

# Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa

Catatan Kebijakan  
UU Desa

Oktober 2019

## Ringkasan

Antara tahun 2015 dan 2018, terjadi peningkatan sebesar 130% dalam belanja desa. Sebagian besar anggaran desa digunakan untuk kegiatan pemerintahan umum dan pekerjaan sarana prasarana umum. Kebanyakan desa memilih proyek-proyek yang berskala kecil, dan dalam beberapa kasus bahkan mendistribusikan dana secara merata antar dusun. Syarat-syarat pencairan dan penyerapan anggaran Dana Desa yang ditetapkan Pemerintah Pusat mengharuskan adanya implementasi yang cepat yang di banyak lokasi memaksa desa-desa untuk memilih kegiatan-kegiatan yang anggarannya relatif kecil.

Akuntabilitas ke atas<sup>1</sup> pemerintah desa telah meningkat secara signifikan, dan tingkat korupsi secara umum rendah (0,18%). Namun, ada beberapa bidang di mana pemerintah dapat lebih memperkuat sistem-sistem untuk memastikan pemanfaatan keuangan desa yang lebih baik, antara lain:

1. Menyelaraskan regulasi tentang pedoman penentuan prioritas penggunaan Dana Desa sejalan dengan siklus dan prioritas RPJMN.

2. Memperjelas pedoman operasional kegiatan-kegiatan antar desa dan desa-kabupaten, termasuk kewenangan yurisdiksi, kepemilikan aset, dan tanggung jawab operasional dan pemeliharaan.
3. Memperkuat pengendalian keuangan, termasuk audit, laporan konsolidasi APBDes, dan format pelaporan keuangan desa yang disederhanakan.
4. Mengembangkan rencana bersama pengawasan pengelolaan keuangan desa yang menghubungkan alat akuntabilitas sosial masyarakat dengan mekanisme pengendalian keuangan formal yang diperkuat.

## Bagaimana memastikan pengelolaan keuangan yang transparan dan efektif

**Antara tahun 2015 dan 2018, terjadi peningkatan sebesar 130% dalam belanja desa.<sup>2</sup>** Pemerintah Indonesia telah menyalurkan Dana Desa sebesar Rp 188 triliun (USD 14 miliar) dan kabupaten-kabupaten

*\*Catatan ini dipersiapkan bersama antara Bank Dunia dan KOMPAK atas permintaan Bappenas sebagai masukan untuk kebijakan berkenaan dengan UU Desa. Catatan ini disusun berdasarkan data yang tersedia per Oktober 2019, termasuk laporan studi yang akan dipublikasikan dalam waktu dekat. Catatan kebijakan terdiri dari lima bagian: 1) Bagaimana Meningkatkan Kualitas Pelaksanaan Penyelenggaraan UU Desa, 2) Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa, 3) Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa, 4) Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU<sup>1</sup> Desa, dan 5) Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa.*

menyediakan Alokasi Dana Desa sebesar Rp 138 triliun (USD 10,3 miliar) untuk sekitar 75.000 desa. Namun, meningkatnya dana yang disalurkan ke desa-desa juga berarti ada peningkatan risiko penyalahgunaan terkait keuangan desa.

**Sebagian besar anggaran desa dibelanjakan untuk kegiatan pemerintahan umum dan pekerjaan umum.** Desa-desa membelanjakan porsi yang amat besar dari pendapatan mereka untuk kategori urusan pemerintahan umum (39 persen), dengan sekitar 80 persen dari kategori tersebut adalah untuk gaji dan tunjangan (Penghasilan Tetap – Siltap) serta administrasi dan operasional desa.<sup>3</sup> 43 persen desa mematuhi mandat batas atas 30 persen untuk Siltap dan pengeluaran administratif sebagaimana ditetapkan dalam PP 43/2014 yang direvisi dengan PP 47/2015 dan kemudian PP 11/2019. Langkah Pemerintah Indonesia baru-baru ini untuk meningkatkan gaji pokok aparat desa agar setara dengan gaji PNS golongan 2A kemungkinan akan semakin meningkatkan biaya administratif di desa. Yang patut dicatat di sini, desa cenderung

mengeluarkan proporsi lebih besar dari pendapatan desa untuk Siltap serta administrasi dan operasional seiring meningkatnya total anggaran desa.<sup>1</sup>

