

Era Baru Alokasi Dana Desa

Kabupaten Musi Banyuasin Tahun Anggaran 2016

Author:

Hadi Prayitno

The Reform Initiatives

Phone

+62 811 99 5259

Email

hadi.prayitno@tri.or.id

Website

www.tri.or.id

Jl. Ki Mangun Sarkoro No. 7
Menteng, Jakarta Pusat

A. Konteks Kebijakan

Era pembaharuan desa telah dimulai sejak penetapan naskah RUU Desa pada tanggal 23 Desember 2013 dalam sidang paripurna Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia (DPR RI) dan kemudian diundangkan secara resmi oleh pemerintah menjadi UU No. 6 tahun 2014 pada bulan Januari 2014.

Terdapat tiga argumentasi dan urgensi dibalik lahirnya UU Desa¹. Secara Filosofis; Desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat dan berperan mewujudkan cita-cita kemerdekaan berdasarkan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Secara Sosiologis; Pelaksanaan pengaturan Desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan zaman, terutama antara lain menyangkut kedudukan masyarakat hukum adat, demokratisasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, serta kemajuan dan pemerataan pembangunan sehingga menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan masalah sosial budaya yang dapat mengganggu keutuhan NKRI. Dan Secara Yuridis; Rumusan Pasal 18B ayat(2) UUD 1945 menjelaskan bahwa Negara mengakui dan menghormati kesatuan-kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak-hak tradisionalnya sepanjang masih hidup dan sesuai dengan perkembangan masyarakat dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia, yang diatur dalam undang-undang dan Pasal 18 ayat (7) diatur secara sederhana atau sumir dalam UU No. 32 Tahun 2004, sehingga perlu diatur lebih rinci dan komprehensif dalam satu Undang-Undang tersendiri.

Elemen krusial dari aturan baru tersebut diantaranya berkaitan erat dengan asas, kedudukan dan anggaran. Dalam pengaturan sebelumnya dalam UU 32 tahun 2004 desa menjadi bagian dari desentralisasi dan berkedudukan berada di dalam system pemerintahan daerah kabupaten/ kota. Sedangkan sekarang asas yang digunakan untuk desa adalah rekognisi (pengakuan) dan subsidiaritas (hak asal usul)² dengan kedudukan³ hanya berada di dalam "wilayah" kabupaten/ kota.

Desa berhak mengelola anggaran langsung dari APBN sebesar 10 persen dari dan di luar belanja transfer daerah secara bertahap⁴. Selain dana yang bersumber dari APBN, desa juga tetap akan mendapatkan Alokasi Dana Desa (ADD) yaitu 10 persen dari dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/ kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK).

¹ Materi Sosialisasi Undang-Undang tentang Desa. Pansus Desa Dewan Perwakilan Rakyat, 26 Desember 2013

² UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa pasal 3

³ Ibid, pasal 5

⁴ Ibid, pasal 72

Potensi besar dana yang akan dikelola tersebut seyogyanya diikuti dengan sistem pengelolaan yang terbuka, efisien, efektif dan tepat sasaran agar tercapai tujuan utamanya yaitu mewujudkan sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Titik tekan penggunaan anggaran desa harus disesuaikan dengan kewenangannya. Kewenangan berdasarkan hak asal-usul dan kewenangan lokal berskala desa diatur dan diurus oleh desa dengan menggunakan sumber anggaran dari APBN dan Bagi Hasil pajak daerah maupun retribusi daerah. Adapun pelaksanaan kewenangan tugas perbantuan dari entitas pemerintahan di atasnya seperti kabupaten, kota, provinsi dan pemerintah pusat akan dibiayai melalui Alokasi Dana Desa (ADD) dan bantuan keuangan lain yang bersifat lebih *ad-hoc* atau tidak terus menerus.



Diagram 1 - Hubungan Kewenangan & Anggaran Desa

“Kewenangan Lokal berskala Desa” adalah kewenangan untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat Desa yang telah dijalankan oleh Desa atau mampu dan efektif dijalankan oleh Desa atau yang muncul karena perkembangan Desa dan prakasa masyarakat Desa.

A. Proyeksi ADD

Pendapatan desa terdiri dari: (i) Dana Desa yang bersumber langsung dari APBN yaitu sebesar 10 persen dari dan di luar belanja transfer ke daerah, (ii) Alokasi Dana Desa (ADD) yaitu 10 persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota diluar DAK, (iii) Bagi Hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebesar 10 persen, dan (iv) Bantuan keuangan dari pemerintah kabupaten/ kota, provinsi dan pusat yang bersifat *ad-hoc*.

Sejak diberlakukannya UU Desa pada awal tahun 2014, maka seharusnya pemerintah daerah sudah mempersiapkan diri untuk mengimplementasikan alokasi belanja transfer kepada desa dan ADD sesuai yang diatur tersebut. Meskipun realisasi belanja transfer ke desa masih bersifat bertahap, tetapi persiapan substansi regulasi teknis dan formula penghitungan secara proporsional sudah harus dimulai sejak sekarang.

Alokasi Dana Desa secara resmi diinstitusionalisasi oleh pemerintah melalui pasal 212 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Secara konseptual, definisinya adalah dana yang dialokasi oleh pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota.

Di dalam Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005⁵, khususnya pada pasal 68 ayat (1) poin c bahwa salah satu dari sumber pendapatan desa adalah bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa.

⁵ Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa, merupakan aturan pelaksanaan dari pasal 216 ayat (1) UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Perppu No. 3 tahun 2005

ADD saat ini diatur berdasarkan pasal 72 ayat (4) UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa dan pasal 96 PP No. 47 tahun 2015⁶. Jumlah ADD adalah paling sedikit 10 persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/ kota dalam APBD setelah dikurangi DAK. Secara teknis Bupati/ Walikota menyusun peraturan tentang tata cara pengalokasian ADD setiap tahun dengan mempertimbangkan alokasi dasar berdasarkan kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, dan alokasi proporsional berdasarkan jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis desa.

Berikut ini adalah simulasi perhitungan (proyeksi) ADD secara rata-rata yang akan diterima oleh pemerintah desa di Kabupaten Musi Banyuasin tahun 2016.

Tabel 1 – Proyeksi Pendapatan Desa Berdasarkan APBN Perubahan 2015 dan Kalkulasi APBD 2015 (Dalam Juta Rupiah)

Jenis Pendapatan	Nominal (Rp)	Formula	Jumlah Desa	Rerata Alokasi setiap Desa
Bagi Hasil Pajak Daerah ⁷ Retribusi ⁸	64.500 9.805	10% x (Pajak Daerah + Retribusi Daerah) 10% x (Rp64.500 + Rp9.805) Jumlah: Rp7.431	223	Rp644,4
ADD DBH ⁹ DAU ¹⁰	1.305.959 131.033	10% x (DBH + DAU) 10% x (Rp1.305.959 + Rp131.033) Jumlah: Rp143.699	223	Rp33,3
Dana Desa Dari APBN ¹¹	62.825	<ul style="list-style-type: none"> • 90 persen dibagi rata seluruh desa • 10 persen dibagi proporsional ke desa 	223	Rp281,7

Sumber: Perpres 36 tahun 2015 dan Ringkasan APBD se-Indonesia; DJA dan DJPK Kemenkeu RI

Dari data simulasi diatas diperoleh total sumber pendapatan desa pada proyeksi tahun 2016 adalah sebesar Rp213,9 miliar. Jika dibagi secara kumulatif terhadap 223 desa di kabupaten Musi Banyuasin, maka rata-rata setiap desa akan menerima pendapatan sebesar Rp959,4 juta.

B. Strategi Pengaturan ADD

Tata cara pengalokasian dan pembagian Alokasi Dana Desa (ADD) kepada setiap desa harus diatur dengan peraturan Bupati/ Walikota. Peraturan tersebut disampaikan kepada pemerintah desa sebagai bahan acuan dalam penyusunan draft awal APBDDesa. Selain itu juga disampaikan kepada Menteri Keuangan dengan tembusan kepada Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi sebagai bahan evaluasi atau penilaian atas ketaatan pemerintah daerah terhadap peraturan perundang-undangan yang mengatur ADD.

Secara umum skema pengalokasian dan pembagian ADD adalah meliputi tiga komponen yaitu kebutuhan penghasilan tetap (SILTAP) kepala desa dan perangkat desa, redistribusi atas DBH SDA, dan alokasi proporsional. Komponen pertama dan ketiga telah diatur di dalam peraturan pemerintah, sedangkan komponen kedua

⁶ PP No. 47 tahun 2015 adalah tentang perubahan PP No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU Desa

⁷ Ringkasan APBD Musi Banyuasin 2015; DJPK Kemenkeu RI

⁸ Ibid

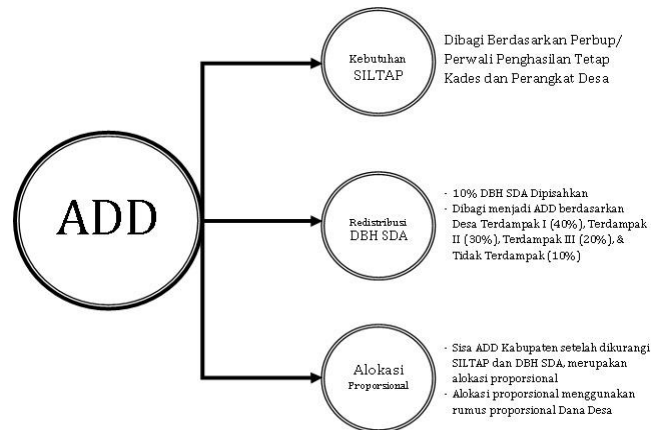
⁹ Perpres No. 36 tahun 2015 tentang Rincian APBN Tahun Anggaran 2015, Lampiran VI sampai XIII

¹⁰ Ibid, Lampiran XIV

¹¹ Ibid, Lampiran XXII

merupakan inisiatif untuk memicu lahirnya inovasi pemerintah daerah dalam konteks keadilan redistribusi sumberdaya pada desa-desa penghasil maupun terdampak kegiatan eksploitasi sumberdaya alam.

Diagram 2 – Skema Pengalokasian & Pembagian ADD

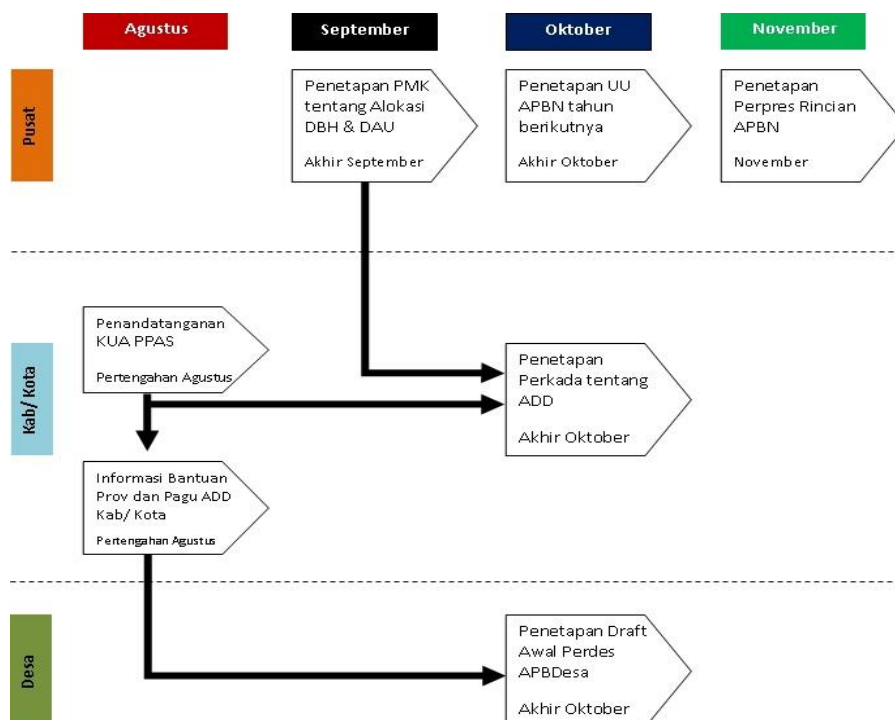


Dalam proses pengaturan tersebut, pemerintah daerah perlu memperhatikan beberapa aspek sebagai berikut:

- Aspek Ketepatan Waktu

Peraturan Bupati/ Walikota tentang pengalokasian dan pembagian ADD setiap desa harus ditetapkan paling lambat bulan Oktober tahun sebelumnya, dengan mengacu kepada Nota Kesepahaman Bersama tentang Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA PPAS), dan paket Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang alokasi DBH dan DAU.

Diagram 3 – Keterkaitan Siklus Anggaran dan ADD



Mengingat batas akhir penetapan peraturan bupati/ walikota tentang ADD pada bulan Oktober sebagaimana diatur dalam PP No. 47 tahun 2015, pemerintah daerah hanya dapat menggunakan rujukan data estimasi alokasi sementara DAU dan DBH yang dirilis melalui peraturan menteri keuangan, dan informasi pagu ADD sementara berdasarkan KUA PPAS. Sehingga peraturan tersebut sangat terbuka sifatnya untuk diperbaharui (*living document*) setelah terbitnya PMK tentang alokasi definitif DBH dan DAU, perubahan UU tentang APBN, terbitnya Perda APBD, Perkada penjabaran APBD, dan perubahan-perubahannya.

- *Aspek Redistribusi*

Implementasi pengalokasian ADD (lama) sejak tahun 2005 dan ketentuan baru ADD setelah terbitnya UU Desa tidak memasukkan aspek keadilan redistribusi kepada desa-desa penghasil maupun terdampak kegiatan eksploitasi sumberdaya alam.

Sudah waktunya pemerintah daerah melakukan inovasi dengan melakukan redistribusi ADD yang bersumber dari DBH SDA. Beberapa langkah yang harus dilakukan adalah meliputi: (i) Menghitung dan memisahkan 10% DBH SDA, (ii) Menetapkan jumlah desa terdampak I, II, III dan desa tidak terdampak, (iii) Memberikan bobot desa terdampak I sebesar 40%, desa terdampak II sebesar 30%, desa terdampak III sebesar 20%, dan desa tidak terdampak sebesar 10%.

- *Aspek Proporsional*

Penetapan ADD dilakukan berdasarkan alokasi dasar terkait jumlah kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, dan alokasi proporsional yaitu meliputi jumlah penduduk desa, angka kemiskinan desa, luas wilayah desa, dan tingkat kesulitan geografis.

Di dalam menetapkan alokasi dasar, pemerintah daerah seyogyanya melakukan langkah-langkah sebagai berikut: (i) Menghitung pokok penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, (ii) Menghitung proporsi penghasilan tetap berdasarkan rasio kompleksitas tugas dan kesulitan geografis, dan (iii) Menetapkan hasil perhitungan tersebut menjadi Peraturan Bupati/ Walikota.

Sedangkan untuk menetapkan alokasi proporsional, pemerintah daerah dapat menggunakan rumus yang dipakai untuk pembagian Dana Desa yang bersumber dari APBN¹². Secara otomatis, peraturan Bupati/ Walikota tentang Indeks Kesulitan Geografis (IKG) juga dapat digunakan untuk kepentingan yang sama.

Diagram 3 – Rumus Alokasi Proporsional ADD

Rumus:

$$W = (0,25 \times Z1) + (0,35 \times Z2) + (0,10 \times Z3) + (0,30 \times Z4)$$

W = ADD setiap desa proporsional

Z1 = Rasio Jumlah Penduduk Desa

Z2 = Rasio Jumlah Penduduk Miskin Desa

Z3 = Rasio Luas Wilayah Desa

Z4 = Rasio Indeks Kesulitan Geografis (IKG) Desa

¹² Rumus alokasi proporsi untuk pembagian Dana Desa kepada seluruh desa sebagaimana diatur dalam PP No. 22 tahun 2015, masih relevan untuk pembagian ADD secara proporsional.

Setelah dikurangi alokasi dasar kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa, maka sisa pagu ADD di tingkat kabupaten dibagi kepada seluruh desa secara proporsional. Rumus di atas menunjukkan bahwa bobot dari rasio jumlah penduduk desa adalah 25 persen, rasio penduduk miskin desa 35 persen, rasio luas wilayah desa 10 persen, dan rasio IKG Desa 30 persen.

C. Rekomendasi Strategis

Peta jalan menuju terwujudnya era baru kebijakan ADD di Kabupaten Musi Banyuasin, selain menjadi tanggungjawab pemerintah daerah juga membutuhkan peran serta dari kelompok masyarakat sipil, pemangku kepentingan pemerintah desa, dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Oleh karena itu kami merekomendasikan langkah-langkah afirmasi strategis sebagai upaya percepatan realisasi ADD yang berkeadilan sebagai berikut:

1. Bupati dan DPRD segera menandatangani Nota Kesepakatan Bersama tentang Kebijakan Umum Anggaran – Prioritas Plafon Anggaran Sementara (KUA-PPAS) tahun 2016 paling lambat bulan November
2. Bupati mendelegasikan kepada Sekretaris Daerah selaku ketua Tim Anggaran Pemerintah Daerah (TAPD) untuk segera memimpin satuan kerja terkait dalam rangka penyusunan:
 - a) Peraturan Bupati tentang Indeks Kesulitan Geografis;
 - b) Menghitung kebutuhan penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa;
 - c) Peraturan Bupati tentang tata cara pengalokasian dan pembagian ADD tahun 2016;
 - d) Menghitung dan menetapkan desa-desa yang memiliki kategori terdampak I, II, III dan desa tidak terdampak kegiatan eksploitasi sumberdaya alam.
3. Kelompok masyarakat sipil secara pro-aktif melibatkan diri dalam proses penyusunan kebijakan dan peraturan sebagaimana tersebut pada poin 2 diatas, dan melakukan peningkatan kapasitas kepada pemerintahan desa.
4. Kepala Desa dan BPD segera menyusun dan menyepakati draft awal APBDesa dan disampaikan kepada Bupati melalui Camat paling lambat pada akhir November.