

# BAB I

## PENDAHULUAN

### 1.1. Latar Belakang

Saat ini pemerintah Indonesia melalui nawacita nya berkomitmen membangun Indonesia dari pinggiran, diantaranya dengan meningkatkan pembangunan di Desa. Desa merupakan sebuah kelompok yang terbentuk dari kesatuan masyarakat hukum terkecil yang telah ada dan tumbuh berkembang seiring dengan sejarah kehidupan masyarakat Indonesia dan menjadi bagian yang tidak terpisahkan dari tatanan kehidupan bangsa Indonesia. Pemerintah Indonesia menetapkan UU Nomor 6 tahun 2014 sebagai bentuk pengakuan negara terhadap desa, terlebih lagi dalam rangka memperjelas fungsi dan kewenangan Desa, serta memperkuat kedudukan Desa dan Masyarakat sebagai subjek pembangunan.

Menurut Undang-undang nomor 6 Tahun 2014 desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa Masyarakat, hak asal usul, dan atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam hal penyelenggaraanya, desa di jalankan oleh sebuah pemerintahan yang disebut pemerintahan desa, yang dipimpin oleh kepala desa yang wewenang pemerintahan desa diatur dalam undang-undang no 6 tahun 2014 pasal 18, kewenangan desa meliputi kewenangan di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa pembinaan kemasyarakatan desa dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul dan adat istiadat desa.

Dalam menjalankan kewenangan di atas, selain adanya Sumber daya Manusia (SDM) sebagai pelaksana juga dibutuhkan anggaran dana sebagai pendapatan dan pembelanjaan Desa yang kemudian disebut keuangan Desa. Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban dalam rangka

penyelenggaraan pemerintahan desa yang dapat dinilai dengan uang, termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa, penyelenggaraan urusan pemerintahan desa yang menjadi kewenangan desa didanai dari APBDesa, anggaran pendapatan dan belanja desa adalah rencana keuangan desa dalam satu tahun yang memuat perkiraan pendapatan, rencana belanja program dan kegiatan, dan rencana pembiayaan yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawatan desa dan ditetapkan dengan ditetapkannya peraturan desa.

Pengelolaan keuangan desa menurut Permendagri Nomor 113 tahun 2014 mengenai pengelolaan keuangan desa sebagai pengganti dari Permendagri Nomor 37 tahun 2007 tentang pedoman pengelolaan keuangan desa. Dalam peraturan tersebut memaknai bahwa pengelolaan keuangan desa mulai dari perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan dan pertanggungjawaban

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau sering dikenal dengan APBDes adalah instrumen penting yang sangat menentukan terwujudnya tata pemerintahan yang baik di desa, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa pada prinsipnya merupakan rencana pendapatan dan pengeluaran desa selama satu tahun kedepan. Pemerintah desa wajib mengelola keuangan desa secara transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin. Transparan artinya dikelola secara terbuka; akuntabel artinya dipertanggungjawabkan secara legal; dan partisipatif artinya melibatkan masyarakat dalam penyusunannya. Di samping itu keuangan desa harus dibukukan dalam sistem pembukuan yang benar sesuai dengan kaidah sistem akuntansi keuangan pemerintahan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang 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.

Untuk memastikan kewenangan desa tersebut berjalan dengan lancar dan menindak lanjuti program nawacita, Pemerintah Indonesia mengeluarkan Peraturan Pemerintah nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa. Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang ditujukan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota dan yang di atur pada pasal 19 ayat 1 dan 2 bahwa dana desa digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat dan kemasyarakatan.

Untuk mensukseskan program Dana Desa, pemerintah Indonesia mensinergikan tiga kementerian yaitu kementerian Keuangan, Kementerian Desa dan Kementerian dalam negeri yang ketiga kementerian tersebut mempunyai tugas dan peran yang berbeda – beda, antara lain yang pertama yaitu kementerian keuangan yang mengesahkan Peraturan Menteri Keuangan PMK Nomor 257/PMK.07/2015 tentang tata cara penundaan dan/atau pemotongan Dana perimbangan terhadap daerah yang tidak memenuhi alokasi Dana Desa (ADD), PMK Nomor 49 /PMK.07/2016 tentang tata cara peangalokasian, penyaluran, penggunaan, pemantauan dan evaluasi Dana Desa serta PMK Nomor 50 /PMK.07/2017 tentang pengelolaan transfer ke daerah dan dan desa, yang intinya kementerian keuangan berfungsi mengatur tentang penganggaran Dana Desa dalam APBN, reformasi kebijakan pengalokasian Dana Desa, Penyaluran Dana desa berbasis kinerja, dapat menunda dan memotong DAU atau DBH atas pelanggaran ADD.

