

## **BAB II**

### **KAJIAN PUSTAKA**

#### **A. Konsep Evaluasi**

##### **a) Pengertian Evaluasi Kebijakan**

Evaluasi kebijakan adalah kegiatan untuk menilai tingkat kinerja suatu kebijakan. Evaluasi dapat dilakukan jika suatu kebijakan sudah berjalan dalam waktu yang cukup lama, sebab evaluasi yang dilakukan terlalu dini maka *outcome* dan dampak dari suatu kebijakan belum tampak. Semakin strategis suatu kebijakan, maka diperlukan tenggang waktu yang lebih panjang untuk melakukan evaluasi. Sebaliknya, semakin teknis sifat dari suatu kebijakan atau program, maka evaluasi dapat dilakukan dalam kurun waktu yang relatif lebih cepat semenjak diterapkannya kebijakan yang bersangkutan (Subarsono, 2005).

Pengertian diatas memberikan petunjuk bahwa evaluasi harus dilakukan setelah kebijakan tersebut dilaksanakan dalam waktu yang cukup lama sehingga dapat diketahui manfaat dan dampak kebijakan tersebut. Hal ini sejalan dengan pendapat (Winarno B, 2012) bahwa evaluasi kebijakan ditujukan untuk melihat sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan atau untuk mengetahui apakah kebijakan publik yang telah dijalankan meraih dampak yang diinginkan.

## **b) Tipe-Tipe Evaluasi Kebijakan Publik**

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.

Putra (2003:100-101) mengemukakan tiga macam evaluasi kebijakan publik, yaitu:

1. evaluasi administratif, yaitu evaluasi yang dilakukan di dalam lingkup pemerintahan atau di dalam instansi-instansi. Sorotan dari evaluasi ini adalah hal-hal yang berkaitan dengan prosedur kebijakan publik dan aspek finansial;
2. evaluasi yudisial; yaitu evaluasi yang berkaitan dengan objek-objek hukum. Apakah terdapat pelanggaran hukum atau tidak dari kebijakan publik yang sedang dievaluasi tersebut;
3. evaluasi politik, yaitu evaluasi yang menyangkut pertimbangan-pertimbangan politik dari suatu kebijakan.

**c) Fungsi Evaluasi**

Fungsi Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2004) memiliki empat fungsi, yaitu:

1. Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;
2. Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan;

3. Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke kelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan;
4. Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Evaluasi Kinerja kebijakan dilakukan untuk menilai hasil yang dicapai oleh suatu kebijakan setelah dilaksanakan. Hasil yang dicapai dapat diukur dalam ukuran jangka pendek atau *output*, jangka panjang atau *outcome*. Evaluasi kinerja kebijakan dengan melakukan penilaian komprehensif terhadap:

1. Pencapaian target (*output*)
2. Pencapaian tujuan kebijakan (*outcome*)
3. Kesenjangan (*gap*) antar target dan tujuan dengan pencapaian
4. Perbandingan (*benchmarking*) dengan kebijakan yang sama di tempat lain yang berhasil.
5. Identifikasi faktor pendukung keberhasilan dan kegagalan sehingga menyebabkan kesenjangan, dan memberikan rekomendasi untuk menanggulangi kesenjangan.

Fungsi dari evaluasi kebijakan publik menurut Putra (2003:93) ada tiga hal pokok, yaitu :

1. memberi informasi yang valid tentang kinerja kebijakan;
2. untuk menilai kepasan tujuan atau target dengan masalah yang dihadapi;
3. untuk memberi sumbangan pada kebijakan lain terutama segi metodologinya.

Ketiga fungsi tersebut menunjukkan pentingnya evaluasi kebijakan dilakukan agar proses kebijakan secara keseluruhan dapat berlangsung secara baik.

Menurut Lester dan Stewart dalam Winarno (2008:227), evaluasi kebijakan dapat dibedakan ke dalam dua tugas yang berbeda.

