

BAB I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Dalam perjalanannya sejak Indonesia merdeka, hubungan negara dengan desa berfluktuasi antara sistem sentralisasi dan desentralisasi. Puncak dari sistem sentralisasi desa adalah Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa dimana UU ini menyeragamkan bentuk desa di seluruh Indonesia. Ruh UU Desa tersebut, mengenyampingkan peran lembaga-lembaga tradisional desa, atau nama lainnya, yang telah mengakar di dalam kehidupan masyarakat. Untuk daerah luar Jawa, dampak dari UU tersebut bahkan telah menghilangkan bentuk asli dari Pemerintahan desa yang otonom. Desa, kemudian menjadi seragam. Penyeragaman Pemerintahan desa telah menimbulkan kecenderungan “formalitas Desa” dimana birokrasi modern mulai diterapkan hingga ke pelosok desa dengan sistem sentralisasi.¹

Kemudian lahirlah Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut UU Desa) yang diikuti oleh Peraturan Pemerintah, Peraturan Presiden, Peraturan Menteri Dalam Negeri, Peraturan Menteri Keuangan, serta Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi,² yang

¹ Astuti. Nuraini Budi dkk, *Dilema dalam Transformasi Desa ke Nagari (Studi Kasus di Kenagarian IV Koto Palembang Propinsi Sumatera Barat)*, Jurnal Ilmiah, ISSN : 1978-4333, Vol. 03, No. 02, 2009, Hlm 155

² PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tentang Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, PP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, PP Nomor 43 Tahun 2014 tentang Perubahan Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang Nomor 6 tentang

sesungguhnya bertujuan mendorong agar Desa berdaulat, otonom, demokratis sehingga terdesentralisasi.

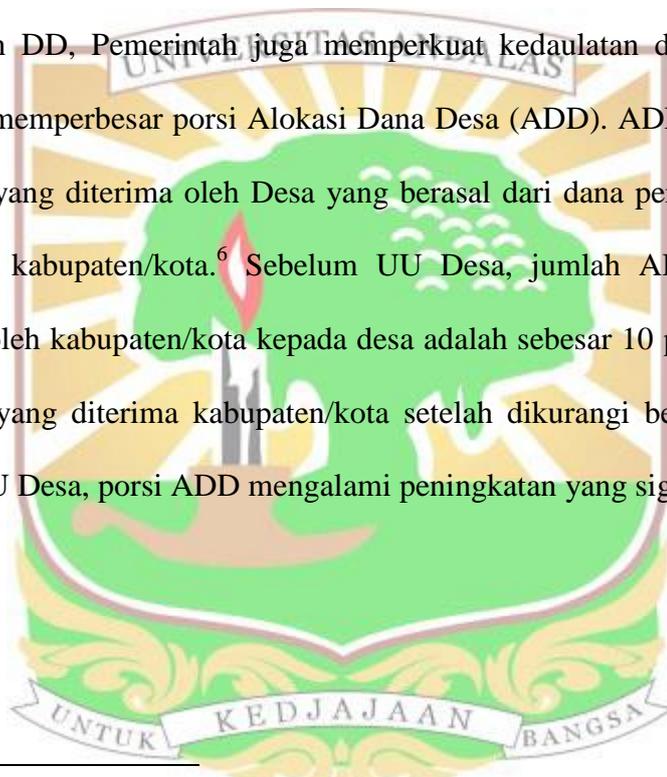
Sedangkan ruh UU Nomor 6 Tahun 2014 merupakan kebalikan dari UU Nomor 5 Tahun 1979, dimana desa di dorong menjadi otonom dan demokratis. Bahkan, desa tidak lagi menjadi sub-ordinat kabupaten. Desa memiliki kewenangan mengatur dan mengurus dirinya sendiri. Diantaranya, desa diberikan kesempatan untuk merencanakan pembangunan ditingkat desa secara mandiri dan demokratis. Kemandirian dan Demokratisasi desa terwujud dalam keterlibatan seluruh elemen masyarakat, baik ketika merumuskan perencanaan pembangunan desa, hingga implementasi serta pengawasan. Diantara bentuk tindak nyatanya, setiap masyarakat berhak memberikan masukan program kerja, sebagai jawaban permasalahan mereka, agar dapat diakomodir dalam program kerja pembangunan desa.

Untuk mendukung otonomi dan demokratisasi desa, seperti termaktub diatas, pemerintah menambah sumber pendapatan desa melalui Dana Desa (DD). DD adalah dana yang berasal dari Alokasi Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan untuk Desa yang ditransfer melalui Alokasi

Desa, PP Nomor 8 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, Permendagri Nomor 111 Tahun 2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, Permendagri Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, Permendagri Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa, Permendagri Nomor 82 Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Kepala Desa, Permendagri Nomor 83 Tahun 2015 tentang Pemberhentian dan Pengangkatan Perangkat Desa, Permendagri Nomor 84 Tahun 2015 tentang SOTK Pemerintah Desa, Permenkeu Nomor 247/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa, Permendesa Nomor 1 tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul Dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, Permendesa Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib Dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa, Permendesa Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa, Permendesa Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan, Dan Pengelolaan, Dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa, Permendesa Nomor 21 Tahun 2015 Tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.

Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota. DD digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, pembinaan kemasyarakatan.³ Dana ini bersumber dari belanja Pemerintah Pusat dengan mengefektifkan program yang berbasis desa secara merata dan berkeadilan.⁴ Besaran alokasi anggaran yang peruntukannya langsung ke Desa ditentukan 10 persen dari dan diluar dana transfer ke daerah (*on top*) secara bertahap.⁵

Selain DD, Pemerintah juga memperkuat kedaulatan dan kewenangan Desa dengan memperbesar porsi Alokasi Dana Desa (ADD). ADD adalah bagian perimbangan yang diterima oleh Desa yang berasal dari dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/kota.⁶ Sebelum UU Desa, jumlah ADD yang harus dialokasikan oleh kabupaten/kota kepada desa adalah sebesar 10 persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota setelah dikurangi belanja pegawai.⁷ Setelah era UU Desa, porsi ADD mengalami peningkatan yang signifikan yaitu 10



³ Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara, Pasal 1 angka 2

⁴ *Ibid*, Pasal 3

⁵ *Ibid*, Penjelasan Pasal 3. Namun pada tahun pertama pelaksanaan penyaluran Dana Desa yaitu tahun 2015, persentase 10 % Dana Desa belum dapat diwujudkan mengingat stabilitas kondisi keuangan Negara. Pemerintah hanya mampu menyalurkan sebesar 3 % dari 10 % yang diamanatkan dengan total 20.766 Trilyun. Dengan angka ini setiap Desa rata-rata dialokasikan sebesar 280 juta perDesa. Peningkatan persentase Dana Desa akan dilakukan setiap tahun dan dimulai pada tahun 2016 sampai dengan tahun 2019. Untuk APBN tahun 2016, Dana Desa yang akan disalurkan ke seluruh Indonesia 2016 sebesar 46.980 Trilyun yang artinya setiap Desa di Indonesia akan mendapat dana Desa dikisaran 600 juta per Desa. Pada tahun kelima pelaksanaan Dana Desa nanti yaitu tahun 2019, Pemerintah akan mengalokasikan Dana Desa sesuai amanat UU Desa yaitu 10 % dari APBN dengan proyeksi besaran total 111.840 Trilyun dimana setiap Desa di Indonesia akan memperoleh Dana Desa sebesar 1,509 Milyar

⁶ PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 1 angka 9

⁷ PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa Pasal 68 ayat (1) huruf c

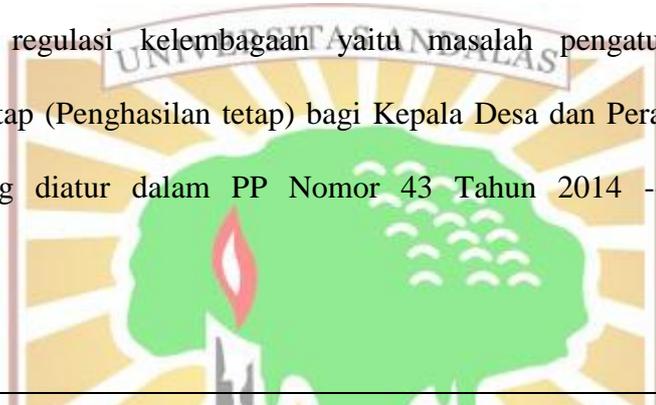
persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.⁸

Namun, sejak tahun pertama pengimplementasiannya, UU Desa menyisakan beberapa persoalan yang belum terpecahkan hingga kini. Salah satu yang cukup signifikan serta yang menjadi fokus penelitian ini adalah sebagai mana yang dilansir Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (DPDPTT). Menurutnya, ada tujuh hambatan implementasi UU Desa yang salah satunya adalah adanya fragmentasi penafsiran UU Desa di tingkat elit yang berimplikasi pada proses implementasi dan pencapaian mandat yang tidak utuh, bahkan mengarah pada pembelokan terhadap mandat UU Desa.⁹

⁸ PP Nomor 43 Tahun 2014 Tentang Peraturan Pelaksanaan UU Nomor 6 Tahun 2014 Pasal 96 ayat (2)

⁹ www.kemendes.go.id, diakses pada tanggal 10 Januari 2016. Hal ini disampaikan oleh Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (DPDPTT), pada Acara Rembug Nasional Desa Membangun Indonesia di JIExpo Kemayoran, Jakarta, Selasa (15/12/2015). Adapun tujuh persoalan dalam implementasi UU Desa yaitu *pertama*, adanya perbedaan penafsiran UU Desa di tingkat elit yang berimplikasi pada proses penerapan dan pencapaian mandat yang tidak utuh, bahkan mengarah pada pembelokan terhadap mandat UU. *Kedua*, pada tingkat pemerintahan desa terjadi pragmatisme yang mengarah pada hilangnya kreativitas dalam menggali sumberdaya lokal di desa. *Ketiga*, Dana desa yang seharusnya dimanfaatkan untuk meningkatkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat, belum digunakan secara optimal untuk menggali sumber pendapatan baru melalui investasi produktif yang dijalankan oleh masyarakat dimana Penggunaan dana desa masih melakukan replikasi atas *village project* sebelumnya yang bias pembangunan infrastruktur. *Keempat*, demokratisasi desa masih menghadapi kendala praktek administratif. Aparatur pemerintah daerah cenderung melakukan tindakan kepatuhan dari pusat untuk mengendalikan pemerintah desa, termasuk dalam hal penggunaan dana desa. Padahal UU Desa telah mengakui kewenangan yang dimiliki oleh desa dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal-usul, adat istiadat, dan nilai sosial budaya secara demokratis dan partisipatif. *Kelima*, masalah penguasaan rakyat atas tanah dan sumberdaya alam belum terintegrasi dan menjadi basis dari proses pembangunan dan pemberdayaan desa. Masalah struktural seperti konflik agraria, kepastian hak desa atas wilayahnya dan kedaulatan dalam mengatur ruang desa belum tercermin dalam kebijakan pembangunan dan pemberdayaan desa. *Keenam*, praktik pelaksanaan musyawarah desa cenderung patriarki, peran perempuan mengalami marginalisasi ketika mereka menyampaikan usulan yang berkaitan dengan kepentingan tubuh, nalar, dan keberlangsungan hidupnya. *Ketujuh*, persoalan tata ruang kawasan perdesaan yang harus tunduk dengan tata daerah cenderung tidak sesuai dengan aspirasi desa. Pembangunan desa skala lokal terkendala dengan pola kebijakan Tata Ruang Perdesaan yang berpola 'top-down'. Hal ini tidak jarang menyebabkan desa kehilangan akses sumberdaya akibat kebijakan tata ruang yang belum mengakomodir aspirasi desa. Pembelokan mandat ini juga terlihat pada Peraturan Pemerintah Nomor 22 Tahun 2015 Tentang Perubahan Atas Peraturan Pemerintah Nomor 60

Terkait fragmentasi penafsiran tersebut, Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menemukan penyimpangan dalam penafsiran UU Desa yang berujung pada rentannya implementasi DD dan ADD bersinggungan dengan ranah korupsi. Lebih lanjut menurut KPK, pengucuran DD dan ADD dinilai memiliki sejumlah persoalan yang membuka celah terjadinya tindak pidana korupsi di desa. Terdapat 4 aspek dengan 14 permasalahan yang ditemukan KPK terkait penggelontoran dana untuk desa-desa yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan. Salah satunya dalam aspek regulasi kelembagaan yaitu masalah pengaturan pembagian penghasilan tetap (Penghasilan tetap) bagi Kepala Desa dan Perangkat Desa dari ADD --- yang diatur dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 --- yang kurang berkeadilan.¹⁰



Tahun 2014 Tentang Dana Desa Yang Bersumber Dari Anggaran Pendapatan Dan Belanja Negara. PP ini mengatur mengenai formulasi yang diterapkan dalam mengalokasikan Dana Desa untuk Kabupaten/Kota di Indonesia. Ketimpangan dapat dilihat ketika membandingkan besaran Alokasi Dana Desa yang diterima oleh masing-masing Propinsi. Salah satu contoh ketika alokasi Dana Desa untuk Propinsi Sumatera Barat di bandingkan dengan Propinsi Bengkulu. Propinsi Sumatera Barat dengan luas wilayah 42.012 Km² dan jumlah penduduk 5.131.882 jiwa, mendapatkan jatah alokasi Dana Desa tahun 2015 sebesar 267.003 Milyar. Bandingkan dengan Propinsi Bengkulu yang luas wilayahnya hanya 19.919 Km² dan jumlah penduduk 1.874.900 jiwa mendapatkan alokasi Dana Desa Tahun 2015 sebesar Rp. 362.962 Milyar

¹⁰ www.kpk.go.id, diakses pada tanggal 27 Desember 2015. Persoalan yang ditenukan oleh KPK dibagi dalam empat aspek yaitu aspek regulasi kelembagaan, aspek tata laksana, aspek pengawasan, dan aspek sumber daya manusia. dalam aspek regulasi kelembagaan terdapat 4 permasalahan yaitu pertama, persoalan pada aspek regulasi kelembagaan terlihat dari belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan keuangan desa ditambah dengan potensi tumpang tindih kewenangan Kementrian Desa (Kemendes) dengan Direktorat Jenderal Bina Pemerintah Desa Kemendagri. Kedua, permasalahan formula pembagian dana desa dalam PP Nomor 22 Tahun 2015 tidak cukup transparan dan hanya didasarkan atas dasar pemerataan. Seharusnya pembagian dana desa jangan hanya dilihat dari aspek pemerataan saja. Padahal kebutuhan desa satu dengan desa lain bisa berbeda. Baik dari sisi geografi dan kebutuhan desa itu sendiri. *Ketiga*, permasalahan pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari ADD yang diatur dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 kurang berkeadilan. *Keempat*, kewajiban penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien akibat ketentuan regulasi dan tumpang tindih. Dalam aspek tata laksana, terdapat 5 persoalan yaitu *pertama*, kerangka waktu pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi oleh desa. *Kedua*, satuan harga baku barang atau jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa belum tersedia. *Ketiga*, transparansi rencana penggunaan dan pertanggung jawaban APBDesa masih rendah. *Keempat*, laporan pertanggungjawaban yang dibuat desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi. *Kelima*, APBDesa yang disusun tidak sepenuhnya menggambarkan kebutuhan yang diperlukan desa. Dari

Dapat disimpulkan bahwa menurut Menteri DPDTT dan KPK, UU Desa dan turunannya mengalami fragmentasi penafsiran sehingga dapat berujung pada disharmonisasi dalam mewujudkan ruh dan semangat UU Desa. Terdapat kesenjangan makna, kontradiksi-kontradiksi makna antar aturan dan bahkan antar pasal dalam satu aturan. Ketika UU Desa dilahirkan dengan semangat untuk menyejahterakan, memakmurkan dan menenteramkan masyarakat Desa, dalam penerapan malah terjadi sebaliknya. UU Desa memicu munculnya aspirasi masyarakat di berbagai daerah untuk melakukan pemekaran desa dengan pertimbangan bahwa semakin banyak jumlah desa maka semakin banyak dana yang akan mengalir ke suatu daerah. Idealnya sebuah produk hukum---sebagai bagian ayat-ayat otoritatif---tidak mengandung multi tafsir, multi makna ketika diimplementasikan. Karena, jika multi tafsir dan multi makna yang terjadi, maka akan mengakibatkan kekacauan praktik sosial

1.2 Rumusan Masalah

Pada tingkat daerah, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman adalah salah satu daerah yang merasakan dampak fragmentasi pemahaman UU Desa dan turunannya tersebut. Pemkab. PP mengalami kesulitan dalam harmonisasi pasal-pasal turunan UU Desa terutama mengenai penggunaan belanja dalam postur Anggaran Pendapatan dan Belanja Nagari (APBNagari). Salah satu pasal yang

aspek pengawasan terdapat 3 persoalan yaitu *pertama*, efektivitas inspektorat daerah dalam melakukan pengawasan terhadap pengelolaan keuangan di desa masih rendah. *Kedua*, saluran pengaduan masyarakat tidak dikelola dengan baik oleh semua daerah. *Ketiga*, ruang lingkup evaluasi dari pengawasan yang dilakukan oleh camat belum jelas. Dalam aspek sumber daya manusia ada 2 persoalan yaitu *pertama*, Kapasitas dan kapabilitas aparatur desa dan elit desa serta masyarakat desa yang masih rendah dalam memahami dan mengimplementasikan undang-undang desa. *Kedua*, tenaga pendamping berpotensi melakukan korupsi karena memanfaatkan lemahnya kapasitas dan kapabilitas aparat desa dalam pengelolaan dana desa.

rancu dan sulit untuk diterapkan adalah pasal mengenai besaran penghasilan tetap Wali nagari beserta Perangkat nagari sebagaimana yang diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 Pasal 81.¹¹

Menurut Kepala Bagian Pemerintahan Nagari, apabila formulasi penghitungan besaran penghasilan tetap wali nagari beserta perangkat nagari disesuaikan dengan amanat pasal 81 tersebut, maka akan terdapat disparitas (perbedaan) besaran penghasilan tetap antar Nagari. Namun disparitas ini tidak mencerminkan karakteristik Nagari sesuai dengan kondisi wilayahnya.¹² Untuk mengantisipasi masalah ini, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman menerbitkan Peraturan Bupati (Perbup) yang mengatur tentang besaran penghasilan tetap wali nagari dan perangkat nagari tahun 2015.¹³ Namun setelah diimplementasikan, Perbup ini masih belum dapat menjawab permasalahan perbedaan besaran penghasilan tetap wali nagari dan perangkat nagari. Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman mengalami kesulitan dalam memahami ketentuan pasal 81 tersebut apabila dikaitkan dengan karakteristik wilayah nagari.

Masalah lain yang muncul menurut Kepala Bagian Pemerintahan Nagari adalah implementasi batas belanja maksimal dan minimal dalam postur

¹¹ Ayat (2) berbunyi : Pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap kepala Desa dan perangkat Desa menggunakan penghitungan sebagai berikut: a. ADD yang berjumlah kurang dari Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) digunakan maksimal 60% (enam puluh perseratus); b. ADD yang berjumlah Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah) sampai dengan Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) digunakan maksimal 50% (lima puluh perseratus); c. ADD yang berjumlah lebih dari Rp700.000.000,00 (tujuh ratus juta rupiah) sampai dengan Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 40% (empat puluh perseratus); dan d. ADD yang berjumlah lebih dari Rp900.000.000,00 (sembilan ratus juta rupiah) digunakan maksimal 30% (tiga puluh perseratus).

¹² Hasil wawancara awal dengan Kepala Bagian Pemerintahan Nagari Setda Kab. Padang Pariaman

¹³ Peraturan Bupati Padang Pariaman Nomor 14 Tahun 2015 tentang Besaran Penghasilan tetap Wali nagari dan Perangkat nagari

APBNagari. Dalam pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014¹⁴ yaitu mengenai ketentuan belanja maksimal 30 persen dan minimal 70 persen dalam APBNagari menjadi tidak terpenuhi. Hal ini disebabkan oleh ketentuan maksimal 30 persen postur APBNagari sudah tersedot untuk belanja penghasilan tetap wali nagari dan perangkat nagari. Belum lagi termasuk belanja operasional kantor dan tunjangan serta operasional BAMUS Nagari. Sehingga belanja minimal 70 persen untuk masyarakat juga tidak terakomodir. Pada tingkat Pemerintahan Nagari, fragmentasi pemahaman implementasi UU Desa berakibat pada protes serta peningkatan dinamika pemekaran nagari. Protes sosial terjadi akibat ketidakadilan jumlah besaran penghasilan tetap yang diterima oleh wali nagari beserta perangkat nagari.

Terkait dengan implementasi aturan ini dan apabila dilihat dari aspek komunikasi, maka yang terjadi adalah adanya perbedaan atau kesenjangan pemaknaan terhadap ketentuan Pasal 81 dan Pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014 antara Pemerintah sebagai komunikator dengan Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari sebagai komunikan. Pesan yang disampaikan oleh Pemerintah Pusat melalui pasal-pasal tersebut tidak dapat diterjemahkan dengan baik oleh Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari. Mengacu kepada proses komunikasi UU Desa yang sedang berlangsung saat ini, Pemerintah Pusat hanya sebatas memproduksi dan menyosialisasikan sebuah aturan tanpa memperhatikan aspek-

¹⁴ Pasal 100 yang berbunyi “Belanja Desa yang ditetapkan dalam APB Desa digunakan dengan ketentuan : a. paling sedikit 70% (tujuh puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan b. paling banyak 30% (tiga puluh per seratus) dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk : 1. penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa; 2. operasional Pemerintahan Desa; 3. tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa; dan 4. insentif rukun tetangga dan rukun warga. .

aspek kearifan lokal dalam pengimplementasiannya. Hasilnya adalah proses komunikasi dan arus pesan UU Desa berjalan tidak efektif dan tersumbat.

Komunikasi merupakan sebuah proses interaksi pertukaran lambang. Lambang juga disebut tanda, kode, atau simbol. Manusia selalu menggunakan simbol serta memaknai simbol-simbol yang digunakannya. Namun lambang bersifat sembarangan dan manusialah yang memberikan makna terhadap lambang-lambang yang digunakan itu.¹⁵ Secara sederhana komunikasi dapat terjadi apabila ada kesamaan makna antara penyampai pesan dengan si penerima pesan.¹⁶ Tujuan komunikasi adalah terjadinya *mutual understanding* (saling pengertian) sebagai suatu konvensi atau kesepakatan antara pihak-pihak yang terlibat dalam proses komunikasi.¹⁷

Proses komunikasi dapat digambarkan melalui sebuah model komunikasi yang merupakan deskripsi ideal mengenai apa yang dibutuhkan untuk terjadinya komunikasi.¹⁸ Salah satu model dalam proses komunikasi adalah Model komunikasi sirkular yang digagas oleh Wilbur Schramm dan Osgood. Model komunikasi ini menggaris bawahi pengiriman dan penerimaan pesan yang berlangsung secara terus menerus dalam sebuah episode komunikasi.¹⁹ Selanjutnya model ini cukup menggambarkan bagaimana proses sandi menyandi pesan dapat berlangsung. Hal penting yang harus diperhatikan dalam proses

¹⁵ Vardiansyah, Dani, dalam Lukiati Komala, *Ilmu Komunikasi Perspektif, Proses, dan Konteks*, Widya Padjajaran, Bandung, 2009, Hlm. 7

¹⁶ Rohim, Syaiful. *Teori Komunikasi : Perspektif, Ragam dan Aplikasi*, Cetakan Pertama, Rineka Cipta, Jakarta, 2009, Hlm. 8

¹⁷ Komala, Lukiati, *Ilmu Komunikasi Perspektif, Proses, dan Konteks*, Widya Padjajaran, Bandung, 2009, Hlm. 7

¹⁸ Sureno dan Mortensen, *Ibid*, Hlm. 94

¹⁹ *Ibid*, Hlm. 99

penyandian (*coding*) adalah komunikator dapat menyandi dan komunikan dapat menerjemahkan sandi tersebut (terdapat kesamaan makna). Namun dalam model Wilbur Schramm ini tidak terlihat bagaimana proses internal yang terjadi dalam kegiatan sandi menyandi tersebut. Kemudian juga tidak terlihat hal-hal apa saja yang mempengaruhi terjadinya kegiatan sandi menyandi dimaksud dalam rangka mencapai kesamaan makna.

Apabila model komunikasi Wilbur Schramm dikaitkan dengan permasalahan implementasi pasal 81 dan Pasal 100 dalam PP Nomor 43 Tahun 2014 di Kabupaten Padang Pariaman, maka model ini belum bisa memperlihatkan faktor-faktor apa saja yang menjadi penyebab kesenjangan pemahaman antara Pemerintah dengan Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari di Kabupaten Padang Pariaman dalam pengimplementasian pasal-pasal tersebut.

Untuk mengkaji fenomena ini lebih dalam, peneliti mencoba menggunakan pendekatan hermeneutik untuk ilmu sosial kemanusiaan dengan azas metode Verstehen. Menurut Paul Ricoeur, hermeneutik merupakan teori pengoperasian pemahaman dalam hubungannya dengan interpretasi terhadap teks. Menurutnya apa yang diucapkan atau ditulis manusia mempunyai makna lebih dari satu bila dihubungkan dengan konteks yang berbeda.²⁰ Hal ini disebut dengan istilah polisemi yaitu ciri khas yang menyebabkan kata-kata mempunyai makna lebih dari satu bila digunakan di dalam konteks yang bersangkutan.

Menurut Wilhem Dilthey, hermeneutik sebagai dasar metodologis ilmu-ilmu sosial kemanusiaan yang mencoba mendasarkannya dengan metode

²⁰ Sumaryono. E, *Hermeneutik, Sebuah Metode Filsafat*, Cetakan 12, Kanisius, Yogyakarta, 2016, Hlm. 107

interpretatif.²¹ Sebuah teks dalam hermeneutik dapat diartikan sebagai jejaring makna atau struktur simbol-simbol, yang tertuang tidak hanya dalam bentuk tulisan. Namun perilaku, tindakan, norma, hukum, mimik, tata nilai, isi pikiran, percakapan, kebudayaan, sejarah, dan lain-lain adalah teks.²² Hermeneutik dapat membantu kita bersikap terbuka untuk berkomunikasi dengan dan di dalam dunia-dunia dan pandangan-pandangan yang majemuk, dengan tradisi-tradisi dan subtradisi-subtradisi yang majemuk, dengan subjektivitas-subjektivitas dan intersubjektivitas-intersubjektivitas yang majemuk.²³

Terkait dengan kesenjangan pemahaman dalam implementasi pasal 81 dan Pasal 100 dalam PP Nomor 43 Tahun 2014, Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman hendaknya segera melakukan kajian terhadap permasalahan ini. Mengingat Wali nagari dan Perangkat merupakan ujung tombak Pemerintahan dalam melakukan pembangunan dan perubahan di daerah. Untuk itu mereka harus didukung dengan kesejahteraan yang memadai sehingga Wali nagari dan Perangkat nagari lebih mengutamakan kepentingan masyarakat dibandingkan kepentingan pribadi dan kelompok. Kebijakan yang dihasilkan oleh Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman nantinya diharapkan dapat mempersempit celah dan bahkan menutup kesempatan bagi Wali nagari dan Perangkat untuk melakukan penyelewengan, baik penyelewengan kekuasaan maupun penyelewengan anggaran. Sehingga kekhawatiran beberapa pihak bahwa korupsi level pusat dan daerah akan bermigrasi ke level desa tidak terjadi.

²¹ Palmer. Richard. E, *Hermeneutika. Teori Baru mengenai Interpretasi*, Cetakan I, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003, Hlm. 45

²² Hardiman. F. Budi, *Seni Memahami Hermeneutik dari Schleiermacher Sampai Derrida*, Cetakan 1, Kanisius, Yogyakarta, 2015, Hlm. 12

²³ *Ibid*, Hlm. 24

Pada tahun 2015 Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman telah mengimplementasikan secara maksimal Pasal 81 dan Pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014 dalam menetapkan APBNagari. Konsekuensinya adalah terdapat kesenjangan dalam besaran penghasilan tetap Wali nagari beserta Perangkat yang tidak sesuai dengan karakteristik dan beban kerja yang dihadapi di Nagari. Kemudian juga muncul masalah terlampauinya batasan maksimal dan minimal yang seharusnya diperhatikan dalam penggunaan belanja Nagari melalui APBNagari.

Pertengahan tahun 2015, Pemerintah menerbitkan PP Nomor 47 Tahun 2015 tentang Perubahan PP Nomor 43 Tahun 2014. Namun aturan baru ini tidak banyak mengalami perubahan. Bahkan ada penambahan ketentuan baru bahwa tanah bengkok tidak termasuk dalam postur pendapatan desa dan dapat digunakan sebagai tambahan penghasilan Kepala Desa dan Perangkat Desa. Kepemilikan tanah bengkok rata-rata hanya ada di Desa pulau Jawa. Desa-desanya diluar pulau Jawa yang salah satunya adalah Nagari, tidak memiliki tanah bengkok. Sehingga dalam hal pendapatan, Nagari hanya mengandalkan kucuran dana dari Pemerintah, Pemerintah Propinsi dan Pemerintah Kabupaten.

Berdasarkan permasalahan yang muncul pada tahun 2015, Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari di Padang Pariaman belum dapat melakukan pemahaman lebih dalam terhadap penerapan pasal-pasal tersebut sebelum diimplementasikan di level Nagari. Terutama bagi Pemerintah Kabupaten Padang Pariaman yang seharusnya menjadi jembatan untuk menghubungkan pemahaman Pemerintah dengan karakteristik, kondisi wilayah dan kebutuhan Nagari.

Sehingga kerancuan dan disparitas-disparitas dalam implementasi Pasal 81 dan Pasal 100 PP Nomor 43 Tahun 2014 dapat dihindari.

Berdasarkan rumusan masalah diatas maka pertanyaan dari penelitian ini adalah mengapa Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari di Padang Pariaman sebagai penerima pesan (komunikan) mempunyai pemahaman yang berbeda dengan Pemerintah Pusat sebagai pemberi pesan (komunikator), dalam memaknai formulasi besaran penghasilan tetap Wali nagari beserta Perangkat nagari dan postur APBNagari sebagaimana yang diamanatkan oleh pasal 81 dan pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014.

1.3 Tujuan Penelitian

Adapun tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengetahui pemahaman Pemerintah Kabupaten dan Wali nagari di Padang Pariaman sebagai penerima pesan (komunikan) dalam memaknai besaran penghasilan tetap Wali nagari beserta Perangkat nagari dan postur APBNagari sebagaimana yang tercantum dalam pasal 81 dan pasal 100 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014

1.4 Manfaat Penelitian

Kegunaan penelitian ini adalah :

1. Secara akademis

Untuk memberikan sumbangan pemikiran bagi pengembangan disiplin ilmu Komunikasi khususnya komunikasi dalam pemerintahan dan juga memberikan stimulus untuk penelitian lanjutan dengan topik yang sama

2. Secara Praktis

Untuk memberikan masukan bagi pihak terkait dalam mengambil kebijakan yang berkaitan dengan pembentukan peraturan perundang-undangan Pemerintahan Desa/Nagari khususnya.

