

BAB I

PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang Masalah

Salah satu tujuan pembangunan nasional adalah meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui pemerataan hasil-hasil pembangunan kepada seluruh masyarakat Indonesia tanpa terkecuali, dimanapun keberadaannya di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI). Hal ini sebagaimana dirumuskan dalam Pembukaan UUD 1945 alinea ke-empat, disebutkan bahwa hakikat pembangunan nasional adalah bertujuan untuk: mencerdaskan kehidupan bangsa, menciptakan kesejahteraan umum, melindungi seluruh tumpah darah Indonesia, dan membantu melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, dan keadilan sosial.

Bentuk implementasi dari tujuan tersebut, maka disusunlah sasaran Pembangunan Nasional, yang meliputi:

1. Pemulihan ekonomi yang semakin cepat dan memperkuat landasan pembangunan yang berkelanjutan dan berkeadilan berdasarkan sistem ekonomi kerakyatan.
2. Kesejahteraan rakyat, meningkatkan kualitas kehidupan beragama dan ketahanan budaya.
3. Mewujudkan supremasi hukum dan pemerintahan yang baik.
4. Membangun sistem politik yang demokratis dan mempertahankan persatuan dan kesatuan,

5. Mewujudkan pemerataan pembangunan serta mendorong pembangunan di daerah-daerah.

Oleh karena itu pemerataan pembangunan (pemerataan ekonomi) antarwilayah di Indonesia, hingga saat ini masih menjadi prioritas dan fokus pembangunan pemerintah. Masih bertumpunya pusat-pusat perekonomian di daerah perkotaan, menimbulkan ketidakmerataan hasil-hasil pembangunan. Pada gilirannya, situasi ini akan menimbulkan kesenjangan kesejahteraan masyarakat perkotaan dan perdesaan. Salah satu upaya untuk mengatasi ketimpangan pembangunan antarwilayah, maka sejak tahun 2014 telah ditetapkan pengalokasian Dana Desa dengan maksud untuk peningkatan pembangunan masyarakat desa.

Pemerintah bersama-sama dengan Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) pada tahun 2014 berhasil melahirkan sebuah undang-undang, yaitu Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Undang Undang ini sebagai dasar hukum atas kebijakan Dana Desa (DD) yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN). Dalam Undang-Undang tersebut ditetapkan pengalokasian Dana Desa ke seluruh wilayah di Indonesia. Kemudian dilanjutkan dengan penerbitan Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014. Dengan program Dana Desa ini, diharapkan akan meningkatkan pemerataan pembangunan.

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014, 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 (NKRI). Sedangkan menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014, Dana Desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Melalui pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat, seperti yang diprioritaskan oleh pemerintah dengan Dana Desa, sebagaimana dinyatakan dalam Nawacita ketiga, yaitu ***“membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka kerja negara kesatuan”***, maka diharapkan dapat mengurangi ketimpangan pembangunan antarwilayah tersebut, yang pada gilirannya terjadi pemerataan. Ujungnya adalah agar pembangunan nasional dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat secara lebih merata.

Sesuai dengan amanat RPJP 2005-2025 dan Visi Misi Presiden, maka sasaran utama (atau dampak) yang ditetapkan adalah menurunkan tingkat kemiskinan menjadi 7,0 – 8,0 persen pada tahun 2019. Sedangkan sasaran yang ingin dicapai oleh pemerintah melalui Dana Desa secara nasional (Kemenkeu RI, 2017), diantaranya adalah mengurangi jumlah desa tertinggal dari 26 persen pada tahun 2011 menjadi 20 persen pada tahun 2019, serta mengurangi jumlah desa tertinggal sampai 5.000 desa,

atau meningkatkan jumlah desa mandiri sedikitnya 2.000 desa. Dengan sasaran tersebut, maka alokasi Dana Desa menjadi sangat penting utamanya bagi desa yang masih tertinggal.

Disamping itu, adanya Dana Desa tentunya sangat diharapkan dapat memberikan dampak yang signifikan bagi masyarakat, baik terhadap pembangunan desa maupun kesejahteraan masyarakat desa. Untuk mencapai hal tersebut, tentunya masyarakat juga harus ikut berpartisipasi aktif dalam penyusunan program-program yang akan didanai oleh alokasi Dana Desa. Tidak kalah pentingnya, juga termasuk evaluasi terhadap implementasi pengelolaan Dana Desa.

Tidak semua program kebijakan publik meraih hasil yang diinginkan, untuk itu diperlukan evaluasi kebijakan publik itu sendiri, dalam hal ini adalah kebijakan Dana Desa. Evaluasi keberhasilan terhadap implementasi pengelolaan Dana Desa, merupakan salah satu hal yang sangat penting sepanjang pengelolaan Dana Desa. Pelaksanaan evaluasi dilakukan secara berjenjang, dari level pusat hingga daerah. Proses evaluasi di tingkat pusat secara resmi dilakukan oleh Kementerian Keuangan, bersama dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa dan PDTT. Proses pelaksanaan evaluasi oleh pemerintah pusat tersebut dilakukan secara sinergis dan terpadu. Hal tersebut sangat diperlukan untuk memastikan bahwa penggunaan Dana Desa telah sesuai dengan prioritas yang ditetapkan dan untuk memastikan bahwa ketercapaian output dapat lebih maksimal.

Menurut William N. Dunn: “Evaluasi mempunyai arti yang berhubungan, masing-masing menunjuk pada aplikasi beberapa skala nilai terhadap hasil kebijakan dan program. Secara umum istilah evaluasi dapat disamakan dengan penaksiran (*Appraisal*), pemberian angka (*Rating*) dan penilaian (*Assesment*), kata-kata yang menyatakan usaha untuk menganalisis hasil kebijakan dalam arti satuan lainnya. Dalam arti yang lebih spesifik, evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan” (Dunn: 2003).

Sedangkan menurut Lester dan Steward dalam buku (Budi Winarno, 2014: 229) menyebutkan bahwa “Evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi (pelaksanaan) dan dampak”. Berikutnya, menurut Anderson (1979): “*The appraisal of assesment of policy including its content implementation and impact*” (penilaian atau pengukuran kebijakan termasuk isi, implementasi dan dampaknya). Sementara itu, menurut Jones (1987) Evaluasi: “*An activity de signed to judges the merits of government programs which varies significancy in the specification of objects, the techniques measurement and methods of analysis*” (suatu aktivitas yang dirancang untuk menilai keberhasilan program-program yang berbeda secara tajam dalam spesifikasi obyeknya, tehnik pengukurannya serta metode analisisnya).

Beberapa penelitian & kajian serta analisis terdahulu, yang terkait dengan evaluasi pengelolaan Dana Desa, Pembangunan, dan Kesejahteraan Masyarakat telah dilakukan di Indonesia. Diantaranya adalah sebagai-berikut:

1. Kementrian Keuangan (2017). Pada Buku Saku Dana Desa, dengan tema “*Dana Desa untuk Kesejahteraan Masyarakat: Menciptakan Lapangan Kerja, Mengatasi Kesenjangan, dan Mengentaskan Kemiskinan*”. Kajian ini menyimpulkan bahwa, adanya dampak Dana Desa terhadap penurunan ketimpangan dan kemiskinan masyarakat perdesaan. Dana Desa telah berhasil meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa yang ditunjukkan, antara lain dengan menurunnya rasio ketimpangan perdesaan dari 0,34 pada tahun 2014 menjadi 0,32 di tahun 2017. Menurunnya jumlah penduduk miskin perdesaan dari 17,7 juta tahun 2014 menjadi 17,1 juta tahun 2017 dan, adanya penurunan persentase penduduk miskin perdesaan dari 14,09 persen pada tahun 2015 menjadi 13,93 persen di tahun 2017.
2. Ema Tusianti dan Dimas Hari Santoso (2019), dalam “*Analisis Perbandingan Kondisi Pembangunan Desa Sebelum dan Sesudah Program Alokasi Dana Desa* “. Kajian ini menyimpulkan bahwa, terdapat perbedaan yang signifikan kondisi desa sebelum dan sesudah dana desa diberikan. Aspek tersebut diantaranya pembangunan prasarana dasar, pelayanan sosial, ekonomi, dan lingkungan.
3. Dwi Sudaryati dan Sucahyo Heriningsih (2019), dalam “*Analysis of Village Fund Management Implementation in Bantul Regency*”. Hasil penelitian menunjukkan bahwa, secara keseluruhan pelaksanaan pengelolaan Dana Desa pada tahun 2017

sesuai dengan peraturan perundang-undangan dan memberikan dampak positif bagi masyarakat desa di Kabupaten Bantul. Namun, bantuan dari pemerintah dan pemerintah daerah dalam pengelolaan dana desa masih diperlukan. [*International Journal of Progressive Sciences and Technologies (IJPSAT) ISSN: 2509-0119. © 2019 International Journals of Sciences and High Technologies <http://ijpsat.ijshjournals.org> Vol. 13 No. 2 March 2019, pp. 267-275. UPN “Veteran” Yogyakarta, Indonesia*].

Disamping uraian beberapa temuan penelitian terdahulu yang telah disampaikan di atas, peneliti juga telah melakukan kajian pendahuluan secara sederhana (analisis deskriptif), khususnya terkait dengan perkembangan beberapa indikator sosial ekonomi yang berkaitan langsung maupun tidak langsung dengan pembangunan dan tingkat kesejahteraan masyarakat, sebagai output dari sebelum dan setelah digulirkannya kebijakan pengelolaan Dana Desa. Berikut adalah ringkasan hasil kajian pendahuluan, baik ditingkat nasional maupun di tingkat provinsi, dalam hal ini di Provinsi Jambi.

Tabel 1.1 Perkembangan Beberapa Indikator Makro Sosial Ekonomi di Tingkat Nasional Sebelum dan Setelah UU Dana Desa

Indikator	Sebelum DD (2014)	Setelah DD (2015-2020)*	Kondisi
Pertumbuhan Ekonomi (Persen)	5,01	3,84	Menurun
Persentase Penduduk Miskin	11,25	10,23	Menurun
Jumlah Penduduk Miskin (Juta jiwa)	28,28	26,90	Menurun

Gini Ratio	0,406	0,391	Menurun
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) (Persen)	5,94	5,82	Menurun
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	68,90	70,97	Meningkat

Catatan: *) Rata-rata Tahun 2015-2020

Sumber: BPS

Dari Tabel 1.1 tampak bahwa tidak semua indikator-indikator sosial ekonomi secara nasional mengalami dampak positif secara langsung dari implementasi program Dana Desa. Pertumbuhan ekonomi secara nasional sebelum digulirkannya Dana Desa tercatat sebesar 5,01 persen (2014). Sementara setelah adanya Dana Desa, rata-rata pertumbuhan ekonomi nasional justru mengalami penurunan yaitu menjadi 3,84 persen (2015 sd 2020).

Sedangkan jika dianalisa lebih spesifik yaitu se Provinsi Jambi, justru beberapa indikator sosial ekonomi banyak yang mengalami perkembangan yang negatif. Tabel 1.2 memperlihatkan bahwa telah terjadi penurunan pertumbuhan ekonomi, peningkatan jumlah penduduk miskin, peningkatan angka gini rasio, dan peningkatan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT).

Tabel 1.2 Perkembangan Beberapa Indikator Makro Sosial-Ekonomi di Provinsi Jambi Sebelum dan Setelah UU Dana Desa

Indikator	Sebelum DD (2014)	Setelah DD (2015-2020)*	Kondisi
Pertumbuhan Ekonomi (Persen)	7,76	3,63	Menurun
Persentase Penduduk Miskin	8,39	8,09	Menurun

Jumlah Penduduk Miskin (Jiwa)	281.800	285.146	Meningkat
Gini Ratio	0,329	0,337	Meningkat
Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) (Persen)	5,08	5,82	Meningkat
Indeks Pembangunan Manusia (IPM)	68,24	70,25	Meningkat

Catatan: *) Rata-rata 2015-2020

Sumber: BPS

Dari berbagai macam temuan penelitian, kajian dan analisis sebelumnya yang telah disebutkan di atas, termasuk juga hasil penelitian pendahuluan yang telah dilakukan oleh penulis, maka dapat disimpulkan bahwa kegiatan penelitian berupa evaluasi keberhasilan terhadap kebijakan pengelolaan Dana Desa merupakan hal yang sangat penting untuk dilakukan, khususnya di Provinsi Jambi.

Sangat diharapkan bahwa, dampak Dana Desa dapat membawa perubahan yang cepat bagi masyarakat lokal khususnya di Provinsi Jambi. Sehingga segera dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal di Provinsi Jambi. Dari penelitian atau kajian ini diharapkan dapat memberikan gambaran mendalam, terkait dengan bagaimana dampak alokasi Dana Desa terhadap pembangunan fisik serta kesejahteraan masyarakat lokal di Provinsi Jambi, termasuk perubahan status desanya. Pembangunan fisik dalam hal ini adalah pembangunan infrastruktur serta sarana yang menunjang kehidupan masyarakat desa. Sedangkan tingkat kesejahteraan masyarakat dalam penelitian ini merupakan tingkat kemiskinan.

Penelitian ini bertujuan untuk mendapatkan gambaran dampak dari pemberian Dana Desa, dengan cara membandingkan berbagai aspek pembangunan desa serta

aspek kesejahteraan masyarakat desa pada momen atau kondisi sebelum dan setelah Dana Desa diberikan. Data utama yang digunakan bersumber dari pendataan Potensi Desa (PODES) tahun 2014 dan 2018. Dari penelitian ini diharapkan bermanfaat serta mampu memberikan masukan berharga bagi para pengambil kebijakan dalam merumuskan kebijakan-kebijakan berikutnya dimasa mendatang. Untuk mengetahui sejauh mana kebijakan pengelolaan Dana Desa telah memberikan kontribusi (dampak) terhadap pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa khususnya di Provinsi Jambi, maka diperlukan kajian dan penelitian mendalam dalam bentuk Disertasi.

Bertolak dari uraian-uraian tersebut di atas, maka tema utama yang dijadikan judul penelitian ini adalah **“Kebijakan Pengelolaan Dana Desa dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Lokal di Provinsi Jambi (*Studi Komparasi Pembangunan Desa dan Kesejahteraan Masyarakat*)”**.

1.2 Identifikasi Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah di atas, maka dapat diidentifikasi masalah penelitian sebagai berikut:

1. Pemerataan pembangunan belum sepenuhnya merata
2. Pusat-pusat pertumbuhan ekonomi masih didominasi di daerah perkotaan
3. Target perubahan atau peningkatan status desa belum sepenuhnya tercapai
4. Indikator-indikator sosial ekonomi belum sepenuhnya menunjukkan arah positif
5. Tingkat kesejahteraan masyarakat desa belum sepenuhnya meningkat

6. Penyediaan infrastruktur dasar dan pelayanan umum belum sepenuhnya memadai

1.3 Pembatasan Masalah

Berdasarkan identifikasi masalah di atas, maka peneliti membatasi permasalahan pada evaluasi kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi yang dikaji dari: 1) perubahan status desa, 2) perubahan penyediaan infrastruktur dasar desa, 3) perubahan pelayanan umum desa, dan 4) perubahan tingkat kesejahteraan masyarakat desa di Provinsi Jambi.

1.4 Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang masalah dan identifikasi yang telah diungkapkan sebelumnya, maka permasalahan penelitian ini dirumuskan sebagai berikut:

1. Apakah terdapat perubahan positif kondisi **status desa** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi ?
2. Apakah terdapat perubahan positif kondisi penyediaan **infrastruktur dasar** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi ?.
3. Apakah terdapat perubahan positif kondisi penyediaan **pelayanan umum** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi ?.

4. Apakah terdapat perubahan positif kondisi **kesejahteraan masyarakat** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi ?.

1.5 Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan masalah, maka tujuan pelaksanaan penelitian ini adalah untuk mengetahui dan menganalisis:

1. Perubahan positif kondisi **status desa** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi.
2. Perubahan positif kondisi penyediaan **infrastruktur dasar** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi.
3. Perubahan positif kondisi penyediaan **pelayanan umum** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi.
4. Perubahan positif kondisi **kesejahteraan masyarakat** antara sebelum (tahun 2014) dan setelah (tahun 2018) kebijakan pengelolaan Dana Desa di Provinsi Jambi.

1.6 Manfaat Penelitian

Manfaat yang diharapkan dari pelaksanaan penelitian ini terdiri dari:

1. Manfaat Teoritis

Secara teoritis hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap pengembangan konsep atau teori yang berkenaan dengan: 1) kebijakan pengelolaan Dana Desa, 2) pembangunan desa, dan 3) kesejahteraan masyarakat dalam perspektif administrasi publik.

2. Manfaat Praktis

Secara praktis diharapkan hasil penelitian ini dapat memberikan informasi yang berguna kepada semua pihak yang terlibat dalam kebijakan pengelolaan Dana Desa, dalam kaitannya atau khususnya dalam hal upaya meningkatkan kualitas pengelolaan Dana Desa agar lebih berdampak pada peningkatan pembangunan desa, yang pada akhirnya berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.