- ❖ *Tugas pertama* adalah untuk menentukan konsekuensi-konsekuensi apa yang ditimbulkan oleh suatu kebijakan dengan cara menggambarkan dampaknya. Tugas pertama merujuk pada usaha untuk melihat apakah program kebijakan publik mencapai tujuan atau dampak yang diinginkan ataukah tidak. Bila tidak, faktor-faktor apa yang menjadi penyebabnya? Misalnya, apakah karena terjadi kesalahan dalam merumuskan masalah ataukah karena faktor-faktor yang lain?
- ❖ *tugas kedua* adalah untuk menilai keberhasilan atau kegagalan dari suatu kebijakan berdasarkan standar atau kriteria yang telah ditetapkan sebelumnya. Tugas kedua dalam evaluasi kebijakan pada dasarnya berkaitan erat dengan tugas yang pertama. Setelah kita mengetahui konsekuensi-konsekuensi kebijakan melalui penggambaran dampak kebijakan publik,

maka kita dapat mengetahui apakah program kebijakan yang dijalankan sesuai atau tidak dengan dampak yang diinginkan. Dari sini kita dapat melakukan penilaian apakah program yang dijalankan berhasil ataukah gagal? Dengan demikian, tugas kedua dalam evaluasi kebijakan adalah menilai apakah suatu kebijakan berhasil atau tidak dalam meraih dampak yang diinginkan.

Dari kedua hal yang dipaparkan di atas, maka kita dapat menarik suatu kesimpulan mengenai arti pentingnya evaluasi dalam kebijakan publik. Pengetahuan menyangkut sebab-sebab kegagalan suatu kebijakan dalam meraih dampak yang diinginkan dapat dijadikan pedoman untuk mengubah atau memperbaiki kebijakan di masa yang akan datang.

**d) Langkah-langkah evaluasi.**

Menurut Sahcman terdapat enam langkah dalam evaluasi kebijakan publik yakni :

1. Mengidentifikasi tujuan-tujuan program yang akan dievaluasi.
2. Analisis terhadap masalah.
3. Deskripsi dan standarisasi kegiatan,
4. Pengukuran terhadap tingkatan perubahan yang terjadi,
5. Menentukan apakah perubahan yang diamati merupakan akibat dari kegiatan tersebut atau karena penyebab lain,
6. beberapa indikator untuk menentukan keberadaan suatu dampak.

Ada beberapa pertanyaan operasional untuk menjalankan riset evaluasi pertama, apakah yang menjadi isi dari program?, kedua siapa

yang menjadi target program ?, ketiga kapan perubahan yang diharapkan terjadi?, keempat , apakah tujuan yang ditetapkan satu atau banyak?, lima, apakah dampak yang diinginkan besar, keenam bagaimanakah tujuan itu dicapai?. Menurut Sahcman dari keseluruhan tahap yang dikemukakan di atas maka mengidentifikasi masalah merupakan hal yang penting sekali, kegagalan mengidentifikasi masalah akan berakibat pada kegagalan.

#### **e) Tujuan Evaluasi**

Menurut Suprihanto (1988), mengatakan bahwa tujuan evaluasi antara lain:

1. Sebagai alat untuk memperbaiki dan perencanaan program yang akan datang,
2. Untuk memperbaiki alokasi sumber dana, daya dan manajemen saat ini serta dimasa yang akan datang,
3. Memperbaiki pelaksanaan dan faktor yang mempengaruhi pelaksanaan program perencanaan kembali suatu program melalui kegiatan mengecek kembali relevansi dari program dalam hal perubahan kecil yang terus-menerus dan mengukur kemajuan target yang direncanakan.

#### **B. Program**

Menurut Charles O. Jones dalam suryana (1994), pengertian program adalah cara yang disahkan untuk mencapai tujuan, beberapa karakteristik tertentu yang dapat membantu seseorang untuk mengidentifikasi suatu aktivitas sebagai program atau tidak yaitu:

1. Program cenderung membutuhkan staf, misalnya untuk melaksanakan atau sebagai pelaku program.
2. Program biasanya memiliki anggaran tersendiri, program kadang biasanya juga diidentifikasi melalui anggaran.
3. Program memiliki identitas sendiri, yang bila berjalan secara efektif dapat diakui oleh publik.

Menurut Charles O Jones (2009:28) terdapat tiga pilar aktivitas dalam mengoperasikan program yaitu:

1. Pengorganisasian

Struktur organisasi yang jelas diperlukan dalam mengoperasikan program sehingga tenaga pelaksana dapat terbentuk dari sumber daya manusia yang kompeten dan berkualitas.

2. Interpretasi

Para pelaksana harus mampu menjalankan program sesuai dengan petunjuk teknis dan petunjuk pelaksana agar tujuan yang diharapkan dapat tercapai.

3. Penerapan atau Aplikasi

Perlu adanya pembuatan prosedur kerja yang jelas agar program kerja dapat berjalan sesuai dengan jadwal kegiatan sehingga tidak berbenturan dengan program lainnya.

Pelaksanaan program atau aktivitas merupakan segala sesuatu yang harus dilakukan oleh instansi pemerintah dalam rangka merealisasikan program kerja operasionalnya.

