

Syarifuddin Usman¹

Email : syarifusman46@yahoo.com

Asrul Sani Habib²

Dosen Program Studi Ilmu Pemerintahan
Universitas Muhammadiyah Maluku
Utara

**Evaluasi Kebijakan Satu Desa Satu
Miliar Pemerintah Kabupaten Pulau
Morotai (Studi Desa Gotalamo
Kecamatan Morotai Selatan dan Desa
Bere-Bere Kec. Morotai Utara**

Abstrak

Sebelum berlakunya UU Desa nomor 6 tahun 2014 dimana anggaran dana desa dianggarkan 1 Milyar dari APBN, Kabupaten Pulau Morotai, melalui Kepala Daerahnya Rusli Sibua, pada tahun anggaran 2014 telah menganggarkan satu desa satu milyar (SDSM) untuk setiap desa di Kabupaten tersebut.

Komitmen membangun desa ini dari Bupati Rusli Sibua tersebut merupakan janji politik saat kampanye pemilihan kepala daerah pada 2011. Setelah terpilih sebagai kepala daerah, Rusli Sibua merealisasikan janji tersebut melalui program pembangunan desa melalui SDSM yang diakomodir dalam APBD.

Dengan kebijakan tersebut, program SDSM pemerintah Kabupaten Pulau Morotai terhadap pembangunan di dua desa yakni, desa Gotalamo kecamatan Morotai Selatan dan desa bere-bere kecamatan Morotai Utara hanya berdampak pada pembangunan infrastruktur desa, seperti pembangunan rumah ibadah (Masjid dan Gereja), Kantor Desa, dan Pagar Desa dan Jalan Desa. Belum ada program yang menyentuh perbaikan taraf ekonomi masyarakat sehingga meningkatkan kesejahteraan. Meskipun ada juga alokasi anggaran untuk para imam masjid, guru mengaji, kader posyandu dan sejumlah perangkat desa.

Temuan penelitian menunjukkan kebijakan Satu Desa Satu Miliar tidak pernah pernah dilakukan evaluasi, baik di tingkat desa, kecamatan maupun di tingkat Kabupaten, sehingga kebijakan SDSM tidak bisa di ukur sejauh mana program yang diwujudkan dan seperti apa penggunaan anggarannya.

Meskipun bukan merupakan factor penghambat, tapi akibat pengelolaan keuangan yang tidak transparan dan terpusat pada kepala desa, membuat hubungan BPD dan Kepala desa menjadi disharmonis.

Kata Kunci : Evaluasi, Kebijakan Publik

PENDAHULUAN

Dalam setiap kontestasi Pemilu / Pilkada, Desa selalu menjadi jargon kampanye bagi mereka yang ingin berkuasa. Entah calon Presiden, gubernur maupun dan Bupati/Walikota. Bisa dimaklumi, karena sekitar 78 persen atau 179 juta jiwa penduduk (pemilih) berada

di pedesaan dan Kepala desa memainkan peranan yang sangat memengaruhi bandul pendulum kemenangan politik akibat mobilisasi dukungan. Tak hanya itu, desa juga merupakan kantong kemiskinan yang sangat tinggi.

Dari 234,2 juta penduduk Indonesia, sekitar 14,15 persen penduduk miskin yang umumnya berada di pedesaan. (Kemendagri.go.id) Untuk Maluku Utara sendiri, berdasarkan data BPS Malut, pada 2014 orang miskin Malut sebanyak 87,79 ribu orang dan itu ada di pedesaan (Malutpost 6/1/2015) tak heran, kondisi kemiskinan ini sangat rentan dimanfaatkan politisi (dan Parpol) dengan politik uang ketika musim Pemilu/Pilkada tiba. Tapi begitu momentum politik berakhir, desa tak pernah dilirik lagi oleh parpol dan penguasa terpilih. Desa masih tetap menampilkan wajahnya yang kusam, miskin, tertinggal, dengan infrastruktur yang sangat minim.

Selama otonomi daerah diberlakukan, perhatian utama lebih tersedot pada hak-hak otonomi kabupaten/kota. Dana yang terserap untuk pembangunan pun dirasakan sangat minim dan hanya cukup untuk belanja operasional pemerintahan (Kompas,28/11/2014). Hal inilah yang membuat peneliti senior di *Institute for Research and Empowerment* IRE yang juga dosen di pemerintahan Fisipol-UGM, Arie Sudjito, mengatakan desa hanya diakui secara administrative, tapi tak dihiraukan keberadaannya secara konkret.

Namun ketika berlakunya UU no 6 tahun 2014 yang disahkan pada 18

Desember 2013, lalu secara gamblang bisa disebut merupakan buah kemenangan pemerintahan desa dalam memperjuangkan anggaran 10 persen dari dana APBN. Jika dihitung dari alokasi APBN sebagaimana penjelasan Pasal 72 Ayat (2) tentang Keuangan Desa, alokasi anggaran yang langsung ke desa ditetapkan sebesar 10 persen dari dan di luar dana transfer daerah. Dana 10 persen dari dan transfer daerah dari APBN sebesar Rp 59,2 triliun, ditambah dengan dana dari APBD sebesar 10 persen atau sekitar Rp 45,4 triliun. Total dana untuk desa menjadi Rp 104,6 triliun yang akan dibagi ke 72.944 desa se-Indonesia. Hitungan secara kasar, diperkirakan setiap desa akan mendapatkan dana sekitar Rp 1,4 miliar, yang besar kecilnya bergantung pada kondisi desa. Besarnya transfer dana ini sekitar lima kali rata-rata dana yang sekarang ini dikelola oleh desa. Dengan nilai sebesar 1,4 milyar, tentu memiliki manfaat yang besar sekali bagi pembangunan desa. Tak hanya infrastruktur, tapi juga pada hal lain seperti pemberdayaan dan penguatan ketahanan pangan masyarakat juga bisa dikembangkan. (Kompas,28/11/2014)

Namun sebaliknya, jika dana ini tidak tepat dikelola maka kepala desa, sekretaris desa atau aparat desa lainnya

bisa saja berurusan dengan hukum. Akan muncul korupsi massal dan ini sangat mencemaskan dan mengerikan.

Ketika Negara masih merancang tentang alokasi anggaran yang langsung ke desa ditetapkan sebesar 10 persen dari APBN, jauh sebelum UU itu ada, pemerintah Kabupaten Pulau Morotai malah telah mendahului mengalokasikan anggaran Satu Desa Satu Milyar - selanjutnya disingkat SDSM- pada tahun anggaran 2014 tanpa melihat melihat besar kecilnya kondisi desa.

Alokasi SDSM yang dianggarkan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai merupakan janji Politik Bupati yang ketika itu mencalonkan diri sebagai Bupati saat kampanye pada tahun 2011. Langkah populis Bupati Pulau Morotai ini tak banyak dilakukan oleh pemerintah daerah kabupaten ketika berkuasa.

Anggaran yang dikucurkan ke desa-desa di Kabupaten Pulau Morotai dikucurkan dalam empat tahap, masing-masing tahap pertama sebesar Rp 120 Juta, tahap kedua sebesar Rp 300, Juta, tahap ketiga sebesar Rp 300 Juta dan tahap empat Rp 200 Juta. Untuk setiap pencairan melalui rekening desa masing-masing, pencairan boleh dilakukan jika penggunaan anggaran telah selesai dipertanggungjawabkan. Salah satu

kendala yang dihadapi oleh pemerintah desa adalah pertanggungjawaban penggunaan anggaran setiap tahapan. Dan kendalanya bersifat administrative dan ini masih dipandu bagian keuangan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai.

Anggaran SDSM merupakan fenomena menarik karena selama ini desa hanya memperoleh anggaran dana desa (ADD) yang hanya sekitar Rp 60-an juta yang pengelolaan pelaporan juga bisa dibilang karut marut. Kini, dengan anggaran sebesar satu milyar bagaimana peruntukan dan pengelolaan anggarannya? Apakah dengan SDSM tidak menimbulkan konflik di dalam tubuh pemerintahan desa? Atau konflik antara pemerintah desa dengan masyarakat? Untuk itulah penelitian ini penting untuk mengevaluasi terkait dampak dari kebijakan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai tersebut.

Pemilihan dua lokasi Desa Gotalamo dan desa Bere-bere adalah untuk membandingkan dampak kebijakan antara desa yang berada di wilayah yang dekat dengan pemerintahan Kabupaten dalam hal ini desa Gotalamo (dalam kota) dan desa yang jauh di luar wilayah pemerintah Kabupaten Pulau Morotai.

TINJUAN TEORI

Konsepsi Evaluasi

Pada hakekatnya evaluasi diyakini sangat berperan dalam upaya meningkatkan kualitas operasional suatu program dan berkontribusi penting dalam memandu pembuat kebijakan di seluruh strata organisasi. Dengan menyusun, mendesain evaluasi yang baik dan menganalisis hasilnya dengan tajam, kegiatan evaluasi dapat memberi gambaran tentang bagaimana kualitas operasional program, layanan, kekuatan dan kelemahan yang ada, efektivitas biaya dan arah produktif potensial masa depan.

Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup, implementasi dan dampak kebijakan tersebut (Budi Winarno,2008) Dalam hal ini, evaluasi dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan. Dengan demikian, evaluasi kebijakan bisa meliputi tahap perumusan masalah-masalah kebijakan, program-program yang diusulkan untuk menyelesaikan masalah kebijakan, implementasi, maupun tahap dampak kebijakan.

Jadi jelas Tujuan pokok evaluasi adalah untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan publik. Secara rinci evaluasi memiliki beberapa tujuan sebagai berikut: (AG. Subarsono,2005)

1. Menentukan tingkat kinerja suatu kebijakan. Melalui evaluasi dapat diketahui derajat pencapaian tujuan dan sasaran kebijakan.
2. Mengukur tingkat efisiensi suatu kebijakan. Dengan evaluasi juga dapat diketahui berapa biaya dan manfaat dari sebuah kebijakan.
3. Mengukur tingkat keluaran (outcome) suatu kebijakan. Salah satu tujuan evaluasi adalah mengukur berapa besar dan kualitas pengeluaran atau output dari suatu kebijakan.
4. Mengukur dampak suatu kebijakan. Pada tahap lebih lanjut evaluasi ditujukan untuk melihat dampak dari suatu kebijakan baik dampak positif maupun negatifnya.
5. Untuk mengetahui apabila ada penyimpangan. Evaluasi juga bertujuan untuk mengetahui adanya penyimpangan-penyimpangan yang mungkin terjadi. Dengan cara membandingkan antara tujuan dan sasaran dengan pencapaian target.
6. Sebagai bahan masukan (input) untuk kebijakan yang akan datang. Tujuan

akhir dari evaluasi adalah untuk memberikan masukan bagi proses kebijakan ke depan agar dihasilkan kebijakan yang lebih baik lagi.

Konsepsi Kebijakan

Definisi kebijakan publik yang paling populer mungkin adalah definisi yang dikemukakan oleh Thomas Dye (1972). Menurutny, apapun pilihan pemerintah untuk melakukan atau tidak melakukan (sesuatu), bahwa kebijakan publik itu mencakup hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk dikerjakan dan hal-hal yang diputuskan pemerintah untuk tidak dikerjakan atau dibiarkan. Dari definisi ini mengandung makna (1) Kebijakan publik dibuat oleh badan pemerintah bukan badan organisasi swasta, dan (2) Kebijakan publik menyangkut pilihan yang harus dilakukan atau tidak dilakukan oleh badan pemerintah.

Konsep kebijakan yang lain diberikan oleh James Anderson (1979), Kebijakan negara adalah kebijakan-kebijakan yang dikembangkan oleh badan-badan dan pejabat-pejabat pemerintah. Bahwa kebijakan publik merupakan suatu tindakan terencana yang diambil oleh seorang aktor atau sekelompok aktor secara sengaja untuk menangani suatu masalah atau *matter of concern* tertentu. Melalui definisi tersebut, Anderson menambah-

kan dua unsur penting lagi yang sebelumnya agak diabaikan, yaitu bahwa kebijakan publik sering diambil oleh beberapa kelompok aktor dan bahwa kebijakan tersebut pasti berhubungan dengan suatu masalah. Menurut Anderson implikasi dari kebijakan negara tersebut adalah :

1. Kebijakan negara itu selalu punya tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi pada tujuan.
2. Kebijakan itu berisi tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah.
3. Kebijakan itu adalah merupakan apa yang benar-benar dilakukan oleh pemerintah.
4. Kebijakan negara itu bersifat positif dalam arti merupakan beberapa tindakan pemerintah mengenai masalah tertentu atau bersifat negatif dalam arti merupakan keputusan pejabat pemerintah dalam melakukan sesuatu.

Sementara William Dunn (1994) merumuskan kebijaksanaan publik adalah pedoman yang berisi nilai-nilai dan norma-norma yang mempunyai kewenangan untuk mendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam wilayah yurisdiksinya. Sedangkan konsep kebijaksanaan publik menurut David

Easton adalah alokasi nilai yang otoritatif untuk seluruh masyarakat akan tetapi hanya pemerintahlah yang dapat berbuat secara otoritatif untuk seluruh masyarakat, dan semuanya yang dipilih oleh pemerintah untuk dikerjakan atau untuk tidak dikerjakan adalah hasil-hasil dari alokasi nilai-nilai tersebut.

Untuk kepentingan jangka panjang dan kepentingan yang berkelanjutan maka evaluasi kebijakan sangat diperlukan. Dengan adanya evaluasi ada feedback bagi kebijakan-kebijakan seterusnya dan mengurangi tingkat “kesalahan” yang dilakukan. Mengapa Evaluasi diperlukan? Secara rinci alasannya dapat diuraikan sebagai berikut:

1. Untuk mengetahui tingkat efektifitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh suatu kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasarannya.
2. Untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat tingkat efektifitas yang diperoleh.
3. Untuk memenuhi aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai “objek” dari kebijakan dan program pemerintah.

4. Dengan evaluasi dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para stake holders.

5. Untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan ke depan dan diharapkan diambilnya kebijakan yang lebih baik.

METODE

Dalam penelitian ini analisis data menggunakan teknik analisis kualitatif yang menghasilkan data deskriptif berupa gambaran/ilustrasi yang bersumber dari informan pemerintah desa serta masyarakat yang dapat dialami. Penelitian deskriptif dimulai dengan sebuah subyek yang ditetapkan dan melakukan penelitian untuk menggambarkan hal itu secara akurat, juga menggambarkan tipe dari sebuah masyarakat atau aktivitas sosial.

HASIL DAN PEMBAHASAN

A. Sekilas Kabupaten Pulau Morotai dan Janji Politik Bupati Terpilih

Pulau Morotai merupakan kabupaten perbatasan yang terletak di ujung utara dari Indonesia bagian timur, kabupaten ini terletak antara 2 00’ Lintang Utara dan 2 40’ Lintang Utara dan antara 128 15’-129 08’ Bujur Timur. Berdasarkan

posisi geografisnya, Kabupaten Pulau Morotai memiliki batas-batas: Utara – Samudra Pasifik, Laut Halmahera; Selatan – Selat Morotai; Barat – Laut Sulawesi, Laut Halmahera; Timur – Laut Halmahera. Kabupaten Pulau Morotai terdiri dari lima kecamatan, yaitu: - Morotai Selatan. - Morotai Timur. - Morotai Selatan Barat. - Morotai Utara. dan Morotai Jaya. Luas Kecamatan Morotai Selatan (363,10 km²), Morotai Timur (362,80 km²), Morotai Selatan Barat (731,80 km²), Morotai Utara (448,70 km²), serta Morotai Jaya (408,50 km²).

Sementara untuk jumlah desa di Kabupaten Pulau Morotai sebanyak 88 desa dengan rincian masing-masing kecamatan sebagai berikut; Kecamatan Morotai Selatan 25 desa, Morotai Timur 15 desa, Morotai Selatan Barat 20 desa, Morotai Utara 14 desa dan Morotai Jaya sebanyak 14 desa.

Kabupaten Pulau Morotai merupakan hasil pemekaran dari kabupaten induk Halmahera Utara. Kabupaten Pulau Morotai diresmikan oleh Menteri Dalam Negeri, Mardiyanto pada 29 Oktober 2008 melalui undang-undang nomor 53 tahun 2008 tentang pembentukan Kabupaten Pulau Morotai di Provinsi Maluku Utara. Pada 16 Mei 2011, atau setelah 3 tahun setelah pemekaran,

Kabupaten Pulau Morotai melaksanakan pemilihan kepala daerah diikuti 6 (enam) pasang calon dan dimenangkan oleh pasangan Rusli Sibua sebagai Bupati dan Wenny Paraisu sebagai wakil Bupati setelah melewati proses demokratis yang panjang karena sengketa pilkada yang melibatkan Mahkamah Konstitusi.

Program satu desa satu Milyar (SDSM) merupakan janji politik pasangan Bupati Drs. Rusli Sibua, M.Si dan Weny Paraisu, S.Ag saat kampanye pemilihan kepala daerah di Kabupaten Pulau Morotai. Janji itu kemudian direalisasikan dan mulai diluncurkan pada Kamis, 20 Maret 2014. Bupati Kabupaten Pulau Morotai, Drs. Rusli Sibua, M.Si – yang saat ini menjadi tahanan KPK karena kasus suap kepada ketua MK- resmi meluncurkan program satu desa satu miliar (selanjutnya disingkat SDSM). Program Ayo Membangun Desa ini tertuang dalam Peraturan Bupati nomor 02/PM/2014 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa 2014 dimana setiap desa di Kabupaten Pulau Morotai menerima dana desa sebesar Rp 1 Miliar per desa.

Program yang merupakan janji kampanye kepala daerah Rusli Sibua dan Wakilnya, Weni R. Paraisu yang tertuang dalam Peraturan Bupati tersebut disetujui DPRD dan dikuatkan dengan

peraturan daerah (Perda) nomor 1 tahun 2014, yakni APBD 2014.

Alokasi dana desa SDSM merupakan kebijakan pemerintah sebagai upaya menerapkan pemerataan anggaran bagi seluruh desa di Morotai. Pemerintah desa juga diberikan kewenangan untuk mengelola sendiri dana tersebut. Praktis,, pemerintah desa sendiri yang bakal mempertanggungjawabkan penggunaannya. (Kompas, Selasa, 31 Desember 2013)

Dana SDSM disalurkan secara bertahap ke 88 desa tanpa mempertimbangkan luas besar dan jumlah pendudukan desa penerima. Jadi desa besar dan kecil menerima nilai yang sama; satu Milyar. Penyaluran dana satu milyar dilakukan bertahap. Tahapan pertama hingga tahapan ke empat. Setiap tahapan ada pelaporan pertanggungjawaban penggunaan anggaran. Setelah itu tahap berikutnya disalurkan. Penyaluran dana SDSM langsung ke rekening Kepala Desa.

Desa-desa penerima yang menjadi objek penelitian ini adalah desa Berebere yang berada di Kecamatan Morotai Utara dan desa Gotalamo yang berada di Kecamatan Morotai Selatan. Sebelum pembahasan lebih lanjut, berikut gambaran singkat kedua desa tersebut

Desa Gotalamo

Desa Gotalamo merupakan salah satu desa tertua yang berada di dalam wilayah Kecamatan Morotai Selatan dan berada di wilayah pusat ibukota pemerintahan Kabupaten Pulau Morotai; Daruba. Luas Desa Gotalamo sebesar 0,25 km², Desa ini berbatasan dengan, bagian Utara Rawa, Bagian Selatan Desa Muhajirim, Bagian Timur berbatasan dengan Desa Darame dan bagian Barat berbatasan dengan Ibukota Kabupaten, Daruba. Desa Gotalamo berada di ketinggian 5.00 meter dengan topografi dataran. Memiliki 8 RT dan 2 RW, Desa Gotalamo memiliki jumlah penduduk sebesar 2.340 (laki-laki 1.278 jiwa dan perempuan 1.062 jiwa) atau 270 KK dengan kepadatan penduduk 9.360 jiwa/km². Jumlah penduduk Desa Gotalamo merupakan terbanyak kedua setelah desa Daruba, 3.107 jiwa.

Karena desa yang berada di pusat ibukota Kabupaten, sarana pendidikan SD hingga SMU berada di desa Gotalamo. Begitu juga dengan sarana dan fasilitas lain. Jarak ke pusat pemerintahan atau ke Ibukota Kabupaten hanya 2 Km bisa dijangkau dengan kendaraan umum berupa bentor (becak motor).

Pemerintahan desa Gotalamo lengkap dengan keberadaan kantor desa dan juga Badan Pemerintah Desa (BPD).

Sementara aparat pemerintah desa mulai dari sekretaris desa, Kaur pemerintahan, Kaur pembangunan, Kaur Kesejahteraan Umum, Kaur Umum dan Kaur Keuangan.

B. Desa Bere-bere

Desa bere-bere berdiri pada tahun 1937 dengan luas wilayah 200 ha. Batas desa bere-bere sebelah utara berbatasan dengan desa Maba, Sebelah Selatan berbatasan dengan desa Goahira, sebelah barat huan lindung dan sebelah Timur laut. Jarak dari pusat pemerintahan kota/ibukota Kabupaten 82 Km. Struktur Pemerintahan Desa Bere-bere, kepala desa, Bahdar Manda, sementara sekretaris desa, Musman Manda. Pemerintahan desa dibantu oleh Kaur Umum, Kaur Pembangunan serta Kaur Pembangunan. Selain dibantu beberapa Kaur, pemerintah desa juga memiliki mitra yakni LPM (Lembaga Pemberdayaan Masyarakat) dan Badan Pemerintahan Desa (BPD) . Desa Bere-bere memiliki 2 RW dan 5 RT. Jumlah penduduk desa Bere-bere sebanyak 629 jiwa terdiri dari 325 Laki-laki, dan 304 perempuan dengan jumlah KK sebanyak 153 KK. Mayoritas agama yang dianut adalah Islam berjumlah 629. Mata pencaharian masyarakat desa bere-bere sebagian besar nelayan dan juga petani. selain itu ada juga berprofesi sebagai

pegawai negeri sipil dan sebagian kecil bergerak di swasta (pedagang)

C. Dampak Kebijakan

C..1 Desa Gotalamo

Desa Gotalamo adalah desa yang berada dipusat pemerintahan Kabupaten Pulau Morotai. Ia berada tepat di dalam ibu kota Kabupaten Pulau Morotai; Daruba. Tidak seperti desa-desa yang berada di luar pusat pemerintahan, pembangunan Desa Gotalamo lebih baik dari sisi infrastruktur pemerintahan desa. Meskipun demikian, desa Gotalamo juga mendapat kecipratan kebijakan Satu Desa Satu Milyar (SDSM) bersama 87 desa lainnya di Kabupate Pulau Morotai.

Meski berada di pusat dan dekat dengan pemeritntahan Ibukota Kabupaten, Desa Gotalamo yang juga asal desa Bupati Kabupaten Pulau Morotai, Rusli Sibua, tak ada perlakuan khusus dalam penerimaan SDSM. Sama seperti desa yang lain, Pencairan dana SDSM di desa Gotalamo menurut pengakuan Kepala Desa Abd, Karim Kurung, (56) diberikan bertahap. Jika laporan penggunaan anggaran tahap sebelumnya sudah dilaporkan dan sudah diperiksa pihak inspektorat, sehingga tahapan selanjutnya anggarannya sudah cair.

Penggunaan anggaran SDSM untuk tahun 2014 difokuskan pada pembangunan (rumah Ibadah) Masjid dan Gereja serta pembuatan pagar desa. Untuk alokasi masjid desa Gotalamo, dianggarkan Rp 612 juta sudah termasuk didalamnya gaji imam, badan syara' dan guru mengaji. Sisa dari Rp 612 juta digunakan untuk membayar gaji aparat pemerintah desa, mulai dari Kepala Desa, Sekretaris desa dan kaur yang lainnya.