Kemudian kementerian Desa dengan Pemendes No. 111/2015 Tentang Pedoman Kewenangan lokal Berskala Desa, Permendes No.112 /2015 tentang Musyawarah Desa, Permendes No.3/2015 tentang Pendampingan Desa, Permendes No 4/2015 tentang pendirian ,pengurusan, pengelolaan dan Pembubaran BUMDes, dan Permendes No. 16/2018 tentang prioritas penggunaan dana desa tahun 2019. Dari sekian peraturan tersebut kementerian desa mempunyai peran mensupervisi Musyawarah Desa, Menyusun Penggunaan Dana Desa, Menyusun konsep pendampingan, berkerja sama dengan kemenkop UKM terkait BUMDes.

Kementrian selanjutnya yaitu kementrian Dalam Negri yang mempunyai peran menyusun panduan musyawarah Desa, menugaskan Gubernur untuk mengevaluasi ADD dan penyeleasan prioritas Dana Desa, kemudian mendorong Bupati/Walikota melakukan sinkronisasi kegiatan Dana Desa, supervisi perencanaan penggunaan Dana Desa dan Penyusunan APBDes, mengalokasikan dan menyalurkan Dana Desa, ADD dan PDRD serta fasilitasi penyusunan APBDes dan RKPDes. Hal tersebut diatur dalam Permendagri No.111 /2014 tentang pedoman teknis peraturan di Desa, Permendagri No. 113/2014 tentang pengelolaan keuangan Desa dan permendagri No 114/2014 tentang pedoman pembangunan Desa

Selama lima tahun berjalan mulai tahun 2015 hingga tahun 2019 Total anggaran dana desa yang dikeluarkan pemerintah sebesar Rp 257 triliun dan tidak pernah mengalami penurunan setiap tahunnya. Rinciannya, Rp 20,67 triliun (2015), Rp 46,98 triliun (2016), Rp 60 triliun (2017), Rp 60 triliun (2018), dan Rp 70 triliun (2019). Dana desa tersebut diberikan ke seluruh desa di Indonesia dengan formula 77 persen dibagi rata ke seluruh desa. Kemudian 20 persen dialokasikan untuk tambahan secara proporsional kepada desa berdasarkan jumlah penduduk, tingkat kemiskinan, tingkat kesulitan geografis dan luas wilayah. Kemudian, tiga persen dialokasikan untuk tambahan kepada desa-desa yang berstatus tertinggal.

Penyaluran Dana Desa pada tahun 2019 diatur dalam PMK No.145 tahun 2018. Penyaluran dana desa dari RKUD (Rekening Kas Umum Daerah) ke RKD (rekening Kas Desa) dilakukan menjadi tiga tahap, tahap pertama sebesar 20% kemudian tahap kedua dan ketiga masing-masing sebesar 40%. Sedangkan waktu penyaluran dana desa dari RKUD ke RKD dilaksanakan paling cepat 7 (tujuh) hari setelah RKUD menerima transfer dana Desa dari RKUN (Rekening Kas Umum Negara).

Sedangkan dalam proses penggunaan Dana Desa, dasar hukum yang melandasi penggunaan dana desa adalah Permendes No. 16/2018 tentang prioritas penggunaan dana desa tahun 2019, yang kemudian dijelaskan kembali melalui Peraturan Bupati di masing-masing Kabupaten. Dana desa digunakan dalam dua bidang yaitu bidang pembangunan Desa dan bidang

Pemberdayaan yang disesuaikan dengan status desa tersebut, apakah termasuk Desa maju, berkembang atau termasuk Desa tertinggal. Misal penggunaan dana desa dalam bidang pembangunan Desa antara lain pavingisasi, plengsengan jalan, pembangunan irigasi air dan lain-lain. Sedangkan penggunaan dana desa dalam bidang pemberdayaan yaitu pelatihan ekonomi kreatif bagi ibu-ibu PKK, peaksanaan kegiatan imunisasi, perbaikan gizi dan operasional kegiatan pendidikan seperti PAUD dan TK.