**Kebanyakan desa memilih kegiatan-kegiatan yang anggarannya relatif kecil, bahkan dalam beberapa kasus seperti yang ditemukan oleh Studi Desa Sentinel dana dibagikan secara merata antar dusun.**

Rata-rata nilai nominal kegiatan infrastruktur yang disampel dalam studi baru-baru ini berkisar antara Rp 29 juta (\$ 2.160 USD) hingga Rp 78 juta (\$ 5.820 USD).<sup>5</sup> Para Kepala Desa membagikan dana secara merata kepada setiap dusun untuk menghindari kesan memihak, alih-alih harus mengidentifikasi kegiatan yang memiliki manfaat tertinggi.<sup>5</sup>

**Fokus pemerintah pusat pada syarat-syarat pencairan dan fokus pada penyerapan anggaran memerlukan implementasi cepat yang memaksa desa-desa untuk memilih kegiatan-kegiatan dengan anggaran relatif kecil.**<sup>6</sup>

Pencairan Dana Desa dalam tiga tahapan memerlukan upaya-upaya administratif yang cukup merepotkan di tingkat desa dan kabupaten. Hal ini kadang menyebabkan penundaan implementasi kegiatan karena tahap pencairan pertama tidak mencukupi untuk membiayai kegiatan-kegiatan besar seperti pembangunan infrastruktur.<sup>7</sup> Tahap pencairan ketiga bahkan baru dapat diterima hingga bulan Desember sehingga menyulitkan desa-desa untuk menggunakannya secara efektif. Persoalan ini semakin dipersulit oleh pedoman tahunan Kemendes tentang

*“Di Kalikromo kami mendistribusikan kegiatan-kegiatan pembangunan secara merata antara dusun-dusun. Masing-masing dusun mendapatkan jumlah yang kira-kira sama, dan masing-masing kegiatan kira-kira sebesar Rp 50-60 juta. Mula-mula kami memutuskan berapa yang akan didapatkan oleh masing-masing dusun, lalu kami menyepakati apa saja kegiatannya. Kalau tidak, akan ada perselisihan.”*

- Kepala desa Kalikromo, Wonogiri, Jawa Tengah

penentuan prioritas penggunaan Dana Desa, yang seringkali baru keluar setelah desa-desa menyelesaikan RKPDDes.

**Akuntabilitas ke atas pemerintah desa telah meningkat signifikan, namun dapat terus diperkuat dengan audit formal, konsolidasi laporan, dan sistem sanksi yang formal.** Desa-desa telah menjadi sangat responsif terhadap permintaan laporan dari pemerintah supra desa, yang memegang kendali transfer sumber daya. Lebih dari 85% desa sudah mengadopsi penggunaan Siskeudes (kini terhubung dengan OMSPAN), yang menyatukan klasifikasi anggaran, mendigitisasi pelaporan keuangan, dan mencegah perubahan-perubahan yang tidak sah terhadap anggaran desa dan catatan keuangan. Namun, mekanisme akuntabilitas ini dapat diperkuat lagi melalui audit formal oleh Badan Pemeriksa Keuangan, laporan anggaran gabungan, dan suatu sistem formal untuk sanksi.

**Sesuai penilaian Bank Dunia tentang telaah kasus korupsi terkait keuangan Desa, tingkat korupsi keseluruhan rendah (0.18%), namun masih ada sejumlah permasalahan tata kelola dan implementasi yang dilaporkan.** Bidang-bidang yang dapat ditingkatkan lebih lanjut: sinkronisasi kebijakan dan peraturan yang tidak sinkron baik pada tingkat pusat maupun daerah; mengklarifikasi struktur kewenangan yang bertentangan dan koordinasi yang kurang optimal antar para pelaku utama, khususnya Kemendesa dan Kemendagri; memperbaiki fasilitasi

masyarakat yang kurang efektif; menyinkronkan dan menghubungkan sistem informasi manajemen (SIM); serta meningkatkan kapasitas untuk pemangku kepentingan utama di seluruh tingkatan (pusat, daerah, dan desa). Dalam tinjauannya terhadap berbagai laporan oleh media *online* atas kasus-kasus korupsi terkait keuangan Desa antara tahun 2015 dan 2017, Bank Dunia menemukan hal-hal berikut:<sup>9</sup>

