

Pelaksanaan Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Memberdayakan Masyarakat Desa di Desa Cerme, Kecamatan Grogol, Kabupaten Kediri

Helen Florensi Oleh¹

Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga

ABSTRACT

Villager empowerment as the focus of successful development in Indonesia has been a continuous effort made by the government. Therefore, the objective of this study is to describe the effectiveness of village-related government policy (i.e. village fund allocation policy) in supporting villager empowerment. The significance of this study is to understand villager empowerment which has been marginalized through the implementation of this policy.. The findings of this study indicated that village fund allocation served as stimulus to endorse Cerme villagers to develop and maximize their potentials. Physical development budget was also directed and focused on economic improvement of the villagers by involving them in the project and other social activities in the village and by involving them to concern about their village development. Hence, the villagers become active and responsible to their village development.

Key word: Policy, Village Fund Allocation, Villager Empowerment

Pendahuluan

Pemerintah pusat melalui otonomi daerah memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengatur dan mengurus sendiri pengelolaan pemerintahannya, namun tetap dengan dukungan penuh dari pemerintah pusat dalam pelaksanaannya. Otonomi daerah menjadi cara untuk mewujudkan kemandirian daerah yang bertumpu pada pemberdayaan lokal. Titik berat otonomi daerah ini diletakkan pada tingkat kabupaten/kota, namun jika ditilik, esensi otonomi daerah ini berdasarkan pada kemandirian yang dimulai oleh level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu desa. Karena itu, seharusnya pembangunan daerah lebih berfokus pada pemberdayaan masyarakat desa.

Desa berpedoman pada Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, yang berbunyi : “kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan asal usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.”

Ini mengandung makna bahwa desa memiliki kewenangan juga untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sesuai dengan kewenangan asli maupun yang diberikan, yang menyangkut peranan pemerintah desa sebagai penyelenggara pelayanan publik di desa dan sebagai pendamping dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan daerah yang melibatkan masyarakat di tingkat desa. Sebagian besar masyarakat

Indonesia hidup dan tinggal di wilayah pedesaan. Hal ini membuat desa menjadi ujung tombak dalam pembangunan nasional. Pembangunan daerah pedesaan menjadi prioritas utama yang terus digalakkan untuk menunjang pembangunan nasional. desa memiliki wewenang yang mencakup: urusan pemerintah yang sudah ada berdasarkan hak asal-usul desa, urusan pemerintah yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa, tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.(PP No. 72 tahun 2005)

Untuk melaksanakan kewenangan tersebut, pemerintah desa memiliki sumber-sumber penerimaan yang digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang dilakukannya. Menurut Peraturan Pemerintah (PP) No. 72 Tahun 2005 dijelaskan bahwa pendapatan sumber keuangan desa terdiri dari: Pendapatan Asli Desa (Hasil Kekayaan Desa, Hasil Swadaya Masyarakat, Pungutan, Gotong Royong); Pembagian Pajak dan Retribusi Kabupaten; Dana Perimbangan Pusat dan Daerah Kabupaten atau Alokasi Dana Desa (ADD); Hibah keuangan dari pemerintah provinsi dan kabupaten; Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang mengikat.

Banyak masalah yang timbul bila membicarakan tentang uang dan juga keuangan, terlebih yang berkaitan dengan keuangan pemerintahan. Keuangan desa pun tak luput dari masalah. Beberapa masalah tentang keuangan desa diantaranya:

1. Korespondensi Helen Florensi Oleh, Mahasiswa Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP, Universitas Airlangga, Jl Airlangga 4-6 Surabaya

- Besaran anggaran desa sangat terbatas, Pendapatan Asli Desa (PADes) sangat minim, antara lain karena desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi sumber-sumber keuangan desa. Karena terbatas, anggaran desa tidak mampu memenuhi kebutuhan kesejahteraan masyarakat desa..
- keuangan desa bukan berada pada skema kemandirian, karena keuangan desa lebih ditopang oleh swadaya atau gotong royong yang diuangkan oleh pemerintah desa. Sebagian besar anggaran pembangunan desa, terutama pembangunan fisik, ditopang oleh gotong royong atau swadaya masyarakat. Padahal kekuatan dana dari masyarakat sangat terbatas, mengingat sebagian besar warga masyarakat mengalami kesulitan untuk membiayai kebutuhan dasar (papan, sandang, pangan, pendidikan, kesehatan) bagi keluarganya masing-masing.
- Skema pemberian dana pemerintahan kepada desa tidak memperlihatkan sebuah keberpihakan dan tidak mendorong pemberdayaan. (Eko, Sutoro, 2007)

Desa mempunyai dua sumber daya penting yaitu sumber daya manusia dan sumber daya alam, tapi desa tidak mampu mengubah potensi yang dimilikinya menjadi sebuah kekuatan nyata guna memenuhi kebutuhan sendiri. Ndraha menuturkan: "SDM bersisi dua, yaitu sisi sumber daya (SD) dan sisi manusia (M). Dimensi pokok sumber daya ialah kontribusinya terhadap organisasi, sedangkan dimensi pokok manusia adalah perlakuan organisasi terhadapnya yang pada gilirannya menentukan kualitas dan kapabilitas hidupnya"(Makmur, Syarif. 2008: hal 127)

Bertolak dari kondisi desa yang termarginalkan tersebut, maka kegiatan memberdayakan desa pun masih sangat relevan untuk ditempatkan sebagai prioritas kebijakan. (Wasisto, Sadu. & Tahir, Irwan. 2006: hal 5) Program pemberdayaan masyarakat seringkali dikemas dalam upaya pengentasan kemiskinan, padahal sebenarnya masyarakat yang tidak berada dalam garis kemiskinan juga memerlukan pemberdayaan.

