

BAB II

LANDASAN TEORI

2.1 Konsep Pengelolaan Alokasi Dana Desa

Kebijakan (*policy*) adalah solusi atas suatu masalah. Kebijakan seringkali tidak efektif akibat tidak cermat dalam merumuskan masalah. Dengan kata lain, kebijakan sebagai obat seringkali tidak manjur bahkan mematikan, akibat diagnosa masalah atau penyakitnya keliru (Dunn, 2003). Kebijakan dipelajari dalam ilmu kebijakan (*policy science*), yaitu ilmu yang berorientasi kepada masalah kontekstual, multi disiplin, dan bersifat normatif, serta dirancang untuk menyoroti masalah fundamental yang sering diabaikan, yang muncul ketika warga negara dan penentu kebijakan menyesuaikan keputusannya dengan perubahan-perubahan sosial dan transformasi politik untuk melayani tujuan-tujuan demokrasi

Evaluasi adalah pemberian nilai terhadap kualitas sesuatu. Selain dari itu, evaluasi juga dapat dipandang sebagai proses merencanakan, memperoleh, dan menyediakan informasi yang sangat diperlukan untuk membuat alternatif-alternatif keputusan. Dengan demikian, Evaluasi merupakan suatu proses yang sistematis untuk menentukan atau membuat keputusan sampai sejauhmana tujuan-tujuan pengajaran telah dicapai oleh siswa (Purwanto, 2002).

Berdasarkan pendapat William N. Dunn di atas dapat disimpulkan bahwa evaluasi merupakan suatu proses kebijakan yang paling penting karena dengan evaluasi kita dapat menilai seberapa jauh kebutuhan, nilai dan kesempatan dengan melalui tindakan publik, dimana tujuan-tujuan tertentu dapat dicapai.

Sehingga kepastian dari kebijakan dapat dipastikan dengan alternatif kebijakan yang baru atau merevisi kebijakan.

Evaluasi mempunyai karakteristik yang membedakannya dari metode-metode analisis kebijakan lainnya yaitu:

1. *Fokus nilai*. Evaluasi berbeda dengan pemantauan, dipusatkan pada penilaian menyangkut keperluan atau nilai dari sesuatu kebijakan dan program.
2. *Interdependensi Fakta-Nilai*. Tuntutan evaluasi tergantung baik "fakta" maupun "nilai".
3. *Orientasi Masa Kini dan Masa Lampau*. Tuntutan evaluatif, berbeda dengan tuntutan-tuntutan advokat, diarahkan pada hasil sekarang dan masa lalu, ketimbang hasil di masa depan.
4. *Dualitas nilai*. Nilai-nilai yang mendasari tuntutan evaluasi mempunyai kualitas ganda, karena mereka dipandang sebagai tujuan dan sekaligus cara.

Evaluasi kebijakan merupakan langkah terakhir dalam proses suatu kebijakan. Menurut Said Zainal Abidin (2004:215) evaluasi secara lengkap mengandung tiga pengertian, yaitu.

1. Evaluasi awal, sejak proses perumusan kebijakan sampai saat sebelum dilaksanakan.
2. Evaluasi dalam proses pelaksanaan atau monitoring.
3. Evaluasi akhir, yaitu dilakukan setelah selesai proses pelaksanaan kebijakan.

Menurut William N. Dunn (1998:492-440) kriteria evaluasi terdiri dari empat tipe utama yaitu :

1. Efektifitas, yaitu apakah hasil yang diinginkan telah tercapai.
2. Kecukupan, yaitu seberapa jauh hasil yang telah tercapai dapat memecahkan masalah.
3. Responsivitas, yaitu apakah hasil kebijakan memuaskan kebutuhan, preferensi atau nilai kelompok-kelompok tertentu.
4. Ketepatan, yaitu apakah hasil yang dicapai bermanfaat

Alokasi dana desa (ADD) adalah manifestasi kabupaten dalam memenuhi hak-hak dasar desa dalam memberikan pelayanan publik. Alokasi dana desa dimaksudkan untuk membiayai program pemerintah desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintah dan pemberdayaan masyarakat. Tujuan alokasi dana desa (ADD) adalah:

1. Menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan.
2. Meningkatkan perencanaan dan penganggaran pembangunan di tingkat desa dan pemberdayaan masyarakat.
3. Meningkatkan pembangunan infrastruktur perdesaan
4. Meningkatkan pengamalan nilai-nilai keagamaan, sosial budaya dalam rangka mewujudkan peningkatan sosial.
5. Meningkatkan ketentraman dan ketertiban masyarakat.
6. Meningkatkan pelayanan pada masyarakat desa dalam rangka pengembangan kegiatan sosial dan ekonomi masyarakat.
7. Mendorong peningkatan keswadayaan dan gotong royong masyarakat.
8. Meningkatkan pendapatan desa dan masyarakat desa melalui Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa).

2.2 Dasar-Dasar Penghitungan Alokasi Dana Desa

Dalam pengalokasian Alokasi Dana Desa didasarkan pada perhitungan sebagai berikut:

- a. Perhitungan ADD untuk masing-masing desa dilakukan dengan menggunakan rumus adil dan merata.
- b. Yang dimaksud dengan asas merata adalah besarnya bagian ADD yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal atau ADDM.
- c. Yang dimaksud dengan asas adil adalah besarnya bagian ADD yang dibagi secara proporsional untuk setiap desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BD_x) yang dihitung dengan rumus dan variable tertentu (misalnya: kemiskinan, penduduk, pendidikan, keterjangkauan, pendidikan dasar, dan wilayah, jumlah komunitas, potensi desa). Selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Proporsional atau ADDP.
- d. Besarnya ADDM adalah 60 persen dari jumlah ADD dan besarnya ADDP (dana proporsional) adalah 40 persen dari jumlah ADD.
- e. Perhitungan ADD dilakukan oleh Tim Fasilitasi Kabupaten di bawah koordinasi Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPM dan Pemdes) Kabupaten Kutai Kartanegara.
- f. Rincian perhitungan ADD masing-masing desa ditetapkan dalam Surat Keputusan Bupati.

Hal-hal yang perlu diperhatikan dalam Penetapan Alokasi Dana Desa yang didasarkan pada ketentuan-ketentuan berikut ini:

- a. Penetapan dan hasil perhitungan ADD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Bupati.
- b. Penetapan dan hasil perhitungan ADD dimaksud diberitahukan kepada desa selambat-lambatnya bulan Agustus setiap tahunnya.
- c. Data variabel independen utama dan variabel independen tambahan selambat-lambatnya dikirim oleh Tim Pendamping Tingkat Kecamatan kepada Tim Fasilitasi Kabupaten pada bulan Maret untuk penghitungan ADD tahun berikutnya.

1. Prinsi-prinsip Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD)

Pelaksanaan Alokasi Dana Desa (ADD) didasarkan atas prinsip-prinsip berikut ini:

- a. Pengelolaan Alokasi Dana Desa merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan desa.
- b. Seluruh kegiatan yang didanai Alokasi Dana Desa direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan melibatkan seluruh unsur masyarakat di desa.
- c. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administrasi, teknis dan hukum.
- d. Alokasi Dana Desa dilaksanakan dengan menggunakan prinsip hemat, terarah dan terkendali.

2. Dasar-Dasar Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD)

- a. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah
- b. Undang-undang no 6 tahun 2004 tentang desa.
- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa;
- d. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tanggal 22 Maret 2005 perihal Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa.
- e. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/286/SJ Tanggal 17 februari 2006 perihal Pelaksanaan Alokasi Dana Desa.
- f. Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/1784/2006 Tanggal 3 Oktober 2006 perihal Tanggapan atas Pelaksanaan ADD.
- g. Perubahan Peraturan Daerah Nomor 8 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Desa dalam proses perubahan.
- h. Peraturan Bupati Manggarai Timur No 8 Tahun 2015 Tentang Alokasi Dana Desa.

Penggunaan Alokasi Dana Desa di arahkan pada kegiatan-kegiatan skala prioritas untuk kepentingan penyelenggaraan pemerintahan desa. penggunaan Alokasi Dana Desa Berdasarkan Peraturan Bupati Manggarai Timur No 8 Tahun 2015 adalah sebagai berikut:

- a. Penggunaan Anggaran Alokasi Dana Desa adalah sebesar 30 % (tiga puluh per seratus) untuk Belanja Tidak Langsung dan sebesar 70% (tujuh puluh per seratus) untuk Belanja Langsung.

- b. Belanja Langsung sebagaimana dimaksud pada ayat (1) termasuk belanja untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat yang dituangkan dalam program dan kegiatan Pemerintah Desa.
- c. Rincian alokasi penggunaan ADD sebagaimana dimaksud pada ayat (1) ditetapkan dalam surat keputusan bupati.
- d. Penggunaan untuk belanja tidak langsung sebesar 30 % (tiga puluh per seratus) sebagaimana dimaksud pada ayat (1) terdiri dari :
 - 1. belanja aparatur desa
 - 2. belanja non aparatur desa.
 - 3. belanja bunga.
 - 4. belanja hibah.
 - 5. belanja bantuan sosial.
 - 6. belanja bantuan keuangan.
 - 7. Belanja tak terduga.
- e. Besaran penghasilan dan tunjangan Aparatur Desa didasarkan pada tipologi desa, tingkat pendidikan serta besaran Besar Dana yang dikelola, ditetapkan dalam Surat keputusan Bupati.
- f. Penggunaan belanja langsung sebesar 70% (tujuh puluh per seratus) yang tertuang dalam program dan kegiatan didasarkan pada prioritas kebutuhan masyarakat desa, kemampuan keuangan desa serta urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa
- g. Urusan pemerintah yang menjadi kewenangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (6) mempedomani peraturan daerah dan peraturan bupati penyerahan urusan pemerintah kabupaten kepada desa.

3. Desa

Desa adalah suatu wilayah yang ditempati oleh komunitas manusia dalam lingkup kecil yang saling berinteraksi satu dengan yang lain, memiliki tatanan sosial yang mengatur kehidupan masyarakatnya melalui tradisi, adat istiadat dan hukumnya yang relatif mandiri. Desa kini menjadi daerah yang istimewa dan mandiri berada dalam wilayah kabupaten dan berhak berbicara atas kepentingan sendiri sesuai dengan aspirasi dan sosial budaya masyarakat. ADD adalah salah satu sumber pendapatan desa yang pengelolaannya terintegrasi dalam APBDDesa. Maka secara garis besar kerangka pemikiran penelitian akuntabilitas pengelolaan Alokasi Dana Desa di Desa-Desa dalam wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung didasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2007 tentang Desa, pada pasal 68 ayat (1) huruf c, yang menyatakan bahwa yang menyatakan bahwa ADD adalah salah satu sumber pendapatan desa, yang dimasukkan dalam APB-Des

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang dana Desa, Desa mempunyai sumber pendapatan berupa pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, alokasi anggaran dari APBN, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota, serta hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga. Sumber pendapatan Desa tersebut secara keseluruhan digunakan untuk mendanai seluruh kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.

Dana tersebut digunakan untuk mendanai penyelenggaraan kewenangan Desa mencakup penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Dengan demikian, pendapatan Desa yang bersumber dari APBN juga digunakan untuk mendanai kewenangan tersebut. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang dana Desa, Desa diberikan kewenangan untuk mengatur dan mengurus kewenangannya sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Desa.

Hal itu berarti Dana Desa akan digunakan untuk mendanai keseluruhan kewenangan Desa sesuai dengan kebutuhan dan prioritas Dana Desa tersebut. Namun, mengingat Dana Desa bersumber dari Belanja Pusat, untuk mengoptimalkan penggunaan Dana Desa, Pemerintah diberikan kewenangan untuk menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa untuk mendukung program pembangunan Desa dan pemberdayaan masyarakat Desa. Penetapan prioritas penggunaan dana tersebut tetap sejalan dengan kewenangan yang menjadi tanggung jawab Desa.

Alokasi anggaran untuk Dana Desa ditetapkan sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah dan akan dipenuhi secara bertahap sesuai dengan kemampuan APBN. Dalam masa transisi, sebelum Dana Desa mencapai 10% (sepuluh per seratus), anggaran Dana Desa dipenuhi melalui realokasi dari Belanja Pusat dari program yang berbasis Desa. Kementerian/lembaga

mengajukan anggaran untuk program yang berbasis Desa kepada Menteri untuk ditetapkan sebagai sumber Dana Desa.

Dalam hal Dana Desa telah dipenuhi sebesar 10% (sepuluh per seratus) dari total Dana Transfer ke Daerah, penganggaran sepenuhnya mengikuti mekanisme penganggaran dana Bendahara Umum Negara yang sudah diatur sesuai dengan ketentuan perundang-undangan.

Sumber Dana Desa yang diusulkan oleh kementerian/lembaga dan yang ditetapkan oleh Menteri akan ditempatkan sebagai Belanja Pusat nonkementerian/lembaga sebagai cadangan Dana Desa. Cadangan Dana Desa tersebut diusulkan oleh Pemerintah dalam rangka pembahasan Rancangan APBN dan Rancangan Undang-Undang APBN. Cadangan Dana Desa yang telah mendapat persetujuan dari Dewan Perwakilan Rakyat akan ditetapkan sebagai Dana Desa yang merupakan bagian dari Anggaran Transfer ke Daerah dan Desa. Mekanisme tersebut ditempuh agar pemenuhan Dana Desa tetap terlihat adanya pengalihan Belanja Pusat ke Dana Desa berupa Dana Transfer ke Daerah. Selain itu, mekanisme tersebut juga memberikan komitmen kuat kepada Pemerintah dan Dewan Perwakilan Rakyat untuk lebih memberdayakan Desa.

Besaran Dana Desa yang telah ditetapkan dalam APBN dialokasikan ke Desa dalam 2 (dua) tahap. Pada tahap pertama, Menteri mengalokasikan Dana Desa kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah Desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas

wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis.

Pada tahap kedua, berdasarkan besaran Dana Desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan Dana Desa kepada setiap Desa. Bupati/walikota diberikan kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis Desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan geografis antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi.

Disamping itu pada pasal 74 disebutkan juga bahwa Pedoman penyusunan APB Desa, perubahan APB Desa, perhitungan APB Desa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APB Desa ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota. Peraturan pemerintah tersebut ditindaklanjuti oleh Pemerintah Kabupaten Temanggung dengan Peraturan Daerah Nomor 8 tahun 2007 tentang Keuangan Desa, disebutkan pada pasal 25 ayat (1) Semua penerimaan desa dilakukan melalui kas desa ; ayat (2) Semua pengeluaran desa dilakukan melalui kas desa dengan didukung oleh bukti pengeluaran yang sah ; ayat (3) Semua penerimaan dan pengeluaran pembiayaan desa dilakukan melalui kas desa. Secara spesifik untuk pengelolaan ADD Tahun 2008 diatur secara rinci dalam Peraturan Bupati

Temanggung Nomor 11 tahun 2008 tentang Pedoman Pelaksanaan Alokasi Dana Desa Kabupaten Temanggung Tahun 2008.

2.3 Penelitian Terdahulu

Beberapa penelitian yang pernah dilakukan terkait dengan Alokasi Dana Desa, diantaranya dilakukan oleh Casmidi (2004), yang meneliti tentang Ketimpangan Fiscal Horizontal dan Formula Dana Alokasi Desa (DAD), hasilnya menunjukkan telah terjadinya ketimpangan fiskal antar desa yang tinggi dan adanya perbedaan pembobotan antara model celah fiskal dengan model pembobotan dana alokasi desa tahun 2003 dan kualitasnya dan keberhasilan mendapatkan DAD tergantung pada responsivitas penyelenggara pemerintahan di kabupaten. Begitu juga penelitian yang dilakukan oleh Susilo, (2006), yang meneliti tentang Formula Alokasi Dana Desa (ADD), yang menyimpulkan bawa ketimpangan fiskal yang terjadi termasuk kategori rendah dan terdapat selisih kurang sebesar 2,4% dari jumlah dana yang seharusnya ditransfer ke desa melalui APBD. Selanjutnya penelitian yang dilakukan oleh Susilo, (2007) yang meneliti ketimpangan fiskal antar desa dan formulasi Alokasi Dana desa (ADD) menyimpulkan bahwa terdapat perbedaan penerimaan ADD masing-masing desa antara pendistribusian ADD dengan simulasi pendistribusian ADD. Sedangkan Hartono (2008) mengadakan penelitian tentang pembangunan partisipatif masyarakat desa implementasinya dalam program Alokasi Dana Desa.

Tabel 2.3

Penelitian Terdahulu

| N O | Penelitian, Tahun | Judul | Hasil Penelitian |
|--------|----------------------------------|--|--|
| 1 | Casmidi (2004) | Ketimpangan Fiskal Horizontal dan Formula Dana Alokasi Desa (DAD) | Terjadinya ketimpangan fiskal antar desa yang tinggi dan adanya perbedaan pembobotan antara model celah fiskal dengan model pembobotan dana alokasi desa tahun 2003 dan kualitasnya dan keberhasilan mendapatkan DAD tergantung pada responsivitas penyelenggara pemerintahan di kabupaten |
| 2 | Susilo, Aden Andri (2006) | Formula Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Kebumen, 2005 | Ketimpangan fiskal yang terjadi termasuk kategori rendah dan terdapat selisih kurang sebesar 2,4% dari jumlah dana yang, yang seharusnya ditransfer ke desa melalui APBD |
| 3 | Susilo, Budi (2007) | Ketimpangan Fiskal Antar Desa dan Formulasi Alokasi Dana Desa (ADD) di Kabupaten Magelang Tahun 2002 – 2007 | terdapat perbedaan penerimaan ADD masing-masing desa antara pendistribusian ADD dengan simulasi pendistribusian ADD berdasarkan metode AHP |
| 4 | Hartono (2008) | Pembangunan Partisipatif Masyarakat Desa Implementasinya dalam Program Alokasi Dana Desa | partisipasi masyarakat dalam pembangunan yang didanai dari alokasi dana desa belum optimal |

2.5 Skema Kerangka pemikiran

Salah satu program pemerintah untuk pemberdayaan masyarakat adalah pemberian Alokasi Dana Desa. Alokasi Dana Desa adalah dana yang dialokasikan oleh pemerintah kabupaten/kota untuk desa yang bersumber dari : 1) Bagian dari Dana Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dialokasikan 10% setelah

dikurangi Belanja Pegawai; 2) Bagian dari Penerimaan Pajak Daerah dialokasikan sebesar 10%; 3) Bagian dari Penerimaan Retribusi Daerah tertentu dialokasikan sebesar 10%.

Desa Gurung Liwut Kecamatan Borong Kabupaten Manggrai Timur turut mengelola Alokasi Dana Desa yang dialokasikan dari Pemerintah Kabupaten Manggrai Timur. Bantuan pengalokasian Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten Manggrai Timur merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonomi desa agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasarkan keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Alokasi Dana Desa ini dimaksudkan untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan Pemerintahan, dan sebagian besarnya digunakan untuk Pemberdayaan masyarakat. Maka untuk mengetahui meningkatnya pemberdayaan masyarakat desa dapat dinilai dengan meningkatnya pendapatan masyarakat desa, meningkatnya usaha produktif serta meningkatnya kesejahteraan masyarakat desa. Berdasarkan uraian tersebut, maka dapat dibuat kerangka pemikiran sebagai berikut :

Gambar 2.1
Kerangka pemikiran

