

Penguatan fungsi kelembagaan desa (Studi kasus penggunaan dana desa di Kabupaten Gowa)

Amir Muhiddin¹

¹Fakultas Ilmu Sosial, Universitas Muhammadiyah Makassar

Abstract. This is qualitative research aimed at giving an idea of how the use of Village Funds in Je'ne Tallasa Village. Moreover, the purpose of this study is to provide a description of how the institutional functions contribute to the management of village funds in Je'netallasa Village, Gowa Regency. The technique of collecting data is through observation, in-depth interviews, and documentation. Furthermore, the subjects in this study consisted of 1) Elements of the Gowa Regency Government including the head of the government section and the head of the community empowerment and village government agency; 2) Elements of the Village Government include the village head, village secretary and village officials; 3) Elements of the Village Consultative Board (BPD) which includes the chair and the members; 4) Community elements include, community leaders, youth leaders, and traditional leaders. Data were analyzed using the Miles and Heberman (1984) analysis model with the following steps: data collection, data reduction, data display, and conclusion drawing/verification. The results of the study show that: 1) Je'netallasa Village 2015/2016 Budget Year, received village funds of Rp 338,900,000. This fund has been utilized for several development programs such as making drainage, installing pavers, rehabilitating village offices, painting and procuring mobiles and air conditioners. However, in terms of the quality of the programs mentioned above, it has not shown a positive thing as the program is considered to be less participatory and almost does not involve BPD. Besides, community empowerment has not become an important concern. Despite the fact, the essence of village funds distribution is to empower people to live independently and not always dependent on the government. 2) Institutional functions have not made a positive contribution to the management of village funds. This is due to weak organizational functions, which results in an unequal relationship between the village government and the BPD, as well as the relationship between the village government and the district government. The function of Human Resources (HR) is also weak and it results in the interventions of the district government. Hence, the programs do not actually meet the needs of the community. In addition, the regulatory functions or rules used are not supportive because they are not only well understood by the implementers in the field, but the rules often overlap and make the implementers in the field doubtful even fear of making the program.

Keywords: strengthening, function, institutional

1. PENDAHULUAN

Kelembagaan sekurang-kurangnya mencakup tiga komponen pokok yaitu organisasi, sumber daya manusia, dan aturan-aturan hukum yang menyertainya. D.C North (1990) mengartikan kelembagaan sebagai sejumlah peraturan yang berlaku dalam sebuah masyarakat, kelompok atau komunitas, yang mengatur hak, kewajiban, tanggung jawab, baik sebagai individu maupun sebagai kelompok. Hal senada dikemukakan oleh A. Schotter (1981) bahwa kelembagaan sebagai regulasi atas tingkah laku manusia yang disepakati oleh semua anggota masyarakat dan merupakan penata interaksi dalam situasi tertentu yang berulang.

E. Ostrom (1990) mengartikan kelembagaan sebagai aturan yang berlaku dalam masyarakat (arena) yang menentukan siapa yang berhak membuat keputusan, tindakan apa yang boleh dan tidak boleh dilakukan, aturan apa yang berlaku umum di masyarakat, prosedur apa yang harus diikuti, informasi apa yang mesti atau tidak boleh disediakan dan keuntungan apa yang individu akan terima sebagai buah dari tindakan yang dilakukannya.

Berdasar pada pengertian kelembagaan di atas nampak bahwa kelembagaan tidak bisa dipisahkan dari

manusia, organisasi, dan aturan-aturan, ketiganya saling melengkapi, saling mendukung, dan menentukan tujuan yang akan dicapai. Organisasi yang baik adalah organisasi yang didalamnya terdapat orang-orang yang berkualitas, bukan saja dilihat dari tingkat pendidikan dan pengalaman akan tetapi juga dilihat dari integritas yang tinggi. Selanjutnya organisasi yang baik, tidak cukup dihuni oleh sumber daya manusia yang berkualitas akan tetapi juga harus ditunjang oleh aturan yang baik, aturan ini bukan saja harus dimengerti oleh pembuat kebijakan, akan tetapi juga harus dipahami oleh implementor di lapangan.

Salah satu program pemerintah yang bersentuhan dengan kelembagaan sebagaimana dijelaskan di atas adalah dana desa (Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa). Program pemerintah pusat yang dicanangkan sejak tahun 2015 itu dimaksudkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melaksanakan pemerataan pembangunan dan berupaya untuk mewujudkan masyarakat sebagai subjek pembangunan, baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam evaluasi. Dengan begitu Dana Desa merupakan salah satu solusi pembangunan yang selama ini dinilai lalai dalam keadilan dan pemerataan serta mengembalikan marwah masyarakat desa sebagai

bagian dari subjek, bukan semata-mata sebagai objek pembangunan.

Salah satu desa yang sejak tahun 2015 menerima dana desa adalah desa Jene'tallasa. Berdasarkan telaah dokumentasi tahun anggaran 2015/2016, desa ini menerima Rp 338.900.000; salah satu desa penerima dana desa terbesar di Kabupaten Gowa. Hasil wawancara dengan kepala desa dan ketua BPD Je'netallasa pada studi pendahuluan yang kami lakukan (2016) menyimpulkan bahwa secara kelembagaan program Dana Desa dilaksanakan oleh pemerintah desa bersama dengan Badan Permusyawaratan Desa, disertai dengan aturan-aturan yang telah dibuat, baik oleh kementerian desa dan daerah tertinggal maupun oleh pemerintah daerah melalui peraturan bupati, namun dalam pelaksanaannya ditemukan sejumlah masalah antara lain : 1) organisasi, terutama hubungan antara Pemerintah desa dengan BPD yang kurang seimbang, dan hubungan antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten yang juga kurang berimbang. 2) Masalah Sumber Daya Manusia (SDM) yang mengelola dana desa baik jumlah maupun kualitasnya sangat kurang. 3) Aturan-aturan hukum dan perundang-undangan yang digunakan belum sepenuhnya dipahami oleh implementor di lapangan.

Kendala-kendala yang disebut di atas berakibat pada rendahnya partisipasi masyarakat akibat dominasi pemerintah desa terhadap BPD, demikian juga partisipasi rendah disebabkan oleh dominasi pemerintah kabupaten terhadap pemerintah desa akibatnya banyak program dan desa yang kurang tepat sasaran, karena program kerja nyaris tak melibatkan secara optimal BPD sebagai representasi masyarakat. Selain faktor kelembagaan, kendala-kendala lain juga disebabkan oleh SDM yang rendah, dan selanjutnya aturan-aturan hukum yang dipergunakan juga belum dipahami oleh implementor di lapangan akibatnya dana desa di awal-awal peluncurannya tahun 2015 banyak kepala desa yang ragu, takut bahkan tidak sedikit diantara yang menolak.

Hasil penelitian yang dilakukan oleh Ni Kadek Darmiasih et al. (2015) menemukan hal yang sama bahwa mekanisme penyaluran Alokasi Dana Desa belum sepenuhnya berjalan sesuai dengan aturan dan faktor kelembagaan memberi kontribusi pada masalah tersebut.

Dana desa yang dikucurkan di Desa Je'netallasa Kabupaten Gowa sebagaimana diuraikan di atas merupakan salah satu desa dari 121 desa di Kabupaten Gowa yang menarik diteliti, terutama dilihat dari aspek kelembagaan yang bukan saja berakibat pada rendahnya partisipasi tetapi juga berakibat pada program yang kurang tepat sasaran. Berdasar pada latar belakang tersebut maka penelitian ini penting untuk dilakukan.

2. METODE PENELITIAN

Penelitian ini adalah penelitian kualitatif yang bertujuan memberi gambaran bagaimana penggunaan

Dana Desa di Desa Je'netallasa dan bagaimana gambaran fungsi kelembagaan memberi kontribusi pada pengelolaan dana desa di Desa Je'netallasa Kabupaten Gowa. Desa Je'netallasa ini dipilih secara purposif dengan pertimbangan bahwa desa ini memiliki jumlah penduduk yang relatif lebih besar yaitu 17.742 jiwa dibanding dengan desa-desa lain yang ada di Kabupaten Gowa, dan dengan jumlah penduduk yang besar itu pula menjadi pertimbangan desa ini menerima Dana Desa lebih banyak dibanding dengan desa lain yang ada di Kabupaten Gowa.

Teknik pengumpulan data dilakukan melalui observasi dan wawancara mendalam, serta dokumentasi. Selanjutnya subjek dalam penelitian ini yaitu : 1) Unsur Pemerintah Kabupaten Gowa meliputi Kepala bagian Pemerintahan dan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat, 2) Unsur Pemerintah Desa meliputi Kepala Desa, Sekretaris Desa dan perangkat desa, 3) Unsur Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang meliputi Ketua dan para anggota, 4) Unsur masyarakat mencakup, tokoh masyarakat, tokoh pemuda dan tokoh adat. Subjek yang diwawancarai di atas adalah orang-orang yang representatif dan dipilih secara purposif dengan pertimbangan bahwa mereka pelaku utama dan mengetahui betul seluk beluk penggunaan Dana Desa. Teknik Analisis Data dalam penelitian ini dilakukan dengan menggunakan model analisis Miles dan Heberman (1984) dengan langkah-langkah sebagai berikut: Pengumpulan Data (*Data Collection*), Mereduks Data (*Data Reduction*), Menyajikan Data (*Data Display*), dan Penarikan Kesimpulan (*Conclusion Drawing/Verification*).

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Desa Je'netallasa berdasarkan telaah dokumen merupakan salah satu desa yang menerima Dana Desa Tahun Anggaran 2015/2016. Desa ini menerima Rp 338.900.000 dan penggunaannya sudah terealisasi 100%. Berikut petikan wawancara dengan Pelaksana tugas Kepala Desa Je'netallasa di kantornya (Tanggal 1 April 2016). Desa kami sudah merealisasi penggunaan Dana Desa secara keseluruhan sesuai dengan apa yang telah direncanakan, dan diperuntukkan untuk pembuatan drainase sepanjang 1,1 km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je'netallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. Selanjutnya pemasangan paving blok sepanjang 200 m, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan.

Pelaksanaan penggunaan dana desa tersebut di atas didukung oleh kelembagaan mencakup tiga hal, yaitu 1) Fungsi organisasi, 2) Fungsi Sumber Daya Manusia, dan 3) Menyangkut regulasi atau aturan yang dipergunakan. Ketiga fungsi ini memberi kontribusi pada pengelolaan dana desa di Desa Je'netallasa. Masalah kelembagaan dilihat dari perspektif organisasi memang penting karena menjadi prasyarat bagi pemerintah desa untuk

mendapatkan bantuan dari manapun sumbernya. Menurut kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa, tidak akan mungkin berhasil program itu kalau organisasinya tidak bergerak, apalagi kalau tidak didukung oleh personal yang berkualitas. Sayangnya organisasi, baik itu kepala Desa maupun BPD dan anggota-anggotanya belum berfungsi secara maksimal sehingga dana desa juga belum maksimal dinikmati oleh masyarakat, hal ini diakui juga oleh kepala desa Jnetallasa bahwa awal-awal dana desa dikucurkan yaitu tahun 2015 memang terkendala oleh fungsi-fungsi kelembagaan.

Selain masalah organisasi, sumber daya manusia (SDM) juga penting sebab dialah yang membuat perencanaan, melaksanakan, dan melakukan evaluasi. Diakui oleh kepala desa Je'netallasa bahwa sumber daya manusia yang dimiliki Desa Je'netallasa bukan saja terbatas, malah sesungguhnya belum siap untuk menerima Dana Desa yang tiba-tiba, dan memerlukan pemahaman, memerlukan kemampuan teknis, apalagi dengan waktu yang relatif terbatas. Hal yang sama, juga diakui oleh kepala BPD bahwa Dana Desa adalah program yang secara teknis memerlukan sumber daya manusia yang terampil, namun sayang SDM di kantor desa masih terbatas kemampuannya, meski demikian secara perlahan apalagi setelah mendapat pelatihan yang diadakan oleh kabupaten dan kementerian akhirnya kendala teknis itu pun sudah teratasi dan dana desa sudah bisa dikelola dengan baik, meskipun belum sempurna.

Fungsi regulasi, juga sangat berpengaruh. Meski sudah ada regulasi dalam bentuk undang-undang dan peraturan pemerintah (PP), namun pada saat implementasi ternyata pengelolaan dana desa masih ditemukan berbagai kendala, terutama dalam memahami peruntukan dan jenis pembangunan dan pemberdayaan apa yang bisa dibuat. Dalam kaitan ini kepala desa Je'netallasa mengemukakan bahwa awal-awal dana desa dikucurkan tahun 2015, hampir dikatakan desa dan perangkatnya, termasuk juga BPD bahkan instansi terkait di kabupaten belum terlalu mengetahui dan memahami secara utuh dana desa beserta peraturan yang menyertainya. Akibatnya program yang akan dibuat sangat abu-abu, apakah dana desa itu bisa dipergunakan untuk pembangunan fisik, misalnya merehabilitasi kantor desa, kantor PKK, apakah bisa dipergunakan untuk membeli inventaris kantor, membeli mebel atau pengadaan AC. Semua ini akhirnya digunakan, tetapi kita masih ragu dan bimbang.

Fungsi Kelembagaan yang mencakup fungsi organisasi, fungsi Sumber Daya Manusia, dan Fungsi aturan yang dipergunakan pada akhirnya memberi kontribusi pada pengelolaan dana desa di Desa Je'netallasa. Fungsi-fungsi ini lemah dan memberi kontribusi pada rendahnya partisipasi, program yang kurang tepat sasaran, serta intervensi pemerintah kabupaten yang kuat.

Permendes Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa, menyebut bahwa penggunaan dana desa dialokasikan pada upaya pemenuhan kebutuhan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Berdasar pada Permendes di atas dan membandingkan dengan program yang dilaksanakan di desa Je'netallasa nampaknya sudah benar dimana di desa ini, diprogramkan pada pembangunan drainase di depan kantor desa Je'netallasa, pemasangan paving blok dan rehabilitasi kantor desa serta pembelian perabot dan pengadaan AC, namun yang kurang adalah pemberdayaan masyarakat, padahal program ini penting untuk memberi pengetahuan dan keterampilan masyarakat agar bisa kreatif dan secara ekonomi bisa menjadi mandiri. Program seharusnya dibuat bersama antara kepala desa beserta perangkat-perangkatnya ditambah dengan BPD dan anggota-anggotanya, namun tidak demikian, nyaris pembuatan program tersebut didominasi oleh desa, bahkan karena keterbatasan, memaksa pihak kabupaten pun melakukan intervensi. Akibat yang ditimbulkan sebagaimana disebut di atas partisipasi menjadi terabaikan. Partisipasi yang terabaikan juga membuka celah bagi munculnya intervensi pemerintah tingkat atasnya, dan kalau ini terjadi maka aspek kemandirian juga terabaikan, padahal dana desa sesungguhnya diharapkan bisa memandirikan desa, baik dalam perencanaan maupun dalam pelaksanaan pembangunan. Menurut Kingston, (2007) bahwa partisipasi, terutama dalam melahirkan kebijakan dengan konten lokal amat diperlukan, agar pemerintah tidak terlalu repot mengurus masyarakat sampai ketingkat bawah.

Fungsi kelembagaan yang lemah karena hubungan antara pemerintah desa dan pemerintah kabupaten yang tidak seimbang mengakibatkan munculnya intervensi, dan inilah yang sedikit banyak berakibat pada program yang relatif kurang tepat sasaran. Menurut (Wijaya, 2012) bahwa kegagalan dalam berbagai program yang selama ini dilakukan oleh pemerintah disebabkan oleh intervensi pemerintah yang berlebihan, akibatnya masyarakat desa kehilangan otonomitas dan kreatifitasnya, mereka apatis dan hanya menunggu apa yang akan diberikan oleh pemerintah.

Selain disebabkan oleh hubungan dominasi, aspek yang juga memberi kontribusi besar dalam pengelolaan dana desa di Je'netallasa adalah aturan atau regulasi yang ketika dana desa dikucurkan pertama kali tahun 2015 belum dipahami betul oleh implementor di lapangan padahal menurut Edwards III, George C. (1980) persyaratan pertama bagi implementasi kebijakan yang efektif adalah bahwa mereka yang melaksanakan keputusan harus mengetahui apa yang harus mereka lakukan. Keputusan-keputusan harus diteruskan kepada personil yang tepat sebelum keputusan tersebut dapat diikuti, tentu saja komunikasi harus akurat dan harus dimengerti dengan cermat oleh para pelaksana. Jika

kebijakan-kebijakan ingin diimplementasikan sebagaimana mestinya, maka petunjuk pelaksanaan tidak hanya perlu dipahami tetapi juga petunjuk pelaksanaan tersebut harus jelas. Jika petunjuk itu tidak jelas maka para pelaksana akan mengalami kebingungan apa yang harus dilakukan. Selain itu mereka juga akan mempunyai keleluasaan untuk memaksakan pandangan-pandangan mereka sendiri pada implementasi kebijakan, pandangan-pandangan yang mungkin berbeda dengan pandangan atasan mereka atau pandangan yang seharusnya dijadikan acuan.

Kelembagaan yang lemah dan berakibat pada rendahnya partisipasi dengan sendirinya akan melahirkan program intervensi yang salah sasaran, program yang dibuat bukan berdasar pada kepentingan ril masyarakat, tetapi cenderung pada keinginan dan kepentingan sekelompok orang yang sering disebut elit. Teori elit menurut Winarno (2013) adalah teori dimana pengaruh dan dominasi sekelompok individu yang sangat kuat, mereka memanipulasi instrumen-instrumen bagi kepentingan mereka. Kebijakan publik merupakan produk elit untuk penguatan kepentingan-kepentingan mereka.

Apa yang selama ini disebut sebagai kebijakan yang dibuat oleh wakil rakyat dan untuk kepentingan rakyat, sesungguhnya bukanlah dari dan untuk rakyat sebagaimana tergambar dibahagian negara demokrasi, kalau ditelusuri lebih jauh sesungguhnya kebijakan yang memperatasmakan rakyat dan demokrasi malah untuk kepentingan sekelompok orang yang disebut elit, itu sebabnya Dye & Zeigler dalam Winarno (2013) mengatakan bahwa sesungguhnya kebijakan publik merupakan referensi nilai-nilai dari para elit yang berkuasa. Itu artinya dana desa yang dikelola oleh desa bukan untuk kepentingan masyarakat tetapi cenderung untuk kepentingan sekelompok orang yang disebut elit.

4. KESIMPULAN

Berdasarkan hasil analisis dari penelitian ini secara keseluruhan dapat ditarik kesimpulan sebagai berikut: 1) Desa Je'netallasa tahun Anggaran 2015/2016 menerima dana desa sebesar Rp 338.900.000, dana ini telah dimanfaatkan untuk beberapa program seperti pembuatan drainase sepanjang 1,1 km di empat dusun masing-masing Dusun Cambaya, Dusun Je'netallasa, Dusun Tombolo, dan Dusun Sangaji. Selanjutnya pemasangan paving blok sepanjang 200 m, dan terakhir adalah rehab kantor desa yang meliputi pagar, lantai, WC dan pengecatan. Meski demikian dari segi kualitas program-program tersebut di atas belum menunjukkan hal yang positif karena program itu dinilai kurang partisipatif, nyaris tidak melibatkan BPD, disamping itu pemberdayaan masyarakat juga belum menjadi perhatian penting, padahal esensi penyaluran dana desa sesungguhnya pada upaya memberdayakan masyarakat agar bisa hidup mandiri dan tidak teralau tergantung kepada, 2) Fungsi kelembagaan belum memberi

kontribusi positif pada pengelolaan dana desa, hal ini disebabkan oleh lemahnya fungsi organisasi, yang berakibat pada hubungan yang tidak seimbang antara pemerintah desa dengan BPD, demikian juga hubungan antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten. Fungsi SDM juga lemah dan berakibat pada intervensi pemerintah kabupaten sehingga program yang dibuat kurang menyentuh kebutuhan masyarakat, dan terakhir fungsi regulasi atau aturan yang digunakan pun kurang mendukung sebab bukan saja baru dan belum dipahami betul oleh pelaksana di lapangan, akan tetapi aturan itu sering tumpang tindih dan membuat pelaksana di lapangan ragu malah ketakutan membuat program.

DAFTAR PUSTAKA

- A. Schotter. 1981 *The Economic Theory of Social Institutions*. Cambridge: Cambridge University Press.
- D. C. North. 1990. *Institutions, Institutional Change and Economics Performance*. Cambridge University Press.
- E. Ostrom. 1990). *Governing of the Common. The Evolution of Institutions for Collective Action*. Cambridge University Press.
- Edwards III, George C. 1980. *Implementing Public Policy*. Washington, D.C, Congressional Quarterly Inc.
- Miles, M.B & A. Michael. H. 1984. *Qualitative Data Analysis A Sourcebook of New Methods*. Beverly Hills, London: New Delhi: Sage Publication.
- Ni Kadek Darmiasih et al. Analisis Mekanisme Penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD) Pada Pemerintah Desa (Studi Kasus Desa Tri Buana, Kecamatan Sidemen, Kabupaten Karangasem), dalam e-Journal S1 Ak Universitas Pendidikan Ganesha Jurusan Akuntansi Program S1 (Volume 1 No: 3 Tahun 2015) Jurusan Akuntansi Program S1 Universitas Pendidikan Ganesha Singaraja, Indonesia.
- Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN Peraturan Pemerintah Nomor 22 tahun 2015 Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014.
- Pemendes Nomor 5 Tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa.
- Winarno, Budi. 2013. *Kebijakan Publik : Teori, Proses dan Studi Kasus*, cetakan pertama, Edisi dan Revisi Terbaru, Yogyakarta. CAPS (Center of academic Publishing Service).