



Memperlancar Penyaluran dan Pencairan Dana Desa



Asmorowati/SMERU

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Meski pada 2017 penyaluran Dana Desa (DD) telah memasuki tahun ketiga, keterlambatan penyaluran dan pencairan terus terjadi dan berpotensi mengurangi kualitas pembelanjaan DD. Dilema yang dihadapi adalah membangun mekanisme yang sederhana sesuai kapasitas desa, sekaligus menegakkan prinsip akuntabilitas.

Hasil studi di sepuluh desa (di lima kabupaten) memperlihatkan berbagai hal yang ikut berkontribusi pada permasalahan ini, yaitu tambahan persyaratan yang ditetapkan kabupaten dan/atau kecamatan, rendahnya kapasitas administrasi pemerintah desa, perubahan kepemimpinan ketika terjadi pemilihan kepala daerah atau kepala desa, dan perubahan kebijakan Pemerintah Pusat yang tidak tepat waktu. Namun, ditemukan pula praktik-praktik baik di beberapa daerah.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan perlunya (i) membatasi persyaratan tambahan dalam rangka pencairan DD dari pemerintah daerah (hingga tingkat kecamatan); (ii) meningkatkan kapasitas administrasi desa, termasuk peran kecamatan dalam memberikan dukungan teknis dan penggunaan teknologi informasi; (iii) menyempurnakan pengaturan tentang kewenangan pelaksana tugas kepala daerah/desa dalam penyaluran dan pencairan DD; serta (iv) mengurangi frekuensi dan mengatur jadwal perubahan peraturan pengelolaan DD oleh Pemerintah Pusat agar sesuai dengan jadwal pelaksanaan di daerah/desa.

Perkembangan Kebijakan Penyaluran Dana Desa dan Permasalahannya

Dalam penyaluran Dana Desa (DD), peran pemerintah kabupaten (pemkab) sangat penting karena DD ditransfer dengan mekanisme transit melalui rekening kas umum daerah (RKUD) (Gambar 1). Tata cara dan persyaratan penyaluran DD ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014

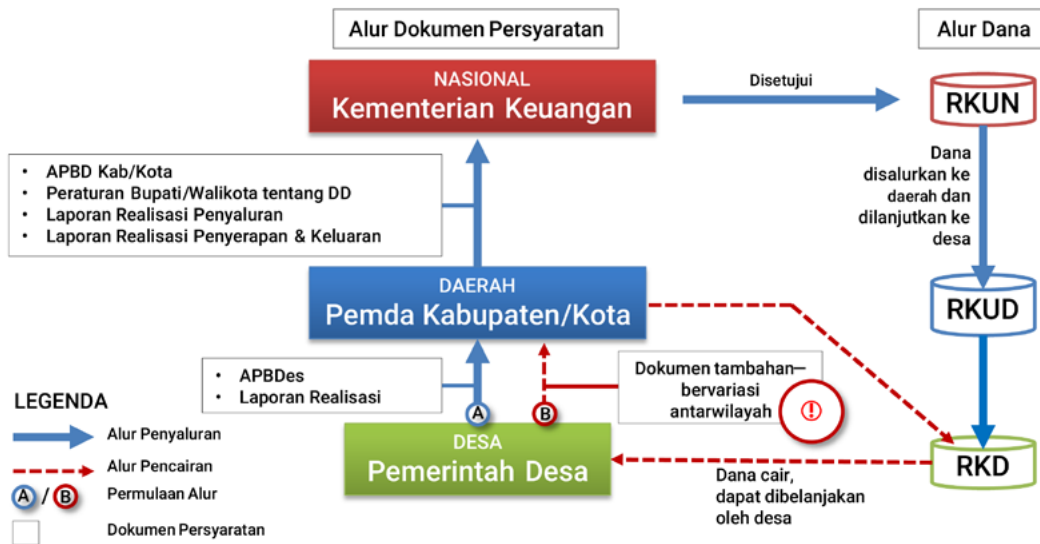
tentang Dana Desa, bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang kemudian diubah dengan PP No. 22 Tahun 2015 dan PP No. 8 Tahun 2016, Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 49 Tahun 2016, dan PMK No. 50 Tahun 2017.

Catatan kebijakan ini diterbitkan secara berkala berdasarkan Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di sepuluh desa dalam lima kabupaten di tiga provinsi. Studi kualitatif ini dilaksanakan oleh The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty pada periode September 2015 hingga April 2018.

