

**PRIORITAS PENGGUNAAN DANA DESA
DALAM BIDANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT
DI DESA TANJUNG ALAI
KECAMATAN XIII KOTO KAMPAR KABUPATEN KAMPAR
TAHUN 2016-2017**

Oleh :Bendrianto

Email: bendrianto051993@gmail.com

Pembimbing: Rury Febrina, S.IP, M.Si

Jurusan Ilmu Pemerintahan-Prodi Ilmu Pemerintahan

Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik

Kampus Bina Widya Jl. H.R. Soebrantas Km 12,5 Simp. Baru Pekanbaru 28293

Telp/Fax. 0761-63277

Abstract

The priority setting for using village funds for community empowerment according to ministerial regulation number 21 of 2015 is not in accordance with applicable regulations. The Village Fund is prioritized to finance development expenditure and empower village communities. But in reality, in Tanjung Alai Subdistrict XIII Koto Kampar, Kampar Regency still has not allocated village funds for the Community Empowerment program in 2016-2017 in accordance with applicable regulations.

There are many factors that influence in the decision making process, the formulation of village policies through the Village Regulation to determine the APBDes which contains the priority of village funds for village development programs, including: 1) Factors of domination of village elites, 2) Factors of limited funds for village development funds 3) Factors the lack of participation of village communities 4) the weak factor of village institutions. Suggestions in this research include, need to be explored and developed Village Original Revenue (PAD) especially the potential natural resources and human resources of Tanjung Alai Village community in order to obtain other sources of income for empowerment programs, increase community participation in Musrenbangdes activities and the strengthening of the Village Consultative Body (BPD) in order to pay more attention to the aspirations of the community while controlling the implementation of village development in accordance with applicable regulations.

Keywords: Village Funds, Community Empowerment Priorities

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Sistem pemerintahan yang ada dan berlaku saat ini di Indonesia, bahwa Desa mempunyai wewenang yang penting dalam membantu pemerintah daerah yang dilakukan sebagai langkah nyata dalam mendukung perwujudan otonomi daerah. Keberhasilan pembangunan tidak hanya di lihat dari fisik belaka namun harus mampu di rasakan secara non fisik/bermanfaat secara berkesinambungan sehingga pembangunan itu tidak mubazir yaitu hanya bisa di mamfaatkan dan dirasakan oleh segelintir masyarakat. Melalui undang-undang nomor 23 tahun 2014 tentang pemerintah daerah, dimana undang-undang nomor 23 tahun 2014 ini bertujuan dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan, keadilan, dan keaksahan suatu daerah dalam sistem negara kesatuan republik indonesia.

Salah satu program pemerintah dalam konteks pembangunan desa yaitu dengan menyediakan anggaran atau dana desa sebagai salah satu sumber pendapatan desa. Sebagaimana diatur menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 72 yang menyatakan bahwa Dana Desa merupakan salah satu sumber pendapatan desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN). Dana Desa ini merupakan bentuk konkrit pengakuan Negara terhadap hak asal-usul desa dan kewenangan local berskala desa, sehingga diharapkan desa dapat memberikan tambahan energi dalam melakukan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa menuju desa yang kuat, maju dan mandiri. Begitu penting dan strategisnya dana desa, sehingga wajar apabila alokasi

dana desa mendapatkan perhatian yang sangat besar oleh pemerintah dengan mengalokasikan dana untuk pembangunan desa dimana nilai nominalnya cukup besar. Hal ini sesuai pula dengan “Visi Trisakti Presiden RI” periode 2014-2019 yang meletakkan program pemerintah pada titik berat pencapaian ideal bangsa Indonesia pada kedaulatan politik, kemandirian ekonomi dan kepribadian budaya. Untuk merealisasikan visi tersebut pemerintah bertekad membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (Pedoman Umum Prioritas Penggunaan Dana Desa, 2016).

Pengertian Desa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, disebutkan adalah desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hal asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Defenisi desa demikian, tidak berbeda dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Kemudian, pengertian pembangunan desa dalam undang-undang ini bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. (UU No.6/2014, Pasal 78, Bagian Kesatu, BAB IX).

Untuk mendukung pelaksanaan pembangunan desa tersebut, maka pemerintah menetapkan sebuah regulasi yang mengatur secara legalitas formal dan sebagai pedoman dalam implementasinya di

lapangan, dengan maksud adalah untuk mempercepat proses mewujudkan kesejahteraan masyarakat desa. Tujuan akhir dari pelaksanaan penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan dan pemberdayaan masyarakat adalah untuk kesejahteraan masyarakat, baik sejahtera secara rohaniah maupun batiniah berdasarkan Pancasila sebagai dasar dan falsafah Negara Indonesia. Berdasarkan konstitusi Undang-Undang 6 Tahun 2014 tentang Desa, yang didukung dengan berbagai aturan-aturan pendukung lainnya, baik berupa peraturan pemerintah dan peraturan menteri, maka desa diberikan kewenangan untuk melakukan pengelolaan keuangan desa secara lebih besar dibandingkan pada masa sebelumnya. Dana pembangunan desa ini, kemudian menjadi kontroversial dikarenakan jumlah uang yang dikelola bernilai sangat besar disesuaikan dengan permasalahan yang ada di desa, luas wilayah dan jumlah penduduk desa tersebut.

Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa ini berdasarkan Peraturan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 pada Bab III diuraikan bahwa dana desa diprioritaskan untuk membiayai pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal desa bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Kemudian, dalam Pasal 7 Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa, dijelaskan bahwa Penggunaan Dana Desa haruslah mendukung sektor-sektor unggulan untuk mencapai kedaulatan pangan, energi, kemaritiman, dan kelautan, serta pariwisata dan industri. (Permen Desa, PDT dan Trans No.5 Tahun 2015). Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 8 Permen Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa, disebutkan bahwa prioritas penggunaan dana

desa untuk program dan kegiatan bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa, dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa, antara lain berupa :

1. Peningkatan investasi ekonomi desa melalui pengadaan, pengembangan atau bantuan alat-alat produksi, permodalan dan peningkatan kapasitas melalui pelatihan dan permagangan.
2. Dukungan kegiatan ekonomi, baik yang dikembangkan oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama, maupun oleh kelompok dan atau lembaga ekonomi masyarakat desa lainnya.
3. Bantuan peningkatan kapasitas untuk program dan kegiatan ketahanan pangan desa.
4. Pengorganisasian masyarakat, fasilitasi dan pelatihan paralegal dan bantuan hukum masyarakat desa, termasuk pembentukan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) dan pengembangan kapasitas ruang belajar masyarakat di desa (Community Center).
5. Promosi dan edukasi kesehatan masyarakat serta gerakan hidup bersih dan sehat, termasuk peningkatan kapasitas pengelolaan Posyandu, Poskesdes, Polindes dan ketersediaan atau keberfungsian tenaga medis/swamedikasi di Desa;
6. Dukungan terhadap kegiatan pengelolaan Hutan/Pantai Desa dan Hutan/Pantai Masyarakat.
7. Peningkatan kapasitas kelompok masyarakat untuk energi terbarukan dan pelestarian lingkungan hidup dan/atau
8. Bidang kegiatan pemberdayaan ekonomi lainnya yang sesuai dengan

analisa kebutuhan desa dan telah ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Permasalahan yang terlihat kepermukaan menunjukkan bahwa kapasitas desa dalam mengelola dana pembangunan desa masih tergantung kepada faktor regulasi kelembagaan, aspek tata laksana, pengawasan dan sumberdaya manusia. Hal ini, jelas tampak terjadi di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar Provinsi Riau yang telah melaksanakan otonomi daerah hampir dua dekade lamanya. Penyaluran dana desa yang bersumber pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), menurut Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49/PMK.07/2016 Tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, EvAluasi dan Pembinaan, disalurkan dari rekening kas umum Negara ke rekening umum daerah setiap tahun anggaran. Sudah seharusnya dana desa dialokasikan untuk pemberdayaan masyarakat desa menuju desa mandiri, bukan hanya diprioritaskan untuk pembangunan infrastruktur semata sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Berdasarkan keterangan yang diperoleh dari Kepala Desa Tanjung Alai, Ketua Badan Pengawas Desa dan Pendamping Lokal Desa (PLD)¹ pada hari dan jam yang berbeda, bahwa kegiatan dan program pemberdayaan masyarakat desa tidak ada dianggarkan dari dana desa untuk tahun 2016, namun kegiatan pemberdayaan tersebut dialokasikan dari sumber dana yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD).

Jika ditelusuri lebih jauh informasi Kepala Desa Tanjung Alai ini, ternyata dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa Tanjung Alai Tahun Anggaran 2016 yang telah ditetapkan melalui Peraturan Desa Tanjung Alai Nomor 003 Tahun 2016 memang terdapat sejumlah Rp 12.500.000,-

dialokasikan untuk bidang pemberdayaan masyarakat desa dan secara rinci tercatat dalam lampiran APBDesa Tanjung Alai tersebut digunakan untuk biaya kegiatan Penyusunan RPJMDesa 2016-2021, RKPDesa 2016, LKPJDesa 2016 dan LPPDesa 2016.

Melihat adanya perbedaan yang nyata dalam rincian Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBD) Desa Tanjung Alai yang ditetapkan melalui Peraturan Desa berdasarkan Musyawarah Badan Perwakilan Desa Tahun 2016 dengan APBDesa Tanjung Alai Tahun Anggaran 2016, maka dapat disimpulkan sementara bahwa Alokasi Dana Desa maupun Dana Alokasi Desa sesuai dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016 tidak sesuai sebagaimana yang diharapkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Meskipun terdapat sejumlah kecil dialokasikan melalui Alokasi Dana Desa (ADD) Tahun 2016 untuk bidang pemberdayaan masyarakat, ternyata jumlahnya relatif kecil dan tidak diperuntukkan bagi program pemberdayaan masyarakat. Dengan demikian, diduga penetapan prioritas penggunaan dana desa di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar sarat dengan muatan kepentingan elit desa yang berkuasa dalam menyusun perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa dengan memanfaatkan alokasi dana desa yang tersedia. Dalam hal ini, prioritas penggunaan dana desa cenderung ditetapkan secara sepihak oleh aparat pemerintahan desa sendiri bekerjasama dengan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang seharusnya memiliki tugas pokok dan fungsi mengawasi/mengontrol proses perencanaan

¹Wawancara Kades Tanjung Alai *Yuhendri*, Bulan Agustus 2018.

dan pelaksanaan pembangunan desa menurut ketentuan hukum yang berlaku tanpa melibatkan kelompok-kelompok masyarakat lainnya yang memiliki hak untuk menyampaikan aspirasi dan pendapat dalam kegiatan Musyrenbangdes Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar.

Berdasarkan latar belakang permasalahan tersebut, maka peneliti tertarik untuk melakukan kajian lebih mendalam dengan mengangkat judul penelitian sebagai berikut : **“PRIORITAS PENGGUNAAN DANA DESA DALAM BIDANG PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DI DESA TANJUNG ALAI KECAMATAN XIII KOTO KAMPAR KABUPATEN KAMPAR TAHUN 2016-2017.**

1.2 Rumusan Masalah

Mengacu kepada latar belakang yang telah dikemukakan terdahulu maka dapat dirumuskan permasalahan dalam penelitian ini sebagai berikut :

1. Bagaimanakah Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa dibidang Pemberdayaan Masyarakat Di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2016-2017 ?
2. Faktor-faktor Apakah yang mempengaruhi penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa tidak dialokasikan untuk program bidang pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar periode 2016-2017?

1.3 Tujuan dan Kegunaan Penelitian

1. Tujuan Penelitian:

- a. Untuk mengetahui Penggunaan Dana Desa yang dialokasikan oleh

Pemerintah Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar dalam program pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015.

- b. Untuk mempelajari faktor-faktor yang mempengaruhi kebijakan pemerintah tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa sesuai dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 yang dialokasikan bukan untuk pemberdayaan masyarakat desa melainkan untuk bidang pembangunan desa yang disinyalir sarat dengan kepentingan politik dan ekonomi para elit desa Tanjung Alai yang berkuasa.

1. Manfaat Penelitian

- a. Untuk menambah wawasan ilmu dan pengetahuan tentang dinamika politik perdesaan melalui alokasi anggaran pembangunan desa yang seyoganya diperuntukkan bagi program pemberdayaan masyarakat desa sesuai dengan kebijakan pemerintah yang telah ditetapkan melalui Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Desa Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015.
- b. Sebagai bahan masukan bagi pemerintah, khususnya Pemerintah Daerah Kabupaten Kampar dan Pemerintah Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar dalam mengelola dan memanfaatkan dana desa dalam pembangunan desa yang lebih diprioritaskan untuk pemberdayaan masyarakat desa menuju desa mandiri ke depan.

1.4 Tinjauan pustaka

1.4.1 Studi Terdahulu

Di bawah ini dirumuskan hasil-hasil kajian terdahulu dalam masalah yang sama tentang Implementasi Permendes PDTT Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk Kegiatan Pemberdayaan Masyarakat Desa sebagai berikut :

1.4.2 Pengertian Pembangunan Desa

Secara umum, pembangunan dapat diartikan sebagai suatu proses perencanaan yang dilakukan oleh birokrat perencanaan pembangunan untuk membuat perubahan sebagai proses meningkatkan kesejahteraan bagi masyarakat. Konseptualisasi pembangunan merupakan proses perbaikan yang berkesinambungan pada suatu masyarakat menuju kehidupan yang lebih baik atau lebih sejahtera sehingga terdapat beberapa cara untuk menentukan tingkat kesejahteraan pada suatu Negara. Tolok ukur pembangunan bukan hanya pendapatan perkapita saja, namun lebih dari itu harus disertai oleh mambainya distribusi pendapatan, berkurangnya kemiskinan dan mengecilnya tingkat pengangguran.

Tantangan utama pembangunan adalah untuk memperbaiki kehidupan. Kualitas kehidupan yang lebih baik memang mensyaratkan adanya pendapatan yang tinggi. Namun, kiranya pendapatan bukanlah satu-satunya ukuran kesejahteraan. Hal lain yang tidak kalah penting yang perlu diperjuangkan adalah masalah pendidikan, peningkatan standard kesehatan, nutrisi, pemberantasan kemiskinan, kondisi lingkungan hidup, pemerataan kesempatan, pemerataan kebebasan individual dan penyegaran kehidupan budaya. Namun perlu dicatat bahwa apa yang disebut sebagai “**Kehidupan yang lebih baik**” itu sangat relatif, harus melibatkan nilai-nilai. Dengan demikian, dalam terminologi pembangunan

terdapat pengukuran nilai apa yang baik (pembangunan) dan apa yang buruk (keterbelakangan). Akan tetapi, perlu direnungkan pemaknaan pembangunan itu sendiri tidak sama bagi setiap orang (Adi Sasmita, 2006).

Untuk melihat keberhasilan suatu Negara dalam melaksanakan pembangunan, maka ada beberapa hal yang perlu dipertanyakan. Menurut *Dudley Seers* (Dalam Sedarmayanti, 2007) bahwa ada 3 (tiga) hal yang perlu ditanyakan tentang pembangunan suatu Negara. *Pertama*, apa yang tengah terjadi dengan kemiskinan, *Kedua*, apa yang tengah terjadi dengan pengangguran dan, *Ketiga*, apa yang telah terjadi dengan kesenjangan. Apabila jawaban atas ketiga pertanyaan tersebut adalah “*Penurunan secara substansial/sesungguhnya*” maka dapat dikatakan bahwa negara tersebut baru mengalami periode pembangunan.

Pengertian Desa menurut Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintah Daerah, disebutkan adalah “Desa dan desa adat yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum dengan batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hal asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Defenisi desa demikian, tidak berbeda dengan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa. Kemudian, secara lengkap dijelaskan bahwa pengertian pembangunan desa dalam undang-undang ini bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara

berkelanjutan. (UU No.6/2014, Pasal 78, Bagian Kesatu, BAB IX).

Konsepsi desa demikian, memiliki implikasi signifikan terhadap paradigma pembangunan pedesaan, karena pada tataran normatif pembangunan pedesaan harus benar-benar memberdayakan masyarakat desa dan mengembangkan institusi pedesaan, atau berpihak atau berpusat pada desa itu sendiri. Kebutuhan dan kepentingan masyarakat desa harus ditempatkan sebagai prioritas utama. Pada tataran konseptual, pembangunan pedesaan menjadi tidak dipandang sebagai perubahan satu arah (*A Single Direction*), tetapi berdimensi ganda (ekonomi, politik, sosial dan cultural). Oleh karena itu, pembangunan pedesaan tidak mengutamakan target tapi lebih menekankan proses adaptasi terus-menerus yang tak pernah henti. Dalam proses tersebut terdapat dialog intensif antara masyarakat, pemerintah, pelaku bisnis, organisasi keagamaan dan lembaga swadaya masyarakat untuk memecahkan persoalan dan mencari kesempatan. Pada tataran empirik, kegiatan pembangunan pedesaan berhadapan dengan kondisi dan situasi desa yang beragam, kompleks dan penuh tantangan.

Hasil dari pembangunan pedesaan demikian adalah sebuah ketergantungan masyarakat desa, seperti kehilangan inisiatif dan hanya bergerak apabila memperoleh dorongan dari pihak luar desa. Sebaliknya, pembangunan pedesaan dalam era otonomi daerah sekarang justru menghendaki arah yang berbeda dengan *The Blue Print Approach* tersebut, antara lain sebagai berikut :

- 1) Gagasan pembangunan seharusnya berasal dari masyarakat desa sendiri, bukan hasil intervensi pihak luar desa terutama pemerintah pusat.
- 2) Kegiatan pembangunan pedesaan terutama dilakukan oleh lembaga-lembaga sosial yang berkembang di

masyarakat desa sendiri, sesuai dengan sistem sosial yang berlaku.

- 3) Sumber dana pembangunan pedesaan adalah dari masyarakat desa sendiri, karena itu yang dipentingkan adalah kinerja bukan target, pemerintah dan pemerintah daerah memberikan fasilitas yang diperlukan desa.
- 4) Program-program pembangunan pedesaan diimplementasikan secara gradual, bersifat lokal sesuai dengan kondisi sosial yang ada.
- 5) Program-program pembangunan pedesaan tidak dibakukan tetapi diintroduksi dengan kesepakatan masyarakat desa, tidak dipaksakan dan menempatkan kegagalan sebagai pelajaran yang sangat berharga.

Menurut *Dalal Clayton* (Dalam *Adi Sasmita*, 2006) bahwa di pedesaan di dunia ketiga atau negara-negara yang sedang berkembang, secara umum dicirikan oleh 3 (tiga) isu masalah yang menonjol dalam proses pembangunan desa. **Pertama**, masalah kemiskinan dan terbatasnya alternatif lapangan kerja. **Kedua**, masalah pengelolaan sumberdaya lahan secara berkelanjutan dan masalah-masalah yang terkait dengan hak untuk mengakses penggunaan sumberdaya utama khususnya jalan. **Ketiga**, masalah hubungan dan keterkaitannya keperkotaan (*Urban Linkages*) termasuk *spatial links* (aliran penduduk, barang, limbah, kapital, finansial dan informasi) dan *sectoral links* (keterkaitan dengan aktifitas-aktifitas berbasis pedesaan di perkotaan, seperti *urban agricultural* dan masalah membangkitkan sektor manufaktur dan jasa di kawasan pedesaan dan implikasinya terhadap perencanaan keterkaitan desa-kota.

Pelaksanaan pembangunan desa bertujuan untuk meningkatkan taraf hidup masyarakat pedesaan, namun seringkali kebijakan pembangunan yang dilaksanakan belum mencapai sasaran yang tepat dan optimal. Hal ini disebabkan karena kebijakan

yang dilaksanakan pemerintah kurang memihak dan menguntungkan masyarakat desa akibat salah satu sebab yaitu mengalami bias perkotaan (urban bias). Di Indonesia, misalnya terdapat kebijakan pemerintah pada level pemasaran hasil produksi, seperti kebijakan penetapan harga dasar gabah yang merupakan kebijakan lanjutan modernisasi pertanian untuk meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan petani. Namun kebijakan harga dasar gabah ini sesungguhnya tidak lepas dari keinginan pemerintah untuk menambah pendapatan dan belanja negara.

1.4.3 Partisipasi dan Pemberdayaan Masyarakat

Diterapkannya konsep partisipasi dalam pembangunan merupakan satu elemen dasar dalam menunjang keberhasilan program pembangunan desa, dimana partisipasi berfungsi sebagai sarana pemberdayaan agar secara praktis pelaksanaan pembangunan desa berjalan lebih efektif dan efisien. Sejak awal, munculnya pendekatan partisipasi berangkat dari kritik terhadap pendekatan *top down* yang selama ini banyak diterapkan oleh pelaku pembangunan, maka menurut Hasim dan Remiswal (2009 : 23) bahwa istilah partisipasi pada umumnya mengajak masyarakat untuk turut bekerja atau melaksanakan suatu kegiatan yang ditujukan untuk kepentingan masyarakat itu sendiri. Sedangkan sebagai tujuan partisipasi adalah proses mengembangkan dan memperkuat kemampuan masyarakat untuk lebih terlibat dalam proses pembangunan. Partisipasi merupakan bentuk tindakan aktif dan dinamis dari masyarakat untuk memainkan peranannya dalam aktivitas pembangunan desa.

Pemberdayaan adalah sebagai suatu proses untuk mengembangkan, memandirikan, menswadayakan, memperkuat posisi tawar menawar masyarakat lapisan bawah terhadap

kekuatan-kekuatan penekan di segala bidang dan sektor kehidupan (Sutoro Eko, 2002). Konsep pemberdayaan masyarakat dapat dipahami juga dengan (2) dua cara pandang. **Pertama**, pemberdayaan dimaknai dalam konteks menempatkan posisi berdiri masyarakat. Posisi masyarakat bukanlah **obyek** penerima manfaat (*beneficiaries*) yang tergantung pada pemberian dari pihak luar seperti pemerintah, melainkan dalam posisi sebagai **subyek** (agen atau partisipan yang bertindak) yang berbuat secara mandiri. Berbuat secara mandiri bukan berarti lepas dari tanggungjawab negara. Pemberian layanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, transportasi dan seterusnya) kepada masyarakat tentu merupakan tugas (kewajiban) negara secara *given*. Masyarakat yang mandiri sebagai partisipan berarti terbukanya ruang dan kapasitas mengembangkan potensi-kreasi, mengontrol lingkungan dan sumber dayanya sendiri, menyelesaikan masalah secara mandiri, dan ikut menentukan proses politik di ranah negara. Masyarakat ikut berpartisipasi dalam proses pembangunan dan pemerintahan (Sutoro Eko, 2002).

1.4.4 Teori Kekuasaan Di Pedesaan

Berbicara tentang kekuasaan dalam koridor Ilmu-Ilmu Sosial khususnya Ilmu Politik, tidak bisa lepas dari ide dan gagasan pemikiran tokoh klasik *Max Weber* yang mempelajari konsep kekuasaan dalam kaitannya dengan rasionalitas atau kesadaran tentang tindakan seseorang dalam kehidupan masyarakat. Kekuasaan menurut Weber, adalah kemungkinan seseorang dalam relasi sosialnya berada dalam posisi bisa menjalankan apa yang diinginkannya, meskipun akan menghadapi resistensi atau ketahanan (Robert Lawang, 1989). Kemudian, menurut Weber bahwa persaingan antar kelompok sosial timbul dipengaruhi oleh kekuasaan yang akhirnya menimbulkan dominasi suatu kelompok

terhadap kelompok lainnya. Kekuasaan itu bukan semata-mata bersumber dari kekuatan ekonomi atau hubungan pemilikan secara private atas alat produksi sebagaimana yang disinyalir Karl Marx, tapi kekuasaan memiliki beberapa dimensi yang multi kompleks meliputi, kelas, status dan pengorganisasian dalam partai (Zainuddin Maliki, 2016).

Untuk menggambarkan bagaimana struktur elit sebagai suatu kelas yang menguasai kelas atau kelompok lainnya tersebut digunakan Teori Elit yang tidak mungkin lepas dari pemikiran *Gaetano Mosca* dan *Vilfredo Pareto*. Menurut *Pareto*, setiap masyarakat diperintah oleh sekumpulan kecil orang yang memiliki kualitas-kualitas yang diperlukan bagi kehadiran-kehadiran mereka pada kekuasaan politik yang penuh. Mereka yang bisa menjangkau pusat kekuasaan adalah mereka yang terbaik dan mampu menduduki kekuasaan tertinggi dalam masyarakat. *Pareto*, percaya bahwa elit yang ada pada pekerjaan dan lapisan masyarakat yang berbeda itu, pada dasarnya datang dari kelas-kelas yang sama yaitu orang-orang yang kaya juga pandai dan mempunyai kelebihan dari masyarakat kebanyakan. Oleh karena itu, masyarakat akan terdiri dari 2 (dua) kelas yaitu : ***Pertama***, Elit yang terbagi ke dalam elit yang memerintah (Governing Elite) dan Elit yang tidak memerintah (Non Governing Elite) seperti tokoh agama, tokoh pemuda, tuan tanah dan sebagainya, dan, ***Kedua***, adalah lapisan yang lebih rendah yaitu Non-Elite seperti masyarakat pada umumnya, petani dan sebagainya (Sp Parma, 2010).

1.4.5 Kebijakan Pemerintah Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa

Peraturan Menteri Desa Pembangunan daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 menjadi acuan dalam penetapan prioritas penggunaan dana desa yang bersumber dari APBN tahun 2016.

Penjabarannya ke dalam kegiatan prioritas dirumuskan dalam RKP Desa dan APBDesa Tahun 2016 serta disesuaikan dengan kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa yang diatur dalam Peraturan Menteri Desa PDTT Nomor 1 Tahun 2015, yang difokuskan pada pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa. Pemerintah Kabupaten/kota, diharapkan dapat melakukan review dan pengawalan atas RKPDesa dan APBDesa tahun 2016 agar dapat sejalan dengan prioritas penggunaan dana desa yang bersumber dari APBN 2016 untuk disinergikan dengan ADD dan sumber pendapatan desa lainnya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa.

1.4.7 Metode Penelitian

1.4.7.1 Jenis Penelitian

Jenis penelitian ini adalah merupakan penelitian kualitatif yaitu penelitian riset yang bersifat deskriptif dan cenderung menggunakan analisis serta lebih menonjolkan proses dan makna. Tujuan dari metodologi ini ialah pemahaman secara lebih mendalam terhadap suatu permasalahan yang dikaji. Menurut Moleong (2004) penelitian kualitatif adalah suatu penelitian yang bertujuan untuk memahami suatu fenomena dalam konteks social secara alamiah dengan mengedapankan proses interaksi komunikasi yang mendalam antara peneliti dengan fenomena yang diteliti. Secara lebih tegas, *BogdandanBiklen* (1992) menyatakan bahwa penelitian kualitatif adalah suatu prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa ucapan atau tulisan dan perilaku orang-orang yang diamati. (Dalam Basrowi (2008).

1.4.7.2 Lokasi Penelitian

Lokasi dalam penelitian ini adalah di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar. Dipilihnya desa

ini menjadi lokasi penelitian karena memenuhi persyaratan sebagai Tipologi Desa dataran tinggi/pegunungan, pertanian dan tertinggal sesuai dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.

Kemudian berdasarkan PP Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, menyebutkan bahwa untuk Tahun Anggaran 2015 alokasi dana desa dihitung berdasarkan alokasi yang dibagi secara merata kepada setiap desa sebesar 90% dari alokasi dana desa. Pengalokasian anggaran Dana Desa dalam APBN dilakukan secara bertahap, yang dilaksanakan sebagai berikut :

- 1) Tahun Anggaran 2016 paling sedikit sebesar 6% dan
- 2) Tahun Anggaran 2017 paling sedikit sebesar 10% dari anggaran transfer ke daerah. Oleh karena itu, penelitian ini hanya fokus pada dana desa TA 2016 dan 2017.

1.4.7.3 Jenis Data

Menurut Moleong (2004)) menyebutkan bahwa penelitian kualitatif merupakan instrument utama untuk mengumpulkan dan menginterpretasikan data dalam penelitian kualitatif. Teknik pengumpulan data kualitatif yang digunakan dalam penelitian ini yaitu:

1) **Observasi :**

Menurut Basrowi (2008) bila peneliti ingin mengenal dunia sosial, maka peneliti harus memasuki dunia itu, hidup di kalangan manusia, melihat dengan mata kepala sendiri apa yang terjadi, mendengarkan dengan telinga sendiri apa yang dikatakan, dilihat dan didengar apa yang mereka katakan, pikirkan dan rasakan. Hasil pengamatan data

kualitatif diperlukan kategorisasi, deskripsi terhadap fenomena yang diamati dengan cara menyusun secara rinci sehingga data itu menjadi suatu kesatuan yang utuh apa adanya. Dalam hal ini, data observasi tersebut antara lain meliputi mekanisme pengambilan keputusan dalam Musyawarah Desa untuk menetapkan Prioritas Penggunaan Dana Desa sampai pada penyusunan RAB Desa dan Peraturan Desa, orang-orang yang berasal dari utusan atau golongan manasaja yang terlibat dalam proses penetapan prioritas penggunaan dana desa tersebut, dalam bentuk apa tingkat partisipasi masyarakat desa dalam menunjang pelaksanaan prioritas penggunaan dana desa, dan sebagainya.