Aktivitas merupakan cerminan strategi konkret organisasi untuk diimplementasikan dengan sebaik-baiknya dalam rangka mencapai tujuan dan sasaran.

Berdasarkan beberapa pengertian tersebut diatas, dapat disintesis bahwa program merupakan pengimplementasian dari satu kesatuan dari beberapa komponen kegiatan yang direncanakan secara sistematis, dilaksanakan secara berkesinambungan pada suatu organisasi oleh tim pelaksana yang akan memberikan manfaat.

Adapun indikator program dicirikan dengan

- 1) Rancangan program
- 2) Keterkaitan program
- 3) Organisasi pelaksana
- 4) Sumberdaya pelaksana

### **C. Alokasi Dana Desa (ADD)**

#### **a. Desa**

Desa merupakan unit pemerintahan yang berada pada level paling bawah, dimana desa merupakan unit pemerintahan yang bersentuhan dan berhubungan langsung dengan masyarakat dan bertugas untuk menjalankan pemerintahan desa. Keberadaan desa diakui oleh Pemerintah dalam Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 tentang Desa yang menyebutkan bahwa 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.

Sebagai wilayah kesatuan masyarakat hukum, desa memiliki kewenangan untuk menyelenggarakan urusan yang ditugaskan kepada desa. Undang-undang nomor 23 tahun 2014 pasal 371 menyatakan bahwa dalam daerah kabupaten/ kota dapat dibentuk desa yang mempunyai kewenangan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan mengenai desa.

Sebagai wilayah pemerintahan daerah, desa melaksanakan sebagian urusan pemerintahan yang diserahkan oleh daerah dengan beban anggaran dari pemerintah pusat melalui anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) maupun dari pemerintah daerah melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

#### **b. Pengertian Alokasi Dana Desa (ADD)**

Alokasi Dana Desa (ADD) menurut Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 tentang Desa merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota paling sedikit 10% dalam anggaran pendapatan dan belanja daerah setelah dikurangi dana alokasi khusus.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa disebutkan bahwa alokasi dana desa berasal dari APBD kabupaten/kota yang bersumber dari bagian

dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10%.

Senada dengan itu, dalam Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005 tentang Desa, alokasi dana desa merupakan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10% yang pembagiannya untuk desa secara proporsional. Dari beberapa pengertian di atas maka dapat disimpulkan bahwa Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan bagian keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa yang dibagikan secara proporsional.

**c. Dasar Hukum Tentang Alokasi Dana Desa (ADD)**

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945 (UUD 1945), pemerintah daerah berwenang mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan. Pemberian otonomi kepada daerah diarahkan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat dalam pembangunan di segala bidang kehidupan.

Selanjutnya, agar fungsi pemerintahan daerah terlaksana secara optimal, perlu diikuti dengan pemberian sumber-sumber penerimaan yang cukup kepada daerah, disamping kemampuan daerah sendiri dalam

menggali sumber pendapatan daerah yang dapat dijadikan kekuatan dalam mempercepat pertumbuhan ekonomi.

Pasal 10 ayat (3) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 menyatakan bahwa tidak semua urusan pemerintah pusat menjadi urusan pemerintah daerah. Demikian pula masih dikenal adanya tugas dekonsentrasi maupun tugas pembantuan sebagaimana diatur dalam pasal 10 ayat (5) Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yaitu: Dalam urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah diluar urusan pemerintahan sebagaimana dimaksud pada ayat (3), Pemerintah dapat:

- a. Menyelenggarakan sendiri sebagian urusan pemerintahan;
- b. Melimpahkan sebagian urusan pemerintahan kepada Gubernur selaku wakil pemerintah;
- c. Menugaskan sebagian urusan kepada pemerintah daerah dan/atau pemerintah desa berdasarkan asas tugas pembantuan.

Dalam kaitannya dengan Alokasi Dana Desa (ADD), maka dasar hukum yang berkaitan dengan pelaksanaan ADD tersebut diantaranya:

- a. Undang-Undang No. 06 Tahun 2014 Tentang Desa, BAB VIII Keuangan Desa dan Aset Desa, Bagian Kesatu (Keuangan Desa, Pasal 71-75) dan bagian kedua (Aset Desa, Pasal 76-77);
- b. Peraturan Pemerintah Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa;
- c. Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 72 Tahun 2005 Tentang Desa;

- d. Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah;
- e. Undang-Undang No. 12 Tahun 2008 Tentang perubahan kedua atas Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah.

