

KATA PENGANTAR

Puji syukur kita panjatkan kepada Allah Yang Maha Kuasa, karena laporan Kajian Pengelolaan Keuangan Desa: Dana Desa dan Alokasi Dana Desa ini dapat terselesaikan dengan baik. Pemerintah mulai mengarahkan fokus pembangunannya ke desa seiring dengan disahkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa pada tanggal 15 Januari 2014. UU Desa memberikan kewenangan lebih luas kepada desa untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan, konsekuensinya sejumlah dana dan sumberdaya mulai mengalir ke desa.

Secara umum tujuan dari kajian ini adalah melakukan pemetaan dan analisis terhadap kelemahan sistem administrasi yang berisiko menimbulkan *fraud* dan korupsi dalam pengelolaan keuangan desa khususnya dalam pengelolaan dana desa dan alokasi dana desa. Atas kajian ini KPK memberikan saran kepada pemerintah dan pemangku kepentingan untuk mengambil kebijakan dan tindakan yang dapat mencegah terjadinya Tindak Pidana Korupsi, serta mengajak dan mendorong keterlibatan masyarakat umum maupun organisasi masyarakat sipil untuk bersama-sama mendukung upaya perbaikan sistem, mengumpulkan informasi serta memantau dan mengawasi pelaksanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan di desa.

Selama pelaksanaan kajian ini, tentunya terdapat beberapa kekurangan yang terjadi dikarenakan berbagai keterbatasan yang ada. Oleh sebab itu masukan dan kritik yang bersifat konstruktif sangat kami harapkan untuk kesempurnaan laporan ini.

Pada kesempatan ini pula, kami mengucapkan terima kasih dan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada semua pihak yang telah membantu dalam persiapan, pelaksanaan maupun pembuatan laporan. Semoga hal ini terus berlanjut dalam rangka pemberantasan korupsi di Indonesia.

Deputi Bidang Pencegahan - KPK

DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN

Alokasi Dana Desa/ADD	: Dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus
Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah/APBD	: Rencana keuangan tahunan pemerintahan daerah yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan ditetapkan dengan Peraturan Daerah
Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa/APBDesa	: Rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa
Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara/APBN	: Rencana keuangan tahunan pemerintahan negara yang disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat
Aset Desa	: Barang milik Desa yang berasal dari kekayaan asli Desa, dibeli atau diperoleh atas beban Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa atau perolehan hak lainnya yang sah
Badan Permusyawaratan Desa/BPD	: Lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk Desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis
Badan Usaha Milik Desa/BUMDesa	: Badan usaha yang seluruh atau sebagian besar modalnya dimiliki oleh Desa melalui penyertaan secara langsung yang berasal dari kekayaan Desa yang dipisahkan guna mengelola aset, jasa pelayanan, dan usaha lainnya untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa
Bantuan Operasional Sekolah/BOS	: Dana yang digunakan terutama untuk biaya non personalia bagi satuan pendidikan dasar sebagai pelaksana program wajib belajar dan dapat dimungkinkan untuk mendanai beberapa kegiatan lain sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
Barang Milik Desa	: Kekayaan milik Desa berupa barang bergerak dan barang tidak bergerak
Daerah Otonom	: Kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai batas-batas wilayah berwenang mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat menurut prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
Dana Alokasi Khusus/DAK	: Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada Daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional
Dana Alokasi Umum/DAU	: Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar Daerah untuk mendanai kebutuhan Daerah dalam rangka pelaksanaan

	desentralisasi
Dana Bagi Hasil/DBH	: Dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan memperhatikan potensi daerah penghasil berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi
Dana Dekonsentrasi	: Dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Gubernur sebagai wakil Pemerintah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan dekonsentrasi, tidak termasuk dana yang dialokasikan untuk instansi vertikal pusat di daerah
Dana Desa	: Dana yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat
Dana Insentif Daerah/DID	: Dana yang digunakan dalam rangka pelaksanaan fungsi pendidikan yang dialokasikan kepada daerah dengan mempertimbangkan kriteria kinerja tertentu
Dana Perimbangan/Dana Transfer	: Dana yang bersumber dari penerimaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi
Dana Transfer Lainnya	: Dana yang dialokasikan untuk membantu Daerah dalam rangka melaksanakan kebijakan tertentu sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan
Dana Tugas Pembantuan	: Dana yang berasal dari APBN yang dilaksanakan oleh Daerah yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran dalam rangka pelaksanaan Tugas Pembantuan
Defisit Anggaran Desa Dekonsentrasi	: Selisih kurang antara pendapatan desa dengan belanja desa
Desa	: Pelimpahan wewenang dari Pemerintah kepada Gubernur sebagai wakil Pemerintah
Desentralisasi	: Kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia
Desentralisasi	: Penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia
Kawasan Perdesaan	: Kawasan yang mempunyai kegiatan utama pertanian, termasuk pengelolaan sumber daya alam dengan susunan fungsi kawasan sebagai tempat permukiman perdesaan, pelayanan jasa

	pemerintahan, pelayanan sosial, dan kegiatan ekonomi
Kepala Desa	: Pejabat Pemerintah Desa yang mempunyai wewenang, tugas dan kewajiban untuk menyelenggarakan rumah tangga Desanya dan melaksanakan tugas dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah
Keuangan Desa	: Semua hak dan kewajiban Desa yang dapat dinilai dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban Desa
Musyawarah Desa	: Musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Badan Permusyawaratan Desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis
Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa	: Musyawarah antara Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa untuk menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat Desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/Kota
Pembangunan Desa	: Upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat Desa
Pemberdayaan Masyarakat Desa	: Upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat Desa
Pemerintah Daerah	: Gubernur, Bupati, atau Walikota dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Daerah
Pemerintah Desa	: Kepala desa atau yang disebut dengan nama lain dibantu perangkat desa sebagai unsur penyelenggara Pemerintahan Desa
Pemerintahan Daerah	: Pemerintah Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah yang menyelenggarakan urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonom seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
Pemerintahan Desa	: Penyelenggaraan urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia
Pemerintah Pusat/Pemerintah	: Presiden Republik Indonesia yang memegang kekuasaan pemerintahan negara Republik Indonesia sebagaimana dimaksud dalam Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
Pendampingan Desa	: Kegiatan untuk melakukan tindakan pemberdayaan masyarakat

	melalui asistensi, pengorganisasian, pengarahan dan fasilitasi Desa
Pendapatan Asli Daerah/PAD	: Pendapatan yang diperoleh Daerah yang dipungut berdasarkan Peraturan Daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan
Penerimaan Desa	: Uang yang berasal dari seluruh pendapatan desa yang masuk ke APBDesa melalui rekening kas desa
Pengelolaan Keuangan Desa	: Keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, dan pertanggungjawaban keuangan desa
Pengeluaran Desa	: Uang yang dikeluarkan dari APBDesa melalui rekening kas desa
Peraturan Bersama Kepala Desa	: Peraturan yang ditetapkan oleh dua atau lebih Kepala Desa dan bersifat mengatur
Peraturan Desa	: Peraturan perundang-undangan yang ditetapkan oleh Kepala Desa setelah dibahas dan disepakati bersama Badan Permusyawaratan Desa
Peraturan di Desa	: Peraturan yang meliputi Peraturan Desa, Peraturan Bersama Kepala Desa dan Peraturan Kepala Desa
Peraturan Kepala Desa	: Peraturan yang ditetapkan oleh Kepala Desa dan bersifat mengatur
Perencanaan Pembangunan Desa	: Proses tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh Pemerintah Desa dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa
Perimbangan Keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah	: Suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan Desentralisasi, dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah, serta besaran pendanaan penyelenggaraan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan
Rekening Kas Desa	: Rekening tempat menyimpan uang Pemerintahan Desa yang menampung seluruh penerimaan Desa dan digunakan untuk membayar seluruh pengeluaran Desa pada Bank yang ditetapkan
Rekening Kas Umum Daerah/RKUD	: Rekening tempat penyimpanan uang daerah yang ditentukan oleh bupati/walikota untuk menampung seluruh penerimaan daerah dan membayar seluruh pengeluaran daerah pada bank yang ditetapkan
Rekening Kas Umum Negara/RKUN	: Rekening tempat penyimpanan uang negara yang ditentukan oleh Menteri Keuangan selaku Bendahara Umum Negara untuk menampung seluruh penerimaan negara dan membayar seluruh pengeluaran negara pada bank sentral
Rencana Kerja Pemerintah Desa/RKPDesa	: Penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun

Rencana Kerja Pemerintah/RKP	: Dokumen perencanaan nasional untuk periode 1 (satu) tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa/ RPJM Desa	: Rencana Kegiatan Pembangunan Desa untuk jangka waktu 5 (lima) tahun
Rencana Pembangunan Jangka Menengah/ RPJM	: Dokumen perencanaan untuk periode 5 (lima) tahun
Sisa Lebih Perhitungan Anggaran/ SiLPA	: Selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran
Surplus Anggaran Desa	: Selisih lebih antara pendapatan desa dengan belanja desa
Transfer ke Daerah	: Bagian dari belanja negara dalam rangka mendanai pelaksanaan desentralisasi fiskal berupa dana perimbangan, dana otonomi khusus, dan dana transfer lainnya
Tugas Pembantuan	: Penugasan dari Pemerintah kepada Daerah dan/atau desa atau sebutan lain dengan kewajiban melaporkan dan mempertanggungjawabkan pelaksanaannya kepada yang menugaskan

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	i
DAFTAR ISTILAH DAN SINGKATAN	iii
DAFTAR ISI	ix
1 PENDAHULUAN	1
1.1. Latar Belakang	1
1.2. Ruang Lingkup dan Metodologi Kajian.....	2
1.2.1. Ruang Lingkup	2
1.2.2. Metodologi Kajian.....	3
1.3. Jadwal dan Pelaksana Kegiatan Kajian.....	4
2 GAMBARAN UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN DESA	6
2.1. Pembangunan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa.....	6
2.2. Pembiayaan Pembangunan Desa	7
2.2.1. Sumber Pembiayaan dari Pusat.....	8
2.2.2. Sumber Pembiayaan dari APBD.....	14
2.2.3. Sumber Pendapatan Asli Desa.....	15
2.2.4. Sumber Pembiayaan Lainnya	16
2.3. Siklus Pembangunan Desa	16
2.3.1. Tahap Perencanaan	17
2.3.2. Implementasi.....	20
2.3.3. Pelaporan	22
2.4. Pengawasan Pembangunan Desa.....	23
2.5. Organisasi & Kelembagaan Pembangunan dan Pembinaan Desa.....	24
3 POTENSI MASALAH DAN REKOMENDASI DALAM PENGELOLAAN DANA DI DESA	26
3.1. Potensi Masalah dalam Regulasi dan Kelembagaan.....	26
3.2. Potensi Masalah dalam Tata Laksana	39
3.3. Potensi Masalah dalam Pengawasan.....	45
3.4. Potensi Masalah dalam Sumber Daya Manusia	49
4 KESIMPULAN	50
5 DAFTAR PUSTAKA	54
LAMPIRAN	a

1 PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang

Dengan disahkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa pada tanggal 15 Januari 2014, pengaturan tentang desa mengalami perubahan secara signifikan. Dari sisi regulasi, desa (atau dengan nama lain telah diatur khusus/tersendiri) tidak lagi menjadi bagian dari UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Desa-desanya di Indonesia akan mengalami reposisi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan pembangunan dan tata kelola pemerintahannya. Pada hakikatnya UU Desa memiliki visi dan rekayasa yang memberikan kewenangan luas kepada desa di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa.

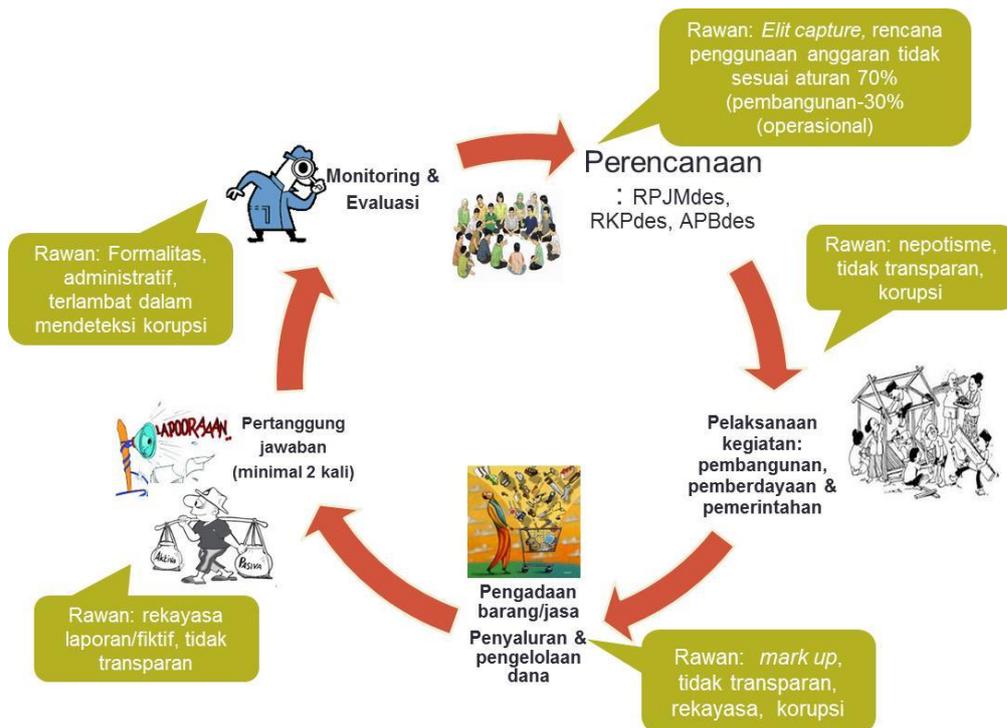
UU Desa juga memberi jaminan yang lebih pasti bahwa setiap desa akan menerima dana dari pemerintah melalui anggaran negara dan daerah yang jumlahnya berlipat, jauh di atas jumlah yang selama ini tersedia dalam anggaran desa. Kebijakan ini memiliki konsekuensi terhadap proses pengelolannya yang seharusnya dilaksanakan secara profesional, efektif dan efisien, serta akuntabel yang didasarkan pada prinsip-prinsip manajemen publik yang baik agar terhindarkan dari resiko terjadinya penyimpangan, penyelewengan dan korupsi.

Pemerintah dan DPR memiliki komitmen yang kuat terkait kebijakan ini, yang dibuktikan dengan telah disetujuinya anggaran dana desa sejumlah Rp20,7 triliun dalam APBNP 2015 yang akan disalurkan ke 74.093 desa¹ di seluruh Indonesia. Pemerintah menargetkan agar anggaran tersebut dapat segera tersalurkan ke seluruh desa. Selain menerima dana langsung dari Pusat, sumber pembiayaan keuangan desa yang besar juga berasal dari transfer dana pusat melalui APBD yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD). Berdasarkan PP No. 43 tahun 2014, formulasi perhitungan alokasi dana desa adalah minimal 10% dari dana transfer pusat ke daerah dikurangi Dana Alokasi Khusus (DAK). Dengan menggunakan formulasi tersebut, jika menggunakan data dalam Perpres No. 162 tahun 2014 tentang besaran jumlah transfer dana dari pusat ke daerah, maka terdapat potensi antara Rp30-40 triliun dana yang mengalir ke desa dengan menggunakan mekanisme ADD.

Dari mekanisme Dana Desa (DD) dan ADD, dana sebesar kurang lebih Rp50-60 triliun akan mengalir ke 74.093 desa. Mengacu pada banyaknya kasus korupsi yang terjadi dalam proses pendistribusian anggaran pusat ke daerah (misal: kasus korupsi dalam Bansos, dana BOS dan DAK Pendidikan) tentunya perlu disiapkan mekanisme dan peraturan yang jelas untuk mencegah hal tersebut terjadi. Saat ini kelengkapan regulasi dalam pengelolaan dana desa ditengarai masih minim. Selain UU No. 6 tahun

¹ Jumlah desa mengacu pada Permendagri No. 39 tahun 2015 tentang Kode dan Data Wilayah Administrasi Pemerintahan

2014 tentang Desa, regulasi yang ada adalah PP No. 43 tahun 2014 tentang pelaksanaan UU Desa dan PP No. 60 tahun 2014 yang kemudian diubah dalam PP No. 22 tahun 2015 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Sementara itu masih banyak peraturan menteri hingga akhir Desember 2014 yang belum diterbitkan. Mengingat masih maraknya korupsi di daerah, dengan variatifnya karakteristik desa, kompetensi aparat dan regulasi yang relatif baru diduga terdapat cukup banyak potensi korupsi dalam tiap tahapan penyaluran dana desa, mulai dari proses perencanaan hingga tahap monitoring dan evaluasi seperti yang terlihat dalam gambar berikut:



Sumber: Sudibyo, Linda, A., 2014

Gambar 1. Analisis potensi korupsi dalam tahapan penyaluran dana desa

Atas besarnya potensi korupsi dalam penyaluran dana ke desa tersebut, diperlukan kajian untuk memetakan potensi risiko dalam pengelolaan keuangan desa untuk kemudian dirumuskan solusi yang mampu meminimalkan risiko-risiko yang ada. Sehingga, tujuan awal dari dirumuskan kebijakan dana desa untuk memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional dapat terwujud.

1.2. Ruang Lingkup dan Metodologi Kajian

1.2.1. Ruang Lingkup

Objek dari kajian ini adalah pemerintahan desa dengan fokus pada pengelolaan anggaran khusus dana desa dan alokasi dana desa sebagai implementasi dari diterapkannya UU No. 6 tahun 2014 tentang

Desa. Beberapa instansi pusat yang terkait dengan implementasi UU No. 6 tahun 2014 juga menjadi bagian dari fokus kajian ini diantaranya:

1. Dirjen Bina Masyarakat Desa, Kementerian Dalam Negeri;
2. Kementerian Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal;
3. Direktorat Dana Perimbangan, Ditjen Perimbangan Keuangan Daerah, Kementerian Keuangan.

Pemenuhan data primer untuk pengelolaan anggaran di desa didapatkan dari observasi lapangan di daerah sampel. Penetapan daerah sampel dilakukan dengan mempertimbangkan sebaran geografis, kriteria alokasi jumlah dana desa yang didapatkan, dana transfer pusat yang diperoleh dan tentunya ketersediaan waktu dan biaya pelaksanaan kajian ini.

Dalam kajian ini observasi dilakukan di 5 (lima) daerah dengan karakteristik sebagai berikut:

No	Nama Daerah	Keterangan
1	Kabupaten Bogor, Provinsi Jawa Barat	Kabupaten Bogor mewakili Pulau Jawa dekat dengan Ibukota dengan jumlah penduduk yang besar dan memperoleh porsi anggaran dana desa yang relatif besar yakni Rp130,2 miliar
2	Kabupaten Klaten, Provinsi Jawa Tengah	Kabupaten Klaten mewakili Pulau Jawa, dengan jumlah penduduk yang besar dan memperoleh porsi anggaran dana desa yang relatif besar yakni Rp108,6 miliar
3	Kabupaten Kampar, Provinsi Riau	Kabupaten Kampar mewakili barat Indonesia dan pulau Sumatera, memiliki dana transfer dari pusat yang cukup besar termasuk memperoleh porsi anggaran dana desa yang relatif besar di Sumatera yakni Rp67,2 miliar
4	Kabupaten Gowa, Provinsi Sulawesi Selatan	Kabupaten Gowa mewakili Timur Indonesia, meski tidak memperoleh alokasi dana desa yang besar namun cukup taat mengalokasikan anggaran untuk desa dari APBD sesuai amanah PP No. 72 tahun 2005
5	Kabupaten Magelang, Provinsi Jawa Tengah	Mewakili Kabupaten yang telah mencairkan dana desanya (13 April 2015) dan jumlah dana desa relatif besar yakni Rp101,1 miliar

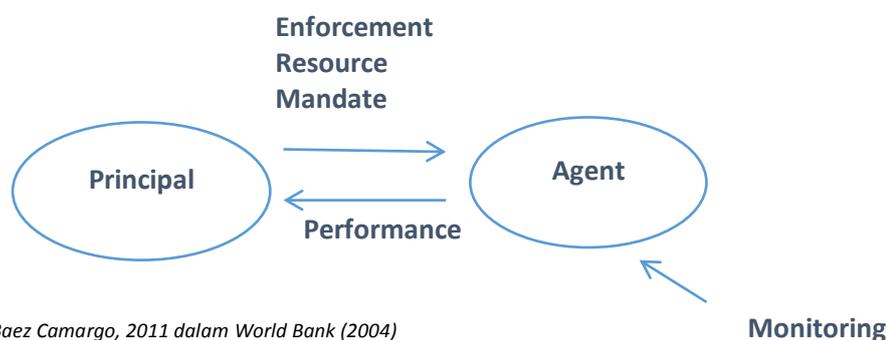
1.2.2. Metodologi Kajian

Metodologi kajian yang dilakukan adalah:

1. Analisis terhadap kecukupan regulasi terkait pengelolaan dana di desa dan kewenangan desa.
2. Observasi lapangan di daerah sampel dengan mendatangi pemerintah kabupaten dan pemerintahan desa untuk mengamati secara langsung pengelolaan anggaran di desa. Dalam

pelaksanaan observasi lapangan juga dilakukan wawancara mendalam dan diskusi dengan berbagai narasumber terkait diantaranya Bappeda tingkat kabupaten, Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD), Dinas Pendapatan, Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPPKAD), aparat di tingkat kecamatan dan desa.

3. Pelaporan. Dalam penulisan laporan, kerangka analisis yang digunakan dalam mendeteksi potensi korupsi di kajian ini secara garis besar menggunakan pendekatan *principal-agent* dalam membangun akuntabilitas termasuk menganalisis komponen-komponen yang terkait seperti kejelasan mandat, kecukupan sumber daya, penegakan aturan, pengukuran kinerja dan adanya pengawasan yang berkaitan seseperti yang tergambar dalam Gambar 2.



Sumber: Baez Camargo, 2011 dalam World Bank (2004)

Gambar 2. Komponen Akuntabilitas

4. Melakukan *Focus Group Discussion* dengan narasumber terkait untuk memperkaya analisis, riviui hasil kajian dan membantu dalam perumusan rekomendasi.

1.3. Jadwal dan Pelaksana Kegiatan Kajian

Kajian dilakukan selama kurang lebih 4 (empat) bulan dimulai dengan menyusun Kerangka Acuan Kegiatan (KAK) pada bulan Januari 2015 hingga pelaksanaan diseminasi yang dilakukan di bulan Juni 2015, dengan jadwal sebagai berikut:

No	Kegiatan	Waktu Pelaksanaan
1	Pengumpulan data awal dan Penyusunan <i>Term of Reference</i>	Januari 2015
2	Analisis regulasi dan data sekunder	Februari 2015
3	<i>Kick of meeting</i> dimulainya kegiatan kajian antara Direktorat Litbang KPK dengan Jaringan Direktorat Jendral Bina Masyarakat Desa, Kementerian Dalam Negeri	27 Januari 2015
4	Observasi 1: Diskusi di Lingkungan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian dalam Negeri	28 Januari 2015

5	Observasi 2: <ol style="list-style-type: none">1. Diskusi dengan Direktorat Dana Perimbangan, Ditjen Perimbangan Keuangan Daerah, Kementerian Keuangan2. Diskusi dengan Kementerian Desa, Transmigrasi dan Daerah Tertinggal	<ol style="list-style-type: none">1. 2 Februari 20152. 19 Maret 2015
6	Observasi Lapang di Pemerintah Daerah: <ol style="list-style-type: none">1. Kabupaten Bogor, Jawa Barat2. Kabupaten Klaten, Jawa Tengah3. Kabupaten Kampar, Riau4. Kabupaten Gowa, Sulawesi Selatan5. Kabupaten Magelang, Jawa Tengah	<p>16-18 Maret 2015</p> <p>16-18 Maret 2015</p> <p>23-25 Maret 2015</p> <p>26-28 Maret 2015</p> <p>12-13 Mei 2015</p>
7	Penulisan Laporan Hasil Kajian Sementara	April 2015
8	<i>Focus Group Discussion</i> dengan Pakar	30 April 2015
9	Penulisan Laporan Hasil Kajian	s/d 20 Mei 2015
10	Presentasi di Internal KPK	Mei 2015
11	Presentasi laporan kepada <i>stakeholder</i> terkait	12 Juni 2015

2 GAMBARAN UMUM PENGELOLAAN KEUANGAN DESA

2.1. Pembangunan Desa dalam Perspektif Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Kelahiran UU Desa dilatarbelakangi pertimbangan bahwa pengaturan tentang desa yang selama ini berlaku sudah tidak sesuai lagi dengan perkembangan kedudukan masyarakat, demokratisasi serta upaya pemerintah dalam mendorong kemajuan dan pemerataan pembangunan. Selain itu, UU Desa sekaligus merupakan penegasan bahwa desa memiliki hak asal usul dan hak tradisional dalam mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat.

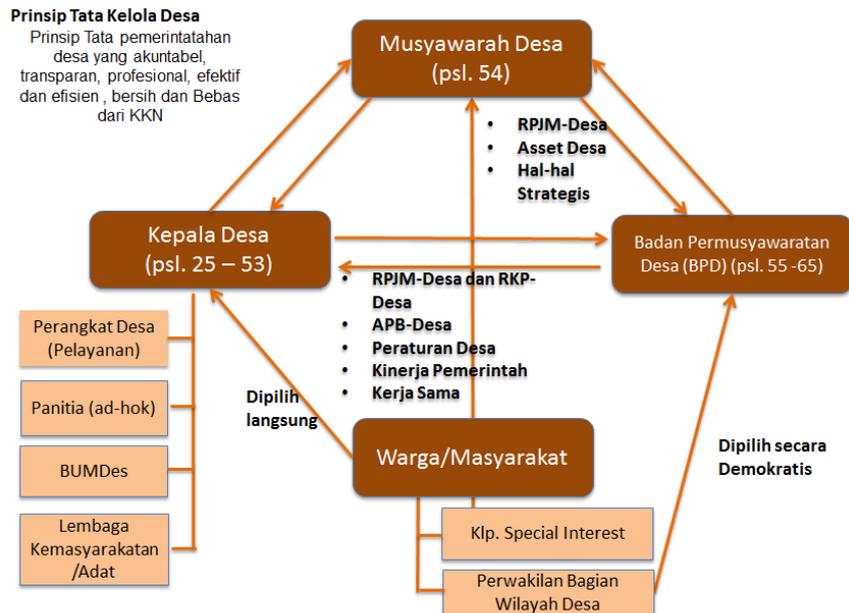
UU Desa membawa misi utama bahwa negara wajib melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menciptakan landasan yang kuat dalam melaksanakan pemerintahan. Dengan demikian pembangunan desa diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan kualitas hidup manusia Indonesia. Pembangunan desa akan berdampak positif bagi upaya penanggulangan kemiskinan melalui penyediaan pemenuhan kebutuhan dasar masyarakat, pembangunan sarana dan prasarana, pengembangan potensi ekonomi lokal dan pemanfaatan sumberdaya alam dan lingkungan secara berkelanjutan². Berdasarkan azas rekognisi dan subsidiaritas, UU Desa membawa perubahan pokok antara lain:

- a. Desa memiliki identitas yang mandiri sebagai *self-governing community* dalam tata pemerintahan di Indonesia dimana pemerintahan desa dipilih secara demokratis dan akuntabel oleh masyarakat.
- b. Desa menyelenggarakan pembangunannya secara partisipatif dimana desa menyusun perencanaan, prioritas belanja dan melaksanakan anggaran secara mandiri termasuk mengelola anggaran yang didapatkan secara langsung serta mendaftarkan dan mengelola aset untuk kesejahteraan masyarakat termasuk mendirikan BUMDesa.
- c. Desa memiliki wewenang untuk bekerjasama dengan desa lain untuk peningkatan pelayanan dan kegiatan ekonomi.

UU Desa secara khusus meletakkan dasar bagi perubahan tata kelola desa yang dibangun di atas prinsip keseimbangan antara lembaga (*check and balance*), demokrasi perwakilan dan permusyawaratan serta proses pengambilan keputusan secara partisipatif melalui musyawarah desa sebagai forum pengambil keputusan tertinggi dalam perencanaan, pelaksanaan, pengawasan dan pertanggungjawaban pembangunan desa. Dengan melibatkan partisipasi berbagai kelompok kepentingan di masyarakat, Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menyelenggarakan musyawarah desa sebagai forum pengambil keputusan tertinggi untuk menetapkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah

² Pasal 87 Undang-Undang Desa

(RPJM) Desa dan Rencana Tahunan Desa, pengelolaan aset dan BUMDesa serta keputusan-keputusan strategis lainnya seperti yang terlihat dalam Gambar 3 berikut:



Sumber: Suhirman, 2014

Gambar 3. Desain Tata Kelola Desa

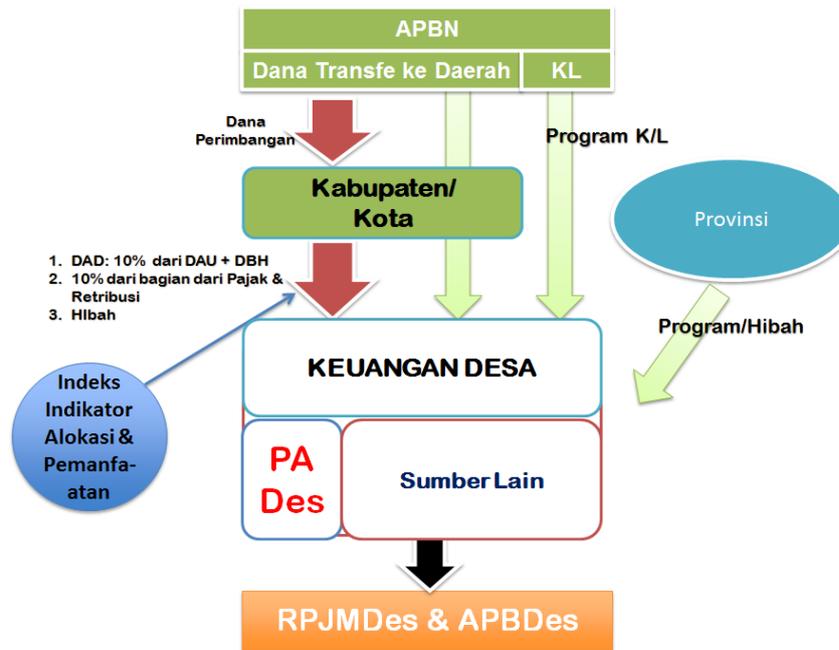
2.2. Pembiayaan Pembangunan Desa

Pembiayaan pembangunan desa berasal dari keuangan desa yang diperoleh dari beberapa sumber yaitu: pendapatan asli desa, alokasi APBN, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bantuan keuangan dari APBD provinsi dan kabupaten/kota, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dan pendapatan desa lain yang sah³.

Pengelolaan keuangan desa pada dasarnya mengikuti pola pengelolaan keuangan daerah dimana Kepala Desa merupakan pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Pendapatan, belanja dan pembiayaan desa harus ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa yang ditetapkan dalam peraturan desa oleh Kepala Desa bersama Badan Permasyarakatan Desa (BPD). Pertanggungjawaban terhadap penggunaan dan pengelolaan keuangan desa ini merupakan tanggungjawab Kepala Desa untuk disampaikan kepada:

- Bupati/Walikota pada setiap akhir tahun anggaran yang disampaikan melalui camat,
- Badan Permasyarakatan Desa pada setiap akhir tahun anggaran, dan
- Masyarakat dalam musyawarah desa.

³ Pasal 72 UU Desa



Sumber: Suhirman, 2013

Gambar 4. Skema Sumber-Sumber Pendapatan Desa

Berdasarkan UU Desa terdapat 4 (empat) sumber pembiayaan yang dikelola oleh kas desa yakni sumber pembiayaan dari Pusat, sumber pembiayaan dari Daerah baik Kabupaten maupun Provinsi; sumber pembiayaan yang berasal dari usaha desa dan sumber pembiayaan lainnya, dengan penjelasan sebagai berikut;

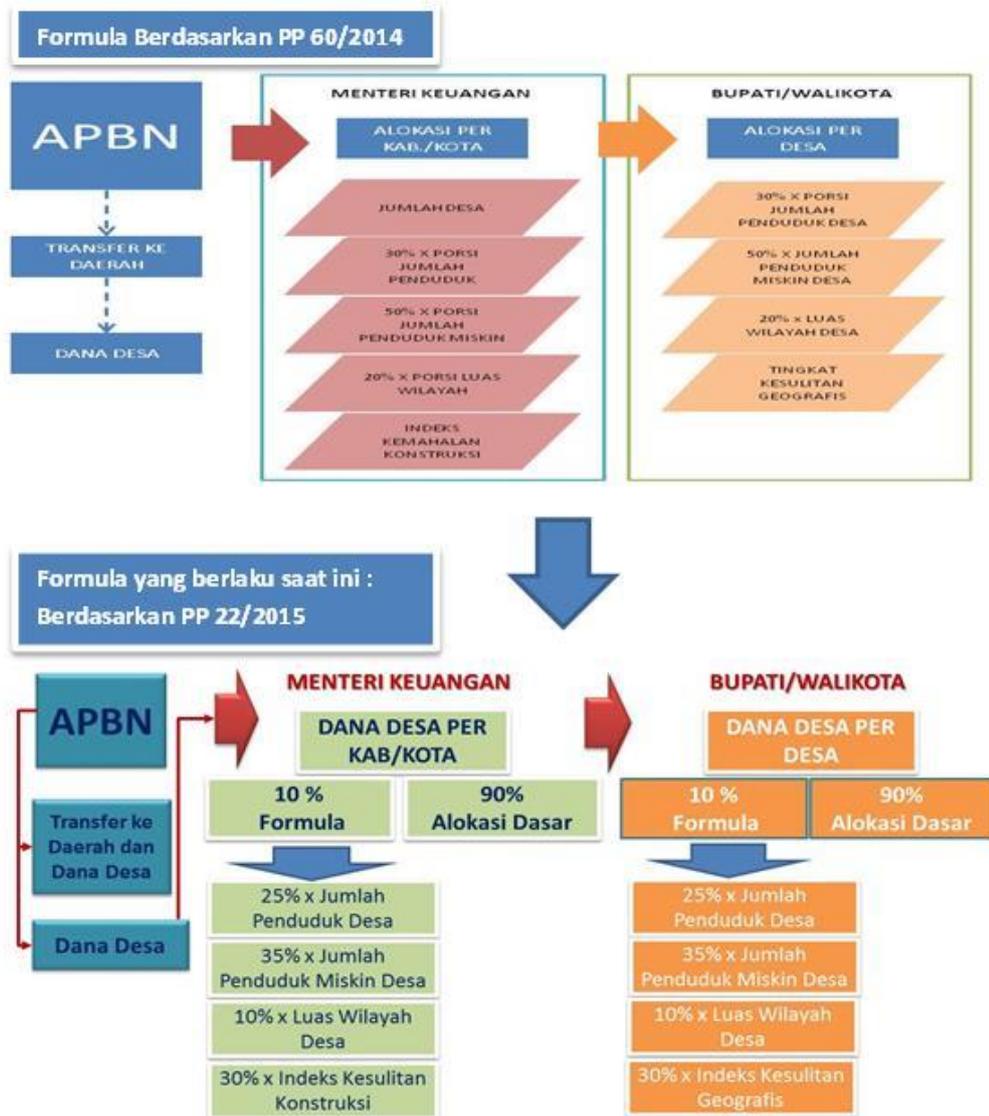
2.2.1. Sumber Pembiayaan dari Pusat

Anggaran yang bersumber dari APBN yang mengalir ke kas desa terbagi kedalam 2 (dua) mekanisme penyaluran, dana transfer ke daerah (*on top*) secara bertahap yang dikenal dengan Dana Desa dan mekanisme dana transfer melalui APBD kabupaten/kota yang dialokasikan 10% oleh pemerintah daerah untuk disalurkan ke kas desa secara bertahap yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD).

a. Dana Desa

Penetapan definisi, pengalokasian dan mekanisme transfer untuk dana desa ini diatur dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Berdasarkan PP No. 60 tahun 2014, dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. PP 60/2014 ini kemudian direvisi kembali melalui PP 22/2015. Substansi yang dirubah dalam PP 60/2014 ke PP 22/2015 adalah pada formula alokasi atau pembagian dana desa dari pusat ke kabupaten dan dari kabupaten ke desa.

Perubahan formula tersebut terlihat dalam gambar berikut:



Sumber: DJPK, 2015

Gambar 5. Formula Pembagian Dana Desa

Tidak hanya formulanya yang berubah, besaran pagu dana desa juga berubah dari Rp9,066 triliun menjadi Rp20,766 triliun dalam APBNP 2015.

Berdasarkan APBN 2015, besaran anggaran dana desa bersumber dari realokasi:

1. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan dari Kementerian Dalam Negeri.
2. Program Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Perdesaan dan Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PIIP) dari Kementerian Pekerjaan Umum.

Proses pengalokasian dana desa terbagi kedalam 2 (dua) tahap, yakni:

Tahap 1. Pengalokasian dari APBN ke APBD Kab/Kota oleh Menteri Keuangan melalui Dirjen Perimbangan Keuangan (DJPK)

- Berdasarkan pagu yang ditetapkan dalam APBN, DJPK melakukan penghitungan Dana Desa sesuai formula yang diatur dalam PP untuk setiap Kabupaten/Kota.
- Rincian Dana Desa setiap Kabupaten/Kota kemudian ditetapkan dengan peraturan perundang-undangan (Perpres Rincian APBN) dan disampaikan kepada Bupati/Walikota;

Tahap 2. Pengalokasian dari APBD ke APBDesa (oleh Bupati/Walikota)

- Berdasarkan rincian Dana Desa setiap Kabupaten/Kota, Bupati/Walikota menetapkan besaran Dana Desa setiap Desa berdasarkan formula yang diatur dalam ketentuan yang berlaku;
- Tata cara penghitungan dan penetapan besaran Dana Desa setiap Desa ditetapkan melalui peraturan Bupati/Walikota.

Seperti halnya pengalokasiannya, mekanisme penyaluran dana desa juga terbagi menjadi 2 (dua) tahap yakni; Tahap mekanisme transfer APBN dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) dan tahap mekanisme transfer APBD dari RKUD ke kas desa, seperti yang terlihat dalam Gambar 6, berikut:



Sumber: DJPK, 2015

Gambar 6. Mekanisme Transfer Dana Desa

Dalam proses pencairan dana desa, terdapat beberapa syarat yang harus dipenuhi oleh Pemerintah Daerah untuk dicairkannya dana desa ke RKUD dan syarat yang harus dipenuhi pemerintah desa agar dana desa dapat dicairkan ke rekening desa.

Persyaratan yang harus dipenuhi pemerintah daerah agar Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) dapat menerbitkan Surat Perintah Membayar (SPM) ke Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) adalah bahwa DJPK telah menerima dokumen:

- Peraturan Bupati/Walikota mengenai tata cara pembagian dan penetapan besaran Dana Desa;
- Peraturan Daerah mengenai APBD tahun berjalan; dan
- Laporan realisasi tahun anggaran sebelumnya, untuk pencairan tahun ke-2.

Pencairan dana desa dari RKUN ke RKUD ini dilakukan dalam 3 (tiga) tahap yakni; 40% untuk pencairan tahap I yang rencananya dicairkan pada setiap bulan April, 40% tahap II di bulan Agustus dan 20% di bulan Oktober.

Tabel 1. Periode Penyaluran Dana Desa

Uraian	Periode Penyaluran Dana Desa			Keterangan tentang Syarat Pencairan
	Tahap I (April)	Tahap II (Agustus)	Tahap III (Oktober)	
Proporsi	40%	40%	20%	Dasar: PMK Alokasi dana desa
Pusat	Minggu II	Minggu II	Minggu II	Penyampaian Perkada tentang Alokasi dana desa dan Laporan Realisasi
Kab/Kota	14 hari kerja setelah diterima di Kas Daerah	14 hari kerja setelah diterima di Kas Daerah	14 hari kerja setelah diterima di Kas Daerah	Mekanisme Transfer APBN ke daerah

Setelah Dana Desa masuk ke RKUD, Pemerintah Kabupaten/Kota wajib mencairkan dana desa ke rekening desa paling lambat 14 hari setelah dana diterima. Untuk mencairkan dana desa ke rekening desa, desa wajib menyampaikan Peraturan Desa mengenai APBDesa dan laporan realisasi dana desa ke pemerintah Kabupaten/Kota. Sepertihalnya dengan pencairan RKUN ke RKUD, Pencairan dana desa ke rekening desa juga terbagi tiga tahap dengan proporsi yang sama yakni 40% untuk tahap I, 40% untuk tahap II dan 20 % untuk tahap III.

b. Alokasi Dana Desa (ADD)

Proses pendanaan keuangan desa melalui mekanisme transfer dari RKUD sebenarnya sudah dilakukan sejak lama. Berdasarkan PP No. 72 tahun 2005 tentang Desa, pemerintah daerah memiliki kewajiban untuk mengalokasikan dana transfer dari Pusat untuk diteruskan ke rekening desa yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD). Definisi ADD dalam PP No. 72 tahun 2005 adalah dana yang dialokasikan oleh Pemerintah Kabupaten/Kota untuk desa, yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% dibagikan secara

proporsional ke setiap desa. Perhitungan besaran anggaran ADD yang harus dialokasikan daerah untuk diteruskan ke rekening desa, juga diatur dalam PP No. 72 tahun 2005 dengan formula sebagai berikut:

$$\text{ADD} = 10\% \times (\text{Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Sumber Daya Alam} + \text{Dana Alokasi Umum (DAU)} - \text{Belanja Pegawai})$$

Pengaturan mengenai ADD dalam PP No. 72 tahun 2005 ini kemudian diatur lebih detil dalam Permendagri No. 37 tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam Permendagri No. 37 tahun 2007 dijelaskan mengenai tujuan ADD, tata cara penghitungan besaran anggaran per Desa, mekanisme penyaluran, penggunaan dana sampai dengan pertanggungjawabannya. Secara garis besar terdapat beberapa hal penting dalam pelaksanaan ADD berdasarkan Permendagri No. 37 tahun 2007, yaitu:

1. ADD bertujuan untuk peningkatan aspek pembangunan baik prasarana fisik maupun non fisik dalam rangka mendorong tingkat partisipasi masyarakat untuk pemberdayaan dan perbaikan taraf hidupnya.
2. Azas dan prinsip pengelolaan ADD yaitu transparan, akuntabel, dan partisipatif. Artinya ADD harus dikelola dengan mengedepankan keterbukaan, dilaksanakan secara bertanggungjawab, dan juga harus melibatkan peran serta aktif segenap masyarakat setempat.
3. ADD merupakan bagian yang integral (satu kesatuan/tidak terpisahkan) dari APBDesa mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pertanggungjawaban, dan pelaporannya.
4. Penggunaan ADD ditetapkan sebesar 30% untuk belanja aparatur dan operasional Desa dan sebesar 70% untuk belanja pemberdayaan masyarakat.
5. Diperlukan pelaporan atas setiap kegiatan yang dibiayai dari anggaran ADD secara berkala (bulanan) dan laporan hasil akhir penggunaan ADD. Laporan ini terpisah dari pertanggungjawaban APBDesa, hal ini sebagai bentuk pengendalian dan monitoring serta bahan evaluasi bagi Pemda.
6. Untuk pembinaan dan pengawasan pengelolaan ADD dibentuk Tim Fasilitasi Kabupaten/Kota dan Tim Pendamping Kecamatan dengan kewajiban sesuai tingkatan dan wewenangnya. Pembiayaan untuk Tim dimaksud dianggarkan dalam APBD dan diluar untuk anggaran ADD.

Dengan ditetapkannya UU Desa, prinsip pelaksanaan ADD semakin diperkuat. Melalui PP No. 43 tahun 2014 tentang dana desa, diatur mekanisme pelaksanaan ADD dan juga pengalokasiannya. Secara umum tidak ada perubahan mendasar dalam tata kelola pelaksanaan ADD dengan dikeluarkannya PP No. 43 tahun 2014 ini, kecuali untuk penetapan formula, terdapat perubahan yang signifikan terutama dalam penetapan besaran anggaran yang dialokasikan APBD untuk dialokasikan ke rekening desa. Jika dulu pengurangnya adalah belanja pegawai, dengan diberlakukannya PP No. 43 tahun 2014 ini pengurangnya adalah Dana Alokasi Khusus (DAK). Pada mayoritas pemerintah daerah, proporsi belanja pegawai dalam

APBD merupakan proporsi yang dominan, sehingga tentunya, akan memberatkan bagi Pemda jika mereka harus menyalurkan ADD ke desa sesuai dengan formula dalam PP No. 43 tahun 2014, berikut:

$$\text{ADD} = 10\% \times (\text{Dana Bagi Hasil (DBH) Pajak dan Sumber Daya Alam} + \text{Dana Alokasi Umum (DAU)} - \text{Dana Alokasi Khusus (DAK)})$$

Jika daerah mengikuti formula sesuai dalam PP No. 43 tahun 2014, Potensi ADD yang ditransfer ke daerah jumlahnya cukup besar. Berdasarkan Peraturan Presiden RI No. 162 tahun 2014 tentang rincian APBN TA 2015, alokasi dana transfer APBN ke daerah di 2015 adalah sebagai berikut:

Tabel 2. Estimasi ADD yang disalurkan ke Desa 2015

Rincian Transfer Pusat ke Daerah	Rp
Dana Alokasi Umum Kota/Kab	317.599.063.675.000
DBH Panas Bumi	466.942.567.000
DBH Perikanan	200.000.001.000
DBH Kehutanan	1.937.818.262.000
DBH Pertambangan Umum	19.679.796.000.000
DBH Minyak dan Gas Bumi	42.848.892.800.000
DBH Cukai Hasil Tembakau	2.411.143.800.000
DBH Pajak Penghasilan Kab/Kota	7.320.654.727.000
DBH PBB	25.016.115.474.000
Total DAU dan DBH	417.480.427.306.000
DAK	33.000.000.000.000
DAK Tambahan	2.820.675.000.000
Total DAK	35.820.675.000.000
Perkiraan ADD : 10% (Total DAU dan DBH-Total DAK)	38.165.975.230.600

Sumber: Diolah dari Perpres 162/2014

Berdasarkan Tabel 2, setidaknya potensi APBN yang disalurkan oleh Pemda melalui mekanisme ADD di 2015 adalah sebesar **Rp38,17 triliun**.

Sayangnya tidak semua daerah mengimplementasikan formula perhitungan penetapan ADD sesuai dengan PP yang berlaku. Pemerintah daerah Kab. Kampar misalnya, pada tahun 2014 menetapkan ADD sebesar Rp48,8 miliar. Jika menggunakan formula sesuai amanah PP No. 72 tahun 2005, Pemkab Kampar seharusnya mengalokasikan anggaran untuk ADD sebesar Rp78,8 miliar. Jika dilakukan perhitungan menggunakan besaran APBD 2014, namun dengan menggunakan formula perhitungan ADD sesuai PP No. 43 tahun 2014, maka terjadi peningkatan besaran ADD yang cukup signifikan bagi Kab. Kampar menjadi senilai Rp179,47 miliar atau meningkat 2,5 kali lipat dari perhitungan yang mengacu pada formula dalam PP No. 72 tahun 2005.

Jika perhitungan ADD menggunakan formula yang lebih “meringankan” daerah, dan tanpa ada dana desa saja Pemerintah Daerah sudah enggan untuk mengalokasikan dananya ke desa, tentunya risiko keengganan ini akan menjadi semakin tinggi dengan adanya perubahan formula dan “insentif” dana desa yang dibagikan oleh Pemerintah Pusat.

2.2.2. Sumber Pembiayaan dari APBD

Selain menerima alokasi anggaran dari APBN, desa juga menerima sejumlah dana yang berasal dari APBD kabupaten dan bantuan dana dari APBD provinsi. Sumber pendapatan dari APBD yang cukup signifikan dan besarnya diatur bervariasi untuk tiap desa adalah penerimaan dari komponen pajak dan retribusi daerah. Dalam pasal 68 PP No. 72 tahun 2005 tentang desa disebutkan bahwa “bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa.” Artinya pengalokasian retribusi dan bagi hasil pajak daerah untuk desa telah dirasakan desa sejak diberlakukannya PP No. 72 tahun 2005, yang kemudian terus dilanjutkan diatur dalam PP No. 43 tahun 2014.

Berdasarkan amanah PP No. 72 tahun 2005 dan PP No. 43 tahun 2014 tentang desa, diatur bahwa pengalokasian retribusi dan bagi hasil pajak berbeda tiap desa. Desa yang berkontribusi menyumbangkan pajak lebih besar, berhak menerima alokasi retribusi yang lebih tinggi dibandingkan desa dengan kontribusi lebih kecil.

Namun, tidak semua daerah menetapkan kebijakan sesuai dengan perintah PP 72/2005 ini. Alokasi dana retribusi bagi desa-desa di Kab. Kampar misalnya dibagikan sama rata ke semua desa. Setiap desa di Kampar memperoleh anggaran sebesar Rp15 juta, Rp10 juta berasal dari pajak daerah dan Rp5 juta berasal dari retribusi. Sementara di Kab. Bogor, pembagian dana retribusi dan pajak dibedakan atas dasar kontribusi desa tersebut dalam menyetor pajak daerah. Semakin besar kontribusi desa, semakin besar alokasi dana yang diterima desa dari Pemda. Di Kab. Bogor, Desa Ciangsana Kec. Gunung Putri menerima Rp1,01 miliar, sementara Desa Gunung Sari Kecamatan Citeureup hanya memperoleh Rp173 juta dari APBD yang bersumber dari pajak daerah.

Selain dana dari pajak dan retribusi, sejumlah daerah memiliki mekanisme lain dalam penyaluran APBDnya ke APBDesa. Di Kab. Klaten, Pemda mengalokasikan APBDnya melalui mekanisme dana aspirasi. Meski dicatatkan dalam APBDesa, namun dana aspirasi ini tidak dikelola oleh aparat desa melainkan dikelola oleh RT/RW. Aparat RT/RW dapat mengajukan proposal melalui anggota dewan untuk dimintakan anggarannya ke APBD Kab. Klaten. Jumlah dana aspirasi ini bahkan lebih besar dari dana ADD yang diperoleh desa. Jika jumlah ADD yang diterima oleh desa di Klaten berkisar antara Rp33 juta s.d. Rp69 juta/tahun maka jumlah dana aspirasi yang bisa diterima desa rata-rata Rp200 juta. Namun dana aspirasi ini hanya dinikmati oleh desa yang disetujui proposalnya. Bagi desa yang tidak

memiliki koneksi dengan anggota DPRD, meski membutuhkan dana, tidak memiliki akses untuk mendapatkan dana aspirasi.

Di Kab. Kampar untuk pembangunan infrastrukturnya, desa mengandalkan proposal yang dikirimkan ke kabupaten untuk mendapatkan Dana Pembangunan Infrastruktur Desa (DPID) dengan besaran Rp150 juta s.d. Rp200 juta. Tentunya tidak semua desa memperoleh DPID, hanya desa yang mengajukan proposal yang berpeluang menerima dana tersebut.

Selain menerima anggaran dari kabupaten, Provinsi juga mengalokasikan APBDnya untuk pembangunan desa yang ditransfer langsung ke rekening desa. Besaran dana dari provinsi ini tergantung kemampuan dan strategi pembangunan provinsi masing-masing. Provinsi Jawa Barat misalnya mengalokasikan dana untuk pembangunan infrastruktur ke setiap desa sebesar Rp100 juta dan bantuan operasional kinerja sebesar Rp15 juta. Sementara bantuan keuangan dari Provinsi Riau, untuk setiap desa hanya sebesar Rp6 juta.

2.2.3. Sumber Pendapatan Asli Desa

Dalam UU No. 6 tahun 2014 tentang desa disebutkan bahwa sumber pembiayaan pembangunan dapat diperoleh desa melalui pendapatan asli desa (PADesa). PADesa ini berasal dari hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa. Berbagai jenis pengelolaan pembangunan dan aset yang dimiliki desa berpotensi menghasilkan berbagai jenis pendapatan desa. Berdasarkan hasil *field review*, beberapa jenis pendapat asli daerah yang umumnya diperoleh desa antara lain adalah:

- a. Hasil usaha desa: Hasil dari tanah kas desa, hasil dari pasar desa, hasil dari pemandian umum dan objek wisata yang diurus oleh desa, hasil dari sewa kekayaan/aset desa, hasil dari pungutan desa: jalan desa, irigasi desa, pemakaman umum yang diurus desa.
- b. Hasil pengelolaan kekayaan desa yang dipisahkan: Bagian laba atas penyertaan modal pada Perusahaan milik desa (BUMDesa, Koperasi Desa, Pasar Desa), pada perusahaan milik daerah/BUMD, pada perusahaan milik negara/BUMN dan pada perusahaan milik swasta atau usaha milik masyarakat.
- c. Hasil swadaya dan partisipasi masyarakat.
- d. Hasil gotong royong.
- e. Lain-lain pendapatan asli desa yang sah, yang terdiri dari:
 - i. Pelayanan surat menyurat: Pengantar pembuatan KTP, pembuatan keterangan domisili, registrasi surat keterangan lahir, mati, datang dan pindah, surat pengantar keterangan pembuatan SKCK, pengantar pembuatan ijin keramaian, surat pengantar IMB, surat keterangan jemaah haji, pelayanan jual beli/potong hewan ternak, registrasi dan pelayanan jasa pertanahan.

- ii. Pungutan/iuran lainnya: Pungutan terhadap perusahaan/toko/warung (pengolahan kayu, penggilingan padi, warung besar dan warung kecil, angkutan kendaraan).

Kewenangan desa untuk mengusahakan pendapatannya secara swakelola tersebut diatur lebih lanjut dalam Permendes No. 1 tahun 2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa. Dalam Pasal 22, berdasarkan Permendes No. 1 tahun 2015 disebutkan bahwa: (i) Desa dilarang melakukan pungutan atas jasa layanan administrasi yang diberikan kepada masyarakat Desa. (2) Jasa layanan administrasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) meliputi: a. surat pengantar; b. surat rekomendasi; dan c. surat keterangan.

Meskipun telah dikeluarkan aturan tersebut, namun hingga saat ini, rata-rata pemasukan desa dari pungutan yang paling signifikan justru berasal dari pungutan atas jasa layanan administrasi.

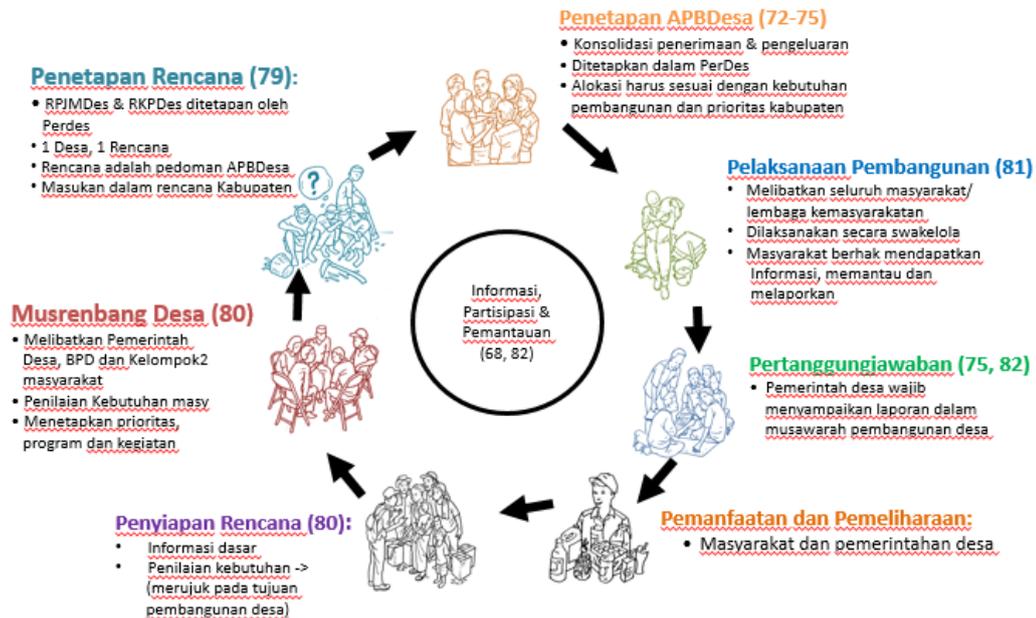
2.2.4. Sumber Pembiayaan Lainnya

Sumber pembiayaan lain yang dapat dinikmati desa berasal dari hibah atau bantuan dari pribadi, atau perusahaan yang umumnya melalui program *Corporate Social Responsibility* maupun program bantuan sosial atau hibah dari Kementerian/Lembaga. Pembiayaan melalui mekanisme hibah dari Kementerian/Lembaga umumnya dalam bentuk program. Berdasarkan hasil riviui di lapangan, bantuan dari Kementerian/Lembaga tidak dicatatkan dalam APBDesa, contoh: Desa Cigombong dan Desa Pabuaran Kab. Bogor menerima bantuan perbaikan rumah layak huni dari Kemenpera, namun tidak mencatatkannya ke dalam APBDesa. Aparat desa tidak merasa memiliki kewajiban mencatatkan bantuan tersebut, karena bantuan diterima "*in kind*" atau dalam bentuk barang.

2.3. Siklus Pembangunan Desa

Dalam pelaksanaan pembangunan desa harus menerapkan prinsip-prinsip transparansi serta pelibatan partisipasi masyarakat baik dalam perencanaan, pelaksanaan maupun dalam pengawasan dan pemantauan. Dalam kerangka UU Desa, siklus pembangunan desa mencakup 3 (tiga) tahap penting yaitu perencanaan, pelaksanaan dan pertanggungjawaban.

Siklus Pembangunan Lokal Skala Desa



Sumber: Suhirman, 2014

Gambar 6. Siklus Pembangunan Lokal Skala Desa berdasarkan UU Desa

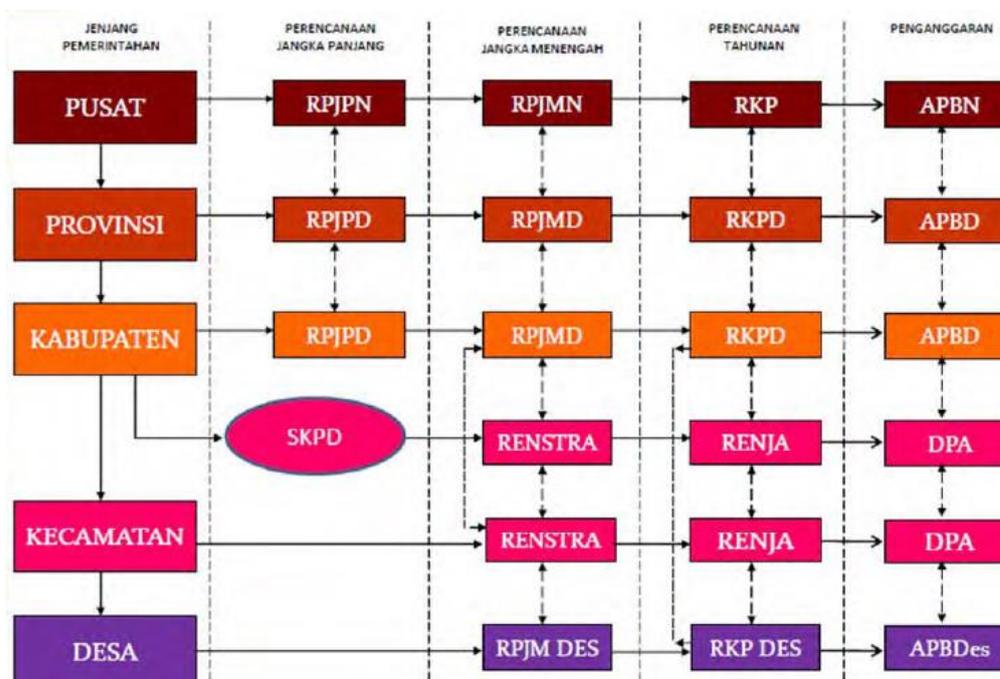
2.3.1. Tahap Perencanaan

Perencanaan pembangunan desa mengacu pada konsep Membangun Desa dan Desa Membangun. Konsep membangun desa dalam konteks perencanaan adalah bahwa dalam merencanakan pembangunan, desa perlu mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota. Hal tersebut diatur dalam UU Desa terutama pada pasal 79 dan pasal 80. Dalam pasal 79 UU Desa disebutkan bahwa:

1. Pemerintah Desa menyusun perencanaan Pembangunan Desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu pada perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.
2. Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disusun secara berjangka meliputi:
 - a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 6 (enam) tahun; dan
 - b. Rencana Pembangunan Tahunan Desa atau yang disebut Rencana Kerja Pemerintah Desa, merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa untuk jangka waktu 1 (satu) tahun.
3. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) ditetapkan dengan Peraturan Desa.
4. Peraturan Desa tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan satu-satunya dokumen perencanaan di Desa.

5. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa merupakan pedoman dalam penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa yang diatur dalam Peraturan Pemerintah.
6. Program Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah yang berskala lokal Desa dikoordinasikan dan/atau didelegasikan pelaksanaannya kepada Desa.
7. Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan salah satu sumber masukan dalam perencanaan pembangunan Kabupaten/Kota.

Berdasarkan isi dari pasal 79 tersebut, jelas diatur bahwa proses perencanaan pembangunan desa harus bersinergi dengan perencanaan pembangunan kabupaten/kota, yang berarti juga harus bersinergi dengan perencanaan pembangunan di tingkat nasional. Dalam konteks pasal 79, paradigma pembangunan desa dibangun dengan proses *top-down*, seperti yang terlihat dalam Gambar 7, berikut:



Sumber: Bappeda Kab.Cirebon, 2014

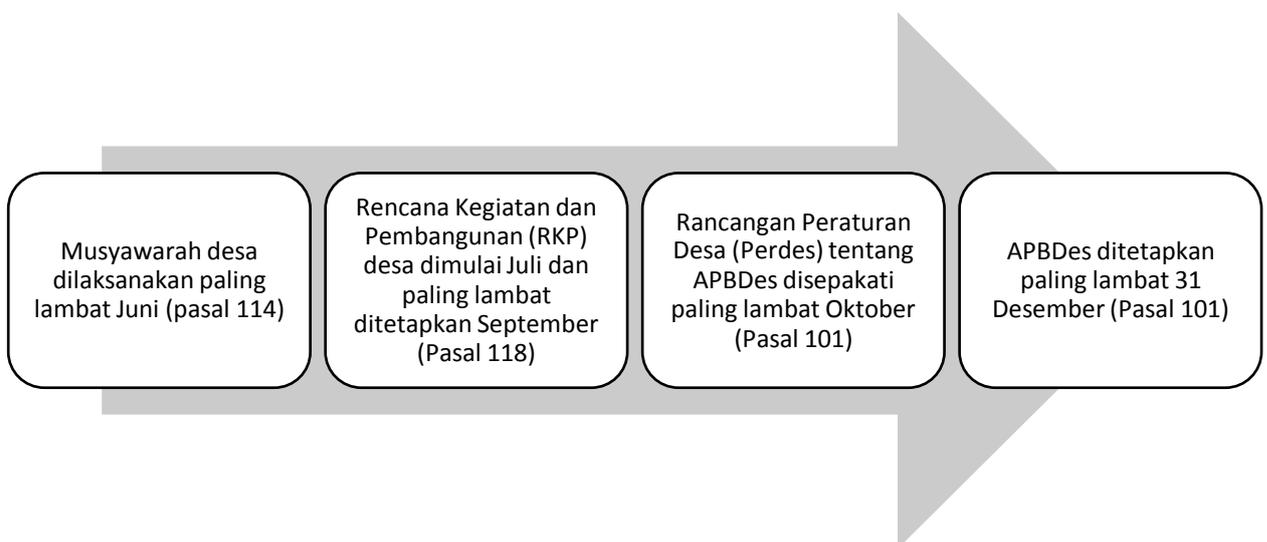
Gambar 7. Sinergi Perencanaan Pembangunan Desa

Pada UU Desa, untuk mengakomodir asas demokrasi, kemandirian, partisipasi, kesetaraan dan pemberdayaan, perencanaan pembangunan desa tidak semata-mata bersifat *top down*, namun juga mengusung konsep desa membangun. Konsep desa membangun ini mengedepankan musyawarah desa untuk mengakomodir kebutuhan riil masyarakat. Hal tersebut dijelaskan dalam pasal 80, UU Desa yang menyebutkan bahwa:

- 1) Perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 79 diselenggarakan dengan mengikutsertakan masyarakat desa.

- 2) Dalam menyusun perencanaan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1), Pemerintah Desa wajib menyelenggarakan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa.
- 3) Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa menetapkan prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, swadaya masyarakat desa, dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah kabupaten/kota.
- 4) Prioritas, program, kegiatan, dan kebutuhan Pembangunan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat Desa yang meliputi:
 - a. peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar;
 - b. pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;
 - c. pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif;
 - d. pengembangan dan pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; dan
 - e. peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat Desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa.

Mengenai tahapan-tahapan dalam penyusunan dan penetapan APBDesa diatur lebih lanjut dalam PP No. 43 tahun 2014 tentang peraturan pelaksanaan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, dengan siklus seperti yang terlihat dalam Gambar 8 berikut:



Gambar 8. Siklus Perencanaan Pembangunan Desa Berdasarkan UU No. 43 tahun 2015

Bagi daerah yang membina desanya dengan baik, tidak akan menjumpai kesulitan yang berarti untuk mengimplementasikan mekanisme perencanaan dalam UU Desa, karena secara umum perencanaan pembangunan dalam UU Desa ini serupa dengan yang telah diatur dalam Permendagri No. 66 tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa. Dalam Permendagri No. 66 tahun 2007, disebutkan

bahwa desa wajib menyusun RPJMDesa untuk kemudian dijabarkan ke dalam RKPDesa. Namun, pada observasi di lapangan terdapat beberapa desa yang belum menyusun RPJMDesa.

2.3.2. Implementasi

Berdasarkan Peraturan Pemerintah No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN dan Peraturan Pemerintah No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa telah diatur beberapa pokok penggunaan keuangan desa. Pada pasal 100 PP No. 43 tahun 2014 disebutkan bahwa Belanja Desa yang ditetapkan dalam APBDesa digunakan dengan ketentuan:

- a. paling sedikit 70% dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk mendanai penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan Desa, pembinaan kemasyarakatan Desa, dan pemberdayaan masyarakat Desa; dan
- b. paling banyak 30% dari jumlah anggaran belanja Desa digunakan untuk:
 1. penghasilan tetap dan tunjangan kepala Desa dan perangkat Desa;
 2. operasional Pemerintah Desa;
 3. tunjangan dan operasional Badan Permusyawaratan Desa;
 4. insentif rukun tetangga dan rukun warga.

Dari pasal tersebut terlihat bahwa keuangan desa hanya dibatasi untuk melaksanakan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan membayar penghasilan maupun tunjangan insentif bagi perangkat desa, Badan Permusyawaratan Desa dan rukun tetangga/rukun warga.

Dalam merealisasikan APBDesa, Kepala Desa bertindak sebagai koordinator kegiatan yang dilaksanakan oleh perangkat desa dan/atau unsur masyarakat desa. Pelaksanaan kegiatan harus mengutamakan pemanfaatan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di desa serta mendayagunakan swadaya dan gotong royong masyarakat. Semua ketentuan tersebut tercantum dalam pasal 121 PP No. 43 tahun 2014.

Selain itu, APBDesa juga dapat digunakan untuk pembangunan antar desa atau biasa disebut pembangunan kawasan perdesaan. Pembangunan kawasan perdesaan merupakan perpaduan pembangunan antar desa yang dilaksanakan dalam upaya mempercepat dan meningkatkan kualitas pelayanan, pembangunan, dan pemberdayaan masyarakat desa melalui pendekatan pembangunan partisipatif. Inisiatif untuk melakukan pembangunan kawasan perdesaan dapat dilakukan secara *bottom-up* dengan pengusulan Kepala Desa kepada Bupati/Walikota dan dapat juga secara *top-down* sebagai program Gubernur atau Bupati/Walikota.

Hal lain yang dapat didanai oleh APBDesa adalah kegiatan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat desa bertujuan memampukan desa dalam melakukan aksi bersama sebagai suatu kesatuan tata kelola Pemerintahan Desa, kesatuan tata kelola lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat, serta kesatuan tata ekonomi dan lingkungan. Sesuai dengan pasal 127 ayat (2) PP No. 43 tahun 2014 pemberdayaan masyarakat desa dilakukan dengan:

- a. Mendorong partisipasi masyarakat dalam perencanaan dan pembangunan desa yang dilaksanakan secara swakelola oleh desa.
- b. Mengembangkan program dan kegiatan pembangunan desa secara berkelanjutan dengan mendayagunakan sumber daya manusia dan sumber daya alam yang ada di desa.
- c. Menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan prioritas, potensi, dan nilai kearifan lokal.
- d. Menyusun perencanaan dan penganggaran yang berpihak kepada kepentingan warga miskin, warga disabilitas, perempuan, anak, dan kelompok marginal.
- e. Mengembangkan sistem transparansi dan akuntabilitas dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa dan pembangunan desa.
- f. Mendayagunakan lembaga kemasyarakatan desa dan lembaga adat.
- g. Mendorong partisipasi masyarakat dalam penyusunan kebijakan desa yang dilakukan melalui musyawarah desa.
- h. Menyelenggarakan peningkatan kualitas dan kapasitas sumber daya manusia masyarakat desa.
- i. Melakukan pendampingan masyarakat desa yang berkelanjutan.
- j. Melakukan pengawasan dan pemantauan penyelenggaraan pemerintahan desa dan pembangunan desa yang dilakukan secara partisipatif oleh masyarakat desa.

Dalam melaksanakan kegiatan-kegiatan pembangunan tersebut, masyarakat dan pemerintah desa dapat memperoleh bantuan pendampingan secara berjenjang. Secara teknis, pendampingan dilaksanakan oleh satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota dan dapat dibantu oleh tenaga pendamping profesional, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan/atau pihak ketiga yang dikoordinasikan oleh camat di wilayah desa tersebut. Ketentuan tentang pendamping bagi masyarakat dan pemerintah desa telah diatur pada pasal 128-131 PP No. 43 tahun 2014 dan Peraturan Menteri Desa No. 3 tahun 2015 tentang Pendampingan Desa.

Dalam melaksanakan kegiatan dengan menggunakan APBDesa, pemerintah desa juga dapat melakukan pengadaan barang dan jasa. Pengaturan terhadap proses pengadaan barang dan jasa di tingkat desa diatur lebih lanjut dengan Peraturan Bupati/Walikota dengan berpedoman pada Peraturan Perundangan yang berlaku. Hingga laporan ini dibuat, pedoman Peraturan Perundangan yang dijadikan

acuan adalah Peraturan Kepala LKPP No. 13 tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa di Desa.

Hal yang belum banyak tersentuh dalam pengaturan penggunaan APBDesa adalah terkait standar harga barang dan jasa serta pengeluaran lainnya. Hal ini sangat penting bagi Pemerintah Desa dalam merencanakan anggaran dan sebagai upaya preventif terjadinya korupsi dan *fraud* dalam pelaksanaan anggaran.

2.3.3. Pelaporan

Tahapan berikutnya dalam siklus keuangan desa adalah pelaporan dan pertanggungjawaban. Kepala Desa adalah penanggung jawab dari pengelolaan keuangan desa secara keseluruhan. Dalam PP No. 43 tahun 2014 pasal 103-104 mengatur tata cara pelaporan yang wajib dilakukan oleh Kepala Desa. Kepala Desa diwajibkan menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap semester tahun berjalan (laporan semesteran). Selain itu, Kepala Desa juga diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada bupati/walikota setiap akhir tahun anggaran (laporan tahunan). Laporan yang dibuat oleh Kepala Desa ditujukan kepada Bupati/Walikota yang disampaikan melalui camat.

Lebih detail, pengaturan pelaporan dan pertanggungjawaban penggunaan APBDesa tercantum dalam Permendagri No. 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Dalam Permendagri tersebut, diatur pula standar dan format pelaporan pertanggungjawaban yang harus disusun oleh Kepala Desa. Seperti ketentuan lampiran yang perlu dipenuhi dalam laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa, yaitu:

- a. Format laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa tahun anggaran berkenaan.
- b. Format laporan kekayaan milik desa per 31 Desember tahun anggaran berkenaan.
- c. Format laporan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke desa.

Selain itu, Permendagri juga mengatur penatausahaan harian dan laporan pertanggungjawaban bulanan yang harus dilakukan oleh Bendahara Desa dalam membantu Kepala Desa. Bendahara Desa diwajibkan untuk melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib dan mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban yang disampaikan setiap bulan kepada Kepala Desa dan paling lambat tanggal 10 bulan berikutnya.

Dari PP No. 43 tahun 2014 dan Permendagri No. 113 tahun 2014 terlihat bahwa laporan pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh Kepala Desa harus terintegrasi secara utuh, tidak melihat sumber dana yang diperoleh desa. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya yang mewajibkan desa untuk menyusun laporan pertanggungjawaban penggunaan dana berdasarkan sumber dananya. Misalnya, penggunaan ADD maka dibuat laporan realisasi penggunaan ADD terpisah dengan

penggunaan Dana Bantuan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang perlu juga dibuat laporan realisasi penggunaannya. Hal ini tentu perlu diapresiasi karena akan memperingan beban administrasi perangkat desa, namun substansi pertanggungjawaban tetap terlaksana.

Pelaporan dan pertanggungjawaban yang keluar dari ketentuan PP No. 43 tahun 2014 adalah ketentuan pada PP No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara. Dalam PP tersebut, Kepala Desa diharuskan membuat laporan pertanggungjawaban khusus dana desa yang bersumber dari APBN. Hal ini berarti di luar dari laporan pertanggungjawaban penggunaan APBDesa secara keseluruhan. Padahal dana desa sudah termasuk dalam salah satu sumber dana yang masuk dalam APBDesa.

Secara siklus, laporan pertanggungjawaban penggunaan dana desa yang bersumber dari APBN sama dengan laporan pertanggungjawaban keuangan desa yaitu setiap semester. Laporan pertanggungjawaban penggunaan dana desa juga ditujukan kepada Bupati/Walikota melalui Camat.

2.4. Pengawasan Pembangunan Desa

UU Desa meletakkan prinsip dasar untuk penyelenggaraan pengawasan dan pemantauan pembangunan desa yang meliputi pengawasan oleh supra-desa (*downward accountability*), pengawasan oleh lembaga desa dan pengawasan dari masyarakat (*upward accountability*). Terdapat beberapa mekanisme pengawasan dan pemantuan sebagai berikut:

- (i) Pengawasan oleh supra desa secara berjenjang oleh Pemerintah Kabupaten/Kota dan oleh Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa dan Kementerian Keuangan (pasal 26 PP No. 60 tahun 2014). Dalam operasionalnya, pengawasan oleh Pemerintah kabupaten/kota menjadi tanggung jawab Bupati/Walikota. Fungsi pengawasan tersebut didelegasikan oleh Bupati/Kota kepada camat dan juga Inspektorat Kabupaten/Kota. Hasil pengawasan Pemerintah Kabupaten/Kota disampaikan kepada Pemerintah Pusat terkait dengan unsur pengawasannya. Pengawasan dana desa disampaikan kepada Kementerian Keuangan, pengawasan pembangunan desa disampaikan kepada Kementerian Desa dan pengawasan pemerintahan disampaikan kepada Kementerian Dalam Negeri.
- (ii) Pengawasan supra desa lainnya adalah pengawasan dari Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Hal ini didasari oleh UU No. 15 tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara dimana keuangan desa yang berasal dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah termasuk kedalam kategori Keuangan Negara karena sumbernya APBN dan APBD. PP No. 60 tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah juga memberikan kewenangan

bagi BPKP untuk mengawasi pengelolaan keuangan desa karena sumbernya yang berasal dari APBN maupun APBD.

- (iii) Pengawasan oleh lembaga BPD sebagai bagian dari fungsi pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa antara lain melalui tanggapan atas pertanggungjawaban Kepala Desa dan pengaduan masyarakat yang disampaikan melalui BPD (pasal 55 dan 82 UU Desa). Seperti halnya fungsi DPR dan DPRD, BPD juga memiliki fungsi pengawasan terhadap perangkat desa dalam mengelola keuangan desa.
- (iv) Pengawasan oleh masyarakat yang dijamin haknya untuk memantau dan menanggapi laporan pertanggungjawaban Kepala Desa (pasal 82 UU Desa). Pengawasan masyarakat kepada perangkat desa dalam mengelola keuangan desa didukung dengan kewajiban bagi desa untuk memiliki Sistem Informasi Desa sebagai pelaksanaan ketentuan hak masyarakat untuk mendapatkan informasi (pasal 26, 55, 82 UU Desa).

Selanjutnya UU Desa mengamanatkan pembentukan peraturan yang lebih terperinci mengenai tata cara pelaksanaannya melalui Peraturan Pemerintah dan Peraturan di tingkat Menteri termasuk menyangkut sanksi jika terjadi pelanggaran atau pelaksanaan yang tidak sejalan dengan prinsip dan tujuan pembangunan desa.

Khusus pengelolaan dana desa, dalam PP No. 22 tahun 2015, disebutkan adanya sanksi bagi daerah dan desa yang tidak mengelola dana desa dengan baik. Kriteria yang digunakan adalah:

- Adanya SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) dari APBDesa lebih dari 30% di akhir tahun anggaran. Sanksi yang diterapkan adalah sanksi administratif berupa penundaan pencairan dana desa tahap berikutnya oleh Menteri Keuangan dan atau pemotongan dana desa tahun berikutnya.
- Jika Bupati/Walikota tidak segera meyalurkan dana desa ke rekening desa (lebih dari 15 hari) setelah desa memenuhi kewajibannya, Menteri Keuangan dapat melakukan penundaan penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil yang menjadi hak Kabupaten/Kota bersangkutan.

2.5. Kelembagaan Pembangunan dan Pembinaan Desa

Dengan dilantiknya Presiden Ir. H. Joko Widodo dan Drs. Muhammad Jusuf Kalla di hadapan majelis Permusyawaratan Rakyat pada 20 Oktober 2014, Presiden mulai memutuskan pembentukan kabinet yang dikenal dengan kabinet kerja melalui Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 121/P Tahun 2014 Tentang Pembentukan Kementerian dan Pengangkatan Menteri Kabinet Kerja Periode Tahun 2014-2019. Dalam kabinet kerja tersebut, terdapat sejumlah perubahan terhadap organisasi dan tata kerja sejumlah kementerian, yang lebih lanjut diatur dalam Peraturan Presiden (Perpres) No. 165 tahun

2014 tentang penataan tugas dan fungsi kabinet kerja. Dalam Perpres No. 165 tahun 2014 terdapat perubahan tugas dan fungsi kementerian yang terkait dengan pembinaan desa dan kawasan perdesaan. Dalam pasal 6 huruf (a) Perpres No. 165 tahun 2014 menyebutkan bahwa “Dalam hal organisasi dan tata kerja Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 1 ayat (1) angka 26 belum terbentuk maka Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi memimpin dan mengkoordinasikan: (a) Penyelenggaraan tugas dan fungsi di bidang desa yang meliputi kelembagaan dan pelatihan masyarakat desa, pemberdayaan adat dan sosial budaya masyarakat desa, usaha ekonomi masyarakat desa, dan sumber daya alam dan teknologi tepat guna perdesaan yang dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri”.

Dalam pasal 6 butir (a) Perpres No. 165 tahun 2014 tersebut terlihat adanya perubahan tugas dan fungsi di bidang desa, yang awalnya dilaksanakan oleh Kementerian Dalam Negeri menjadi tugas Kementerian Desa.

Kementerian Dalam Negeri mempunyai tugas menyelenggarakan urusan di bidang pemerintahan dalam negeri untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara⁴. Sedangkan Kementerian Desa PDTT mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan, pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara⁵. Sebagai bagian dari tindak lanjut Perpres No. 165 tahun 2014, Presiden mengeluarkan Perpres No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri dan Perpres No. 12 tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. Diharapkan dengan adanya Perpres 11/2015 dan Perpres 12/2015 mampu mempertegas tugas dan fungsi masing-masing Kementerian, terutama yang terkait dengan Pembangunan dan Pembinaan desa.

⁴ Peraturan Presiden Nomor 11 Tahun 2015, Pasal 2

⁵ Peraturan Presiden Nomor 12 Tahun 2015, Pasal 2

3 POTENSI MASALAH DAN REKOMENDASI DALAM PENGELOLAAN DANA DI DESA

Berdasarkan hasil analisis atas regulasi dan temuan di lapangan pada saat observasi, terdapat beberapa potensi masalah atas hasil implementasi UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa. Potensi masalah dalam kajian ini terbagi ke dalam 4 (empat) bagian yakni potensi masalah dalam regulasi dan kelembagaan, tata laksana, pengawasan dan sumber daya manusia. Keseluruhan temuan dalam kajian ini menghasilkan rekomendasi yang perlu ditindaklanjuti oleh berbagai pihak terkait dengan menyusun rencana tindak dan menindaklanjuti penerapan dari rencana tindak tersebut. Target pelaksanaan rekomendasi yang disusun dalam kajian ini bervariasi yaitu berjangka waktu antara 3 (tiga) bulan hingga 1 (satu) tahun, dengan harapan dapat segera diimplementasikan sebagai upaya pencegahan korupsi melalui perbaikan proses penyaluran dana ke desa, peningkatan akuntabilitas pengelolaan anggaran di tingkat desa maupun dengan merubah regulasi terkait.

3.1. Potensi Masalah dalam Regulasi dan Kelembagaan

1. Belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa

Temuan dan Analisis

UU No. 6 tahun 2014, disahkan pada 15 Januari 2014, untuk diimplementasikan di 2015. Menindaklanjuti hal tersebut, pemerintah segera menyiapkan peraturan pelaksanaannya. Terdapat 2 (dua) Peraturan Pemerintah (PP) sebagai peraturan pelaksana yang mengatur UU No. 6 tahun 2015 yakni:

- a. PP No. 43 tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanan UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa yang disahkan pada 30 Mei 2014.
- b. PP No. 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang disahkan pada 21 Juli 2014. PP ini kemudian dirubah kembali melalui PP No. 22 tahun 2015 yang ditetapkan pada 29 April 2015.

Untuk pedoman teknis pelaksanaan kedua PP tersebut, Kementerian teknis terkait dalam hal ini Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa PDTT, menyusun Peraturan Menteri yang menjadi acuan bagi pengelolaan dana di desa. Peraturan tersebut antara lain;

I. Peraturan Kementerian Dalam Negeri:

1. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 111 Tahun 2014 Tentang Pedoman Teknis Peraturan di Desa, yang disahkan pada 31 Desember 2014.
2. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 112 Tahun 2014 Tentang Pemilihan Kepala Desa, yang disahkan pada 31 Desember 2014.

3. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 113 Tahun 2014 Tentang Pengelolaan Keuangan Desa, yang disahkan pada 31 Desember 2014.
4. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 Tentang Pedoman Pembangunan Desa, yang disahkan pada 31 Desember 2014.

II. Peraturan Kementerian Desa, Transmigrasi dan Desa Tertinggal:

1. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2015 Tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa, yang disahkan pada 25 Januari 2015.
2. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa yang disahkan pada 28 Januari 2015.
3. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2015 Tentang Pendampingan Desa yang disahkan pada 28 Januari 2015.
4. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 4 Tahun 2015 Tentang Pendirian, Pengurusan dan Pengelolaan, dan Pembubaran Badan Usaha Milik Desa yang disahkan pada 13 Februari 2015.
5. Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Dana Desa Tahun 2015 yang disahkan pada 13 Februari 2015.

Peraturan pelaksana yang disusun sudah cukup lengkap, namun berdasarkan hasil observasi, terdapat beberapa petunjuk teknis lainnya yang perlu segera ditetapkan antara lain:

a. Pertanggungjawaban dana bergulir PNPM

Bersamaan dengan diberlakukannya UU No. 6 tahun 2014, maka Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri dihentikan karena seluruh dana dan sumber daya dipindahkan untuk mengelola dana desa. Penghentian program PNPM berdampak pada beberapa hal:

1. Serah terima program dan asset PNPM belum tuntas dilakukan. Meski umumnya telah dilakukan Musyawarah Desa dalam menutup dan mempertanggungjawabkan kegiatan PNPM sesuai Petunjuk Teknis Operasional (PTO) PNPM 2014, namun setelah musyawarah tersebut, pemerintah daerah belum menetapkan langkah selanjutnya.
2. Pemerintah daerah menunggu petunjuk teknis mekanisme serah terima dari Pemerintah Pusat. Bagi program pembangunan fisik yang sudah selesai, mekanisme serah terimanya tentunya lebih sederhana, namun tidak bagi PNPM dana bergulir. Dana dari kegiatan simpan pinjam dalam PNPM dana bergulir ini masih berlangsung, untuk itu perlu diperjelas petunjuk

teknis dalam mekanisme pengelolaan, pertanggungjawaban, pembinaan dan pengawasannya. Saat ini Pemda masih menunggu petunjuk teknis dari Pusat untuk menetapkan pihak-pihak mana yang terlibat, termasuk dana dan regulasi yang perlu disiapkan daerah untuk melakukan pengawasan dan pembinaan.

3. Kelembagaan dana bergulir. Dana bergulir masyarakat program PNPM ini dikenal dengan istilah Dana Amanah Pemberdayaan Masyarakat (DAPM) yang dikelola Unit Pengelola Keuangan (UPK) dana bergulir PNPM. Pentingnya DAPM untuk memiliki legalitas yang jelas sudah disampaikan oleh Pemerintah melalui Surat dari Menko Kesra dengan Nomor B27/Menko/Kesra/I/2014 tertanggal 31 Januari 2014. Dalam surat tersebut terdapat 3 (tiga) pilihan bentuk badan hukum yang ditawarkan, yakni Koperasi, Perkumpulan Berbadan Hukum atau Perseroan Terbatas.

Berdasarkan hasil wawancara di lapangan, pemerintah daerah belum memutuskan perubahan kelembagaan tersebut. Pemda masih menunggu pedoman umum, petunjuk teknis dan operasional mengenai hal ini. Petunjuk ini menjadi penting mengingat secara agregat jumlah aset dan dana bergulir PNPM cukup besar. Pada Akhir desember 2014 asset DAPM yang dikelola oleh UPK berjumlah Rp10.325.924.747.179,-⁶. Di Kab. Magelang saja, per April 2015 berjumlah Rp91,5 miliar.

Mengingat jumlah kelolaan dana yang cukup besar tersebut, vakumnya regulasi dan pengawasan tentunya rentan untuk disalahgunakan pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab. Peluang terjadinya *fraud* terutama dalam pemindahan dan penghapusan aset menjadi semakin besar.

b. Mekanisme pengangkatan Pendamping PNPM

Dengan selesainya program PNPM per 31 Desember 2014, maka kontrak dari sekitar 16.000 fasilitator pendamping berakhir pula. Sementara itu, mengingat kompetensi dan kesiapan aparat desa di Indonesia yang belum sepenuhnya mencukupi dalam mengelola keuangan desa, tentunya membutuhkan pendampingan dan fasilitasi. Terkait kebutuhan akan tenaga pendamping, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi telah mengeluarkan Permendes No. 3 tahun 2015 tentang Pendampingan Desa. Pada pasal 4 Permendes No. 3 tahun 2015 disebutkan bahwa Pendampingan Desa dilaksanakan oleh pendamping yang terdiri atas: a. tenaga pendamping profesional; b. Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa; dan/atau c. pihak ketiga.

Mengacu pada hal tersebut proses perekrutan pendamping untuk pendampingan dalam perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan merupakan kebijakan yang diambil oleh Pemerintah di tahun 2015 ini. Sayangnya hingga kajian ini selesai dilakukan belum ada

⁶ Izham, Faizal, Dr., 2015, Perlindungan dan Peraturan Aset hasil PNPM Mandiri Perdesaan, Disampaikan dalam Sosialisasi UU 6/2014 di Hotel RedTop Jakarta, 28-30 April 2015

langkah kongkrit yang diambil pemerintah untuk menindaklanjuti proses rekrutmen ini. Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Desa menginformasikan kepada tim kajian bahwa telah menyiapkan anggaran bagi pengangkatan kurang lebih 4.000 pendamping dan akan menggunakan mekanisme dekonsentrasi untuk membiayainya.

Berdasarkan hasil observasi di sejumlah pemerintah daerah, kebijakan mengenai perekrutan pendamping beragam, seperti yang terlihat dalam tabel berikut:

Kabupaten	Keterangan
Bogor, Klaten dan Magelang	Belum menganggarkan dalam APBD, masih menunggu petunjuk teknis dari Pusat
Kampar	Telah menganggarkan Rp2,1 miliar untuk honor pendamping namun belum diimplementasikan karena menunggu juknis dari Pusat
Gowa	Telah mengangkat 1 (satu) orang pendamping di tingkat kabupaten untuk memfasilitasi proses penyusunan APBDesa

Pemerintah daerah membutuhkan petunjuk teknis bagaimana mekanisme rekrutmen yang digunakan dalam proses merekrut pendamping ini. Pasal 23 Permendes No. 3 tahun 2015 yang menyebutkan bahwa “(1) Rekrutmen Pendamping Desa, Pendamping Teknis dan Tenaga Ahli Pemberdayaan Masyarakat dilakukan secara terbuka. (2) Rekrutmen dimaksud pada ayat (1) dilaksanakan di daerah dan ditetapkan oleh Menteri”; namun pasal ini belum cukup menjelaskan bagaimana mekanisme rekrutmen pendamping dilakukan.

Dari sisi pendanaan, Pasal 32 Permendes No. 3 tahun 2015 belum menjelaskan secara teknis, seberapa besar porsi anggaran yang berasal dari pemerintah daerah dan berapa yang menjadi porsi pemerintah pusat. Pasal 32 Permendes No. 3 tahun 2015 hanya menyebutkan bahwa “Sumber pendanaan terhadap pendampingan desa berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Kabupaten”.

Petunjuk teknis terkait mekanisme rekrutmen pendamping PNPM ini menjadi penting untuk diselesaikan segera oleh pemerintah pusat mengingat:

- 1) Bagi desa, kebutuhan pendamping dibutuhkan terutama pada awal proses penganggaran dan perencanaan. Efektifitas fungsi pendamping berpotensi berkurang, jika pendamping datang pada saat pertengahan atau akhir pelaksanaan APBDesa. Terlebih di tahun 2015, sebagian besar desa sedang menyusun RPJMDesa 2016-2020.
- 2) Daerah membutuhkan informasi dari Pemerintah Pusat terkait porsi pembiayaan pendamping yang menjadi tugas daerah, dan standar biaya pendampingan yang diperlukan sehingga daerah dapat mengalokasikan anggarannya untuk kebutuhan tersebut. Karena proses pengusulan

anggaran dalam APBDP mulai berjalan bulan Juni, maka informasi ini dibutuhkan segera terlebih bagi daerah-daerah yang belum menganggarkan dalam APBDnya.

- 3) Fungsi strategis pendamping dalam pengelolaan keuangan desa menuntut pendamping yang direkrut adalah personil yang berkualitas dan berintegritas. Untuk itu dibutuhkan proses rekrutmen pendamping yang berkualitas pula. Proses rekrutmen yang berkualitas tidak dilakukan seadanya, hal ini membutuhkan persiapan dan sumberdaya yang cukup. Oleh sebab itu, informasi dan keputusan mengenai mekanisme rekrutmen pendamping menjadi kebutuhan yang mendesak untuk diselesaikan.

Rekomendasi

Kementerian Desa PDPT	<p>a. Menyusun Petunjuk Umum dan Pedoman Teknis tentang mekanisme rekrutmen, <i>code of conduct</i>, evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan.</p> <p>b. Merevisi Permendes No. 3 tahun 2015 dengan menambahkan klausul yang meminta Pemda wajib menyusun Perbup/Perwali tentang Pengelolaan Tenaga Pendamping, yang terdiri dari tata cara rekrutmen, <i>code of conduct</i>, evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan.</p> <p>c. Menyusun Panduan Teknis Serah Terima Aset Dana Bergulir dan Aset Hasil Dana Bergulir PNPM, termasuk validasi nilai dan peminjam.</p> <p>Target Jangka Waktu : 3 (tiga) bulan</p>
Pemerintah Daerah	<p>Prov/Kab/Kota menyediakan dukungan Pendanaan dan SDM untuk validasi aset dana bergulir dan hasilnya, hingga proses serah terima.</p> <p>Target Jangka Waktu : 3 (tiga) bulan</p>
Kementarian Keuangan, Kementarian Dalam Negeri dan KemendesPDPT	<p>Menyusun kesepakatan bersama antara Menkeu, Mendagri, MendesaPDPT tentang Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi Penggunaan Dana untuk Desa (APBDesa).</p> <p>Target Jangka Waktu : 3 (tiga) bulan</p>

2. Potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri

Temuan dan Analisis

Berdasarkan Perpres 11/2015 tentang Kemdagri dan 12/2015 tentang Kemendes, dijumpai adanya potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dan Kementerian Dalam Negeri terutama Dirjen Bina Pemerintahan Desa, terutama terkait:

a) **Urusan Pembinaan dan Pembangunan Desa**

Meski dalam Perpres No. 11 tahun 2015 dan Perpres No. 12 tahun 2015 terlihat bahwa Kementerian Desa diarahkan untuk pembinaan pembangunan desa dan kawasan desa, sementara Kementerian Dalam Negeri lebih menitikberatkan pada fasilitasi kebijakan penataan desa dan penyelenggaraan pemerintahan desa, namun potensi “*overlap*” dalam pelaksanaannya sangat mungkin terjadi, seperti yang terlihat dalam matriks berikut:

Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 11 tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri	Peraturan Presiden Republik Indonesia No. 12 tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Pasal 3 :Kementerian Dalam Negeri menyelenggarakan fungsi: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang politik dan pemerintahan umum, otonomi daerah, pembinaan administrasi kewilayahan, pembinaan pemerintahan desa , pembinaan urusan pemerintahan dan pembangunan daerah, pembinaan keuangan daerah, serta kependudukan dan pencatatan sipil, sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan	Pasal 2 : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi mempunyai tugas menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan , pemberdayaan masyarakat desa, percepatan pembangunan daerah tertinggal, dan transmigrasi untuk membantu Presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan negara
Pasal 21: Direktorat Jenderal Bina Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menyelenggarakan fungsi: a. perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa , penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa...	Pasal 3 : Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi menyelenggarakan fungsi: a. perumusan, penetapan, dan pelaksanaan kebijakan di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan , pemberdayaan masyarakat desa, pengembangan daerah tertentu, pembangunan daerah tertinggal, penyiapan, pembangunan permukiman, dan pengembangan kawasan transmigrasi.

Berdasarkan hasil observasi di lapangan, perangkat desa dan aparat pemerintah daerah masih belum dapat membedakan mana yang merupakan tugas dan fungsi dari Kementerian Desa dan mana yang menjadi kewenangan tupoksi Kementerian Dalam Negeri. Secara sederhana, aparat Pemerintah Daerah membagi kewenangan Kemdes, hanya yang terkait dengan dana desa, sementara sisanya adalah kewenangan Kemdagri. Namun, pada saat penetapan prioritas pembangunan dalam menetapkan rancangan penggunaan dana desa, aparat Pemda tidak semata-mata hanya mengacu pada Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia No. 5 tahun 2015 tentang Penetapan Prioritas Dana Desa Tahun 2015 namun juga mengacu pada Peraturan

Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 114 tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Risiko yang dapat terjadi akibat tumpang tindih kewenangan ini antara lain:

- a. Lambatnya pengambilan keputusan di lapangan.
- b. Risiko tumpang tindih anggaran program pembinaan di tingkat pusat.
- c. Risiko minimnya efektifitas dan efisiensi kegiatan yang dilakukan K/L di tingkat pusat.
- d. Risiko tumpang tindih substansi peraturan yang dikeluarkan masing-masing Kementerian.
- e. Kebingungan di tingkat daerah ketika mengimplementasikan kebijakan, melakukan koordinasi dan konsultasi dengan pusat.

Keseluruhan risiko tersebut tentunya berdampak pada tidak tercapainya UU No. 6 tahun 2014 yang bertujuan mensejahterakan dan memberdayakan desa. Untuk itu koordinasi yang erat dan pembagian tugas yang jelas antara Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa perlu dilakukan sejak awal.

Mekanisme koordinasi dalam pelaksanaan UU desa di tingkat pusat tidak terbatas hanya pada dua kementerian saja, namun juga pelibatan kementerian keuangan sebagai KPA dari dana desa ini. Peran kementerian keuangan juga penting terkait penerapan sanksi.

b) Monitoring dan Evaluasi

Terdapat mekanisme sanksi bagi daerah dan desa yang tidak mengelola dana desa dengan baik. Dalam PP No. 22 tahun 2015, kriteria yang digunakan adalah adanya SiLPA (Sisa Lebih Perhitungan Anggaran) lebih dari 30%. Sanksi yang diterapkan adalah sanksi administratif berupa penundaan pencairan dana desa tahap berikutnya dan atau pemotongan dana desa tahun berikutnya. Selain itu Pemerintah Pusat dalam hal ini Kementerian Keuangan dapat menunda penyaluran Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi hasil jika Bupati/Walikota tidak segera menyalurkan dana desa ke rekening desa (lebih dari 15 hari) setelah desa memenuhi kewajibannya. Untuk menerapkan mekanisme sanksi tersebut, Pemerintah Pusat perlu melakukan pemantauan dan evaluasi. Matriks berikut menggambarkan adanya tugas terkait pemantauan dan evaluasi pembangunan desa yang diemban oleh Kementerian Keuangan, Kementerian Desa, PDTT dan Kementerian Dalam Negeri:

Peraturan Pemerintah Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 12 Tahun 2015 tentang Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi	Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 11 Tahun 2015 tentang Kementerian Dalam Negeri
Pasal 26: Pemerintah melakukan pemantauan dan evaluasi atas pengalokasian, penyaluran dan	Pasal 10 butir (e) : pelaksanaan evaluasi dan pelaporan di bidang perencanaan	Pasal 22 : Dalam melaksanakan tugas sebagaimana dimaksud dalam Pasal 21, Direktorat Jenderal Bina

<p>penggunaan dana desa. Selanjutnya dalam Pasal 28 PP No. 60 tahun 2014 disebutkan bahwa ketentuan tata cara pemantauan dan evaluasi Dana Desa diatur dalam Peraturan Menteri. Dalam PP No. 60 tahun 2014, Menteri yang dimaksud adalah Menteri Keuangan.</p>	<p>pembangunan kawasan perdesaan, pembangunan sarana/prasarana kawasan perdesaan, dan pembangunan ekonomi kawasan perdesaan</p>	<p>Pemerintahan Desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan menyelenggarakan fungsi:</p> <p>a. perumusan kebijakan di bidang fasilitasi penataan desa, penyelenggaraan administrasi pemerintahan desa, pengelolaan keuangan dan aset desa, produk hukum desa, pemilihan kepala desa, perangkat desa, pelaksanaan penugasan urusan pemerintahan, kelembagaan desa, kerja sama pemerintahan, serta evaluasi perkembangan desa</p>
---	---	--

Pada 5 Mei 2015, Menteri Keuangan telah menetapkan Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa. Dalam PMK 93/PMK.07/2015 disebutkan bahwa Bupati/walikota menyampaikan Peraturan Bupati/Walikota tentang tata cara penghitungan dan penetapan rincian dana desa dan juga laporan realisasi penyaluran dan konsolidasi penggunaan dana desa tidak hanya ke Menteri Keuangan c.q. Dirjen Perimbangan Keuangan namun juga ditembuskan kepada Menteri Dalam Negeri, Menteri Desa PDTT dan Gubernur. Atas dasar kewenangan 3 Kementerian/Lembaga dalam melaksanakan monitoring evaluasi dan agar laporan rencana penyaluran dan realisasi dana desa dari daerah termonitor dengan baik di tingkat pusat, maka Pemerintah Pusat perlu segera melakukan koordinasi untuk menetapkan pembagian tugas monitoring evaluasi yang efektif dalam mengawasi dana desa, sehingga mekanisme sanksi bisa ditegakkan, terlebih dana desa sudah dicairkan per 13 April 2015, sebelum PMK 93/2015 ditetapkan.

Rekomendasi

<p>Kemenko PMK, Kemenkopolhukam, Kementerian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri,</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Terbentuknya Tim Pengendali Pelaksanaan UU Desa dipimpin Kemenko PMK/Kemenkopolhukam dan dilakukannya rakor berkala antara kementerian terkait. • Menyusun kesepakatan bersama antara MenKeu, MenDagri, MenDesaPDTT tentang tata cara Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi Penggunaan Dana untuk Desa (APBDes).
--	---

KemendesPDTT Target Jangka Waktu : 3 (tiga) bulan

3. Formula pembagian Dana Desa dalam Perpres 36/2015 mengacu pada aturan yang belum ditetapkan dan hanya didasarkan pada aspek pemerataan

Temuan dan Analisis

Pencairan dana desa dari Pusat ke RKUD tahap I ditargetkan dilaksanakan pada bulan april 2015, dengan mengacu pada perhitungan formula dana desa per kabupaten sesuai PP 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, yang disahkan pada 21 Juli 2014. Pada saat APBNP 2015, terdapat perubahan besaran pagu untuk dana desa.

Berdasarkan Perpres 36/2015 tentang Rincian Anggaran dan Pendapatan Belanja tahun anggaran 2015 yang ditetapkan pada **17 Maret 2015**, pagu dana desa berubah dari awalnya Rp9,066 Triliun menjadi Rp20,766 Triliun. Pada lampiran XXII Perpres 36/2015, pemerintah pusat telah membagi dana desa tiap kabupatennya, namun formula pembagian dana desa tersebut **tidak mengacu** pada PP 60/2014 yang berlaku, tetapi mengacu pada PP 22/2015 yang baru ditetapkan pada **29 April 2015 dan PMK 93/2015 yang baru ditetapkan pada 5 Mei 2015**.

Perubahan paling mendasar dari PP No. 22 tahun 2015 terhadap PP No. 60 tahun 2014 adalah pada penetapan formula pembagian dana desa. Pada PP No. 60 tahun 2014 formulasi penentuan besaran dana desa per kabupaten/kota cukup transparan dengan mencantumkan bobot pada setiap variabel (Pasal 11), sementara pada PP No. 22 tahun 2015 Pasal 11, pencatuman bobot variabel dihilangkan, seperti yang terlihat dalam matriks berikut:

PP No. 60 tahun 2014 (Pasal 11)	PP No. 22 tahun 2015 (Pasal 11)
<p>Ayat 6 huruf (a):</p> <p>Pagu dana desa nasional yang ditetapkan dalam APBN x ((30% x persentase jumlah penduduk kab/kota terhadap total penduduk nasional) + (20% x prosentase luas wilayah kab/kota) + (50% x prosentase jumlah penduduk miskin kab/kota terhadap total jumlah penduduk miskin nasional)) untuk mendapatkan dana desa setiap kab/kota.</p>	<p>Ayat 1:</p> <p>Dana desa setiap kab/kota dihitung berdasarkan jumlah desa.</p> <p>Ayat 2 :</p> <p>Dana desa seperti dimaksud pada ayat (1) dialokasikan secara berkeadilan berdasarkan :</p> <ol style="list-style-type: none"> Alokasi dasar; Alokasi yang dihitung dgn memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis desa setiap kab/kota.

Penjelasan mengenai detil pengalokasian dana desa baru dijelaskan dalam Peraturan Menteri

Keuangan Republik Indonesia Nomor 93/PMK.07/2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan dan Evaluasi Dana Desa yang ditetapkan pada **5 Mei 2015**. Dalam PMK 93/PMK.07/2015 dijelaskan bahwa dalam pengalokasian dana desa, 90 % adalah bobot alokasi dasar, 10% bobot sisanya dibagi berdasarkan formula : 25% jumlah penduduk, 35% jumlah penduduk miskin desa, 10% luas wilayah desa dan 30% indeks kesulitan konstruksi/indeks kesulitan geografis.

Adanya perubahan formula ini memberikan “keuntungan” bagi pemerintah kota/kabupaten yang memiliki desa berjumlah banyak. Semakin banyak jumlah desa yang dimiliki kota/kabupaten, semakin besar peluang kota/kabupaten tersebut untuk menikmati proporsi dana desa, seperti yang terlihat pada matrik berikut ini:

Kabupaten	Jumlah Desa*	Pembagian Dana Desa APBN 2015 (pagu RP9,01 T) (Rp)	Pembagian Dana Desa dalam Perpres 36/2015 (Pagu RP20.7T) (Rp)	Perhitungan dgn Formula DD utk PP60/2014 Pagu 20,7 T (Rp)**
Yalimo	299	73.880.711.201	80.810.128.000	169.224.330.478
Deli Serdang	380	27.634.246.059	105.940.761.000	63.296.450.610
Pasaman Barat	19	3.221.149.807	8.728.910.000	7.378.068.113

keterangan:

*jumlah dana desa berdasarkan Permendagri No. 39 tahun 2015

**perhitungan dana desa dihitung proporsional berdasarkan kenaikan pagu saja

Sumber: KPK, diolah dari berbagai sumber

Pada matriks diatas, terlihat bahwa dengan menggunakan formula pada PP No. 22 tahun 2015, Kab. Deli Serdang, mendapatkan peningkatan dana desa sangat signifikan, jauh lebih besar daripada Kab. Yalimo yang sebelumnya mendapatkan dana desa lebih besar daripada Kab. Deli Serdang. Meski lebih banyak desa tertinggal di Kabupaten Yalimo, namun karena jumlah desa di Kab. Deli Serdang lebih banyak dari Kab. Yalimo, maka Kab. Deli Serdang mendapatkan proporsi dana desa yang lebih besar dibandingkan dengan Kab. Yalimo. Bagi kabupaten di Sumatera Barat seperti Pasaman Barat yang hanya memiliki 19 desa, jumlah dana yang mengalir ke daerah mereka tentunya juga semakin kecil. Semakin banyak jumlah desa pada kabupaten, semakin banyak pula proporsi dana desa yang diperoleh kabupaten tersebut, hal ini berpotensi menimbulkan kecenderungan kab/kota membentuk desa-desa baru yang tidak semestinya.

Perubahan pagu dana desa dalam APBN yang dituangkan dalam Perpres No. 36 tahun 2015 tentang rincian APBN 2015, secara drastis merubah jumlah dana desa yang didistribusikan Pusat ke Kabupaten. Adanya peningkatan pagu dana desa sebesar 2,2 kali lipat dari yang sebelumnya berjumlah Rp9,066 triliun menjadi Rp20,76 triliun, tentunya menyebabkan dana desa yang diterima setiap kab/kota bertambah. Namun dengan adanya perubahan formula pada PP No. 22 tahun 2015 mengakibatkan

tidak semua kab/kota menerima prosentase kenaikan yang sama. PP No. 22 tahun 2015 lebih menekankan pada asas pemerataan, dimana setiap desa memiliki jumlah dana desa yang relatif sama. Dengan pagu sebesar Rp20,7 triliun, maka Rp18,68 triliun akan dibagi rata ke 74.093 desa, sehingga tiap desa minimal menikmati dana desa sebesar Rp252,2 juta. Tidak ada *gap* atau perbedaan yang berarti antara desa dengan luas dan jumlah penduduk yang besar dengan desa dengan luas dan jumlah penduduk yang kecil. Contoh yang terjadi di Kecamatan Pakis Kab. Magelang:

Indikator	Desa Banyusidi	Desa Kajangkoso
Luas Desa	7,5 km ²	1,5 km ²
Jumlah dusun	21	3
Jumlah pemilih yang terdaftar dalam Pildes 2014	+ 7.400 orang	+ 512 orang
Dana Desa sesuai formula PP No. 60 tahun 2014 (Berdasarkan Keputusan Bupati Magelang No. 188.45/572/KEP/01/2014)	Rp437.242.237	Rp41.633.297
Dana Desa sesuai formula PP No. 22 tahun 2015 (Berdasarkan Peraturan Bupati Magelang No. 14/2015)	Rp312.636.000	Rp263.578.000

Sumber: KPK, diolah dari berbagai sumber

Desa Banyusidi menerima jumlah dana desa yang nyaris sama dengan Desa Kajangkoso meski memiliki wilayah 6 kali lebih luas dan jumlah penduduk jauh lebih besar dari Desa Kajangkoso. Atas kondisi ini Desa Banyusudi tidak merasa diuntungkan dengan adanya peningkatan anggaran dana desa dari pusat. Berdasarkan hasil observasi di lapangan, desa dengan wilayah yang luas, jumlah penduduk miskin yang besar dan infrastruktur yang sulit seperti Desa Banyusudi merasa dirugikan dengan perubahan formula ini.

Rekomendasi

Kementarian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, KemendesPDTT	Melakukan rivi u penetapan proporsi alokasi dasar dan mencantumkan besaran bobot untuk tiap variabel sebagaimana pernah tercantum dalam PP No. 60 tahun 2014. Target Jangka Waktu : 3 (tiga) bulan
--	---

4. Pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari ADD yang diatur dalam PP No. 43 tahun 2014 kurang berkeadilan

Temuan dan Analisis

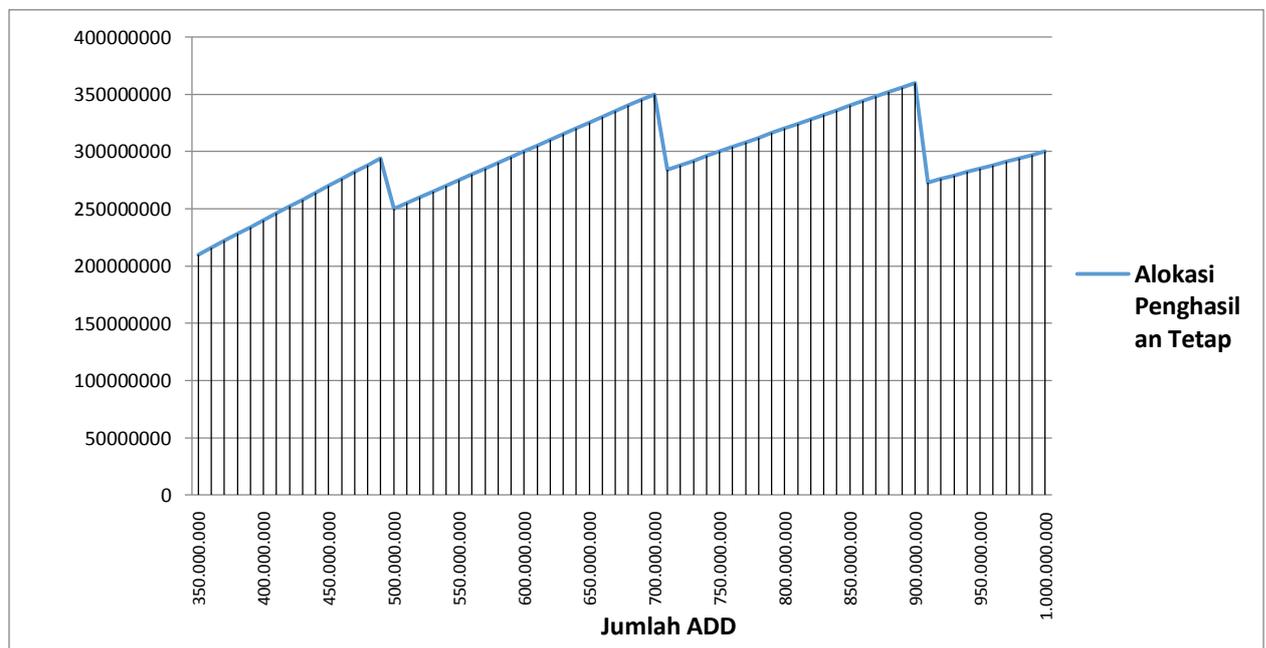
Berdasarkan norma UU Desa, seluruh penghasilan dan tunjangan pemerintah desa dicatatkan dalam APBDesa. Lebih lanjut penghasilan dan tunjangan kepala desa ini diatur dalam PP No. 43 tahun 2014. Terdapat 3 (tiga) pasal yang terkait dengan penghasilan dan tunjangan pemerintah desa dalam PP No. 43

tahun 2014, yakni pasal 81, 82 dan 100.

Pada pasal 81 ayat (2) PP No. 43 tahun 2014, norma pengalokasian ADD untuk penghasilan tetap kepala desa dan perangkat desa menggunakan penghitungan sebagai berikut:

- ADD yang <Rp500.000.000 digunakan maksimal 60%;
- ADD yang berjumlah Rp500.000.000-Rp700.000.000 digunakan maksimal 50%;
- ADD yang berjumlah Rp700.000.001-Rp900.000.000 digunakan maksimal 40%; dan
- ADD yang berjumlah >Rp900.000.000 digunakan maksimal 30%.

Implementasi dari aturan tersebut dapat menciptakan ketidakadilan antar desa dalam menerima alokasi dana untuk penghasilan tetap. Seperti terlihat pada grafik dan tabel berikut:



Dari grafik terlihat bahwa peningkatan alokasi untuk penghasilan tetap perangkat desa tidak linear dengan jumlah ADD yang diperoleh desa. Dengan norma tersebut di atas, desa dengan ADD Rp1 miliar mendapat porsi alokasi penghasilan tetap sama dengan desa yang mendapat ADD Rp750 juta dan Rp600 juta. Namun, desa dengan ADD Rp1 miliar mendapatkan alokasi penghasilan tetap lebih rendah dari desa yang mendapatkan ADD antara Rp751 juta hingga Rp900 juta, bahkan lebih rendah dari desa mendapatkan ADD antara Rp601 juta hingga Rp700 juta.

Hal ini dapat terlihat di Kab. Bogor dengan kisaran ADD per desa Rp300 jutaan hingga di atas Rp1 miliar pada tahun 2015.

Jumlah ADD	Alokasi Penghasilan Tetap	Contoh Alokasi Penghasilan Tetap Beberapa Desa di Kab. Bogor*
499.000.000	299.400.000	Pasirmukti (498jt→298,8jt)
500.000.000	250.000.000	Sentul (501jt→250,5jt)

700.000.000	350.000.000	Bojongkulur (668jt→334 jt)
701.000.000	280.400.000	Cigudeg (709jt→283,6jt)
900.000.000	360.000.000	Sedengkolot (883 jt →353,2 jt)
901.000.000	270.300.000	Karang Tengah (901 jt →270,3jt)
1.000.000.000	300.000.000	Argapura (1.006jt→301,8jt)

Keterangan: * perhitungan kasar *draft* ADD Kab. Bogor 2015

Implementasi norma perhitungan alokasi penghasilan tetap bagi perangkat desa seperti di atas akan berdampak psikologis yang negatif bagi perangkat desa dalam mengelola keuangan desa terutama bagi desa yang mendapatkan ADD besar namun mendapatkan alokasi penghasilan tetap lebih kecil. Perangkat desa akan mencari rasionalisasi untuk mendapatkan penghasilan tambahan yang ilegal dari APBDesa atau dengan kata lain melakukan korupsi.

Rekomendasi

Kemendagri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Mengevaluasi dan merevisi norma alokasi penghasilan tetap bagi perangkat desa pada PP No. 43 tahun 2014 agar lebih adil bagi perangkat desa di desa. 2. Menyusun pengaturan besaran pendapatan tetap perangkat desa sebagai acuan dasar setiap daerah dalam menetapkan penghasilan tetap perangkat desa. <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>
------------	--

5. Kewajiban penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien

Temuan dan Analisis

Dalam PP No. 43 tahun 2014 pasal 103-104 mengatur tata cara pelaporan yang wajib dilakukan oleh Kepala Desa. Kepala Desa diwajibkan menyampaikan laporan realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap semester tahun berjalan (laporan semesteran). Selain itu, Kepala Desa juga diwajibkan menyampaikan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa kepada Bupati/Walikota setiap akhir tahun anggaran (laporan tahunan).

Lebih detail, Permendagri No. 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa mengatur pula standar dan format pelaporan pertanggungjawaban yang harus disusun oleh Kepala Desa. Seperti ketentuan lampiran yang perlu dipenuhi dalam laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa, yaitu:

- a. Format laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa tahun anggaran berkenaan.
- b. Format laporan kekayaan milik desa per 31 Desember tahun anggaran berkenaan.
- c. Format laporan program Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang masuk ke desa.

Dari PP No. 43 tahun 2014 dan Permendagri No. 113 tahun 2014 terlihat bahwa laporan pertanggungjawaban yang harus dibuat oleh Kepala Desa harus terintegrasi secara utuh, tidak melihat sumber dana yang diperoleh desa. Hal ini berbeda dengan aturan sebelumnya yang mewajibkan desa untuk menyusun laporan pertanggungjawaban penggunaan dana berdasarkan sumber dananya. Misalnya, penggunaan ADD maka dibuat laporan realisasi penggunaan ADD terpisah dengan penggunaan Dana Bantuan Provinsi atau Kabupaten/Kota yang perlu juga dibuat laporan realisasi penggunaannya. Hal ini tentu perlu diapresiasi karena akan memperingan beban administrasi perangkat desa, namun substansi pertanggungjawaban tetap terlaksana.

Namun khusus untuk dana desa berdasarkan PP 60/2014 kepala desa tetap diminta untuk menyusun pertanggungjawaban yang bersumber dari dana desa saja. Laporan dana desa ini disampaikan setiap semester dan ditujukan kepada Bupati/Walikota melalui camat, sama dengan mekanisme seperti yang tercantum dalam PP 43/2014.

Hal ini tentu menjadi tidak efektif dan efisien bagi desa dalam memenuhi kewajiban administratif. Dana desa yang sudah masuk ke dalam bagian APBDesa tentu sudah termasuk ke dalam laporan pertanggungjawaban APBDesa seperti yang tercantum dalam PP 43/2014.

Rekomendasi

Kementarian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, KemendesPDTT	Merevisi Peraturan Pemerintah terkait agar kewajiban laporan pertanggungjawaban oleh desa dapat terintegrasi agar lebih mudah dan efisien namun tetap efektif dan akuntabel. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
--	--

3.2. Potensi Masalah dalam Tata Laksana

1. Kerangka waktu siklus pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi oleh desa

Temuan dan Analisis

Dalam PP No. 43 tahun 2014 telah diatur siklus anggaran desa yang mirip dengan siklus anggaran pada APBN maupun APBD, sebagai berikut:

- Musyawarah Desa dilaksanakan paling lambat bulan Juni (pasal 114).
- RKPDesa harus mulai dibahas pada bulan Juli dan ditetapkan paling lambat pada bulan September (pasal 118).
- Rancangan Peraturan Desa mengenai APBDesa disepakati paling lambat Oktober (pasal 101).
- Penetapan APBDesa dilakukan paling lambat pada 31 Desember (pasal 101).

Pada kenyataannya, tidak ada satupun desa yang disampling oleh tim kajian dapat mengikuti siklus anggaran yang ditetapkan dalam regulasi. Bahkan dengan adanya perubahan PP No. 60 tahun 2014, desa

menunda penyusunan APBDesanya. Hingga pertengahan Mei 2015, belum ada desa di Kab. Magelang yang telah menetapkan APBDesanya, meski dana desa untuk kabupaten tersebut sudah dicairkan oleh Pemerintah Pusat. Keterlambatan pengesahan APBDesa ini tentunya berdampak pada kinerja pembangunan di desa.

Dari hasil pendalaman kepada perangkat desa dan kecamatan, hal ini lebih disebabkan karena informasi dari Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah terkait rencana pembangunan di desa tersebut dan terutama besaran anggaran yang akan diperoleh desa telat diperoleh atau keputusannya berubah-ubah.

Berbagai informasi yang dibutuhkan desa untuk memulai proses perencanaan baru diperoleh pada bulan Januari s.d. April tahun berikutnya. Akibatnya, pelaksanaan siklus anggaran di desa jauh melenceng dari waktu yang ditetapkan dalam regulasi.

Rekomendasi

Kemendagri	Mengevaluasi efektivitas PP terkait dengan siklus anggaran desa. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
------------	--

2. Belum adanya satuan harga baku barang/jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa

Temuan dan Analisis

Dalam proses penyusunan APBDesa, pemerintah desa perlu menghitung anggaran dengan menggunakan satuan harga baku. Berdasarkan hasil observasi di lapangan belum ditemukan adanya desa yang penyusunan APBDesanya menggunakan satuan harga baku yang terstandar. Dalam menentukan satuan biaya, desa hanya mengandalkan pada informasi yang dimiliki oleh tim penyusun RKP. Ditemui dalam kecamatan yang sama, untuk desa yang berdekatan satuan harga yang digunakan dalam menyusun RKP berbeda, seperti contoh yang terjadi di Kec. Kampar Kiri, Kab. Kampar berikut:

Jenis Belanja	Satuan Harga Yang Digunakan (Rp)	
	Desa Padang Sawah	Desa Kuntu
Catridge Printer H/P	280.000	300.000
Fotokopi	300/lembar	250/lembar
Laptop	7.500.000	7.000.000

Sementara di tingkat kabupaten/kota dalam penyusunan Rencana Kegiatan Anggaran (RKA), daerah telah menggunakan Standar Satuan Harga (SSH). Penyusunan SSH ini merupakan implementasi dari Pasal 93 Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011. Pada Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, Pasal 93 ayat (4) dan (5) disebutkan bahwa;

(4) Analisis standar belanja sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan penilaian kewajaran

atas beban kerja dan biaya yang digunakan untuk melaksanakan suatu kegiatan.

- (5) Standar satuan harga sebagaimana dimaksud pada ayat (1) merupakan harga satuan setiap unit barang/jasa yang berlaku disuatu daerah yang ditetapkan dengan keputusan kepala daerah.

Atas dasar Permendagri No. 13 tahun 2006 tersebut maka masing-masing daerah memiliki keputusan kepala daerah yang menetapkan standar satuan harga yang berlaku selama 1 (satu) tahun untuk digunakan sebagai pedoman yang digunakan SKPD dalam menyusun RKA tiap tahunnya. Pemahaman desa dalam menyusun format APBDesa dan juga RKA yang benar masih sangat minim, terutama dalam menetapkan standar harga satuannya, seperti yang terlihat pada contoh penyusunan RKA di desa Pabuaran (lihat Gambar 8). Untuk dua pekerjaan yang sama yakni pembangunan TPT (Tembok Penahan Tanah), pekerjaan yang satu menggunakan satuan unit, yang lain menggunakan satuan meter persegi (m²)

2.2.2	Belanja Barang Dan Jasa			-	-
2.2.2.1	Belanja ATK	12 Bulan	3,500,000	-	3,500,000
2.2.2.2	Belanja ATK Pos Yandu	12 Bulan	800,000	-	800,000
2.2.2.3	Belanja Pakaian Anggota BPD	11 Stel	3,300,000	-	3,300,000
2.2.2.4	Belanja Pengadaan Komputer/laptop	1 unit	5,000,000	-	5,000,000
2.2.2.5	Belanja Pengadaan Printer	1 unit	1,585,000	-	1,585,000
2.2.2.6	Belanja Pengadaan Seragam Pakaian Dinas Staf Desa	9 Stel	2,700,000	-	2,700,000
2.2.2.7	Belanja rekening Listrik Kantor Desa	12 Bulan	1,200,000	-	1,200,000
2.2.3	Belanja Perawatan Gedung dan Kendaraan Milik Desa			-	-
2.2.3.1	Biaya Perawatan Gedung Kantor	1 kali	3,000,000	-	3,000,000
2.2.3.2	Biaya Perawatan Gedung Posyandu			-	-
2.2.3.3	Biaya Perawatan Motor Dinas	4 kali	1,000,000	-	1,000,000
2.2.4	Belanja Pembangunan			-	-
2.2.4.1	Pembangunan abutmen Jembatan Kp. Ciherang Girang	6 x 3 m'	34,800,000	-	34,800,000
2.2.4.2	Pembangunan TPT Kp. Babakan Waru	1 unit	19,982,500	-	19,982,500
2.2.4.3	Pembangunan TPT Jalan Kp. Ciherang Girang	50 m'	35,000,000	-	35,000,000
2.2.4.4	Rabat Beton Kp. Babakan Tahrip	300 m'	40,000,000	-	40,000,000
2.2.4.5	Rehab Gedung Kantor Desa	3 x 6	100,000,000	-	100,000,000

Dikenalkannya penggunaan SSH, yang mengatur standar unit dan harga dalam menyusun RKA dan APBDesa, tentunya akan mempermudah desa, sekaligus mengurangi potensi *fraud* yang dilakukan dengan menetapkan satuan biaya di atas kewajaran.

Rekomendasi

Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> Menyusun Perbup/Perwali tentang pagu satuan harga barang dan jasa sebagai acuan penyusunan APBDesa. Melakukan pembinaan dan pendampingan dalam penyusunan APBDesa. <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>
-------------------	---

3. APBDesa yang disusun tidak menggambarkan kebutuhan desa

Temuan dan Analisis

Dengan menggunakan mekanisme penyusunan APBDesa yang partisipatif, diharapkan hasil penyusunan APBDesa tersebut mewakili kebutuhan seluruh lapisan masyarakat yang akhirnya mampu meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Namun meski secara administratif urutan pelaksanaan perencanaan

dilakukan berdasarkan peraturan yang berlaku, tidak selamanya kualitas rumusan APBDesa yang dihasilkan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi desa tersebut; dalam observasi ditemukan fakta berikut;

- Desa Pabuaran, Bogor yang merupakan desa dengan kondisi tertinggal dengan infrastruktur minim dan proporsi jumlah penduduk miskinnya besar justru memprioritaskan penggunaan APBDesanya untuk renovasi kantor desa yang kondisinya masih relatif baik. Dalam *draft* RAPBDesa Pabuaran yang didasarkan pada Musrenbangdes yang sudah disetujui semua pihak, proporsi belanja pembangunan untuk desa tersebut mayoritas (43%)nya digunakan untuk rehab gedung kantor desa, sementara alokasi yang lebih kecil digunakan untuk perbaikan jalan dan pembangunan Tembok Penahan Tanah (TPT)
- Desa Bontoloe, Kabupaten Gowa memiliki infrastruktur yang minim, namun desa ini merencanakan memprioritaskan mendirikan BUMDesa perdagangan cengkeh untuk membagikan cengkeh kepada penduduknya.

Dalam proses Musrenbangnas diperlukan mekanisme yang transparan dan akuntabel sehingga keputusan sesuai kebutuhan dan bebas konflik kepentingan sekelompok orang. Misal kasus di dua desa tersebut, perlu ada kontrol dari masyarakat apakah prioritas pendirian BUMDes cengkeh dikarenakan oleh kepentingan aparat desa yang memiliki perkebunan cengkeh atau atas dasar kepentingan seluruh penduduk.

Rekomendasi

Kementarian Keuangan, Kementerian Dalam Negeri, KemendesPDTT	<p>Merevisi PP43/2014 dengan memasukan ketentuan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mewajibkan kepala desa mempublikasikan RAPBDesa agar dapat diawasi oleh masyarakat dan menyediakan saluran keluhan/umpan balik masyarakat atas RAPBDesa. • Menyusun panduan evaluasi RAPBDesa oleh kecamatan. • Kecamatan mengumumkan hasil evaluasi ke publik. <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>
--	---

4. Rencana penggunaan dan pertanggungjawaban APBDesa kurang transparan

Temuan dan Analisis

Dalam regulasi pengelolaan keuangan desa yang baru yaitu Permendagri No. 113 tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa pasal 40 menyatakan:

- (1) Laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban realisasi pelaksanaan APBDesa diinformasikan kepada masyarakat secara tertulis dan dengan media informasi yang mudah diakses oleh masyarakat.

(2) Media informasi sebagaimana dimaksud pada ayat (1) antara lain papan pengumuman, radio komunitas, dan media informasi lainnya.

Dari pasal tersebut diketahui bahwa kewajiban Pemerintah Desa untuk mengumumkan ke publik tentang keuangan desa hanyalah pertanggungjawaban penggunaan APBDesa, namun tidak ada ketentuan yang mengharuskan Pemerintah Desa untuk mengumumkan rencana penggunaan keuangan desa (APBDesa) di awal tahun. Padahal, rencana penggunaan APBDesa sama pentingnya untuk diketahui masyarakat sejak awal tahun sebagai bahan untuk melakukan pengawasan terhadap aparatur dalam menggunakan keuangan desa.

Beberapa contoh baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota sebetulnya telah banyak ditemui, seperti di Kab. Rembang, Kab. Banjarnegara, dan Kab. Malang. Beberapa Pemerintah Daerah telah mengumumkan APBD pada media informasi publik yang dapat diakses secara luas dan masyarakat dapat dengan mudah melakukan pengawasan terhadap penggunaan APBD tersebut.

Tidak adanya kewajiban bagi perangkat desa untuk mengumumkan APBDesa di awal tahun dapat mengurangi tingkat transparansi penggunaan APBDesa kepada masyarakat dan membuat masyarakat sulit dalam berpartisipasi mengawasi jalannya pembangunan di desa mereka.

Untuk laporan realisasi dan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa, meski secara jelas disebutkan dalam Permendagri No. 113 tahun 2014, namun berdasarkan hasil observasi di lapangan belum ada desa dalam sampel kajian ini yang mengumumkan laporan realisasinya kepada masyarakat secara terbuka sehingga memudahkan masyarakat untuk mengaksesnya

Rekomendasi

Kemendagri	<ol style="list-style-type: none"> 1. Merevisi Permendagri No. 113 tahun 2014 dengan memasukkan ketentuan tata kelola keuangan desa mencakup kewajiban mengumumkan rencana penggunaan APBDesa dan realisasinya melalui berbagai media yang dapat diakses oleh masyarakat luas beserta batasan waktunya. 2. Merevisi Permendagri No. 07 tahun 2008 tentang Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan memasukkan aspek pengawasan partisipatif oleh masyarakat, audit sosial, dan transparansi. <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>
Pemerintah Daerah	<p>Mewajibkan Kepala desa mempublikasikan RAPBDesa untuk diriviu oleh masyarakat dan menyediakan saluran keluhan/umpan balik masyarakat atas RAPBDesa.</p> <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>

5. Laporan pertanggungjawaban desa belum mengikuti standar dan rawan manipulasi

Temuan dan Analisis

Dari sejumlah desa yang disampling, hingga bulan Maret - April sebagian besar desa belum membuat pelaporan pertanggungjawaban penggunaan keuangan desa sesuai dengan standar yang ditetapkan dalam Permendagri No. 37 tahun 2007. Selain itu, substansi laporan yang dibuat oleh desa juga masih rawan manipulasi seperti yang terlihat dari beberapa pemeriksaan Inspektorat Daerah dimana bukti-bukti penggunaan uang seringkali tidak dimasukkan ke dalam laporan. Begitupula dengan bukti serah terima barang atau laporan kegiatan sering tidak disampaikan.

Sebagian besar perangkat desa masih memandang laporan pertanggungjawaban hanya sebagai beban administratif untuk mendapatkan dana berikutnya dari pemerintah, bukan sebagai sarana untuk menunjukkan akuntabilitas penggunaan dana kepada masyarakat dan pemerintah.

Terjadinya hal-hal tersebut dikarenakan beberapa hal:

- Lemahnya kompetensi SDM aparatur desa.
- Kurangnya pemahaman terhadap aturan pertanggungjawaban keuangan desa.
- Kurangnya pembinaan dan pengawasan dari Pemerintah Kabupaten/Kota dalam hal ini kecamatan.
- Kurangnya peran serta masyarakat dalam mengawasi pembangunan desa.

Jika hal ini terus dibiarkan, fungsi laporan pertanggungjawaban yang dibuat oleh Pemerintah akan menyempit dan hanya sebagai syarat administrasi saja sehingga kehilangan fungsi utamanya sebagai bukti akuntabilitas pengelolaan keuangan desa. Sikap permisif terhadap perangkat desa yang membuat laporan dengan tidak mengikuti standar atau tidak memasukkan bukti-bukti penggunaan dana dapat membentuk persepsi perangkat desa bahwa laporan pertanggungjawaban tidak perlu memperhatikan kebenaran substansi dan semakin mudah melakukan manipulasi.

Rekomendasi

BPKP dan Kemendagri	<p>Segera menyusun sistem keuangan desa yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan desa, termasuk komponen pelaporan pertanggungjawaban keuangan desa.</p> <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>
Pemda	<p>Membangun dan mengembangkan sistem informasi desa yang mencakup modul keuangan sesuai yang disusun BPKP dan Kemendagri.</p> <p>Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan</p>

3.3. Potensi Masalah dalam Pengawasan

1. Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah kurang efektif

Temuan dan Analisis

Sumber pembiayaan APBDesa yang berasal dari APBD dan juga APBN menjadikan pemerintah desa sebagai entitas obyek audit bagi Inspektorat Daerah, BPKP maupun BPK. Berdasarkan UU otonomi daerah yang diturunkan dalam Peraturan Pemerintah No. 79 tahun 2005 tentang Pedoman Pembinaan dan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintah Daerah, Kementerian Dalam Negeri setiap tahunnya menyusun pedoman audit atau kebijakan pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Pedoman ini digunakan sebagai acuan bagi Inspektorat Daerah dalam menyusun ruang lingkup PKPT (Program Kerja Pengawasan Tahunan). Dalam setiap Permendagri tentang kebijakan pengawasan tersebut, pemerintah desa dijadikan sebagai obyek pengawasan. Dalam Permendagri No. 78 tahun 2014 tentang Kebijakan Pembinaan dan Pengawasan di Lingkungan Kementerian Dalam Negeri dan Pemerintah Daerah tahun 2015, ruang lingkup pengawasan dari inspektorat pemerintah daerah antara lain: Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Sementara dalam Permendagri No. 70 tahun 2012, ruang lingkup pengawasan bagi Inspektorat terkait pemerintahan desa dijelaskan dengan lebih spesifik yakni: Pengawasan Urusan Pemerintahan Desa dilakukan terhadap administrasi pemerintahan desa dan pelaksanaan urusan pemerintahan di Pemerintahan Desa dengan melalui:

1. Pemeriksaan reguler pada Pemerintah Desa.
2. Pemeriksaan pelaksanaan tugas pembantuan dari pemerintah Pusat/Provinsi/Kabupaten/Kota sesuai hasil koordinasi.
3. Pemeriksaan khusus terkait dengan adanya pengaduan yang bersumber dari masyarakat maupun dari instansi pemerintah dalam rangka membangun kepekaan terhadap perkembangan isu-isu aktual untuk tujuan nasional dan pemerintah daerah.

Berdasarkan observasi di lapangan, seluruh inspektorat daerah pada kabupaten yang menjadi sampel kajian, telah menjadikan desa sebagai obyek auditnya. Namun, mengingat keterbatasan sumber daya baik personel maupun anggaran, tidak semua desa diperiksa secara reguler oleh inspektorat daerah. Di Kab. Bogor contohnya, Kab. Bogor dengan jumlah kecamatan sebanyak 40 dan 417 desa, inspektorat daerahnya hanya melakukan audit dengan sampel 2 (dua) desa per kecamatan per tahun. Jika rerata 1 kecamatan terdiri dari 10 desa maka kemungkinan desa diaudit oleh inspektorat daerah hanya 4-5 tahun sekali. Tidak seimbangya sumberdaya pengawas internal dan beban kerja menjadikan fungsi pengawasan oleh inspektorat daerah menjadi lemah dan tidak efektif. Belum lagi tidak ada mekanisme *reward and punishment* yang jelas bagi desa-desa dalam mematuhi rekomendasi inspektorat daerah tersebut. Tidak ada mekanisme "*punishment*" yang jelas bagi desa yang tidak memenuhi rekomendasi audit dari inspektorat. Misalnya, pemerintah daerah tetap mencairkan anggaran bagi desa, meskipun

desa belum mengembalikan temuan kekurangan pembayaran pajak, sementara itu tidak ada insentif pula bagi pemerintah desa yang telah menyelenggarakan administrasi keuangan dan pelaporan dengan baik. Dalam kondisi lemahnya dukungan anggaran dan dana inspektorat daerah saat ini⁷, perlu dikembangkan mekanisme pengawasan yang baru untuk mengawasi dana desa yang tersebar di 74.093 desa ini.

Rekomendasi

Kemendagri	Merevisi Permendagri No. 07 tahun 2008 tentang Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan memasukkan aspek pengawasan partisipatif oleh masyarakat, audit sosial, mekanisme pengaduan dan peran Inspektorat Daerah. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
Pemerintah Daerah	<ul style="list-style-type: none"> • Prov/Kab/Kota menyediakan dukungan dana untuk peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan desa bagi aparat Pemda terkait, dan pengawasan oleh Inspektorat Daerah. • Hasil audit Inspektorat Daerah disampaikan pada desa yang tidak diaudit untuk menjadi acuan. • Kab/Kota menyediakan auditor berlatar belakang akuntansi/keuangan khusus untuk membantu proses pengelolaan keuangan desa. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan

2. Tidak optimalnya saluran pengaduan masyarakat untuk melaporkan kinerja perangkat desa yang mal-administrasi

Temuan dan Analisis

Berdasarkan berbagai amanah Undang Undang dan Peraturan, seperti:

- UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia No. 71 tahun 2000 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dan Penghargaan dalam Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Korupsi.
- Peraturan Presiden No. 76 tahun 2013 tentang pengelolaan pengaduan layanan publik.

Terlihat bahwa pengaduan layanan publik menjadi salah satu instrumen penting dalam mengontrol kualitas dan kinerja layanan publik. Dengan menyediakan layanan pengaduan dan mengelola layanan pengaduan dengan baik, artinya pemerintah membuka diri untuk dikontrol dan diawasi kinerjanya oleh publik, sehingga layanan publik yang diterima oleh masyarakat menjadi berkualitas dan jauh dari pelanggaran. Pelanggaran pelayanan publik sering disebut dengan mal-administrasi. Pengertian mal-

⁷Sebagai gambaran, proporsi anggaran inspektorat provinsi, hanya 0,19 persen dari total anggaran provinsi

administrasi menurut Undang Undang No. 37 tahun 2008 tentang Ombudsman Republik Indonesia adalah perilaku atau perbuatan melawan hukum, melampaui wewenang, melakukan wewenang untuk tujuan lain dari yang menjadi tujuan wewenang tersebut, termasuk kelalaian atau pengabaian kewajiban hukum dalam penyelenggaraan pelayanan publik yang dilakukan oleh penyelenggara negara dan pemerintahan yang menimbulkan kerugian materiil dan immaterial bagi masyarakat dan perorang. Berdasarkan data Ombudsman⁸, mal-administrasi yang sering dilaporkan yang juga berpotensi dalam penyelenggaraan pemerintahan di desa adalah:

1. Penundaan pelayanan yang berlarut-larut yang merugikan masyarakat.
2. Petugas tidak mau memberikan pelayanan dengan berbagai macam alasan yang tidak logis.
3. Petugas tidak kompeten dan tidak profesional dalam menjalankan tugasnya.
4. Petugas menyalahgunakan wewenang yang dimilikinya untuk tujuan tertentu yang melanggar peraturan perundang-undangan.
5. Petugas meminta imbalan uang, barang dan atau jasa diluar ketentuan dan standar layanan.
6. Petugas pelayanan tidak mematuhi standar prosedur operasional dalam melayani masyarakat.
7. Petugas pelayanan tindak yang tidak patut seperti melakukan kekerasan fisik dan psikis.
8. Petugas pelayanan berpihak, mengambil keputusan yang menguntungkan satu pihak saja.
9. Petugas memiliki konflik kepentingan atas obyek yang diadukan masyarakat.
10. Petugas melakukan diskriminasi dalam pelayanan dengan membedakan masyarakat yang dilayani atas dasar suku, ras, agama dan jenis kelamin tertentu.

Saat ini umumnya pemerintah kab/kota cenderung untuk memfokuskan pengelolaan pengaduan layanan publik bagi penyelenggaraan pelayanan yang langsung ditangani di SKPDnya, masih sedikit pemerintah kab/kota yang juga fokus pada penyelenggaraan pelayanan yang dilakukan oleh Pemerintah desa. Tersedianya media pengaduan atas kegiatan pembangunan di desa ini sebenarnya cukup efektif menjadi alat kontrol bagi aparat pemerintahan desa. Di daerah sampel seperti Gowa, audit investigatif oleh aparat inspektorat daerah terhadap oknum aparat di kelurahan merupakan hasil tindak lanjut dari laporan masyarakat ke Bupati.

Rekomendasi

Kemendagri	Merevisi Permendagri No. 07 tahun 2008 tentang Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan memasukkan aspek pengawasan partisipatif oleh masyarakat, audit sosial, mekanisme pengaduan dan peran Inspektorat Daerah. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
------------	--

⁸Makalah Ombudsman yang disampaikan pada acara "Ombudsman Goes To Campus" di Kampus Universitas Muhamadiyah (Unismuh) Makassar, Sabtu, 25 Oktober 2014

Pemerintah Daerah	Membangun sistem pengaduan masyarakat yang handal dan mensosialisikannya hingga tingkat desa. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
-------------------	---

3. Ruang lingkup evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh Camat belum jelas

Temuan dan Analisis	
<p>Dalam rezim UU No. 6 tahun 2014 tentang Desa, terdapat perubahan yang cukup signifikan pada aspek pengawasan di tingkat daerah, yaitu dengan semakin pentingnya peran Camat dalam menjalankan fungsi pembinaan dan pengawasan terhadap desa. Dalam PP No. 43 tahun 2014 pasal 101 ayat 3 disebutkan peran Camat dalam mengevaluasi rencana dan pertanggungjawaban keuangan desa sebagai perwakilan dari Bupati/Walikota. Fungsi evaluasi dan pengawasan terhadap APBDesa yang dilakukan oleh Camat cukup sentral karena akan berimplikasi pada jalannya pemerintahan dan pembangunan di desa. Namun, ruang lingkup evaluasi, kewenangan dan tanggung jawab yang diberikan kepada Camat dalam PP tersebut belum diatur secara jelas. Berdasarkan hasil wawancara di lapangan dengan beberapa Camat, belum ada Camat yang memahami mekanisme dan ruang lingkup evaluasi dari APBDesa. Sebagai contoh, apakah Camat berwenang untuk menolak anggaran kegiatan dalam APBDesa yang sudah menjadi hasil musyawarah desa dan disetujui oleh BMD; sejauh apa tanggung jawab Camat jika mengesahkan APBDesa yang tidak sesuai dengan RPJMDesa, RKPDesa, atau ketentuan regulasi pusat.</p> <p>Resiko yang paling perlu dihindari dengan ketidakjelasan fungsi Camat ini adalah potensi terjadinya <i>abuse</i> oleh para Camat dalam membina dan mengevaluasi desa. Para Camat berpotensi membuat diskresi yang seharusnya tidak perlu dan mengambil keuntungan tertentu dengan memanfaatkan kewenangan yang dimilikinya. Desa juga dapat merasa tersandera oleh Camat dalam memberikan persetujuan APBDesa sehingga muncul hal-hal yang bersifat transaksional antara Kepala Desa dan Camat dalam evaluasi dan pengawasan APBDesa.</p>	
Rekomendasi	
Kemendagri	Menyusun aturan yang memperjelas fungsi evaluasi dan pengawasan Camat kepada desa, termasuk meminta Pemerintah Daerah untuk menyusun panduan evaluasi dan pengawasan oleh Camat dan mekanisme pengaduan di desa. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan

3.4. Potensi Masalah dalam Sumber Daya Manusia

1. Potensi korupsi/*fraud* oleh tenaga pendamping akibat kelemahan aparat desa

Temuan dan Analisis

Berkaca pada program PNPM Perdesaan, tenaga pendamping yang seharusnya berfungsi untuk membantu masyarakat dan aparat desa dalam mengelola keuangan dan melaksanakan pembangunan justru menjadi sumber masalah. Beberapa kasus tenaga pendamping yang melakukan korupsi dan kecurangan telah ditemukan dan diproses oleh aparat penegak hukum. Sebagai contoh di Kab. Cikarang, Ketua UPK dan Fasilitator PNPM ditahan oleh Kejaksaan Negeri Cikarang karena diduga melakukan korupsi dana PNPM sebesar Rp1 miliar lebih⁹.

Umumnya para oknum pendamping tersebut melakukan korupsi/*fraud* dengan memanfaatkan kelemahan aparat desa dan longgarnya pengawasan bagi mereka dari Pemerintah. Beberapa modus *fraud*/korupsi yang telah teridentifikasi oleh Tim Evaluasi Direktorat Kelembagaan dan Pelatihan Masyarakat Ditjen PMD–Kemendagri dalam paparan Evaluasi Pengelolaan Dana di Desa (Pembelajaran PNPM Mandiri Perdesaan), yaitu:

1. Berkolusi dengan pemasok atau menjadi pemasok barang yang digunakan untuk membangun desa dan menaikkan harga barang tersebut (*mark-up*) untuk memperkaya diri sendiri atau orang lain.
2. Ikut serta mengelola dan mengambil dana dari keuangan desa untuk keperluan pribadi termasuk kepentingan politik tertentu.

Hal ini tentu menjadi kontraproduktif dari tujuan awal perekrutan pendamping. Mereka yang seharusnya ditujukan untuk membantu meningkatkan akuntabilitas pembangunan dan mencegah korupsi, justru menjadi sumber masalah baru dalam pembangunan desa.

Rekomendasi

Pemerintah Daerah	Menyusun Perbup/Walikota tentang Pengelolaan dan Pengendalian Tenaga Pendamping, mencakup juga tata cara rekrutmen, kode etik, mekanisme evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan. Target Jangka Waktu : 12 (dua belas) bulan
-------------------	---

⁹<http://news.detik.com/read/2015/03/26/230235/2870948/10/korupsi-dana-pnpm-rp-1-miliar-lebih-ketua-upk-dan-fasilitator-pnpm-ditahan>

4 KESIMPULAN

Salah satu amanah dari UU No. 6 tahun 2014 adalah kebijakan penyaluran dana desa yang bersumber dari APBN ke seluruh desa di Indonesia. Dana desa yang ditransfer dari APBN melalui APBD kabupaten/kota harus digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat di desa. Tahun 2015 merupakan tahun pertama pelaksanaan penyaluran dana desa dengan alokasi anggaran mencapai Rp20,766 triliun yang akan disalurkan ke kurang lebih 74.093 desa di seluruh Indonesia.

Selain dana desa, desa juga memperoleh dana yang dikenal dengan Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota. Potensi jumlah ADD yang mengalir ke desa diperkirakan sekitar Rp40 triliun s.d. Rp50 triliun di tahun 2015 ini. Tergambar bahwa saat ini desa akan mengelola sekurang-kurangnya dana seperempat miliar per tahunnya. Untuk mengelolanya pemerintah merumuskan berbagai kebijakan mulai perencanaan, pengalokasian, pelaksanaan maupun monitoring dan evaluasinya.

Dari analisis literatur, pendapat ahli dan hasil observasi lapangan, kajian ini mengidentifikasi beberapa potensi masalah yang timbul dalam pengelolaan keuangan desa yang tidak selamanya *linier* dengan peraturan yang ada, termasuk pula potensi masalah korupsi dan *fraud* yang dapat terjadi dalam pengelolaan keuangan desa ini. Potensi korupsi ditemukan di 4 (empat) aspek, yakni:

A. Potensi Masalah dalam Regulasi dan Kelembagaan

1. Belum lengkapnya regulasi dan petunjuk teknis pelaksanaan yang diperlukan dalam pengelolaan keuangan desa, terutama pada:
 - a. Pertanggungjawaban dana bergulir PNPM.
 - b. Mekanisme pengangkatan Pendamping PNPM.
2. Potensi tumpang tindih kewenangan antara Kementerian Desa dan Ditjen Bina Pemerintahan Desa Kementerian Dalam Negeri, mencakup:
 - a. Urusan Pembinaan dan Pembangunan Desa.
 - b. Monitorng dan Evaluasi.
3. Formula pembagian Dana Desa dalam Perpres 36/2015 mengacu pada aturan yang belum ditetapkan dan hanya didasarkan pada aspek pemerataan.
4. Pengaturan pembagian penghasilan tetap bagi perangkat desa dari ADD yang diatur dalam PP No. 43 tahun 2014 kurang berkeadilan.
5. Kewajiban penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa tidak efisien.

B. Potensi Masalah dalam Tata Laksana

1. Kerangka waktu siklus pengelolaan anggaran desa sulit dipatuhi oleh desa.
2. Belum adanya satuan harga baku barang/jasa yang dijadikan acuan bagi desa dalam menyusun APBDesa.
3. APBDesa yang disusun tidak menggambarkan kebutuhan desa.
4. Rencana penggunaan dan pertanggungjawaban APBDesa kurang transparan.
5. Laporan pertanggungjawaban desa belum mengikuti standard an rawan manipulasi.

C. Potensi Masalah dalam Pengawasan

1. Pengawasan terhadap pengelolaan keuangan daerah oleh Inspektorat Daerah kurang efektif.
2. Tidak optimalnya saluran pengaduan masyarakat untuk melaporkan kinerja perangkat desa yang mal-administrasi.
3. Ruang lingkup evaluasi dan pengawasan yang dilakukan oleh Camat belum jelas.

D. Potensi Masalah dalam Sumber Daya Manusia

1. Potensi korupsi/*fraud* oleh tenaga pendamping akibat kelemahan aparat desa.

Atas permasalahan tersebut KPK merekomendasikan kepada stakeholder terkait sebagai berikut;

1. Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa PDTT dan Kementerian Keuangan, untuk:
 1. Menyusun kesepakatan bersama terkait Pengawasan, Pemantauan dan Evaluasi Penggunaan Dana untuk Desa (APBDesa).
 2. Melakukan rivi u penetapan proporsi alokasi dasar dan mencantumkan besaran bobot untuk tiap variabel sebagaimana pernah tercantum dalam PP No. 60 tahun 2014.
 3. Merivisi Peraturan Pemerintah yang terkait dengan penyusunan laporan pertanggungjawaban oleh desa agar kewajiban laporan pertanggungjawaban tersebut dapat terintegrasi lebih mudah dan efisien namun tetap efektif dan akuntabel.
 4. Merevisi PP43/2014 dengan memasukkan ketentuan:
 - Mewajibkan kepala desa mempublikasikan RAPBDesa untuk dirivi u oleh masyarakat dan menyediakan saluran keluhan/umpan balik masyarakat atas RAPBDesa.
 - Menyusun panduan evaluasi RAPBDesa oleh kecamatan.
 - Kecamatan mengumumkan hasil evaluasi ke publik.
2. Kementerian Dalam Negeri dan BPKP agar segera menyusun sistem keuangan desa yang sesuai dengan kondisi dan kemampuan desa, termasuk komponen pelaporan pertanggungjawaban keuangan desa.
3. Kemenko PMK dan Kemenkopolkukam, untuk:
 1. Membentuk Tim Pengendali Pelaksanaan UU Desa dipimpin Kemenko PMK/Kemenkopolkukam.
 2. Melakukan rakor berkala antara Kementerian terkait.

4. Kementerian Dalam Negeri, untuk:
 1. Mengevaluasi dan merevisi norma alokasi penghasilan tetap bagi perangkat desa pada PP No. 43 tahun 2014 agar lebih adil bagi perangkat desa di desa.
 2. Menyusun pengaturan besaran pendapatan tetap perangkat desa sebagai acuan dasar setiap daerah dalam menetapkan penghasilan tetap perangkat desa.
 3. Mengevaluasi efektivitas PP yang terkait dengan siklus anggaran desa.
 4. Merevisi Permendagri No. 113 tahun 2014 dengan memasukkan ketentuan tata kelola keuangan desa mencakup kewajiban mengumumkan rencana penggunaan APBDesa dan realisasinya melalui berbagai media yang dapat diakses oleh masyarakat luas beserta batasan waktunya.
 5. Merevisi Permendagri No. 07 tahun 2008 tentang Pengawasan atas Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, dengan memasukkan aspek pengawasan partisipatif oleh masyarakat, audit sosial, mekanisme pengaduan dan peran Inspektorat Daerah.
 6. Menyusun aturan yang memperjelas fungsi evaluasi dan pengawasan Camat kepada desa, termasuk meminta Pemerintah Daerah untuk menyusun panduan evaluasi dan pengawasan oleh Camat dan mekanisme pengaduan di desa.
5. Kementerian Desa PDTT, untuk:
 1. Menyusun Petunjuk Umum dan Pedoman Teknis tentang mekanisme rekrutmen, *code of conduct*, evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan.
 2. Merevisi Permendes No. 3 tahun 2015 dengan menambahkan klausul yang meminta Pemda wajib menyusun Perbup/Perwali tentang Pengelolaan Tenaga Pendamping, yang terdiri dari tata cara rekrutmen, *code of conduct*, evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan.
 3. Menyusun Panduan Teknis Serah Terima Aset Dana Bergulir dan Aset Hasil Dana Bergulir PNPM, termasuk validasi nilai dan peminjam.
6. Pemerintah Daerah, untuk:
 1. Prov/Kab/Kota menyediakan dukungan Pendanaan dan SDM untuk validasi aset dana bergulir dan hasilnya, hingga proses serah terima.
 2. Menyusun Perbup/Perwali tentang ancar-ancar satuan harga barang dan jasa sebagai acuan penyusunan APBDesa.
 3. Melakukan pembinaan dan pendampingan dalam penyusunan APBDesa.
 4. Mewajibkan kepala desa mempublikasikan RAPBDesa untuk diriviu oleh masyarakat dan menyediakan saluran keluhan/umpan balik masyarakat atas RAPBDesa.
 5. Membangun dan mengembangkan sistem informasi desa yang mencakup modul keuangan sesuai yang disusun oleh BPKP dan Kemendagri.

6. Prov/Kab/Kota menyediakan dukungan dana untuk peningkatan kapasitas pengelolaan keuangan desa bagi aparat Pemda terkait, dan pengawasan oleh Inspektorat Daerah.
7. Menyampaikan hasil audit Inspektorat Daerah ke desa yang tidak diaudit untuk dijadikan acuan.
8. Kab/Kota menyediakan auditor berlatar belakang akuntansi/keuangan khusus untuk membantu proses pengelolaan keuangan desa.
9. Membangun sistem pengaduan masyarakat yang handal dan mensosialisasikannya hingga tingkat desa.
10. Menyusun Perbup/Perwali tentang Pengelolaan dan Pengendalian Tenaga Pendamping, mencakup juga tata cara rekrutmen, kode etik, mekanisme evaluasi kinerja dan sanksi bagi pendamping yang lalai/melanggar aturan.

5 DAFTAR PUSTAKA

- Bappeda Kabupaten Cirebon, 2014, Perencanaan Pembangunan Desa, [http://www.umc.ac.id/wp-content/uploads/2014/07/Paparan-Pembangunan-Desa .pdf](http://www.umc.ac.id/wp-content/uploads/2014/07/Paparan-Pembangunan-Desa.pdf)
- Camargo, B. Claudia., Jacobs, Eelco, 2011, *Social Accountability and its Conceptual Challenges : An analytical framework*, Working Paper Serie 16, Basel Institute, https://www.baselgovernance.org/sites/collective.localhost/files/publications/biog_working_paper_16.pdf
- Izham, Faizal, 2015, *Perlindungan dan Peraturan Aset hasil PNPM Mandiri Perdesaan*, Disampaikan dalam Sosialisasi UU 6/2014 di Hotel RedTop Jakarta, 28-30 April 2015.
- Kementerian Keuangan, 2015, *Kebijakan Umum Dana Desa (Berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014 dan PP Nomor 60 Tahun 2014)*, Disampaikan dalam Sosialisasi UU 6/2014 di Hotel RedTop Jakarta, 28-30 April 2015.
- Sudiby, A. Linda, 2014, *Identifikasi Potensi Korupsi pada Keuangan Desa*, makalah disampaikan ke KPK.
- Suhirman, 2015, *Identifikasi Potensi Korupsi pada Penyaluran dan Pengelolaan Keuangan Desa*, makalah disampaikan dalam FGD di KPK pada 14 Maret 2015.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 tahun 2005 *Desa*. 30 Desember 2005. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2005 Nomor 158. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 43 tahun 2014 *Peraturan Pelaksanaan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa*. 30 Mei 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 123. Jakarta.
- Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2014 *Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. 21 Juli 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 168. Jakarta.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 2015 *Perubahan atas Peraturan Pemerintah No 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara*. 29 April 2015. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2015 Nomor 88. Jakarta.
- Undang-Undang Republik Indonesia Nomor Nomor 6 tahun 2004 *Desa*. 15 Januari 2014. Lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2014 Nomor 7. Jakarta.
- Makalah Ombudsman RI, makalah disampaikan pada acara "*Ombudsman Goes to Campus*" di Kampus Universitas Muhammadiyah (Unismuh) Makassar. Sabtu, 25 Oktober 2014.

LAMPIRAN

Foto Kegiatan *Field Review* Kajian Pengelolaan Keuangan Desa



Diskusi Tim Kajian dengan Pemda Kab. Magelang
Magelang



Kantor Desa Banyusidi Kec. Pakis, Kab.



Kantor Desa Pabuaran, Sukamakmur Bogor



Kondisi Mayoritas Jalan di Desa
Pabuaran, Sukamakmur Bogor



Diskusi Tim Kajian Dengan Pemda Kab. Klaten
Desa



Wawancara Tim Kajian Dengan Masyarakat

Kab. Klaten



Kantor Desa Kuntu – Kab. Kampar, Riau
Kuntu

Contoh Rencana Kegiatan Anggaran Desa
Kab. Kampar, Riau



Perkerasan Jalan Antar Desa Menggunakan Dana ADD
Bontoloe

Desa Buluh Cina - Kab. Kampar, Riau



Diskusi Dengan Camat dan Perangkat Desa

Kab. Gowa – Sulawesi Selatan



Terminal Kapal Penyeberangan Sungai Hasil Dari
Pakis

Dana PNPM Perdesaan 2014 – Kab. Kampar

Pembagian Besaran Dana Desa Kecamatan

Kab. Magelang