa Tahun 2016

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016. Bidang Pembangunan Desa ; (1) Untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, prioritas penggunaan Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, meliputi: a. pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman; b. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat; c. pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan; d. pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana

produksi dan distribusi; dan/atau e. pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

Prioritas penggunaan dana desa untuk program dan kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat desa, dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa, antara lain: a. peningkatan investasi ekonomi desa melalui pengadaan, pengembangan atau bantuan alat-alat produksi, permodalan, dan peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan pemagangan; b. dukungan kegiatan ekonomi baik yang dikembangkan oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama, maupun oleh kelompok dan atau lembaga ekonomi masyarakat Desa lainnya; bantuan peningkatan kapasitas untuk program dan kegiatan ketahanan pangan Desa; d. pengorganisasian masyarakat, fasilitasi dan pelatihan paralegal dan bantuan hukum masyarakat Desa, termasuk pembentukan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) dan pengembangan kapasitas Ruang Belajar Masyarakat di Desa (*Community Centre*); e. promosi dan edukasi kesehatan masyarakat serta gerakan hidup bersih dan sehat, termasuk peningkatan kapasitas pengelolaan Posyandu, Poskesdes, Polindes dan ketersediaan atau keberfungsian tenaga medis/swamedikasi di Desa; f. dukungan terhadap kegiatan pengelolaan Hutan/Pantai Desa dan Hutan/Pantai Kemasyarakatan; g. peningkatan kapasitas kelompok masyarakat untuk energi terbarukan dan pelestarian lingkungan hidup; dan/atau h. bidang kegiatan

pemberdayaan ekonomi lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan desa dan telah ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Berikut rincian penggunaan dana desa secara keseluruhan di Kabupaten Bintan pada tahun 2015.

Tabel 7.8
Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Bintan Tahun 2016

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2016			
Bidang Pembangunan	Pembinaan Masyarakat	Penyelenggaraan Pemerintah Desa	Pemberdayaan Masyarakat
16,836,715,734.00	863,823,848.00	48,031,638.00	6,352,438,265.00
69.86	3.58	0.20	26.36

Sumber : olahan data Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bintan, 2018

Dari data di atas 69,86% dari dana desa pada tahun 2016 di Kabupaten Bintan digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan untuk pembinaan masyarakat hanya 3,58%, penyelenggaraan pemerintah desa 0,20% dan pemberdayaan masyarakat 26,36%.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Bintan tahun 2016 sebesar Rp. 16.836.715.734. Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp. 5.051.014.720. Pada tahun 2016 upah minimum Kabupaten Bintan sebesar Rp. 2.645.017 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2016 di Kabupaten Bintan berpotensi menyerap 1.910 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Sedangkan data penggunaan dana desa secara keseluruhan di Kabupaten Lingga tahun 2016 ada dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.9
Rekapitulasi Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Lingga Tahun 2016

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2016						
Bidang Pembangunan				Pembinaan Masy	Peyelenggaraan Pem Des	Pemberdayaan Masyarakat
Pemenuhan Kebutuhan dasar	Sarana Prasarana	Pengembangan potensi Ekonomi	Pemanfaatan SDA Lingkungan berkelanjutan			
5,879,132,877	37,991,165,600	189,955,828	-	94,977,914	-	3,324,226,990
12.38%	80.00%	0.40%	0.00%	0.20%	0.00%	7.00%

Sumber : Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Lingga, 2018

Dari data di atas 82,78% dari dana desa pada tahun 2016 di Kabupaten Lingga digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan untuk pembinaan masyarakat hanya 0,20%, dan pemberdayaan masyarakat 7%.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Lingga tahun 2016 sebesar Rp.44,060,254,305. Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp. 13,218,076,291.38. Pada tahun 2016 upah minimum Kabupaten Lingga sebesar Rp. 2.201.010 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2016 di Kabupaten Lingga berpotensi menyerap 6.005 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Untuk melihat secara lebih detail penggunaan dana desa tahun 2016, maka akan dibahas empat desa sebagai lokasi kajian. Berikut data rekapitulasi kegiatan pembangunan desa kajian pada tahun 2016 yang bersumber dari dana desa di lokasi kajian.

Tabel 7.10
Rekapitulasi Pelaksanaan Pembangunan Desa Melalui Dana Desa tahun 2016

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Kegiatan Pembangunan Sarana Air Bersih	Kegiatan pembangunan saluran irigasi	Kegiatan pembangunan jalan desa	Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 142 m, RT 002/ Rw 002
2	Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasana Kesehatan	Kegiatan pembangunan jalan desa (paving blok/semenisasi)	Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana fisik sosial	Pembangunan drainase/parit kecil, 300 m, RT 004/ Rw 001
3	Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasana Pendidikan	Kegiatan pembangunan jalan desa (paving blok/semenisasi)	Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana kesehatan	Pembangunan Parit 257 m, RT 001/ Rw 003
4	Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Pendidikan	Kegiatan pembangunan jalan desa (paving blok/semenisasi)	Kegiatan pembangunan sarana sanitasi dan kebersihan	Pembangunan Parit 70 m, RT 003/ Rw 003
5	Kegiatan Pembangunan Sarana Air Bersih 2	Kegiatan pembangunan jalan desa (batu miring sei lapen)	Kegiatan pemeliharaan sarana prasarana masyarakat	Pengadaan alat gotong royong
6	Kegiatan Pembangunan Sarana Pendidikan (belanja Modal pengadaan alat-alat studio/audio)	Kegiatan pembangunan jalan desa (duiker)	Kegiatan pembangunan sarana air bersih	Pembangunan Parit 150 m, RT 001/ Rw 005
7	Kegiatan Pembangunan Sarana dan Prasarana Kesehatan	Kegiatan pembangunan jalan desa (duiker)	Kegiatan pembangunan sarana listrik mikro hidro	Pembangunan Posyandu, RW 002
8		Kegiatan pemeliharaan sarana dan prasarana masyarakat		Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 133 m x 2 m, RT 002/ Rw 005
9				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 103 m x 2 m, RT 004/ Rw 002
10				Pembangunan Jembatan Beton dan batu Miring 2x3 m/14 m RT 004/ Rw 002
11				Pembangunan Batu Miring lap. Volli, parit dan paving blok RT 002/RW.003
12				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 199 m x, RT 001/ Rw 004

13				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 60m x, RT 004/ Rw 004
14				Pembangunan Jalan Rabat Beton, Panjang 80 m x, RT 003/ Rw 005
15				Pembangunan Gedung Kantor BPD

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Desa Topaya Kabupaten Bintan pada tahun 2016 menerima dana desa sebesar Rp. 639.195.537 untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa dianggarkan sebesar Rp. 253.195.537 atau 39,61%, yang terealisasi sebesar Rp. 242.666.228, dana ini digunakan untuk tujuh kegiatan pembangunan desa. Dari tujuh kegiatan ini semuanya masuk dalam lingkup prioritas penggunaan dana desa bidang pembangunan desa.

Desa Kuala Sempang pada tahun 2016 mendapatkan dana desa sebesar Rp. 677.402.954, dari dan tersebut untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa dianggarkan sebesar Rp. 443.222.870 atau 65,42%, yang terealisasi sebesar Rp. 381.229.800, dana ini untuk delapan kegiatan pembangunan desa. Kegiatan ini masuk dalam lingkup pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman, sementara pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat, pendidikan, sosial dan kebudayaan, pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi dan pembangunan dan

pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup tidak ada dilakukan pada tahun 2016.

Pada tahun 2016 Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga mendapatkan dana desa sebesar Rp. 617.851.990. Dari dana tersebut dipergunakan untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa sebesar Rp. 609.521.990 atau sama dengan 98,56% dari total dana desa tahun 2016. Dalam pelaksanaannya terealisasi sebesar 526.929.050. Dimana penggunaan dana bidang pelaksanaan pembangunan desa dilakukan untuk tujuh kegiatan. Di Desa ini yang tidak ada bidang pembangunan pada lingkup pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi.

Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2016 merealisasikan dana desa untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa sebesar Rp. 634.112.400, sama dengan 97,56%, dana ini dipergunakan untuk 15 kegiatan. Di Desa ini tahun 2016 dari dana desa, alokasi dana untuk bidang pembangunan pada lingkup pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial dan kebudayaan, pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi dan pembangunan dan pengembangan sarana-prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

Berikut data tentang penggunaan dana desa pada bidang pemberdayaan masyarakat pada tahun 2016 dilokasi kajian.

Tabel 7.11
Rekapitulasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Dana Desa tahun 2016

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 1 (Bengkel)	Kegiatan Pembinaan Posyandu UP2K dan BKB	Kegiatan pemberdayaan usaha kecil dan industri rumah	Kegiatan pelatihan fardhu kifayah
2	Kegiatan Pelatihan Teknologi Tepat Guna 1	Kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat (BUMDes)		Kegiatan membuat terumbu karang
3	Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 2 (Pengadaan Alat Pertanian)	Kegiatan peningkatan kapasitas lembaga kemasyarakatan		Pelatihan Pemerintah Desa dan BPD
4	Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 3			Pelatihan bendahara dan staf bendahara
5	Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 4			Pelatihan PPTKD dan TPD Desa
6				Pelatihan Kader PKK
7				Pelatihan Anyaman
8				Pelatihan aplikasi manajemen desa

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Untuk bidang pemberdayaan masyarakat di Desa Toapaya dianggarkan dana sebesar 385.491.715 atau 60,30% yang terealisasi sebesar Rp. 135.490.100. Dari lima kegiatan pemberdayaan yang direncanakan hanya tiga kegiatan saja yang terealisasi. Sementara itu Kegiatan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 3 dan Pemberdayaan Ekonomi Masyarakat 4 tidak terealisasi.

Di Desa Kuala Sempang dialokasikan dana sebesar Rp. 258.893.044 atau 38,21% untuk bidang pemberdayaan kegiatan pada tiga kegiatan dengan total realisasi anggaran ini pada tahun 2016 sebesar Rp. 245.815.200

Dari Rp. 617.851.990 dana desa yang didapat oleh Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga pada tahun 2016 yang dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat hanya sebesar Rp. 8.330.000, sama dengan 1,34%.

Dana ini digunakan untuk 1 kegiatan yaitu pemberdayaan usaha kecil dan industri rumah yang terealisasi sebesar Rp. 8.000.000.

Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2016 merealisasikan dana desa untuk bidang pemberdayaan masyarakat sebesar Rp. 85.964.584, atau sama dengan 13,22%, dana ini dipergunakan untuk delapan kegiatan.

7.2.1.3. Penggunaan Dana Desa Tahun 2017

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017.