Hasilnya, sejak program dana desa ini direalisasikan mulai dari tahun 2015-2018 tercatat Pembangunan sarana dan prasarana infrastruktur dasar tersebut diharapkan dapat meningkatkan kualitas hidup masyarakat di perdesaan dan mendukung kelancaran aktivitas ekonomi antar masyarakat maupun antardesa melalui peningkatan akses produksi dan distribusi. Rincian capaian output yang telah terbangun dari tahun 2015 s.d. tahun 2018 adalah sebagai berikut: Penunjang Aktivitas Ekonomi Masyarakat, terdiri dari Jalan Desa sepanjang 191.600 km; Jembatan desa sepanjang 1.140 km; Pasar Desa sebanyak 8.983 unit; BUMDES sebanyak 37.830 kegiatan; Penahan Tanah sebanyak 192.974 unit; Air Bersih sebanyak 959.569 unit; MCK sebanyak 240.587 unit; dan Pondok Bersalin Desa sebanyak 9.692 unit. Peningkatan Kualitas Hidup Masyarakat Desa, terdiri dari Tambatan Perahu sebanyak 5.371 unit; Embung sebanyak 4.175 unit; Irigasi sebanyak 58.931 unit; Sarana Olahraga Desa sebanyak 19.526 unit; Drainase sepanjang 29.557 km; PAUD sebanyak 50.854 kegiatan; Posyandu sebanyak 24.820 unit; dan Sumur sebanyak 45.169 unit.

Disamping infrastruktur yang telah dibangun tersebut, pelaksanaan Dana Desa bersama-sama dengan berbagai sumber pendanaan lainnya, seperti Alokasi Dana Desa (ADana Desa), Program Keluarga Harapan (PKH), dan Beras untuk Rakyat Sejahtera (Rastra) telah menghasilkan perbaikan outcome kesejahteraan yang menggembirakan, yaitu: Menurunnya rasio gini perdesaan, dari 0,34 pada tahun 2014 menjadi 0,32 pada tahun 2018. Menurunnya jumlah penduduk miskin perdesaan, dari

17,77 juta jiwa (14,2%) pada tahun 2014 menjadi 15,54 juta jiwa (13,2%) pada tahun 2018.

Pelaksanaan Dana Desa juga telah mampu menurunkan jumlah desa tertinggal sebanyak 6.518 desa dari 19.750 desa (2014) menjadi 13.232 desa (2018), serta meningkat jumlah desa mandiri sebanyak 2.665 desa dari 2.894 desa (2014) menjadi 5.559 desa (2018). Berkurangnya jumlah desa tertinggal dan bertambahnya jumlah desa mandiri ini telah melebihi target RPJMN 2015-2019 yaitu berkurangnya jumlah desa tertinggal sebanyak 5.000 desa dan bertambahnya desa mandiri sebanyak 2.000 desa.

Kabupaten pasuruan merupakan salah satu kabupaten yang terletak di Propinsi Jawa Timur. Secara administratif, Kabupaten Pasuruan terdiri dari 341 Desa yang sejak tahun 2016 sampai dengan tahun 2019 mendapat program Dana Desa sebesar RP 1,15 Triliun dengan rincian Rp. 215,65 Miliar di tahun 2016, tahun 2017 sebesar 275,57 Miliar, Rp 301,27 miliar di tahun 2018 dan tahun 2019 sebesar 362,90 Miliar. Dari sekian besarnya dana yang disalurkan membuahkan hasil naiknya status desa dilihat dari segi indeks desa membangun (IDM). Sedangkan ditahun 2019 pemanfaatan dana Desa di Kabupaten Pasuruan dalam hal penunjang ekonomi masyarakat berupa 189.504 m Jalan desa, 822 m jembatan, 24 unit pasar Desa, 3 kegiatan BumDes, 1 unit Embung, 52 unit Irigasi. Kemudian dalam hal peningkatan kualitas hidup Masyarakat Desa berupa 521 unit penahan tanah, 165 unit air bersih, 4.523 unit MCK, 10 Unit Polindes, 47.467 m Drainase, 12 Kegiatan PAUD, 7 Unit Posyandu, dan 36 sumur.

