



## Perhitungan Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota untuk Memenuhi Jumlah Minimum Alokasi Dana Desa



### Latar Belakang

Pasal 72 Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) mengamanatkan kabupaten/kota mengalokasikan paling sedikit 10 persen (sepuluh perseratus) dana perimbangan yang diterima setelah dikurangi dana alokasi khusus (DAK), harus dialokasikan ke pemerintah desa, yang disebut alokasi dana desa (ADD). Alokasi dana desa berbeda dengan dana desa (DD) yang merupakan dana transfer untuk desa dari APBN melalui kabupaten/kota. Seterusnya UU Desa juga memberikan kewenangan kepada pemerintah untuk melakukan penundaan dan/atau pemotongan terhadap dana perimbangan kabupaten/kota, jika tidak memenuhi jumlah ADD yang seharusnya.

Pengaturan mengenai ADD di UU Desa ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 47 Tahun 2015 (PP 47), yang menekankan kewajiban kabupaten/kota untuk mengalokasikan 10 persen dana perimbangan dikurangi dana alokasi khusus yang diterima (Pasal 96). Peraturan pemerintah tersebut juga menjelaskan lebih terperinci tujuan dan teknis pengalokasian ADD dan memberikan kewenangan kepada Menteri Keuangan untuk mengatur mekanisme penundaan dan/atau pemotongan sebesar alokasi dana perimbangan setelah dikurangi dana alokasi khusus yang seharusnya disalurkan ke desa. Namun untuk mengatur penundaan dan/atau pemotongan tersebut, Menteri Keuangan perlu melakukan koordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes).



Untuk menindaklanjuti kewenangan yang diberikan PP 47, khususnya terkait dengan tata cara penundaan dan/atau pemotongan dana perimbangan terhadap daerah yang tidak memenuhi ADD tersebut, Menteri Keuangan telah mengeluarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 257/PMK.07/2015 (PMK 257). Peraturan Menteri Keuangan tersebut mengatur dengan terperinci mengenai mekanisme penundaan dan/atau pemotongan dan serta mekanisme penerusan kekurangan ADD tersebut ke pemerintah desa. Dalam PMK 257 khususnya pada pasal 14 ayat 2 yang menjelaskan bahwa pemotongan dana alokasi umum (DAU) dan/ atau dana bagi hasil (DBH) dilaksanakan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal daerah dan dilaksanakan setelah berkoordinasi dengan Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

### Tantangan dan Permasalahan Penerapan PMK 257

Dana ADD sesuai namanya dan juga seperti dana desa (DD) adalah dana yang diperuntukkan untuk pemerintah desa yang otonom, bukan untuk pemerintah kelurahan yang merupakan cabang dari kecamatan (satuan kerja perangkat daerah [SKPD] pemerintah kabupaten/kota). Desa sebagai unit yang otonom memiliki Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sendiri di luar APBD kabupaten/kota, sedangkan anggaran kelurahan merupakan bagian dari anggaran SKPD kecamatan dan bagian dari APBD kabupaten/kota. Intinya, ADD tidak bisa dialokasikan sama sekali untuk kelurahan, karena ADD adalah untuk desa sebagai pemerintah yang otonom, meskipun pada dasarnya ada kesamaan tanggung jawab (seperti jumlah penduduk yang dilayani dan luas area) antara kelurahan dan desa.

Permasalahan pertama terkait penerapan PMK 257 adalah bagi kabupaten/kota yang memiliki jumlah desa sedikit. Regulasi (UU Desa dan PP 47) yang mengharuskan kabupaten/kota untuk mengalokasikan ADD minimum 10 persen dana perimbangan selain DAK (10 % DAU+DBH), sama sekali tidak menjelaskan bagaimana perlakuan jika jumlah desa di kabupaten/kota tersebut, misal, hanya 10 persen dari jumlah keseluruhan desa dan kelurahan. Apakah kabupaten/kota tersebut juga harus mengalokasikan ADD sebesar 10 persen dari DAU+DBH?