**d. Maksud, Tujuan, dan Sasaran Alokasi Dana Desa (ADD)**

Maksud dan Tujuan ADD dimaksudkan untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan serta pemberdayaan masyarakat. ADD bertujuan :

- a. Meningkatkan penyelenggaraan pemerintahan desa dalam melaksanakan pelayanan pemerintahan, pembangunan dan kemasyarakatan sesuai kewenangannya.
- b. Meningkatkan kemampuan lembaga kemasyarakatan dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian pembangunan secara partisipatif sesuai dengan potensi yang ada.
- c. Meningkatkan pemerataan pendapatan, kesempatan bekerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat.
- d. Mendorong peningkatan swadaya gotongroyong masyarakat.

**e. Pengelolaan Alokasi Dana Desa**

Pengelolaan keuangan Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari Pengelolaan Keuangan Desa dalam APBDesa. Oleh karena itu dalam Pengelolaan Keuangan Alokasi Dana Desa (ADD) harus memenuhi Prinsip Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) sebagai berikut:

- a. Seluruh kegiatan yang didanai Alokasi Dana Desa (ADD) direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat.
- b. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis dan hukum.
- c. Alokasi Dana Desa (ADD) dilaksanakan dengan menggunakan prinsip hemat, terarah dan terkendali.
- d. Jenis kegiatan yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa (ADD) sangat terbuka untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan dasar, penguatan kelembagaan desa dan kegiatan lainnya yang dibutuhkan masyarakat desa yang diputuskan melalui musyawarah desa.
- e. Alokasi Dana Desa (ADD) harus dicatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dan proses penganggarnya mengikuti mekanisme yang berlaku.

#### **D. Evaluasi Program Alokasi Dana Desa**

merupakan tahap akhir dalam proses kebijakan. Secara umum evaluasi kebijakan dapat dikatakan sebagai kegiatan yang menyangkut estimasi atau penilaian kebijakan yang mencakup substansi, implementasi dan dampak. Dalam hal ini, evaluasi kebijakan dipandang sebagai suatu kegiatan fungsional. Artinya, evaluasi kebijakan tidak hanya dilakukan pada tahap akhir saja, melainkan dilakukan dalam seluruh proses kebijakan.

Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2004)

memiliki empat fungsi, yaitu:

- 1) Eksplanasi, evaluator dapat mengidentifikasi masalah, kondisi, dan aktor yang mendukung keberhasilan atau kegagalan kebijakan;
- 2) Kepatuhan, melalui evaluasi dapat diketahui apakah tindakan para pelaku, baik birokrasi maupun pelaku lainnya, sesuai dengan standar prosedur yang ditetapkan kebijakan;
- 3) Audit, Melalui evaluasi dapat diketahui, apakah *output* benar-benar sampai ke kelompok saran kebijakan, atau ada kebocoran, atau penyimpangan;
- 4) Akunting, melalui evaluasi dapat diketahui apa akibat ekonomi dari kebijakan tersebut.

Berdasarkan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 alokasi dana desa berasal dari APBD kabupaten/kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa paling sedikit 10%.

keuangan desa yang diperoleh dari bagi hasil pajak daerah dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota untuk desa yang dibagikan secara proporsional untuk membiayai program pemerintahan desa dalam melaksanakan kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dan melaksanakan pembangunan serta pemberdayaan masyarakat. ADD bertujuan :

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

Oleh karena itu dalam Pengelolaan Keuangan Alokasi Dana Desa (ADD) harus memenuhi Prinsip Pengelolaan Alokasi Dana Desa (ADD) sebagai berikut:

1. Seluruh kegiatan yang didanai Alokasi Dana Desa (ADD) direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dengan prinsip dari, oleh dan untuk masyarakat.
2. Seluruh kegiatan harus dapat dipertanggungjawabkan secara administratif, teknis dan hukum.
3. Alokasi Dana Desa (ADD) dilaksanakan dengan menggunakan prinsip hemat, terarah dan terkendali.
4. Jenis kegiatan yang akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa (ADD) sangat terbuka untuk meningkatkan sarana pelayanan masyarakat berupa pemenuhan kebutuhan dasar, penguatan

kelembagaan desa dan kegiatan lainnya yang dibutuhkan masyarakat desa yang diputuskan melalui musyawarah desa.

Alokasi Dana Desa (ADD) harus dicatat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) dan proses penganggarannya mengikuti mekanisme yang berlaku.

Untuk melihat kembali kejelasan tujuan program, penulis secara mendalam akan mengevaluasi program Alokasi Dana Desa apakah tepat sasaran dan sesuai dengan hasil yang diinginkan dengan menggunakan model Evaluasi kebijakan publik menurut Nugroho (2004).