Dana Desa digunakan untuk membiayai pembangunan desa yang ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa, peningkatan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan dengan prioritas penggunaan dana desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, yang meliputi antara lain: a. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana dasar untuk pemenuhan kebutuhan: 1. lingkungan pemukiman; 2. transportasi; 3. energi; dan 4. informasi dan komunikasi. b. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk pemenuhan kebutuhan: 1. kesehatan masyarakat; dan 2. pendidikan dan kebudayaan. c. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana ekonomi untuk mewujudkan Lumbung Ekonomi Desa yang meliputi: 1. usaha ekonomi pertanian berskala produktif untuk ketahanan pangan; 2. usaha ekonomi pertanian berskala produktif yang difokuskan pada kebijakan satu Desa satu produk unggulan yang

meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran; dan usaha ekonomi berskala produktif lainnya yang difokuskan pada kebijakan satu Desa satu produk unggulan yang meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran. d. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lingkungan untuk pemenuhan kebutuhan: 1. kesiapsiagaan menghadapi bencana alam; 2. penanganan bencana alam; 3. penanganan kejadian luar biasa lainnya; dan 4. pelestarian lingkungan hidup. e. Pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kebutuhan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Kegiatan pemberdayaan masyarakat desa yang diprioritaskan meliputi antara lain: a. peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan Desa; b. pengembangan kapasitas masyarakat Desa; c. pengembangan ketahanan masyarakat Desa; d. pengembangan sistem informasi Desa; e. dukungan pengelolaan kegiatan pelayanan sosial dasar di bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan anak, serta pemberdayaan masyarakat marginal dan anggota masyarakat Desa penyandang disabilitas; f. dukungan pengelolaan kegiatan pelestarian lingkungan hidup; g. dukungan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam, penanganan bencana alam serta penanganan kejadian luar biasa lainnya; h. dukungan permodalan dan pengelolaan usaha ekonomi produktif yang dikelola oleh BUMDesa dan/atau BUMDesa Bersama; i. dukungan pengelolaan usaha ekonomi oleh kelompok masyarakat, koperasi dan/atau lembaga ekonomi masyarakat Desa lainnya; j. pengembangan kerjasama antar Desa dan kerjasama

Desa dengan pihak ketiga; dan k. bidang kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Pada tahun 2017 secara keseluruhan rincian penggunaan dana desa di Kabupaten Bintan berdasarkan prioritas penggunaannya ada dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.12
Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Bintan Tahun 2017

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2017			
Bidang Pembangunan	Pembinaan Masyarakat	Peyelenggaraan Pemerintah Desa	Pemberdayaan Masyarakat
16,243,784,196.11	373,262,292	-	14,173,678,058.18
52,75	1,21	-	46,03

Sumber : olahan data Dinas Permbudayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Bintan, 2018

Dari data di atas 52,75% dari dana desa pada tahun 2017 di Kabupaten Bintan digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan untuk pembinaan masyarakat hanya 1,21%, dan pemberdayaan masyarakat 46,03%. Data ini menunjukkan bahwa sudah terjadi pergeseran penggunaan dana desa dimana untuk pemberdayaan masyarakat sudah meningkat dibandingkan dua tahun sebelumnya.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Bintan tahun 2017 sebesar Rp. 16.243.7196.734,11. Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp. 4,873,135,258.83. Pada tahun 2017 upah minimum Kabupaten Bintan sebesar Rp. 2.863.231 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2017 di Kabupaten Bintan berpotensi menyerap 1.702 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Sedangkan data penggunaan dana desa secara keseluruhan di Kabupaten Lingga tahun 2017 ada dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.13
Rekapitulasi Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Lingga Tahun 2017

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2017						
Bidang Pembangunan				Pembinaan Masyarakat	Penyelenggaraan Pem Des	Pemberdayaan Masyarakat
Pemenuhan Kebutuhan dasar	Sarana Prasarana	Pengembangan potensi Ekonomi	Pemanfaatan SDA Lingkungan berkelanjutan			
34,072,544,010	19,726,209,690	268,993,769	-	119,552,786	5,977,639	5,977,639,300
57.00%	33.00%	0.45%	0.00%	0.20%	0.01%	10.00%

Sumber : Badan Perimbangan Masyarakat dan Desa Kabupaten Lingga, 2018

Pada tahun 2017 sebanyak 90% dari dana desa di Kabupaten Lingga digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan untuk pembinaan masyarakat hanya 0,20%, penyelenggaraan pemerintahan 0,01% dan pemberdayaan masyarakat 10,03%. Data ini masih sama dengan penganggaran dua tahun sebelumnya, dimana penggunaan dana desa lebih banyak untuk bidang pembangunan desa.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Lingga tahun 2017 sebesar Rp.54,067,747,469 . Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp.16,220,324,240.55. Pada tahun 2017 upah minimum Kabupaten Bintan sebesar Rp. 2.384.583 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2017 di Kabupaten Bintan berpotensi menyerab 6.802 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Untuk melihat secara lebih detail penggunaan dana desa tahun 2017 di empat lokasi kajian pada bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, akan dibahas pada pembahasan berikut ini.

Tabel 7.14
Rekapitulasi Pelaksanaan Pembangunan Desa Melalui Dana Desa tahun 2017

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaran (Jalan desa)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Pembangunan jalan lingkungan RT 002 RW 001	Pembangunan Kios serbaguna 2 pintu, ukuran 5,5 m x 7m, RT 003/ Rw 001 Dusun 1
2	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaran (bangunan lainnya)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Belanja modal pengadaan bangunan (tanah bouxit)	Pembangunan drainase & dicker, Type II : 142.2m dicker 2.7m, diucker 3.8m dan duicker 2 m, beton 1:2:3, RT 001/ Rw 001 Dusun 1
3	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaran (Bantuan barang pada masyarakat dan Pengadaan Peralatan Mesin)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Kegiatan Pembangunan Sarana dan prasaran Kesehatan (Posyandu)	Pembangunan Jalan semenisasi, panjang 145.7, lebar 2.5 m, tebal 15 cm, beton 1:2:3, RT 004/ Rw 001 Dusun 1
4	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaran (bangunan lainnya)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Kegiatan Pembangunan Sarana dan prasaran Pendidikan dan Kebudayaan (peralatan kesenian)	Pembangunan Jalan semenisasi, panjang 132 m, lebar 2.5 m, tebal 15 cm, beton 1:2:3, RT 003/ Rw 004 Dusun 1
5		Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Pengadaan, pembangunan, pemanfaatan dan pemeliharaan sarana dan prasarana jasa dan industry (computer dan mesin jahit)	Pembangunan Dam drainase
6				Pembangunan drainse bak control type II : 32,6 m beton1:2:3 dan bak control 2.4 x2.4 pasangan batu, RT 003/ Rw 002 Dusun III
7				Pembangunan Jalan Semenisasi, Panjang 199m x 2 m, RT 003/ Rw 004, Dusun III
8				Pembangunan Drainse Type II : 118,6 m, beton

				beton 1:2:3 , RT 001/ Rw 005 Dusun III
9				Pembangunan drainase dan Duicker , Type I : 44 m, type II : 132 m, duicker 7m, RT 003/ Rw 005, Dusun III
10				Pembangunan drainase panjang 33 m (90 cm x 50 cm dan 45 cm x 50 cm) RT 001/ Rw 005 Dusun III
11				Pengadaan sarana dan prasaran kebersihan lingkungan
12				Pembangunan kios desa 2 pintu 5,5 x 7 m, RT 003/ Rw 004 Dusun II
13				Pembangunan kios desa1 pintu RT 003/ Rw 004 Dusun Iii

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Desa Toapaya Kabupaten Bintan pada tahun 2017 menerima dana desa sebesar Rp. 825.754.000 untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa dianggarkan sebesar Rp. 344.301.782,66 atau 41,69%, yang terealisasi sebesar Rp. 337.437.522 yang digunakan untuk empat kegiatan pembangunan desa.

Sementara itu Desa Kuala Sempang mendapatkan dana desa tahun 2017 sebesar Rp. 880.450.000. untuk bidang pelaksaannya pembangunan desa dianggarkan dana sebesar Rp. 415.695.675 sama dengan 47,21% untuk lima kegiatan, pada tahun ini untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa teralisasi sebesar Rp. 309.218.000

Pada tahun 2017 Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga mendapatkan dana desa sebesar Rp. 778.473.770. Dari dana tersebut dipergunakan untuk bidang

pelaksanaan pembangunan desa sebesar Rp. 424.473.407,99 atau sama dengan 54,52% dari total dana desa Panggak laut tahun 2017. Dalam pelaksanaan terealisasi sebesar Rp. 419.608.929. Dimana penggunaan dana bidang pelaksanaan pembangunan desa dilakukan untuk lima kegiatan.

Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2017 merealisasikan dana desa untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa sebesar Rp. 645.761.520, atau 78,98%, dana ini dipergunakan untuk 14 kegiatan.

Tabel 7.15
Rekapitulasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Dana Desa tahun 2016

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Kegiatan Pelayanan Kesehatan Masyarakat	Kegiatan pelayan kesehatan masyarakat	Kegiatan peningkatan kapasita lembaga masyarakat	Kegiatan kades posyandu
2	Kegiatan Pelayanan Pendidikan dan Kebudayaan	Kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan	Kegiatan pemberdyaan ekonomi masyarakat	Kegiatan lembaga kemasyarakatan
3	Kegiatan Pengembangan Usaha BUMDES	Kegiatan pengelolaan produksi usaha pertanian	Bantuan sarana produksi, distribusi dan pemasaran untuk usaha ekonomi masyarakat	Pelatihan satlinmas
4	Kegiatan yang berpihak pada warga mislin	Kegiatan pembentukan dan pengembangan usaha ekonomi		Pelatihan kader teknis
5	Kegiatan Mendayagunakan Lembaga Kemasyaratan Desa	Kegiatan yang berpihak kepada warga miskin		Pelayanan pendidikan dan kebudayaan
6	Kegiatan Pendampingan masyarakat desa yang berkelanjutan	Kegiatan mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa		Penyertaan modal desa
7	Menyelenggarakan peningktan kulaitas dan kapasitas	Menyelenggaran peningkatan kuliatas dan kapasitas		

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Untuk bidang pemberdayaan masyarakat di Desa Toapaya dianggarkan dana sebesar 726.814.306,34 yang teralisasi sebesar Rp. 633.089.060. Dana ini dianggarkan untuk tujuh kegiatan masyarakat. Tahun 2017 di Desa Kuala Sempang ada tujuh kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat yang bersumber dari dana desa dengan total anggaran Rp. 525.378.729 dengan realisasi anggaran sebesar Rp. 417.526.100.