Perlu dicatat bahwa, Undang-undang nomor 23 Tahun 2014 juga mengharuskan daerah kota yang tidak memiliki desa untuk mengalokasikan sebesar minimum lima persen APBD (selain DAK) untuk pembangunan sarana dan prasarana lokal kelurahan dan pemberdayaan masyarakat di kelurahan (ayat 4, pasal 230). Untuk menghitung kewajiban ini juga terdapat permasalahan bagaimana memperlakukan kabupaten/kota yang punya keduanya, punya kelurahan dan desa.

Permasalahan kedua adalah untuk memastikan bahwa kabupaten/kota memiliki kapasitas fiskal yang memadai untuk mengalokasikan jumlah minimum ADD tersebut. Mengingat kabupaten/kota juga memiliki belanja wajib (seperti belanja pegawai), belanja untuk urusan wajib khususnya penyediaan layanan dasar pada standar minimum nasional (seperti amanat UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah), belanja wajib lainnya yang diamanatkan oleh undang-undang (seperti bantuan keuangan untuk partai politik). Tidak semua kabupaten/kota memiliki ruang fiskal yang memadai untuk memenuhi semua belanja wajib yang diamanatkan oleh undang-undang termasuk mengalokasikan dana perimbangan (selain DAK) untuk ADD.

## Jumlah Minimum ADD per Kabupaten/Kota

Memerhatikan fakta bahwa terdapat kota yang punya desa dalam jumlah yang sedikit, serta terdapat kabupaten yang punya kelurahan, maka tentu kurang tepat jika jumlah minimum ADD harus dipukul rata 10 persen dari DAU+DBH untuk semua kabupaten/kota.

Sebuah contoh yang ekstrem adalah **Kota Tangerang Selatan**. Jika harus mengalokasikan jumlah minimum ADD sebesar 10 persen dari DAU+DBH, maka jumlahnya untuk tahun 2015 adalah sekitar Rp72 miliar. Dengan jumlah desa yang hanya 5 dari 54 desa+kelurahan, berarti per desa akan mendapat ADD rata-rata Rp14,4 miliar. Jumlah sebesar ini berpotensi menimbulkan inefisiensi di desa dan akan mengakibatkan terjadinya ketimpangan antarkelurahan dan desa. Desa akan menyedot sebagian besar dana yang juga dibutuhkan untuk sarana dan prasarana kelurahan dan untuk pelayanan dan pemberdayaan masyarakat.

Untuk itu, yang paling tepat adalah melakukan penyesuaian perhitungan jumlah minimum ADD per kabupaten/kota dengan proporsi jumlah desa terhadap total Desa+Kelurahan. Jadi dalam kasus Kota Tangerang Selatan, karena jumlah desa hanya 9 persen dari total desa+kelurahan, maka jumlah minimum ADD adalah  $10\% \times 9\%$  (DAU+DBH) atau  $0,9\%$  (DAU+DBH). Dengan itu berarti, pada tahun 2015, kewajiban minimum ADD bagi Kota Tangerang Selatan adalah  $9\% \times \text{Rp } 72 \text{ miliar} = \text{Rp } 6,48 \text{ miliar}$  atau rata-rata Rp 1,3 miliar per desa.

### Kotak 1. Jumlah Desa per Kabupaten/Kota

Sebagian besar kota tidak memiliki desa, namun ada kota yang punya Desa. Kota yang tidak memiliki desa, bebas dari kewajiban untuk mengalokasikan ADD. Namun kota yang punya desa, meskipun sedikit, tetap wajib mengalokasikan ADD.

Sebagian besar kabupaten punya kelurahan, namun jumlah kelurahannya sangat sedikit, maksimum 10 persen dari total jumlah desa dan kelurahan.