Meskipun menghasilkan berbagai kemanfaatan baik dalam segi pembangunan desa atau dalam bidang Pemberdayaan, pelaksanaan Program Dana Desa tidak terlepas dari masalah-maslah atau kendala-kendala yang ditemukan di lapangan yang mana dirangkum dalam daftar kendala berikut ini:1. Kualitas sumber daya manusia yang masih rendah baik pada aparat desa maupun masyarakat desa. Rendahnya kualitas SDM khususnya aparat desa akan berpengaruh dalam kemampuan manajerial dan kepemimpinan dalam mengelola desa. 2.Pencairan Dana Desa yang

tidak tepat waktu, khususnya pada tahap III yang pencairan pada Bulan Oktober yang baru bisa dilakukan pada Bulan November. Sehingga akan mengalami kesulitan dalam memanfaatkan Dana Desa tersebut.<sup>3</sup> Kesulitan mewujudkan Padat Karya Tunai (PKT), karena jumlahnya harus 30%. Kesulitan dalam merealisasikan PKT yang dicanangkan oleh pemerintah. Tujuan dari PKT sangatlah baik, salah satunya demi mengentas masyarakat yang tidak memiliki pekerjaan. Namun, pada praktiknya, proyek-proyek yang direncanakan dalam PKT tidak memiliki nominal yang setara dengan 30 persen dari total DD. Misalnya, rabat beton maksimal hanya 18-24 persen dan untuk TPJ adalah 36 persen. Kondisi akan memaksa mengurangu kualitas kegiatan. 4. Analisa harga stagnan, padahal harga berubah-ubah. Analisa harga dibuat untuk memperkirakan harga dalam satu tahun yang mana biasanya sudah muncul pada awal tahun. Tetapi, pada kenyataannya, di pertengahan atau akhir tahun, harga tersebut dapat berubah. Misalnya, dalam analisa, harga besi ukuran 10 adalah 75. Namun harga itu akan berubah pada Bulan Agustus, yang 75 menjadi 85 atau 90. Dari aturan kabupaten, selama setahun, RAB harus sesuai dengan analisa satuan harga yang sudah ditetapkan sejak awal tahun. Hal itu membingungkan pada kades dalam memasukkan angka pada rencana anggaran di saat harga-harga di pasaran telah naik. 5. Kesulitan dalam hal teknis Satu pendamping teknis untuk 23 desa, artinya 23 desa ini hanya didampingi oleh satu pendamping teknis, sehingga beberapa desa-desa berebut untuk mendapatkan bimbingan teknis. Pendamping teknis akan sangat membantu dalam perencanaan, eksekusi dan pelaporan pertanggungjawaban kegiatan.

Desa Tunggulwulung merupakan salah satu desa di Kabupaten Pasuruan yang masuk dalam wilayah Kecamatan Pandaan. Desa tunggulwulung terdiri dari enam dusun yaitu Dusun Ketemas, Dusun Rejoso, Dusun Tenggulunan, Dusun Candi, Dusun Kedawung dan Dusun Nggaringin. Pada tahun 2019 Desa Tunggulwulung mendapatkan penghasilan Desa dai program Dana Desa sebesar Rp.838.303.000. dana tersebut digunakan untuk membiayai program pembangunan Desa dalam

bentuk infrastruktur berupa Penahan Jalan usaha tani sepanjang 677,36 meter yang terbagi menjadi 4 (empat) titik, yakni 178 m di antara Dusun Kedawung dan garingin, 300 m di Dusun Rejoso, 150 m di Dusun Candi, dan 49 m di Dsusun Ketemas. Kemudian Dana Desa juga digunakan untuk pembangunan irigasi air di Dusun Tunggulungan dan 1 unit sumur bor untuk TK PKK Tunggulwulung. Dalam bidang Pemberdayaan dana Desa digunakan untuk operasional PAUD Al-Hikmah, operasional kegiatan PKK dan insentif dana bagi Guru Madin dan TPQ di Desa Tunggulwulung. Fakta di lapangan dalam penggunaan Dana Desa di Desa Tunggulwulung kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan tahun 2019 masih terdapat beberapa permasalahan mulai dari tahap penyaluran, penggunaan sampai dengan pelaporan. Permasalahan tersebut antara lain:

Pertama, pada tahap penyaluran terjadi keterlambatan pecairan dana yang aslinya sesuai peraturan Menteri Keuangan pencairan tahap ketiga dilaksanakan paling akhir pada bulan November tetapi di Desa tungguluwulung Kecamatan Pandaan Kabupaten Pasuruan sampai pada tanggal 31 Desember dana desa tahap ketiga belum cair .

Permasalahan yang berikutnya adalah Pemotongan pajak penyaluran program di danai oleh dana desa di Desa Tunggulwulung dilakukan diawal ketika penyaluran atau pencairan dana desa ke masing-masing TPK (Tim Pelaksana Program) program baik dalam bidang pembnagunna Desa dan Pemberdayaan. Hal tersebut berbeda ketika pelaksanaan program program tersebut dimana dalam pembelian bahan bangunan tidak semuanya terkena pajak.

Permasalahan ketiga adalah tidak adanya penggunaan Dana Desa dalam hal perawatan atau perbaikan bangunan milik Desa. Sehingga beberapa bangunan milik Desa Tunggulwulung seperti Jalan Desa dan Irigasi air tertutup rumput liar dan tidak terawat.

Permasalahan berikutnya yang ditemukan dilapangan yaitu terdapat lembaga unit Desa yang tidak jalan atau tidak aktif padahal operasional kegiatannya didanai oleh Dana Desa. Lembaga tersebut yaitu Lembaga PKK Desa Tunggulwulung.



Masalah selanjutnya adalah terkait Transparansi pemerintah Desa yang minim dalam publikasi penggunaan Dana Desa, hal itu terwujud dengan tidak adanya banner yang menunjukkan tentang penggunaan dana desa dan perihal Laporan pemerintah desa tidak pernah melibatkan BPD selaku badan legislasi Desa. Pemerintah Desa Tunggulwulung hanya menyusun SPJ yang dilaporkan ke pemerintah di atasnya untuk memenuhi persyaratan pencairan dana desa di tahap berikutnya.

Dari uraian latar belakang tersebut dan juga pemasalahan-pemasalahan di atas, maka peneliti telah meneliti hal tersebut dengan mengambil judul penelitian **“MODEL EVALUASI SEMU DAN FORMAL DALAM PROGRAM DANA DESA DI KABUPATEN PASURUAN (studi kasus Desa Tunggulwulung Kecamatan Pandaan).**

## 1.2. Rumusan Masalah

Bedasarkan penjelasan di atas dan dengan memperhatikan pada fokus penelitian yang telah disebutkan, maka perumusan masalah penelitian pada penelitian ini adalah:

- 1.2.1. Bagaimana penerapan model evaluasi semu dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Tunggulwulung Kecamatan Pandaan?
- 1.2.2. Bagaimana penerapan model evaluasi formal dalam pengelolaan Dana desa di Desa Tunggulwulung Kecamatan Pandaan?

## 1.3. Tujuan Penelitian

- 1.3.1. Untuk mengetahui sejauh mana model Evaluasi semu dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Tunggulwulung Kecamatan Pandaan.
- 1.3.2. Untuk mengetahui sejauh mana model Evaluasi formal dalam Pengelolaan Dana Desa di Desa Tunggulwulung Kecamatan Pandaan.

## 1.4. Manfaat Penelitian

- 1.4.1. Manfaat teoritis

Penelitian ini diharapkan dapat bermanfaat untuk memperluas dan memperdalam kajian pelaksanaan model evaluasi kebijakan semu dan formal

1.4.2. Manfaat praktis

Hasil penelitian ini diharapkan mampu memberikan masukan-masukan bagi *stakeholder* penyelenggara Dana Desa, baik dari pemerintah desa sebagai pengelola maupun BPD sebagai Pengawas Desa.

1.4.3. Manfaat Pribadi

Manfaat pribadi bagi peneliti adalah untuk memenuhi persyaratan akademis dalam meraih gelar kesarjanaan dalam program studi ilmu administrasi publik, Fakultas Ilmu Sosial dan politik sebagai pembelajaran untuk melakukan penelitian yang lebih mendalam.