Jadi sesungguhnya, kebijakan SDSM didalamnya sudah termasuk gaji aparat pemerintah desa. Alokasi untuk perbaikan infrastruktur rumah ibadah; masjid dan gereja juga arahan Pemerintah Kabupaten. Meskipun diakui kepala desa, perencanaan pembangunan desa melibatkan partisipasi masyarakat. Dalam hal ini ketua-ketua RT/RW, tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh pemuda dan tokoh perempuan.

Pemanfaatan anggaran SDSM juga mendapat pendamping desa 2 (dua) orang yang direkrut Badan pemerintahan Masyarakat Desa (BPMD). Namun diakui oleh kepala desa, pendamping desa sesuai dengan aturan Bupati, tidak mampu menjalankan fungsinya dengan baik. Dan ini menjadi salah satu hambatan disamping hambatan lambatnya pencairan SDSM di pemerintah daerah. Soal transparansi penggunaan anggaran,

menurut kepala desa ada dalam bentuk laporan. (laporan ini cukup susah diakses karena menurut Kepala Desa ada di Badan Pemerintahan Masyarakat Desa (BPMD) dan di Keuangan serta inspektorat

Untuk tahun anggaran 2015, pencairan SDSM tidak lagi full dari APBD sebagaimana pada tahun anggaran 2014, tapi sudah melalui shearing dengan pemerintah pusat melalui APBN dengan perincian 60% APBN dan 40% APBD. Namanya masih tetap satu desa satu miliar meskipun sudah tidak lagi menggunakan APBD murni. Karena anggarannya shering, maka penggunaan anggaran sudah menggunakan petunjuk teknis dari pemerintah pusat. Alokasi anggarannya juga tidak pada kegiatan fisik (infrastruktur) tapi pada non fisik. Misalnya bantuan usaha ekonomi keluarga bagi ibu-ibu yang jualan roti, nasi kuning dan usaha produktif lainnya, dibantu Rp 1 juta tanpa pengembalian. Namun alokasi untuk gaji aparat pemerintah desa, imam masjid dan syara serta guru mengaji tetap dialokasikan. Besarannya antara Rp 750 ribu s/d 1,5 juta.

Dibanding dengan desa-desa diluar ibukota pemerintahan, desa Gotalamo dan juga desa-desa sekitarnya sedikit berbeda dari penataan infrastruktur

desa. Kantor desa tidak dibuat sama (seragam) seperti kantor desa di desa-desa di luar Kabupaten Pulau Morotai yang dibuat sama dan seragam. Ini karena menurut Kepala desa, Desa Gotalamo dekat dan berada di pusat pemerintahan sehingga, pemerintah kabupaten langsung memberikan bantuan jika ada kekurangan dari sisi infrastruktur. Begitu juga dalam hal pengawasan penggunaan anggaran, desa Gotalamo diakui kepala desa sangat transparan karena masyarakat dan pemerintah kabupaten yang langsung mengawasi, karena desa Gotalamo terletak dalam kota dan berada di pusat pemerintahan. Selama program SDSM berjalan, tidak pernah ada complain dari masyarakat soal penggunaan anggaran. Apalagi diakui kepala Desa, pemerintah desa dan mitra mereka, Badan Pemerintahan Desa (BPD) juga sangat ikut membantu dan menyukseskan program SDSM.

Soal evaluasi program SDSM tahun anggaran 2014 diakui kepala desa belum dilakukan evaluasi dari pemerintah Kabupaten Pulau Morotai sebelum tahun anggaran 2015 berjalan. Tapi laporan penggunaan anggaran SDSM tahun 2014 bisa diperoleh di BPMD dan bagian keuangan pemerintah kabupaten. Evaluasi yang mereka akui hanya

dilakukan oleh inspektorat Kabupaten. Jika tak ada masalah berupa temuan, maka tahapan-tahapan pencairan tidak ada masalah. Jika ada masalah, maka diselesaikan dulu temuan-temuan itu baru ada pencairan tahap berikutnya.

Sama seperti kepala desa, sekretaris desa Gotalamo, Nurdin Manda, juga mengiakan, kalau belum pernah ada evaluasi program dan penggunaan anggaran SDSM tahun 2014. Namun demikian, semua lapora pertanggungjawaban penggunaan anggaran untuk desa Gotalamo sudah diperiksa pihak inspektorat sehingga tidak ada masalah terkait penggunaan anggaran SDSM tahun 2014. Laporan pertanggungjawaban dibuat oleh pendamping desa. Sayangnya laporan tersebut tidak bisa diakses karena alasan, pendamping desa yang menyimpannya dan saat ini tidak berada di Kabupaten Morotai (sedang ke luar daerah)

Dari sisi tranparansi anggaran, Desa Gotalamo sedikit lebih transparan karena pengambilan uang harus sepengetahuan Ketua BPD. Menurut Sekretaris desa, Nurdin Manda. Sebelum anggaran cair, pemerintah desa Gotalamo melakukan rapat dengan ketua BPD, ketua RT, dan RW untuk membicarakan program yang akan dilasanakan, sehingga anggaran sesuai per-

untukkannya. Bendahara dan kades bertanggungjawab mengeluarkan uang dan itu sepengetahuan Ketua BPD.

Pernyataan Sekretaris Desa dibenarkan oleh Bendahara, Nurafni Kurung, yang merinci bahwa tugasnya sebagai bendahara ada tiga, mengeluarkan uang, pembayaran gaji staf desa, imam syara dan lainnya yang diakomodir dalam SDSM serta membayar tagihan kantor (listrik dll) Penggunaan anggaran pun sangat transparan karena melibatkan semua staf desa termasuk ketua BPD, sehingga untuk desa Gotalamo, hubungan pemerintah desa dan BPD sangat harmonis.

Keharmonisan itu boleh jadi karena rata-rata kepala desa, sekretaris desa dan ketua BPD saling menghargai posisi masing-masing dan tidak membangun kecurigaan antara satu dengan yang lain. Secara psikologis, usia rata-rata kepala desa, sekretaris desa dan Ketua BPD hampir sama yakni usia 50 tahun keatas, sehingga ada terbangun saling percaya.

Ini diakui oleh Ketua BPD, Jaidit Lasumange, bahwa selama ini hubungan BPD dan Pemerintah Desa Gotalamo tidak ada masalah. Berbeda dengan desa-desa lain di Kabupaten Pulau Morotai, bahwa ada hubungan yang tidak harmonis antara pemerintah desa terutama kepala desa dengan Ketua BPD.

Menurut Ketua BPD Desa Gotalamo. Ketidak harmonisan ini karena dipicu oleh tiga hal, pertama kepala desa tidak terbuka atau tidak transparan, kedua, sikap saling curiga antara kepala desa dan ketua BPD dan ketiga, tidak pernah melibatkan masyarakat dalam setiap perencanaan desa.

Soal evaluasi kebijakan SDSM, menurut baik Ketua BPD Desa Gotalamo, tidak pernah dilakukan oleh pihak Pemerintah daerah dalam hal ini, Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Pulau Morotai. Namun ditingkat desa terutama di desa Gotalamo, sudah dilakukan. Evaluasi yang dilakukan adalah evaluasi program. Sehingga program-program yang tidak sempat dilaksanakan, diakomodir pada tahun 2015. Masyarakat desa Gotalamo juga ikut mengawasi jalannya program dan penggunaan anggaran sesuai dengan yang diusulkan. Sehingga tidak pernah ada protes dari masyarakat.

Pengawasan ini boleh jadi, karena masyarakat Desa Gotalamo adalah masyarakat terbuka, banyak pendatang dan berada dekat pemerintahan. Masyarakat terbuka juga memungkinkan masyarakat memiliki kepedulian yang tinggi karena bisa jadi didukung oleh pengetahuan yang memadai.

Dampak dari kebijakan SDSM di desa Gotalamo hanya pada pembangunan infrastuktur terutama pembangunan Masjid dan pagar Desa. Dampak lain dari kebijakan ini adalah terbangunnya rasa percaya antara pemerintah desa dan BPD, transparansi penggunaan anggaran serta adanya pengawasan yang kuat dari masyarakat Desa.

C.2. Desa Bere-Bere

Dari pengakuan kepala Desa, Desa bere-bere juga penerima dana satu desa satu miliar pada tahun 2014. Anggaran yang dikucurkan empat tahap langsung ke rekening Pemerintah desa secara bertahap dan langsung ke rekening pemerintah desa. Sebelum itu dilakukan perencanaan untuk penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) yang melibatkan masyarakat. Jadi perencanaan dianggap partisipatif. Ada dua prioritas yang rencanakan. Pembangunan Fisik dan Non Fisik. Pembangunan fisik adalah pembangunan Kantor Desa, pagar desa dan pembangunan sarana Ibadah. Pembangunan Non Fisik ini menjadi arahan Bupati atau Pemerintah Kabupaten. Misalnya soal kantor Desa dan Pagar Desa semua penerima dana SDSM dibuat seragam. Kecuali desa-desa yang sudah memiliki kantor desa duluan seperti Desa Gotalamo dan desa-desa sekitar Ibukota

Pemerintahan. Semuanya diarahkan untuk kegiatan fisik. Jadi selain partisipatif dari bawah ada juga kebijakan dari atas (top down)

Sementara non fisik diarahkan kepada dana duka, bantuan pendidikan, gaji imam, badan syara, guru mengaji, gaji perangkat desa (Kepala desa dan Staf), anggota Linmas, kader Posyando dan kegiatan kepemudaan. Karena anggarannya dicairkan secara bertahap, maka setiap tahapan selesai, ada laporan keuangannya baru tahapan berikutnya bisa dicairkan. Besarnya pencairan setiap tahap nilainya berbeda.

Setiap akhir tahun ada evaluasi dari BPMD. Namun terlebih dahulu diperiksa inspektorat. Soal pertanggungjawaban keuangan urusannya di bidang keuangan pemerintah daerah. Setiap tahapan ada pemeriksaan kegiatan dan keuangan oleh Inspektorat, BPMD dan bagian keuangan.

Pendamping desa sangat membantu. Tapi masalahnya tidak sesuai dengan disiplin ilmu. Masyarakat tidak ikut berpartisipasi ketika ada pembangunan fisik, mereka meminta upah kerja karena menganggap ada anggaran SDSM Inilah yang menjadi kendala dilapangan. Akibatnya ada tunggakan sebelum pekerjaan selesai. Menurut kepala desa, seharusnya ada swadaya masyarakat

karena dana SDSM sangat membantu untuk kegiatan pembangunan.

Sementara menurut Ketua BPD Desa Bere-bere, Fachrudin Saban, mengeluh soal tidak berdayanya BPD dalam hal program Satu Desa Satu Milyar, karena tidak pernah dilibatkan sejak dari pencairan, penggunaan anggaran hingga pertanggungjawaban. BPD sangat tidak memiliki kewenangan dalam tahapan pencairan anggaran. Apakah anggaran sudah cair atau belum menurutnya, hanya Kepala Desa dan Sekretaris saja yang tahu. BPD hanya sebagai pelengkap saja.

Begitu juga dengan usulan dari masyarakat banyak yang dipangkas. Lebih banyak diintervensi oleh Pemerintah Daerah dalam hal ini oleh BPMD. Perencanaannya sangat top down. Selain banyak usulan tidak diakomodir, BPD selama hanya sebagai pelengkap untuk pengawasan penggunaan anggaran. Akibatnya dampak pengelolaan keuangan tidak bagus membuat masyarakat kecewa dengan kinerja Kepala desa.

Pendamping desa yang ada hanya menjadi pelengkap dan memenuhi persyaratan, karena rekrutmennya sarat dengan muatan Kolusi dan nepotis. Karena ada tenaga pendamping yang tidak memiliki keahlian. Tapi karena

memiliki hubungan family dengan kepala desa maka di rekrut. Tahun 2014, ada 2 pendamping, tapi pada 2015 pendampingnya sudah tidak ada. Yang ada hanya pendamping kecamatan yang direkrut oleh pemerintah kecamatan. Direncanakan pada tahun 2016, ada rekrutmen pendamping lokal dengan anggaran menggunakan APBdes.

Selama ini, belum ada evaluasi program SDSM tahun 2014, tapi programnya tetap jalan pada 2015. Pemerintah desa tidak pernah melaporkan hasilnya kepada BPD dan juga masyarakat. BPD pernah meminta pertanggungjawaban ke pemerintah desa tapi tak pernah diberikan. Laporan pertanggungjawaban itu sangat sulit diakses. Karena alasan Kepala desa, dia telah melaporkan ke pemerintah daerah setelah melalui inspektorat, bagian keuangan dan BPMD. Jadi menurut kepala desa, Pemerintah desa hanya melaporkan ke pemerintah daerah terkait hasil program. BPD hanya sebagai mitra yang tak memiliki kewenangan untuk mendapatkan laporan pertanggungjawaban.

Menurut Ketua BPD, pencairan anggaran harus juga melibatkan BPD dari sisi legalitas sehingga ada proses *check and balance*. Karena alasannya, selama ini BPD selalu dilibatkan dalam pembahasan RPJMDes, RKPDes, dan

APBDes. Maka seyogyanya, dalam urusan keuangan, termasuk pencairan dan pertanggungjawaban, BPD juga harus dilibatkan sebagai bagian dari akuntabilitas. Jadi selama ini, penggunaan anggaran SDSM tidak pernah diketahui oleh BPD. Karena itu tadi, pencairan dan pertanggungjawaban, legalisasi BPD tidak ada. Selama ini menurut ketua BPD Desa Bere-Bere tidak pernah tahu masalah keuangan. Tapi penyimpangannya diketahui. Misalnya soal pengurangan volume kerja pagar desa pada 2014 . seharusnya 1200 meter, hanya 900 meter yang diselesaikan. Alasannya anggarannya habis dan akan dilanjutkan pada tahun 2015. Begitu juga jalan tani dianggarkan Rp 39 juta (195 m) dilaporkan hanya Rp 18 Juta. Ini beberapa temuan tapi tak pernah ditindaklanjuti.

Menurut ketua BPD, Kepala Desa selama ini hanya berpedoman pada hasil audit inspektorat dan dianggap tidak ada masalah. Menurut saya ada pembodohan yang dilakukan pemerintah kabupaten melalui tiga lembaga, Inspektorat, Bagian Keuangan dan BPMD.

Masyarakat tidak pernah melakukan kritik karena kuatnya hubungan kekerabatan dalam menjaga nilai-nilai kekeluargaan. Apalagi Media. Media

tidak pernah menjangkau desa-desa yang jauh dan terluar.

Soal evaluasi kebijakan program dan anggaran menurut Kepala BPD berebere, tidak pernah ada evaluasi baik di tingkat desa maupun di tingkat kabupaten selama ini belum ada pertanggungjawaban hasil kerja dan juga penggunaan anggaran SDSM tahun 2014 apakah dalam bentuk evaluasi bersama atau dalam bentuk yang lain. Anehnya, belum ada evaluasi, program SDSM tahun 2015, sudah berjalan. Untuk tahun 2016, anggaran SDSM sudah shering dengan APBN.

Meski demikian, menurutnya, dampak yang paling terasa dari program SDSM tahun 2014, adalah pada pembangunan infrastruktur desa; kantor desa, pagar desa dan rumah ibadah. Sementara dampak yang berhubungan dengan kesejahteraan masyarakat belum dirasakan. Kalaupun ada dampaknya, yang menikmati hanya segelintir orang saja. mereka adalah Ketua RT dan ketua RW di bayar insentifnya Rp 1 juta/perbulan, kader Posyandu (5 Orang), Rp 500 ribu/orang/bulan, Guru Mengaji, Rp 500 ribu orang/bulan, Hansip, Rp 500.000 orang/bulan, Imam Masjid (badan syara) Rp 1,5 juta per orang/bulan dan biaya pendidikan ke S1 (sarjana) Dampak lain yang ikut muncul adalah hilangnya ke-

percayaan masyarakat terhadap pemerintah desa (Kepala desa dan aparatnya), sehingga masyarakat memilih apatis ketimbang bersuara kritis.

Sementara menurut Nurdin Usman, warga masyarakat bere-bere mengamati selama ini hampir semua Ketua BPD di semua desa di wilayah Kabupaten Pulau Morotai tidak berdaya. Ada kesan persaingan antara BPD dan kepala Desa, karena sikap tertutup kepala desa. Kepala desa menjadi orang kuat yang setiap saat mengancam posisi dan keberadaan seorang Ketua BPD jika tidak kooperatif jika BPD ikut campur dalam hal pengawasan atau evaluasi.

Selain itu hampir dipastikan, laporan keuangan tidak pernah transparan ke masyarakat, begitu juga dengan belanja barang tidak pernah dilaporkan. Padahal masyarakat minta keterbukaan pemerintah desa dan juga pemerintah daerah. Ada dugaan konspirasi antara pemerintah desa dan Pemerintah daerah dalam hal ini pihak BPMD, inspektorat dan juga Bagian Keuangan.

Menurut Nurdin, BPD tidak memiliki ruang untuk melakukan pengawasan, karena tidak pernah dilibatkan dalam pencairan keuangan. Padahal jika dilibatkan, maka BPD bisa menggunakan kewenangannya atau paling tidak melakukan penolakan setiap peng-

gunaan anggaran yang menyalahi atau disalahgunakan.

Padahal ruang pengawasan itu sesungguhnya telah diatur dalam peraturan pemerintah (PP) nomor 60 tentang tentang dana desa. PP ini sesungguhnya bisa menjustifikasi kerja-kerja BPD dalam pengawasan. Dalam pasal 1 ayat 2 PP tersebut menyatakan, dana yang bersumber dari dana APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten-/Kota dan selanjutnya ke APBDesa dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan dan pembinaan.

Selain itu, UU nomor 6 tahun 2014 pasal 55 juga memberikan ruang pengawasan, disebutkan bahwa Badan Permusyawaratan Desa mempunyai fungsi, membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama kepala desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa dan melakukan kinerja kepala desa.

Selain itu ada juga pada PP nomor 43 tahun 2014, pasal 48 menyebutkan ; dalam melaksanakan tugas, kewenangan, hak dan kewajibannya, kepala desa wajib, *pertama*, menyampaikan laporan penyelenggaraan pemerintahan desa pada akhir masa jabatan kepada Bupati-/Wakil kota. *Kedua*, menyampaikan

laporan penyelenggaraan pemerintahan desa setiap akhir tahun anggaran kepada Bupati/walikota dan *ketiga* menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada badan permusyawaratan desa setiap tahun anggaran.

Peraturan Pemerintah Nomor 43 tahun 2014 pasal 51 juga membuka kewenangan itu. Dalam pasal itu menyebutkan, Kepala Desa menyampaikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud dalam pasal 48 huruf c setiap akhir tahun anggaran kepada Badan Permasyarakatan Desa secara tertulis paling lambat 3 (tiga) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran. Selanjutnya, pada ayat berikutnya, disebutkan, laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) paling sedikit memuat pelaksanaan peraturan Desa. Ayat ketiga, menyebutkan, laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) digunakan oleh Badan Permasyarakatan Desa dalam melaksanakan fungsi pengawasan kinerja kepala desa.

Satu hal yang sangat penting adalah, tidak ada system baku atau format baku pengawasan penggunaan anggaran Rp 1

Miliar. Juga tidak ada aturan yang bisa menjadi pegangan BPD. Evaluasi juga tidak pernah dilakukan dengan melibatkan BPD, padahal jika Rp 1 M dikelola secara tranparan dan akuntabilitas, masyarakat bisa merasakan manfaatnya.

Dana desa yang bersumber pada APBD berjumlah besar, maka diperlukan mekanisme control dari masyarakat untuk mengawasi penggunaan anggaran desa tersebut agar penggunaannya sesuai dengan peruntukannya, yakni untuk kesejahteraan masyarakat. pemerintah desa dituntut menyelenggarakan pemerintahan secara transparan dan akuntabel.

Badan Permasyarakatan Desa (BPD) yang merupakan lembaga yang memiliki fungsi pengawasan diharapkan dapat menunaikan fungsinya secara serius terutama yang berkaitan dengan penggunaan anggaran. UU dan peraturan pemerintah telah memberikan payung hukum yang jelas sehingga BPD tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Adanya mekanisme *check and balance* ini akan meminimalisir penyalahgunaan keuangan desa.

Tidak adanya evaluasi yang dilakukan menurut pengakuan beberapa nara sumber diatas, menandakan bahwa program SDSM bukanlah program asal

jadi karena tidak pernah dilakukan evaluasi terhadap dampak program tersebut. Sehingga agak sulit menyatakan bahwa program SDSM dianggap berhasil atau gagal.

Namun ada juga BPD yang menggunakan kewenangannya dalam pengawasan dan cepat mengambil tindakan tegas ketika mengetahui ada penyalahgunaan keuangan. Salah satunya adalah Ketua BPD Korago, kecamatan Bere-bere Kabupaten Pulau Morotai yang melaporkan kepala Desa dan Bendahara ke pihak berwajib dan juga ke Wakil Bupati karena menggelapkan anggaran satu desa satu milyar (SDSM) sebesar Rp 981 juta. (Malutpost, 4 Agustus 2016). Anggaran yang diduga diselewengkan itu adalah pembangunan kantor desa sebesar Rp 300 juta tapi kantor desa tidak selesai dibangun, Pekerjaan Gapura Rp 50 juta hanya dikerjakan 50 persen, Belanja 5 unit gorong-gorong Rp 25 juta dibeli hanya 4 unit. Sementara yang fiktif adalah, Pembangunan jalan setapak Rp 30 juta, Belanja Dinamo Rp 11 juta, Operasional BPD Rp 5 juta, Anggaran PKK Rp 30 juta, Anggaran Pemuda Rp 50 juta, Anggaran Kader Gizi Rp 50 juta, Anggaran Posyandu Rp 30 juta dan Anggaran 10 rumah tak layak huni Rp 80 juta. Sementara ada beberapa kegiatan yang tidak realisasi

penuh seperti Rumah Ibadah Sion Korago dianggarkan Rp 100 juta, realisasi hanya Rp 53 juta, Anggaran jemaat GPDI Rp 40 juta realisasi hanya Rp 10 juta dan pembuatan pagar Desa Rp 180 juta tidak selesai.

Karena tujuan evaluasi sesungguhnya untuk melihat seberapa besar kesenjangan antara pencapaian dan harapan dari suatu kebijakan public. Secara rinci menurut Kelsey dan Hearne (1995) dalam Mugniesyah (2006) antara lain untuk (1) menguji secara berkala pelaksanaan program, yang mengarahkan perbaikan kegiatan yang berkelanjutan, (2) Membantu memperjelas manfaat yang penting dan tujuan-tujuan khusus program serta memperjelas dan mengukur seberapa jauh tujuan-tujuan tertentu tercapai, (3) menjadi pengukur keefektifan metode pelatihan, (4) menyediakan data dan informasi tentang situasi pedesaan yang penting untuk perencanaan program selanjutnya, dan (5) menyediakan bukti tentang nilai atau pentingnya program.

D. Faktor Penghambat dan Pendukung

D.1. Faktor Penghambat

Untuk menentukan bahwa apakah sebuah program itu berhasil atau tidak maka alat ukur yang digunakan adalah

melakukan evaluasi. Dari evaluasi bisa diketahui factor penghambat dan pendukung keberhasilan sebuah program yang dijalankan. Dalam catatan ini, untuk sementara dapat dikatakan, factor penghambat program satu desa satu milyar adalah soal tidak transparannya pemerintah desa dalam penggunaan anggaran dana SDSM sehingga menimbulkan gesekan antara kepala desa dan BPD. Hubungan yang tidak harmonis ini membuat pemerintah desa kehilangan kepercayaan dari masyarakat karena perilaku yang tidak transparan dan tidak jujur. Penghambat yang lain adalah tidak adanya evaluasi yang dilakukan oleh pemerintah kabupaten terhadap program SDSM tahun 2014 sehingga menyulitkan apakah program SDSM berhasil atau tidak. Selain itu penghambat yang tak kalah pentingnya adalah ketidakcakapan pendamping desa dalam melakukan pendampingan. Pendamping desa tidak memiliki kualifikasi sebagai tenaga pendamping, baik pendampingan penyusunan program maupun laporan keuangan. Artinya kesalahan ada pada rekrutmen dimana pendamping yang direkrut tidak berdasarkan keahlian mereka.

D.2. Faktor Pendukung

Sementara faktor pendukung adalah setiap tahun, pemerintah kabupaten

pulau Morotai dan juga melalui APBN mengalokasikan anggaran dana desa yang mendekati satu milyar perdesa. Ditambah dengan anggaran lainnya karena Kabupaten Pulau Morotai merupakan kabupaten yang masuk pada wilayah terluar dan perbatasan. Dengan demikian perlakuan pemerintah pusat terhadap wilayah kabupaten ini memiliki nilai plus dibanding kabupaten lain.

E. Temuan Penelitian :

E.1. Kebijakan Tanpa Evaluasi

Evaluasi adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi kebijakan merupakan mekanisme pengawasan dan penilaian terhadap sebuah kebijakan publik. Biasanya ditujukan untuk menilai sejauhmana keefektifan kebijakan publik guna mempertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Dengan adanya evaluasi ada feedback bagi kebijakan-kebijakan seterusnya dan mengurangi tingkat "kesalahan" yang dilakukan. Untuk itu Evaluasi diperlukan karena, *pertama*, untuk mengetahui tingkat efektifitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh suatu kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasarannya. *Kedua*, untuk mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat

tingkat efektifitas yang diperoleh. *Ketiga*, untuk memenuhi aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai “objek” dari kebijakan dan program pemerintah. *Keempat*, dengan evaluasi dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para stakeholders. *Kelima*, untuk tidak mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan ke depan dan diharapkan diambilnya kebijakan yang lebih baik.

Menurut mantan Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Pulau Morotai, Ansar Tibu, program Satu Desa Satu Milyar (SDSM) kabupaten Pulau Morotai tahun anggaran 2014 tidak pernah ada evaluasi menyeluruh dengan melibatkan pemerintah desa dan BPD se Kabupaten Pulau Morotai. Menurutnya, tidak adanya evaluasi ini karena koordinasi lemah antar instansi terkait. Dalam pandangannya, seharusnya pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai melakukan evaluasi dulu sebelum program SDSM tahun 2015 berjalan. Karena tidak melakukan evaluasi, maka kesalahan-kesalahan di tahun 2014

terjadi terus di tahun 2015 dan 2016. Padahal evaluasi ini penting untuk menilai aparat desa dan perangkatnya, pelatihan yang harus mereka terima dan juga penggunaan anggaran sesuai peruntukkannya.

Ansar Tibu mengakui kendala dari program SDSM yang diluncurkan pemerintahan Kabupaten Pulau Morotai oleh Bupati Rusli Sibua, terkendala oleh Sumber Daya Manusia (SDM) Pemerintah desa. Sehingga perlu dilakukan penguatan kapasitas aparat pemerintah desa sebelum program SDSM diluncurkan. Akibatnya, banyak anggaran yang bermasalah seperti di Desa Kolorai, anggaran SDSM tidak digunakan sama sekali dan akhirnya anggarannya dikembalikan ke Negara. Anggarannya hanya dipakai untuk gaji pemerintah desa dan staf. Sementara infrastrukturnya tidak dilaksanakan.

Meski demikian menurut Ansar Tibu mengklaim, program SDSM berhasil dari pembangunan infrastruktur desa, kantor desa, pagar desa dan jalan desa dan rumah ibadah meskipun tidak pernah di evaluasi. Ia juga memperkirakan sekitar 70 persen, anggaran tepat sasaran. Dan 30 persen tidak tepat penggunaannya. Ansar Tibu juga menyayangkan pendamping yang tidak memiliki skill (keahlian) sehingga tenaga

pendamping juga lemah. Sayangnya, klaim tersebut tidak disertai dengan adanya evaluasi menyeluruh.

Soal evaluasi ini juga diiyakan oleh Raymond Bardelar, salah satu staf Pemerintahan di Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Pulau Morotai. Menurutnya tidak pernah ada evaluasi keseluruhan sejak program SDSM diluncurkan sejak 2014. Bahkan ia juga mengakui untuk tahun 2015 ke 2016 tidak juga dilakukan evaluasi. Tapi untuk 2017, akan dilakukan evaluasi. Yang hanya dilakukan pada 2014 adalah melakukan monitoring ke desa-desa tertentu. Dari hasil monitoring tersebut, mereka akhirnya memperoleh informasi ada penyalahgunaan anggaran dan juga kurangnya kerjasama atau terjadi disharmonis antara pemerintah desa dan BPD. Evaluasi dilakukan karena banyak terjadi perubahan-perubahan soal aturan setelah UU desa nomor 6 tahun 2016 disahkan. Selanjutnya menurut Raymond Bardelar, anggaran SDSM tahun 2014 murni APBD, tapi pada 2015 terjadi shering antara APBD dan APBD. Sementara tahun 2016 menggunakan formula undang-undang dengan menggunakan berbagai indikator. Meskipun namanya berubah menjadi Bantuan Keuangan Kabupaten (BKK) , tapi

nilainya masih diatas satu miliar meskipun tidak semua desa menerima nilai yang sama. Tapi didasarkan pada jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin dan jarak jangkauan.

Tak ada evaluasi kebijakan tentang SDSM juga diakui Ida Arsad, Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Pulau Morotai. Bukan hanya pada program SDSM, tapi juga sebelumnya melalui Alokasi Dana Desa (ADD) dan Dana Desa (DD) tahun 2013 yang menjadi temuan Inspektorat Jenderal (Irjen) Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) ketika melakukan uji petik penggunaan ADD dan DD pada tiga desa yakni, desa Darame, Yayasan dan Gotalamo. Hasil uji petik dari ketiga desa ini tidak bisa mempertanggungjawabkan penggunaan ADD dan DD. (Malutpost, 11 November 2016)

Temuan Irjen ini kemudian ditindaklanjuti oleh Inspektorat Kabupaten Pulau Morotai untuk melakukan audit internal di 88 desa. Temuan Irjen ini menurut Nurhasana Sidi Umar, Inspektorat Kabupaten Pulau Morotai bersifat rekomendasi administrasi sehingga belum bisa disimpulkan (Malutpost, 11 November 2016)

Atas temuan tersebut, Kepala BPMD, Ida Arsad mengaku selama ini pembinaan dan monitoring jarang dilakukan

karena terkendala anggaran. Dan berjanji kedepan akan terus melakukan pengawasan dan pembinaan sehingga penyaluran ADD dan DD melalui SDSM tak ada masalah lagi. (Malutpost, 11 November 2016)

Tak bisa dimungkiri, jika suatu kebijakan tidak pernah dilakukan evaluasi maka yang terjadi adalah *Pertama*, publik tidak mengetahui tingkat efektifitas suatu kebijakan, artinya sudah seberapa jauh suatu kebijakan yang diimplementasikan telah mencapai tujuan dan sasarannya. *Kedua*, public juga tidak mengetahui apakah sebuah kebijakan berhasil atau tidak dengan melihat tingkat efektifitas yang diperoleh. *Ketiga*, tidak ada aspek pertanggungjawaban publik, karena dengan adanya evaluasi hal tersebut merupakan bentuk pertanggungjawaban pemerintah terhadap publik sebagai pemilik dana dan sebagai "objek" dari kebijakan dan program pemerintah. *Keempat*, dengan tidak dapat dapat memperlihatkan manfaat dari suatu kebijakan kepada para stake holders. *Kelima*, mengulangi kesalahan yang sama. Artinya evaluasi kebijakan memberikan masukan bagi proses pengambilan kebijakan ke depan dan diharapkan diambilnya kebijakan yang lebih baik. Tapi jika tidak pernah

dievaluasi, maka akan terjadi kesalahan yang berulang.

D.2. Terjadi Disharmonis antara Kepala Desa dan BPD

Ketika program kebijakan Satu Desa Satu Miliar (SDSM) digulirkan, maka sebagian besar pemerintah desa diwakili oleh Kepala desa dan Badan Pemberdayaan Masyarakat (BPD) mengalami disharmonis yang serius. Ketidakharmosisan tersebut setidaknya dipicu oleh dua hal, *pertama*, tidak transparannya pengelolaan anggaran SDSM oleh Kepala Desa terhadap BPD sehingga menimbulkan kecurigaan dari pihak BPD. Dan, *kedua* tidak melibatkan masyarakat dalam penyusunan program dan penggunaan anggaran.

Soal ketidaktransparansi tersebut diakui oleh Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Kabupaten Pulau Morotai. Menurutnya, 88 kepala desa (Kades) belum transparan dalam penggunaan anggaran SDSM. Hasil penelusuran BPMD di beberapa desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga control di desa selama ini tidak memegang dokumen Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes), padahal BPD juga memiliki kewenangan mengetahui program yang dilaksanakan kepala desa di desa. Banyak BPD tidak tahu APBDes itu seperti apa, sehingga bisa

dipastikan penggunaan anggaran SDSM sepenuhnya tidak transparan. (Malutpost, 19 Desember 2016)

Kepala Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) Ida Arsad berpesan kepada BPD, agar meminta APBDes kepada Kades. Kasus ini sementara menjadi temuan dan inspektorat sementara melakukan pemeriksaan.

Tak hanya soal dokumen APBDes yang tidak bisa dimiliki oleh BPD, soal transparansi penggunaan anggaran juga sangat sulit diakses oleh BPD, sehingga mereka hanya jadi tukang stempel ketika tiba giliran laporan penggunaan anggaran. Tapi saat pencairan anggaran, BPD tidak dilibatkan.

Dalam pasal 48 dan 51 PP nomor 43 tahun 2014 menyebutkan bahwa badan Permusyawaratan Desa (BPD) mempunyai peran yang strategis dalam ikut mengawal penggunaan dana desa tersebut. Karena asumsinya, dana desa yang bersumber dari APBN maupun ABBD jumlahnya sangat besar, maka diperlukan mekanisme control dari masyarakat untuk mengawasi penggunaan dana tersebut dipergunakan sesuai dengan peruntukannya dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Bahwa Undang-undang dan Peraturan Pemerintah sudah memberikan

payung hukum yang jelas sehingga BPD tidak perlu ragu dalam menjalankan fungsinya untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja kepala desa. Adanya mekanisme *check and balance* ini akan meminimalisir penyalahgunaan keuangan desa. (Ngatiyat Prambudi dalam www.keuangandes.com, diakses pada 27 september 2016)

E.3. Rendahnya Kualitas SDM Kepala Desa dan Pendamping

Jika menilik latar belakang pendidikan kepala desa, baik di Desa Gotalamo maupun di desa Bere-Bere khususnya serta hampir semua kepala Desa di Kabupaten Pulau Morotai, yang hanya tamatan SMA bahkan SMP, maka wajar jika pengelolaan anggaran serta program banyak bermasalah. Umumnya, seorang kepala desa yang terpilih hanya mengandalkan ketokohnya. Bahkan ada kepala desa terpilih yang mengandalkan dukungan keluarga besarnya saat pemilihan kepala desa. Rendahnya kualitas Kepala desa ini diperparah dengan tidak adanya penguatan kapasitas sumber daya manusia kepala desa.

Begitu juga tenaga pendamping yang direkrut, meskipun berlatar belakang seorang sarjana, namun masih minim dalam hal pengelolaan keuangan dan pembuatan laporan. Bahkan tak jarang,

ada tenaga pendamping yang direkrut hanya didasarkan factor keluarga kepala desa bersangkutan. Akibatnya pendamping desa tidak efektif melakukan kerja-kerja pendampingan.

SIMPULAN

Berdasarkan paparan yang telah dielaborasi diatas, penelitian ini dapat memberikan kesimpulan sebagai berikut:

1. Kebijakan Satu Desa Satu Miliar merupakan kebijakan tanpa evaluasi menyeluruh baik dalam perencanaan program maupun penggunaan anggaran dari pemerintah daerah Kabupaten Pulau Morotai terhadap jalannya program SDSM pada tahun 2014. Bahkan sampai tahun 2016 meskipun alokasi untuk anggaran SDSM bukan APBD murni.
2. Dampak Kebijakan satu desa satu milyar yang diprogramkan pemerintah Kabupaten Pulau Morotai hanya pada pembangunan Infrastruktur Desa seperti pembangunan rumah ibadah (Masjid dan Gereja), Kantor Desa, Pagar Desa dan Jalan desa. Sementara dampak bagi kesejahteraan masyarakat desa dari sisi pemenuhan ekonomi keluarga tidak memiliki pengaruh, baik desa yang berada di pusat pemerintahan (desa

Gotalamo) maupun desa yang berada jauh dari pusat pemerintahan (desa Bere-bee)

3. Baik desa Gotalamo maupun desa bere-bere, pengelolaan anggaran masih jauh dari unsur-unsur transparansi dan akuntabilitas sehingga menimbulkan ketidakharmonisan antara Kepala desa dan Ketua Badan Permusyawaratan Desa (BPD) karena BPD tidak pernah dilibatkan dalam legalisasi pencairan anggaran hingga pada pertanggungjawaban. Disharmonisasi antara pemerintah desa dan BPD juga terjadi Dokumen APBDes yang seharusnya dimiliki oleh BPD tidak pernah diberikan oleh pemerintah desa, sehingga BPD tidak dapat memaksimalkan fungsinya sebagai lembaga kontrol

REKOMENDASI

Dari hasil penelitian yang dilakukan, maka peneliti memberikan saran bersifat sementara ke berbagai pihak sebagai berikut :

1. Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa (BPMD) seharusnya melakukan tahapan evaluasi dan monitoring, bulanan, tiga bulanan, satu semester hingga setahun untuk memastikan dampak kebijakan pemerintahan desa. Jika perlu juga dilakukan

- evaluasi bertingkat secara partisipatif mulai dari tingkat Desa, Kecamatan hingga kabupaten/kota sehingga hasil evaluasi dapat dijadikan patokan atau ukuran untuk keberlanjutan program pada tahun berikutnya.
2. Anggaran SDSM yang dianggarkan baik melalui APBN maupun APBD sebaiknya dialokasikan untuk pemanfaatan kesejahteraan masyarakat desa melalui bantuan anggaran di bidang pertanian, perikanan dan ekonomi produktif lainnya, disertai dengan pendampingan yang serius, sehingga dampak ekonomi berimbas pada kesejahteraan masyarakat.
 3. Perlunya transparansi penggunaan anggaran dan pertanggungjawaban pemerintah desa yang melibatkan BPD dan masyarakat sehingga meminimalisir saling curiga antara Pemerintah desa dan BPD. Lembaga BPD juga perlu dikuatkan melalui regulasi agar memiliki kewenangan dalam pencairan dan pertanggungjawaban anggaran desa, sehingga kedudukan hukumnya sama dengan Kepala Desa.
- DAFTAR PUSTAKA**
- Anderson, James, 1979, *Public Policy Making*, Rinehart and Winston, New York: Holt
- Dunn, William N, 1994, *Pengantar Analisis Kebijakan Publik*, Gajah Mada University Press: Yogyakarta.
- Easton, David, dalam Miftah Thoha, 1992, *Dimensi-Dimensi Prima Ilmu administrasi Negara*, PT. Raja Grafindo Persada, Jakarta
- Islamy, M. Irfan, 2004, *Kebijakan Publik*, Universitas Terbuka, Jakarta
- Nugroho, Ryant, 2003, *Public Policy, Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*, Elex Media Komputindo, Jakarta
- Subarsono, A.G., 2005, *Analisis Kebijakan Publik*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta
- Winarno, Budi, 2008, *Teori dan Proses Kebijakan Publik*, Media Presindo, Yogyakarta.
- Internet dan Surat Kabar**
- Ngatiyat Prambudi dalam www.keuangandes.com, diakses pada 27 september 2016)
- Kemendagri.go.id
Kompas,28/11/2014
Kompas,28/11/2014
Malutpost 6/1/2015
Malutpost,4/8/ 2016
Malutpost, 11/11/ 2016
Malutpost, 19/12/ 2016