Tabel 1. Dana Desa 2015–2017

Tahun Anggaran	2015	2016	2017
Jumlah disalurkan (triliun)	Rp20,8	Rp46,98	Rp60
Tahap Penyaluran	3 tahap	2 tahap	2 tahap
Pengelola Penyaluran	Langsung dari pusat	Langsung dari pusat	Melalui KPPN ^a Daerah
Syarat Kinerja Penyaluran	Tidak ada	50% tahap 1 terserap	75% tahap 1 terserap dan 50% keluaran tercapai

^a Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara



Gambar 1. Diagram Alur Penyaluran dan Pencairan DD

Sumber: Regulasi terkait DD, dan Sedyadi *et al.*, 2016.

Meskipun evaluasi Kementerian Keuangan (Kemenkeu) pada November 2016 menunjukkan bahwa penyaluran DD tahun anggaran (TA) 2015 dan 2016 mencapai lebih dari 90%, keterlambatan selalu menjadi isu.¹ Pada TA 2015, seluruh desa studi menerima DD tahap 3 pada akhir Desember. Bahkan, hingga penyaluran tahap 1 TA 2017, desa-desa di luar Jawa baru bisa mencairkan DD pada Juni hingga Juli, jauh lebih lambat daripada desa-desa di Jawa yang menerima DD pada April hingga Mei. Keterlambatan penyaluran dan pencairan di daerah—yaitu dari rekening kas umum negara (RKUN) hingga rekening kas desa (RKD) dan penarikan uang dari RKD untuk dibelanjakan—menjadi fokus catatan kebijakan ini. Penyaluran DD 2017 yang didasarkan pada kinerja serapan dan keluaran makin menuntut ketepatan waktu penyaluran antartingkat pemerintahan.

Studi pemantauan selama 2015–2017 memperlihatkan setidaknya empat faktor penyebab keterlambatan, yaitu (i) adanya persyaratan tambahan oleh kabupaten atau kecamatan, (ii) lemahnya kapasitas administrasi desa, (iii) adanya perubahan kepemimpinan di kabupaten dan desa, dan (iv) perubahan kebijakan Pemerintah Pusat.

Pelajaran yang Didapatkan dari Praktik Penyaluran dan Pencairan Dana Desa

1. Persyaratan tambahan dalam pencairan dana desa

Di semua lokasi studi, pemerintah kabupaten dan/atau

kecamatan menambahkan dokumen persyaratan pencairan DD (Tabel 2). Tambahan persyaratan tersebut tidak seluruhnya penting, sederhana, dan sebanding dengan kapasitas dan/atau jumlah perangkat desa. Kapasitas yang dimaksud berkaitan dengan kualifikasi pendidikan dan terbatasnya perangkat desa yang memiliki pengetahuan tentang berbagai regulasi DD. Di dua kabupaten studi, misalnya, terdapat desa yang melimpahkan pengerjaan persyaratan tersebut kepada kepala urusan keuangan/bendahara yang bekerja sehari-hari hingga larut malam untuk menyiapkannya.

Persyaratan yang banyak ini mempersulit desa yang pemerintah daerahnya (pemda) belum melimpahkan kewenangan dari kabupaten ke kecamatan karena akan boros waktu dan biaya asistensi. Akibatnya, ada desa yang terpaksa memakai jasa percaloan pembuatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan membuat dokumen fiktif. Persyaratan bisa sia-sia karena ada pemda yang tidak mengutamakan kualitas dokumen dan menganggapnya sekadar formalitas—tradisi yang sudah mengakar sebelum era Undang-Undang Desa.

2. Kabupaten dan kecamatan menunjang kapasitas administrasi desa

Untuk mempercepat koordinasi, pemda berinovasi dengan membentuk tim *ad-hoc*. BPMPD Ngada membentuk tim internal untuk mendampingi desa dalam merencanakan

Tabel 2. Beberapa Dokumen Tambahan Pencairan Dana Desa

Dokumen Tambahan	Kabupaten					Analisis
	Banyumas	Wonogiri	Ngada	Merangin	Batanghari	
Dokumen Terkait Perencanaan & Penganggaran						
1 Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDes)	v		v			Tidak semua desa memilikinya dan mampu membuatnya. RPJMDes terkesan hanya menjadi dokumen formalitas.
2 Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes)	v		v		v	RKPDDes sudah digunakan sebagai alat verifikasi pada saat penyusunan Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (RAPBDes).
3 Salinan Rencana Anggaran Belanja (RAB)	v	v	v		v	Dokumen ini pasti dibutuhkan untuk proses pelaksanaan kegiatan.
4 Desain Bangunan			v		v	Perlu asistensi intensif karena keterbatasan sumber daya manusia di desa.
Administrasi Transaksi (juga terlampir pada Permendagri 113)						
5 Surat Pengantar Camat	v	v				Kecamatan mempersulit dengan menetapkan syarat tambahan.
6 Surat Permintaan Pembayaran (SPP)	v	v				Perlu sebagai alat kontrol akuntabilitas dan mudah dikerjakan.
7 Surat Pernyataan Tanggung Jawab Belanja	v	v		v		Mengacu pada Permendagri No. 113 Tahun 2014. Surat ini menjadi lampiran SPP.

hingga menyelesaikan surat pertanggungjawaban (SPJ). Di Banyumas, pemda membentuk tujuh kelompok kerja (pokja) yang beranggotakan Organisasi Pemerintah Daerah (OPD) terkait desa untuk mewadahi koordinasi lintas instansi. Sayangnya, pada 2017 inovasi ini tak lagi berjalan karena perubahan susunan organisasi tata kerja (SOTK) kabupaten.

Di kabupaten studi lainnya, fungsi koordinasi dilaksanakan sendiri oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (PMD). Pengelolaan urusan desa menjadi tidak efisien, sulit ditelusuri jika terjadi masalah, dan rawan konflik. Desa terjauh yang berjarak hampir 80 km pun harus datang ke Kantor Dinas PMD untuk mengurus dokumen persyaratan. Sementara itu, OPD lain mengharapkan adanya koordinasi yang kolaboratif dan transparan.

Umumnya kecamatan yang sudah mendapat pelimpahan kewenangan cukup membantu desa dalam penyusunan APBDes. Contoh paling jelas terlihat di Batanghari dan Banyumas. Namun, kecamatan dengan kewenangannya tersebut bisa mensyaratkan dokumen tambahan yang berpotensi membebani desa. Syarat tambahan tersebut beragam, tergantung pada kebijaksanaan kecamatannya.

Praktik baik lainnya ditunjukkan oleh Kabupaten Batanghari yang mulai mengenalkan Sistem Informasi Keuangan Desa (siskeudes) sejak 2016. Aplikasi tersebut menghindarkan pemdes dari kesalahan penghitungan dan pengetikan pada APBDes, meski penggunaannya tidak langsung mudah dipahami. Sementara itu, pihak kecamatan di Kabupaten Ngada memudahkan pengetikan dokumen desa dengan merekrut petugas operator desa dengan menggunakan alokasi dana desa (ADD) sebesar Rp750.000/bulan.

KOTAK 1. Variasi Persyaratan Tambahan di Kabupaten

Banyumas. Lampiran bukti transaksi kegiatan dijadikan sebagai syarat pencairan. Akibatnya, banyak desa yang menjadi bingung karena transaksi belum terjadi. Hal ini berpotensi membuka ruang manipulasi bukti transaksi atas pekerjaan yang belum dilaksanakan.

Wonogiri. Selain perdes tentang APBDes, desa diminta menyerahkan perkades tentang penjabaran APBDes. Desa dianggap setara dengan kabupaten yang setiap tahunnya menerbitkan peraturan bupati (perbup) tentang penjabaran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).

Merangin. Untuk menerbitkan SPP, desa harus mengirim surat permintaan penerbitan SPP kepada Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintahan Desa (BPMPD).

Ngada. Desa harus membuat Rencana Penggunaan Dana per kegiatan yang sebenarnya sudah tercantum dalam APBDes dan RAB.

3. Pengaruh pemilihan kepala daerah dan kepala desa

Daerah yang melaksanakan pemilihan kepala daerah (pilkada) serentak cenderung mengalami keterlambatan penyaluran DD. Di salah satu kabupaten studi, kepala daerah terpilih terlambat mengesahkan perbup yang mengatur tata cara pembagian DD. Sementara itu, di kabupaten lainnya, pejabat sementara (pjs.) bupati tidak melantik pjs. kades yang mengakibatkan perdes APBDes tidak bisa ditandatangani. Contoh lainnya adalah agenda pemilihan kepala desa (pilkades) yang serentak. Pjs. kades cenderung menghindari urusan APBDes agar menjadi tanggung jawab kades baru. Untuk menyalahi hal ini, Pemerintah Pusat dan pemerintah desa perlu menetapkan aturan yang jelas tentang tanggung jawab pelaksana tugas dalam penyaluran dan pencairan DD.

4. Pengaruh perubahan kebijakan Pemerintah Pusat

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, pada 2016 penyaluran DD diubah dari tiga menjadi dua tahap (PMK No. 49 Tahun 2016). Sayangnya, terbitnya kebijakan tersebut tidak



LOCAL SOLUTIONS TO POVERTY

The SMERU Research Institute

Penulis:
Gema Satria Mayang Sedyadi & Widjajanti Isdijoso

Editor:
Liza Hadiz & Gunardi Handoko

Desain dan Tata Letak:
Novita Maizir

©2017 SMERU
Untuk catatan kebijakan lainnya, silakan kunjungi www.smeru.or.id.

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 1030, Indonesia
+6221 3193 6336;
+6221 3193 08510
smeru@smeru.or.id
www.smeru.or.id

The SMERU Research Institute
[@SMERUResearchInstitute](https://www.facebook.com/SMERUResearchInstitute)
The SMERU Research Institute
The SMERU Research Institute

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam catatan kebijakan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

bertepatan dengan waktu penetapan aturan antartingkat pemerintahan sehingga berimbas pada telanjurnya pelaksanaan penyaluran DD.² Contohnya, Kabupaten Banyumas telanjur membuat perbup penyaluran DD tiga tahap. Pemda kemudian menyiasatinya dengan mengambil pilihan berisiko, yaitu memodifikasi penyaluran tahap 1 (60%) menjadi 2 subtahap (masing-masing 40% dan 20%).

PMK No. 50 Tahun 2017 sebagaimana diubah dalam PMK No. 112 Tahun 2017 yang mensyaratkan kinerja penyerapan dan keluaran pun direspons secara berbeda. Pemkab Merangin mengharuskan realisasi keluaran sebesar 100% yang disertai foto bangunan sebagai syarat penyaluran tahap 2. Pemkab Wonogiri sudah menggunakan aplikasi Online Monitoring Sistem Perbendaharaan dan Anggaran Negara (OMSPAN) sesuai PMK; akibatnya, ada tambahan beban administrasi di desa sehingga harus dibantu oleh pendamping desa, pendamping lokal desa, dan tenaga ahli. Hal ini makin menjauhkan pendampingan dari tujuan utamanya, yakni pemberdayaan.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Peran pemkab sangat penting dalam kelancaran penyaluran dan pencairan DD. Adanya tambahan dokumen persyaratan dan rendahnya kapasitas administrasi pemerintah desa menjadi penyumbang utama kelambatan penyaluran dan pencairan DD. Meskipun demikian, telah muncul beberapa inovasi pemda yang perlu dilanjutkan dan diperkuat. Di sisi lain, perubahan dari Pemerintah Pusat pada saat yang kurang tepat dapat menyebabkan keterlambatan penyaluran DD.

Berikut ini saran untuk meningkatkan kelancaran penyaluran dan pencairan DD dari tingkat kabupaten ke desa.

1. Pembatasan dokumen persyaratan yang diatur dalam permenkeu sehingga prinsip akuntabilitas dan kesederhanaan terjaga, sekaligus menghindari potensi penyalahgunaan wewenang di tingkat kabupaten dan kecamatan.
2. Peningkatan kapasitas administrasi desa harus menjadi prioritas pemda. Hal ini dapat dilakukan melalui koordinasi antar-OPD dan peningkatan peran kecamatan, serta penggunaan teknologi informasi dengan pelatihan intensif. Peran OPD dan kecamatan perlu diatur dalam kebijakan untuk mencegah penyalahgunaan kewenangan.
3. Kewenangan pelaksana tugas dalam penyaluran dan pencairan DD ketika terjadi pilkada/pilkades, atau dalam kondisi darurat perlu diatur dalam permendagri terkait keuangan desa.
4. Peraturan penyaluran DD tidak perlu diubah setiap tahun. Perubahan bisa dilakukan, misalnya, setiap tiga tahun. Permenkeu tersebut juga harus dikeluarkan paling lambat tiga bulan sebelum TA baru sehingga pemda memiliki cukup waktu untuk menyesuaikan peraturan pelaksanaannya.

DAFTAR ACUAN

- Article 33 (2016) Hambatan Penyaluran Dana Desa 2015. Catatan Kebijakan No. 14, November 2016. Jakarta: Article 33.
- Fitra (2016) Masalah Dana Desa: Transfer Terlambat, Penyunatan dan Penyalahgunaan. Rilis Fitra, Selasa 26 Juli 2016. Jakarta: Fitra.
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 49/PMK.07/2016 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa.
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 112/PMK.07/2017 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50/PMK.07/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.
- Sedyadi, Gema Satria Mayang, Akhmad Fadli, Ridwan Muzir, Edelbertus Witu, Asmorowati, dan Nuzul Iskandar (2016) 'Proses dan Kendala dalam Pencairan Dana Desa.' Makalah (tidak diterbitkan).

¹ Lihat Article 33 (2016) dan Fitra (2016).

² PMK No. 49 Tahun 2016 baru ditandatangani pada 30 Maret 2016, sementara kebijakan antartingkat pemerintahan di bawahnya telah ditetapkan sebelumnya.