Adanya banyak ketimpangan antara desa dan kota sudah menjadi banyak perbincangan banyak pihak, segala hal yang berbau modern dirasa hanya berada di perkotaan saja, sedangkan desa seperti ditinggalkan tetap tradisional dan tertinggal. Nilai-nilai tradisional pedesaan boleh saja tetap dipertahankan, namun apakah desa harus tetap menjadi daerah tertinggal dari perkembangan perkotaan yang sedemikian pesat? Kondisi pedesaan yang banyak tertinggal ini pula yang membuat desa ditinggalkan masyarakatnya yang hijrah ke perkotaan dengan alasan mencari pekerjaan yang lebih baik, sehingga kota besar menjadi penuh sesak dengan masyarakat pendatang, dimana hal ini menimbulkan permasalahan-permasalahan baru seperti kemacetan yang semakin parah, tindak kriminal yang semakin sering terjadi dan lain sebagainya. Wacana tentang pemberdayaan masyarakat, khususnya

pemberdayaan masyarakat di desa tentu masih menjadi wacana penting. Mengingat desa merupakan ujung tombak dari pembangunan bangsa.

Upaya pemberdayaan masyarakat yang dapat dibangun melalui konsep pembangunan ini setidaknya diharapkan dapat mengembalikan masyarakat pada nilai-nilai luhur bangsa, sebagaimana jiwa dan semangat pancasila. Merujuk dari sejarah dan pengalaman bangsa ini, pada hakekatnya kehadiran dan keterlibatan masyarakat dalam semua ini merupakan salah satu tolak ukur tingkat keberhasilan pembangunan. Bahkan konsep dan program yang tersusun dengan baik akan menemui berbagai kendala, bahkan mungkin mengalami kegagalan dalam penerapannya bila tidak ada sentuhan respon, keterlibatan, dan partisipasi masyarakat. (Surjono, Agus. & Nugroho, Trilaksono. 2008: hal 109) Realitanya pemerintah Indonesia cenderung memonopoli, sehingga yang ada malah menimbulkan sifat ketergantungan pada birokrasi dalam segala hal. Pemerintah menganggap bahwa hanya merekalah yang dapat mengerti dan memenuhi kebutuhan masyarakat.

Program-program pemberdayaan masyarakat desa dalam perkembangannya tidak semata-mata terbatas pada implementasi program peningkatan kesejahteraan sosial melalui distribusi uang dan jasa untuk mencukupi kebutuhan dasar. Lebih dari itu adalah upaya dengan macam kegiatan yang menyentuh pemenuhan berbagai macam kebutuhan sehingga segenap masyarakat dapat mandiri, percaya diri, tidak bergantung dan dapat lepas dari belenggu struktural yang membuat hidup sengsara

Pemberian bantuan langsung berupa Alokasi Dana Desa menjadi wujud nyata kebijakan pemerintah dalam upaya mengembangkan desa dengan mendukung perbaikan infrastruktur fisik maupun non fisik desa. Dengan adanya dukungan ini diharapkan adanya peningkatan taraf hidup dalam masyarakat desa, dimana semua pihak yaitu masyarakat desa turut ikut ambil bagian di dalam pengembangan desanya. Alokasi Dana Desa juga digunakan dalam pemberdayaan masyarakat desa untuk meningkatkan daya masyarakat menuju suatu kondisi masyarakat yang mandiri.

Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) sendiri berdasarkan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 (UU 32/2004) yang kemudian diperkuat dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 (PP 72/2005) yang memberikan kepastian hukum terhadap perimbangan keuangan desa dan kabupaten/kota. Berdasarkan PP.72/2005 pasal 68 ayat 1 huruf c, desa memperoleh jatah Alokasi Dana Desa (ADD). ADD yang diberikan merupakan hak desa. Sebelumnya, desa tidak memperoleh kejelasan anggaran untuk mengelola pembangunan, pemerintah dan sosial masyarakat.

Dengan adanya Alokasi Dana Desa, desa memiliki kepastian pendanaan sehingga pembangunan dapat terus dilaksanakan tanpa harus terlalu lama menunggu datangnya dana bantuan dari pemerintah pusat. Pemberian alokasi dana desa merupakan wujud dari

Volume 2, Nomor 1, Januari 2014

pemenuhan hak desa untuk melaksanakan otonominya sendiri secara mandiri. Hal ini dilakukan agar desa dapat bertumbuh dan berkembang sesuai dengan pertumbuhan desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, otonomi asli, partisipasi, demokratisasi, pemberdayaan masyarakat dan meningkatkan peran Pemerintah Desa dalam memberikan pelayanan yang lebih baik kepada warga desanya. Sehingga kesejahteraan masyarakat meningkat dan mempercepat laju pembangunan nasional.

Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) beberapa tahun ini sudah dilaksanakan di beberapa desa di seluruh Indonesia. Desa-desanya di kabupaten Kediri pun juga menjadi desa yang menerima dana ADD tersebut. Sebanyak 343 desa di Kabupaten Kediri menerima dana ADD tiap tahunnya. Total dana yang dialokasikan untuk desa di Kabupaten Kediri sebesar Rp. 30.000.000.000,- yang bersumber dari APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Kabupaten Kediri tahun anggaran 2012. Sedangkan di tahun 2013 mengalami peningkatan, besar ADD yang dialokasikan di Kabupaten Kediri sebesar Rp. 31.500.000.000,-. Desa Cerme menjadi salah satu desa yang menerima dana ADD tiap tahunnya. Besaran dana ADD yang diterima Desa Cerme sebesar Rp. 90.180.000,- di tahun 2012 dan di tahun 2013 Desa Cerme menerima dana ADD sebesar Rp. 92.997.000,-.