Dari Rp. 778.473.642 dana desa yang didapat oleh Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga pada tahun 2016 yang dialokasikan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat hanya sebesar Rp. 8.330.000, maka ini sama dengan 1,34%. Dana ini digunakan untuk 1 kegiatan yaitu pemberdayaan usaha kecil dan industri rumah yang terealisasi sebesar Rp. 8.000.000. Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga tahun 2017 merealisasikan dana desa untuk bidang pemberdayaan masyarakat sebesar Rp. 131.333.000, dana ini dipergunakan untuk enam kegiatan.

7.2.1.4. Penggunaan Dana Desa Tahun 2018

Berdasarkan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018. Dana Desa diarahkan untuk pelaksanaan program dan kegiatan Pembangunan Desa, yang meliputi antara lain:

- a. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana dasar untuk pemenuhan kebutuhan: 1. lingkungan pemukiman; 2. transportasi; 3. energi; dan 4. informasi dan komunikasi.
- b. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana pelayanan sosial dasar untuk

pemenuhan kebutuhan: 1. kesehatan masyarakat; dan 2. pendidikan dan kebudayaan. c. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana ekonomi untuk mewujudkan Lumbung Ekonomi Desa, meliputi: 1. usaha ekonomi pertanian berskala produktif untuk ketahanan pangan; 2. usaha ekonomi pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan; dan 3. usaha ekonomi non pertanian berskala produktif meliputi aspek produksi, distribusi dan pemasaran yang difokuskan kepada pembentukan dan pengembangan produk unggulan desa dan/atau produk unggulan kawasan perdesaan. d. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lingkungan untuk pemenuhan kebutuhan: 1. kesiapsiagaan menghadapi bencana alam; 2. penanganan bencana alam; dan 3. pelestarian lingkungan hidup. e. pengadaan, pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan sarana prasarana lainnya yang sesuai dengan kewenangan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Sementara itu untuk bidang pemberdayaan diatur dalam Pasal 7 (1) Dana Desa digunakan untuk membiayai program dan kegiatan bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa yang ditujukan untuk meningkatkan kapasitas dan kapabilitas masyarakat Desa dengan mendayagunakan potensi dan sumberdayanya sendiri sehingga Desa dapat menghidupi dirinya secara mandiri. (2) Kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diprioritaskan meliputi: a. peningkatan partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan pembangunan Desa; b. pengembangan

kapasitas di Desa meliputi: pendidikan, pembelajaran, pelatihan, penyuluhan dan bimbingan teknis, dengan materi tentang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa; c. pengembangan ketahanan masyarakat Desa; d. pengelolaan dan pengembangan sistem informasi Desa; e. dukungan pengelolaan kegiatan pelayanan sosial dasar di bidang pendidikan, kesehatan, pemberdayaan perempuan dan anak, serta pemberdayaan masyarakat marginal dan anggota masyarakat Desa penyandang disabilitas; f. dukungan pengelolaan kegiatan pelestarian lingkungan hidup; g. dukungan kesiapsiagaan menghadapi bencana alam dan penanganannya; h. dukungan permodalan dan pengelolaan usaha ekonomi produktif yang dikelola oleh BUM Desa dan/atau BUM Desa Bersama; i. dukungan pengelolaan usaha ekonomi oleh kelompok masyarakat, koperasi dan/atau lembaga ekonomi masyarakat Desa lainnya; pengembangan kerja sama antar Desa dan kerja sama Desa dengan pihak ketiga; dan k. bidang kegiatan pemberdayaan masyarakat Desa lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan Desa dan ditetapkan dalam Musyawarah Desa. (3) Pengembangan kapasitas di Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) diwakelola oleh Desa atau badan kerja sama antar-Desa. (4) Swakelola oleh badan kerja sama antar-Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dilaksanakan berdasarkan ketentuan dan mekanisme kerja sama antar Desa.

Penggunaan dana desa di Kabupaten Lingga secara keseluruhan pada tahun 2018 terdata dalam tabel berikut ini.

Tabel 7.16
Rekapitulasi Penggunaan Dana Desa Berdasarkan Prioritas
se Kabupaten Lingga Tahun 2018

Prioritas Penggunaan Dana Desa 2018						
Bidang Pembangunan				Pembi naan Masyar akat	Peyelengga raan Pemerintah an Desa	Pemberdaya an Masyarakat
Pemenuhan Kebutuhan dasar	Sarana Prasarana	Pengembanga n potensi Ekonomi	Pemanfaatan SDA Lingkungan berkelanjutan			
3,762,893,970	21,893,201,280	1,847,238,858	2,086,695,747	-	-	4,447,056,510
11.00%	64.00%	5.40%	6.10%	-	-	13.00%

Sumber : Badan Peremberdayaan Masyarakat dan Desa Kabupaten Lingga, 2018

Dari data di atas 87% dari dana desa pada tahun 2018 di Kabupaten Lingga digunakan untuk bidang pembangunan, sedangkan pemberdayaan masyarakat hanya 13%. Sejak tahun 2015 – 2018 penggunaan desa selalu yang lebih banyak pengalokasiannya untuk pembangunan desa.

Total dana desa yang digunakan untuk bidang pembangunan di Kabupaten Lingga tahun 2018 sebesar Rp. 29,590,029,855. Jika dari dana tersebut 30% dari dana tersebut digunakan untuk upah jumlahnya mencapai angka Rp. 8,877,008,956.50. Pada tahun 2018 upah minimum Kabupaten Lingga sebesar Rp. 2.590.116 maka dari asumsi 30% upah tadi dana desa tahun 2018 di Kabupaten Lingga berpotensi menyerap 3.247 orang tenaga kerja, dengan jangka waktu kerja selama dua bulan.

Untuk melihat secara lebih detail penggunaan dana desa tahun 2018, maka akan dibahas empat desa sebagai lokasi kajian. Berikut data rekapitulasi kegiatan pembangunan desa kajian pada tahun 2018 yang bersumber dari dana desa di lokasi kajian.

Tabel 7.17
Rekapitulasi Pelaksanaan Pembangunan Desa Melalui Dana Desa tahun 2018

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaan (drainase)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Kegiatan pembangunan jalan desa	Pembangunan Jalan Semenisasi Panjang 199 m x 3 m x 15 cm, RT 003/ Rw 004 Dusun III
2	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaan (jalan)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Kegiatan pembangunan sarana air bersih	Pembangunan Dam drainase (P : 7m T160 cm & P : 4 m, T : 180 cm) dan tempat cucian, dan rumah cucian (3m x 2.40m) RT 003/ Rw 003 Dusun II
3	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaan (bangunan kesehatan)	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan	Pengadaan, pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi usaha petani	Pembangunan drainase 314 m RT 002/RW 001 Dusun I
4	Pengadaan, pembangunan, pengembangn dan pemeliharaaan (gedung tempat pendidikan)		Belanja Modal (Tanah perkebunan)	Pembangunan Drainase 104 m, drainase pasang batu 148 m dan drainase pasang batu 17 m, RT 002/ Rw 002 Dusun 1
5				Pembangunan drainase 155.5 M Rt 001/Rw003
6				Pembangunan TPA, Rw 003 Dusun III
7				Pembangunan Drainase 121.8 m, RT 003/Rw 004, Dusun I
8				Pembangunan Drainase 107,90 m dan drainase pasangan batu 137 m, RT 002/ Rw 005 Dusun III
9				Pembangunan drainase 62.5m, Rw 005, Dusun III

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Desa Topaya Kabupaten Bintan pada tahun 2018 menerima dana desa sebesar Rp. 954.210.000 untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa

dianggarkan sebesar Rp. 711.959.795 atau 74,61%, yang akan digunakan untuk empat kegiatan pembangunan desa. Desa Kuala Sempang mendapat anggaran dana desa tahun 2018 sebesar Rp. 777.450.000, dari dana ini dialokasikan untuk bidang pembangunan masyarakat sebesar Rp. 547.777.896 sama dengan 70,45% untuk tiga kegiatan.

Pada tahun 2018 Desa Panggak Laut Kabupaten Lingga mendapatkan dana desa sebesar Rp. 717.296.000. Dari dana tersebut dipergunakan untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa sebesar Rp. 414.355.141 atau sama dengan 57,76% dari total dana desa Panggak Laut tahun 2018. Dimana penggunaan dana bidang pelaksanaan pembangunan desa dilakukan untuk empat kegiatan. Sementara itu di Desa Tanjung Harapan Kabupaten Lingga mengalokasikan Rp. 749.481.258 untuk bidang pelaksanaan pembangunan desa, yang dianggarkan untuk sembilan kegiatan pada tahun 2018.

Tabel 7.18
Rekapitulasi Pelaksanaan Pemberdayaan Masyarakat Melalui Dana Desa tahun 2018

No	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Kegiatan Pengelola usaha Jasa dan Industri kecil	Kegiatan pelayanan kesehatan masyarakat	Kegiatan pemberdayaan posyandu, UP2K dan BKB	Pelatihan kader PKK
2	Kegiatan Pelaestarian Lingkungan Hidup	Kegiatan pengelolaan produksi usaha pertanian	Kegiatan pelatihan Kelompok Tani dan Nelayan	Pelatihan peningkatan kapasiats penglola BUMDEs
3	Kegiatan yang berpihak pada warga miskin	Kegiatan pembentukan dan pembangunan usaha ekonomi	Pengembangan usaha BUMDes dan/atau BUMDes bersama yang difokuskan pada proses produksi	Pelatihan budidaya metode hidroponik
4	Kegiatan Mendayagunakan Lembaga Kemasyaratan Desa	Meyelenggarakan peningkatan kualitas dan kapasitas		Pelatihan keterampilan pembuatan kosen
5	Kegiatan			Pelatihan

	Pendampingan masyarakat desa yang berkelanjutan			pembuatan pupuk kompos
6	Menyelenggarakan peningkatan kulaitas dan kapasitas			Pelayanan pendidikan dan kebudayaan
7				Penyertaan modal desa

Sumber : diolah dari dokumen APBDes dan laporan pertanggung jawaban realisasi APBDes masing-masing desa

Pada tahun 2018 untuk bidang pemberdayaan masyarakat di Desa Toapaya dianggarkan dana sebesar 183.643.000 yang dianggarkan untuk enam kegiatan masyarakat. Sementara itu di Desa Kuala Sempang menganggarkan Rp. 229.672.104 dari dana desa tahun 2018 untuk empat kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Kemudian di Desa Panggak Laut dari dana desa pada tahun 2018 menganggarkan sebesar Rp. 271.942.180. Dana ini digunakan untuk tiga kegiatan. Pada tahun 2018 di Desa Tanjung Harapan dibidang pemberdayaan masyarakat ada tujuh kegiatan dengan total anggaran yang dialokasikan sebesar Rp. 153.784.780.

Dari penggunaan dana desa dari tahun 2015-2018 di empat desa lokasi kajian ini sebagian besar digunakan untuk kegiatan pembangunan desa seperti yang terperinci pada tabel berikut ini.

Tabel 7.19
Rekapitulasi Kegiatan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat

Tahun	Toapaya		Kuala Sempang		Panggak Laut		Tanjung Harapan	
	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy
2015					275.371.198	0	281.660.896	8.008.200
2016	253.195.537	385.491.715	443.222.870	258.893.044	609.521.990	8.330.000	634.112.400	85.964.584
2017	344.301.782,66	633.089.060	415.695.675	525.378.729	424.473.407,99	8.330.000	645.761.520	131.333.000
2018	711.959.795	183.643.000	547.777.896	229.672.104	414.355.141	271.942.180	749.481.258	153.784.780
Total	965.155.332	1.202.223.775	1.406.696.441	755.050.833	1.299.248.329	288.602.180	2.0293.55.207	379.090.564

Sumber : Olahan APBDes desa lokasi kajian, 2018

Kondisi ini terjadi karena dalam proses perencanaan sebagian besar usulan yang disampaikan dalam musyawarah desa masyarakat baik level dusun maupun desa, usulan yang disampaikan sebagian besar permasalahan yang terkait dengan pembangunan yang bersifat fisik. Hal inipun diakui oleh BPD dan Perangkat Desa Tanjung Harapan seperti dalam kutipan wawancara berikut ini.

Masalahnya dari pengusulan dari tingkat dusun masyarakat mintaknya yang bersifat fisik padahal sudah kita mintak untuk ekonomi kerakyatan karena dana desa mestinya untuk itu, biasanya yang di ajukan itu bangunan bisa jalan, semenisasi, parit, Mainsetnya kurang kami punya pengrajin dari kerang kerangnya yang sudah sampai ke yogya (Diskusi Dengan BPD dan perangkat Desa Tanjung Harapan, Agustus 2018)

7.2.2. Dampak (*impact*) Pelaksanaan Dana Desa

Dalam sub bahasan ini ingin menguraikan hasil temuan lapangan pasca adanya dana desa sejak tahun 2015 hingga saat ini yang digunakan untuk pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat. Maka apa dampak dari pemanfaatan itu yang telah dirasakan oleh masyarakat.

Tabel 7. 20
Rekapitulasi Kegiatan Pembangunan Desa dan Pemberdayaan Masyarakat

Tahun	Toapaya		Kuala Sempang		Pangak Laut		Tanjung Harapan	
	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy	Pemb Desa	Pemberdayaan Masy
2015					1	0	5	2
2016	7	5	8	3	7	1	15	8
2017	4	7	5	7	5	3	13	6
2018	4	6	3	4	4	3	9	7
Total	15	18	16	14	17	7	42	23

Sumber : olahan dari APBDes, desa lokasi kajian, 2018

Dilihat dari tabel di atas sebagian besar dana desa mulai 2015-2018 di lokasi kajian ini digunakan untuk pembangunan fisik dasar yang ada di desa. Secara umum dari hasil observasi diskusi dan wawancara dengan perangkat desa,

BPD dan pemerintah daerah, dampak yang dirasakan oleh masyarakat adalah sudah banyak terpenuhi kebutuhan sarana fisik dasar yang ada di desa.

Dengan semakin membaiknya sarana dasar tersebut sudah mulai mengurangi masalah ketersediaan sarana dan prasarana yang ada di desa, kemudian kegiatan pembangunan tersebut juga sudah membuat akses desa semakin baik, sanitasi desa semakin baik, aset desa bertambah, sarana perkantoran juga mulai terpenuhi. Ini sejumlah temuan lapangan yang dilihat saat observasi oleh tim kajian.

Kemudian juga ada sejumlah pengakuan dari hasil wawancara dengan informan yang menggambarkan dampak dari pelaksanaan dana desa yang sudah mulai dirasakan masyarakat desa. Diantaranya sebagai berikut.

Pemberdayaan masyarakat sudah dirasakan masyarakat contohnya jalan yang awalnya becek sudah bisa dilalui dan yang punya kebun di dalam bisa lancar yang tadinya mandek karena becek jadi lancar (Diskusi Dengan BPD dan perangkat Desa Toapaya, Juli 2018)

Sangat mendukung sekali, semenisasi ini sangat membantu sekali dahulu susah sekali untuk masuk (Diskusi Dengan BPD dan perangkat Desa Toapaya, Juli 2018)

Kemudian dampak dari penggunaan dana desa ini yang sangat signifikan terasa manfaatnya sudah mulai menggerakkan ekonomi masyarakat desa antara lainnya instalasi air sepanjang 17 KM yang dibangun di Desa Panggak Laut. Hal ini terungkap dari hasil diskusi dengan Kepala Desa dan Ketua BPD Desa Panggak Laut berikut ini.

Instalasi air sepanjang 17 KM. Pipa induk dibuat Pemerintah Desa dan penyaluran ke rumah dilakukan masyarakat. Air yang digunakan tidak dipungut biaya. Selain itu ada juga pembangunan sarana olahraga seperti sepak bola dan volley ball yang dilakukan di atas lokasi yang berawa yang juga merupakan keinginan masyarakat. 2018 akan fokus pada yang meningkatkan ekonomi yang dibuat dalam jangka pendek dan jangka panjang. Jangka pendek akan dibuat air minum dalam kemasan untuk meningkatkan APBDes. (Wawancara Kepala Desa Panggak Laut, Agustus 2018)

Hasil observasi lapangan juga menunjukkan program pembangunan sanitasi air di Desa Panggak Laut yang dimulai sejak adanya dana desa tahun 2015,

memang sudah menunjukkan dampak yang signifikan untuk memenuhi ketersediaan air bersih dan kebutuhan rumah tangga lainnya bagi penduduk Desa Panggak Laut, secara ekonomi ketersediaan air bersih ini juga membantu bekal air bersih bagi para nelayan di desa ini, kemudian dari aspek kesehatan juga sangat penting bagi masyarakat dengan adanya air bersih ini.

Dalam kegiatan pemberdayaan masyarakat yang sudah mulai nampak manfaat bagi masyarakat dari hasil observasi adalah kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan yang dilakukan di Desa Toapaya dalam rangka mengoperasikan pustaka desa. Pustaka Desa Toapaya ini pada tahun 2016 terpilih menjadi juara 1 tingkat Provinsi Kepulauan Riau.

Dari diskusi dan observasi lapangan dari empat desa yang menjadi lokasi kajian hanya instalasi air sepanjang 17 KM yang di bangun di Desa Panggak Laut ini yang secara nyata manfaatnya dan dampaknya sudah dirasakan secara signifikan oleh masyarakat. Kemudian kegiatan pelayanan pendidikan dan kebudayaan atau pustaka desa di Toapaya yang memberikan manfaat pada masyarakat. Sementara yang di desa lain masih, baru pada posisi pemenuhan kebutuhan sarana dasar di desa dan dalam tahapan atau menunggu manfaatnya.

Berdasarkan pembahasan ini secara umum bahwa pembangunan fisik di desa terlaksana dan membantu pemenuhan sarana fisik yang ada di desa, meskipun belum secara signifikan pembangunan fisik tersebut memberikan dampak secara ekonomi. kemudian pembangunan manusia di desa (kesehatan, pendidikan dan peningkatan ketrampilan dasar) juga belum telaksana dengan baik

karena masih terbatasnya pengalokasian dana desa untuk pemberdayaan dan pembinaan masyarakat.

7.3. Kendala dalam Pengelolaan Dana Desa

Setelah pembahasan tentang implementasi dana desa dan evaluasi dana desa, pada sub bab ini akan dikupas sejumlah kendala yang dihadapi oleh pemerintah desa dan pemerintah daerah dalam pengelolaan dana desa. Sejumlah kendala yang menjadi temuan kajian ini antara lain ; regulasi, sumber daya manusia, pola koordinasi, pengelolaan dan pertanggungjawaban serta jarak pemerintahan dan operasional.

7.3.1. Regulasi

Kendala berikutnya yang menjadi tatangan dalam pengelolaan dana desa dari temuan kajian ini adalah terkait dengan regulasi atau aturan perundang-undangan yang mengatur tentang dana desa. Idealnya regulasi berupa Undang-undang dan peraturan seharusnya menjadi acuan dan pedoman dalam pengelolaan dana desa, namun dalam beberapa hal justru menjadi penghambat, disebabkan oleh seringnya berubah-ubah, tumpang tindih kebijakan, dan sulitnya dimengerti oleh pelaksana dilapangan terutama bagi pemerintah desa sebagai pelaksana teknis dan bertanggungjawab dalam hal penggunaan dana desa ini.

Selain SDM pemerintah desa juga harus mengikuti regulasi yang berubah-ubah. Bisa muncul dipertengahan bisa muncul bersamaan. Contoh : APBD telah disahkan tiba-tiba muncul padat karya. Padat karya itu 30 % dari setiap kegiatan upahnya dari padat karya. Sementara pihak desa tidak mampu melakukannya. Sehingga pembangunan di desa dilakukan secara swa kelola. (wawancara, Kades Kuala Sempang, Juli 2018)

Menjadi kendala. Sehingga hal yang baru ditafsirkan berdasarkan peraturan tahun yang lalu tetapi berubah karena munculnya aturan yang baru. Sehingga hal yang sudah ditafsirkan tersebut harus dirubah sesuai peraturan terbaru. Pernah. Ikut apa yang sudah dibuat. Sehingga terjadi kesemberautan pada APBDes yang sudah disusun tersebut. Seharusnya pemerintah menggunakan kaedah bahwa aturan yang diterbitkan tersebut harus disosialisasikan paling tidak 1 tahun setelah diterbitkan. sehingga penyusunan tersebut sesuai dengan aturan yang diterbitkan. Ditambah lagi dengan SDM perangkat desa yang tidak mempunyai kemampuan yang maksimal (wawancara, Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Dari kutipan wawancara tersebut tergambar bahwa dengan banyak aturan yang mengatur tentang dana desa yang terbit setiap tahunnya menjadi kendala bagi pemerintahan desa dalam mengelola dana desa, karena mereka harus mampu memahami dan melaksanakan aturan tersebut dalam waktu yang sangat singkat. Informasi yang sama juga disampaikan oleh Kepala Desa Toapaya yang mengatakan bahwa regulasi menjadi salah satu kendala dalam pengelolaan dana desa.

Kendala, aturan berubah ubah, tahun 2017 bisa dicairkan sebelum pekerjaan terealisasi tahun 2018 ini pekerjaan bisa dicairkan dana melalui tahapan kinerja fisik dilapangan, harus ada 30% kalau itu pakai Dana Desa (wawancara Juli 2018)

Permasalahan regulasi yang menjadi salah satu faktor yang menghambat bagi pengelolaan dana desa tidak hanya disampaikan oleh pemerintah desa sebagai pelaksana teknis, tetapi juga disampaikan oleh pemerintah daerah dalam hal ini Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa. Seperti yang terungkap dalam kutipan wawancara berikut.

Bentuk protes ke kabupaten, aturan tentang dana desa rancu, sehingga muncul perseptif masing masing, pendampingan anggaran di kabupaten, di dinas ingin kegiatan dari pusat, misalnya provinsi pelatihan tapi seadanya saja nantik ujungnya beban itu di limpahkan ke BPMD kabupaten (Diskusi dengan BPMD Kabupaten Lingga, Agustus 2018)

Memang regulasi yang banyak serta baru terbit diakhir-akhir tahun serta berdekatan dengan pelaksanaan pembangun dalam tahun berjalan menjadi masalah bagi pemerintah desa dalam mengelola dana desa ini (diskusi dengan DPMD Kabupaten Bintan, Juli 2018)

Dari uraian di atas dari informasi pemerintah desa maupun dari pihak kabupaten maka dapat disimpulkan dengan banyaknya aturan yang diterbitkan oleh pemerintah, serta diterbitkan dalam waktu yang berdekatan dengan penyusunan dan pelaksanaan APBdes ini menjadi kendala yang sangat berarti bagi pemerintah desa untuk bisa memahami aturan yang banyak, diterbitkan dalam waktu singkat. Dengan pemahaman mereka yang terbatas, maka akan mempengaruhi proses pelaksanaan aturan tersebut oleh pemerintah desa dalam mengelola dana desa.

Paling tidak ada 11 aturan pemerintah yang terkait dengan pengelolaan dana desa dan delapan aturan lain yang berkaitan dengan tata kelola pemerintahan desa seperti yang telah pada sub bab sebelumnya (7.1.4. Tertib dan Disiplin Anggaran dalam Implementasi Dana Desa).

Informasi aturan ini baru yang bersumber dari pemerintah pusat saja, belum lagi aturan turunan yang dibuat oleh pemerintah daerah yang harus juga di fahami dan dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kemudian juga ditambah oleh sejumlah petunjuk pelaksanaan serta aplikasi keuangan yang di buat oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) yang juga harus dibaca, dipelajari dan digunakan oleh pemerintah desa.

Maka dengan kondisi yang seperti ini aturan yang banyak, ada perubahan atau revisi serta diterbitkan dalam waktu yang relatif singkat, maka pantas menjadi kendala bagi pemerintah desa dalam memahami dan menjalankannya.

7.3.2. Sumber Daya Manusia

Kendala berikutnya yang menjadi temuan dalam kajian ini adalah kualitas sumber daya manusia (SDM) di desa, baik SDM kepala desa, perangkat desa,

Badan Permusyawaratan Desa (BPD) serta kualitas SDM masyarakat desa. Kualitas SDM dalam konteks mengelola dana desa menjadi penting, karena dana desa ini merupakan sesuatu yang baru bagi desa serta dengan jumlah anggaran yang terus meningkat dari tahun ke tahun dan aturan yang mengatur cukup banyak, maka sangat diperlukan SDM yang baik untuk bisa mengelola ini.

Berikut sejumlah kutipan wawancara dan diskusi yang dilakukan dalam kajian ini yang menunjukkan bahwa SDM mempengaruhi pengelolaan dana desa ini.

Kendala pasti ada. Yang paling dirasakan diantaranya SDM perangkat desa maupun masyarakat desa. Salah satu kendala yaitu terkait dengan teknik sipil. Karena di desa tidak memiliki tenaga yang paham dalam melakukan hal tersebut. Ketika menggunakan jasa konsultan, tidak ada konsultan yang mau melakukannya. Karena jasa melaksanakan pekerjaan tersebut hanya 2% dari anggaran suatu kegiatan pembangunan (Wawancara, Kades Kuala Sempang, Juli 2018)

Dari kutipan wawancara di atas tergambar bahwa kepala desa mengakui masih kurangnya kualitas SDM perangkat desa dan masyarakat dalam memahami dan mengelola serta menjalankan dana desa ini. Seperti yang digambarkan dalam wawancara itu ada kesulitan bagi desa membuat perencanaan yang membutuhkan keahlian tertentu terutama yang berkaitan dengan pembangunan fisik, sementara SDM di pemerintah desa tidak ada dengan latar belakang pendidikan yang seperti ini, dan jika harus menggunakan jasa pihak ketiga juga ada keterbatasan anggaran yang boleh digunakan.

Secara terperinci data mengenai latar belakang pendidikan kepala desa, perangkat desa dan BPD di empat desa menjadi lokasi kajian ini dapat dilihat pada tabel di bawah ini.

Tabel 7.21
Gambaran Tingkat Pendidikan Kepala Desa dan Perangkat Desa

No	Aparat Desa	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Kades	SLTA	D3	S1	SLTA
2	Sekdes	SLTA	Paket C	S1	SLTA
3	Kaur Pemerintahan	SLTA	SLTA	SLTA	SLTA
4	Kaur Perencanaan	SLTA	SLTA		SLTA
5	Kaur Pelayanan	S1	SLTA	SLTA	SLTA
6	Kaur Kesra	SLTA	Paket C	SLTA	
7	Kaur Umum	SLTA	S1		SLTA
8	Kaur Keuangan	SLTA	S1	S1	SLTA
9	Bendahara	S1		SLTA	

Sumber : olahan profil desa, 2018

Dari data pada tabel di atas memang terlihat sebagian besar latar belakang aparatur desa hanya tamat SLTA. Maka dengan kondisi seperti ini wajar jika desa akan kesulitan untuk bisa membuat perencanaan teknis pembangunan fisik yang bersumber dari dana desa dengan baik, karena dengan latar belakang pendidikan yang tidak mendukung mereka untuk bisa menyusun dokumen perencanaan yang baik.

Kondisi SDM lebih minim jika dilihat pada BPD sebagai mitra kepala desa dalam menjalankan roda pemerintahan dan pembangunan desa. Dimana sebagian besar anggota BPD hanya tamat SLTP. Maka hal ini akan menyulit bagi kepala desa untuk mendapatkan masukan yang baik terutama terkait dengan kelengkapan dokumen perencanaan pembangunan yang akan dibiayai melalui dana desa. Latar belakang pendidikan BPD dilokasi kajian ini dapat dilihat pada tabel berikut.

Tabel 7.22
Gambaran Tingkat Pendidikan Badan Permusyawaratan Desa

No	BPD	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Ketua	SLTP	SLTP	S1	Diploma
2	Sekretaris	SD	S1	SLTA	SLTA
3	Anggota	SLTP	Paket C	SLTA	SLTA
4	Anggota	SLTP	Paket C	SLTA	Paket B
5	Anggota	SLTP	SLTP	SLTA	SLTA

Sumber : olahan profil desa, 2018

Merujuk pada data di atas SDM BPD dilihat dari latar belakang pendidikan lebih rendah di bandingkan SDM Kepala Desa, masih ada BPD yang hanya tamat SD, kemudian dua orang dari Paket C, satu orang dari Paket B, enam orang tamat SLTP, tujuh orang tamat SLTA, hanya 1 orang yang Diploma dan yang S1 juga satu orang. Maka dengan kondisi seperti ini BPD sebagai mitra pemerintah desa juga akan sulit untuk bisa berkontribusi signifikan kepada pemerintah desa, dalam hal penguasaan aturan perundangan yang terkait dengan dana desa.

Dalam konteks pelaksanaan kegiatan atau program yang bersumber dari dana desa maka akan melibatkan masyarakat, maka tingkat pendidikan dan pemahaman masyarakat juga menjadi bagian yang penting untuk bisa menjalankan kegiatan atau program dengan baik. Berikut data tentang tingkat pendidikan masyarakat di desa kajian.

Tabel 7.23
Gambaran Tingkat Pendidikan Masyarakat

No	Tingkat Pendidikan	Toapaya	Kuala Sempang	Panggak Laut	Tanjung Harapan
1	Tidak Tamat SD		-	-	751
2	SD		236	295	325
3	SLTP		241	30	751
4	SLTA		220	51	585
5	D1-D3		16	11	45
6	Sarjana		12	10	116
6	Pasca Sarjana		1	0	4

Sumber : olahan profil desa, 2018

Jika dilihat dari data pada tabel di atas sebagian besar tingkat pendidikan penduduk di lokasi kajian ini tamat SLTA, kemudian tamat SLTP ke bawah. Dengan kondisi seperti daya dukung dari masyarakat untuk membantu pemerintahan desa dalam memahami dan melaksanakan aturan yang terkait dengan pengelolaan dana desa juga relatif terbatas.

Pendapat lain dari perangkat desa yang menyampaikan tentang terbatasnya kualitas SDM perangkat desa dalam mengelola dan menjalankan dana desa dapat dilihat dari kutipan berikut ini.

Kelurahan masing-masing memiliki SDM pegawai negeri yang diangkat melalui seleksi. Tupoksi pekerjaan diurus oleh masing-masing individu. Begitu juga dengan kecamatan. Sementara desa dsiuruh mengurus semuanya. Mulai dari melahirkan sampai kematian. Dengan kondisi SDM yang tidak memungkinkan. Sementara perekrutan tidak dibebankan sepenuhnya kepada kepala desa (Wawancara, Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Kemudian selain terbatasnya SDM perangkat desa dan masyarakat desa dalam memahami dan menjalankan dana desa. Supporting dari pemerintah daerah dalam upaya memperkuat SDM ini juga relatif terbatas. Seperti yang tergambar dari kutipan wawancara di bawah ini.

inilah kami mengurus desa secara anggaran dan personil sangat terbatas, bayangkan kita mengakomodir 75 desa, mungkin belum dipandang prioritas, ruang lingkup desa ini sangat luas mulai dari perencanaan sampai dengan pelaksanaan pelaporan dan evaluasi, tak sanggup kita akomodir kebutuhan itu (Wawancara, BPMD Kabupaten Lingga, Agustus 2018)

Dari kutipan wawancara tersebut tergambar bahwa BPMD juga kesulitan untuk melakukan supporting bagi pemerintahan desa yang menjalankan dana desa, hal ini disebabkan keterbatasan SDM yang dimiliki oleh BPMD, dukungan pendanaan yang minim serta faktor geografis daerah kepulauan yang menjadi tantangan dalam proses koordinasi dan supervisi.

Terbatasnya supporting dari pemerintah daerah dalam penguatan perangkat desa dalam pengelolaan dan menjalankan dana desa juga di sampaikan oleh informan berikut ini.

Saya menyampaikan agar diadakan pelatihan bagi aparatur desa agar tercipta sdm yang siap tempur. Walaupun tidak mau mengadakan pelatihan berikan kepada pemerintah desa agar bisa melakukan perekrutan langsung terhadap aparatur desa. Karena di desa tersebut banyak yang mampu melaksanakan kerja tersebut. (Wawancara, Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Dari hasil wawancara tersebut terlihat bahwa pemerintah daerah baru mampu melakukan sosialisasi ataupun pelatihan dalam rangka peningkatan kapasitas pengelolaan dana desa bagi kades dan sekdes, namun upaya peningkatan kapasitas bagi perangkat desa yang lainnya belum mampu untuk dilakukan. Sementara secara teknis staf inilah yang akan menjalankan kegiatan atau program yang bersumber dari dana desa, sementara itu kemampuan transfer pengetahuan dari kades dan sekdes yang sudah mengikuti sosialisasi ataupun pelatihan tentang dana desa ke perangkat desa masih belum maksimal.

7.3.3. Pola Koordinasi

Pola koordinasi ini maksudnya adalah bagaimana proses koordinasi berbagai pihak yang terlibat dalam pengelolaan dana desa ini. Pihak-pihak tersebut antara lain perangkat desa, pihak kecamatan, BPMD/DPMD dan pendamping desa.

Dalam tataran faktual masih ada ketidaksamaan pemahaman antara pihak-pihak yang membantu dalam pengelolaan dana desa ini. Salah satu temuan kajian ini terkait dengan proses verifikasi perencanaan anggaran (APBDes) yang dalam di verifikasi terlebih dahulu oleh pihak kecamatan, sebelum disampaikan dan di

verifikasi berikutnya oleh BPMD. Dalam pelaksanaan tidak sama pemahaman antara pihak ke kecamatan dan BPMD dalam proses verifikasi dokumen penganggaran yang diajukan oleh desa. Seperti yang terungkap dalam hasil wawancara berikut ini.

Pihak kecamatan melakukan pendampingan dalam bentuk verifikasi. Misalkan dalam penyusunan APBDes. Setelah verifikasinya selesai baru disampaikan kepada pemerintah daerah. Keseringan adanya perubahan karena ketidak sinkronisasinya antara pihak kecamatan dengan BPMD. Wawancara, Kades Panggang Laut, Agustus 2018)

Kendala lain terkait koordinasi ini adalah adanya persepsi bahwa BPMD menjadi OPD yang bertanggungjawab sepenuhnya terkait dengan permasalahan yang berhubungan dengan desa. Kondisi ini terjadi di Kabupaten Lingga. Termasuk juga dalam hal pengelolaan dana desa. Secara umum prioritas penggunaan dana desa itu untuk pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Terkait dengan pembangunan desa ini menjadi beban bagi BPMD dalam konteks melakukan fasilitasi maupun pendampingan terhadap desa, karena SDM yang dimiliki oleh BPMD juga terbatas pemahamannya dalam pembuatan perencanaan yang berkaitan dengan fisik. Seperti yang terungkap dalam kutipan wawancara berikut dengan BPMD Kabupaten Lingga.

Kalau saya lihat belum, karena ada pemahaman apapun bentuk masalah di desa itu BPMD sementara BPMD punya keterbatasan. Untuk hal teknis baiknya orang PU ikut mendampingi desa. Salah paham mengenai masalah desa bagaimana daerah terkait OPD terkait menurut kami apapun masalah di desa itu ke BPMD sementara desa itu bukan hanya pemberdayaan, pembangunan bahkan pendidikan pelayanan sosial dasar pun hampir seluruh unsur ada di desa, harusnya OPD terkait ambil andil disitu, (Wawancara, BPMD Lingga, Agustus 2018)

Dari kutipan wawancara tersebut tergambar kesulitan yang dialami oleh BPMD untuk melakukan fasilitasi dan pendampingan terhadap pengelolaan dana desa yang berkaitan dengan pembangunan desa. Hal yang hampir sama juga di

sampaikan oleh perangkat desa di Kabupaten Bintan, menyampaikan masih terbatasnya kontribusi OPD teknis dalam hal pengelolaan dana desa.

Dinas PU tidak ada membantu terkait pembangunan. Konsultasi pun tidak dilakukan di dinas PU tersebut. Pernah 2017 awal dinas PU turun kelokasi desa yang bersangkutan. Setelah itu tidak pernah turun lagi kedesa tersebut. Karena pernah perang mulut dengan aparat desa setempat. Dinas tersebut dianggap tidak membimbing desa melainkan melakukan auditor atas kinerja pemerintah desa tersebut. Wawancara, Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Merujuk dari kutipan wawancara ini ada keluhan dari perangkat desa terhadap minimnya keterlibat OPD teknis dalam membantu desa pada pengelolaan dana desa, maka ini perlu menjadi perhatian pemerintah daerah untuk melakukan pendelegasian kewenangan pada OPD teknis lainnya untuk membantu dan memperkuat pemerintah desa dalam pengelolaan dana desa.

Dari hasil diskusi dan wawancara saat turun lapangan di lokasi kajian, masih dijumpai persoalan koordinasi antara pemerintah desa dengan pendamping desa. Seperti yang terungkap dari kutipan wawancara berikut ini.

Seandainya verifikasi tersebut berjalan sebagaimana mestinya, Pemerintah Desa tidak sesusah seperti yang kami rasakan sekarang ini. Karena ada tempat untuk mengadu. Adanya pendamping desa yang datang kedesa, cuma meminta data. Efek negatif yang didapatkan Pemerintah Desa setempat. Jadi adanya pendamping desa memposisikan desa sebagai objek. salah satunya objek SPJ. (Wawancara, Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Hal yang sama juga disampaikan oleh BPMD bahwa masih belum maksimalnya keberadaan sebagian pendamping desa dalam membantu, memfasilitasi perangkat desa dalam hal pengelolaan dan penggunaan dana desa, berikut kutipan wawancaranya.

Ini juga yang dikeluhkan oleh kabupaten kota yang lain semua mengeluhkan tenaga pendamping, tidak maksimal melakukan pendampingan ada di lapangan, (Wawancara, BPMD Lingga, Agustus 2018)

Kemudian masukkan perlunya peningkatan SDM tenaga pendamping desa juga di pertegas oleh Sekdes Kuala Sempang, di Desa Kuala Sempang ini tingkat pemahaman tenaga pendamping serta upaya untuk memberikan jawaban terhadap permasalahan yang di hadapi desa relatif masih lambat, kemudian ditambah dengan adanya pendamping yang tidak sampai satu tahun, serta tidak berkomunikasi dengan pihak desa saat terjadinya pergantian pendamping desa.

7.3.4. Pengelolaan dan Pertanggungjawaban

Dalam hal pengelolaan dan pertanggungjawaban penggunaan dana desa ini setidaknya ada dua cacatan penting dari kajian ini. Pertama terkait dengan mekanisme pengelolaan dan yang kedua terkait dengan persyaratan pertanggungjawaban.

Semua kegiatan yang menggunakan dana desa di lokasi kajian ini menggunakan mekanisme swakelola dalam pengerjaannya, hal ini dikarenakan semua anggaran yang kegiatan yang disusun oleh pemerintah desa dibawah Rp. 200.000.000, maka pelaksanaannya dengan mekanisme swakelola.

Secara ringkas mekanisme swakelola ini dilakukan secara mandiri oleh pemerintah desa dengan melibatkan masyarakat desa. Secara teknis pelaksanaan kegiatan secara swakelola di desa dapat lihat sebagai berikut:

1. Kepala Desa membentuk Tim Pelaksana Kegiatan yang beranggotakan kelompok masyarakat dan ditetapkan melalui Surat Keputusan Kepala Desa.

2. Setelah tim pelaksana kegiatan terbentuk, tim pelaksana kegiatan membuat perencanaan kebutuhan.
3. Setelah membuat perencanaan, tim pelaksana kegiatan melaksanakan, mengawasi dan melaporkan pelaksanaan kegiatan kepada kepala desa.

Ternyata mekanisme yang menuntut kemandirian desa dalam mengelola kegiatan yang dibiayai melalui dana desa ini, disalah satu lokasi kajian masih menjadi kendala dalam pelaksanaan. Hal ini bisa dilihat dari kutipan wawancara berikut ini.

Pelaksanaan swakelola. Pelaksanaan ini dikelola oleh KASI, KAUR dan dibantu lembaga kemasyarakatan. Itupun lembaga kemasyarakatan yang mampu melaksanakannya. Dalam pelaksanaan swa kelola ini kita dituntut dari sesi administrasi. Itu sangat banyak dan rumit. Sehingga dalam pengurusan membutuhkan biaya operasional yang sangat besar yang tidak boleh dimasukkan pada anggaran. Dibandingkan dengan pihak kelurahan/kecamatan lebih dipermudahkan dengan pengelola yang boleh menggunakan pihak ketiga. Sehingga terkesan bukan mau membantu desa tetapi mau menguji desa dengan mengurus anggaran tersebut. (Wawancara Sekdes Kuala Sempang, Agustus 2018)

Merujuk dari kutipan wawancara di atas, wajar kalau pemerintah desa masih mengalami kendala dalam pelaksanaan swakelola, karena dalam pengelolaannya memang pemerintah desa bersama Tim Pelaksana Kegiatan yang harus memastikan baik secara administrasi maupun pelaksanaan kegiatan sesuai dengan aturan perundangan. Sementara SDM di perangkat desa belum terbiasa untuk menyelenggarakan pengelolaan yang seperti ini.

Secara lebih detail mengenai tatacara pelaksanaan kegiatan swakelola di desa pelaksanaan kegiatan secara swakelola dilaksanakan oleh Tim Pelaksana Kegiatan (TPK) melalui kegiatan persiapan, pelaksanaan, pengawasan, penyerahan, pelaporan, dan pertanggung jawaban hasil pekerjaan. Sebagai berikut:

1. Rencana Pelaksanaan Swakelola, meliputi :
 - a. Jadwal pelaksanaan pekerjaan;
 - b. Rencana penggunaan tenaga kerja, kebutuhan bahan, dan peralatan;
 - c. Gambar Rencana Kerja (untuk pekerjaan konstruksi);
 - d. Spesifikasi Teknis (apabila diperlukan); dan
 - e. Perkiraan Rencana Anggaran Biaya (RAB).
2. Ketentuan Pelaksanaan Kegiatan dengan Cara Swakelola :
 - a. Pelaksanaan swakelola dilakukan berdasarkan rencana pelaksanaan pengadaan barang/jasa melalui swakelola;
 - b. Kebutuhan barang/jasa termasuk didalamnya bahan/material untuk mendukung kegiatan swakelola yang tidak dapat disediakan dengan cara swadaya, dilakukan oleh penyedia barang/jasa yang dianggap mampu oleh TPK;
3. Khusus untuk pekerjaan konstruksi :
 - a. ditunjuk satu orang penanggung jawab teknis pelaksanaan pekerjaan dari anggota TPK yang dianggap mampu atau mengetahui teknis kegiatan/ pekerjaan; dan
 - b. dapat dibantu oleh personil yang ditunjuk dari dinas teknis terkait dan/atau pekerja (tenaga tukang dan/atau mandor).

