

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Konteks Penelitian

Pembangunan ekonomi Nasional selama orde baru yang lebih terfokus pada pertumbuhan, ternyata tidak membuat banyak daerah di tanah air berkembang dengan baik. Tahapan pembangunan dalam peningkatan kemakmuran merupakan hasil pembangunan 30 tahun lamanya hanya lebih terfokus pada tingkatan pusat. Berikut pada tingkatan nasional, krisis laju pertumbuhan ekonomi sebelumnya rata-rata per tahun sangat tinggi pada tingkat pendapatan perkapita naik setiap tahunnya. Adapun kesenjangan pembangunan ekonomi pada tingkatan daerah/provinsi semakin membesar.

Masalah kesenjangan diatas disebabkan antara lain karena selama orde baru, berdasarkan kebijakan Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah, Pemerintah Pusat menguasai dan mengontrol hampir semua sumber pendapatan daerah yang ditetapkan sebagai penerimaan negara dan sumber daya alam yang menjadi sumber pendapatan. Demikian hal ini berakibat banyak daerah yang kurang menikmati kekayaan sumber daya alam secara proporsional dan hasil yang diterima daerah lebih rendah dari potensi ekonomi yang dimilikinya, sehingga sebagian daerah menuntut diadakannya perubahan yang fundamental terhadap peraturan yang ada dan hal ini berjalan seiring dengan terjadinya reformasi disegala bidang di Indonesia.

Sejalan dengan tuntutan reformasi, Pemerintah atas dorongan publik melakukan perubahan dalam mewujudkan otonomi daerah yang luas, nyata dan

bertanggungjawab dengan menetapkan kebijakan Undang-Undang yang baru yaitu Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Secara umum misi yang terkandung dalam kedua Undang-Undang tersebut adalah keinginan untuk meningkatkan pelayanan umum dan kesejahteraan masyarakat daerah, efisiensi dan efektifitas pengelolaan sumber daya daerah dan pelibatan masyarakat dalam proses pembangunan daerah. Dengan adanya kebijakan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tersebut diharapkan akan membawa perubahan yang mendasar pada proses pengambilan keputusan/kebijakan dan manajemen pembangunan di daerah. Perubahan ini tentunya menuntut peran yang cepat dan dinamis dari eksekutif dan legislatif daerah untuk menjamin terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang dapat meningkatkan efisiensi dan efektifitas pelayanan umum, pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat dengan memperhatikan transparansi dan akuntabilitas.

Prinsip otonomi mewajibkan daerah yang bersangkutan mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri, baik untuk urusan Pemerintahan maupun pembangunan daerah. Otonomi daerah tentunya memerlukan dana yang seharusnya disediakan oleh daerah sendiri dengan menggali potensi ekonomi daerahnya, sehingga kemampuan daerah menjadi prasarat penting dalam pelaksanaan otonomi daerah tersebut.

Pemberian kewenangan Pemerintah Daerah yang dilimpahkan oleh Pemerintah pusat maka peranan keuangan daerah semakin penting. Dilihat dari sisi

pembiayaan pembangunan, Pemerintah Daerah tentunya dituntut untuk dapat lebih aktif dalam memobilisasi sumber dananya sendiri serta mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan lainnya, disamping mengelola dana yang diterima dari pusat secara efisien. Jadi hal mendasar yang dituntut dalam pelaksanaan anggaran dana desa adalah kemandirian daerah, yaitu mandiri dalam arti mampu memanfaatkan pengelolaan dana desa dalam upaya pemberdayaan masyarakat yang kemudian sudah jelas pada Peraturan Bupati Pohuwato Nomor 46 Tahun 2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa Pasal 3 ayat (1) Keuangan desa dikelola berdasarkan asas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran selanjutnya sudah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193/PMK.07/2018 Tentang Pengelolaan Dana Desa.

Awal keuangan desa sudah diatur dalam peraturan Menteri dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa dengan tujuan untuk memudahkan dalam pelaksanaan pengelolaan keuangan desa, sehingga tidak menimbulkan multitafsir dalam penerapannya. Demikian desa dapat mewujudkan pengelolaan keuangan desa secara efektif dan efisien. Dalam mewujudkan pemerintah desa yang baik, maka tiga pilar paling utama dilakaukan yakni pengelolaan secara transparan, akuntabilitas, dan partisipatif. Oleh karenanya proses dan mekanisme penyusunan APBDes yang diatur dalam Peraturan Menteri dalam Negeri menjelaskan siapa yang bertanggungjawab. Sudah jelas melalui peraturan dalam Negeri pengelolaan keuangan desa dilaksanakan oleh kepala Desa yang memiliki kekuasaan penuh dalam pengelolaan keuangan desa yang diabntu oleh Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD) guna untuk mencapai

pengelolaan keuangan desa yang bertanggungjawab sehingga dapat berguna bagi masyarakat itu sendiri.

Pembangunan desa merupakan salah satu urusan yang menjadi kewenangan desa. Sebagai implikasi dari penyelenggaraan pembangunan tersebut tentu akan membutuhkan pembiayaan atau sumber-sumber pembiayaan desa. Salah satu sumber penerimaan desa yaitu dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota yang dalam pembagiannya untuk setiap desa dibagikan secara proporsional yaitu paling sedikit 10% yang disebut dengan alokasi dana desa. Selanjutnya, anggaran alokasi dana desa tersebut akan digunakan sebagai penunjang kegiatan otonomi desa agar dapat maksimal dalam memberikan pelayanan kepada masyarakat, pembangunan serta pemberdayaan masyarakat ditingkat pedesaan. Oleh karena itu jika anggaran tersebut dikelola dengan baik maka pemberdayaan masyarakat desa dalam berbagai bidang dapat diwujudkan.

Desa sebagai pemerintahan yang langsung berkontak dengan masyarakat menjadi fokus utama dalam pembangunan pemerintah. Desa merupakan pemerintahan terkecil yang berada dalam sebuah wilayah yang mendukung pembangunan terutama dalam penanggulangan kemiskinan. Pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana desa diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/ bahan lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dicmasyarakat desa setempat. Pengelolaan Dana desa juga tidak lepas dari *value* yang dibangun atas dasar nilai-nilai budaya yang dianutnya.

Menurut Koentjaraningrat (1994) dalam Rengkung J. & dkk (2012:35), kebudayaan adalah seluruh serta gagasan, tindakan dan hasil karya manusia dalam

kehidupan bermasyarakat dijadikan milik diri manusia dengan belajar. Tindakan manusia adalah kebudayaan menurut Greetz (1974) adalah sebuah fenomena psikologis, suatu sifat dari pikiran, kepribadian serta struktur kognitif orang.

Hasil penelitian Mustanir (2016: 233-236), menunjukkan bahwa beberapa indikator dengan judul implementasi kebijakan dana desa dan partisipasi masyarakat dalam pembangunan di desa Teteji Kecamatan Tellu Limpo Kabupaten Sidenreng Rappang yakni pertama indikator imlementasi kebijakan dana desa yaitu 69,78%, partisipasi masyarakat yaitu 68,4%, dan indikator peningkatan pembangunan yaitu 71,4% dengan kategori baik, sehingga bisa disimpulkan bahwa partisipasi masyarakat masih kurang.

Adapun penelitian yang dilakukan oleh Mahyanai (2017: 136-139) berdasarkan hasil pengujian empiris dan pembahasan disimpulkan bahwa kompetensi sumber daya manusia berpengaruh positif pada akuntabilitas pengelolaan Dana desa dalam konteks budaya THK (*Tri Hita Karana*).