- 629 kasus penggelapan dan korupsi dilaporkan
- Rp 447,5 miliar (USD 33,2 juta) disalahgunakan karena penggelapan atau korupsi atau sebesar 0,18% dari Rp 246 triliun (USD 18,2 miliar) total dana transfer untuk desa tahun 2015-2017.
- 77% dari kasus-kasus yang diidentifikasi sedang dalam proses hukum (kepolisian, kejaksaan atau pengadilan).
- 80% kasus melibatkan kepala desa namun hanya menyangkut 32% total dana yang disalahgunakan.
- 73% kasus dilaporkan oleh masyarakat dan Badan Permusyawaratan Desa yang menunjukkan bahwa masyarakat memainkan peran penting dalam mengawasi desa.

## Rekomendasi kebijakan

1. **Bappenas perlu berkoordinasi dengan Kemendesa untuk memperbarui pedoman tentang prioritas penggunaan Dana Desa, sejalan dengan siklus dan prioritas RPJMN, untuk:**
  - a. Menyiapkan peta jalan (roadmap) prioritas penggunaan Dana Desa jangka menengah dan panjang.

- b. Mengubah pedoman prioritas penggunaan Dana Desa dari siklus tahunan menjadi multi-tahun (lima tahun) untuk memastikan kejelasan dan mencegah penundaan yang dapat disebabkan oleh perubahan tahunan tentang prioritas.
  - c. Memperbarui pedoman fasilitasi untuk menugaskan fasilitator dengan pengembangan program-program dan anggaran desa berdasarkan kebutuhan lokal dan selaras dengan prioritas kabupaten.
2. **Untuk mendorong investasi yang lebih besar dan lebih berdampak, Kemendagri perlu mengklarifikasi pedoman operasional tentang kegiatan-kegiatan antar desa dan desa-kabupaten, termasuk kewenangan yurisdiksi, kepemilikan aset, dan tanggung jawab operasional dan pemeliharaan.**
  3. **Untuk meningkatkan kualitas belanja, Bappenas perlu berkoordinasi dengan Kemendagri untuk memperkuat pengendalian keuangan desa berikut:**
    - a. **Memperjelas peran Pemerintah Pusat, Provinsi dan Kabupaten/Kota dalam pengawasan keuangan desa.**
    - b. **Memberikan kabupaten target persentase desa yang akan diaudit** berdasarkan kerangka kerja standar dan format laporan standar serta menggunakan data Siskeudes.
    - c. **Kabupaten perlu mengkonsolidasi dan menyerahkan satu laporan tentang APBDes ke Pusat**
    - d. **Menyederhanakan format pelaporan keuangan desa Bappenas perlu mengadakan pertemuan dengan Kemendagri, BPKP dan Kemendesa untuk mengembangkan rencana gabungan pengawasan pengelolaan keuangan desa** yang menghubungkan alat akuntabilitas sosial masyarakat dengan mekanisme pengendalian keuangan formal yang diperkuat, dan sistem penanganan pengaduan formal.

<sup>1</sup> Didefinisikan sebagai system yang memperbaiki pengawasan oleh struktur kelembagaan tingkat atas.

<sup>2</sup> Bank Dunia, Update on Village Corruption, August 2018 (penilaian kasus-kasus yang dilaporkan melalui media, belum dipublikasi)

<sup>3</sup> World Bank, Village Public Expenditure Analysis (ViPER), 2017

<sup>4</sup> Bank Dunia, Village Public Expenditure Analysis (ViPER), 2017

<sup>5</sup> Bank Dunia, Sentinel Village Study

<sup>6</sup> Bank Dunia, Sentinel Village Study

<sup>7</sup> Misi supervisi Bank Dunia

<sup>8</sup> Misi supervisi Bank Dunia

<sup>9</sup> Bank Dunia, Update on Village Corruption, August 2018

LOCAL  
SOLUTIONS TO  
POVERTY



**KOMPAK**  
*Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan  
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia*