

Dana Desa dan Penanggulangan Kemiskinan



Analisis ini disusun oleh Tim Ahli KOMPAK¹ atas permintaan Deputi Kependudukan dan Ketenagakerjaan, Bappenas

RINGKASAN

Tulisan ini bertujuan untuk mengevaluasi formula dana desa dan implikasinya terhadap distribusi dana antarwilayah dan antardaerah, serta menganalisis distribusi dana desa dalam kaitannya dengan ketersediaan dana untuk membantu penanggulangan kemiskinan. Evaluasi ini sangat penting mengingat formula dana desa sudah digunakan untuk pengalokasian di tahun 2015 dan 2016, dan jumlah dana desa akan terus semakin besar sejalan dengan komitmen pemerintah untuk memenuhi jumlah yang diamanatkan oleh UU Desa. Dalam Roadmap Dana Desa yang dikeluarkan oleh Kementerian

Keuangan, diperkirakan jumlah dana yang akan dikelola oleh pemerintah desa pada 2017 adalah Rp128 triliun dan terus meningkat menjadi Rp178,5 triliun di tahun 2019.

Tantangan terbesar pertama dalam pelaksanaan UU Desa adalah bagaimana agar dana yang masuk ke desa tersebut dapat dibagi dengan adil kepada 74.754 desa, mengingat tingginya keberagaman ukuran (jumlah penduduk, luas wilayah), tingkat kemiskinan dan tingkat kemajuan desa di Indonesia. Tantangan terbesar kedua adalah bagaimana anggaran desa dapat dan digunakan secara efisien dan efektif oleh desa untuk mendukung tercapainya tujuan pembangunan desa, yaitu **meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan**.

¹ Tim KOMPAK terdiri dari Dr. Hefrizal Handra, Dr. Machfud Sidik, Sentot Satria, Suhirman, Erny Murniasih, Devi Suryani, Dylan Robertson

UU Desa mengamanatkan agar anggaran desa yang bersumber dari APBN (Dana Desa) dihitung berdasarkan jumlah desa dan dialokasikan dengan memerhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis, dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa. Namun saat ini 90 persen dana desa dibagi rata sebagai alokasi dasar dan 10 persen dibagi berdasarkan empat variabel tersebut di atas. Hasil analisis menunjukkan formula dana desa dapat berkontribusi pada peningkatan ketimpangan, mengingat keberagaman desa yang sangat besar antardaerah, bahkan di dalam suatu wilayah/provinsi. Sementara itu, keberagaman antardaerah yang menggambarkan kebutuhan untuk meningkatkan layanan dan penanggulangan kemiskinan tidak disesuaikan dengan baik, karena hanya 10 persen memengaruhi distribusi. Daerah yang memiliki jumlah desa yang banyak dengan jumlah penduduk miskin yang sedikit, akan mendapatkan dana desa yang jauh lebih besar dari daerah yang memiliki jumlah desa yang sedikit namun penduduk miskinnya banyak. Dengan demikian, **formula yang diterapkan saat ini kurang mendukung tujuan UU Desa, yaitu untuk pemerataan pembangunan dan peningkatan akses masyarakat miskin terhadap layanan publik. Untuk itu, *policy analysis* ini mengusulkan agar proporsi alokasi dasar dalam dana desa adalah sebesar 65 persen dan 35 persen dihitung berdasarkan formula yang juga mempertimbangkan variabel yang terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan dan keadilan.**

Dari sisi penggunaan, berdasarkan data yang ada, 84 persen dana desa digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik pedesaan, sebanyak 6,5 persen untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat, dan sisanya untuk kegiatan pemerintahan dan sosial kemasyarakatan. Walaupun pembangunan infrastruktur dapat saja dan berkontribusi terhadap penurunan kemiskinan melalui pemilihan jenis infrastruktur yang berdampak ekonomi, namun di lapangan banyak ditemukan desa membangun prasarana seperti gapura desa, kantor desa, atau pagar desa yang akan kecil dampaknya terhadap ekonomi apalagi pengurangan kemiskinan. Mengingat kemiskinan merupakan fenomena multidimensi yang disebabkan tidak saja oleh faktor ekonomi namun juga dan keterbatasan akses terhadap layanan dasar dan tidak terpenuhinya pelayanan dasar, maka selain untuk infrastruktur, dana desa sebaiknya digunakan untuk kegiatan peningkatan ketersediaan pelayanan dasar dan pemberdayaan ekonomi masyarakat.

PENDAHULUAN

Pertumbuhan dan kemajuan sosial ekonomi masyarakat serta perubahan struktur perekonomian Indonesia memiliki dua konsekuensi penting yaitu; pertama, penduduk golongan menengah ke bawah semakin membutuhkan sistem perlindungan sosial yang komprehensif; dan kedua, adanya potensi meningkatnya kesenjangan antarkelompok berpendapatan rendah dan menengah ke atas. Sistem perlindungan sosial diperlukan untuk memenuhi kebutuhan dasar dan meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar bagi penduduk yang kurang mampu serta menjaga mereka dari guncangan sosial ekonomi yang mungkin terjadi. Dalam mengurangi kesenjangan ekonomi, perlu perluasan akses terhadap kesempatan lapangan kerja dan sumber-sumber kegiatan ekonomi setempat.

Dalam rangka mengatasi kesenjangan antarwilayah dan antara desa dan kota, pemerintah menerapkan paradigma “Membangun dari Pinggiran” yang berarti membangun daerah-daerah tertinggal dan kawasan-kawasan perdesaan. Pemerintah percaya pembangunan berbasis perdesaan sangat penting dan perlu untuk memperkuat fondasi perekonomian negara, mempercepat pengentasan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan antarwilayah. Sebagai solusi bagi perubahan sosial, desa mempunyai posisi strategis sebagai basis perubahan.

Dalam konteks itu maka sumber-sumber pertumbuhan ekonomi harus digerakkan ke perdesaan sehingga desa menjadi tempat yang menarik sebagai tempat tinggal dan mencari penghidupan karena dipandang memberi peluang untuk peningkatan kesejahteraan. Infrastruktur desa, seperti irigasi, sarana dan prasarana transportasi, listrik, telepon, sarana pendidikan, kesehatan dan sarana-sarana lain yang dibutuhkan, harus menjadi lebih baik dan merata sehingga memungkinkan desa maju dan berkembang.

Sesuai dengan amanat RPJP 2005–2025 dan Visi Misi Presiden, maka sasaran utama (dampak) yang ditetapkan adalah menurunkan tingkat kemiskinan menjadi 7,0–8,0 persen pada 2019. Sasaran untuk mewujudkan pembangunan yang dapat dinikmati oleh seluruh lapisan masyarakat adalah:

1. Meningkatnya investasi padat tenaga kerja sehingga memperluas kesempatan pekerjaan yang layak bagi masyarakat yang kurang mampu (*decent job*).

2. Meningkatnya akses usaha mikro dan kecil untuk mengembangkan keterampilan, pendampingan, modal usaha, dan pengembangan teknologi.
3. Terbentuknya kemitraan pemerintah, pemerintah daerah dan swasta/BUMN/BUMD dalam pengembangan kapasitas dan keterampilan masyarakat dalam rangka peningkatan penghidupan masyarakat.
4. Tersedianya sarana dan prasarana pendukung kegiatan ekonomi yang berkualitas.
5. Meningkatnya jangkauan pelayanan dasar mencakup identitas hukum, sarana dan prasarana pendidikan, kesehatan, infrastruktur dasar, dan sarana ekonomi yang inklusif bagi masyarakat kurang mampu termasuk penyandang disabilitas dan lansia.
6. Meningkatnya perlindungan sosial, produktivitas, dan pemenuhan hak dasar bagi penduduk kurang mampu.

Dengan besarnya dana yang masuk ke desa, maka dalam setiap sasaran pembangunan tersebut, desa diharapkan dapat ikut memiliki peran dan kontribusi. Untuk itu desa dan pemerintah daerah memerlukan pedoman yang jelas tentang bagaimana pembagian wewenang dan tanggung jawab terkait pemenuhan kebutuhan dasar warga miskin, pelayanan dasar, pembangunan dan perlindungan lingkungan.

KERANGKA ANALISIS

Kerangka Teori

Formula pengalokasian dana desa yang digunakan saat ini tercatat dalam Peraturan Pemerintah No 22 Tahun 2015 (yang telah diubah terakhir dengan PP No. 8 Tahun 2016), baik untuk tahap pengalokasian dari pusat ke kabupaten/kota, maupun untuk tahap pengalokasian dari kabupaten/kota ke desa. Formula pengalokasian terlalu didominasi oleh alokasi dasar (AD) yang merupakan formula bagi rata, dan kurang mempertimbangkan kebutuhan daerah dan desa. Berdasarkan perspektif keuangan publik, perlu dievaluasi apakah hasil distribusi dana dengan formula tersebut memenuhi kriteria efisiensi alokasi dan equity (keadilan). Berikut definisinya:

- **Efisiensi alokasi (pareto efisiensi)**
“An economy’s resources are used efficiently when they are used in a way that has fully exploited all opportunities to make everyone better off. Or, An economy is efficient if it takes all opportunities to make some people better off without making other

people worse off.”

Dengan demikian, dari perspektif efisiensi alokasi dengan pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan dapat diargumentasikan:

- Alokasi dana desa yang efisien adalah alokasi yang membuka berbagai alternatif/peluang untuk memperbaiki kondisi agar semua orang di desa (termasuk orang miskin) menjadi lebih baik; atau
- Alokasi dana desa yang efisien adalah alokasi yang dapat mendorong perbaikan kondisi semua orang miskin di desa tanpa memperburuk kondisi yang lain.

- **Keadilan (fairness)**

- Keadilan horizontal (*equal treatment of equals*):
 - ♦ Desa yang ukurannya (luas dan penduduk) sama semestinya mendapat dana desa yang relatif sama.
 - ♦ Kabupaten yang ukurannya sama semestinya mendapat jumlah dana desa yang relatif sama.
 - ♦ Kabupaten yang punya jumlah penduduk miskin yang sama semestinya mendapat jumlah dana desa yang relatif sama kecuali terdapat faktor lain.
- Keadilan vertikal (*unequal treatment of unequals*)
 - ♦ Desa yang berbeda kebutuhannya semestinya mendapat dana desa yang berbeda.
 - ♦ Desa yang kebutuhannya lebih besar (untuk memfasilitasi penduduk miskin) semestinya mendapat dana desa yang lebih besar dari desa yang kecil kebutuhannya.



Kerangka Regulasi

Dana desa adalah **1 (satu) dari 7 (tujuh)** sumber pendapatan keuangan desa. Berdasarkan UU No. 6/2014 tentang Desa, besarnya dana desa yang berasal dari APBN ditentukan 10 persen dari dan di luar dana transfer daerah (*on top*) secara bertahap, yang dihitung **berdasarkan jumlah desa** dan dialokasikan dengan memerhatikan **jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis** dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa (Penjelasan pasal 72 Ayat 2 UU Desa). Pengaturan mengenai pengalokasian secara bertahap diatur dalam PP 22/2015 (pasal 30A) yaitu paling sedikit tiga persen pada 2015, paling sedikit enam persen tahun 2016 dan 10 persen pada 2017.

Selain dana desa yang bersumber dari APBN, sesuai dengan UU Nomor 6 Tahun 2014, desa juga mempunyai enam sumber pendapatan lainnya, yaitu: (i) Alokasi Dana Desa (ADD) yang besarnya 10 persen dari DAU dan DBH kabupaten/kota, (ii) 10 persen bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota (bagi hasil PDRD), (iii) bantuan dari APBD kabupaten/kota, (iv) bantuan dari APBD provinsi, (v) hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat, dan (vi) lain-lain pendapatan desa yang sah. Berdasarkan data Kementerian Keuangan, pada 2016, rata-rata nasional setiap desanya sudah memperoleh pendapatan minimal Rp1 miliar yang bersumber dari tiga sumber pendapatan terbesar desa meliputi dana desa yang bersumber APBN, ADD, dan bagi hasil PDRD.

Prinsip merata dan berkeadilan yang diamanatkan dalam undang-undang, kemudian diterjemahkan menjadi pembagian berdasarkan alokasi dasar (AD) sebesar 90 persen sebagai unsur pemerataan, dan unsur keadilan diwujudkan dengan pembagian berdasarkan formula (alokasi formula). Alokasi formula ditentukan sebesar 10 persen dengan memerhatikan jumlah penduduk, luas wilayah, angka kemiskinan, dan tingkat kesulitan geografis desa. Bobot masing-masing variabel berbasis formula tersebut adalah 25 persen untuk jumlah penduduk, 35 persen untuk angka kemiskinan, 10 persen untuk luas wilayah, dan 30 persen untuk tingkat kesulitan geografis desa. Ketentuan mengenai hal ini diatur dalam PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN, sebagaimana telah diubah dengan PP Nomor 22 Tahun 2015 dan terakhir kali disempurnakan dengan PP Nomor 8 Tahun 2016. Selanjutnya, secara teknis pengalokasian dana desa telah diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata

Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.

Sumber pendapatan kedua terbesar bagi anggaran desa (kira-kira 30–35 persen dari pendapatan APBDes) adalah Alokasi Dana Desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota. ADD paling sedikit 10 persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD setelah dikurangi DAK.

Amanat peraturan perundangan tersebut pada dasarnya dapat dijabarkan secara sederhana untuk perhitungan per kabupaten/kota dan per desa sebagai berikut:

Tabel 1. Perhitungan Per Kabupaten/Kota dan Desa

Perhitungan per kabupaten/kota	Perhitungan per desa
Jumlah desa x alokasi dasar per desa (90% total dana desa dibagi jumlah desa di Indonesia)	Alokasi Dasar (90%)
10% sisanya dihitung berdasarkan variabel jumlah penduduk (bobot 25%), angka kemiskinan (bobot 35%), luas wilayah (bobot 10%) dan Indeks Kemahalan Konstruksi (bobot 30%).	Alokasi yang dihitung dengan memerhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis setiap desa (ditentukan oleh faktor yang terdiri atas ketersediaan prasarana pelayanan dasar, kondisi infrastruktur dan aksesibilitas/transportasi
Catatan: Indeks Kemahalan Konstruksi digunakan sebagai proksi untuk mengukur tingkat kesulitan geografis.	
Ditetapkan oleh pemerintah pusat	Ditetapkan oleh bupati/walikota

Kerangka Kebijakan

Dari sisi kebijakan, penataan desa baik oleh pemerintah, pemerintah provinsi maupun pemerintah kabupaten/kota bertujuan: **untuk mewujudkan efektivitas penyelenggaraan pemerintahan desa, mempercepat peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, mempercepat peningkatan kualitas pelayanan publik, meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa dan meningkatkan daya saing desa.** Untuk itu, pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Pengalokasian dana desa dalam RAPBN tahun 2017 merupakan tahun ketiga dari pelaksanaan UU Desa dan direncanakan sebesar Rp60.000 miliar atau mengalami peningkatan sebesar 27,7 persen dibandingkan dengan pagu dalam APBN-P tahun 2016 sebesar Rp46.982,1 miliar. Kebijakan kenaikan peningkatan anggaran dana desa yang bersumber dari APBN pada 2017 tersebut ditujukan agar kondisi kapasitas fiskal desa secara berkesinambungan tetap terjaga tidak kurang dari nilai rata-rata nasional pada tahun 2016. Oleh karena itu, pokok-pokok kebijakan dana desa tahun 2017 meliputi hal-hal sebagai berikut:

1. Meningkatkan anggaran dana desa;
2. Mengalokasikan dana desa dengan memerhatikan aspek pemerataan dan keadilan;
3. Meningkatkan kualitas pengelolaan dana desa dengan memperbaiki pelaksanaan penyaluran, memberikan diskresi kepada desa untuk menentukan penggunaan dana dengan prioritas pada pembangunan dan pemberdayaan masyarakat, dan memperkuat sistem pengendalian, monitoring dan evaluasi dana desa;
4. Meningkatkan kapasitas perangkat desa melalui pelatihan dan pendampingan desa guna meningkatkan efektivitas pengelolaan dan penggunaan dana desa.

Basis data untuk menghitung jumlah desa adalah menggunakan data jumlah desa yang disampaikan oleh Kementerian Dalam Negeri, di mana terjadi peningkatan jumlah desa sebanyak **200 desa**, dari basis perhitungan data jumlah desa tahun 2016 adalah sebanyak 74.754 desa menjadi 74.954 desa di tahun 2017. Adanya peningkatan jumlah desa tersebut dikarenakan hal-hal sebagai berikut:

- desa yang diberikan kode (nomor identifikasi) sebanyak 215 desa
- perubahan status desa menjadi kelurahan sebanyak delapan desa
- perpindahan status kelurahan menjadi desa sebanyak enam desa, dan
- penghapusan desa sebanyak 13 desa

Adapun basis data untuk jumlah penduduk desa, tingkat kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa yang digunakan saat ini dalam formula dana desa merupakan data hasil Pendataan Potensi Desa (Podes) yang dilakukan oleh Badan Pusat Statistik tahun 2014. Data Podes

merupakan sumber data tematik berbasis wilayah yang mampu menggambarkan potensi yang dimiliki oleh suatu wilayah setingkat desa di seluruh Indonesia. Data Podes 2014 dapat dimanfaatkan untuk berbagai keperluan oleh berbagai pihak yang membutuhkan sumber data berbasis wilayah. Pada 2014 Podes dilaksanakan selama bulan April 2014, mencakup seluruh wilayah administrasi pemerintahan setingkat desa, termasuk nagari khusus di Sumatera Barat. Pengumpulan data Podes dilaksanakan setiap empat tahun sekali dan akan dilaksanakan kembali oleh Badan Pusat Statistik pada tahun 2018. Untuk memutakhirkan data jumlah penduduk, alternatif data penduduk yang digunakan dalam formulasi dana desa adalah data penduduk dan catatan sipil yang bersumber dari Kementerian Dalam Negeri.

PENGUNAAN DANA DESA

UU Desa mengatakan dana desa adalah anggaran yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan masyarakat, dan kemasyarakatan. Lebih lanjut dalam Pasal 74 UU Desa disebutkan, belanja desa (di mana dana desa menjadi sumber utama pendapatan desa) diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan pembangunan yang disepakati dalam musyawarah desa dan sesuai dengan prioritas pemerintah kabupaten/kota, pemerintah provinsi, dan pemerintah. Sedangkan kebutuhan pembangunan meliputi, tetapi tidak terbatas pada kebutuhan primer, pelayanan dasar, lingkungan, dan kegiatan pemberdayaan masyarakat desa.

Selain itu, pasal 78 UU Desa menyatakan, pembangunan desa bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan.

Sementara itu, Peraturan Menteri Desa Nomor 21 Tahun 2015 mengatur agar desa memprioritaskan pelaksanaan program dan kegiatan berskala lokal desa bidang pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa dengan penekanan pada:

- Pembangunan, pengembangan, dan pemeliharaan infrastruktur atau sarana dan prasarana fisik untuk penghidupan, termasuk ketahanan pangan dan permukiman;
- Pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana kesehatan masyarakat;

- Pembangunan, pengembangan dan pemeliharaan sarana dan prasarana pendidikan, sosial, dan kebudayaan;
- Pengembangan usaha ekonomi masyarakat, meliputi pembangunan dan pemeliharaan sarana prasarana produksi dan distribusi; dan/atau
- Pembangunan dan pengembangan sarana prasarana energi terbarukan serta kegiatan pelestarian lingkungan hidup.

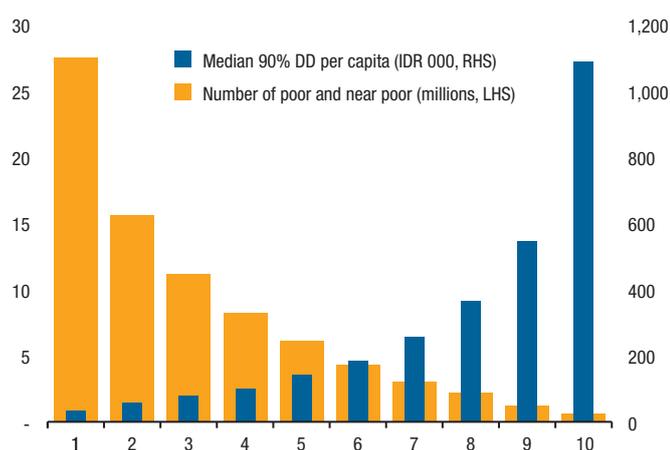
HASIL EVALUASI

Evaluasi Formula Dana Desa (Hasil Kajian sebelumnya)

Pada TA 2015 dan 2016, rumus untuk distribusi DD membagi rata 90 persen dari total DD kepada semua desa, sedang 10 persen sisanya ditentukan variabel demografis dan geografis. Akibatnya, **desa-desa yang berukuran besar di mana sebagian besar kaum miskin dan hampir miskin hidup, menerima dana desa yang hampir sama besarnya dengan desa-desa yang jauh lebih kecil dan jumlah populasi sedikit.** Sebanyak 34 persen atau 27 juta penduduk miskin dan hampir miskin tinggal di 10 persen desa dengan DD/kapita paling kecil.²

Rumus tersebut belum dapat memenuhi amanat UU Desa dan dikhawatirkan dapat berkontribusi pada peningkatan ketimpangan.

Gambar 1. Sebaran Desil Hasil Pembagian Dana Desa 2015 dan Jumlah Penduduk Miskin-Hampir Miskin



Sumber: Indonesia Economic Quarterly Update Desember 2015 – Bank Dunia

² IEQ December 2015. World Bank.

³ Lewis, Blane D., 2015, Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes, Public Administration and Development 2015, Published online in Wiley Online Library Article 33 adalah preliminary draft kajian akademik "Alternatif Formula Dana Desa" yang dilakukan oleh Rofikoh Rokhim Wardatul Adawiyah Melia Retno Astrini, 2016.

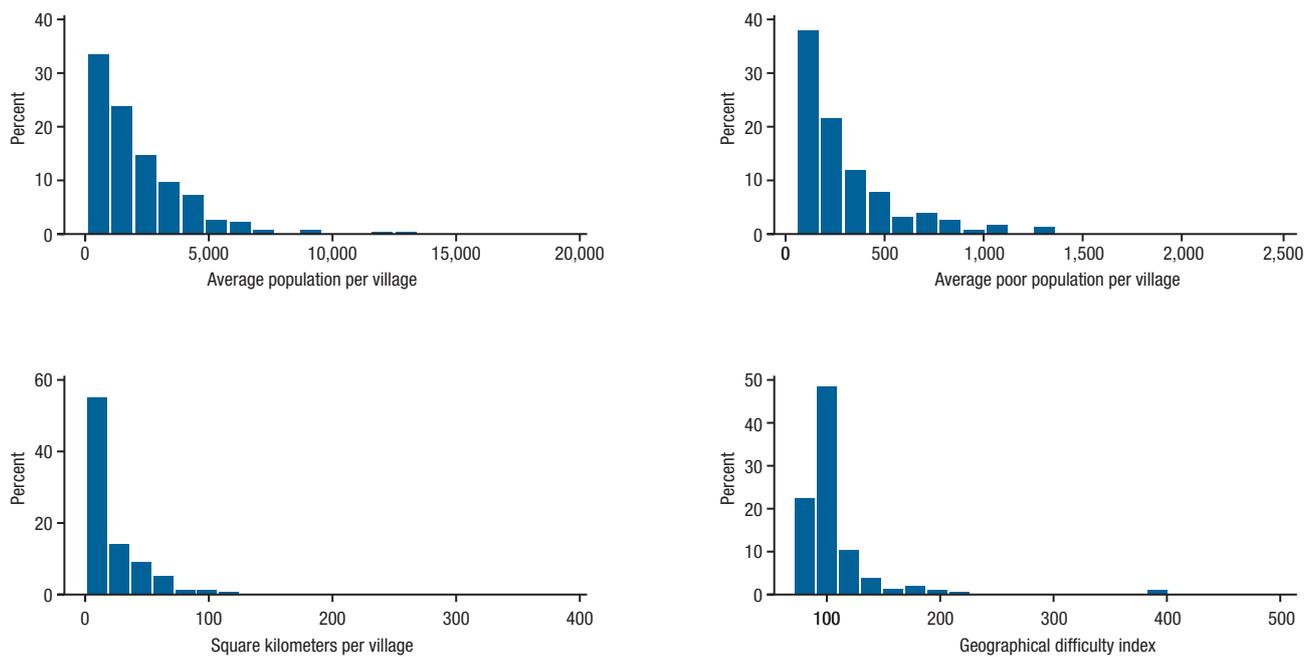
Lewis (2015) dan Article 33³ telah melakukan analisis atas formula pembagian DD disertai rekomendasi awal opsi-opsi untuk perbaikan rumus pembagian DD. Analisis singkat ini merangkum hasilnya, dengan mengutamakan formula rekomendasi yang didukung oleh data-data variabel yang ada dan tidak secara radikal mengubah hasil pembagian DD.

Berdasarkan hasil kajian tersebut, formula 90/10 cenderung mengabaikan tingginya heterogenitas 74.000++ desa-desa di Indonesia dari sisi luas, penduduk dan tingkat kemajuan. Formula ini mengakibatkan **terlalu besarnya ketimpangan dana desa per kapita antara desa-desa dengan jumlah penduduk dan penduduk miskin terbesar dan desa-desa dengan populasi yang sangat kecil.** Akibatnya, desa-desa dengan populasi penduduk miskin yang besar, output dari DD terhadap penyelenggaraan pelayanan dasar—misal air bersih, rumah bagi warga miskin, pendidikan dan kesehatan—dan dampak yang diharapkan dari DD terhadap berkurangnya kemiskinan akan kecil. Sebaliknya, desa-desa kecil di kabupaten dengan kapasitas fiskal besar akan mempunyai pendapatan APBDes yang sangat besar yang melebihi kebutuhannya, sedangkan Pemda terkait tidak lagi mempunyai ruang fiskal yang besar untuk membangun sarana prasarana kawasan. Selain itu, formula tersebut juga mengabaikan fakta adanya sumber keuangan desa lainnya (ADD, PDRD) yang jumlahnya bahkan bisa lebih besar dari DD, terutama untuk kabupaten dengan kapasitas fiskal tinggi yang berasal dari dana bagi hasil (DBH) minyak, gas, dan tambang lainnya.

Lewis (2015) dan Article 33 (KSI) melakukan kajian terhadap formula pembagian dana desa berdasarkan tiga kebijakan yang ada, yaitu:

1. Pembagian DD berdasarkan PMK No.49/PMK.07/2016 sebagai turunan dari PP 22-2015 (yang berlaku sekarang).
2. Pembagian DD jika mengikuti cara pembagian ADD sesuai Surat Edaran Mendagri No.140/640/S. Formula ini masih banyak diikuti kabupaten untuk membagi DD dari kabupaten ke desa.
3. Pembagian DD jika mengikuti PP No.55/2005 tentang pembagian dana perimbangan: dana alokasi umum (DAU), dana bagi hasil (DBH), dan dana alokasi khusus (DAK).

Gambar 2. Heterogenitas Desa-Desa Indonesia dari Segi Jumlah Penduduk, Jumlah Penduduk Miskin, Luas Wilayah dan Index Kesulitan Geografi Kabupaten



Sumber: Blane Lewis, 2015

Tabel 2. Distribusi Dana Desa 2016 Menurut Wilayah

Wilayah	Dana Desa 2016 (Ribu Rp)		Penduduk 2015		Penduduk miskin (2015)	
	(Ribu Rp)	%	Jumlah	%	Jumlah	%
Sumatera	14.093.209.252	30,0	34.789.721	20,8	5.126.571	24,7
Jawa-Bali	15.035.200.315	32,0	103.383.610	61,8	10.512.500	50,8
Kalimantan	4.103.079.154	8,7	8.530.785	5,1	1.303.287	6,3
Sulawesi	5.355.842.053	11,4	9.990.559	6,0	1.655.887	8,0
NT-Maluku	3.934.942.530	8,4	8.462.253	5,1	1.496.829	7,2
Papua	4.459.806.696	9,5	2.052.618	1,2	618.479	3,0
Total	46.982.080.000	100,0	167.209.618	100,0	20.713.533	100,0

Catatan: Data jumlah penduduk dan jumlah penduduk miskin di Desa. Data terbatas pada daerah di mana data populasi dan kemiskinan tersedia (63.810 desa di 412 kabupaten). Data populasi berdasarkan pada angka sensus 2010 dan disesuaikan per tahun 2015 menggunakan data pertumbuhan populasi per provinsi (2011 ke 2015) yang dilaporkan oleh BPS. Penduduk miskin adalah jumlah total penduduk miskin yang dijumlahkan pada masing-masing wilayah yang bersumber dari Indeks Kemiskinan Wilayah (disingkat IKW1) dan dikembangkan oleh Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) dan Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).

Variabel dan indikator yang dipergunakan di ketiga rumus tersebut sebetulnya secara umum serupa, hanya berbeda di dalam menetapkan porsi alokasi dasar. Surat Edaran Mendagri menerapkan 60 persen untuk alokasi dasar dan 40 persen yang dibagi berdasarkan variabel.

Article 33 melakukan simulasi mengikuti ke tiga kebijakan di atas, formula Lewis (2015), India, Cambodia dan formula AHP, dan kemudian merekomendasikan dua opsi formula alternatif.

Evaluasi Distribusi dan Alokasi

Distribusi dana desa 2016 menurut wilayah dapat dilihat pada tabel 2.

Tabel 2 memperlihatkan bahwa wilayah Jawa-Bali mendapatkan dana desa jauh di bawah proporsi penduduk dan penduduk miskin. Sedangkan Sumatera, Kalimantan, Sulawesi dan Papua mendapatkan alokasi yang jauh di atas proporsi penduduk dan penduduk miskin. Data ini memperlihatkan bahwa hanya selain

Jawa-Bali, semua wilayah mendapatkan dana desa yang lebih besar dari proporsi jumlah penduduk miskin. Sehingga dapat dikatakan **bahwa distribusi dana desa kurang proporsional dengan jumlah penduduk miskin.**

Tabel 3 memperlihatkan variasi distribusi dana desa per wilayah; di mana angka koefisien variasi memperlihatkan bahwa wilayah dengan distribusi dana desa sangat timpang yaitu di Sumatera diikuti dengan Kalimantan dan Papua. Wilayah yang terendah ketimpangannya adalah Maluku-NT dan Jawa-Bali. Ketimpangan distribusi dana desa untuk Indonesia secara keseluruhan sangat tinggi, jauh lebih tinggi dari ketimpangan di dalam masing-masing wilayah.

Analisis Pengaruh Variabel Penentu Alokasi Dana Desa 2016

Uji regresi terhadap variabel penentu alokasi dana desa 2016 memperlihatkan bahwa **jumlah desa sangat dominan**

menentukan jumlah dana desa per kabupaten/kota, diikuti oleh variabel jumlah penduduk miskin, jumlah penduduk, luas wilayah, dan terakhir IKK. Variabel jumlah penduduk miskin berada pada peringkat ke dua, terlihat dari pengaruh parsial yang hanya 8 persen, jauh di bawah pengaruh parsial jumlah desa (93,4 persen).

Dengan hasil uji regresi dapat diinterpretasikan bahwa :

- Variabel jumlah desa memang sangat dominan dalam penentuan dana desa per kabupaten/kota terlihat dari koefisien yang bernilai Rp567,9 juta per desa.
- Variabel jumlah penduduk miskin merupakan variabel berikutnya yang berpengaruh, ditunjukkan dengan nilai sebesar Rp84,4 ribu untuk satu orang miskin.
- Selanjutnya variabel jumlah penduduk bernilai Rp4,14 ribu untuk satu orang penduduk.
- Variabel luas wilayah bernilai Rp236,8 ribu untuk satu km².
- Variabel IKK bernilai Rp18,9 juta untuk satu point IKK.

Tabel 3. Variasi Distribusi Dana Desa Per Wilayah

Wilayah	Rata-rata jumlah penduduk per desa	Indeks kemiskinan wilayah (%)	Dana Desa per kapita (ribu rupiah)	Standar deviasi	Nilai minimum (Ribu rupiah)	Nilai maksimum (Ribu rupiah)	Coefficient of variation
Sumatera	1.708,3	18,1	877,8	1.186,5	9,6	41.769,0	1,35
Jawa-Bali	4.517,5	11,8	200,9	185,8	6,6	9.392,7	0,93
Kalimantan	1.561,0	18,2	714,0	763,9	8,7	12.570,1	1,07
Sulawesi	1.429,5	18,7	677,5	766,1	31,0	35.374,6	1,13
NT-Maluku	1.904,6	21,7	638,3	586,1	9,2	9.146,0	0,92
Papua	560,4	33,0	2.274,1	2364,0	40,3	29.110,2	1,04
Total	2620,4	17,0	662,5	1.077,5	6,6	41.769,0	1,62

Catatan: Analisis pada level desa dilakukan pada 63.810 desa di 412 kabupaten. Analisis terbatas pada desa yang berhak menerima DD serta memiliki data populasi dan kemiskinan di tingkat desa. *Sumber:* diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Tabel 4. Hasil Penghitungan dengan Regresi Berganda

Variabel	B	SE B	B
Konstanta	542351.06*	288333.76	--
Jumlah Desa	567915.636***	1027.158	0.934
Jumlah Penduduk	4.142***	0.344	0.035
Luas Darat	236.823***	17.127	0.02
Indeks Kemahalan Konstruksi	18896.672***	2120.951	0.013
Jumlah Penduduk Miskin	84324.654***	3224.925	0.08
R ²	0.999		
F	105050		

Catatan: *** p<0.01, ** p<0.05, * p<0.1. *Sumber:* diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu

Distribusi Dana Desa dan Angka Kemiskinan

Berdasarkan data angka kemiskinan (September 2015) per provinsi (sumber: BPS) terlihat bahwa distribusi dana desa per penduduk miskin antarprovinsi sangat timpang. Hal ini terlihat dari perbandingan antara angka minimum dan maksimum, serta koefisien variasi antarprovinsi sebagaimana dalam tabel 5.

Tabel 5. Dana Desa per Penduduk Miskin Provinsi

Indikator	Jumlah (Rp)
Maksimum	8.994.567
Minimum	592.503
Rata-rata	2.815.360
Standar deviasi	1.948.729
Koefisien variasi	0,69

Sumber: diolah dari data BPS.

Tabel 6. Perbandingan Distribusi Dana Desa Per Provinsi

Nama daerah	Jumlah desa	Jumlah (ribu Rp)	Jumlah penduduk miskin (ribu)	Rp per penduduk miskin
Provinsi Aceh	6.474	3.829.751.986	859,41	4.456.257
Provinsi Nusa Tenggara Barat	995	667.494.427	802,29	844.451
Provinsi Nusa Tenggara Timur	2.995	1.849.353.802	1.160,53	1.593.542
Provinsi Papua	5.419	3.385.116.457	898,21	3.768.736

Sumber: diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Tabel 7. Perbandingan Dana Desa dan Angka Kemiskinan di Kabupaten Terpilih

Kabupaten/kota	Jumlah desa	Jumlah penduduk miskin (ribu)	Indeks kedalaman kemiskinan	Indeks keparahan kemiskinan	Dana Desa 2016 (ribu)
Kab. Kebumen	449,00	242,3	2,78	0,61	282.401.546
Kab. Sampang	180,00	239,6	3,71	0,71	131.129.306
Kab. Aceh Utara	852,00	112,7	3,08	0,74	498.839.552
Kab. Lombok Barat	119,00	110,7	3,14	0,85	84.996.512
Kab. Musi Banyuasin	227,00	105,1	2,83	0,7	143.055.161
Kab. Sumbawa	157,00	73,9	2,9	0,76	101.242.549
Kab. Lombok Utara	33,00	72,2	7,28	2,26	27.022.708
Kab. Bireun	609,00	72,2	2,21	0,53	356.336.571

Sumber: diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Jika dilakukan perbandingan antarprovinsi, terlihat pula adanya ketimpangan distribusi dana desa yang dikaitkan dengan angka kemiskinan. Perbandingan antara jumlah dana desa untuk Provinsi Aceh dan Provinsi NTB sangat timpang, yaitu jumlah dana desa untuk Aceh sekitar lima kali lebih banyak dari NTB, padahal jumlah penduduk miskin di kedua provinsi tidak jauh berbeda. Artinya jumlah dana yang dikelola Pemerintah Desa NTB jauh di bawah jumlah dana yang dikelola oleh Pemerintah Desa Aceh meskipun jumlah penduduk miskin antara kedua provinsi tersebut hampir sama. Penyebab ketimpangan alokasi karena jumlah desa di Aceh enam kali jumlah desa di NTB. Perhitungan perbandingan beberapa provinsi terkait distribusi dana desa dan penduduk miskin sebagaimana dalam tabel 6.



Jika dilakukan perbandingan antarkabupaten tertentu, terlihat pula adanya ketimpangan distribusi dana desa yang dikaitkan dengan angka kemiskinan. Sebagai contoh, Kabupaten Sampang dan Kabupaten Kebumen. Kedua kabupaten memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif sama, namun jumlah dana desa yang diterima oleh Kabupaten Kebumen dua kali lebih besar dari jumlah dana desa untuk Kabupaten Sampang. Yang sangat timpang distribusinya juga terlihat antara Kabupaten Aceh Utara dan Kabupaten Lombok Barat. Walaupun memiliki jumlah penduduk miskin yang relatif sama, Kabupaten Aceh Utara menerima dana desa lima kali lebih besar dari yang diterima Kabupaten Lombok Utara. Sekali lagi terlihat penyebab ketimpangan alokasi, tidak lain adalah karena jumlah desa. Perbandingan jumlah dana desa dan angka kemiskinan pada beberapa kabupaten dapat dilihat pada tabel 7.

Berdasarkan evaluasi dan perbandingan di atas, dapat disimpulkan bahwa **formula yang memberikan alokasi dasar sebesar 90 persen tidak relevan untuk dilanjutkan jika distribusi dana desa lebih ditujukan untuk membantu pengentasan kemiskinan atau membantu akses masyarakat miskin terhadap layanan publik.**

Evaluasi Penggunaan Dana Desa

KOMPAK melakukan kajian untuk mengamati pelaksanaan UU Desa di 13 desa, 7 Kabupaten dan 5 provinsi (Aceh, Jawa Tengah, Jawa Timur, NTB, dan Sulawesi Selatan) pada periode Maret–

April 2016. Hasil kajian menemukan bahwa di lokasi-lokasi tersebut dana desa (DD) tahun 2015 dominan dimanfaatkan untuk kegiatan pembangunan sarana dan prasarana desa dengan pilihan kegiatan terbanyak untuk jalan, jembatan, dan bangunan fisik. Penggunaan DD untuk kegiatan peningkatan kapasitas, peningkatan pelayanan kesehatan, pendidikan serta usaha ekonomi desa masih sangat terbatas.

Tujuan dilakukan pengamatan adalah untuk:

- Menilai bagaimana pelaksanaan dan pengelolaan pembangunan sarana prasarana desa didampingi secara teknis oleh pendamping desa, pendamping kokal desa atau kader desa.
- Mengkaji apakah pembangunan sarana prasarana desa didasarkan pada tata kelola keuangan yang baik seperti penerapan harga satuan yang wajar, dan pengadaan barang dan jasa yang menguntungkan desa dan mengacu pada regulasi yang diterbitkan oleh Pemda/ Pemdesa.

Dari hasil kunjungan ke desa-desa terpilih, diperoleh informasi dan data bahwa **hampir semua desa mengalokasikan dana desa untuk pembangunan sarana prasarana desa.** Bahkan ada desa yang mengalokasikan hampir 100 persen dana desa untuk pembangunan sarana prasarana desa. Besarnya alokasi untuk pembangunan fisik tampaknya merupakan implikasi dari arahan pemerintah—melalui Presiden dan Menteri Desa dan PDTT—agar mengalokasikan dana desa untuk pembangunan

infrastruktur dengan alasan pembangunan infrastruktur akan menyerap tenaga kerja, sekaligus membangkitkan ekonomi desa. Permasalahan yang kemudian timbul adalah banyak sarana prasarana yang dibangun semata-mata hanya karena mengikuti seruan pusat, yang tampaknya disambut hangat oleh banyak kepala desa, bahkan ada kasus di mana desa menggunakannya untuk membangun gapura.

Selain itu, kualitas sarana prasarana yang dibangun dengan dana desa pada TA 2105 kurang baik. Hal ini disinyalir karena desain dan RAB prasarana belum baik dan lengkap, pengadaan barang dan jasa di desa belum diatur dengan baik, dampak lingkungan dan pemeliharaan tidak dipertimbangkan dalam desain maupun konstruksi, tidak adanya pendamping desa yang menguasai teknis sarana prasarana desa, dan minimnya/belum adanya pelatihan perencanaan pengelolaan sarana prasarana desa.

Dari hasil analisis data temuan, ada tiga masalah serius umum yang dihadapi desa yaitu:

- Harga rata-rata sarana prasarana desa yang dibangun jauh lebih mahal karena mengacu dengan harga perkiraan sendiri di kabupaten (HPS) yang ditetapkan basis kabupaten, di mana desa tidak melalui survei atau lelang barang dan jasa, dan lebih sering melakukan pembelian langsung.
- Para pendamping desa memiliki kompetensi teknis yang minim, atau pembangunan sarana prasarana dilakukan tanpa bimbingan dan pengawasan pendamping desa teknis, kader teknis atau Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMDD). Pelatihan untuk aspek-aspek teknis sarana prasarana desa minim. Akibatnya kualitas sarana prasarana yang dibangun kurang memadai baik dari aspek teknis maupun kemanfaatan.



- Aspek pemeliharaan dan kemanfaatan kurang maksimal karena sarana prasarana desa yang dibangun bukan merupakan kebutuhan mendesak desa/ warga desa, tapi lebih cenderung kemauan dan keinginan para elite desa/ perangkat desa.

Hasil pengamatan KOMPAK sejalan dengan hasil evaluasi yang dilakukan oleh Kementerian Keuangan (DJPK) pada awal Juni 2015, yang menemukan bahwa **dana desa sebagian besar digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik pedesaan (84 persen)**. Sedangkan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat hanya 6,5 persen, yang diikuti untuk kegiatan pemerintahan dan sosial kemasyarakatan. Tabel 8 menggambarkan evaluasi penggunaan dana desa tahun 2015.

Tabel 8. Evaluasi Penggunaan Dana Desa 2015

No	Penggunaan	Persentase
1	Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana fisik	83,9%
2	Kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat	6,5%
4	Kegiatan pemerintahan	5,7%
3	Kegiatan sosial kemasyarakatan	3,8%
5	Lain-lain	0,1%

Sumber: Presentasi DJPK, Juni 2016

Persoalan lain berkaitan dengan penggunaan dana desa adalah Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang mewajibkan bendahara desa memungut pajak PPH dan pajak lainnya bagi belanja desa. Ketentuan ini dianggap oleh desa telah mempersulit mereka melakukan swakelola, baik dalam pengadaan barang maupun membayar upah kepada masyarakat desa yang terlibat dalam swakelola. Hal ini disebabkan hampir semua penyedia barang dan jasa di desa tidak memiliki nomor wajib pajak (baik PPH maupun pajak usaha). Lebih jauh ini berimplikasi desa tidak dapat menyerap sumber daya dari desa untuk pembangunan desa, padahal swakelola merupakan inti dari penggunaan dana desa, sebagaimana kata Presiden dalam sambutan Musyawarah APDESI, yaitu dana desa harusnya 'diputar' di desa baik untuk beli barang—misalnya kayu dan pasir dari masyarakat—maupun untuk tenaga kerja yang berasal dari desa.⁴ Dari sisi penanggulangan kemiskinan, strategi ini sangat tepat disamping juga untuk mengurangi arus urbanisasi yang membebani perkotaan.

⁴ Sambutan Presiden RI dalam pembukaan musyawarah Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI) di Solo 26 Desember 2015.



Peraturan lain yang dianggap menyulitkan desa adalah peraturan Kepala LKPP (Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang dan Jasa) Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa yang menyatakan bahwa kegiatan "gotong royong" oleh masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan bersifat sukarela dan tidak harus dibayar. Kebijakan ini membuat desa gamang untuk melibatkan masyarakat miskin dalam pembangunan, karena dikhawatirkan pembayaran upah terhadap masyarakat miskin tersebut bertentangan dengan prinsip gotong royong.

Gambaran penggunaan dana desa tersebut memperkuat anggapan bahwa dana desa belum mampu mendorong pertumbuhan ekonomi yang inklusif, terutama penyerapan tenaga kerja dari kelompok miskin dan pengadaan barang dan jasa oleh masyarakat. Dapat dimengerti jika dana desa juga belum dapat mengurangi angka kemiskinan di provinsi yang mendapatkan dana desa paling besar, terutama karena hanya sebagian kecil dana yang digunakan untuk kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat. Sementara itu alokasi dana yang lebih besar untuk pembangunan fisik belum terkait langsung dengan tingkat kemiskinan, karena pembangunan fisik umumnya bersifat barang publik. Meskipun dalam beberapa kasus ada desa yang melakukan pembangunan fisik langsung

untuk masyarakat miskin, misalnya pembangunan rumah tinggal layak huni (RUTILAHU), sarana POSYANDU dan PAUD.

SIMULASI FORMULA DAN IMPLIKASINYA

Formula dana desa terdiri dari dua tahap, tahap 1 formula pembagian untuk masing-masing kabupaten/kota dan tahap 2 formula pembagian dari masing-masing kabupaten/kota ke desa. Formula terdiri dari dua komponen yaitu **alokasi dasar (AD)** yang merupakan bagi rata untuk setiap desa dan alokasi berdasarkan **kebutuhan fiskal (KF)** yang ditentukan oleh empat variabel.

Untuk tahun 2015 dan 2016, proporsi AD dalam menentukan alokasi adalah 90 persen, sementara itu KF hanya berperan sebesar 10 persen. Bila peran KF ditingkatkan, dipastikan distribusi dana akan semakin baik. Semakin besar dana yang didistribusikan dengan menggunakan variabel kebutuhan, maka total alokasi per desa akan semakin memperlihatkan kebutuhan fiskal desa. Namun, tentunya target untuk bisa menyediakan dana desa minimum Rp1 miliar per desa akan semakin lama untuk dicapai. Artinya terdapat *trade-off* antara dua objektif tujuan yaitu objektif untuk membuat alokasi dana desa sesuai dengan kebutuhan fiskal dan tujuan untuk memenuhi minimum jumlah minimum Rp1 miliar per desa.

Tabel 9. Simulasi Distribusi Dana Desa dengan Tiga Alternatif Alokasi Anggaran

Kabupaten/kota	Jumlah desa	Jumlah penduduk miskin (ribu)	Dana Desa 2016 (AD 90%) Rp milyar	Dana Desa 2016 (AD 50%) Rp milyar	Dana Desa 2016 (AD 10%) Rp milyar
Kab. Kebumen	449,00	242,3	282.402	274.047	267.532
Kab. Sampang	180,00	239,6	131.129	178.520	230.834
Kab. Aceh Utara	852,00	112,7	498.840	341.264	185.897
Kab. Lombok Barat	119,00	110,7	84.997	105.437	129.955

Sumber: diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Tabel 10. Simulasi Distribusi Dana Desa 2017 dengan Empat Alternatif Alokasi Anggaran

Kabupaten/kota	Jumlah desa	Jumlah penduduk miskin (ribu)	Dana Desa 2016 (AD 90%) Rp milyar	Simulasi Dana Desa 2017 (Rp milyar)				
				AD 90%	AD 70%	AD 63%	AD 60%	AD 50%
Kab. Kebumen	449,00	242,3	282.402	358.302	354.141	352.685	352.061	349.981
Kab. Sampang	180,00	239,6	131.129	161.176	194.581	206.272	211.283	227.985
Kab. Aceh Utara	852,00	112,7	498.840	634.239	535.031	500.308	485.427	435.823
Kab. Lombok Barat	119,00	110,7	84.997	103.341	118.996	124.476	126.824	134.652

Sumber: diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Tabel 11. Simulasi Distribusi Dana Desa 2017 dengan Empat Alternatif Alokasi Anggaran

Kabupaten/kota	Peningkatan DD 2017 dibanding 2016				
	AD 90%	AD 70%	AD 63%	AD 60%	AD 50%
Kab. Kebumen	27%	25%	25%	25%	24%
Kab. Sampang	23%	48%	57%	61%	74%
Kab. Aceh Utara	27%	7%	0%	-3%	-13%
Kab. Lombok Barat	22%	40%	46%	49%	58%

Sumber: diolah dari data BPS dan data DJPK-Kemenkeu.

Tabel 9 memperlihatkan perbandingan hasil formula dana desa (pembagian dari pusat per kabupaten), dengan tiga skenario, yaitu dengan (1) AD 90 persen (alokasi saat ini), (2) AD 50 persen dan (3) AD 10 persen. **Hasil simulasi dengan jelas memperlihatkan bahwa semakin kecil proporsi AD semakin baik distribusi jika dikaitkan dengan jumlah penduduk miskin.** Kabupaten Sampang yang jumlah penduduk miskinnya hampir sama dengan Kabupaten Kebumen mengalami peningkatan alokasi (*better-off*), sedangkan Kabupaten Kebumen mengalami penurunan alokasi. Demikian juga yang akan dialami oleh Kabupaten Lombok Barat yang memiliki penduduk miskin yang relatif sama dengan Kabupaten Aceh Utara mengalami perbaikan sedangkan Kabupaten Aceh Utara mengalami penurunan.

Dengan telah diusulkannya jumlah dana desa dalam RAPBN 2017 sebesar Rp60 triliun, dapat dilakukan simulasi dengan empat alternatif proporsi AD, yaitu (1) tetap 90 persen; (2) menjadi 70 persen (3) menjadi 63 persen; (3) menjadi 60 persen; (4) menjadi 50 persen. Simulasi dilakukan pada tahap 1, yaitu pendistribusian dana desa dari pusat ke kabupaten/kota dengan data yang digunakan pada tahun 2016. Hasilnya terlihat pada tabel 10.

Dari simulasi untuk dana desa tahun 2017 terlihat bahwa jika tetap menggunakan AD sebesar 90 persen, maka seluruh kabupaten dalam Tabel 9 mengalami peningkatan dana desa. Dan yang mengalami peningkatan terbesar adalah Kabupaten

Aceh Utara dan Kabupaten Kebumen (27 persen) yang memiliki jumlah desa yang besar. Sementara itu peningkatan yang dialami oleh Kabupaten Sampang dan Lombok Utara relatif lebih kecil. Kondisi ini tentu akan memperbesar ketimpangan dana desa antarkabupaten dikaitkan dengan tingkat kemiskinan.

Dalam simulasi 2017, Kabupaten Aceh Utara akan mengalami peningkatan penerimaan dana desa sebesar tujuh persen dengan AD 70 persen, namun akan mengalami penurunan tiga persen dengan AD 60 persen, dibandingkan dengan dana desa yang diterimanya pada tahun 2016. Berdasarkan simulasi tersebut, terlihat pula bahwa dengan AD sebesar 63 persen, Kabupaten Aceh Utara tidak mengalami penurunan. **Dengan demikian, secara umum dapat diperkirakan tidak ada kabupaten/kota yang mengalami penurunan jumlah dana desa pada angka AD sebesar 65 persen dibandingkan dengan jumlah yang diterima pada tahun 2016.**

KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

- Dari analisis di atas terlihat bahwa formula pengalokasian dana desa 2016 menghasilkan distribusi dana yang timpang antarkabupaten, antarkota dan antarwilayah. Formula tersebut juga kurang adil jika dikaitkan dengan kebutuhan dana desa untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan peningkatan akses penduduk miskin terhadap layanan publik. Hal ini mengakibatkan implementasi UU desa berpotensi gagal dalam menyumbang pada perbaikan pelayanan dasar dan penanggulangan kemiskinan.
- Terkait dengan penggunaan dana desa, secara umum dapat disimpulkan bahwa sebagian besar dana desa digunakan untuk pembangunan sarana dan prasarana fisik pedesaan

(84 persen), sementara itu penggunaan bagi pemberdayaan ekonomi masyarakat masih terbilang kecil yaitu sebesar 6,5 persen. Selain itu, kualitas sarana dan prasarana yang dibangun masih kurang baik karena minimnya kemampuan teknis pengelola, baik dari sisi perencanaan dan pengelolaannya.

- **Rekomendasi usulan perbaikan formula dana desa.** Formula pengalokasian dana desa perlu direvisi, terutama terkait dengan persentase alokasi dasar. Alokasi dasar yang besar mengakibatkan besaran dana desa yang diterima oleh setiap desa relatif sama. Sementara itu kebutuhan fiskal desa sangat bervariasi jika dikaitkan dengan kebutuhan dana untuk mengatasi kemiskinan dan perbaikan pelayanan publik dasar terutama kepada masyarakat miskin.
- Berdasarkan simulasi dengan menggunakan data jumlah dana desa tahun 2017, **rekomendasi untuk proporsi alokasi dasar diusulkan sebesar 65 persen.** Hal ini berdasarkan analisis bahwa dengan total pagu sebesar Rp60 triliun dan alokasi dasar sebesar 65 persen, maka tidak ada kabupaten yang menerima dana desa lebih kecil dari yang diterimanya pada 2016. Di lain sisi, penurunan proporsi alokasi dasar justru akan memperbaiki alokasi antarkabupaten/kota terutama dikaitkan dengan kebutuhan untuk menysasar masyarakat miskin. Dengan proporsi alokasi dasar sebesar 65 persen, maka daerah dengan jumlah penduduk miskin yang banyak akan mengalami peningkatan penerimaan dana desa secara signifikan tanpa mengurangi dana desa bagi daerah yang lain. Dengan kata lain, tambahan dana desa tahun 2017 sebesar Rp13 triliun (dibanding tahun 2016) akan teralokasi ke daerah-daerah yang penduduk miskinnya relatif besar.





- Sejalan dengan usulan proporsi alokasi dasar sebesar 65 persen, **formula murni dana desa sebaiknya perlu mempertimbangkan variabel yang terkait dengan upaya pengentasan kemiskinan dan keadilan** yaitu kombinasi jumlah penduduk miskin dan persentase penduduk miskin, IPM, luas wilayah, dan indeks kesulitan geografis. Di samping itu, dalam formula dana desa perlu dilakukan pengelompokan (*clustering*) berdasarkan potensi ekonomi (sangat tinggi, tinggi, sedang, dan kurang);
- Dalam jangka panjang, rekomendasi untuk penyempurnaan formula dana desa yaitu perlu mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah sebagai sumber penerimaan APBDes.
- Dengan memerhatikan karakteristik dan kebutuhan masyarakat kurang mampu, maka upaya mengurangi ketimpangan dilakukan dengan pembangunan yang inklusif dan kebijakan afirmatif yang lebih nyata, yaitu: a) Mengembangkan sistem perlindungan sosial yang komprehensif, b) Meningkatkan pelayanan dasar bagi masyarakat kurang mampu, c) Mengembangkan penghidupan berkelanjutan bagi masyarakat miskin melalui penyaluran tenaga kerja dan pengembangan kewirausahaan. Agenda ini perlu didukung oleh **basis data perencanaan yang handal dalam satu sistem informasi yang terpadu** yang menjadi forum pertukaran data dan informasi bagi seluruh pelaku, baik di tingkat pusat maupun daerah, serta penguatan kapasitas aparat pemerintah di tingkat pusat dan daerah dalam hal perencanaan dan penganggaran yang lebih berpihak pada masyarakat miskin.

- **Rekomendasi untuk memperbaiki kualitas penggunaan dana desa:**

- Perlu penajaman penggunaan dana desa dengan lebih menitikberatkan pada pengentasan kemiskinan dalam rangka peningkatan kesejahteraan masyarakat desa. Hal itu dilakukan melalui prioritas belanja modal sektor tertentu terutama pemenuhan kebutuhan dasar bidang kesehatan, pendidikan dan infrastruktur, pengembangan potensi ekonomi lokal, serta pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan secara berkelanjutan. Meningkatkan kualitas tata kelola pemerintahan desa dan meningkatkan daya saing desa.
- Perlu penyederhanaan pengadaan dan pertanggungjawaban keuangan keseluruhan dana desa dengan pengaturan khusus disesuaikan dengan kemampuan aparat desa.
- Perlu mereview berbagai peraturan di tingkat pusat yang berpotensi menghambat desa dapat menggunakan dana desa untuk menyerap barang dan jasa dari masyarakat lokal—khususnya dari masyarakat miskin—mencakup ketentuan mengenai pelaksanaan pembangunan (swakelola), perpajakan, dan kegiatan padat karya.
- Perlu advokasi dan fasilitasi penyediaan regulasi di daerah untuk pengadaan barang dan jasa di desa yang dapat digunakan oleh desa, dengan muatan pemberdayaan dan pelibatan masyarakat desa. Berupa Perda pengadaan barang dan jasa yang mengacu pada harga satuan yang riil di desa-desa atau penetapan harga perkiraan sendiri (HPS) per desa melalui Peraturan Bupati.
- Perlu pedoman dan pendampingan terkait sejauh mana desa bertanggung jawab dan berbagi tugas dengan kabupaten terhadap pemenuhan kebutuhan dasar dan pelayanan dasar terutama untuk warga miskin dan terpinggirkan, serta bagaimana dana desa dapat dimanfaatkan untuk kebutuhan tersebut. Selain itu, diperlukan pula pedoman dan pendampingan yang dapat mendorong pemanfaatan dana desa untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat.
- Pemerintah perlu meningkatkan investasi lebih untuk peningkatan kapasitas pendamping desa teknis, kader teknis desa, aparat desa serta aparatur Pemda dan kecamatan yang terlibat dalam pembinaan dan pengawasan pelaksanaan UU Desa.

REFERENSI

- Direktoral Jendral Perimbangan Keuangan. 2016. "Kebijakan Dana Desa dan Evaluasi Pelaksanaan Tahun Anggaran 2015 dan 2016." Materi Presentasi.
- Direktoral Jendral Perimbangan Keuangan. 2014. *Roadmap Dana Desa 2015-2019*. Kemenkeu: DPJK.
- Lewis, B.D. 2015. *Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes, Public Administration and Development 2015*. Wiley Online Library.
- Republik Indonesia. 2014. Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa
- Republik Indonesia. 2014. Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Republik Indonesia. 2014. Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 sebagaimana telah diubah dengan PP No. 22 tahun 2015 dan terakhir dengan PP Nomor 8 Tahun 2018 tentang Dana Desa yang bersumber dari APBN.
- Republik Indonesia. 2015. Peraturan Menteri Desa Nomor 21 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.
- Republik Indonesia. 2016. Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49 Tahun 2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.
- Rokhim, R., W. Adawiyah dan M.R. Astrini. 2016. "Kajian Akademik Alternatif Formula Dana Desa." Draft Kajian Article 33.
- World Bank. 2015. "Indonesia Economic Quaterly, December 2015". World Bank
- Widodo, J. 2015. Sambutan President RI dalam Pembukaan Musyawarah Asosiasi Perangkat Desa Seluruh Indonesia (APDESI). Solo 26 Desember 2015.

KOMPAK

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: info@kompak.or.idwww.kompak.or.id