

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1 Landasan Teori**

##### **2.1.1 Pengelolaan ADD Publik**

Anderson (dalam Agustino 2006: 7) memberikan pengertian pengelolaan ADD publik, sebagai "serangkaian kegiatan yang mempunyai maksud / tujuan tertentu yang diikuti dan dilaksanakan oleh seorang aktor atau sekelompok aktor yang berhubungan dengan suatu permasalahan atau suatu hal yang diperhatikan" konsep pengelolaan ADD ini menitik beratkan kepada apa yang sesungguhnya dikerjakan dari pada apa yang diusulkan atau dimaksud dan hal inilah yang membedakan pengelolaan ADD dari suatu keputusan yang merupakan pilihan di antara beberapa alternatif yang ada.

Pengertian tersebut selaras dengan Mustopadidjaja yang menyatakan bahwa pengelolaan ADD publik pada dasarnya adalah suatu keputusan yang dimaksud untuk mengatasi permasalahan tertentu, untuk melaksanakan kegiatan tertentu, untuk mencapai tujuan tertentu, yang dilakukan oleh instansi yang berwenang dalam rangka penyelenggaraan tugas pemerintah dan pembangunan ( 2003, 5). Anderson ( 1978 : 3 ) mengemukakan bahwa " public policies are those policies developed by governmental bodies and official ". Hal ini berarti pengelolaan ADD publik adalah pengelolaan ADD yang dibuat dan dikembangkan oleh pemerintah, baik itu badan-badan, lembaga-lembaga ataupun pejabat-pejabatnya.

Sedang Jones berpendapat ( dalam Winarno, 2002 : 16), istilah pengelolaan

ADD tidak hanya digunakan dalam praktek sehari-hari namun digunakan untuk menggantikan kegiatan atau keputusan yang sangat berbeda.

Friedrich (dalam Winarno 2002 : 16) memberikan pengertiannya sebagai berikut :

“Pengelolaan ADD sebagai suatu arah tindakan yang diusulkan oleh seseorang, kelompok atau pemerintah dalam suatu lingkungan tertentu, yang memberikan hambatan-hambatan dan kesempatan-kesempatan terhadap pengelolaan ADD yang diusulkan untuk menggunakan dan mengatasi dalam rangka mencapai suatu tujuan, atau merealisasikan suatu sasaran atau suatu maksud tertentu”.

Definisi pengelolaan ADD publik menurut Pressman dan Widavsky adalah sebagai hipotesis yang mengandung kondisi-kondisi awal dan akibat-akibat yang bisa diramalkan. Pengelolaan ADD publik itu harus dibedakan dengan bentuk-bentuk pengelolaan ADD yang lain misalnya pengelolaan ADD swasta. Hal ini dipengaruhi oleh keterlibatan faktor-faktor bukan pemerintah (dalam Winarno, 2002 : 17).

Ciri dari pengelolaan ADD publik adalah melibatkan aktor-aktor aparat keputusan. Hal ini seperti yang diungkapkan Easton sebagai “penguasa” dalam suatu sistem politik, yaitu para sesepuh suku, anggota-anggota eksekutif, legislatif, yudikatif, penasihat raja dan semacamnya. Menurut Easton, mereka ini merupakan orang-orang yang terlibat dalam masalah sehari-hari dalam suatu sistem politik, diakui oleh sebagian besar anggota sistem politik, mempunyai tanggung jawab untuk masalah-masalah ini, dan mengambil tindakan-tindakan yang diterima secara mengikat dalam jangka waktu yang lama oleh sebagian besar anggota sistem politik selama mereka bertindak dalam batas-batas peran yang diharapkan (Winarno, 2002 : 18).

Dari pengertian pengelolaan ADD publik yang diuraikan di atas dapat disimpulkan bahwa :

- (1) Pengelolaan ADD publik dibuat oleh pemerintah yang berupa tindakan-tindakan pemerintah;
- (2) Pengelolaan ADD publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu;
- (3) Pengelolaan ADD publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat.

### **2.1.2 pelaksanaan Pengelolaan ADD**

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

Tachjan (2006 : 24) mengemukakan bahwa “implementasi merupakan terjemahan dari kata “implementation” berasal dari kata kerja “to implent” yang maknanya “membawa ke suatu hasil (akibat), melengkapi dan menyelesaikann atau menyediakan sarana (alat) untuk melaksanakan sesuatu , memberikan hasil yang bersifat praktis terhadap sesuatu”. Sehingga secara etimologis pelaksanaan itu dapat diartikan sebagai suatu aktivitas untuk melaksanakan sesuatu dengan menggunakan alat atau sarana yang bertujuan untuk memperoleh hasil dimana hasil yang ingin dicapai bersifat praktis, dalam artian tidak berbelit-belit.

Kemudian Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam Agustino (2006 : 139), mendefinisikan Proses pengelolaan ADD sebagai berikut “pelaksanaan keputusan pengelolaan ADD dasar, biasanya dalam bentuk Undang-Undang, namun dapat

pula dalam bentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya”

Menurut Eugene Bardach (dalam Agustino, 2006:153), menyatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan ADD adalah:

Cakupan untuk membuat sebuah program dan pengelolaan ADD umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskan dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarnya. Lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk yang merumuskan semua orang.

Dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan ADD adalah penerapan atau pelaksanaan pengendalian arah yang telah ditetapkan sebelumnya yang dilakukan pemerintah dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran sebagaimana yang dirumuskan dalam pengelolaan ADD .

Adapun syarat-syarat untuk dapat mengimplementasikan pengelolaan ADD negara secara sempurna menurut Teori pelaksanaan Hogwood dan A.Gun, yaitu :

- a. Kondisi eksternal yang dihadapi oleh badan atau instansi pelaksana tidak akan mengalami gangguan atau kendala yang serius. Hambatan-hambatan tersebut mungkin sifatnya fisik, politis dan sebagainya;
- b. Untuk pelaksanaan program tersedia waktu dan sumber-sumber yang cukup memadai;
- c. Perpaduan sumber-sumber yang diperlukan benar-benar tersedia;
- d. Kebijakan yang akan diimplementasikan didasarkan oleh suatu hubungan kausalitas yang handal;
- e. Hubungan kausalitas bersifat langsung dan hanya sedikit mata rantai penghubungnya;
- f. Hubungan saling ketergantungan kecil;
- g. Pemahaman yang mendalam dan kesepakatan terhadap tujuan;
- h. Tugas-tugas diperinci dan ditempatkan dalam urutan yang tepat;
- i. Transparansi dan koordinasi yang sempurna;

- j. Pihak-pihak yang memiliki wewenang kekuasaan dapat menuntut dan mendapatkan kepatuhan yang sempurna. (dalam Wahab,2002:71-78 ).

Menurut Edward III (dalam Winarno 2002 : 126) ada empat faktor yang mempengaruhi proses pelaksanaan pengelolaan ADD yaitu :

**a. Transparansi**

Tiga hal penting dalam proses Transparansi pengelolaan ADD , yakni transmisi, konsistensi dan kejelasan.

- 1) Transmisi : hambatan yang timbul dalam proses pelaksanaan yaitu pertentangan pendapat antara pelaksana dan pengambil pengelolaan ADD .
- 2) Konsistensi : dalam proses pelaksanaan perintah-perintah harus konsisten dan jelas.
- 3) Kejelasan : petunjuk-petunjuk pengelolaan ADD harus bisa diterima oleh pelaksana dan Transparansi harus jelas.

Transparansi sangat menentukan keberhasilan suatu pencapaian tujuan dari Proses pengelolaan ADD . Keberhasilan pelaksanaan pengelolaan ADD masyarakat agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan, apa yang menjadi tujuan dan sasaran pengelolaan ADD mensyaratkan agar implementor mengetahui apa yang harus dilakukan. Apa yang menjadi tujuan dan sasaran pengelolaan ADD harus ditransmisikan kepada kelompok sasaran (target group) sehingga akan mengurangi distorsi implementasi.

Apabila tujuan sasaran suatu pengelolaan ADD tidak jelas atau bahkan tidak diketahui sama sekali oleh kelompok sasaran, maka kemungkinan akan terjadi

resistensi dari kelompok sasaran. Transparansi amatlah penting peranannya karena suatu program hanya dapat dilaksanakan dengan baik apabila jelas bagi para pelaksananya. Hal ini menyangkut proses penyampaian informasi atau transmisi kejelasan dari informasi tersebut.

### **b. Sumber Daya**

Sumber-sumber yang penting meliputi staf, informasi, wewenang, fasilitas-fasilitas.

- 1) Staf : kekurangan dan kelebihan staf tidak secara otomatis mendorong berhasil atau gagal suatu pelaksanaan kegiatan melainkan harus memiliki keterampilan yang diperlukan untuk melaksanakan pengelolaan ADD .
- 2) Informasi : informasi mempunyai dua bentuk pertama, informasi mengenai bagaimana melaksanakan pengelolaan ADD . Kedua, adalah data tentang ketaatan personil-personil lain terhadap peraturan-peraturan pemerintah.
- 3) Wewenang, misalnya : hak untuk mengeluarkan surat panggilan, pemerintah menarik dana dari suatu program, mengeluarkan dana, menyediakan dana, membeli barang-barang dan jasa dan lain-lain.
- 4) Fasilitas-fasilitas : tanpa bangunan sebagai kantor untuk melakukan koordinasi, tanpa perlengkapan, tanpa perbekalan, maka besar kemungkinan pelaksanaan yang direncanakan tidak akan berhasil.

Sumber daya adalah faktor penting untuk pelaksanaan pengelolaan ADD agar efektif. Tanpa sumber daya, pengelolaan ADD hanya tinggal di kertas menjadi

dokumen saja. Walaupun isi pengelolaan ADD sudah Transparansi kan secara jelas dan konsisten, tetapi apabila implementor kekurangan sumber daya untuk melaksanakan, pelaksanaan tidak akan berjalan efektif. Sumber daya meliputi empat komponen yaitu: staf yang cukup, informasi yang dibutuhkan guna pengambilan keputusan, kewenangan yang cukup guna melaksanakan tugas dan tanggung jawab serta fasilitas yang dibutuhkan dalam pelaksanaan.

### **c. Akuntabilitas**

Ada pengelolaan ADD yang dilaksanakan secara efektif karena mendapat dukungan dan ada pula pengelolaan ADD -pengelolaan ADD lain mungkin akan bertentangan dengan pandangan-pandangan pelaksana pengelolaan ADD atau kepentingan-kepentingan pribadi atau organisasi dari para pelaksana. Akuntabilitas adalah watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor, seperti komitmen, kejujuran dan sifat demokratis. Sikap dan komitmen dari para pelaksana terhadap program khususnya dari para pelaksana yang menjadi implementor dari program, dalam hal ini adalah aparatur negara sangat mempengaruhi pelaksanaan suatu pengelolaan ADD publik. Menurut George C.Edward III (dalam Agustino, 2014:152) yang perlu dicermati pada variabel Akuntabilitas adalah :

- 1) Pengangkatan birokrat; yakni Akuntabilitas atau sikap pelaksana akan menimbulkan hambatan-hambatan yang nyata terhadap pelaksanaan pengelolaan ADD apabila personil yang ada tidak melaksanakan pengelolaan ADD -pengelolaan ADD yang diinginkan oleh pejabat-pejabat tinggi. Karena itu, pemilihan dan pengangkatan personil pelaksana pengelolaan ADD haruslah orang-

orang yang memiliki dedikasi pada pengelolaan ADD yang telah ditetapkan.

- 2) Insentif; yakni salah satu teknik yang disarankan untuk mengatasi masalah kecenderungan para pelaksana adalah dengan memanipulasi insentif. Oleh karena itu, pada umumnya orang bertindak menurut kepentingan mereka sendiri, maka memanipulasi insentif oleh para aparat pengelolaan ADD mempengaruhi tindakan para pelaksana pengelolaan ADD . Dengan cara menambah keuntungan atau biaya tertentu mungkin akan menjadi faktor pendorong yang membuat para pelaksana pengelolaan ADD melaksanakan perintah dengan baik. Hal ini dilakukan sebagai upaya memenuhi kepentingan pribadi (self interest) atau organisasi.

#### **d. Struktur Birokrasi**

Enam karakteristik birokrasi yakni :

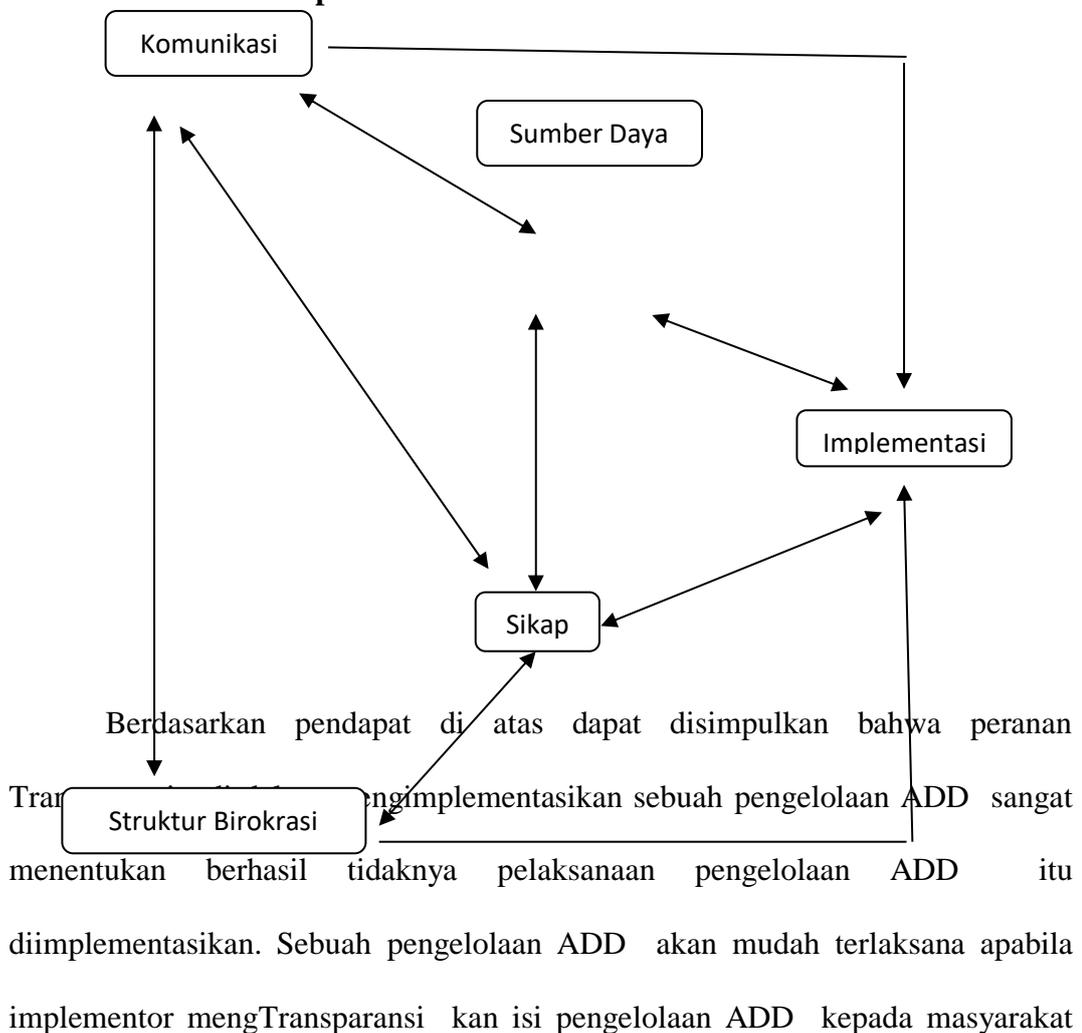
- 1) Birokrasi dimanapun berada, dipilih sebagai instrumen sosial yang ditujukan untuk masalah-masalah yang didefenisikan sebagai urusan publik.
- 2) Birokrasi merupakan institusi yang dominan dalam pelaksanaan program pengelolaan ADD , yang tingkat kepentingannya berbeda-beda.
- 3) Birokrasi mempunyai sejumlah tujuan yang berbeda.
- 4) Fungsi birokrasi berada dalam lingkungan yang luas dan kompleks.

- 5) Birokrasi jarang mati, naluri untuk bertahan hidup tidak dipertanyakan lagi.
- 6) Birokrasi bukan merupakan suatu yang netral dalam pilihan pengelolaan ADD mereka tidak juga secara penuh dikontrol oleh kekuatan luar.

Penjelasan tersebut dapat dilihat pada gambar skema pengelolaan ADD di bawah ini

**Gambar 2.1**

**Model pelaksanaan Menurut G. C. Edward III**



pengguna jasa maupun stakeholder, Transparansi bisa dilakukan melalui berbagai cara seperti sosialisasi pengelolaan ADD , dan informasi mengenai tata cara dan prosedur untuk berpartisipasi dalam isi pengelolaan ADD .

Menurut Dye, Anderson & Easton (dalam Subarsono2005:8), pengertian pengelolaan ADD publik sebagai berikut : “Pengelolaan ADD publik di buat oleh pemerintah yang berupa tindakan pemerintah, Pengelolaan ADD publik baik untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu itu mempunyai tujuan tertentu. Pengelolaan ADD publik ditujukan untuk kepentingan masyarakat. Selanjutnya dipertegas Dunn (2000:80): “Pengelolaan ADD merupakan pelaksanaan dan pengendalian arah tindakan pengelolaan ADD sampai tercapai hasilnya. Ini merupakan aktifitas praktis yang dibedakan dari formulasi pengelolaan ADD yang sifatnya teoritis. Perhatian pertama pada tahap ini adalah pada pemilihan arah dan tindakan serta pengamatan bahwa hal tersebut diikuti sampai selesainya waktu pelaksanaan “.

Nugroho (2003:18 ) Untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan maka diperlukan langkah-langkah pelaksanaan pengelolaan ADD yang tepat seperti berikut Identifikasi masalah yang akan dipecahkan dan dikelola dengan memisahkan masalah dari gejala yang mendukungnya.

- a. Tentukan faktor-faktor yang menjadikan adanya masalah tersebut.
- b. Kajiilah hambatan dalam aparat an keputusan
- c. Kemukakan solusi-solusi alternatif
- d. Perkirakan solusi yang paling layak
- e. Perlakukan terus umpan balik dari tindakan yang sesuai guna menentukan tindakan yang perlu diambil berikutnya.

Hal tersebut maka dapat dikatakan bahwa pelaksanaan pengelolaan ADD adalah penerapan atau pelaksanaan pengendalian arah tindakan yang telah

ditetapkan sebelumnya yang dilakukan pemerintah dengan maksud untuk mencapai suatu tujuan dan sasaran sebagaimana yang dirumuskan dalam pengelolaan ADD .

Mengetahui keberhasilan pelaksanaan suatu pengelolaan ADD atau program, dapat dilihat dari pendapat yang diungkapkan. Ripley & Franklin dalam Subarsono (2005:7) yang mengatakan bahwa :

“Keberhasilan pelaksanaan memiliki arti bagi pihak yang berbeda-beda. Salah satu ukurannya adalah seberapa baik tujuan itu tercapai, baik mengenai prosedur maupun dampak. Ini merupakan suatu definisi keberhasilan yang valid. Ukuran keberhasilan pelaksanaan yang lain dinyatakan dari aktivitas-aktivitas yang secara umum menunjukkan arah produktif walaupun arah tersebut tidak ditentukan sebelumnya. Ukuran lain yang longgar, yang juga sering kali digunakan adalah waktu yang digunakan untuk menghasilkan kemajuan. Asumsi yang dipakai bahwa semakin pendek waktu yang dilewatkan/dibutuhkan kemajuan itu semakin tinggi tingkat keberhasilan. Sebagaimana diindikasikan diatas kelancaran fungsi operasi dan tidak adanya keluhan atau konflik tentang prosedur-prosedur dianggap sebagai keberhasilan implementasi”.

Berdasarkan dari pemaparan di atas dapat diketahui bahwa salah satu ukuran untuk menilai keberhasilan pelaksanaan pengelolaan ADD atau program adalah tercapainya tujuan yang diharapkan. Ukuran ini telah menjadi ukuran yang sangat umum dan dipakai oleh setiap pemerintahan yang melaksanakan suatu pengelolaan ADD . Ukuran-ukuran yang lain dapat disebutkan adalah waktu dalam mencapai tujuan serta tidak adanya keluhan dan konflik yang timbul dalam pelaksanaan pengelolaan ADD .

Implementasi pengelolaan ADD memegang peran yang cukup vital dalam proses pengelolaan ADD . Para pakar mengembangkan model dan variabel yang berbeda dalam proses pencapaian efektifitas pelaksanaan pengelolaan ADD . Pressmann dan Wildavsky (dalam Subarsono 2005:105), melihat efektif tidaknya pelaksanaan pengelolaan ADD dengan melihat derajat aktivitas dan proses yang

harus ditempuh untuk melaksanakan suatu program. Misalnya dengan melihat tingkat kesulitan dan hambatan yang ditemui. Bisa juga beberapa lama waktu yang dilalui untuk menghasilkan kemajuan, makin tinggi derajat keberhasilannya.

Disisi lain, bahwa tidak selamanya pelaksanaan pengelolaan ADD sesuai dengan apa yang telah ditetapkan, selalu terbuka kemungkinan, terjadi perubahan antara apa yang direncanakan dengan apa yang senyatanya tercapai. Dunsire (dalam Jones 1996:32), menyebut kondisi tersebut sebagai implementation gap. Analisis serupa juga disampaikan Hogwood & Gunn (dalam Jones 1996:60). Keduanya berpendapat, pelaksanaan selalu mengandung resiko gagal (Implementation failure). Kegagalan pelaksanaan tersebut dibaginya dalam dua kategori, yaitu : Pertama, tidak terimplementasikan (non imlemented), mengandung arti pengelolaan ADD dilaksanakan tidak sesuai dengan rencana. Kedua, pelaksanaan yang tidak berhasil (unsuccessfull implementation), artinya pengelolaan ADD sudah dilaksanakan sesuai rencana Namun akibat kondisi eksternal yang tidak menguntungkan, hasil akhir tidak seperti yang diharapkan.

### **2.1.3 Pengertian Desa**

Didalam pasal 1 Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dijelaskan bahwa: Desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Edi Indrizal Desa

adalah: Sebagai suatu gejala yang bersifat universal terdapat dimana pun didunia ini, sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada lokalitas tertentu baik sebagai tempat tinggal secara menetap maupun bagi pemenuhan kebutuhannya dan terutama yang tergantung pada sektor pertanian.

Pengertian secara umum, Desa merupakan kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan ADD Keuangan Desa menyatakan bahwa: Pemerintahan desa adalah penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Keberadaan Desa secara yuridis formal diakui dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Berdasarkan ketentuan ini Desa diberi pengertian sebagai 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.

Apabila ditinjau dari sudut geografis, desa merupakan perwujudan geografis yang ditimbulkan oleh unsur-unsur fisiografis sosial, ekonomi, politik dan kultural yang terdapat dalam hubungan dan pengaruh timbal balik dengan daerah-daerah lain. Menurut Undang-undang No. 32 Tahun 2004, Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yuridiksi, berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat yang

diakui atau dibentuk dalam Sistem Pemerintahan Nasional dan berada di Kabupaten atau Kota, sebagaimana yang telah dimaksudkan oleh Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945.

Sementara itu Rahardjo dalam Madekhan (2007:2-3) memandang desa sebagai masyarakat demokrasi, sebuah masyarakat yang mendasarkan diri pada kedaulatan rakyat. Demokrasi desa itulah yang dianggap sebagai demokrasi “asli” yang biasa dijadikan orientasi dalam pengembangan demokrasi modern di tingkat nasional, dengan ciri-ciri seperti musyawarah, rembung desa dan pemilihan Kepala Desa oleh rakyat desa, dari calon-calon yang mereka ajukan sendiri.

Dari pendapat di atas, dapat diperoleh suatu penjelasan bahwa desa adalah suatu kesatuan masyarakat hukum yang ditempati sejumlah penduduk dan merupakan organisasi terendah langsung dibawah camat serta memiliki hak untuk menyelenggarakan urusan rumah tangganya sendiri.

Desa memiliki kewenangan di bidang penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan Pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat Desa. Kewenangan Desa meliputi:

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

Pemerintahan Desa diselenggarakan oleh Pemerintah Desa. Penyelenggaraan Pemerintahan Desa berdasarkan asas:

- a. kepastian hukum;
- b. tertib penyelenggaraan pemerintahan;
- c. tertib kepentingan umum;
- d. keterbukaan;
- e. proporsionalitas;
- f. profesionalitas;
- g. akuntabilitas;
- h. efektivitas dan efisiensi;
- i. kearifan lokal;
- j. keberagaman; dan
- k. partisipatif.

Hal tersebut menunjukkan tentang keotonomian dari desa. Ini merupakan hak, wewenang dan kewajiban untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul dan nilai-nilai sosial budaya yang ada pada masyarakat untuk tumbuh dan berkembang mengikuti perkembangan desa tersebut. Namun dalam pelaksanaan hak, kewenangan dan kebebasan dalam penyelenggaraan otonomi desa harus tetap menjunjung nilai-nilai tanggungjawab terhadap Negara Kesatuan Republik Indonesia dengan menekankan bahwa desa adalah bagian yang tidak terpisahkan dari bangsa dan negara Indonesia (Widjaja, 2003:166).

Selanjutnya menurut Adisasmita (2006:20) Pembangunan Desa yang dilakukan dengan pendekatan multi sektoral, partisipatif, berlandaskan berdasarkan kemandirian, berwawasan lingkungan dan berkelanjutan serta melaksanakan pemanfaatan sumberdaya pembangunan secara serasi, selaras, dan sinergis sehingga tercapai optimalitas. Berdasarkan hal tersebut ada (3) tiga prinsip pokok pembangunan desa.

Kebijaksanaan dan langkah-langkah pembangunan di setiap desa mengacu kepada pencapaian sasaran pembangunan berdasarkan trilogy pembangunan yaitu:

- a. Pemerataan pembangunan dan hasil-hasilnya.

- b. Pertumbuhan ekonomi yang cukup tinggi.
- c. Stabilitas yang cukup tinggi dan dinamis

#### **2.1.4 Struktur Organisasi Desa**

Pemerintahan desa merupakan lembaga perpanjangan pemerintah pusat yang memiliki peran strategis untuk mengatur masyarakat yang ada dipedesaan demi mewujudkan pembangunan pemerintah. Berdasarkan perannya, maka diterbitkanlah peraturan atau undang-undang yang berkaitan dengan pemerintahan desa yang mengatur tentang pemerintahan desa, sehingga roda pemerintahan berjalan dengan optimal. Pemerintah desa terdiri dari Kepala Desa dan Perangkat Desa, yang meliputi Sekretaris Desa dan perangkat lainnya. Struktur organisasinya adalah sebagai berikut :

##### **a. Kepala Desa**

Pasal 1 ayat 3 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa bahwa Kepala desa adalah, “pemerintah desa atau yang disebut dengan nama lain yang dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara pemerintahan desa”. Pasal 26 ayat 1 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014: Kepala desa bertugas menyelenggarakan pemerintahan desa, melaksanakan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Mengelola keuangan dan aset desa ini adalah salah satu kewajiban dari kepala desa yang tertuang dalam pasal 26 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014.

##### **b. Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

Badan Permusyawaratan Desa adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis (pasal 1 ayat 4 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014). Adapun salah satu fungsi dari BPD yang

berkaitan dengan kepala desa yaitu melakukan pengawasan kinerja kepala desa (pasal 55 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014).

c. Sekretaris Desa

Sekretaris desa merupakan perangkat desa yang bertugas membantu kepala desa untuk mempersiapkan dan melaksanakan pengelolaan ADD administrasi desa, mempersiapkan bahan penyusunan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa. Sekretaris desa bertindak selaku koordinator pelaksana teknis pengelolaan ADD keuangan desa. Adapun salah satu dari tugas sekretaris desa yaitu menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan ADD a (pasal 5 Permen Nomor 113 Tahun 2014).

d. Pelaksana Teknis Desa

Termasuk Kepala Urusan Pemerintahan, Kepala Urusan Pembangunan, Kepala Urusan Kesejahteraan Rakyat, Kepala Urusan Keuangan, dan Kepala Urusan Umum.

e. Kepala Dusun

Tugas kepala dusun adalah membantu kepala desa melaksanakan tugas dan kewajiban pada wilayah kerja yang sudah ditentukan sesuai dengan ketentuan yang sudah ditetapkan. Adapun salah satu fungsi kepala dusun adalah melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan.

