

# **BAB I**

## **PENDAHULUAN**

### **A. Latar Belakang Masalah**

Keberadaan desa secara yuridis formal diakui dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa. Berdasarkan ketentuan ini desa diberi pengertian sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas-batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Pemahaman desa diatas menempatkan desa sebagai suatu organisasi pemerintahan yang secara politis memiliki kewenangan tertentu untuk mengurus dan mengatur warga atau komunitasnya. Dengan posisi tersebut desa memiliki peran yang sangat penting dalam menunjang kesuksesan Pemerintahan Nasional secara luas. Desa menjadi bagian terdepan dalam mencapai keberhasilan dari segala urusan dan program dari pemerintah. Maka menjadi sangat logis apabila pembangunan desa menjadi prioritas utama bagi kesuksesan pembangunan nasional. Agar dapat melaksanakan perannya dalam mengatur dan mengurus komunitasnya, desa berdasarkan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005, diberikan kewenangan yang mencakup:

1. Urusan pemerintahan yang sudah ada berdasarkan hak asal usul desa;

2. Urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan kabupaten/kota yang diserahkan pengaturannya kepada desa;
3. Tugas pembantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota; dan
4. Urusan pemerintahan lainnya yang oleh peraturan perundang-undangan diserahkan kepada desa.

Sebagai konsekuensi logis adanya kewenangan dan tuntutan dari pelaksanaan otonomi desa adalah tersedianya dana yang cukup. Pembiayaan atau keuangan merupakan faktor esensial dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa, sebagaimana juga pada penyelenggaraan otonomi daerah. Sejalan dengan pendapat yang mengatakan bahwa “*autonomy*” indentik dengan “*auto money*”, maka untuk mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri desa membutuhkan dana atau biaya yang memadai sebagai dukungan pelaksanaan kewenangan yang dimilikinya. Sumber pendapatan desa berdasarkan Pasal 212 ayat (3) Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 terdiri dari :

1. Pendapatan Asli Desa, meliputi :
  - a. Hasil usaha desa;
  - b. Hasil kekayaan desa;
  - c. Hasil swadaya dan partisipasi;
  - d. Hasil gotong royong;
  - e. Lain-lain pendapatan asli desa yang sah.
2. Bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/Kota;

3. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota;
4. Bantuan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota;
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Ketentuan Pasal tersebut mengamanatkan kepada Pemerintah Kabupaten untuk mengalokasikan dana perimbangan yang diterima kabupaten kepada desa-desa dengan memperhatikan prinsip keadilan dan menjamin adanya pemerataan. Perimbangan keuangan pusat-daerah kini telah menjadi ikon utama otonomi daerah dan sudah dipastikan dengan kebijakan negara melalui Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Ada dua alasan penting lahirnya kebijakan perimbangan keuangan pusat-daerah.

Pertama, alasan teoritik yang berpijak pada anjuran desentralisasi. Desentralisasi menyatakan bahwa pembagian kekuasaan dan kewenangan dari pusat ke daerah harus diikuti dengan desentralisasi keuangan (*fiskal*) dalam bentuk pembagian keuangan kepada daerah dan memberi kekuasaan daerah untuk menggali sumber keuangan sendiri. Keuangan yang didesentralisasikan (*decentralized budget*) ke daerah digunakan untuk membiayai pelayanan publik dan pembangunan daerah yang sesuai dengan kondisi dan kebutuhan daerah.

Kedua, alasan empirik. Di Indonesia, keuangan selalu menjadi bahan rebutan antara pemerintah pusat dan daerah. Daerah mempunyai sumber daya ekonomi yang melimpah tetapi miskin karena sebagian besar

kekayaan daerah dikuasai dan diambil alih oleh Pemerintah Pusat untuk memperkaya Jakarta dan Jawa. Pemerintah Pusat mengelola keuangan secara sentralistik dan mengembalikan sebagian dana ke daerah yang tidak seimbang dengan dana yang diambil dari daerah. Akibatnya terjadi ketidakadilan dan kesenjangan fiskal di satu sisi, dan di sisi lain menciptakan ketergantungan daerah kepada pusat. Daerah terus menerus menuntut keadilan dan pemerataan dengan skema perimbangan keuangan pusat-daerah dan kekuasaan daerah untuk menggali sumberdaya lokal sendiri.

Masalah ketidakadilan dan kesenjangan fiskal tersebut mulai dijawab dengan kebijakan resmi Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 yang menciptakan perimbangan keuangan pusat daerah. Pusat mengalokasikan Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK), bagi hasil sumber daya alam dan pajak, sementara daerah mempunyai *taxing power* yang lebih besar. Persoalan yang penting untuk dicermati berkenaan dengan keuangan publik ini, bagaimana mereka (pemerintah daerah) mengelola anggaran daerah (APBD) untuk pelayanan publik, pemerataan pembangunan dan mendukung desa menjalankan fungsi pemerintahan, pelayanan, pembangunan dan kemasyarakatan. Problem perimbangan keuangan pusat-daerah untuk sementara telah terlampaui. Kini yang menjadi masalah baru adalah perimbangan keuangan daerah-desa atau Alokasi Dana Desa (ADD).

Jika mengikuti Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, perimbangan keuangan pusat-daerah sudah relatif jelas, tetapi perimbangan keuangan kabupaten-desa masih menjadi tanda tanya besar. Selama sepuluh

tahun terakhir, hanya ada beberapa kabupaten yang telah mengalokasikan dana kedesra yang mencerminkan perimbangan, tetapi lebih banyak kabupaten tidak mengalokasikannya. Jika dulu yang bertempur di arena keuangan adalah pusat dan daerah, sekarang yang bertempur adalah kabupaten dengan desa. Melalui wadah Asosiasi Kepala Desa dan BPD, desa kini bersemangat menuntut ADD yang lebih memadai kepada kabupaten. Pilihan pada model kebijakan ADD ini dalam perspektif konvensional analisis kebijakan publik merupakan upaya mereplikasi kebijakan serupa, sebagaimana model relasi keuangan pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan dalam perspektif kritis pemahaman substansi kebijakan secara mendalam, ADD adalah manifestasi kabupaten dalam memenuhi hak-hak dasar desa dalam memberikan pelayanan publik. Untuk mencapainya, harus ada konsistensi pemerintah dalam menjalankan desentralisasi keuangan. Jika pemerintah provinsi dan kabupaten mendapat perimbangan dana dari pemerintah pusat, seharusnya pemerintah desa juga mendapatkan perlakuan yang sama (Dunn, 2003).

Desain transfer keuangan pusat dengan daerah, pada saat Orde Baru ternyata masih melanjutkan pola yang dipakai Orde Lama. Beragam jenis transfer keuangan kepada desa tersebut diantaranya adalah Bantuan Desa (Bandes), dana pembangunan desa (Bangdes), serta Inpres Desa Tertinggal/IDT (Sidik, 2002). Regulasi terbaru terkait dengan Alokasi Dana Desa adalah Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 140/640/SJ Tahun 2005 tanggal 22 Maret 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa. Sesuai dengan Surat

Edaran tersebut, Alokasi Dana Desa dimaksudkan untuk membiayai program Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Pemberian Alokasi Dana Desa merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasar keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat. Hal ini karena desa mempunyai hak untuk memperoleh bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima kabupaten/kota.

Adapun tujuan pelaksanaan ADD adalah :

1. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya;
2. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan di desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi desa;
3. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat desa; serta
4. Mendorong peningkatan swadaya gotong royong masyarakat.

Kabupaten Boyolali adalah salah satu dari beberapa kabupaten di Indonesia yang responsif terhadap tuntutan desa. Sudah sejak tahun 2007 Kabupaten Boyolali telah mengalokasikan dana untuk desa yang disebut dengan Alokasi Dana Desa (ADD), sebagai analogi DAU dari pemerintah

pusat dengan yang dipraktikan oleh Pemerintah Kabupaten Boyolali kepada desa, dengan harapan pembangunan semakin merata sampai ke tingkat desa. Mengingat besaran ADD yang disalurkan kepada desa nilainya cukup besar, maka Pemerintah Kabupaten Boyolali perlu melakukan monitoring dan evaluasi terhadap pengalokasian, pengelolaan dan penggunaan ADD. Pada fase berikutnya juga perlu dikaji secara mendalam mengenai dampak yang ditimbulkan ADD terhadap peningkatan prasarana umum, penyerapan tenaga kerja di desa serta pemberdayaan masyarakat dan perkembangan kelembagaan desa di Kabupaten Boyolali.