Sebagai contoh:

- Kabupaten Tangerang, Banten, memiliki 246 desa, 28 kelurahan (jumlah desa 90 persen)
- Kota Sawahlunto, Sumatra Barat, memiliki 30 desa, 10 kelurahan (jumlah desa 75 persen)
- Kota Prabumulih, Sumatra Selatan, memiliki 22 kelurahan, 15 desa (jumlah desa 40 persen),
- Kota Tangerang Selatan, Banten, memiliki 49 kelurahan dan 5 desa (jumlah desa 9 persen)



Perhitungan yang sama juga diberlakukan untuk kabupaten yang punya kelurahan. Sebagai contoh, untuk Kabupaten Tangerang yang punya 246 desa dan 28 kelurahan (Jumlah Desa 90%), maka jumlah minimum ADD yang harus dialokasikan adalah  $10\% \times 90\%$  (DAU+DBH) atau  $9\%$  DAU+DBH.

## Menghitung Kapasitas/Kemampuan Fiskal Daerah untuk Memenuhi Jumlah Minimum ADD

Kapasitas fiskal dalam konteks ini dapat diartikan ruang fiskal (*fiscal space*) yang memadai untuk memenuhi jumlah minimum ADD tersebut. Ruang fiskal dapat juga diartikan sejumlah pendapatan daerah yang pengalokasiannya menjadi diskresi pemda. Karena terdapat berbagai jenis pendapatan daerah yang penggunaannya telah ditentukan oleh regulasi yang ada (atau oleh pemerintah pusat melalui regulasi).

Dalam proses penganggaran di daerah, dana yang bebas dialokasikan oleh pemda tersebut tentunya pertama akan dialokasikan ke semua belanja wajib (yang diwajibkan oleh undang-undang) termasuk ADD. Namun dalam kondisi jumlah yang terbatas, tidak semua belanja wajib akan terpenuhi. Sehingga akan ada belanja wajib mendapat prioritas pertama dan akan ada mendapat prioritas kedua dan seterusnya. Belanja wajib utama biasanya dikaitkan dengan urusan wajib pemerintah daerah yang ada di UU 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Belanja wajib yang muncul akibat undang-undang lain (seperti alokasi wajib minimum 20 persen untuk bidang pendidikan dan lima persen untuk bidang kesehatan), tentu menjadi tingkatan berikutnya untuk didanai. Sehingga, dari sudut



pandang pemerintah kabupaten/kota, pemenuhan kewajiban ADD akan menjadi kewajiban berikutnya setelah kebutuhan dana untuk urusan wajib terpenuhi.

Untuk menghitung kapasitas fiskal dalam rangka memenuhi belanja wajib (ruang fiskal), dimulai dengan identifikasi dana yang leluasa (bebas) dialokasikan oleh pemda, yang biasanya disebut dengan penerimaan umum.

- Penerimaan umum terdiri dari:
- Pendapatan Asli Daerah
- Dana Alokasi Umum
- Dana Bagi Hasil dari Pusat
- Dana Bagi Hasil dari Provinsi
- Dana Insentif Daerah

Sementara itu pendapatan daerah lainnya seperti Dana Alokasi Khusus (DAK), hibah, dana transfer khusus lainnya, tidak bebas digunakan oleh daerah. Dana yang penggunaannya telah ditentukan oleh pemerintah pusat tersebut, pada dasarnya juga akan jadi bagian dari belanja wajib, terutama untuk urusan wajib layanan dasar yang menjadi tugas daerah.

Belanja/Pengeluaran wajib, antara lain:

1. Belanja pegawai daerah (Belanja Gaji Pokok dan Tunjangan PNS di luar dana sertifikasi guru PNS), didasarkan kepada UU Pemerintahan Daerah. Belanja pegawai dihitung untuk PNS dan di luar dana sertifikasi guru PNS yang sudah disediakan melalui DAK nonfisik.