### **2.1.5 Keuangan Desa**

Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka penyelenggaraan pemerintah desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa tersebut. Keuangan desa dikelola berdasarkan azas-azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran. Pengelolaan ADD

keuangan desa dikelola dalam masa 1 (satu) tahun anggaran yakni mulai tanggal 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Menurut Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Pengelolaan ADD keuangan desa adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan penatausahaan, pelaporan dan pertanggung jawaban keuangan desa.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disingkat ADD a adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa. Bendahara adalah perangkat desa yang ditunjuk oleh Kepala Desa untuk menerima, menyimpan, menyetorkan, menatausahakan, membayarkan dan mempertanggungjawabkan keuangan desa dalam rangka pelaksanaan ADD a (Permendagri No. 37 Tahun 2007).

Menurut UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa, Pendapatan Desa bersumber dari:

- a. pendapatan asli Desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli Desa;
- b. alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara;
- c. bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;
- d. alokasi dana Desa yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota;
- e. bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota;
- f. hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan
- g. lain-lain pendapatan Desa yang sah.

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

Menurut Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 pada pasal 68 ayat 1 poin c Tentang Desa, alokasi dana desa merupakan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh peratus), yang pembagiannya untuk desa secara proporsional.

Sedang Sadan (2004:10) mendefinisikan “Alokasi Dana Desa yang kemudian disebut ADD adalah dana responsivitas Negara untuk membiayai kewenangan desa dan memperkuat kemandirian desa. Kewenangan desa mencakup :

- a) kewenangan asal usul (mengelola sumberdaya alam, peradilan adat, membentuk susunan asli, melestarikan pranata lokal) yang diakui (rekognisi) oleh Negara:
- b) kewenangan atributif organisasi lokal (perencanaan, tata ruang, ekologi, pemukiman, membentuk organisasi lokal dan lain-lain) yang ditetapkan oleh pemerintah melalui undang-undang;
- c) kewenangan delegatif administratif yang timbul dari delegasi atau tugas pembantuan dari pemerintah”.

Wasistiono (2006:110) mengatakan bahwa Konsep Tentang Dana perimbangan Desa sendiri bukan merupakan suatu gagasan ekonomi (semata), melainkan suatu gagasan untuk memberikan dukungan bagi pengembangan proses politik dan proses reform di desa. Distruksi Politik dimasa lalu, tentunya memerlukan suatu proses rehabilitasi yang memadai. Sumber daya desa yang terkuras keluar, perlu di kembalikan dari prinsip pemerataan yang hilang, perlu pula

segera diwujudkan agar tidak terus menerus menjadi slogan politik.

Dari penjelasan di atas dapat penulis simpulkan bahwa Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan bagian dari sumber keuangan desa yang didapat pemerintah pusat yang merupakan dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa dimana pembagiannya dilakukan secara proporsional.

Program ADD adalah salah satu amanat Undang-Undang Nomor 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah pada pasal 212 ayat 3 poin c yang menyatakan bahwa sumber pendapatan desa dapat bersumber dari bagian perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten/Kota. Hal ini semakin diperjelas pada ayat 4 dan 5 yang bunyinya menyatakan bahwa belanja desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa yang pengelolaan ADDnya dilakukan oleh Kepala Desa yang dituangkan kedalam ADD .

Pengelolaan ADD otonomi daerah dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, secara eksplisit memberikan otonomi yang luas kepada pemerintah daerah untuk mengurus dan mengelola berbagai kepentingan dan kesejahteraan masyarakat daerah. Pemerintah Daerah harus mengoptimalkan pembangunan daerah yang berorientasi kepada kepentingan masyarakat. Melalui Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, pemerintah daerah dan masyarakat di daerah Lebih di berdayakan sekaligus diberi tanggung jawab yang Lebih besar untuk mempercepat laju pembangunan daerah.

Penetapan pembiayaan pembangunan dapat berasal dari berbagai sumber

seperti dari pemerintah, swasta maupun masyarakat. Selama ini, pembangunan desa masih banyak bergantung dari pendapatan asli desa dan swadaya masyarakat yang jumlah maupun sifatnya tidak dapat diprediksi. Oleh karena itu untuk menunjang pembangunan di wilayah pedesaan, pemerintah pusat mengarahkan kepada beberapa kabupaten untuk melakukan pengalokasian dana langsung ke desa dari APBD-nya. Pengelolaan ADD pengalokasian dana langsung ke desa ini disebut sebagai pengelolaan ADD Alokasi Dana Desa (ADD), yang di tingkat nasional diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dan kemudian ditindaklanjuti dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/60/SJ Tahun 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa.

Alokasi Dana Desa yang biasa disebut ADD merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri, berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. yang pemanfaatan dan administrasi pengelolaan ADDnya dilakukan dan dipertanggungjawabkan oleh Kepala Desa.

Oleh sebab itu dapatlah dikatakan bahwa program ADD merupakan sebuah program yang diarahkan kepada desa dalam rangka meningkatkan dan membantu pemerintah desa untuk melakukan pembangunan fisik dan non fisik yang bertujuan untuk memberdayakan masyarakat Desa.

Lebih lanjut pada Pasal 206 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004, disebutkan bahwa urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan desa adalah :

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa.
2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa.
3. Tugas pembantuan dari pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota.
4. Urusan pemerintah lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

## **2.2 Hasil Penelitian Yang Relevan**

Sebagai bahan referensi bagi peneliti dalam penelitian ini, peneliti mencoba melihat penelitian terdahulu dan melakukan perbandingan yang telah dilakukan oleh beberapa peneliti sebelumnya sebagai berikut : Penelitian pertama dilakukan oleh Oktavianuas Harsumpeda (2010) dengan judul “Studi pelaksanaan Pengelolaan ADD Alokasi Dana Desa (ADD) di Kecamatan Serawai Kabupaten Sintang.” Berdasarkan hasil penelitian diketahui bahwa pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam pembangunan Fisik di Kecamatan Serawai telah dilaksanakan sesuai dengan pengelolaan ADD dan peraturan perundangan-undangan, tetapi belum bisa dikatakan optimal karena keterbatasan Sumber Daya Manusia (SDM) yang dimiliki aparaturnya Pemerintah desa yang dalam pelaksanaannya, sehingga pelaksanaan pembangunan fisik dikendalikan aparaturnya pemerintah desa dengan sepenuhnya menganut sistem suakelola yang Pengerjaannya dilakukan oleh Aparatur Pemerintah Desa yang mengandalkan tukang bukan tenaga teknis yang ahli dibidangnya Pembangunan Fisik.

Penelitian yang kedua dilakukan oleh Budi Kurniawan (2012) dengan judul

“Implementasi Program Alokasi Dana Desa Di di Desa Amang Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak”. Berdasarkan hasil penelitian, diketahui bahwa faktor penghambat dari pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Pembangunan Fisik di Desa Amang Kecamatan Ngabang Kabupaten Landak, yaitu terdiri dari sumber daya manusia (SDM) aparat Pemerintah Desa yang masih rendah. Rendahnya tingkat pendidikan aparat Pemerintahan Desa yang berpengaruh pada rendahnya kualitas Sumber Daya Manusia khususnya bagi para pelaku pengelolaan ADD dalam pengelolaan ADD Alokasi Dana Desa, yang membuat Pemerintah Desa Amang tidak maksimal dalam mengelola anggaran alokasi dana desa. Kurangnya pembinaan dari pemerintah Kecamatan dan Kabupaten untuk meningkatkan kapasitas aparat pemerintah desa dalam pengelolaan ADD keuangan, masih rumitnya birokrasi pengurusan Alokasi Dana Desa di kabupaten khususnya dalam proses pencairan dana dan kurangnya sosialisasi, Kurangnya sosialisasi mengakibatkan pembangunan menjadi terhambat, hal tersebut dikarenakan masyarakat tidak mengetahui akan diadakannya suatu kegiatan pembangunan, sehingga ketika akan melakukan kegiatan warga masyarakat banyak yang tidak dapat ikut serta dalam kegiatan tersebut.

### **2.3 Kerangka Pikir**

Bertitik tolak dari landasan teori yang diuraikan di atas, maka bangun teori penelitian bermaksud menguji antara teori dengan kenyataan atau fakta lapangan dengan tujuan untuk memperoleh konsep-konsep baru. Menurut Sekran dalam Sugiyono (2011:60) menyatakan bahwa kerangka pikir penelitian merupakan model konseptual tentang bagaimana teori berhubungan dengan berbagai faktor

yang telah diidentifikasi sebagai masalah.

Dalam menganalisis masalah penelitian, penulis menggunakan beberapa teori/model pelaksanaan pengelolaan ADD sebagai landasan dalam menganalisis dan mengenal permasalahan-permasalahan di lapangan. Oleh karena itu penampilan teori-teori disini tidak dimaksudkan untuk diuji melainkan dimaksudkan untuk dijadikan sebagai patokan dalam mengembangkan konsep-konsep baru, terutama yang berkenaan pelaksanaan Alokasi Dana Desa. Adapun dalam menganalisis permasalahan mengenai efektivitas pelaksanaan ADD, penulis menggunakan teori yang dikemukakan oleh Teori pelaksanaan pengelolaan ADD menurut EDWARD III ( Dalam Subarsono: 2005) dimana pengelolaan ADD dipengaruhi oleh empat variabel yaitu :

1. Transparansi
2. Sumber daya
3. Akuntabilitas
4. Struktur birokrasi

Untuk lebih jelasnya akan diuraikan dalam alur pikir pada gambar 2.3 ini dapat digambarkan sebagai berikut :

**Gambar 2.3**  
**Alur Pikir Penelitian**