Dengan tahapan yang seperti maka bagi desa dengan pengalaman perangkat desa yang terbatas akan kesulitan untuk bisa menjalankan pengelolaan secara swakelara dengan baik. Kemudian dalam konteks pelaksanaan swakelola desa, terdapat beberapa prinsip di dalamnya sebagaimana yang diatur dalam

Keputusan Kepala Lembaga Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah No. 22 Tahun 2015 yaitu efisien, efektif, transparan, pemberdayaan masyarakat, gotong royong dan akuntabel.

Berikutnya yang menjadi catatan dalam kajian ini adalah terkait dengan banyaknya persyaratan pencairan yang harus dipenuhi oleh pemerintah desa untuk menggunakan dana desa. Hal ini tergambar dari kutipan wawancara dengan pihak BPMD dan perangkat desa berikut ini.

Terlalu banyak syarat dan terlalu banyak yang harus disiapkan tadi, dalam pengelolaan keuangan itu masalahnya sdm dan masalah anggaran itu sendiri, dari pengealaman saya di BPMD 3 tahun ini sdm desa belum siap untuk nerima dana sebesar ini, otonomi pengelolaan keuangan sebesar itu dilimpahkan ke mereka belum siap, mereka langsung kelola tidak melalui kami, kami hanya merekom penyaluran dari DPKAD, (Wawancara, BPMD Lingga, Agustus 2018)

jadi masalah pencairan dana ada 44 syarat yang harus di selesaikan, waktu pencairan kedua kami terkejut ade perubahan, kami tanyekan kenapa terbitnya uu ini di tahun berjalan (Wawancara, Kades Tanjung Harapan, Agustus 2018)

Selanjutnya yang menjadi cacatan adalah adanya khawatiran dari perangkat desa dalam mengelola dan menggunakan dana desa yang berpotensi melanggar hukum dan berurusan dengan parata penegak hukum. Hal ini bisa dilihat dari kutipan wawancara berikut.

Untuk pendamping desa yang benar, antara inspektorat dan BPMD tidak sinkron, kalau ada masalah jangan sampai sikit sikit polisi dan jaksa, inspektorat harusnya mencegah. Kami verifikasi camat setelah itu BPMD dan inspektorat dan BPK tidak tidak satu jalan, jadi banyak berubah, Mereka tidak mau diverifikasi di kecamatan, kalau ade tim tak sampai di sini (Wawancara, Kades Tanjung Harapan, Agustus 2018)

Minimal ada sembilan instansi yang ikut memantau pengelolaan dan penggunaan dana desa yaitu ; Satgas Dana Desa, Pemerintah Daerah, BPKP, Pendamping Desa, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK), Forum Perguruan Tinggi untuk desa, Kejaksaan dan Polisi, masyarakat dan media massa.

Dengan kualitas SDM yang terbatas kemudianya banyak instansi yang peduli dan mengawasi pelaksanaan dana desa ini memberikan dampak psikologi bagi desa, bahkan ada muncul kesan pemerintah desa ragu atau takut untuk menggunkanya, sangat hati dalam pengelolaan dan penggunaan dana desa. Maka ada pontensi kegiatan yang akan dibiayai melalui dana desa ini cenderung yang mudah untuk memenuhi persyaratan pelaporanya.

Berangkat dari sub bahasan ini tergambar bahwa mekanisme pengelolaan dengan pola swakola walaupun sudah dilakukan berjalan selama empat tahun sejak bergulirnya dana desa, dalam tataran pelaksanaannya masih ada kesulitan bagi perangkat desa untuk bisa menjalankanya dengan baik. Kemudian persyaratan yang banyak yang harus dilengkapi dalam pencairan dana desa juga menjadi cacatan penting yang disampaikan perangkat desa dalam perbaikan pengelolaan dan penggunaan dana desa kedepanya, serta perlu pendekatan yang lebih bersifat pembinaan terhadap kesalahan administrasi dalam penggunaan dana desa.

7.3.5. Jarak Pemerintahan dan Operasional

Jarak ini juga menjadi salah satu kendala yang dirasakan oleh pemerintah desa dalam pengelolaan dana desa. Akses transportasi darat yang terbatas, keadaan cuaca yang mempengaruhi kelancaran transportasi laut, minimnya akses daerah di Provinsi Kepulauan Riau melalui jalur udara, kemudian terbatasnya pendanaan dalam anggaran desa yang bisa digunakan untuk dana transportasi atau koordinasi.

Berikut kutipan wawancara yang menunjukkan ada keterbatasan dana operasional dan perjalanan yang dirasakan oleh pemerintah desa.

operasional dan SPPD, dari 3 kali pertama Pekanbaru, Batam, Tanjung Pinang perjalanan dinas, hanya satu yang dibayarkan, Iye kocek pribadi, die kecil pak tak cukup pakai operasional kami kecil sehingga kami acara yang diprovinsi kami tidak dapat hadir kendalenyne uang SPPD terbatas (Wawancara, Kades Tanjung Harapan, Agustus 2018)

Dari kutipan wawancara dengan Kades Tanjung Harapan Kabupaten Lingga ini menunjukkan bahwa desa kesulitan untuk bisa mengikuti sosialisasi, rapat koordinasi ataupun pelatihan yang dilakukan oleh pemerintah daerah karena terbatasnya dana operasional yang dimiliki oleh desa. Persoalan dana operasional ini tidak hanya dirasakan oleh pemerintah desa tetapi juga oleh pemerintah kabupaten. Seperti dalam kutipan berikut ini.

Pagu anggaran untuk monev sangat minim sehingga kegiatan itu tak bisa dilaksanakan karena anggarannya tidak ada, Seharusnya pemerintah menggelontorkan dana untuk desa juga diiringi dana untuk BPMD guna pembinaan dan pengawasan itu, kalau dari APBD kegiatan BPMD tidak bisa dilaksanakan karena anggarannya tidak ada, kita usulkan tapi tidak ada. Ada baiknya pemerintah pusat yang memberi dana desa juga memberikan dana untuk dinas yang yang menaungi itu itu guna pengawasan dan pembinaan tidak membebaskan kepada APBD supaya bisa maksimal (Wawancara, BPMD Lingga, Agustus 2018)

Kutipan wawancara ini menunjukkan bahwa bagi pemerintah daerah dalam ini BPMD juga merasakan kesulitan untuk melakukan monitoring dan evaluasi dalam pengelolaan dana desa, karena supporting pendanaan untuk kegiatan yang seperti ini yang terbatas. Pendanaan kegiatan ini biasanya dibebankan pada anggaran BPMD, sementara secara faktual anggaran yang dimiliki BPMD juga terbatas, maka prosen monitoring dan evaluasi yang dilakukan tidak berjalan maksimal.

Provinsi Kepulauan Riau terbentuk berdasarkan Undang-undang Nomor 25 tahun 2002 merupakan Provinsi ke-32 di Indonesia. Saat ini terdiri dari tujuh

kabupaten/kota yaitu Kota Tanjungpinang, Kota Batam, Kabupaten Bintan, Kabupaten Karimun, Kabupaten Natuna, Kabupaten Anambas dan Kabupaten Lingga. Provinsi Kepulauan Riau memiliki 2.408 pulau besar dan kecil dimana 40% belum bernama dan berpenduduk. Adapun luas wilayahnya sebesar 251.810,71 Km², terdiri dari luas lautannya sebesar 241.215,30 Km² (95,79 %) dan sisanya seluas 10.595,41 Km² (4,21 %) merupakan wilayah daratan.

Dengan kondisi geografis yang seperti ini maka akan menjadi tantangan yang besar bagi pemerintah daerah untuk melakukan monitoring, evaluasi, fasilitasi dan pendampingan dalam pengelolaan dan pelaksanaan dana desa. Berikut informasi tentang jarak ibukota kecamatan dengan desa di Kabupaten Lingga.

Tabel 7.24
Jarak Ibu Kota Kecamatan dengan Desa/Kel di Kabupaten Lingga

No	Kec	Desa/Kel	Laut (jam)	Darat (km)
1	Lingga	1. Pekajang	9	117
		2. Kelombok	0,35	3,5
		3. Mepar	0,15	7,5
		4. Kelumu	1.15	37
		5. Mentuda	-	-
		6. Merawang	-	3,5
		7. Panggak Darat	-	6
		8. Panggak Laut	0,15	5
		9. Musai	0,30	8
		10 Nerekeh	0,20	6
2	Lingga Utara	1. Bukit Harapan	-	36,4
		2. Duara	-	2,3
		3. Limbung	-	40,2
		4. Resun	-	9,7
		5. Sekanah	-	9,1
		6. Teluk	-	52,6
		7. Linau	-	27,6
		8. Sungai Besar	-	6,2
		9. Rantau Panjang	-	4,2
		10. Belungkur	-	58,8
		11. Resun Pesisir	-	6,4
		12. Pancur	-	0,5
3	Lingga Timur	1. Bungkit Langkap	-	25
		2. Keton	-	13
		3. Pekaka	-	15
		4. Kerandin	-	27

		5. Sungai Pinang	-	1
		6. Kudung	-	7
4	Singkep	1. Batu Berdaun	4	10
		2. Tanjung Harapan	0,5	2
		3. Batu Kacang	4	10
5	Singkep Barat	1. Bekong	32	7
		2. Kuala Raya	-	7
		3. Marok Tua	-	28
		4. Sungai Buluh	-	10
		5. Sungai Raya	-	5
		6. Sungai Harapan	-	5
		7. Jagoh	-	16
		8. Tinjul	-	17
		9. Langkap	37	17
		10. Tanjung Irat	42	35
		11. Bukit Belah	-	2
		12. Raya	1	-
6	Singkep Selatan	1. Resang	-	-
		2. Marok Kecil	-	-
		3. Berhala	-	-
7	Singkep Pesisir	1. Berindat	-	-
		2. Sedamai	-	-
		3. Lanjut	-	-
		4. Kote	-	-
		5. Persing	-	-
		6. Pelakak	-	-
8	Senayang	1. Mamut	12,43	-
		2. Rejai	14,91	-
		3. Pasir Panjang	12,43	-
		4. Temiang	20,50	-
		5. Pulau Medang	22,99	-
		6. Mensanak	26,72	-
		7. Tanjung Kelit	11,18	-
		8. Batu Belubang	35,42	-
		9. Pulau Batang	18,02	-
		10. Benan	28,58	-
		11. Laboh	3,11	-
		12. Senayang	-	1
		13. Penaah	16,16	-
		14. Cempa	15,53	-
		15. Baran	13,67	-
		16. Pulau Duyung	23,61	-
		17. Tajur Biru	19,26	-
		18. Tanjung Lipat	11,18	-
		19. Pulau Bukit	25,48	-
9	Selayar	1. Selayar	12	-
		2. Penuba	0,2	-
		3. Penuba Timur	2	-
		4. Pantai Harapan	5	-
10	Kepulauan Posek	1. Posek	20	1
		2. Busung Panjang	40	4
		3. Suak Buaya	30	2

Sumber : Profil Kecamatan se Kabupaten Lingga tahun 2017

BAB VIII

PENUTUP

8.1. Kesimpulan

Berdasarkan kajian yang sudah dilakukan maka dapat ditarik beberapa kesimpulan berikut ini :

1. Partisipasi masyarakat dalam implementasi dana desa, secara umum tingkat keterlibatan masyarakat dalam proses pembuatan dokumen perencanaan pembangunan di desa cukup baik, kemudian keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan kegiatan yang bersumber dari dana desa lebih bersifat menunggu inisiatif dari pemerintah desa dan Tim Pelaksana Kegiatan.
2. Transparansi implementasi dana desa pada saat perencanaan pembangunan melalui musyawarah desa, kegiatan-kegiatan desa, rapat-rapat yang melibatkan masyarakat, atau pertemuan rutin RT/dusun, transparansi saat pelaksanaan kegiatan melalui baliho dan papan informasi kegiatan, sementara itu transparansi pasca pelaksanaan kegiatan belum dilakukan.
3. Implementasi dana desa pada indikator akuntabilitas masih bersifat hierarkis ke atas berupa pelaporan administrasi kepada lembaga/instansi yang lebih tinggi serta ke kepada BPD, sedangkan menyebarkan informasi penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada masyarakat desa setiap akhir tahun anggaran belum dilakukan.
4. Implementasi dana desa pada indikator tertib dan disiplin anggaran, banyaknya aturan teknis yang mengatur tentang dana desa serta diterbitkan

dalam waktu singkat, berdampak pada kesulitan bagi pemerintah desa untuk bisa memahaminya, kemudian waktu perencanaan pembangunan tidak berjalan sebagaimana.

5. Secara keseluruhan sebagian besar dana desa digunakan untuk pembangunan fisik di desa sementara pembangunan manusia di desa belum terlaksana dengan baik karena masih terbatasnya pengalokasian dana desa untuk pemberdayaan dan pembinaan masyarakat.
6. Dampak yang dirasakan masyarakat dari dana desa yang signifikan pada penambahan sarana fisik dasar di desa, sementara dampak terhadap pemberdayaan dan ekonomi masyarakat belum maksimal dirasakan.
7. Kendala dalam implementasi dana desa antara lain regulasi, sumber daya manusia, pola koordinasi, pengelolaan dan pertanggungjawaban serta jarak pemerintahan dan operasional.

8.2. Rekomendasi

Berdasarkan kajian yang sudah dilakukan dan kesimpulan maka rekomendasi yang disarankan sebagai berikut ini :

- a. Perlu peningkatan sosialisasi secara lebih luas dan merata ke masyarakat, BPD, dan lembaga-lembaga kemasyarakatan di desa untuk memperbaiki pelaksanaan dan pengelolaan dana desa serta dalam upaya peningkatan partisipasi masyarakat.
- b. Untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pemerintah desa dalam pelaksanaan dan pengelolaan dana desa maka pasca pelaksanaan kegiatan

perlu ada penyampaian informasi yang efektif dan sederhana kepada masyarakat.

- c. Perlu penguatan kapasitas tenaga pendamping desa, agar mampu melakukan pendamping secara profesional mulai dari perencanaan, pelaksanaan dan pelaporan penggunaan dana desa.
- d. Dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan di desa perlu sinergisitas antar organisasi perangkat daerah dalam rangka optimalisasi pelaksanaan dan pengelolaan dana desa.
- e. Pemerintah daerah perlu menyederhanakan prosedur dan mekanisme pelaksanaan dan pelaporan penggunaan dana desa.
- f. Perlu efisiensi dan efektifitas prosedur pengawasan yang dilakukan oleh pihak terkait dalam rangka akselerasi percepatan pembangunan di desa.

.

Daftar Pustaka

- Haidin, Sahrul, Pelaksanaan Pengelolaan Keuangan Desa Setelah Berlakunya Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (Studi Di Kabupaten Dompu), Jurnal IuS, Vol V , Nomor 1 April 2017, hlm, 144 Kajian Hukum dan Keadilan IUS 144-161
- Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa : Alokasi Dana Desa dan Dana Desa, Deputi Bidang Pencegahan KPK tahun 2015
- Indrawati Sari, Yulia, Harmein Rahman , Dewi Ratna Sjari Manaf, Evaluasi Pnpm Respek: Infrastruktur Pedesaan Dan Kapasitas Kelembagaan, Akatiga – Center For Social Analysis, Jl. Tubagus Ismail II No. 2 Bandung 40134, Agustus 2011
- Kajian Pusat Inovasi Tata Pemerintahan Lembaga Administrasi Negara, Pengelolaan Dana Desa Pasca UU no 6 Tahun 2014, tahun 2015
- Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonsia, Pokok-Pokok Kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
- Kementrian Koordinator bidang Kesajahteraan Rakyat, PNPM, *Catatan Kebijakan, Indonesia: Evaluasi Program Pembangunan Berbasis Masyarakat (CDD) Perkotaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM-Urban)*, Januari 2013
- Krina P.,Loina Lalolo Indikator & Alat Ukur Prinsip Akuntabilitas, Transparansi & Partisipasi, Sekretariat Good Public Governance Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Jakarta - Agustus 2003
- Laporan Akhir Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2016, policy paper Efektifitas Pengelolaan Dana Desa Di Kabupaten Bintan Provinsi Kepulauan Riau Tahun 2015, Tahun 2016
- Laporan Hasil Kajian Pengelolaan Keuangan Desa : Alokasi Dana Desa dan Dana Desa, Deputi Bidang Pencegahan KPK tahun 2015,
- Mubarak, Zaki, Evaluasi Pemberdayaan Masyarakat Ditinjau Dari Proses Pengembangan Kapasitas Pada Kegiatan PNPM Mandiri Perkotaan Di Desa Sastrodirjan Kabupaten Pekalongan, Program Pascasarjana Magister

- Teknik Pembangunan Wilayah Dan Kota Universitas Diponegoro Semarang 2010
- Muhiddin , Amir , Evaluasi Kebijakan Publik (Studi Kesiapan Desa Menerima Dana Desa Di Kabupaten Gowa, Program Pascasarjana Universitas Negeri Makassar 2017
- Nugroho, Riant 2004, *Kebijakan Publik Formulasi, Implementasi Dan Evaluasi*, Elex Media Komputindo, Jakarta
- Neate, Neil, p .eng., Infrastruktur PNPM Mandiri Perdesaan Laporan Evaluasi Teknis 2012, penyunting: irfan kortschakpengalih Bahasa: octaviera herawatipnpm support Facility Jl. diponegoro no.72, menteng, Jakarta pusat 10310, 2013
- Nurhayati, Dies, Efektivitas Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat, Jurnal Pendidikan Ekonomi, Kewirausahaan, Bisnis, dan Manajemen (JPEKBM) E-ISSN : 2581-0707, Vol. 1, No. 2, Desember 2017, hlm. 1-12 ejournal.stkipjb.ac.id/index.php/ekonomi
- Pedoman Pelaksanaan Pemantauan Dan Evaluasi program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM,) Mandiri, PNPM, April 2008
- Pollock, Ian, Anita Kendrick, 15 Tahun Program Pembangunan Berbasis Masyarakat di Indonesia Program Pengembangan Kecamatan (PPK) Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), PSF Office Bursa Efek Jakarta Jl Jenderal Sudirman Kav 52-53 Jakarta Selatan 12190, 2015
- Rambe, Vivianti dan Steffen Johnsen, Evaluasi Hasil: Pengelolaan Sumber Daya Alam yang Berkelanjutan melalui Investasi PNPM-LMP, 2013, PSF Office Jakarta World Bank Satellite Office - PNPM Support Facility
- Sunggono, Bambang. 1994. *Hukum Dan Kebijaksanaan Publik*. Jakarta: Sinar Grafika
- Syafarudin. 2008. *Efektivitas Kebijakan Pendidikan*. Jakarta: Pt. Rineka Cipta
- Wahab, Solichin Abdul, 1997, *Analisis Kebijaksanaan Dari Formulasi Ke Implementasi Kebijakan*, Bumi Aksara, Jakarta

- Wibawa, Samodra, 1994, *Evaluasi Kebijakan Publik*, Pt Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Winarno, Budi, 2007, *Kebijakan Publik Teori Dan Proses*, Penerbit Media Pressindo, Yogyakarta
- Universitas Gadjah Mada dan IRE Yogyakarta, *Executive Summary Kajian Implementasi Dana Desa 2017*
- Voss, John, PNPM Perdesaan Evaluasi Dampak, PNPM Support Facility Jakarta, Indonesia, 2012

Peraturan dan Dokumen

- Undang-undang No 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa
- Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 17 Tahun 2016 Tentang Pedoman Penelitian dan Pengembangan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah
- Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia No 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi
Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas
Penggunaan Dana Desa Tahun 2017

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi
Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2017 Tentang Perubahan Atas
Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan
Transmigrasi Nomor 22 Tahun 2016 Tentang Penetapan Prioritas
Penggunaan Dana Desa Tahun 2017

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi
Republik Indonesia Nomor 19 Tahun 2017 Tentang Penetapan Prioritas
Penggunaan Dana Desa Tahun 2018

<http://www.djpk.kemenkeu.go.id/web/attachments/article/608/danadesa2016.pdf>

[http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/rincian-alokasi-dana-
desata-2017-upload.Pdf](http://www.djpk.depkeu.go.id/wp-content/uploads/2016/11/rincian-alokasi-dana-desata-2017-upload.Pdf)

Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa Dinas Kependudukan dan Catatan Sipil
Provinsi Kepulauan Riau tahun 2018 Alokasi Dana Desa Provinsi
Kepulauan Riau Tahun 2015 – 2018