Adanya budaya lokal pada suatu daerah, terdapat nilai-nilai luhur yang sebenarnya telah dipraktekkan dimasa lampau oleh organisasi masyarakat dalam pengelolaan dan kepemimpinan organisasi masyarakatsebelum tersentuh oleh budaya dari luar. Kita ketahui bersama bahwa Indonesia memiliki beraneka ragam suku bangsa dan setiap wilayah memiliki ciri khas dan nilai budaya yang berbeda, salah satunya adalah nilai budaya lokal *huyula*. *Huyula* merupakan suatu sistem gotong royong atau tolong menolong antara anggota masyarakat untuk memenuhi kebutuhan dan kepentingan bersama yang didasarkan pada solidaritas sosial.

Huyula sebagai salah satu bentuk kearifan lokal di Gorontalo yang merupakan nilai-nilai yang terdapat dimasyarakat yang melandasi sistem gotong royong.

Budaya *Huyula* masyarakat Gorontalo, penerapannya dapat dilihat dalam beberapa jenis, yaitu: 1) *Ambu* merupakan kegiatan tolong menolong untuk kepentingan bersama atau lebih dikenal dengan istilah kerja bakti, misalnya pembuatan jalan desa, tanggul desa, jembatan dan sebagainya. Selain itu, *ambu* merupakan salah satu cara yang digunakan oleh masyarakat untuk menyelesaikan permasalahan di masyarakat seperti perkelahian antara warga; 2) *Hileiya* adalah merupakan kegiatan tolong menolong secara spontan yang dianggap kewajiban sebagai anggota masyarakat, misalnya pertolongan yang diberikan pada keluarga yang mengalami keduakaan dan musibah lainnya; 3) *Ti'ayo* adalah kegiatan tolong menolong antara sekelompok orang untuk mengerjakan pekerjaan seseorang, contohnya kegiatan pertanian, kegiatan membangun rumah, kegiatan membangun *bantayo* (tenda) untuk pesta perkawinan. (Yunus: 2013.69).

Salah satu nilai-nilai yang terkandung dalam budaya lokal huyula dalam kehidupan masyarakat terutama dalam pengelolaan Dana desa di Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato, penerapan nilai budaya lokal *Ambu* memiliki prinsip antara yaitu Nilai kerjasama, kebersamaan, tanggungjawab, musyawarah, persatuan, dan peduli. Maka dalam penelitian ini dilihat penerapan pengelolaan Dana desa berdasarkan kelima nilai budaya lokal huyula di Kecamatan lemito. Adapun maksud kegiatan tolong menolong untuk kepentingan bersama, misalnya pembuatan jalan desa, tanggul desa, dan jembatan. Selain itu, *Ambu* juga digunakan untuk menyelesaikan permasalahan di masyarakat seperti tauran antara kelompok pemuda.

Observasi awal yang dilakukan yakni melihat kondisi pemerintah di Kecamatan Lemito dalam perspektif kebijakan:

- a) Aspek transparansi, pemerintah sudah transparan secara administrasi dengan melakukan pemasangan baliho anggaran didepan Kantor desa, tetapi dalam aspek pelaksanaan belum transparan kepada masyarakat.
- b) Aspek akuntabilitas, sudah dilakukan oleh Pemerintah Desa namun belum melibatkan masyarakat.
- c) Aspek partisipatif, dimana hanya sebagian desa yang masyarakatnya ikut terlibat dalam memberikan partisipasi kegiatan pembangunan desa.
- d) Secara administrasi pemerintah desa sudah baik dalam pengelolaan Dana desa, dimana mereka selalu tepat waktu dalam memberikan laporan pertanggungjawaban dikarenakan mendapat penekanan dari pemerintah kecamatan dan pemerintah daerah.
- e) Aspek disiplin, sudah sesuai dengan yang diharapkan karena ada pendamping desa dari pemerintah kecamatan yang selalu ikut terlibat dalam setiap kegiatan pembangunan desa.

Adapun dalam perspektif budaya bahwa nilai-nilai budaya lokal huyula yang seiring berjalannya waktu semakin berkurang bahkan hilang dikarenakan kesadaran masyarakat yang kurang pentingnya menjaga nilai-nilai budaya tersebut seperti:

1. Kerjasama, semakin runtuhnya kerjasama antar sesama masyarakat yang dahulunya saling membantu khususnya bidang pembangunan desa dan juga dibidang pertanian dimana sekarang sudah tidak ada lagi yang namanya *ti'ayo* (gotong royong), karena semuanya sudah menggunakan uang atau sewa.

2. Kebersamaan, hal demikian tetap terjaga dikalangan masyarakat kecamatan lemito seperti dalam memperingati hari-hari besar baik hari besar Islam, kemerdekaan, tetapi dalam pengelolaan Dana desa kolaborasi antar pemerintah baik itu pemerintah kecamatan, pemerintah desa dan masyarakat masih kurang.
3. Tanggungjawab, kurangnya rasa memiliki masyarakat terhadap nilai-nilai budaya lokal yang ada dan juga pemerintah tidak memperhatikan hal demikian untuk dipertahankan dengan memanfaatkan Dana desa melalui program-program pemberdayaan masyarakat demi untuk mempertahankan nilai-nilai budaya yang sudah ada.
4. Musyawarah, masih banyaknya masyarakat yang belum ikut terlibat dalam pembahasan program pembangunan desa yang didalamnya adalah kaum muda, kaum tua, tokoh adat, tokoh agama, tokoh wanita dan tokoh budaya. Parahnya fenomena yang sering terjadi disetiap desa di Kecamatan Lemito dalam hal musyawarah pembahasan perencanaan pembangunan desa itu lebih dominan orang-orang tua yang sudah tidak bisa lagi memberikan saran ataupun sanggahan, sementara dalam pembahasan program desa itu membutuhkan pemikiran yang jernih dan waktu yang cukup lama sehingga bisa menghasilkan program untuk masyarakat itu sendiri dan bisa membantu pemerintah desa dalam merumuskan program desa.
5. Persatuan masyarakat kecamatan lemito masih tetap terjaga meskipun berbeda ras, keyakinan, adat istiadat dan budaya, tetapi persatuan dalam mengawasi pemerintah desa dalam pengelolaan Dana desa masih kurang.

6. Peduli, sikap peduli masyarakat masih kurang terutama dalam hal membangun desa apalagi dalam pembahasan pengelolaan Dana desa.

Memahami apa yang sudah dijelaskan terkait dengan maksud daripada nilai budaya lokal *huyula* yang sudah menjadi kepercayaan masyarakat Gorontalo khususnya masyarakat Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato, maka perlu adanya kolaborasi antara pemerintah baik pemerintah daerah, pemerintah kecamatan bahkan sampai pada Pemerintah desa dengan masyarakat dalam pemanfaatan pengelolaan dana desa sehingga bisa menjadi lebih baik untuk menjaga dan mengembangkan budaya lokal masyarakat.

Pemerintah desa sudah diberikan amanah dalam mengelolah Dana desa berdasarkan kebutuhan masyarakat, kemudian memberikan pertanggungjawaban dalam pengelolaan Dana desa pada masyarakat khususnya, sehingga lebih jelas lagi bagi masyarakat terkait dengan Dana desa. Dalam pengelolaan Dana desa terdapat jumlah anggaran Dana desa dan realisasi yang dilakukan oleh delapan desa yang berada di Kecamatan lemito kabupaten pohuwato, seperti pengelolaan Dana desa yang berada pada tabel 1.1 sebagai berikut:

Tabel 1.1
Jumlah Dana Desa Di Kecamatan Lemito

No.	Desa	2017		2018		2019	
		Jumlah (Rp)	Realisasi (Rp)	Jumlah (Rp)	Realisasi (Rp)	Jumlah (Rp)	Realisasi (Rp)
1	Babalonge	664.765.500	620.905.500	802.256.754	762.070.662	770.488.052	770.488.052
2	Lomuli	812.204.159	745.004.159	769.531.559	521.650.575	872.926.055	872.926.055
3	Kenari	710.845.326	676.245.326	741.094.830	445.226.450	831.967.000	831.967.000
4	Lemito Utara	794.218.158	746.718.158	924.722.500	924.722.500	722.270.230	722.270.230
5	Lemito Induk	839.022.834	827.253.964	773.129.784	773.129.784	745.724.702	745.724.702
6	Woggarasi Barat	810.603.644	667.500.000	1.023.363.000	1.023.636.000	683.416.337	683.416.337
7	Woggarasi Tengah	7630.46.412	749.216.500	952.801.912	952.801.912	1.159.515.789	1.159.515.789
8	Suka Damai	789.987.207	709.987.207	679.164.207	678.767.257	612.646.000	612.646.000
	Total (Rp)	6.184.693.240	5.742.830.814	6.666.337.546	6.082.005.140	6.398.954.165	6.398.954.165

Sumber Data: Kecamatan Lemito, 2019

Data yang ada menunjukkan bahwa pengelolaan keuangan desa di Kecamatan Lemito mengalami peningkatan dari tahun 2017 sampai pada tahun 2019 yang mengakibatkan pengelolaan keuangan Dana desa lebih efektif. Pada tahun 2017 anggaran Dana desa yang diperoleh pemerintah desa di kecamatan Lemito Rp. 6.184.693.240 dan direalisasikan hanya mencapai Rp. 5.742.830.814, berikut pada tahun 2018 anggaran Dana desa yang diperoleh berjumlah Rp. 6.666.337.546 yang kemudian direalisasikan mencapai Rp. 6.082.005.140, sehingga masih dikatakan belum efektif karena belum mencapai anggaran yang diberikan. Tetapi, pada tahun 2019 anggaran Rp. 6.398.954.165 direalisasikan oleh pemerintah desa di Kecamatan Lemito dari delapan Desa yang ada sesuai dengan apa anggaran yang diperoleh yakni jumlah realisasi Rp. 6.398.954.165 dan mengakibatkan pengelolaan Dana des yang efektif.

Kita melihat berdasarkan data yang ada bahwa penggunaan Dana desa pada masing-masing desa sudah ada penganggaran yang kemudian direalisasikan dalam bentuk program desa itu sendiri berdasarkan kebutuhan masyarakat. Adapun tujuan dari pemberian Dana desa adalah untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan masyarakat, dan pelaksanaan pemberdayaan masyarakat desa. Sehingga, untuk melihat penerapan nilai-nilai budaya lokal yang ada pada masyarakat desa di Kecamatan Lemito dalam pelaksanaan pembangunan desa dimana peran aktif masyarakat yang diperlukan agar pelaksanaan pembangua sesuai dengan yang diharapkan sehingga dapat dilihat pada penerapan nilai kerjasama antara pemerintah dengan masyarakat dalam hal perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa, berikut dapat dilihat dari nilai musyawarah dimana BPD yang dipasilitasi oleh pemerintah melakukan tahapan musyawarah dengan masyarakat desa terkait dengan pengelolaan Dana desa, dan penerapan persatuan dan peduli masyarakat membantu dalam pengelolaan Dana desa dimana masyarakat menyatukan pendapat pada saat musyawarah terkait dengan program pembangunan desa dan peduli dengan semua fasilitas yang sudah dibangun oleh pemerintah untuk kepentingan masyarakat desa.

Adapun data pengelolaan Dana desa dalam pembangunan desa di Kecamatan Lemito bisa dilihat pada tabel 1.2 sebagai berikut:

Tabel 1.2
Pengelolaan Anggaran Dana Desa
Pada Bidang Pembangunan Desa Kecamatan Lemito

Tahun Anggaran	Penganggaran	Realisasi
2017	2.342.641.950	2.341.857.384
2018	4.080.171.782	3.762.509.162
2019	4.664.198.850	4.664.198.850

Sumber Data: Kecamatan Lemito Tahun 2019

Berdasarkan data pengelolaan Dana desa dalam hal pembangunan desa yang ada di kecamatan lemito pada tahun 2017 penganggaran pembangunan desa Rp. 2.342.641.950 dan realisasi mencapai Rp. 2.341.857.384 sementara pada tahun 2018 jumlah penganggaran Rp. 4.080.171.782 dan direalisasikan hanya mencapai Rp. 3.762.509.162, selanjutnya pada tahun 2019 jumlah penganggaran Rp. 4.664.198.850 dan jumlah realisasi mencapai target penganggaran. Berdasarkan data yang diperoleh dalam pembangunan desa yang ada di Kecamatan Lemito menunjukkan bahwa dalam pengelolaan Dana desa belum efektif dimana data menunjukkan pengelolaan Dana desa dari tahun 2017 sampai pada tahun 2018 belum efektif dikarenakan realisasi anggaran belum tercapai, akan tetapi pada tahun 2019 sudah mengalami peningkatan sehingga bisa dikatakan pengelolaan Dana desa dalam pembagunan sudah efektif.

Berdasarkan data yang ada pengelolaan dana desa perlu adanya peran aktif masyarakat dan sangat membutuhkan dukungan dari stakeholder ditingkatan Kecamatan, pedesaan, kelompok pemuda, lembaga perwakilan desa, kelompok ibu-ibu produktif, karang taruna serta pihak yang berkompeten lainnya.

Tabel 1.3
Pengelolaan Anggaran Dana Desa
Pada Pemberdayaan Masyarakat Kecamatan Lemito

Tahun Anggaran	Penganggaran	Realisasi
2017	3.842.051.290	3.400.973.430
2018	2.586.165.764	2.319.495.978
2019	1.734.755.315	1.734.755.315

Sumber Data: Kecamatan Lemito Tahun 2019

Data pengelolaan Dana desa dalam bidang pemberdayaan masyarakat desa di Kecamatan Lemito pada tahun 2017 jumlah anggaran pemberdayaan dengan jumlah Rp. 3.842.051.290 dan realisasi mencapai Rp. 3.400.973.430 selanjutnya pada tahun 2018 jumlah anggaran pemberdayaan berjumlah Rp. 2.586.165.764 dan direalisasikan hanya mencapai Rp. 2.319.495.978, kemudian pada tahun 2019 jumlah anggaran pada bidang pemberdayaan berjumlah Rp. 1.734.755.315 dan jumlah realisasi mencapai target penganggaran. Berdasarkan data yang ada pada tahun 2019 mengalami pengelolaan Dana desa yang efektif dimana realisasi anggaran sesuai dengan anggaran yang diperoleh.

Berdasarkan masalah yang ada maka peneliti tertarik dengan mengangkat tema ***“Implementasi Kebijakan Pengelolaan Dana Desa Berbasis Nilai Budaya Lokal Huyula di Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato Provinsi Gorontalo”***.

1.2 Fokus Penelitian

Dari penjelasan pada latar belakang diatas, maka fokus masalah yang akan dikaji dalam penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah implementasi kebijakan pengelolaan dana desa berbasis Nilai Budaya Lokal Huyuladi Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato?
2. Faktor penentu dalam pengelolaan Dana Desa Berbasis Nilai Budaya Lokal Huyula di Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato?

1.3 Tujuan Penelitian

Dengan memperhatikan perumusan masalah seperti yang telah diuraikan diatas, maka tujuan penelitian ini untuk mendeskripsikan dan menganalisis implementasi kebijakan pengelolaan dana desa berbasis nilai budaya lokal Huyula di Kecamatan Lemito Kabupaten Pohuwato.

1.4 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan melalui penelitian ini sebagai berikut:

1. Manfaat Teoritis. Sebagai wahana pengembangan konsep atau teori secara empiris, guna memperkuat ataupun menemukan konsep yang dapat dimanfaatkan oleh stakeholder dalam menemukan teori baru terutama teori implementasi kebijakan publik.
2. Manfaat Praktis. Sebagai sumbangsih pemikiran mengenai implementasi kebijakan pengelolaan dana desa berbasis nilai budaya lokal huyula dalam perampungan kepentingan Pemerintah Daerah, Pemerintah Kecamatan, Pemerintah Desa dan juga bagi peneliti.