

IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA DI DESA MALALA KECAMATAN DONDO KABUPATEN TOLITOLI

Sarifudin

syarif_mardani74@yahoo.com

(Mahasiswa Program Studi Magister Administrasi Publik Pascasarjana Universitas Tadulako)

Abstract

This study aimed to find out and describe the implementation of village budget allocation policy in Malala village, Dondo district, Tolitoli regency and several aspects that influenced its implementation. This study was carried out in Malala village, Dondo district, Tolitoli regency. The informants with 9 people were selected by using purposive sampling technique, adopted from the theory of Van Meter and Van Horn. This was descriptive qualitative research method. Technique of data collection dealt with observation, interview and documentation. The research result showed that the implementation of the policy has not portrayed the ideal condition related to performance policy and the public expectation with several regulations to organize its implementation. Based on the policy implementation model of Van Meter and Van Horn as the grand theory to analyze problem, the research result can be concluded that there were some aspects that influenced the implementation based on the fact in the field, namely : 1). standard and aim of the policy have not been done properly and achieved well; 2). human resources still need to be organized and improved; 3). the characteristics of organization executors have not seemingly understood the main job and function; 4). the attitudes of the activity executors have not been paid attention toward if they found problems in the field; 5). Communication among related organization has not been effective and the socialization intensity has not been done from government of the regency to villagers as the targeted groups; and 6). related to the aspects of social, economic, and politic environment, the social and economic aspects of public still dominate and influence the condition of public life that becomes the target of the policy.

Keywords: *Implementation, Policy, Village Budget Allocation*

Sejak diberlakukannya Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah merubah paradigma pembangunan dari otoritarian-sentralistik menjadi lebih demokratis-desentralistik. Salah satu wujud implementasi Undang-Undang tersebut adalah bahwa pemerintah daerah telah berusaha untuk menggali berbagai potensi yang ada di daerahnya dalam rangka untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat.

Dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tersebut ditegaskan bahwa daerah memiliki kewenangan membuat kebijakan tentang Desa dalam memberi pelayanan, peningkatan peran serta dan pemberdayaan

masyarakat Desa yang pada akhirnya untuk kesejahteraan masyarakat. Hal tersebut senada dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 bahwa keseluruhan belanja daerah diprioritaskan untuk melindungi dan meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat dalam upaya untuk memenuhi kewajiban daerah. Adanya otonomi memberikan peluang kepada daerah untuk membuktikan kemampuan dalam penyelenggaraan kewenangan dalam bidang keuangan dan pelayanan umum.

Dalam Pasal 67 ayat (1) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, ditegaskan bahwa penyelenggaraan urusan pemerintah Desa didanai dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa), Bantuan Pemerintah dan Bantuan

Pemerintah Daerah. Aturan tersebut diperkuat dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ tanggal 22 Maret 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa (ADD) dari pemerintah Kabupaten kepada Pemerintah Desa dan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.

Secara umum implementasi kebijakan ADD didasarkan pada beberapa regulasi yang mengaturnya sebagai landasan yuridis formal yaitu :

- 1) Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dalam Pasal 212 ayat (3) berbunyi sumber pendapatan Desa terdiri dari : a). Pendapatan Asli Desa yang meliputi hasil usaha Desa, hasil kekayaan Desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa yang sah, b). Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota, c). Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota, d). Bantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah Kabupaten/Kota, dan e). Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.
- 2) Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa, (Pasal 68 ayat 1 huruf c).
- 3) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.
- 4) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tanggal 22 Maret Tahun 2005 perihal Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa.
- 5) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/286/SJ Tanggal 17 Pebruari 2006 perihal Pelaksanaan Alokasi Dana Desa, dan
- 6) Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/1784/2006 Tanggal 3

Oktober 2006 perihal Tanggapan Atas Pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) dan beberapa peraturan daerah serta petunjuk pelaksanaan lainnya yang merupakan bagian dari regulasi menyangkut Alokasi Dana Desa.

Sedangkan tujuan dari penyaluran ADD sebagaimana tertuang dalam Pasal 19 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa sebagai berikut:

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

Berdasarkan peraturan tersebut, Pemerintah Kabupaten Tolitoli telah merealisasikan kebijakan pemberian ADD kepada setiap Desa dengan merujuk berbagai regulasi sebagai dasar pijakan sebagaimana tersebut diatas dan dalam mengimplementasikannya Pemerintah Daerah Kabupaten Tolitoli telah menerbitkan petunjuk teknis melalui Peraturan Bupati Tolitoli Nomor 9 Tahun 2006 tentang Petunjuk Alokasi Dana Desa. Dalam Peraturan Bupati tersebut dijelaskan bahwa untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat Desa, memiliki makna bahwa penyelenggaraan pemerintahan dan

pelaksanaan pembangunan Desa ditujukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat melalui penetapan kebijakan/program dan kegiatan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat.

Desa Malala yang berada dalam wilayah Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli telah memperoleh anggaran pembangunan secara khusus yang dicantumkan dalam APBDesa untuk pembangunan wilayah perdesaan, yakni dalam bentuk ADD sejak tahun 2006 sampai dengan saat ini (2012) berjumlah Rp. 443.600.755,-.

Dari sekian jumlah dana ADD yang telah digelontorkan oleh pemerintah Daerah Kabupaten Tolitoli tersebut, berdasarkan hasil penelitian ini, belum berjalan secara optimal dan efektif penggunaannya sesuai dengan tujuan dan ketentuan yang telah ditetapkan oleh pemerintah sebagaimana yang diamanatkan dalam berbagai regulasi yang ada.

Peneliti memilih Desa Malala sebagai lokus penelitian karena dari observasi awal dalam pelaksanaan program ADD di Desa Malala ditemukan berbagai fenomena menyangkut implementasi kebijakan ADD antara lain :

- 1). Sejak awal pelaksanaan program ADD di Desa Malala tahun 2006 sampai dengan saat ini (2012) belum menampakkan hasil yang memuaskan baik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun dalam hal pembinaan kemasyarakatan.
- 2). Pada Tahun 2008, Pemerintah Desa Malala mengalokasikan anggaran yang bersumber dari dana ADD sebesar Rp. 22.500.000,- sebagai dana awal untuk pembangunan rehab Gedung Serba Guna yang akan dilakukan secara bertahap, namun sampai dengan saat ini pembangunannya mandek dan terancam tidak dapat dilanjutkan karena kondisi

bangunan yang labil dan sudah tidak laik untuk direhab.

- 3). Pada Tahun 2012, Pemerintah Desa Malala mengalami kendala dalam pengelolaan dana ADD yang mengakibatkan gagalnya berbagai program kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya, sebagai konsekuensi logis dari dana ADD yang telah disiapkan oleh Pemerintah Kabupaten Tolitoli, hanya dapat direalisasikan separuh dari ADD yang telah dianggarkan.

Dari beberapa permasalahan yang nampak, mengindikasikan bahwa implementasi kebijakan ADD di Desa Malala belum terlaksana dengan baik sesuai dengan tujuan dan amanat dari peraturan perundang-undangan sebagai patron dalam implementasinya. Hal ini jika dikaitkan dengan teori Van Meter dan Van Horn dalam implementasi kebijakan publik, maka fenomena yang terjadi dilapangan berbanding terbalik dengan apa yang menjadi seharusnya, sehingga kinerja kebijakan tersebut belum dapat dirasakan manfaatnya sebagaimana mestinya sesuai dengan apa yang menjadi idealisme dan *goal* dari setiap tahun pelaksanaan program kegiatan.

Implementasi Kebijakan pada prinsipnya adalah cara agar sebuah kebijakan dapat mencapai tujuannya. Tidak lebih dan tidak kurang untuk mengimplementasikan kebijakan publik, ada dua pilihan langkah yang ada, yaitu langsung mengimplementasikan dalam bentuk program atau melalui formulasi kebijakan derivat atau turunan dari kebijakan publik tersebut (Nugroho, 2012: 674).

Ripley dan Franklin dalam Winarno (2011: 148) berpendapat bahwa implementasi kebijakan adalah apa yang terjadi setelah undang-undang ditetapkan yang memberikan otoritas program, kebijakan, keuntungan (*benefit*), atau suatu jenis keluaran yang nyata (*tangible output*). Implementasi kebijakan, sesungguhnya bukanlah sekadar bersangkut

paut dengan mekanisme penjabaran keputusan-keputusan politik ke dalam prosedur-prosedur rutin lewat saluran-saluran birokrasi, melainkan lebih dari pada itu, ia menyangkut masalah konflik, keputusan dan siapa yang memperoleh apa dari suatu kebijakan (Grindle, 1980), mengenai hal ini Wahab (2012: 125) menegaskan bahwa "implementasi kebijakan itu merupakan suatu aktifitas yang paling penting, tidak seperti anggapan sebagian orang bahwa setiap kebijakan itu akan terimplementasikan dengan sendirinya, seolah aktifitas implementasi kebijakan tersebut menyangkut sesuatu yang tinggal jalan. Realita menunjukkan implementasi kebijakan itu sejak awal melibatkan sebuah proses rasional dan emosional yang teramat kompleks. Oleh sebab itu tidak berlebihan jika dikatakan implementasi kebijakan merupakan aspek yang penting dari keseluruhan proses kebijakan". Bahkan Udoji (dalam Wahab, 2012: 126) mengatakan bahwa "*the execution of policies is as important if not more important than policy making. Policies will remain dreams or print in file jackets unless they are implemented*" (pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu hal penting, bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan-kebijakan akan berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan).

Demikian halnya Van Meter dan Van Horn dalam Winarno (2012: 149) juga memberikan batasan tentang pengertian implementasi kebijakan yaitu sebagai tindakan-tindakan yang dilakukan oleh individu-individu (atau kelompok-kelompok) pemerintah maupun swasta yang diarahkan untuk mencapai tujuan-tujuan yang telah ditetapkan dalam keputusan-keputusan kebijakan sebelumnya.

Pendapat yang diungkapkan Van Meter dan Van Horn ini adalah hal yang sangat penting, karena kinerja implementasi sangat dipengaruhi oleh sifat ataupun ciri-ciri dari

pelaksana tersebut. Apabila implementor memiliki sifat atau karakteristik yang baik, maka dia akan dapat menjalankan kebijakan dengan baik seperti apa yang diinginkan oleh pembuat kebijakan dalam menilai kinerja keberhasilan implementasi kebijakan.

Untuk membahas dan menganalisis lebih lanjut fokus permasalahan diatas, peneliti menggunakan pendekatan model teori dari Van Meter dan Van Horn sebagai *grand theory*. Dengan merujuk pada teori tersebut, maka kesenjangan yang terjadi dilapangan tentu tidak terlepas dari beberapa faktor yang saling berpengaruh diantara enam variabel sebagai aspeknya, baik sebagai faktor pendukung maupun faktor penghambat.

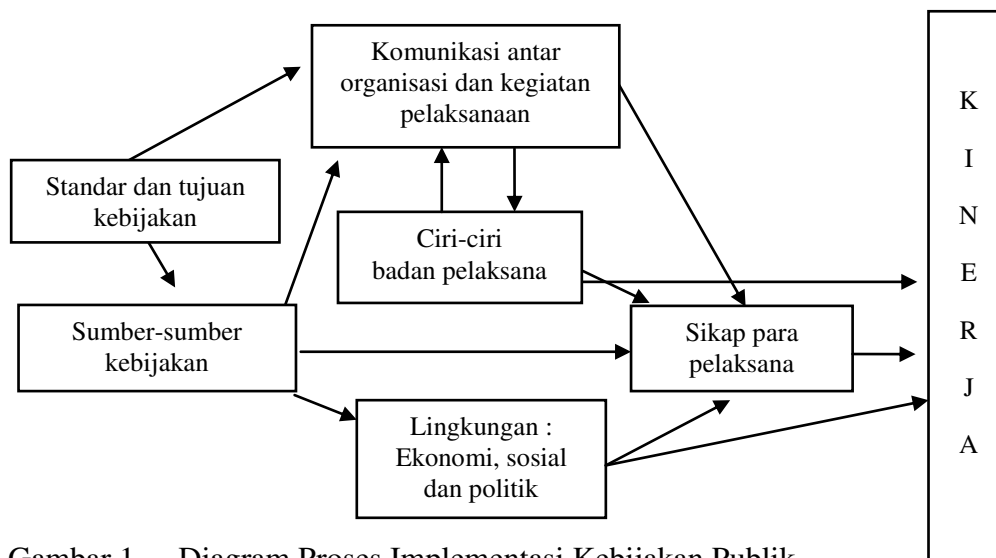
Alasan peneliti menggunakan pendekatan dari teori ini dengan pertimbangan bahwa sejak melakukan observasi, peneliti dapat mencermati keenam aspek dalam teori ini berkaitan erat dengan permasalahan yang terjadi dilapangan, dimana keenam aspek tersebut menjadi indikator yang menarik untuk dicermati sehubungan dengan Implementasi Kebijakan ADD di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli. Hal ini bukan berarti bahwa peneliti menjustifikasi teori-teori lain tidak lagi relevan dalam perkembangan teori pelaksanaan suatu program atau kebijakan, melainkan lebih kepada mengarahkan peneliti agar lebih fokus terhadap aspek-aspek yang dikaji melalui penelitian ini, sehingga penelitian ini lebih terarah dan membantu dalam menjawab tujuan dari penelitian.

Mencermati teori implementasi kebijakan publik dari Van Meter Van Horn tersebut, menurut Tachjan (2006: 39) sejatinya terdapat enam aspek yang saling berpengaruh satu sama lain ketika sebuah kebijakan telah diimplementasikan, demikian model yang dikembangkan oleh Van Meter dan Van Horn (1975) yang disebut sebagai *A Model of the Policy Implementation Process*. Model ini menjelaskan bahwa kinerja kebijakan dipengaruhi oleh enam aspek yang saling berkaitan. Keenam aspek dimaksud

secara umum dapat diuraikan sebagai berikut:
 1) Standar dan sasaran/ukuran dan tujuan kebijakan; 2) Sumber daya; 3) Karakteristik organisasi pelaksana; 4) Komunikasi antar organisasi terkait dan kegiatan-kegiatan

pelaksanaan; 5) Sikap para pelaksana; 6) Lingkungan sosial, ekonomi dan politik.

Berikut ini digambarkan diagram model proses Implementasi Kebijakan Publik dari Donad S. Van Meter dan Carl E. Van Horn.



Gambar 1. Diagram Proses Implementasi Kebijakan Publik Model Van Meter dan Van Horn.
 (Sumber: Wahab, 2012:166)

Adapun rumusan masalah dalam penelitian ini adalah bagaimana implementasi kebijakan ADD di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli? dan Faktor-faktor apa yang menjadi pendukung dan penghambat dalam implementasinya?. Sedangkan tujuan penelitiannya adalah untuk mengetahui implementasi kebijakan ADD di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli dan untuk mengetahui faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasi kebijakan ADD di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli.

METODE

Jenis penelitian yang digunakan adalah metode penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian dilakukan di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli sebagai lokus penelitian utama dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) terkait lainnya sebagai *leading sector*.

Penelitian dilakukan sejak tanggal 3 September 2013 s/d 6 Januari 2014 dengan jumlah informan sebanyak 9 orang. Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi, wawancara dan dokumentasi. Untuk mendapatkan informasi yang valid, akurat dan dapat dipertanggungjawabkan serta relevan dengan fokus penelitian, data diperoleh melalui dua sumber, yaitu: 1) data primer melalui wawancara secara mendalam (*in-depth interview*) dengan para informan dengan menggunakan pedoman wawancara yang telah disiapkan dan hasil observasi itu sendiri; 2) data skunder berasal dari Kantor Desa Malala, para pengelola kegiatan (Kepala Desa, PJOK/PJAK-ADD) dan pelaksana kegiatan (LPMD, TP-PKK Desa, BPD, Organisasi Pemuda dan lembaga kemasyarakatan lainnya) serta instansi/SKPD terkait lainnya berupa data monografi desa, DURK, LPJ. Pelaksanaan Kegiatan, APB.Des, Peraturan Bupati Tolitoli Nomor 9 Tahun 2006 tentang Petunjuk Alokasi Dana

Desa, Peraturan Desa serta buku-buku dan sumber internet lainnya yang ada relevansinya dengan Implementasi Kebijakan Alokasi Dana Desa. Teknik analisis data dilakukan melalui beberapa tahapan, di antaranya adalah : tahap reduksi data, penyajian data, dan penarikan kesimpulan/verifikasi. Sebagaimana model interaktif yang dikembangkan oleh Miles dan Huberman dalam Basrowi dan Suwandi, (2008: 210).

HASIL DAN PEMBAHASAN

Hasil

Gambaran umum pelaksanaan kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli dapat diketahui bahwa dalam implementasinya ditemukan berbagai fenomena yang kontradiktif dengan ekspektasi masyarakat dan regulasi yang mengaturnya antara lain:

- 1). Sejak awal pelaksanaan program ADD di Desa Malala tahun 2006 sampai dengan saat ini (2012) belum menampakkan hasil yang memuaskan baik dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan maupun dalam hal pembinaan kemasyarakatan.
- 2). Pada Tahun 2008, Pemerintah Desa Malala mengalokasikan anggaran yang bersumber dari dana ADD sebesar Rp. 22.500.000,- sebagai dana awal untuk pembangunan rehab Gedung Serba Guna yang akan dilakukan secara bertahap, namun sampai dengan saat ini pembangunannya mandek dan terancam tidak dapat dilanjutkan karena kondisi bangunan yang labil dan sudah tidak laik untuk direhab.
- 3). Pada Tahun 2012, Pemerintah Desa Malala mengalami kendala dalam pengelolaan dana ADD yang mengakibatkan gagalnya berbagai program kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya, sebagai konsekuensi logis dari dana ADD yang telah disiapkan oleh Pemerintah

Kabupaten Tolitoli, hanya dapat direalisasikan separuh dari ADD yang telah dianggarkan.

Pembahasan

Hasil penelitian yang telah dilakukan terkait implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli dan faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambat implementasinya dapat diuraikan sebagai berikut:

Implementasi Kebijakan

Implementasi Kebijakan ADD di Desa Malala, dapat dilihat dengan membandingkan antara tujuan dan sasaran kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah dengan penerima manfaat kebijakan. Artinya, apabila isi kebijakan yang dikeluarkan dapat memberikan manfaat yang baik bagi masyarakat penerima kebijakan maka kebijakan tersebut dianggap berhasil. Sebaliknya, apabila masyarakat menganggap bahwa implementasi kebijakan (program) yang dikeluarkan oleh pemerintah berjalan tidak baik, maka kebijakan tersebut dianggap gagal.

Implementasi kebijakan ADD tersebut mencakup berbagai tahapan proses yang saling terkait antara satu dengan lainnya secara umum meliputi perencanaan kegiatan yang diawali dengan pelaksanaan kegiatan, pertanggungjawaban penggunaan keuangan ADD dan pengendalian/pengawasan kegiatan.

Dalam tahapan kegiatan perencanaan tersebut, berdasarkan hasil penelitian dilapangan dan wawancara dengan para informan dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan ADD di Desa Malala, belum menerapkan fungsi perencanaan secara baik, sehingga ada beberapa program prioritas yang seharusnya berjalan dan selesai sesuai dengan batas waktu yang telah ditentukan dan anggaran yang telah disediakan, namun karena tidak matangnya perencanaan berdampak pada kegagalan program/kegiatan (*bad implementation*).

Demikian halnya pertanggungjawaban penggunaan keuangan ADD bahwa persoalan utama yang harus dibenahi oleh para pelaksana ditingkat bawah adalah masih kurangnya pemahaman mengenai teknik penyusunan/pembuatan laporan hasil penggunaan dana dan laporan hasil kegiatan yang menjadi salah satu proses dalam implementasi kebijakan dan ini merupakan salah satu faktor kendala yang harus mendapatkan solusi, agar tidak berdampak buruk pada program kegiatan selanjutnya.

Berdasarkan teori Van Meter dan Van Horn dengan enam aspek yang dijadikan sebagai pisau analisis sebagaimana telah diuraikan pada bab sebelumnya, maka berdasarkan hasil penelitian lapangan dan mengutip hasil wawancara dengan para informan, keenam aspek tersebut turut berpengaruh terhadap kinerja implementasi kebijakan. Selanjutnya keenam aspek tersebut dalam kaitannya dengan implementasi kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli, dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Standar dan Sasaran Kebijakan/Ukuran dan Tujuan Kebijakan.

Menyangkut aspek sasaran dan tujuan kebijakan, secara umum dapat dikatakan bahwa implementasi kebijakan sudah berjalan dengan baik walaupun ketepatan sasaran kebijakan belum menunjukkan hasil yang optimal dalam pengelolaannya, kemudian menyangkut skala prioritas dari penggunaan dana ADD sebagaimana diungkapkan oleh salah seorang informan bahwa dana tersebut dapat dipergunakan berdasarkan kebutuhan yang mendesak dan penggunaannya dapat menyesuaikan dengan program kegiatan yang telah direncanakan sebelumnya.

Dalam perspektif peneliti, hal ini sangat *kontradiktif* dengan prinsip perencanaan yang seharusnya konsisten dengan apa yang telah dirumuskan sesuai dengan tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan serta menjadi keputusan bersama, walaupun ada "ruang" untuk bisa merubahnya, akan tetapi hal ini akan dapat

merusak tatanan administrasi terutama dalam ketetapan regulasi yang telah menjadi komitmen bersama. Dapat dibayangkan apabila banyak program kegiatan yang mengalami perubahan tentu berdampak pada perubahan Daftar Usulan Rencana Kegiatan (DURK) yang telah disusun sedemikian rupa dengan pembahasan secara alot dalam setiap rapat ditingkat desa, dan tidak menutup kemungkinan hal ini juga dapat mempengaruhi postur APBDesa yang telah ditetapkan dengan Peraturan Desa.

2. Sumber Daya

Salah satu kendala yang cukup *urgent* adalah menyangkut sumber daya dalam implementasi kebijakan. Perlunya peningkatan sumber daya manusia khususnya dalam pengelolaan dana ADD merupakan keharusan mutlak, karena bagaimanapun baiknya program yang dijalankan dan banyaknya sumber daya finansial yang tersedia jika tidak ditunjang dengan kemampuan sumber daya manusia sebagai *implementing agency* tentunya akan berdampak buruk kepada program kegiatan yang dilaksanakan dan tidak menutup kemungkinan akan memicu terjadinya *mal-administrasi*.

Peningkatan sumber daya manusia merupakan hal yang mutlak dalam rangka mencapai tujuan-tujuan pembangunan secara efektif. Peningkatan sumber daya manusia yang terarah dan terencana disertai pengelolaan yang baik akan dapat menghemat penggunaan sumber daya lainnya, atau setidaknya pengolahan dan pemakaian sumber daya lain dapat dilakukan secara berdaya guna dan berhasil guna. Oleh karenanya peningkatan SDM dalam sebuah organisasi sangat penting dalam mencapai hasil kerja yang optimal, karena hal ini merupakan bentuk investasi (*human investment*) dan suatu *conditio sine qua non* (harus ada dan terjadi di dalam suatu organisasi), namun dalam pelaksanaannya perlu mempertimbangkan faktor-faktor baik internal maupun eksternal.

3. Karakteristik Organisasi Pelaksana

Para agen pelaksana dalam implementasi kebijakan ini belum memahami sepenuhnya apa yang menjadi tugas dan tanggung jawabnya sebagai organisasi pelaksana dan mitra pemerintah desa, dan dalam perspektif ini cenderung tidak memahami batasan kewenangannya, hal ini dapat dipahami bahwa kondisi secara faktual menunjukkan bahwa kedudukan pemerintah desa khususnya lembaga BPD masih bersifat *ambivalen*, yaitu disatu sisi sebagai organisasi pemerintah dan disisi lain juga sebagai organisasi kemasyarakatan (Makmur, 2008: 11). Karena kondisi demikian sehingga masing-masing *implementors* baik sebagai pengelola maupun pelaksana kegiatan mempunyai pandangan yang berbeda dalam menyikapi setiap persoalan dan tanggung jawab yang dihadapi. Hal ini disebabkan pula karena tidak adanya aturan yang tegas dan jelas mengenai batasan-batasan kewenangan yang dimiliki oleh masing-masing agen pelaksana sebagai *job description* dalam kebijakan ini.

Demikian halnya organisasi LPMD yang sengaja dibentuk oleh Pemerintah Desa dengan pengurus yang dipilih atas keinginan pemerintah desa dengan tujuan agar personil tersebut mudah diatur dan segala macam pekerjaan dari tupoksi dan kewenangannya dapat dijalankan dan dieksekusi oleh pemerintah desa.

Menurut hemat peneliti bahwa peta organisasi yang bersifat hirarki sebagaimana diuraikan diatas tentunya menjadi hal yang penting untuk diterapkan, agar setiap individu dapat mengetahui tugas pokok dan fungsinya masing-masing misalnya menyangkut jenjang hirarki "siapa yang bertanggung jawab kepada siapa"?, yang mengandung makna bahwa setiap personil seharusnya mengerti siapa atasan langsung yang wajib dipatuhi dan dituruti serta bertanggung jawab penuh kepada atasan tersebut dalam setiap pekerjaan yang dibebankan kepadanya, kemudian dalam penentuan jenis kegiatan operasional "siapa

yang melakukan apa"?. yang berarti bahwa setiap personil sudah memahami dengan baik tugas pokok dan fungsinya masing-masing berdasarkan *job description* dan tidak "mencaplok" pekerjaan yang menjadi tanggung jawab pihak lain, sehingga hal ini tidak menimbulkan kecemburuan sosial bagi orang lain, serta adanya dukungan komunikasi yang baik antara pimpinan dan bawahan dan antara bawahan dengan bawahan sebagaimana kalimat "siapa yang berhubungan dengan siapa dan untuk kepentingan apa"?. Kemudian hal yang cukup mendasar juga perlu diperhitungkan adalah prosedur-prosedur standar yang harus dipahami oleh seluruh personil organisasi, agar setiap kali melaksanakan kegiatan selalu mengacu kepada prosedur kerja yang telah ditentukan sebagai *Standard Operating Procedure (SOP)*.

4. Sikap Para Pelaksana

Pada prinsipnya sikap para implementor dan masyarakat penerima manfaat pada umumnya sangat mendukung dan mengapresiasi secara positif terhadap setiap pelaksanaan kebijakan ADD ini, namun bagi *implementors* khususnya dalam melaksanakan kebijakan ini terkesan *apriori* dan cenderung tidak memanfaatkan waktu dan dana secara efektif dan efisien sehingga pelaksanaan program/kegiatan, terkadang tidak dapat diselesaikan tepat pada waktunya, disamping itu kurangnya komunikasi yang dibangun oleh pelaksana kegiatan/kebijakan ADD dengan berbagai pihak yang terkait, mengakibatkan kurangnya pemahaman dari setiap personal dalam memahami tugas pokok dan fungsinya masing-masing yang berdampak pada minimnya pengetahuan yang dimiliki oleh pengelola ADD ditingkat desa sebagai pelaksana kegiatan. Dengan minimnya pengetahuan yang dimiliki oleh para implementor tersebut tidak dibarengi dengan upaya untuk lebih memahami apa yang menjadi seharusnya mereka ketahui sebagai pelaksana dilapangan dan timbul

kesan bahwa mereka tidak mau tahu dengan apa yang mereka harus ketahui.

5. Komunikasi antar organisasi terkait

Hasil penelitian dilapangan, dapat disimpulkan bahwa yang sering terjadi adalah masih kurangnya komunikasi yang dibangun oleh pelaksana kegiatan/kebijakan ADD dengan berbagai pihak yang terkait, yang mengakibatkan kurangnya pemahaman dari setiap personal dalam memahami tupoksinya masing-masing.

Sosialisasi kepada masyarakat mengenai kebijakan ADD dipandang belum memadai karena hanya dilakukan pada perangkat desa, sehingga pemahaman masyarakat mengenai ADD kurang, hal ini akan berakibat pada sulitnya mengajak partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan ADD maupun dalam pengawasan kegiatan. Oleh karena itu, keberhasilan implementasi sebuah kebijakan salah satu faktor yang menentukannya adalah sosialisasi yang merupakan proses pengkomunikasian kegiatan.

6. Lingkungan Sosial, Ekonomi dan Politik

Hasil Penelitian dapat disimpulkan bahwa Aspek yang paling dominan berpengaruh adalah aspek sosial dan ekonomi ketimbang aspek politisnya, dimana dengan program ini berpengaruh positif terhadap kondisi kehidupan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan (*target groups*), sedangkan aspek politisnya lebih mengarah kepada *goodwill* Pemerintah khususnya Pemerintah Daerah dalam mendukung sepenuhnya kebijakan ini.

Faktor-faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan

Dari keenam aspek implementasi kebijakan tersebut diatas, jika dianalisis berdasarkan faktor pendukung dan penghambat implementasi kebijakan dapat diuraikan sebagai berikut :

1. Faktor pendukung yaitu adanya dukungan penuh dari Pemerintah Daerah Kabupaten Tolitoli dan komitmen yang kuat dari

Pemerintah Desa Malala serta respon positif dari segenap masyarakat dalam menerima kebijakan ini.

2. Faktor penghambatnya antara lain adalah belum tepatnya sasaran kebijakan berdasarkan amanat regulasi yang ada, masih rendahnya kualitas SDM pelaksana kegiatan sehingga masih perlu diberikan pelatihan, tidak difungsikannya secara penuh organisasi pemberdayaan LPMD untuk berperan aktif dalam implementasi kebijakan ADD ini, para pengelola dan pelaksana kebijakan ADD, terkesan selalu memaksakan kehendak dan lebih mengedepankan ego sektoral masing-masing kelompok, intensitas sosialisasi kepada masyarakat sebagai *target group* oleh Pemerintah Kabupaten Tolitoli belum memadai, sehingga banyak masyarakat yang tidak mengetahui secara pasti apa dan bagaimana tujuan dari implementasi ADD tersebut dan belum adanya peran aktif dari berbagai lembaga kemasyarakatan desa dalam berpartisipasi untuk membantu pelaksanaan ADD.

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Kesimpulan

Implementasi kebijakan ADD di Desa Malala Kecamatan Dondo Kabupaten Tolitoli belum berjalan optimal dan belum mencerminkan kondisi ideal sesuai dengan kinerja kebijakan dan ekspektasi masyarakat dengan berbagai regulasi yang mengaturnya. Hal ini dapat diketahui dengan beberapa aspek yang mempengaruhinya antara lain : 1). Standar dan tujuan kebijakan yang belum sepenuhnya terlaksana dan tercapai dengan baik, 2). Sumber daya manusia yang masih perlu dibenahi dan ditingkatkan, 3). Karakteristik organisasi pelaksana yang cenderung belum memahami sepenuhnya tugas pokok dan fungsinya, 4). Sikap para pelaksana kegiatan yang terkesan apriori terhadap pekerjaan bila menemukan masalah/kendala dilapangan, 5). Komunikasi

antar organisasi terkait yang kurang efektif dan intensitas sosialisasi yang masih kurang dari Pemerintah Kabupaten kepada masyarakat desa sebagai *target groups*, dan 6). Aspek lingkungan sosial, ekonomi dan politik lebih didominasi oleh faktor sosial dan ekonomi masyarakat, yang berpengaruh terhadap kondisi kehidupan masyarakat yang menjadi sasaran kebijakan.

Rekomendasi

Beberapa hal yang mungkin bisa menjadi pertimbangan Pemerintah Kabupaten Tolitoli, Pemerintah Desa Malala dan instansi terkait lainnya sebagai rekomendasi dalam implementasi kebijakan ADD ini adalah:

1. Perlunya peningkatan sumber daya manusia dalam bentuk pemberian pelatihan (*workshop*) secara khusus kepada pengelola kegiatan dalam rangka peningkatan kualitas kinerja, agar dapat mengetahui dan memahami tugas pokok dan fungsinya masing-masing, baik dalam aspek perencanaan, pelaksanaan kegiatan, maupun dalam hal laporan pertanggungjawaban kegiatan. Selain itu pendampingan dan pengawasan dari pihak Kabupaten dan Kecamatan dalam menyukseskan implementasi kebijakan ADD ini sangat dibutuhkan dan perlu ditingkatkan mengingat sumber daya aparatur Pemerintahan Desa yang terbatas.
2. Tujuan utama dari implementasi kebijakan ADD ini adalah untuk meningkatkan pemberdayaan masyarakat, oleh karena itu LPMD harus difungsikan dan diberikan porsi peranan yang lebih dominan dalam meningkatkan kapasitasnya agar dapat berkiprah sesuai dengan kedudukan, tugas dan fungsinya dengan cara memberdayakan seluruh personil LPMD, hal ini diharapkan agar dapat menepis stigma buruk yang berkembang selama ini bahwa ADD bukanlah untuk kepentingan Pemerintah Desa semata namun untuk kepentingan masyarakat. Demikian halnya lembaga BPD sebagai mitra Pemerintah Desa seharusnya lebih berkonsentrasi kepada fungsi pengawasan terhadap jalannya roda pemerintahan dan pembangunan dengan tidak melibatkan diri pada setiap pelaksanaan proyek.
3. Perlunya dukungan dan komitmen yang kuat dari Pemerintah Desa dan para implementor untuk lebih terbuka dan transparan dalam melaksanakan setiap kegiatan ADD, agar tercipta situasi yang kondusif sehingga dapat mengembalikan kepercayaan masyarakat kepada Pemerintah Desa dengan membangun komunikasi yang lebih efektif terhadap organisasi pelaksana lainnya dan selalu mengikutsertakan komponen masyarakat dalam setiap tahapan kegiatan mulai dari perencanaan, pelaksanaan sampai pada tahap evaluasi dan pertanggungjawaban penggunaan keuangan dan pelaksanaan kegiatan.
4. Komunikasi yang dibangun selama ini sebaiknya lebih ditingkatkan lagi dengan cara melakukan koordinasi yang lebih intens dengan para implementor lainnya, agar setiap kendala yang dihadapi dapat segera diatasi, karena tujuan komunikasi pada dasarnya untuk pencapaian informasi dari pembuat kebijakan ke pelaksana kebijakan demikian pula sebaliknya sehingga terdapat konsistensi dalam pencapaian pesan/perintah kebijakan artinya tidak terdapat perintah yang bertentangan. Kemudian setiap program kegiatan yang akan direncanakan maupun yang sementara dilaksanakan hendaknya selalu dikoordinasikan pula dengan pihak yang berkompeten ataupun SKPD terkait agar sinkronisasi dan keinginan semua pihak dapat terakomodir. Selanjutnya menyangkut sosialisasi juga perlu mendapat perhatian serius bagi Pemerintah Daerah, agar seluruh masyarakat sebagai *target group* dapat mengetahui dan memahami program apa yang dilaksanakan dan berapa jumlah dana dipergunakan.
5. Perlunya penambahan dana ADD yang dialokasikan untuk kepentingan sosial

pelayanan publik misalnya dalam hal peningkatan derajat kesehatan bagi masyarakat miskin, bantuan operasional keagamaan, dan lain-lain, agar tujuan dari kebijakan ADD ini benar-benar dapat dirasakan manfaatnya.

UCAPAN TERIMA KASIH

Penulis menghaturkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada Bapak Dr. Darwis, M.Si selaku Ketua Pembimbing dan Bapak Dr. H. Sastrio Mansyur, M.Si selaku Anggota Pembimbing yang telah memberikan arahan bimbingan, petunjuk, saran dan motivasi kepada penulis dalam penyelesaian penelitian dan pembuatan karya ilmiah ini.

DAFTAR RUJUKAN

- Abdul Wahab, Solichin. 2012. *Analisis Kebijakan, Dari Formulasi ke Penyusunan Model-Model Implementasi Kebijakan Publik*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Agustino, Leo. 2006. *Politik & Kebijakan Publik*. Bandung: Graha Ilmu.
- . 2008. *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*. Bandung: CV. Alfabeta.
- Basrowi, dan Suwandi. 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Jakarta: PT. Rineka Cipta.
- Huberman dan Miles. 1992. *Analisis Data Kualitatif*. Jakarta; UI Press.
- Islamy, M. Irfan. 2009. *Prinsip-Prinsip Perumusan Kebijaksanaan Negara*. Jakarta: PT. Bumi Aksara.
- Keban, Yeremias. T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik: Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gavamedia.
- . 2008. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gavamedia.
- Makmur, Syarif. 2008. *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia dan Efektifitas Organisasi*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Nugroho, Riant. 2012. *Public Policy*. Edisi keempat, Revisi 2012. Jakarta: PT. Elex Media Komputerindo-Kelompok Gramedia.
- Purwanto, E. Agus & Sulistyastuti, D. Ratih. 2012. *Implementasi Kebijakan Publik, Konsep dan Aplikasinya di Indonesia*. Yogyakarta: Gava Media.
- Tachjan. 2006. *Implementasi Kebijakan Publik*. AIPI Bandung-Puslit KP2W Lemlit Unpad.
- Winarno, Budi. 2012. *Kebijakan Publik: Teori, Proses dan Studi Kasus*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: CAPS.
- Undang-Undang RI Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang RI Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tanggal 22 Maret tahun 2005 perihal Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/286/SJ Tanggal 17 Pebruari 2006 perihal Pelaksanaan Alokasi Dana Desa.
- Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/1784/2006 Tanggal 3 oktober 2006 perihal Tanggapan Atas Pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) dan beberapa peraturan daerah serta petunjuk pelaksanaan lainnya yang merupakan bagian dari regulasi menyangkut Alokasi Dana Desa.
- Peraturan Bupati Tolitoli Nomor 9 Tahun 2006 tentang Petunjuk Alokasi Dana Desa.