2) **Wawancara :**

Wawancara adalah teknik pengumpulan data dengan cara mengandalkan dialog, Tanya-jawab dan diskusi antar peneliti dengan subjek penelitian secara sungguh-sungguh dengan menggunakan angket atau pedoman wawancara. Data yang akan dikumpulkan antara lain mengenai lokasi anggaran dana desa pada Tahun Anggaran 2016 dan 2017 sesuai dengan prioritas penggunaan dana desa bidang pemberdayaan masyarakat, realisasi penggunaan dana desa pada tahun yang sama, golongan kelas-kelas social desa yang terlibat dalam proses perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan prioritas penggunaan dana desa, peran pendamping desa dalam pelaksanaan program bidang pemberdayaan masyarakat dan partisipasi masyarakat desa dalam proses kontrol dan penyampaian aspirasi terhadap penggunaan dana desa tersebut.

3) **Dokumentasi**

Dokumentasi adalah teknik pengumpulan data terhadap jenis data dokumen sebagai bentuk data sekunder, yang meliputi naskah berita acara rapat,

keputusan-keputusan Kepala Desa, BPD, Pemerintah Kecamatan, Kabupaten dan Pusat, dokumentasi foto tentang pelaksanaan kegiatan dan program pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa, dan sebagainya.

1.4.7.4 Sumber Data

Sumber data jenis penelitian kualitatif berasal dari subjek penelitian atau yang dikenal dengan informan, yaitu pihak-pihak yang menjadi sasaran penelitian atau sumber data atau informasi yang dapat dipertanggungjawabkan kebenarannya dalam penelitian ini. Sumber data primer, yaitu berasal dari data empirik di lapangan melalui informan penelitian yang berkaitan dengan mekanisme pengambilan keputusan desa tentang penetapan prioritas penggunaan dana desa untuk program pemberdayaan masyarakat dan faktor-faktor yang mempengaruhi dirumuskannya alokasi dana desa tersebut dalam Peraturan Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Tahun-2016-2017. Kemudian data sekunder, berupa data yang diperoleh dari bahan-bahan sekunder, berupa laporan, naskah, peraturan dan kebijakan pemerintah desa terkait dengan alokasi anggaran Dana Desa.

Informan dalam penelitian ini ditetapkan secara *purposive* (secara sengaja berdasarkan kriteria atau alasan/pertimbangan tertentu) yang memahami bagaimana mekanisme penetapan prioritas Penggunaan Dana Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar Tahun Anggaran 2016-2017 sejumlah 5 (lima) orang informan penelitian, yaitu antara lain sebagai berikut :

- 1) Kepala Desa Tanjung Alai (Yulhendri,S.Pd).
- 2) Ketua Badan Permusyawaratan Desa Tanjung Alai (BPD) (Abdul Muluk).
- 3) Tokoh-tokoh Masyarakat Desa Tanjung Alai (Jonisep Hazbari,S.Pd).

- 4) Tenaga Pendamping Desa Tanjung Alai. (Andi Lala,ST).

1.4.7.5 Teknik Analisa Data

Analisa data adalah merupakan proses mencari dan menyusun secara sistematis data yang diperoleh dari hasil wawancara, catatan lapangan, observasi dan dokumentasi dengan cara mengorganisasikan data kedalam kategori-kategori, menjabarkan dalam unit-unit, melakukan sintesa-sintesa, menyusun pola-pola atau tema analisis dan membuat suatu kesimpulan. Dalam hal ini, teknik analisa data yang digunakan mengacu kepada Miles dan Huberman (Sugiyono, 2010) yang mencakup reduksi data, penyajian data, kesimpulan atau verifikasi data. Sesuai dengan kerangka konseptual penelitian ini yang menggunakan Teori Kekuasaan dalam kaitannya dengan terbentuknya suatu Elit Desa dalam Penggunaan Dana Desa sesuai Permendes, PDDT Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa untuk kegiatan Pemberdayaan Masyarakat, maka akan digunakan Model Analisis *Robert Putnam* (2010) yang menjelaskan bahwa untuk memahami Struktur Kekuasaan pada kondisi tertentu (Pemerintahan Desa) misalnya, dan bagaimana suatu keputusan kolektif dalam suatu pemerintahan dilaksanakan secara bersama. Setidaknya ada 3 (tiga) model analisis elit yang dapat digunakan sebagai berikut :

- 1) **Analisis posisional**, yang menempatkan elit berada dalam posisi struktural organisasi, mereka itulah yang paling banyak member andil dalam masyarakat.
- 2) **Analisis Reputasional**, yang memposisikan elit sebagai orang yang mempunyai pengaruh atas keputusan-keputusan organisasi. Meskipun ia tidak berada dalam struktur organisasi tersebut atau berada dalam posisi informal dalam masyarakat.

- 3) *Analisa Keputusan*, yang memposisikan elit sebagai orang yang mempunyai pengaruh dalam organisasi sehingga ide-ide dan gagasan pemikirannya menjadi sumber referensi keputusan organisasi. Dengan kata lain, dalam hal ini elit diartikan sebagai kemampuan untuk mempengaruhi proses pembuatan keputusan kolektif.

GAMBARAN UMUM DESA TANJUNG ALAI KECAMATAN XIII KOTO KAMPAR

2.1 Sejarah Ringkas Desa Tanjung Alai

Desa Tanjung Alai adalah nama suatu wilayah di Kecamatan XIII KotoKampar Kabupaten Kampar, dimana menurut beberapa tokoh masyarakat setempat dikenal karena keberadaan sebuah tanjung yang berada di pertemuan hilir Sungai Gulamo dengan Sungai Kampar. Pada pertemuan hulu sungai Gulamo dengan sungai Kampar tersebut tumbuh sebatang kayu besar yang bernama Kayu Alai, maka dari sinilah Tanjung Alai dijadikan menjadi sebuah nama desa sampai sekarang.

Pada Tahun 1969 Desa Tanjung Alai pertama kali mengadakan pemilihan kepala desa secara langsung, dimana pada pemilihan tersebut dimenangkan oleh bapak Abbas. Hs. Selama 2 (dua) tahun bapak Abbas menjadi kepala desa terjadi konflik internal di Desa Tanjung Alai yang berujung diberhentikannya bapak Abbas Hs menjadi kepala desa Tanjung Alai, yang kemudian dilanjutkan oleh bapak Abu Bakar dengan masa jabatan yang dimulai pada Tahun 1972-1998.

Pada masa kepemimpinan bapak Abbas, Muara Mahat masih termasuk wilayah Administrasi Pemerintahan Desa Tanjung Alai, dengan menunjuk perwakilan sebagai perpanjangan tangan kepala Desa Tanjung Alai. Kemudian Muara Mahat dimekarkan,

maka Muara Mahat menjadi kelurahan yang dipimpin oleh bapak Abbas Gadang. Pada Tahun 1994 desa Tanjung Alai dipindahkan oleh pemerintah karena adanya pembangunan PLTA Koto Panjang. Lokasi pemindahan desa Tanjung Alai tidak terlalu jauh dari lokasi desa Tanjung Alai yang lama, dimanalokasinya masih berada di dalam wilayah adat dan administrasi pemerintahan desa Tanjung Alai sewaktu di kampung lama.

Setelah selama 4 (empat) tahun menempati lokasi pemindahan tepatnya pada Tahun 1998 desa Tanjung Alai kembali melaksanakan pemilihan kepala desa secara langsung. Pada pemilihan kepala desa ini terpilih menjadi kepala desa adalah bapak Azhari.HS dengan masa periode selama 8 (delapan) tahun. Setelah selama 6 (enam) tahun menjadi kepala desa, bapak Azhari.H mengundurkan diri karena kesehatannya tidak mengizinkan. Pada Tahun 2004 bapak Camat XIII Koto Kampar menunjuk bapak Abdul Aziz, Kasi Pemerintahan pada Kantor Camat XIII Koto Kampar menjadi Plt Kepala Desa Tanjung Alai sampai Tahun 2005.

Kemudian pada Tahun 2005 desa Tanjung Alai kembali mengadakan pemilihan Kepala Desa secara langsung, dimana terpilih bapak Usman menjadi kepala desa untuk periode 2005 – 2011. Pada masa beliau desa Tanjung Alai sudah mulai berkembang seperti kondisi sekarang. Perkebunan kelapa sawit dan perkebunan karet sudah berkembang dan menjadi mata pencaharian masyarakat setempat. Dan dilanjutkan oleh bapak Yulhendri Untuk periode 2011 – 2017 sampai sekarang.

2.2 Letak Geografis

Desa Tanjung Alai adalah salah satu desa yang termasuk dalam wilayah Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar. Luas wilayah Desa Tanjung Alai mencapai 19.731 Ha dimana sebagian besar wilayah telah dimanfaatkan untuk kawasan

permukiman dan perkebunan. Tinggi daerah permukiman daratan desa dari permukaan air laut sekitar 85 Meter dengan batas-batas desa sebagai berikut :

- Sebelah utara berbatasan dengan Desa Tanjung Pauh Sumatera Barat.
- Sebelah selatan berbatasan dengan Desa Pulau Gadang.
- Sebelah barat berbatasan dengan Desa Ranah Sungkai.
- Sebelah timur berbatasan dengan PLTA Kot Panjang

Iklim yang berlaku di Desa Tanjung Alai, sebagaimana desa-desa lain di wilayah Indonesia mempunyai iklim tropis yaitu musim kemarau dan penghujan, hal tersebut mempunyai pengaruh langsung terhadap hasil perkebunan yang ada di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar. Dua musim tersebut memang dapat mempengaruhi hasil-hasil pertanian dan perkebunan, sehingga masyarakat harus menyesuaikan dengan musim tersebut agar mendapatkan hasil yang memuaskan. Bagi masyarakat desa Tanjung Alai yang memang sebagian besar mempunyai penghasilan dari berkebun tentunya sudah mengetahui betul tentang musim kemarau dan musim penghujan yang terjadi di daerahnya.

PRIORITAS PENGGUNAAN DANA DESA DI DESA TANJUNG ALAI KECAMATAN XIII KOTO KAMPAR TAHUN 2016-2017

3.1 Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tanjung Alai

Undang-Undang Desa Nomor 6 Tahun 2014 telah menempatkan desa sebagai ujung tombak pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desa diberikan kewenangan dan sumber dana yang memadai agar dapat mengelola potensi yang dimilikinya guna meningkatkan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Prioritas Penggunaan dana desa untuk program dan

kegiatan bidang pemberdayaan masyarakat desa, dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat desa. . Sesuai dengan tipologi desa tanjung alai termasuk dalam tipologi : Desa tertinggal dan/atau sangat tertinggal, mengutamakan kegiatan pemberdayaan masyarakat yang berorientasi pada membuka lapangan kerja dan atau usaha baru, serta bantuan penyiapan infrastruktur bagi terselenggaranya kerja dan usaha warga atau masyarakat baik dari proses produksi sampai pemasaran produk, serta pemenuhan kebutuhan atau akses kehidupan masyarakat desa.

Dana Desa ini adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Dana Desa tersebut direncanakan dan disusun dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) yaitu Rencana Keuangan Tahunan Pemerintah Desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Peraturan Desa adalah peraturan perundang-undangan yang dibuat oleh BPD bersama Kepala Desa. Mekanisme penggunaan dana desa ini adalah dimulai dari penyusunan Raperdes APBDesa oleh Sekretaris Desa, kemudian Kades menyampaikan Raperdes APBDesa kepada Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk dibahas dan disepakati bersama. Setelah itu, Raperdes APBDesa yang telah disepakati disampaikan kepada Bupati/Walikota melalui Camat. Bupati/Walikota menetapkan hasil evaluasi Rancangan APB Desa dan Peraturan Desa berlaku bila Bupati/Walikota memberikan hasil evaluasi. Sebaliknya, bila

Bupati/Walikota menyatakan hasil evaluasi Raperdes APBDesa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan, maka Kades melakukan penyempurnaan. Bupati/Walikota dapat membatalkan Peraturan Desa bila Kades tidak menindaklanjuti hasil evaluasi. Pembatalan Peraturan Desa sekaligus menyatakan berlakunya pagu APBDesa tahun anggaran sebelumnya. Kades memberhentikan pelaksanaan Peraturan Desa tersebut dan selanjutnya Kades bersama BPD mencabut Peraturan Desa dimaksud.

Pengelolaan Dana Desa harus melalui serangkaian proses yang diantaranya adalah perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan guna mewujudkan tata kelola pemerintahan desa yang baik, profesional dan mandiri. Mengacu kepada Permendagri No 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, maka proses penyusunan perencanaan pembangunan desa antara lain sebagai berikut :

1. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) yang didalamnya berisi Visi dan Misi dari Kepala Desa yang dibahas dalam forum Musyawarah Desa. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes) diaplikasikan selama enam tahun selama masa jabatan Kepala Desa.
2. Pemerintah Desa menyusun Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes) yang merupakan penjabaran dari RPJMDes. RKPDDes dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa (Musrenbangdes) untuk jangka waktu 1 (satu) tahun yang kemudian ditetapkan dalam bentuk Peraturan Desa (Perdes).
3. Adalah penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang mengacu pada RKPDDes, kemudian ditetapkan dalam bentuk Peraturan Desa APBDes yang didalamnya terdapat besaran anggaran desa yang bersumber dari dana desa.

4. Selanjutnya untuk menampung dan mengakomodir usulan-usulan dari masyarakat maka dilakukan kegiatan pada forum Musyawarah Rencana Pembangunan Desa (Musrenbangdes). Selain itu dengan adanya forum musrenbang akan mendorong masyarakat untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan anggaran dana desa.