2. Belanja bunga utang dan pengeluaran pembayaran angsuran pokok utang, sebagai implikasi dari pengelolaan keuangan daerah yang membutuhkan utang untuk membiayai penyediaan layanan dasar.
3. Belanja bagi hasil ke desa, didasarkan kepada UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa (minimum 10 persen dari pendapatan pajak dan retribusi daerah)
4. Alokasi Dana Desa (ADD), didasarkan pada UU No 6 Tahun 2014 tentang Desa (minimum 10 persen dari dana alokasi umum (DAU) dan dana bagi hasil)
5. Belanja bantuan keuangan untuk partai politik, didasarkan pada UU No 2 Tahun 2008 tentang Partai Politik dan Peraturan Pemerintah No 5 Tahun 2009 dan Perubahannya.
6. Belanja wajib sebesar minimum 20 persen untuk bidang pendidikan dan sebesar lima persen untuk bidang kesehatan berdasarkan Undang-Undang Sistem Pendidikan Nasional dan Undang- Undang Kesehatan.
7. Belanja urusan wajib untuk penyediaan layanan dasar dengan standar minimum nasional, diamanatkan oleh Undang-Undang No. 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

Dari uraian di atas, untuk belanja wajib poin 1 sampai dengan 5 secara teknis dapat dihitung dari APBD dan realisasi APBD. Namun untuk belanja wajib poin 6 tidak bisa ditambahkan begitu

saja, karena sebagian sudah terhitung pada belanja pegawai (belanja untuk PNS guru dan PNS tenaga medis di daerah). Sementara itu untuk belanja operasional dan pemeliharaan bidang pendidikan dan kesehatan, pada dasarnya dapat menjadi bagian dari poin 7.

Untuk urusan wajib layanan dasar pada poin 7, terutama untuk belanja operasional dan pemeliharaan, dapat diestimasi dari APBD dan diperkirakan sebesar 50 persen dari belanja langsung. Angka (50%) tersebut merupakan angka estimasi tertinggi dengan melihat struktur belanja langsung pemerintah kabupaten/kota pada 2015. Jumlah kebutuhan belanja operasional dan pemeliharaan untuk urusan wajib layanan dasar bisa terlihat dari belanja pegawai ditambah dengan belanja barang dan jasa yang mencapai 57,7 persen (51,5% + 6,2%) dari total belanja langsung. Padahal tidak semua belanja tersebut ditujukan untuk layanan dasar, karena ada urusan wajib lainnya yang bukan layanan dasar. Sedangkan belanja modal memperlihatkan kebutuhan belanja untuk memperluas cakupan layanan, bukan untuk operasional dan pemeliharaan. Kebutuhan belanja modal daerah, sebagian juga dipenuhi dari DAK fisik yang tidak dihitung sebagai penerimaan umum daerah.

**Tabel 1. Struktur Belanja Langsung Kabupaten/Kota Tahun 2015**

Belanja Langsung	
Belanja Pegawai	6,2%
Belanja Barang dan jasa	51,5%
Belanja Modal	42,3%

Sumber: Diolah dari data Ringkasan APBD Kabupaten/Kota se Indonesia, DJPK Kemenkeu

Kewajiban mengalokasikan ADD sama kuatnya dengan kewajiban untuk mengalokasikan dana bagi penyediaan layanan dasar (termasuk minimum alokasi untuk belanja pendidikan dan kesehatan) dan bagi bantuan keuangan parpol karena diatur dengan undang-undang. Ketika jumlah dana terbatas, tentu harus ada yang dikorbankan untuk dialokasikan lebih rendah dari kewajiban. Dari diskusi dengan aparat pemda muncul argumentasi bahwa jumlah ADD (minimum 10 persen DAU+DBH) semestinya tidak menjadi keharusan, jika pemda belum dapat memenuhi belanja wajib yang lebih utama. Argumen tambahannya adalah karena desa sudah mendapat dana desa (transfer dari pemerintah pusat ke desa melalui kabupaten/kota) yang cukup besar dan terus akan meningkat, sehingga pengalokasian minimum ADD dapat dilakukan setelah semua belanja wajib utama terpenuhi.

## Kotak 2. Focus Group Discussion (FGD) dengan Pemda di Beberapa Wilayah

Dari beberapa kali FGD dengan pemerintah kabupaten/kota didapatkan respon yang cukup positif terkait dengan rencana penerapan PMK 257. Beberapa pemda bahkan menganjurkan pemerintah untuk memotong langsung sejumlah ADD dari Dana Perimbangan untuk dialokasikan ke Desa. Namun ada juga pemda yang berharap pemerintah untuk menerapkan sanksi penundaan/ pemotongan hanya bagi daerah yang punya kemampuan fiskal mencukupi.

Dari FGD juga didapatkan masukan terkait perhitungan kapasitas fiskal daerah, mulai dari pendapatan umum hingga hingga perhitungan belanja/pengeluaran wajib dan belanja lain yang harus untuk penyediaan layanan dasar.

## Simulasi Beberapa Daerah Yang Belum memenuhi ADD 2016

Dari data yang disediakan oleh DJPK Kementerian Keuangan, ada banyak daerah yang belum memenuhi kewajiban jumlah minimum ADD pada APBD tahun 2016. Untuk itu analisis dilakukan melalui simulasi dari sudut pandang kapasitas fiskal (jumlah dana yang tersedia untuk dialokasikan). Simulasi ini ditujukan untuk menganalisis apakah alasan tidak memenuhi tersebut disebabkan oleh jumlah dana yang tidak memadai atau memang belum mau memenuhi kewajiban tersebut. Hasil simulasi dapat dilihat pada tabel 2.



Tabel 2. Simulasi Kapasitas Fiskal Daerah Terpilih Untuk Memenuhi Kewajiban ADD

Uraian	Penerimaan Umum	Belanja wajib (pegawai, bunga utang, bagi hasil ke desa)	Belanja Wajib Poin 7 (estimasi 50% belanja langsung)	Total Belanja Wajib	Jumlah Dana Tersedia untuk ADD (JDADD)	Minimum ADD (10% DAU + DBH)	JDADD Minimum ADD
	(1)	(2)	(3)	(4)=(2)+(3)	(5)=(1)-(4)	(6)	(7)
Kab. Tapanuli Tengah	728.148	544.892	250.674	795.566	67.417	66.414	133.832
Kab. Kuantan Singingi	914.287	696.138	334.168	1.030.306	116.020	83.108	199.127
Kab. Bungo	987.702	585.664	276.213	861.878	125.824	86.896	38.927
Kab. Sumedang	1.559.213	1.339.531	491.144	1.830.674	271.462	123.176	394.638
Kab. Batang	986.839	711.492	326.750	1.038.243	51.404	82.773	134.177
Kab. Wonosobo	1.043.111	855.461	349.038	1.204.499	161.388	87.846	249.234
Kab. Sampang	1.033.824	700.386	429.101	1.129.487	95.663	91.286	186.948
Kab. Kubu Raya	969.807	666.472	359.857	1.026.328	56.522	83.748	140.270
Kab. Kutai Timur	2.852.962	712.103	1.461.470	2.173.573	679.390	277.296	402.093
Kab. Pinrang	814.797	670.031	295.916	965.947	151.150	72.100	223.251
Kab. Jembrana	671.517	507.070	243.270	750.340	78.822	58.327	137.150
Kab. Dompu	718.046	553.785	209.749	763.534	45.488	63.803	109.291
Kab. Buru	547.779	307.041	242.995	550.036	2.258	52.229	54.486
Kota Ambon	836.386	726.936	205.636	932.573	96.187	71.859	168.046
Kab. Tolikara	839.055	239.977	475.144	715.121	123.934	82.867	41.067

Sumber: Diolah dari data APBD dan data pemenuhan ADD yang disediakan oleh DJPK Kemenkeu 2016

Dari tabel tersebut terlihat bahwa pada umumnya daerah yang tidak memenuhi ADD adalah daerah yang tidak memiliki jumlah dana yang memadai. Tiga belas dari 15 daerah dalam simulasi bahkan tidak memiliki jumlah dana yang memadai untuk dialokasikan ke semua belanja wajib utama selain ADD (selisih penerimaan umum dengan belanja wajib utama bernilai negatif). Namun demikian terdapat tiga daerah yang mestinya dapat memenuhi kewajiban ADD, yaitu Kabupaten Bungo, Kabupaten Kutai Timur dan Kabupaten Tolikara. Simulasi ini memperlihatkan bahwa pentingnya menerapkan PMK 257 secara bijaksana, terutama untuk daerah yang tidak memiliki kapasitas fiskal yang memadai dalam memenuhi belanja wajib (termasuk ADD).



## Kesimpulan dan Rekomendasi

Penerapan Peraturan Menteri Keuangan No. 257/PMK.07/2015 (PMK 257) tentang mekanisme penundaan dan/atau pemotongan dan serta mekanisme penerusan kekurangan ADD tersebut ke pemerintah desa memerlukan dukungan instrumen (1) perhitungan jumlah kewajiban minimum ADD (MADD) dan (2) perhitungan kapasitas fiskal daerah (jumlah dana yang tersedia) untuk memenuhi kewajiban minimum tersebut.

Berdasarkan analisis maka direkomendasikan perhitungan MADD proporsional dengan persentase jumlah desa dan perhitungan kapasitas/kemampuan fiskal daerah untuk memenuhi jumlah MADD tersebut dihitung dengan formula pada Kotak 3.

Adapun sistematika untuk menentukan daerah yang dapat diberikan sanksi penundaan dan atau pemotongan adalah sebagai berikut:

1. Mengeluarkan kota yang tidak punya desa dari daftar yang wajib mengalokasikan ADD.
2. Menentukan jumlah kewajiban minimum ADD (MADD) kabupaten/kota dihitung proporsional dengan persentase jumlah desa dari total desa+kelurahan. Contoh: Jika jumlah desa adalah 90 persen dari total desa+kelurahan, maka kewajiban ADD adalah 90% dari 10% = 9%
3. Menentukan kabupaten/kota yang tidak memenuhi Kewajiban MADD sebesar yang dihitung di No 2.
4. Menghitung kapasitas fiskal kabupaten/kota yang tidak memenuhi MADD dimaksud dengan formula yang direkomendasikan (JDADD lihat Kotak 3).
5. Untuk daerah yang  $JDADD - MADD < 0$ , maka daerah tersebut dibebaskan dari keharusan untuk memenuhi kewajiban minimum ADD.
6. Untuk daerah yang  $JDADD > MADD$ , dapat diberlakukan mekanisme penundaan ataupun pemotongan.

### Kotak 3. Formula Perhitungan Kapasitas Fiskal Kabupaten/Kota Untuk Memenuhi ADD Minimum

JDADD : Jumlah dana yang tersedia dialokasikan untuk ADD

$JDADD = \text{Pendapatan Umum} - (\text{Pengeluaran Wajib} + \text{Belanja Wajib untuk O\&M [Operasional dan Pemeliharaan]})$

Pendapatan umum terdiri dari:

- Pendapatan asli daerah (dikurangi dengan pendapatan BLUD)
- Dana alokasi umum
- Dana bagi hasil dari pusat (selain DBH cukai rokok dan tembakau)
- Dana bagi hasil pajak provinsi
- Dana insentif daerah

-

Pengeluaran wajib terdiri dari:

- Belanja pegawai (dalam belanja langsung, dikurangi dana sertifikasi guru)
- Belanja bunga utang
- Belanja bagi hasil ke desa
- Belanja bantuan keuangan untuk partai politik
- Pengeluaran pembayaran angsuran pokok utang

+

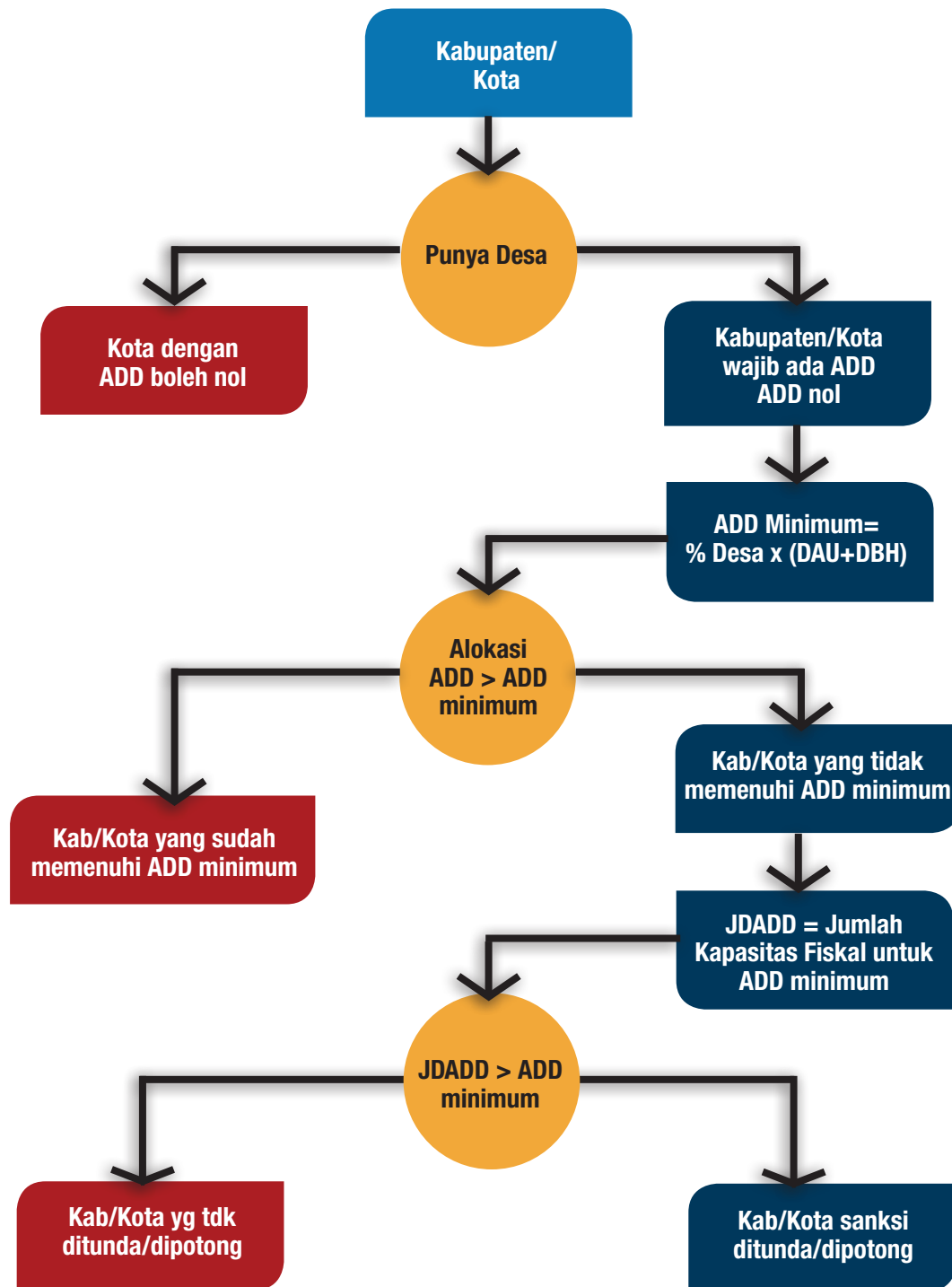
Belanja wajib untuk O&M urusan wajib layanan dasar

- Diestimasi dengan 50 persen belanja langsung

Dalam perhitungan JDDADD, sebaiknya digunakan data realisasi APBD tahun sebelumnya (atau sekurang-kurangnya data perubahan APBD tahun sebelumnya).



Gambar 1. Alur Mekanisme Penentuan Daerah yang Terkena Sanksi Penundaan/Pemotongan



Analisis kebijakan ini disusun oleh Dr. Hefrizal Handra

**KOMPAK**

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia  
 T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090  
 E: info@kompak.or.id  
 www.kompak.or.id

KOMPAK adalah Kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia  
 Dikelola oleh Abt Associates