Peneliti memiliki alasan tersendiri dalam memilih program Alokasi Dana Desa dibandingkan dengan program lain yang diprogramkan oleh pemerintah. Ketertarikan ini dikarenakan program Alokasi Dana Desa memiliki implikasi yang sangat besar dan juga signifikan terhadap pembangunan sebuah desa/kelurahan di setiap kabupaten yang ada di Indonesia. Kendali dalam program ini juga sepenuhnya ditangani secara swadaya oleh pemimpin daerah dan juga masyarakat langsung. Oleh sebab itu, peneliti lebih memilih meneliti mengenai program ini karena jika dana ini dikelola secara jujur dan baik, maka hasil pembangunan juga terlihat dengan jelas, dan juga sebaliknya.

Sehubungan dengan apa yang diuraikan di atas, maka penulis tertarik untuk mengadakan penelitian dengan judul **“ANALISIS DAMPAK ALOKASI DANA DESA (ADD) TERHADAP PEMBERDAYAAN MASYARAKAT DAN KELEMBAGAAN DESA DI KABUPATEN BOYOLALI”**

### **B. Rumusan Masalah**

Berdasarkan latar belakang masalah diatas, maka perumusan masalah dalam penelitian ini adalah :

1. Bagaimana efektivitas pengalokasian, pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Boyolali?
2. Bagaimana dampak Alokasi Dana Desa terhadap peningkatan prasarana umum, penyerapan tenaga kerja serta pemberdayaan masyarakat dan kelembagaan desa di Kabupaten Boyolali?

### **C. Tujuan Penelitian**

Adapun tujuan penelitian yang dilakukan penulis adalah :

1. Untuk menganalisis efektivitas pengalokasian, pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Boyolali; serta
2. Untuk menganalisis dampak Alokasi Dana Desa terhadap peningkatan prasarana umum, penyerapan tenaga kerja serta pemberdayaan masyarakat dan kelembagaan desa di Kabupaten Boyolali.

#### **D. Manfaat Penelitian**

Manfaat yang diharapkan dapat diperoleh dari hasil penelitian ini adalah sebagai berikut:

1. Hasil identifikasi atas tingkat efektivitas pengalokasian, pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa akan dapat dijadikan sebagai acuan bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam meningkatkan efektivitas pengalokasian, pengelolaan dan penggunaan Alokasi Dana Desa pada masa yang akan datang; serta
2. Hasil penelitian ini juga akan bermanfaat bagi Pemerintah Kabupaten Boyolali dalam perumusan kebijakan yang terkait dengan Alokasi Dana Desa di Kabupaten Boyolali, antara lain dalam hal jumlah/besaran, pola penyaluran, serta pola pelaksanaan.

#### **E. Sistematika Penelitian**

Penulisan suatu karya ilmiah perlu disusun dengan menggunakan sistematika tertentu untuk mempermudah dalam pengkajiannya. Sistematika penulisan dalam skripsi ini secara garis besar adalah sebagai berikut :

Bab I Pendahuluan berisi latar belakang masalah, perumusan masalah, tujuan dan sasaran penelitian, ruang lingkup penelitian, kerangka pemikiran, metode penelitian dan sistematika penulisan skripsi.

Bab II Tinjauan pustaka berisi tentang teori-teori yang relevan dengan penelitian yang dilakukan yaitu membahas tentang teori Alokasi Dana

Desa dan tinjauan terhadap penelitian terdahulu yang terkait yang pernah dilakukan sebelumnya.

Bab III Metode penelitian memuat uraian tentang jenis penelitian, lokasi penelitian, penentuan populasi, penentuan sampel, data yang diperlukan serta teknik analisis data yang digunakan untuk menganalisis data yang telah terkumpul.

Bab IV Hasil penelitian dan pembahasan memuat uraian lebih lanjut mengenai gambaran secara singkat mengenai Kabupaten Boyolali, gambaran umum subyek penelitian, hasil analisis data dan pembahasan dijelaskan lebih rinci.

Bab V Penutup menguraikan mengenai simpulan dari serangkaian pembahasan, keterbatasan atau kendala-kendala dalam penelitian serta saran yang disampaikan baik untuk subyek penelitian maupun bagi penelitian sebelumnya.