Realisasi penggunaan dana desa ini, harus digunakan atau dialokasikan dengan mempertimbangkan kebutuhan dan kesejahteraan masyarakat desa. Seperti yang termaktub dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Pasal 3 yang menjelaskan bahwa “Dana Desa diprioritaskan untuk membiayai belanja pembangunan dan pemberdayaan masyarakat Desa”. Maka dalam konteks ini, pengalokasian dana desa secara prioritas merupakan indikator utama dalam mewujudkan keberhasilan pengelolaan dana desa. Karena bagaimanapun sebuah anggaran apabila mampu diprioritaskan sesuai ketentuan maka hasil yang dirasakan oleh masyarakat desa akan maksimal pula. Lebih lanjut dijelaskan dalam Pasal 8 Peraturan Menteri Desa, PDT dan Transmigrasi Nomor 21 Tahun 2015 bahwa prioritas penggunaan dana desa untuk program dan kegiatan bidang Pemberdayaan Masyarakat Desa, dialokasikan untuk mendanai kegiatan yang bertujuan untuk meningkatkan kapasitas warga atau masyarakat desa dalam pengembangan wirausaha, peningkatan pendapatan, serta perluasan skala ekonomi individu warga atau kelompok masyarakat dan desa, antara lain berupa :

1. Peningkatan investasi ekonomi desa melalui pengadaan, pengembangan atau bantuan alat-alat produksi, permodalan dan peningkatan kapasitas mnelalui pelatihan dan permagangan.
2. Dukungan kegiatan ekonomi, baik yang dikembangkan oleh BUM Desa atau BUM Desa Bersama, maupun oleh kelompok dan atau lembaga ekonomi masyarakat desa lainnya.

3. Bantuan peningkatan kapasitas untuk program dan kegiatan ketahanan pangan desa.
4. Pengorganisasian masyarakat, fasilitasi dan pelatihan paralegal dan bantuan hukum masyarakat desa, termasuk pembentukan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) dan pengembangan kapasitas ruang belajar masyarakat di desa (Community Center).
5. Promosi dan edukasi kesehatan masyarakat serta gerakan hidup bersih dan sehat, termasuk peningkatan kapasitas pengelolaan Posyandu, Poskesdes, Polindes dan ketersediaan atau keberfungsian tenaga medis/swamedikasi di Desa.
6. Dukungan terhadap kegiatan pengelolaan Hutan/PantaiDesa dan Hutan/Pantai Kemasyarakatan.
7. Peningkatan kapasitas kelompok masyarakat untuk energi terbarukan dan pelestarian lingkungan hidup dan/atau.
8. Bidang kegiatan pemberdayaan ekonomi lainnya yang sesuai dengan analisa kebutuhan desa dan telah ditetapkan dalam Musyawarah Desa.

Untuk mengetahui secara jelas bagaimana mekanisme penyusunan perencanaan dan penganggaran dana desa yang dialokasikan pada Tahun Anggaran 2016-2017 di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar dapat dilihat terlebih dahulu alokasi dana desa yang telah ditetapkan dan direalisasikan dalam pelaksanaan pembangunan desa dalam tahun tersebut dalam APBDes. Untuk tahun Tahun Anggaran 2016 tercatat Rp 615,772,000,- dan meningkat pada Tahun 2017 yaitu sebesar Rp 782.920.000,- Kemudian, terlihat jelas perbedaan yang nyata antara APBDes Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar pada TA 2016 tidak mengalokasikan dana desa untuk program pemberdayaan

masyarakat, sedangkan untuk TA 2017 terdapat sejumlah Rp 63,000,000,- diperuntukkan bagi kegiatan bantuan insentif Guru PAUD berupa pembayaran jasa upah tenaga kerja.

3.3 Faktor yang mempengaruhi Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa

Penyelenggaraan pemerintahan desa di Indonesia dewasa ini, masih sarat akan kepentingan dan manipulasi oleh sekelompok elit tertentu yang dengan kekuasaannya menempatkan masyarakat sebagai objek dari kebijakan. Kekuasaan yang berada pada tangan elit ini melahirkan dominasi dengan bentuk-bentuk relasi sosial seperti eksploitasi, manipulasi, kooptasi, partisipasi semu dan sebagainya. Oleh karena itu, masyarakat akan terdiri dari 2 (dua) kelas yaitu :

Pertama, Elit yang terbagi ke dalam elit yang memerintah (Governing Elite) dan Elit yang tidak memerintah (Non Governing Elite) seperti tokoh agama, tokoh pemuda, tuan tanah dan sebagainya

Kedua, adalah lapisan yang lebih rendah yaitu Non-Elite seperti masyarakat pada umumnya, petani dan sebagainya (SV Parma, 2010).

Dalam proses interaksi atau relasi sosial antar kelompok politik tersebut, antara elit penguasa dan massa (rakyat), selain keberadaan penguasa (elit politik, elit agama, elit sosial) yang juga difahami dengan kekuasaan massa, merupakan elemen penting yang ikut menentukan perilaku politik elit maupun masyarakat. Dengan adanya dominasi dan subordinasi sistem oleh supra sistem dalam sebuah organisasi pemerintahan, maka partisipasi masyarakat yang kemudian muncul dalam proses dialektika antara pemerintah dan masyarakat akan menjadi semu. Artinya bahwa partisipasi masyarakat terjadi karena adanya tekanan dari supra sistem yang berkuasa. Dengan demikian, dalam proses

pembuatan keputusan di desa, berada di antara perumusan kebijakan dan implementasi. Akan tetapi kedua hal tersebut saling terkait satu sama lain. Keputusan mempengaruhi implementasi dan implementasi tahap awal akan mempengaruhi tahap pembuatan keputusan selanjutnya yang pada gilirannya akan mempengaruhi implementasi berikutnya.

Sebagaimana yang dijelaskan secara teoritik dalam perspektif teori elit tersebut, maka begitu pula yang terjadi dalam pengelolaan penggunaan dana desa di Indonesia dewasa ini, termasuk yang terjadi di Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar Kabupaten Kampar. Bukti untuk memperkuat fenomena tersebut, sebagai contoh dapat dilihat data bahwa, pada tahun 2016 Dana Desa yang digelontorkan Pemerintah Indonesia sekitar Rp47 triliun. Namun dalam praktiknya, muncul fenomena elit lokal yang mengkooptasi anggaran untuk kepentingan pribadi, terutama elit lokal di tingkat desa. Terbukti selama tahun 2016, dana desa masuk dalam lima besar sektor yang rawan untuk dikorupsi. Ada sekitar 62 kasus korupsi di pemerintahan desa yang melibatkan 61 kepala desa dengan nilai kerugian negara sebesar Rp10,4 miliar. Meskipun nilai kerugian negara cenderung kecil dibandingkan anggaran yang diberikan oleh pemerintah, akan tetapi hal itu menjadi sinyal bahwa korupsi sudah semakin meluas hingga tingkat desa. (Antara, Kamis (10/8/2017).

Kenyataan ini menunjukkan bahwa masalah korupsi yang selama ini kerap dipandang sebagai isu elitis, kini telah menjadi bagian dari realitas di masyarakat tingkat desa. Dengan anggaran yang cukup besar, dana desa rawan dimanipulasi oleh elit lokal. Ironisnya, praktik korupsi yang terjadi berlindung di balik konsep partisipasi semu yang dapat dilakukan oleh masyarakat desa. Mengapa hal ini terjadi? Apa faktor-faktor penyebabnya? Maka jawabannya

adalah sangat besarnya kekuasaan yang dimiliki oleh Kepala Desa dalam pelaksanaan pembangunan desa.

Hal ini disebabkan, karena kebanyakan desa-desa di Indonesia masyarakatnya masih bercorak paternalistik. Seorang kepala desa, mempunyai kekuasaan dan wewenang yang besar untuk mengatur rakyatnya. Kepala desa adalah patron bagi masyarakat desa. Ada beberapa faktor yang menyebabkan peran kepala desa demikian besar, yaitu *Pertama*, kepala desa di kebanyakan desa mempunyai wewenang yang betul-betul nyata. Mereka bagaikan raja-raja kecil di desanya. Hal itu ditambah sikap masyarakat yang bersifat paternalistik. *Kedua*, kepala desa mempunyai posisi yang kuat sebagai wakil pemerintah di desa. Hal ini karena bupatilah yang membuat keputusan akhir dan memberi surat pengangkatannya, meskipun kepala desa dipilih oleh rakyat secara langsung.

Kesimpulan

Kesimpulan yang dapat dirumuskan dalam penelitian ini antara lain adalah sebagai berikut:

1. Menurut informasi dari Kepala Desa Tanjung Alai, bahwa kegiatan dan program pemberdayaan masyarakat desa tidak ada dianggarkan dari dana desa untuk Tahun 2016, namun kegiatan pemberdayaan tersebut dialokasikan dari sumber dana yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD). Jumlah dana yang dialokasikan untuk program pemberdayaan masyarakat tersebut meningkat dari Rp 63,000,000,- menjadi Rp 89,816,000,- setelah dilakukan revisi atau perubahan anggaran dalam APBDes Desa Tanjung Alai. Namun dari jumlah tersebut jika dibandingkan dengan total anggaran dana pembangunan desa yang direalisasikan dalam TA 2017 mencapai Rp 1,199,200,000,- maka dapat dikatakan porsi dana untuk program

pemberdayaan masyarakat yang hanya mencapai sekitar 8% - 10% bukan merupakan prioritas sebagaimana yang diharapkan menurut ketentuan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

2. Data yang tersedia untuk TA 2017 menunjukkan bahwa Sekretaris Desa Tanjung Alai Kecamatan XIII Koto Kampar sesuai dengan Tugas Pokok dan Fungsinya (Tupoksi) telah melakukan penyusunan rencana pembangunan desa dengan menyusun Rincian Anggaran Biaya (RAB) Pembangunan Desa TA 2017. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Anggaran Biaya (RAB) menunjukkan bahwa alokasi anggaran dana pembangunan desa untuk kegiatan program pemberdayaan masyarakat desa lebih mengarah kepada pemberdayaan kelembagaan desa, seperti pemerintah desa sendiri, LPM, Tokoh Adat dan Ninik Mamak dan Tokoh Agama setempat yang dapat dikatakan memiliki hubungan kedekatan dengan pemerintah desa yang berkuasa. Sedangkan alokasi dana program pemberdayaan masyarakat untuk pengembangan kewirausahaan, peningkatan pendapatan dan perluasan skala ekonomi masyarakat ternyata masih belum tersentuh dengan anggaran dana yang tersedia dan terbatas.
3. Dari delapan (8) jenis/item atau jenis program kegiatan Pemberdayaan Masyarakat yang dianjurkan dan ditetapkan oleh pemerintah, maka hanya 3 (tiga) komponen saja yang terpenuhi yaitu jenis program (4) bidang pelatihan para legal, program (5) Edukasi Kesehatan Masyarakat, dan program (8) Bidang Pemberdayaan Kelompok/Kelembagaan Masyarakat sesuai dengan yang ditetapkan

Pemerintah Desa Tanjung Alai dalam kesepakatan Musrenbangdes. Sementara itu, program pemberdayaan masyarakat yang langsung memenuhi kebutuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat, baik secara individu maupun kelompok (Jenis Program ke-1,2,3,6,7) ternyata belum dapat dilaksanakan.

4. Terdapat banyak faktor-faktor yang mempengaruhi dalam proses pengambilan keputusan, perumusan kebijakan desa melalui Peraturan Desa untuk menetapkan APBDes yang berisi prioritas dana desa untuk program pembangunan desa, ternyata disebabkan oleh beberapa faktor antara lain : 1) Faktor dominasi elit desa dalam penetapan alokasi anggaran pembangunan desa dan program pemberdayaan masyarakat desa, 2) Faktor keterbatasan anggaran dana pembangunan desa yang hanya bergantung kepada anggaran dana bantuan pemerintah pusat dan pemerintah daerah, 3) Faktor minimnya partisipasi masyarakat desa dalam menentukan kebijakan dan ikut terlibat dalam perencanaan dan penyusunan pembangunan desa dalam kegiatan Musrenbangdes, 4) Faktor aksesibilitas desa yang relatif sulit dijangkau sehingga biaya pembangunan desa relatif mahal dan 5) faktor lemahnya kelembagaan desa, antara lain kelembagaan masyarakat desa, seperti SDM masyarakat desa dan aparat desa, kelembagaan kemasyarakatan desa seperti LPM, BPD dan kelembagaan adat dan keagamaan di Desa Tanjung Alai.

DAFTAR PUSTAKA

Buku :

Adisasmita R. 2006, *Membangun Desa Partisipatif*. Penerbit, Graha Ilmu. Yogyakarta

Basrowi, Drs, MPd dan Suwandi, Drs, MSi, 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*. Penerbit, Rineka Cipta, Jakarta.

Burhan, Bungin, 2015. *Penelitian Kualitatif*. Penerbit, Prenada Media Group, Jakarta.

Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, 2016. *Pokok-Pokok Kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016*, Diterbitkan oleh Direktorat Jenderal Pembangunan Dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, Kemendes-PDPT, RI, Jakarta.

Robert Lawang, 1989. *Teori Sosiologi Klasik dan Kontemporer, Jilid I dan II*, Penerbit, Gramedia, Jakarta.

Moeleong, Lexy, J., 2006. *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Penerbit, Rosda Karya, Bandung.

Syarifuddin, 2010. Dalam Abdul Halim dan Ibnu Mujib, 2009. *Problematika dan Perimbangan Keuangan Pemerintahan Pusat-Daerah*, Penerbit, Sekolah Pasca Sasjana UGM, Yogyakarta.

Sugiyono, 2008. *Memahami Penelitian Kualitatif*, Penerbit, Alfabeta, Bandung.

Sutoro, Eko, 2002. *Pemberdayaan Masyarakat Desa*. Materi Diklat Pemberdayaan Masyarakat Desa,

Diselenggarakan oleh Badan Diklat Provinsi Kalimantan Timur, Samarinda.

Suharto, Edi, 2005. *Membangun Masyarakat, Memberdayakan Rakyat*, Bandung, Rafika Adhitama, Pedoman Resmi Petunjuk Pelaksanaan Dana Desa.

Surbakti, Ramlan, 1999. *Memahami Ilmu Politik*. Gramedia Widiasarana, Jakarta.

Sedarmayanti Hj. (2007). *Good Governnance Kepemerintahan Yang Baik dan Good Coorparate Governance Tata Kelola Perusahaan yang Baik*. Bandung : Penerbit Mandar Maju.

Usman, Sunyoto, 2015. *Esei-Esei Sosiologi Perubahan Sosial*, Penerbit, Pustaka Pelajar, Yogyakarta.

Hariyanto, 2015. *Kekuasaan Elit; Suatu Bahasan Pengantar*. PLC - FISIPOL UGM: Yogyakarta