Teknik penentuan informan dengan menggunakan teknik *purposive* pada *key informan* yang kemudian berkembang menjadi teknik *snowball*. Proses analisis data dilakukan dengan cara mengelompokkan dan mengkombinasikan data yang diperoleh, serta menetapkan serangkaian hubungan keterkaitan diantara data tersebut

Kebijakan

Sebuah kebijakan dibuat pasti berangkat dari sebuah kondisi dimana kebijakan itu harus dibuat. Seperti halnya kebijakan publik, kebijakan publik dibuat dalam rangka menyelesaikan permasalahan yang berkaitan dengan publik. Masalah tersebut begitu banyak macamnya, variasinya dan intensitasnya. Oleh karena itu, tidak semua masalah publik itu bisa melahirkan kebijakan publik. Hanya masalah-masalah yang mampu menggerakkan orang banyak untuk ikut memikirkan dan mencari solusi yang bisa menghasilkan sebuah kebijakan publik. (Dr. Widodo, Joko.2007: hal 14) Di bawah ini merupakan beberapa definisi kebijakan publik menurut para ahli.

Menurut Thomas R.Dye, kebijakan publik adalah segala sesuatu yang dikerjakan pemerintah, mengapa mereka melakukan, dan hasil yang membuat sebuah kehidupan bersama tampil berbeda. (Nugroho, Riant. 2003: hal 3). Sedangkan Harold Laswell mendefinisikan kebijakan publik sebagai suatu program yang diproyeksikan dengan tujuan-tujuan tertentu, nilai-nilai tertentu dan praktek-praktek tertentu. (Nugroho, Riant. 2003: hal 4) Jika melihat dari definisi diatas, kebijakan publik dibuat untuk mencapai sebuah tujuan yang memang sudah ditetapkan.

Dalam bukunya, Riant Nugroho mengungkapkan bahwa kebijakan publik adalah jalan mencapai tujuan bersama yang dicita-citakan. Jika cita-cita bangsa Indonesia adalah mencapai masyarakat yang adil dan makmur berdasarkan Pancasila (Ketuhanan, Kemanusiaan, Persatuan, Demokrasi, dan Keadilan) dan UUD 1945 (Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berdasarkan hukum dan tidak semata-mata kekuasaan), maka kebijakan publik adalah seluruh prasarana dan sarana untuk mencapai "tempat tujuan" tersebut. (Nugroho, Riant. 2003: hal 51)

Sebagian besar pengertian dari kebijakan adalah untuk mencapai sebuah tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan sebelumnya. Untuk mencapai tujuan dari kebijakan itu kebijakan publik harus melewati beberapa tahapan atau proses. Menurut Thomas R. Dye, proses kebijakan publik meliputi beberapa hal berikut:

1. identifikasi masalah kebijakan (*identification of policy*), ini dapat dilakukan melalui identifikasi apa yang menjadi tuntutan (*demands*) atas tindakan pemerintah.
2. penyusunan agenda (*agenda setting*), yang merupakan aktivitas memfokuskan perhatian pada pejabat publik dan media masa atas putusan apa yang akan diputuskan terhadap masalah publik tertentu.
3. perumusan kebijakan (*policy formulation*), tahap pengusulan rumusan kebijakan melalui inisiasi dan penyusunan usulan kebijakan melalui organisasi perencanaan kebijakan, kelompok kepentingan, birokrasi pemerintah, presiden, dan lembaga legislatif.
4. pengesahan kebijakan (*legitimizing of policies*), hal ini melalui tindakan politik oleh partai politik, kelompok penekan, presiden dan kongres.
5. Implementasi kebijakan (*policy implementation*), ini dilakukan melalui birokrasi, anggaran publik, dan aktivitas agen eksekutif yang terorganisasi.
6. Evaluasi kebijakan (*policy evaluation*), dilakukan oleh lembaga pemerintah sendiri, konsultan di luar pemerintah, pers, dan masyarakat (publik). (Dr. Widodo, Joko.2007:hal 16-17)

Kebijakan dalam penelitian ini berkaitan dengan hasil yang telah dicapai dalam pelaksanaan kebijakan itu sendiri. Melihat dari sisi implementasi kebijakan Kebijakan dalam penelitian ini sesuai dengan teori dari Dye yang mengartikan Kebijakan Publik adalah *whatever governments choose to do or not*. Pengertian ini sama dengan pendapat dari Edward III yang mengemukakan bahwa kebijakan publik adalah *what government say and do, or not to do. It is the goals or pupose of government programs*. Dari dua pengertian ini, kebijakan publik diartikan sebagai apa yang dilakukan atau yang tidak dilakukan oleh pemerintah. Kebijakan merupakan serangkaian tujuan dan sasaran dari program-program pemerintah. (Dr. Widodo, Joko.2007:hal 12)

Kebijakan Alokasi Dana Desa

Sebuah kebijakan dibuat pada dasarnya untuk memecahkan masalah-masalah publik yang memerlukan intervensi pemerintah. Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) ini merupakan salah satu diantaranya, kebijakan ini dikeluarkan pemerintah dalam upaya mengatasi problem- problem di area desa, baik problem pembangunan, pemerintahan, maupun sosial masyarakat. Hal ini diperkuat dengan adanya UU No.32 Th. 2004 yang kemudian diperkuat dengan PP No. 72 Th. 2005 dimana memberi kepastian hukum terhadap perimbangan keuangan desa dan kabupaten/kota. Berdasarkan PP No. 72 Th. 2005 pasal 68 ayat 1 huruf c, desa memperoleh jatah Alokasi Dana Desa (ADD). ADD yang diberikan merupakan hak desa. Sebelumnya, desa tidak memperoleh kejelasan anggaran untuk mengelola pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatannya. Melalui ADD, desa berpeluang untuk mengelola pembangunan, pemerintahan dan sosial kemasyarakatannya secara otonom. Dengan memanfaatkan ADD, desa juga dapat berperan lebih aktif dalam menggerakkan pemberdayaan desa.

ADD berasal dari dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota (PP No. 72 Th. 2005 pasal 1 ayat 11). ADD bersumber dari APBD kabupaten/kota. Komponen ADD dialokasikan sekurang-kurangnya 10 persen bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah dan 10 persen dari pajak dan retribusi.

Adapun tujuan dari Alokasi Dana Desa ini adalah untuk :

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintah desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan, dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya.
2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat desa.

Sementara manfaat diadakannya ADD bagi desa antara lain: Desa dapat menghemat biaya pembangunan, desa dapat mengelola sendiri proyek pembangunannya; Tiap-tiap desa memperoleh pemerataan pembangunan sehingga lebih mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat desa; Desa memperoleh kepastian anggaran untuk belanja operasional pemerintahan desa; Desa dapat menangani permasalahan desa secara cepat tanpa harus lama menunggu datangnya program dari Pemerintah Daerah Kabupaten/kota; Desa tidak lagi hanya tergantung pada swadaya masyarakat dalam mengelola persoalan pemerintahan, pembangunan serta sosial kemasyarakatan desa; Dapat mendorong terciptanya demokratisasi di desa; Dapat mendorong terciptanya pengawasan langsung dari masyarakat

untuk menekan terjadinya penyimpangan; Dengan partisipasi semua pihak, maka kesejahteraan kelompok perempuan, anak-anak, petani, nelayan, orang miskin, dll dapat tercapai.(Sahdan, dkk. 2007: hal 5)

Dengan adanya ADD, pemerintah desa dituntut untuk meningkatkan kinerja penyelenggaraan pemerintah desa, memperbaiki layanan publik desa dan mendorong efektivitas dan efisiensi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Kebijakan ADD disusun oleh pemerintah kabupaten/kota untuk melindungi, meningkatkan kesejahteraan rakyat desa, sekaligus untuk memenuhi hak-hak desa. Proses penyusunan ADD di kabupaten/kota melalui; (1) merumuskan gagasan atau memunculkan prakarsa/inisiatif; (2) membentuk tim penyusun kebijakan ADD; (3) menjalankan proses penyusunan dan penetapan kebijakan secara transparan dan partisipatif; (4) mensosialisasikan dan menjalankan kebijakan ADD secara baik dan akuntabel.

Untuk menghindari terjadinya penyalahgunaan dalam menerapkan atau dalam menjalankan kebijakan ADD, diperlukan adanya kelembagaan yang kuat di desa, sehingga dana tersebut dapat terkelola dengan baik. Lembaga pengelolaan ADD terdiri dari tim yang memfasilitasi di tingkat kabupaten/kota, tim untuk pendampingan di tingkat kecamatan dan tim pelaksana di tingkat desa. Prinsip-prinsip dasar dalam mengelola ADD adalah partisipatif, terbuka, bertanggung jawab, serta memperhatikan kesetaraan. Oleh karena itu agar pelaksanaan ADD dapat mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa, diperlukan adanya pengawasan dan evaluasi yang melibatkan keseluruhan komponen masyarakat desa.(Sahdan,dkk. 2007: hal 3)

Hubungan resiprokal antara kebijakan penguatan otonomi dengan kebijakan pemberdayaan masyarakat juga ditegaskan di dalam Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang antara lain menegaskan hal-hal yang mendasar dalam undang-undang ini adalah mendorong untuk memberdayakan masyarakat, menumbuhkan kembangkan prakarsa dan kreatifitas serta meningkatkan peran serta masyarakat. Namun program pemberdayaan masyarakat yang banyak sekali diluncurkan pemerintah sebagai wujud komitmen untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat mendapat kesan bahwa program ini kurang berhasil mencapai sasaran yang diharapkan, yakni kemandirian masyarakat baik secara ekonomis, sosial maupun politis. Hal ini tidak terlepas dari kelemahan dalam desain program pemberdayaan itu, antara lain bahwa pemberdayaan sering dipersepsikan dan diterjemahkan secara sempit sebagai pemberian akses finansial (penyediaan dana bantuan atau kredit) yang lebih besar kepada anggota masyarakat, khususnya kelompok miskin. Dengan persepsi yang demikian, tidaklah mengherankan bahwa program pemberdayaan seringkali dikemas dalam kerangka program pengentasan kemiskinan.obyek, hasil nyata, penerimaan atas hasil nyata tersebut, dan akhirnya mengarah kepada revisi atas kebijakan yang dibuat dan

dilaksanakan tersebut ataupun keseluruhan kebijakan yang bersifat mendasar.

Pemberdayaan Masyarakat

Sumber daya manusia menjadi modal yang sangat penting dalam melakukan pembangunan. Keterkaitan masalah ini dengan pemberdayaan masyarakat sangat besar. Dampak pemberdayaan masyarakat adalah kemandirian masyarakat dalam mengatasi permasalahan mereka melalui prakarsa dan kreatifitas untuk meningkatkan kualitas hidup. Tentunya membutuhkan masyarakat yang mempunyai pengetahuan, ketrampilan dan sikap untuk keluar dari permasalahan mereka. Adanya perubahan paradigma bahwa dalam pertumbuhan ekonomi tidak hanya mementingkan akumulasi modal fisik melainkan juga pembentukan modal manusia.

Pemberdayaan masyarakat menjadi salah satu fokus utama dari pembangunan, pembangunan fisik juga harus dibarengi dengan pembangunan nonfisik. Menjadi sebuah tantangan besar dalam memberdayakan masyarakat desa yang dipandang marjinal. Dasar pandangannya adalah bahwa upaya yang dilakukan harus diarahkan langsung pada akar persoalannya, yaitu meningkatkan kemampuan masyarakat.

Pemberdayaan berasal dari kata “daya” yang berarti kemampuan atau kekuatan. Bertolak dari pengertian tersebut, maka pemberdayaan dapat dimaknai sebagai suatu proses menuju berdaya, atau proses untuk memperoleh daya/kekuatan/kemampuan, dan atau proses pemberian daya kepada pihak yang kurang atau belum berdaya. (Sulistiyani. 2004: hal 82)

Pengertian “proses” menunjukkan pada serangkaian tindakan atau langkah-langkah yang dilakukan secara sistematis yang mencerminkan pentahapan upaya mengubah masyarakat yang kurang atau belum berdaya menuju keberdayaan. Proses akan merujuk pada suatu tindakan nyata yang dilakukan secara bertahap untuk mengubah kondisi masyarakat yang lemah, baik *Knowledge*, *Attitude*, maupun *Practice* (KAP) menuju pada penguasaan pengetahuan, sikap perilaku sadar dan kecakapan ketrampilan yang baik. Makna “ memperoleh” daya / kekuatan / kemampuan menunjuk pada sumber inisiatif dalam rangka mendapatkan atau meningkat daya, kekuatan, atau kemampuan sehingga memiliki keberdayaan. Kata “memperoleh” mengindikasikan bahwa yang menjadi sumber inisiatif untuk berdaya berasal dari masyarakat itu sendiri. Dengan demikian masyarakat yang mencari, mengusahakan, melakukan, menciptakan situasi atau meminta kepada pihak lain untuk memberikan daya/kemampuan. Iklim seperti ini hanya tercipta jika masyarakat tersebut menyadari ketidakmampuan/ketidakberdayaan/tidak adanya kekuatan dan sekaligus disertai dengan kesadaran akan perlunya memperoleh daya/kemampuan/kekuatan. (Sulistiyani. 2004: hal 77)

Kata “pemberian” menunjukkan bahwa sumber inisiatif bukan dari masyarakat. Inisiatif untuk mengalihkan daya/ kemampuan/ kekuatan adalah

pihak-pihak lain yang memiliki kekuatan dan kemampuan, misalnya pemerintah atau agen-agen pembangunan lain. Priyono dan Pranaka pun menyatakan bahwa pemberdayaan mengandung dua arti penting yaitu *to give power authority* yang berarti meliputi pemberian kekuasaan, mengalihkan kekuatan atau mendelegasikan otoritas kepada pihak yang kurang/belum berdaya. Sedangkan pengertian kedua adalah *to give ability to or enabled* yang artinya memberikan kemampuan atau keberdayaan serta memberikan peluang kepada pihak lain untuk melakukan sesuatu. (Sulistiyani. 2004: hal 77)

Berangkat dari teori-teori yang ada, perbedaan latar belakang atau situasi dan kondisi dari kehidupan sosial, ekonomi, politik dan lingkungan maka teori yang ada tidak dapat secara mutlak diadopsi oleh sebuah negara. Hal ini juga berlaku dalam mengadopsi teori pemberdayaan. Teori pemberdayaan dalam penelitian ini disesuaikan dengan fenomena yang diangkat, dimana konsep pemberdayaan dalam penelitian ini diartikan sebagai sebuah proses. Di dukung oleh pendapat Sumodiningrat dalam Sulistiyani, bahwa: “Pemberdayaan tidak bersifat selamanya, melainkan sampai target masyarakat mampu untuk mandiri, dan kemudian dilepas untuk mandiri, meski dari jauh dijaga agar tidak jatuh lagi.” (Sulistiyani. 2004: hal 82)

Dilihat dari pendapat tersebut bahwa proses belajar dalam rangka pemberdayaan masyarakat akan berlangsung secara bertahap. Tahap-tahap yang harus dilalui tersebut adalah meliputi:

- Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku menuju perilaku sadar dan peduli sehingga merasa membutuhkan peningkatan kapasitas diri
- Tahap transformasi kemampuan berupa wawasan pengetahuan, kecakapan-ketrampilan agar terbuka wawasan dan memberikan keterampilan dasar sehingga dapat mengambil peran di dalam pembangunan.
- Tahap peningkatan kemampuan intelektual, kecakapan-ketrampilan sehingga terbentuklah inisiatif dan kemampuan inovatif untuk mengantarkan pada kemandirian . (Sulistiyani. 2004: hal 83)

Dalam tahap tahap pertama, pemberdaya / aktor / pelaku menciptakan suatu prakondisi yang dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Apa yang diintervensikan dalam masyarakat sesungguhnya lebih pada kemampuan efektifnya untuk mencapai kesadaran konatif yang diharapkan. Memberikan sentuhan kesadaran akan menumbuhkan keinginan dan kesadaran masyarakat tentang kondisi saat itu, sehingga dapat merangsang kesadaran mereka tentang perlunya memperbaiki kondisi untuk memperoleh masa depan yang lebih baik. Sentuhan rasa ini akan membawa kesadaran masyarakat bertumbuh, kemudian menstimulan semangat kebangkitan mereka untuk meningkatkan kemampuan diri dan lingkungan. Dengan adanya semangat itu, diharapkan dapat mengantarkan

masyarakat untuk sampai pada kesadaran dan kemauan untuk belajar. Dengan demikian masyarakat semakin terbuka dan merasa membutuhkan pengetahuan dan ketrampilan untuk semakin memperbaiki kondisi yang ada.

Pada tahap kedua, yaitu proses transformasi pengetahuan dan kecakapan ketrampilan. tahap kedua akan berjalan dengan baik, efektif dan penuh semangat apabila tahap pertama telah terkondisikan. Masyarakat akan menjalani proses belajar tentang kecakapan-kecakapan yang memiliki relevansi dengan apa yang menjadi tuntutan kebutuhan tersebut. Keadaan ini akan menstimulasi terjadinya keterbukaan wawasan dan penguasaan kecakapan ketrampilan dasar yang memang mereka butuhkan. Pada tahap ini masyarakat hanya dapat memberikan peran partisipasi pada tingkat yang rendah, yaitu sekedar menjadi pengikut atau objek pembangunan saja, belum tentu menjadi subyek dalam pembangunan.

Tahap ketiga adalah merupakan tahap pengayaan atau peningkatan intelektualitas dan kecakapan keterampilan yang diperlukan, supaya mereka dapat membentuk kemampuan kemandirian. Kemandirian tersebut akan ditandai oleh kemampuan masyarakat di dalam membentuk inisiatif, melahirkan kreasi-kreasi, dan melakukan inovasi-inovasi di dalam lingkungannya. Apabila masyarakat telah mencapai tahap ketiga ini maka masyarakat dapat secara mandiri melakukan pembangunan. Dalam konsep pembangunan masyarakat pada kondisi seperti ini seringkali kedudukan sebagai subyek pembangunan atau pemeran utama. Pemerintah dalam hal ini tinggal menjadi fasilitator saja. (Sulistiyani, 2004: hal 84)

Pemberdayaan masyarakat yang dimaksud dalam penelitian ini adalah suatu proses yang mencerminkan upaya mengubah masyarakat desa yang memiliki daya terbatas agar mampu mengatasi persoalan-persoalan pembangunan di desanya, melalui serangkaian tahapan (tahap penyadaran dan pembentukan perilaku, tahap transformasi kemampuan dan tahap peningkatan kemampuan intelektual) berdasarkan level individu, kelompok / organisasi, dan sistem menuju suatu kondisi kemandirian

Pemberdayaan Masyarakat di Desa Cerme

Berdasarkan pada asumsi bahwa tidak ada masyarakat yang sama sekali tanpa daya, setiap masyarakat pasti memiliki daya, hanya kadang tidak terlihat dan akhirnya tidak disadari. Oleh karena itu, daya tersebut harus digali dan kemudian dikembangkan. Berdasarkan hal ini, maka pemberdayaan adalah upaya untuk membangun daya, dengan cara mendorong, memotivasi, dan membangkitkan kesadaran akan potensi yang dimiliki serta berupaya untuk mengembangkannya. Selain itu, diharapkan pemberdayaan tidak mengkondisikan masyarakat dalam kondisi tergantung dalam program pemberdayaan tersebut, sebaliknya, yaitu mengantarkan masyarakat pada kemandirian.

Pemberdayaan masyarakat tentu tidak dapat tercapai secara instan, diperlukan tahapan-tahapan yang cukup panjang yang akhirnya masyarakat tiba pada kondisi yang disebut berdaya. Pemerintah sendiri terus berusaha meramu program-program pemberdayaan masyarakat sehingga dapat mencapai pembangunan nasional yang baik dan yang terpenting juga adalah merata. Kebijakan ADD menjadi satu diantaranya. Keberadaan ADD diharapkan dapat membantu proses pemberdayaan tersebut. Untuk mengetahui bagaimana kebijakan ADD ini menciptakan suasana memberdayakan masyarakat, maka akan dilihat melalui serangkaian tahapan dalam proses pemberdayaan masyarakat berikut. (Sulistiyani, 2004: hal 83)

1 Tahap penyadaran dan pembentukan perilaku.

Pada tahap ini pihak pemberdaya/aktor/pelaku pemberdaya berusaha menciptakan rakondisi, supaya dapat memfasilitasi berlangsungnya proses pemberdayaan yang efektif. Jadi apa yang diintervensikan dalam masyarakat sesungguhnya lebih pada kemampuan untuk mencapai kesadaran yang diharapkan. Kesadaran ini akan lebih membuka keinginan dan kesadaran masyarakat tentang kondisinya saat itu, dan dengan demikian akan dapat merangsang kesadaran masyarakat tentang kondisinya saat itu, sehingga merangsang mereka untuk memperbaiki kondisi untuk menciptakan masa depan yang lebih baik.

Dalam hal ini, hadirnya Kebijakan ADD juga menumbuhkan penyadaran kepada masyarakat tentang perlunya membangun desanya untuk menciptakan kondisi yang lebih baik. Dilihat melalui keikutsertaan masyarakat desa dalam kegiatan desa, kepedulian masyarakat desa dalam persoalan sosial kemasyarakatan, kepedulian masyarakat desa dalam hal pembangunan desa, serta pemahaman arti pentingnya pembangunan desa.

Sementara itu, dalam pelaksanaan Kebijakan ADD di Desa Cerme, masyarakat Desa Cerme juga selalu diikutsertakan dalam kegiatan-kegiatan desa seperti keikutsertaan masyarakat dalam kegiatan musyawarah desa. Kepedulian ini bisa dilihat dari masyarakat Desa Cerme yang secara sukarela bersedia dimintai bantuan dalam hal swadaya masyarakat baik berupa materi maupun tenaga untuk ikut ambil bagian dalam menyelesaikan pengerjaan pembangunan fisik di desa. Selain itu, dilihat dari kehadiran masyarakat dalam kegiatan posyandu, memang masih ada saja warga yang tidak hadir, namun keseriusan pemerintah desa sendiri dalam meningkatkan kesadaran masyarakat akan pentingnya kesehatan membuat pemerintah desa mengupayakan beberapa hal seperti dengan mendatangi warga yang sekiranya sering tidak hadir.

Dari hal diatas dapat dilihat bahwa Desa Cerme berada dalam tahapan perilaku sadar untuk terlibat dalam proses-proses pembangunan di desanya.

2 Tahap Transformasi Kemampuan

Pada tahap ini, ketrampilan dapat berlangsung baik, penuh semangat dan berjalan efektif, jika tahap pertama telah terkondisi. Masyarakat akan menjalani proses belajar tentang pengetahuan dan kecakapan-kecakapan yang memiliki relevansi dengan apa yang menjadi tuntutan kebutuhan tersebut. Dengan kata lain, pada tahap ini masyarakat hanya dapat memberikan peran partisipasi pada tingkat yang rendah, yaitu sekadar menjadi pengikut atau obyek pembangunan saja, belum mampu menjadi subyek dalam pembangunan.

Berkaitan dengan hal ini, hadirnya Kebijakan ADD juga memberikan kesempatan masyarakat desa untuk mendukung pelaksanaan ADD dengan berpartisipasi melalui keterlibatan mereka dalam kegiatan perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi pembangunan, serta keterlibatan mereka dalam lembaga sosial kemasyarakatan.

Dalam kegiatan perencanaan pembangunan, masyarakat Desa Cerme selalu mengadakan musyawarah desa untuk membuat perencanaan pembangunan desa. Dalam kegiatan musyawarah ini desa turut mengundang masyarakat desa untuk turut hadir, dalam kegiatan ini masyarakat turut serta dalam memberikan gagasan-gagasannya, memang tidak semuanya aktif mengeluarkan pendapat, sebagian ada yang hanya sebagai penonton. Namun bila melihat keterlibatan mereka yang memberikan pendapat, masyarakat antusias untuk bersama-sama melaksanakan pembangunan di desanya. Setelah adanya ADD, setelah pemerintah Desa Cerme sendiri aktif dalam melibatkan masyarakatnya, kekompakan untuk bersama-sama membangun desa semakin terlihat. Adanya dukungan penuh dari masyarakat dalam setiap kegiatan menjadi bukti nyata. Walau memang tidak dapat dipungkiri, masih ada masyarakat yang memilih tidak peduli akan apa yang terjadi di desanya.

3 Tahap Peningkatan Kemampuan

Tahap ketiga merupakan tahap pengayaan atau peningkatan intelektualitas dan kecakapan-keterampilan yang diperlukan, supaya mereka dapat membentuk kemampuan kemandirian. Kemandirian tersebut akan ditandai oleh kemampuan masyarakat di dalam membentuk inisiatif, melahirkan kreasi-kreasi, dan melakukan inovasi-inovasi di dalam lingkungannya. Apabila masyarakat telah mencapai tahap ketiga ini maka masyarakat dapat secara mandiri melakukan pembangunan. Dalam konsep pembangunan masyarakat pada kondisi seperti ini seringkali didudukkan sebagai subyek pembangunan atau pemeran utama. Pemerintah dalam hal ini adalah sebagai fasilitator.

Berkaitan dengan hal ini, hadirnya Kebijakan ADD juga memang berpotensi untuk memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk berinisiatif sendiri dalam membantu pembiayaan kegiatan pembangunan/ sosial desa. Kemudian memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk selalu aktif

dalam pembuatan dan penyusunan peraturan desa, serta memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk mengembangkan usaha dengan bersumber dari pembiayaan secara mandiri. Berdasarkan hal tersebut, pada dasarnya pelaksanaan Kebijakan ADD memang akhirnya mengarah pada pencapaian tujuan yang ada dalam tahap terakhir ini. Untuk kondisi dari masyarakat Desa Cerme sendiri sebenarnya sudah ada dalam tahap mampu untuk melakukan inisiatif sendiri untuk mengadakan kegiatan pembangunan/ kegiatan sosial desa.

Dalam pembuatan peraturan desa contohnya, masyarakat Desa Cerme ikut dilibatkan dalam pembuatannya, memang tidak secara keseluruhan, tetap yang akhirnya memutuskan adalah pejabat desa yang memang memiliki kapasitas tersebut, namun dari keterlibatan itu, masyarakat belajar untuk membuat peraturan dan menaati peraturan yang merupakan hasil pemikiran bersama tersebut. Namun bila dihadapkan dalam kondisi untuk membuat usaha sendiri tanpa bantuan dari pihak luar, masyarakat Desa Cerme masih belum mampu melakukannya, mungkin ada, namun masih bisa dihitung dengan jari.

Kesimpulan

Hadirnya Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) yang harus dikelola secara mandiri memberikan dampak yang positif baik bagi pemerintah desa maupun masyarakat Desa Cerme. Selain itu, kehadiran ADD juga memberikan keleluasan dari Desa Cerme untuk mengelola pemerintah desa, pembangunan serta sosial kemasyarakatannya secara otonom. Pelaksanaan ADD yang didalamnya terdapat proses perencanaan, pelaksanaan dan evaluasi sesuai dengan tahapan-tahapan yang ada dalam pemberdayaan masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan ADD mengkondisikan masyarakat berada pada tahapan pemberdayaan, dimana semua itu mengarah pada masyarakat yang mandiri pada akhirnya.

Daftar Pustaka

- Aisah, Siti. 2013 *"Implementasi Peraturan Daerah Kabupaten Rokan Hulu Nomor 4 Tahun 2007 Tentang Alokasi Dana Desa Tahun 2011."* Diakses pada tanggal 3 November 2013 di <http://scholar.google.co.id/>
- Dr. Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik*
- Eko, Sutoro. 2007, *Pengantar."Lebih Dari Sekedar Sedekah: Kontes, Makna, dan Relevansi ADD, FPPD, Yogyakarta,* diakses pada tanggal 27 Agustus 2013 di www.forumdesa.org
- FISIP Unila. Diakses pada tanggal 21 November 2013 di <http://scholar.google.co.id/>
- Hadiawan, Agus, et al. 2013 *"Penyuluhan Meningkatkan Pengetahuan Kepala Desa Dan Bpd Tentang Manajemen Pengelolaan Dan Pengawasan Keuangan Desa Di Kecamatan*

- Natar Kabupaten Lampung Selatan." Prosiding Pengabdian
- H. Dasril Munir, Henry Arys Djuanda, Hessel Nogi S. Tangkilisan. 2004. *Kebijakan dan Manajemen Keuangan Daerah*. YPAPI; Yogyakarta
- Julia, S. 2010. *Efektivitas Program...* diakses pada tanggal 4 Desember 2013 di <http://scholar.google.co.id/>
- Komurudin. 1994. *Ensiklopedia manajemen*. Bumi Aksara . Jakarta
- Lugiarti, Eppy.2004, "Peningkatan Partisipasi Masyarakat dalam Proses Perencanaan Program Pengembangan Masyarakat di Komunitas Desa Cijayanti.". Diakses pada tanggal 17 September 2013 di <http://scholar.google.co.id/>
- Mahmudi. 2005, *Manajemen Kinerja Sektor Publik*, UPP AMP YKPN, Yogyakarta,
- Makmur, Syarif. 2008, *Pemberdayaan Sumber Daya Manusia dan Efektivitas Organisasi*. PT RajaGrafindo Persada; Jakarta
- Moeleong,2002, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT. Remaja Rosda Karya; Bandung
- Nugroho, Riant. 2003. *Kebijakan Publik: Formulasi, Implementasi dan Evaluasi*
- Panggulu, Y. T. 2013. *Efektivitas Kebijakan Retribusi Pada Dinas Pengelolaan Pasar Kebersihan Dan Pertamanan Di Kabupaten Kepulauan Talaud*. *Jurnal Acta Diurna*, 2(4). Diakses pada tanggal 4 Desember 2013 di ejournal.unsrat.ac.id
- Patton, Michael Quinn. 2006, *Metode Evaluasi Kualitatif*, Pustaka Pelajar; Yogyakarta
- Rahayu, Ana Budi, and Ana Budi. 2006. "Pembangunan Perekonomian Nasional Melalui Pemberdayaan Masyarakat Desa." Iskandar Institute diakses pada tanggal 11 November 2013 di www.google.com
- Sahdan, Gregorius.,Iswari, Paramita. & Zamroni, Sunaji. 2007, *ADD Untuk Kesejahteraan Rakyat Desa*, FPPD, Yogyakarta, diakses pada tanggal 27 Agustus 2013, di www.forumdesa.org
- Sedarmayanti, 2003. *Good Governance (Kepemerintahan yang baik) Dalam Rangka Otonomi Daerah: Upaya Membangun Organisasi Efektif dan Efisien melalui Restrukturisasi dan Pemberdayaan*
- Sidik, Machfud. 2002, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Sebagai Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal." *Seminar Setahun Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah di Indonesia*, Yogyakarta. diakses pada tanggal 17 September 2013 di <http://scholar.google.co.id/>
- Steers, R. dkk.1985. *Managing Effective Organizations*.Kent Publishing Company: Boston
- Sugiyono.2008,*Metode Penelitian Kuantitatif dan R&D*,Alfabeta, Bandung cet4
- Suhadak. 2007, *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi Daerah*, Malang: Bayumedia
- Surjono, Agus. & Nugroho, Trilaksono. 2008, *Paradigma, Model, Pendekatan Pembangunan, Dan Pemberdayaan Masyarakat Di Era Otonomi Daerah*. Bayumedia, Malang
- Sulistiyani, Ambar Teguh.2004, *Kemitraan dan Model-model Pemberdayaan*, Gaya Media, Yogyakarta
- Utomo, Tri Widodo W. 2007, *Beberapa Permasalahan dan Upaya Akselerasi Program Pemberdayaan Masyarakat*. diakses pada tanggal 21 November 2013 di www.google.com
- Wasistiono, Sadu. & Tahir, Irwan. 2006, *Prospek Pengembangan Desa*, Fokusmedia, Jatinangor
- Undang-undang**
- Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa