

LAPORAN:

Lokakarya Revitalisasi Alokasi Dana Desa (ADD)

Kabupaten Gunung Mas – Kalimantan Tengah

Kuala Kurun, 22 Juni 2013

Prolog :

Desentralisasi di Indonesia yang berlaku efektif sejak tahun 1999 yang ditandai lahirnya UU No. 22 tahun 1999, yang memberikan keleluasaan kepada daerah untuk melakukan kreasi dan inovasi dalam penyelenggaraan pemerintahan di daerah. Desentralisasi diwujudkan dalam bentuk memindahkan “sesuatu” yang serba pusat menjadi serba daerah. “Sesuatu” yang dipindahkan tersebut adalah (1) Otonomi Politik; (2) Otonomi Kewenangan Pengelolaan Urusan Publik; (3) Otonomi Pengelolaan Keuangan/anggaran Publik.

Otonomi politik ditandai dengan adanya pemilihan secara langsung Kepala Daerah termasuk pemilihan anggota DPRD. Warga daerah bisa menentukan pemimpinnya sesuai dengan kehendak warganya. Otonomi pengelolaan urusan publik ditandai dengan diberikan sejumlah kewenangan kepada daerah dalam berbagai urusan pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan, sehingga kita bisa melihat adanya variasi layanan publik/layanan dasar yang disediakan pemerintah daerah yang berbeda satu sama lain. Dan Otonomi pengelolaan anggaran publik ditandai dengan perimbangan fiskal antara pusat dan daerah. Daerah diberi keleluasaan untuk membelanjakan APBD-nya sesuai dengan prioritas daerah. Dari ketiga isue utama tadi, bagaimana dengan posisi desa. Apakah desa merupakan bagian dari arus besar desentralisasi tersebut atau tetap menjadi entitas yang serba “tertinggal” dan menjadi arena kepentingan besar kekuasaan diatas desa?

Melihat kebelakang, Desa dari sejak sebelum lahir republik, sudah diberi kewenangan yg bisa dikelola secara otonom. Demikian juga perkembangannya setelah kemerdekaan hingga saat ini. Namun dalam pelaksanaannya sering tidak konsisten. Tidak jarang otonomi desa dikebiri sedemikian rupa sehingga otonomi yang dimiliki desa menjadi sangat sempit.

Untuk memperkuat otonomi desa, sejak digulirkannya desentralisasi, maka pemerintah membuat peraturan perundungan yang memberikan pengakuan terhadap otonomi desa berikut kewenangan serta desentralisasi fiskalnya. Kewenangan desa dimuat secara umum dalam PP 72 Tahun 2005 pasal (7) : yaitu kewenangan berdasarkan asal usul; penyerahan dari Kabupaten, tugas pembantuan dari pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten serta kewenangan yang diatur oleh peraturan perundungan. Sementara untuk desentralisasi fiskal, desa diberi hak/bagian minimal 10% dari dana perimbangan yang diserahkan dari pemerintah pusat kepada kabupaten/kota. Itulah aturan normatif yang mengakui terhadap desentralisasi fiskal dari kabupaten ke desa dan disebut dengan Dana Alokasi Desa (ADD).

Kabupaten Gunung Mas, merupakan salah satu kabupaten yang sudah menjalankan desentralisasi fiskal dari kabupaten ke desa berupa Alokasi Dana Desa yang dipayungi oleh Peraturan Bupati Nomor 3 Tahun 2011 tentang Pedoman Pengelolaan ADD kepada Pemerintah Desa. Dalam peraturan tersebut memberikan pengakuan terhadap desa untuk menggunakan ADD sesuai dengan kebutuhan desa masing-masing dan pemerintah kabupaten memberikan rambu-rambu dalam pengelolaan keuangannya.

Pelaksanaan ADD di Kabupaten Gunung Mas telah dberlakukan sejak tahun 2008, dan dalam perjalannya terjadi beberapa kali perubahan skema alokasi ADD-nya. Untuk mengetahui sejauh mana efektivitas kebijakan ADD ini, Pemkab Gunung Mas bekerjasama dengan Yayasan Tambuhak Sinta (YTS) melakukan review terhadap implementasinya. Salah satu tahapan untuk mereview

kebijakan tersebut dengan menyelenggarakan Lokakarya Revitalisasi alokasi Dana Desa (ADD) dengan melibatkan para Camat, Bappeda, BPMPD-KB serta Tim YTS.

Lokakarya ini dirancang khusus untuk melihat efektivitas kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD) terhadap “pengembangan” desa di Kabupaten Gunung Mas. Pengembangan desa dimaksud adalah sejauhmana dampak ADD terhadap peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa dalam hal pengelolaan administrasi keuangan, pelaksanaan pembangunan serta pengurangan kemiskinan. Untuk yang pertama bisa dilihat dari sejauhmana para kepala desa bisa melakukan serapan dana ADD secara tepat waktu dengan disertai proposal rencana penggunaannya. Yang kedua bisa dilihat dari laporan kepala desa dalam hal pelaksanaan pembangunan desa berikut dengan pertanggungjawaban penggunaan keuangan desa, dan untuk yang ketiga bisa dilihat dari terjadinya penurunan angka kemiskinan secara umum di tingkat kabupaten.

Alur Lokakarya

Diawali dengan refleksi ADD secara umum yang telah berjalan di Indonesia dalam kurun waktu sepuluh tahun yang disampaikan oleh konsultan YTS. Pertanyaan besarnya adalah, apakah kebijakan ADD ada korelasi dengan peningkatan kualitas tata kelola pemerintahan desa serta penurunan angka kemiskinan? Untuk menjawab itu, ekpose tentang Potret implementasi ADD di Indonesia, khususnya di Jawa Barat, bisa memberikan gambaran awal. Kebijakan ADD ternyata masih cukup beragam, baik dari sisi formulasi kebijakan besaran ADD-nya maupun dalam implementasinya. Namun ada kesamaan di setiap daerah, bahwa kontrol Pemkab terhadap pelaksanaan ADD masih cukup kuat, ditandai dengan terbitnya peraturan bupati yang mengatur tentang secara detail dan rinci tentang pengelolaan ADD. Dari sisi kebijakan besaran ADD, setiap Pemkab memberlakukan cukup beragama. Ada yang menggunakan formula secara flat atau disamaratakan besaran setiap desanya, ada juga yang sudah menggunakan formula yg mempertimbangkan aspek demografi, geografi, kondisi sarana publik desa, tingkat kemiskinan desa dll.

Desentralisasi fiskal ke desa seringkali dan hampir bisa dipastikan tidak disertai dengan kebijakan penyerahan atau pengaturan tentang kewenangan desa secara rinci, sehingga desa masih tetap dalam kondisi “kebingungan” dalam hal menjalankan kewenangannya. Kewenangan merupakan “rambu” dan sekaligus “nyawa” bagi desa dalam menjalankan pemerintahannya. Menurut kami sampai saat ini masih sangat sedikit dan boleh jadi belum ada kabupaten yang membuat regulasi menyangkut dengan kewenangan desa. Demikian juga di Kabupaten Gunung Mas, kewenangan desa belum diatur secara tegas, berbeda dengan pembagian kewenangan antara Pusat dan daerah yang sudah diatur dalam bentuk UU. Kepala BPMPD-KB memberikan respon positif tentang perlunya kewenangan desa diatur dan dituangkan dalam bentuk regulasi daerah, berupa peraturan daerah untuk menjadi pedoman desa dalam menjalankan pemerintahannya.

Selain isue ADD yang dikaitkan dengan kewenangan Desa, refleksi dilakukan terhadap proses perencanaan pembangunan di daerah. Hampir dipastikan bahwa proses perencanaan partisipatif yang lebih dikenal dengan Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang), yang dilaksanakan secara berjenjang dimulai dari Desa – kecamatan - kabupaten, ternyata belum berjalan sesuai dengan peraturan perundangan. Pertanyaan yang sering muncul yaitu, adakah kepastian hasil Musrenbang tersebut bisa diakomodir dalam proses penganggaran yaitu masuk dalam dokumen APBD? Paparan Kepala Bappeda Gumas, menunjukan bahwa persoalan utama yaitu tidak adanya batas pagu anggaran yang dijadikan patokan untuk usulan warga. Karena tidak ada patokan batas pagu, maka prioritas program/kegiatan masih berupa daftar usulan “keinginan” yang cukup panjang. Akibatnya hanya sekitar 10%-15% hasil Musrenbang dapat direalisasikan atau yang bisa didanai oleh APBD. Kondisi ini memunculkan sikap apatisme di masyarakat tentang efektivitas Musrenbang tersebut.

Untuk mengatasi persoalan tersebut, Strategi yang ditawarkan oleh Kepala Bappeda yaitu membuat kebijakan berupa pembuatan pagu pembatas usulan dari desa dan kecamatan dengan memperhitungkan sumberdaya keuangan daerah. Konsep ini sudah dirancang untuk Perencanaan tahun 2013. Pembuatan pagu indikatif kecamatan merupakan salah satu solusi untuk memberikan kepastian terhadap hasil Musrenbang Kecamatan agar bisa dipastikan bisa diakomodir dalam penganggaran (APBD) tahun berikutnya. Kebijakan ini sekaligus juga bisa dijadikan untuk memperbesar ADD serta bisa dijadikan exit strategi PNPM yang akan berakhir pada tahun 2014. Prasyarat utama untuk mengimplementasikan kebijakan tersebut adalah kesiapan Pemerintah Kecamatan untuk menjadi implemntator dengan sekaligus memberikan pendampingan secara intens keseluruhan desa di Gumas.

Implementasi ADD di Gumas masih jauh dari harapan. Indikatornya bisa dilihat dari serapan ADD sangat rendah, sampai bulan Mei 2012 baru bisa diserap oleh 31 Desa dari jumlah desa 115. Seperti yang disampaikan oleh Kepala BPMPDP-KB Gumas. Hal ini menunjukkan bahwa kapasitas Pemerintah Desa dalam menyusun proposal rencana penggunaan ADD masih sangat lemah. Kendala utamanya yaitu masih rendahnya kapasitas kepala desa berikut jajarannya. Pendampingan untuk peningkatan kapasitas pemerintah desa yang dilakukan oleh kecamatan masih sangat terbatas. Kendala geografis menjadi alasan utama, ditambah dengan dinamika politik lokal di desa, yaitu adanya kecenderungan pergantian aparatur desa setelah proses pemilihan kepala desa. Aparatur desa sering berganti seiring dengan pergantian kepala desanya. Peningkatan kapasitas untuk aparatur kepala desa sering tidak efektif karena adanya pergantian tersebut.

Tentang praktek pengelolaan keuangan desa juga masih relatif rendah bila diukur dari sisi aturan normatif. Pemberian penambahan besaran ADD akan menjadi bumerang bagi aparatur desa sendiri, yaitu adanya moral hazard yang bisa berujung menjadi kasus hukum. Dan kasus hukum yang menyeret kepala desa sudah banyak terjadi di Gumas, Hal ini disampaikan oleh Kepala DPPKD. Penggunaan ADD sebagian besar digunakan untuk membiayai honorarium kepala desa dan perangkatnya (TAPD). Banyak kepala desa yang keberatan dengan kebijakan tersebut, dan mengharapkan tunjangan untuk perangkat desa tidak dimasukan dalam ADD. Gagasan ini direspon cukup baik oleh kepala BPMPDP-KB dan sudah menyiapkan skema kebijakan agar TAPD masuk di rekening kecamatan atau Dokumen Pelaksana Kegiatan Kecamatan (DPA Kecamatan), agar pihak kecamatan bisa melakukan kontrol secara langsung ke desa, sekaligus menjadi arena interaksi antara Camat dan kepala desa serta mendekatkan proses pencairannya. Sementara untuk belanja operasional dan program/kegiatan desa, akan dimasukkan dalam rekening desa.

Kesimpulan dan Saran:

Penguatan otonomi desa masih perlu waktu dan keseriusan dari para pemangku kepentingan diatas desa, karena posisi desa masih banyak ditentukan oleh pemegang kebijakan "diatas" desa. Persoalan kewenangan desa masih sumir dan belum dirinci secara detail dalam kerangka regulasi daerah yang mengikat semua pihak. Kewenangan desa baru sebatas normatif yang dimuat dalam PP 72 tahun 2005. Demikian juga dengan kebijakan fiskal dari kabupaten ke desa masih sebatas memenuhi ketentuan normatif peraturan perundangan. Besaran ADD masih jauh dari kebutuhan desa dalam mengatasi persoalan yang dihadapi warga desa. Dalam penggunaan ADD, Pemkab masih cukup kuat dalam melakukan "intervensi" dengan menerbitkan regulasi yang mengatur secara rinci dan rigid penggunaannya. Penggunaan ADD belum efektif bisa dijadikan instrumen untuk peningkatan kapasitas tata kelola pemerintahan desa dan sekaligus menjadi pendorong untuk menurunkan kemiskinan di desa. Dalam hal kontrol yang dilakukan pemerintah kabupaten baru sebatas dalam proses administratifnya saja, belum menyangkut dengan manfaat kegunaannya.

Praktek perencanaan pembangunan (Musrenbang) masih menyisakan persoalan, yaitu tidak adanya pagu pembatas usulan setiap desa dan kecamatan. Pagu ini diperlukan agar hasil musrenbang tidak

berupa daftar keinginan yang berujung tidak bisa diakomodir dalam penganggaran (APBD). Pagu indikatif kewilayahan (PIK) menjadi salah satu solusi untuk mengatasi persoalan "lomba" usulan dan memberi kepastian terhadap hasil musrenbang di desa dan kecamatan agar bisa terdianai. PIK bisa juga digunakan untuk memperkuat ADD agar desa bisa semakin otonom dalam keuangannya dengan catatan harus dipersiapkan strategi peningkatan kapasitas kelembagaan desanya.

Bappeda sebagai penanggungjawab dan penyelenggaran musrenbang berkomitmen untuk meningkatkan kualitas musrenbang dengan menyiapkan program peningkatan kapasitas para perencana di setiap SKPD, agar kualitas dokumen rencana semakin meningkat. BPMPD-KB akan melakukan kajian secara mendalam tentang kebijakan ADD yang dikaitkan dengan kewenangan desa. Para Camat akan melakukan pendampingan secara intens kepada desa dengan catatan di support dari sisi keuangannya.

Kapasitas SDM pemerintah desa menjadi keprihatinan dan perhatian semua peserta lokakarya. Rendahnya kapasitas SDM di Desa merupakan buah dari kebijakan pemerintah diatas desa yang masih setengah hati dalam memperkuat otonomi desa. Untuk memperkuat oronomi desa harus diawali dengan memperjelas tentang kewenangan desa. Kewenangan desa harus dikuatkan dalam bentuk Peraturan Daerah, seperti yang diamanatkan oleh PP 72 tahun 2005. Dengan jelasnya kewenangan desa akan berimplikasi terhadap besaran alokasi dana yang didesentralisasikan ke desa.

Kewenangan desa akan menjadi bagian dari variabel untuk menentukan besaran ADD. Pemkab Gumas perlu melakukan pendalaman terhadap formulasi ADD yang dikaitkan dengan kewenangan desa, agar besaran ADD mencerminkan terhadap kebutuhan dan kewenangan desa masing-masing. Pagu indikatif kewilayahan (PIK) yang dirancang Bappeda untuk perencanaan tahun 2013 perlu didorong menjadi kebijakan resmi yang dipayungi oleh regulasi daerah yang mengikat antara Bupati dan DPRD. Kesepakatan antara Bupati dan DPRD idealnya ditetapkan sebelum proses Musrenbang dilaksanakan. Kesepakatan yang dituangkan berupa pembagian besaran proyeksi APBD yang di formulasikan untuk kepentingan Musrenbang Kecamatan, SKPD dan kepentingan Politik Bupati dan DPRD. Dengan formula seperti itu, akan meminimalisir praktek-praktek usulan kegiatan diluar hasil musrenbang. Dengan kesepakatan seperti itu, maka APBD tidak didefinisikan sepihak oleh Bupati dan DPRD, tapi masyarakat pun ikut ambil bagian didalamnya.

Pagu indikatif kewilayahan (PIK) juga bisa digunakan untuk memperkuat ADD. Skema PIK bisa dirancang dalam bentuk stimulan bantuan langsung ke masyarakat dan masuk ke rencana pembangunan desa. Perlu dilakukan studi mendalam untuk mengimplementasikan gagasan ini agar tepat sasaran dan bisa efektif dalam pelaksanaannya. YTS bisa berperan dalam studi ini dan sekaligus menjadi ajang pembelajaran bersama, baik aparatur pemda, jajaran pemerintah desa, pemerintah kecamatan dan yang lebih utama menjadi pembelajaran warga desa.

LAMPIRAN:

**KERANGKA ACUAN REVIEW DAN EVALUASI IMPLEMENTASI ADD
2011-2012**

HASIL *POLICY BRIEF* REVITALISASI KEBIJAKAN ADD

KERANGKA ACUAN

REVIEW DAN EVALUASI IMPLEMENTASI ADD 2011-2012

(Merancang Revitalisasi ADD)

I. LATAR BELAKANG

Dana Alokasi Desa (ADD) merupakan salah satu bentuk kebijakan desentralisasi fiskal di pemerintah kabupaten yang bertujuan untuk memperkuat tata kepemerintahan yang baik di desa. Potret penyelenggaraan ADD di Indonesia menunjukkan bahwa masih banyak kekurangan dan penyimpangan. Hal-hal yang menjadi penyebab kelemahan pelaksanaan ADD terutama terletak pada kemampuan pemerintah desa untuk membuat proposal yang baik dan kemampuan desa untuk memenuhi persyaratan pencairan ADD seperti memiliki RPJMDesa, APBDesa dsb. Adapun hal-hal yang menjadi penyebab penyimpangan ADD karena *moral hazard* dari pemerintah desa khususnya Kepala Desa.

Kabupaten Gunung Mas (Gumas) merupakan salah satu kabupaten yang menghadapi persoalan serupa di atas. Sejumlah kegiatan penguatan kapasitas yang telah dilakukan tampaknya masih belum bisa menjawab banyak tantangan di desa. Oleh sebab itu, pada Bulan April 2012 yang lalu, Bappeda dan BPDPD-KB melakukan kunjungan kerja ke Kabupaten Kebumen untuk berbagi pembelajaran tentang pelaksanaan kebijakan ADD dan Pagu Indikatif Kecamatan. Khusus untuk ADD, staf pemerintah dan beberapa desa dan kecamatan juga melakukan kunjungan belajar tentang praktek sukses ADD di Kabupaten Tuban. Kunjungan ini dilaksanakan melalui dukungan proyek governance dari Yayasan Tambuhak Sinta (TYS). Para peserta kunjungan baik pemerintah maupun perwakilan masyarakat mengakui bahwa informasi yang mereka dapatkan baik dari Kebumen maupun dari Tuban sangat bermanfaat. Contohnya: di Kabupaten Kebumen dan Kabupaten Tuban, BPMD memiliki dua fungsi sebagai fasilitator dan juga fungsi kontrol terhadap pelaksanaan ADD di desa. Hal ini menjadi inspirasi bagaimana fungsi BPMD dalam skema kebijakan ADD bisa ditingkatkan dsb.

Saat ini proyek peningkatan kualitas governance di Kabupaten Gunung Mas telah memasuki kuartal ketiga. Pada akhir kuartal kedua (Bulan April 2012), Bappeda dan BPMPD-KB Gumas selaku mitra utama proyek ini telah sepakat untuk melakukan revitalisasi kebijakan dan implementasi Dana Alokasi Desa. Oleh sebab itu, pada bulan Juni 2012 ini akan dilaksanakan suatu lokakarya yang akan meninjau secara menyeluruh bagaimana implementasi ADD di Gumas sampai saat ini. Selain itu, pada lokakarya ini akan diidentifikasi bagaimana upaya-upaya perbaikan kebijakan dan pelaksanaan ADD. YTS selaku mitra kerja Pemerintah Gumas akan menfasilitasi kegiatan ini secara penuh.

II. TUJUAN DAN HASIL

3.1. Tujuan Umum

Kegiatan ini ditujukan untuk menyempurnakan kebijakan ADD di Gumas khususnya dari aspek pendampingan, pembinaan dan aspek pengawasannya. Disamping itu, kegiatan ini ditujukan untuk mengidentifikasi bentuk-bentuk kebijakan pendukung yang memberi pengaruh secara positif kepada implementasi kebijakan ADD di Gumas.

Tujuan Khusus

Tujuan spesifik dari mengorganisir kegiatan ini:

- a. Melihat secara menyeluruh bagaimana kebijakan ADD di Kab. Gumas ini telah mengakomodir dinamika dan kebutuhan lokal atau tidak;
- b. Melihat secara menyeluruh apakah pelaksanaan ADD sudah berjalan baik atau belum;
- c. Memberi ruang kepada para peserta lokakarya untuk memberikan gagasan-gagasan terbaik yang mereka miliki untuk meningkatkan kualitas kebijakan dan kualitas pelaksanaan ADD;
- d. Mendiskusikan gagasan dari Kepala BPMPD-KB dan Kepala Bappeda Gumas untuk merevitalisasi kebijakan dan pelaksanaan ADD.

3.2. Hasil/Keluaran

- a. Ada suatu gambaran yang jelas tentang kekuatan dan kelemahan dari kebijakan ADD saat ini di Kab. Gumas;
- b. Ada suatu perkiraan prosentase apakah pelaksanaan ADD di Gumas itu lebih banyak yang baik atau tidak baik. Hal ini khususnya berdasarkan kesaksian para camat dan Badan Pengelola Keuangan.
- c. Ada daftar usulan/rekomendasi untuk perbaikan kebijakan dan mekanisme pelaksanaan ADD.
- d. Ada umpan balik atas gagasan Kepala BPMPD-KB dan Kepala Bappeda sebagai bagian dari daftar usulan perbaikan kebijakan dan mekanisme pelaksanaan ADD.

III. PROSES DAN METODE

Proses dan metode yang akan digunakan untuk mendorong pembelajaran bagi semua pihak yang terlibat baik dalam hal pengetahuan meningkat, karya nyata di lapangan dan mengambil pelajaran dari proses tersebut. Pelaksanaan kegiatan akan dilakukan sebagai berikut:

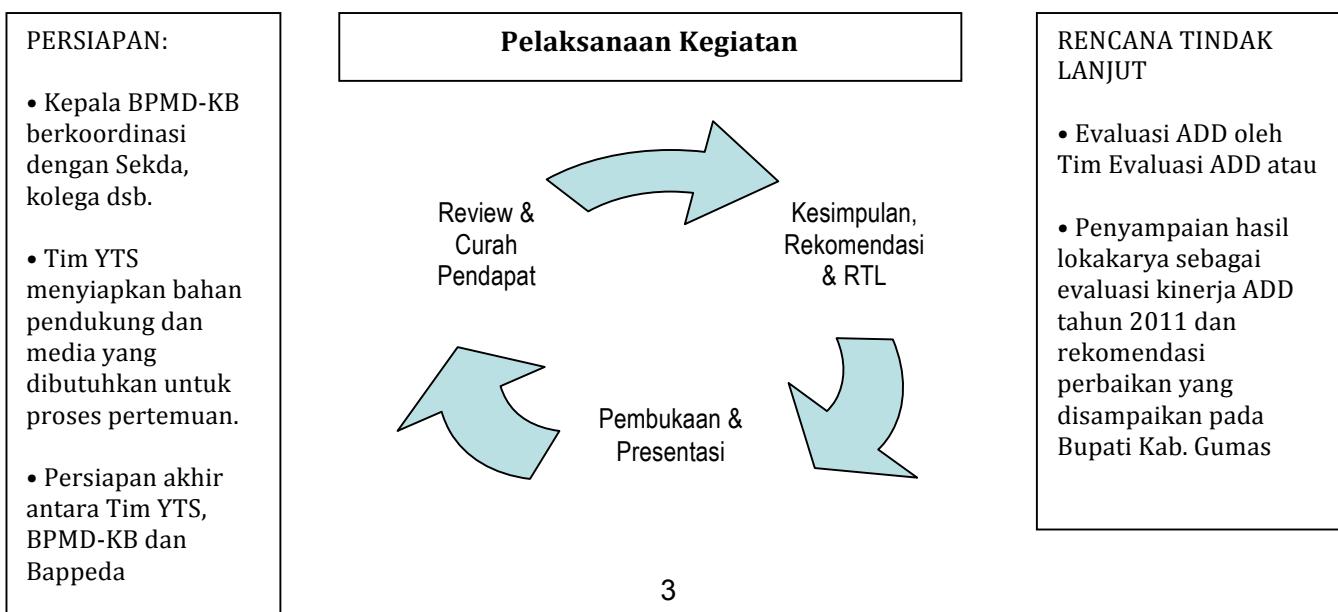
- Sesi Pertama adalah penyegaran / pendalaman latar belakang, pengertian, ruang lingkup, prinsip-prinsip dan peran ADD dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Hal ini untuk memberikan landasan pada semua orang yang hadir di forum khususnya peserta pertemuan agar ada kesamaan persepsi tentang ADD sebagai alat demokratisasi di daerah.
- Sesi kedua adalah fokus pada presentasi Kepala BPMD-KB dan Kepala Bappeda.
- Sesi ketiga adalah membangun kesepakatan untuk membuat tim evaluasi ADD secara khusus yang ruang lingkup pekerjaannya mengevaluasi kinerja ADD di 11 kecamatan (opsi 1). Atau menyepakati hasil review peserta lokakarya ini sebagai evaluasi atas ADD (opsi 2). Sejalan dengan opsi kedua, rekomendasi yang dihasilkan dianggap cukup untuk merevitalisasi ADD tahun depan dan seterusnya.

Proses selanjutnya adalah YTS (khususnya koordinator proyek) akan memberikan pendampingan tim evaluasi ADD (jika disetujui terbentuk). Bentuk dan mekanisme pelaksanaan bantuan akan disesuaikan dengan kebutuhan dan rekomendasi dari pelaksanaan setiap kegiatan.

Proses dan metode pelaksanaan lokakarya ini sebagai berikut:

Bagan Alir 1:

Lokakarya Revitalisasi ADD



IV. PANITIA dan PESERTA

Panitia:

Ketua: Kepala BPMPD-KB

Nara Sumber: Kepala Bappeda

Pengelola kegiatan: Staf BPMPD-KB, Staf Bappeda dan YTS

Peserta:

40 orang terdiri dari:

1. Sekda/Asda untuk pembukaan
2. Sebelas (11) camat dari 11 kecamatan
3. Lima (5) orang dari Bappeda termasuk nara sumber
4. Lima (5) orang BPMPD-KB termasuk nara sumber
5. Dua (2) orang Badan Pengelola Keuangan
6. Dua (2) orang dari Bagian Hukum
7. Dua (2) orang dari Bagian Administrasi Pemerintahan
8. Lima (5) orang dari YTS: PC, Program Manager, Training Officer, Media Officer, External Consultant.
9. Tujuh (7) orang staff sekretariat daerah dll

V. MONITORING & EVALUASI

Proses monitoring akan dilakukan oleh koordinator proyek bersama Bappeda dan BPMPD-KB. Evaluasi akan terlihat dalam mekanisme refleksi dari setiap tiga-bulanan pertemuan. Kegiatan ini akan dilakukan bersama dengan monitoring dan evaluasi triwulanan.

VI. WAKTU & TEMPAT PELAKSANAAN

Tanggal 22 Juni 2012 di Aula Bappeda Gumas, Kuala Kurun. Dengan susunan acara terlampir

VII. PEMBIAYAAN

Kegiatan ini dibiayai oleh dua sumber:

- Bappeda berupa ruang pertemuan dan LCD
- YTS : Konsumsi, akomodasi (reimbursement) untuk camat-camat dari lokasi yang jauh, pengganti transportasi.

VIII. PELAPORAN

YTS

Lampiran 1:

Susunan Acara Lokakarya Revitalisasi Alokasi Dana Desa (ADD)

WAKTU	ACARA	NARA SUMBER & FASILITATOR
07.30 Wib – 08.00 Wib	Registrasi	Staf bidang sosial & ekonomi Bappeda + YTS (Panitia)
08.10 Wib – 08.30 Wib	Pembukaan	Sekda/Asda
08.35 Wib – 09.00 Wib	Presentasi: Refleksi tentang kebijakan ADD	Consultant YTS
09.05 Wib – 09.15 Wib	Rehat	Staf bidang sosial & ekonomi Bappeda + YTS (Panitia)
09.20 Wib – 09.50 Wib	Presentasi: Gagasan Bappeda untuk Revitalisasi kebijakan dan pelaksanaan ADD di Gumas Gagasan BPMPD-KB untuk Revitalisasi kebijakan dan pelaksanaan ADD di Gumas	Kepala Bappeda Gumas Kepala BPMPD - KB
09.55 Wib – 11.15 Wib	Ice breaking, Tanya Jawab dan diskusi	YTS
11.20 Wib – 11.30 Wib	Kesimpulan, rekomendasi dan rencana tindak lanjut	YTS
11.35 Wib – 11.45 Wib	Penutup dan makan siang	Kepala Bappeda/Kepala BPMPD-KB dan Panitia

REVITALISASI KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA (ADD)

Strategi Memperkuat Desa

Alokasi Dana Desa (ADD) merupakan cerminan pemenuhan hak keuangan desa dari pemerintah yang tujuannya untuk memperkuat penyelenggaraan pemerintahan desa dengan harapan bisa menumbuhkan keswadayaan warga desa, memperluas lapangan pekerjaan dan berdampak penurunan kemiskinan di desa. Banyak kabupaten di Indonesia yang telah menjalankan kebijakan ADD dengan berbagai variasi dalam implementasinya. Kabupaten Gunung Mas Provinsi Kalimantan Tengah salah satunya. Dimulai tahun 2008 dengan diterbitkan Surat keputusan Bupati nomor....tahun 2008 ADD mulai dijalankan. Besaran alokasinya dibuat secara *flat* setiap desa disamakan yaitu Rp. 100 Juta. Dua tahun berikutnya diperbaharui dengan Peraturan Bupati nomor..... tahun 2011, yg alokasi besaran per desanya secara proporsional dengan menggunakan tiga variabel yaitu; jumlah penduduk, luas wilayah dan jarak antara desa dengan kecamatan.

Dalam tataran pelaksanaan selama empat tahun ini, masih banyak ditemui persoalan, seperti skema peruntukan, mekanisme pertanggungjawaban, serta persoalan besaran yang masih dianggap kurang mencerminkan kebutuhan desa secara riel. Dari persoalan yang muncul, penyebab yang paling dominan, adanya ketidaksiapan aparatur pemerintahan desa yang bersumber dari masih rendahnya SDM penyelenggara pemerintahan desa. Adanya persoalan di implementasi memunculkan sikap keraguan dari pemerintah daerah Gunung Mas untuk memenuhi besaran alokasi ADD sesuai dengan ketentuan yang ada (PP 72 Tahun 2005).

Kebijakan pemerintah daerah kabupaten Gunung Mas (Perup ADD) masih terfokus kepada pengaturan besaran alokasi serta mekanisme pertanggungjawaban secara administratif. Sementara persoalan utama yang menyangkut dengan peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa masih belum dibuatkan kerangka kebijakannya. Peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa masih kurang tertangani secara serius, karena ada kendala di geografi. Luasnya cakupan pelayanan kecamatan kepada desa menjadi kendala utama dalam menjalankan kegiatan supervisi dan asistensi, disamping masih minimnya dana yang dialokasikan untuk kegiatan tersebut.

Kebijakan ADD yang sudah ada sekarang ini masih belum mampu menjawab persoalan tersebut diatas. Sehingga diperlukan revisi terhadap kebijakan yang ada yang bisa merespon terhadap persoalan yang berkembang di lapangan. Kebijakan yang ada sekarang ini lebih banyak mengatur proses administrasi pengelolaan ADD, sementara persoalan utamanya yang menjadi kendala dalam implementasi ADD yaitu menyangkut peningkatan SDM pemerintahan desa masih belum menjadi fokus perhatian. Oleh karena itu untuk lebih mengefektifkan implementasi ADD perlu merumuskan strategi baru untuk bisa mengatasi persoalan-persoalan tersebut diatas.

Potret Kebijakan ADD.

Dilihat dari alokasi besaran ADD, paling tidak sudah dibuat dua kebijakan yang berbeda. Surat Keputusan Bupati No...Tahun 2008, mengatur tentang besaran ADD dibuat sama untuk seluruh desa yaitu Rp. 100 juta, dan peruntukannya 60% untuk operasional dan honor apartur desa, serta 40% untuk pemberdayaan masyarakat desa. Setelah berjalan dua tahun besaran alokasinya dibuat secara proporsional untuk setiap desa dengan menggunakan tiga parameter yang menjadi acuannya yaitu jumlah penduduk, luas wilayah serta jarak desa ke kecamatan. Kebijakan ini dituangkan dalam Peraturan Bupati No...tahun 2011. Dengan formulasi ini, maka setiap desa menjadi berbeda dalam hal penerimaan besaran ADD-nya. (lihat tabel 1).

TABEL 1. ALOKASI DANA DESA TAHUN 2008 – 2012

TAHUN	JUMLAH DESA	TOTAL (Rp)	Proporsi		KET
			ADDM	ADDP	
2008	118	11.800.000.000,-	100 Jt		Dibagi rata
2009	118	11.800.000.000,-	100 Jt		Dibagi rata
2010	113	11.800.000.000,-	62 Jt	11 Jt – 77 Jt	Proporsional
2011	113	8.850.000.000,-	53 Jt	7 Jt – 46 Jt	Proporsional
2012	115	8.850.000.000,-	58 Jt	5 Jt – 34 Jt	Proporsional
TOTAL		53.100.000.000,-			

Dua kebijakan diatas dalam implementasinya sulit dilaksanakan, terutama menyangkut dengan peruntukkan 60% untuk operasional dan 40% pemberdayaan. Ditataran pelaksanaan hampir sebagian besar habis diserap untuk membayar honor Kepala Desa dan Perangakatnya. Sementara untuk menunjang operasional pemerintahan desa serta pengembangan masyarakat desa relatif kecil bahkan nyaris tidak terdapat. Persoalan yang dihadapi setiap desa berbeda, sementara sisa alokasi dana untuk penunjang mengatasi persoalan desa sangat minim. Keswadayaan warga sudah melemah bahkan nyaris punah, iuran desa pemanfaatan aset desa, penggalian potensi hampir tidak ada. Pendapatan desa tergantung kepada ADD. Oleh karena itu posisi ADD sangat strategis dalam menggerakkan pembangunan di desa.

Untuk mekanisme pertanggungjawaban penggunaan ADD, Pemda Gunung Mas menerbitkan Peraturan Bupati Nomor 2 Tahun 2011, tentang pengelolaan keuangan desa dan peraturan Bupati Nomor 3 tahun 2011 tentang pengelolaan ADD. Tujuan Perbup ini, untuk menjamin adanya distribusi ADD yang fair dan adil serta bisa akuntabel dalam penggunaannya.

Di tataran implementasinya, kedua kebijakan diatas masih ada persoalan. Lemahnya SDM perangkat desa dalam memahami dan menjalankan kebijakan tersebut masih menjadi persoalan

utama. Indikatornya bisa dilihat dari daya serap ADD masih relatif rendah. Rendahnya daya serap tersebut dikarenakan kekurangmampuan perangkat desa dalam menyusun proposal rencana penggunaan ADD tersebut dengan disertai laporan penggunaan ADD tahun sebelumnya. Data menunjukkan bahwa sampai bulan Mei 2012, dari 115 desa baru 33 desa yang bisa menyerap ADD.

**Tabel 2 : Rekapitulasi APBDesa Tahun 2012
Keadaan 31 Mei 2012**

No	Kecamatan	Jumlah Desa	APBDesa		Keterangan
			Sudah	Belum	
1	Sepang	6		6	
2	Mihing Raya	5	3	2	
3	Kurun	13		13	
4	Tewah	15		15	
5	Kahayan Hulu Utara	11	7	4	
6	Miri Mahasa	10	9	1	
7	Damang Batu	7	5	2	
8	Rungan Hulu	10	5	4	
9	Rungan	22	4	18	
10	Manuhing	11		11	
11	Manuhing Raya	5		5	
	Jumlah	115	33	82	

Belum semua desa melakukan mekanisme pertanggungjawaban penggunaan keuangan desa secara terbuka yaitu dihadapan rapat Badan Permusyawaratan Desa, sebagai arena akuntabilitasnya. Lemahnya kontrol dan pembinaan dari pemerintah daerah melalui aparatur kecamatan, semakin menambah kekurang efektifan implementasi ADD. Hal inilah yang menjadi alasan Pemerintah Daerah agak sungkan untuk memperbesar alokasi ADD, sekalipun aturan yang lebih tinggi sudah memerintahkannya.

Dilihat dari sisi penggunaannya, ADD lebih banyak digunakan untuk memenuhi tunjangan penghasilan aparatur pemerintahan desa (TPAPD). Besaran TPAPD minimal sama dengan Upah Minimal Regional (UMR) untuk seluruh desa. Sisa ADD setelah dikurangi TPAPD relatif sangat kecil, sehingga sangat sulit untuk bisa menggerakkan pemberdayaan masyarakat desa.

Bila dilihat dari ketentuan peraturan perundangan yang lebih tinggi, Perbup No. 3 Tahun 2011 dan kebijakan sebelumnya yang menyangkut dengan besaran ADD, masih belum memenuhi ketentuan PP No. 72 Tahun 2005, pasal 68 ayat 1 poin c bahwa besaran ADD minimal 10% namun baru dikisaran 4 – 7 % dari dana perimbangan setelah dikurangi dari Belanja Pegawai. Untuk lebih jelasnya bisa dilihat pada tabel 3 berikut ini :

TABEL 3. PERKEMBANGAN BESARAN ADD DINILAI DARI PROSENTASE DANA PERIMBANGAN

No	Jenis	2010	2011	2012
1	Bagi Hasil Pajak	37.185.720.209	53.758.927.958	55.000.000.000
2	SDA	-	-	-
3	DAU	312.107.445.000	360.320.620.000	414.880.214.000
	Jumlah	349.293.165.209	407.227.710.000	469.880.214.000
	Belanja Pegawai	189.803.360.680	230.754.954.942	250.168.159.949
	Sisa	159.489.804.529	176.472.755.050	219.712.054.051
	10 %	15.948.980.452	17.647.275.505	21.971.205.405
	Kenyataan	11.800.000.000	8.850.000.000	8.850.000.000

Masih belum terpenuhinya besaran ADD dikarenakan masih terbatasnya pendapatan daerah dan masih banyaknya prioritas program/kegiatan daerah yang belum terpenuhi dari sisi pendanaannya, begitu argumennya pemda. Disisi lain masih adanya keraguan tentang keefektifan penggunaan ADD berikut pertanggungjawabannya oleh pemerintah desa menjadi penyebab lain.

Sebenarnya keterbatasan anggaran dan kekurang siapan pemerintahan desa dalam menjalankan ADD, tidak bisa dijadikan alasan untuk tidak dipenuhinya hak-hak desa oleh pemerintah (daerah), karena ADD adalah hak desa dan bukti pengakuan terhadap otonomi desa. Sementara kekurang mampuan aparatur desa dalam mengimplemtasikan ADD tidak serta merta mesti dihukum dengan pengurangan ADD, namun harus juga menjadi bagian dari tanggungjawab pemerintah daerah, karena pemda diberi mandat untuk memberikan bimbingan dan supervisi kepada pemerintahan desa, agar mereka meningkat kapasitas SDM-nya.

KEWENANGAN DESA YANG MASIH BELUM JELAS

Otonomi desa paling tidak ditandai dengan kejelasan urusan yang menjadi kewenangannya. Menurut PP 72 tahun 2005 pada pasal 7, bahwa kewenangan desa mencakup hak asal usul, penyerahan kewenangan dari kabupaten serta tugas pembantuan dari kabupaten, provinsi serta pemerintah. Sampai saat ini, Kewenangan desa masih masih bersifat sumir atau belum begitu jelas dan detail. Ketidakjelasan kewenangan ini mengakibatkan urusan yang ditangani desa kurang jelas. Sampai saat di kabupaten Gunung Mas belum ada kebijakan yang khusus mengatur tentang kewenangan desa yang berkaitan dengan pelimpahan wewenang dari kabupaten kedesa, dampaknya maka desa tidak bisa membedakan mana yang menjadi kewenangan desa dan kabupaten.

Ketidakjelasan pembagian urusan antara desa dan kabupaten, mengakibatkan ketidakjelasan apa yang harus dilakukan oleh desa. Selama ini desa diposisikan sebagai “pembantu” pemerintahan diatas desa, dan desa menjadi subordinat dari pemerintahan diatas desa. Otonomi desa akhirnya hanya sekedar ada di aturan tapi tidak ada dalam pelaksanaan. Sudah saatnya dibuat regulasi yang memperjelas tentang kewenangan desa agar desa bisa melakukan urusannya berdasarkan kewenangan yang dimilikinya.

POTRET PERENCANAAN DESA

Ketidakjelasan kewenangan desa, berdampak terhadap pembangunan dan pelayanan yang diberikan oleh pemerintah desa. Dalam aspek perencanaan pembangunan desa. Rencana pembangunan yang disusun seringkali tidak memperhatikan aspek kewenangan yg dimiliki desa dan arah pembangunan yang direncanakan oleh Kabupaten. Dokumen jangka menengah yang disusun desa (RPJMDesa) tidak digunakan sebagai rujukan dalam penyusunan rencana pembangunan desa tahunan. Event untuk membuat perencanaan desa tahunan yaitu melalui musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes.)

Musrebang desa salah satu instrumen untuk menyusun rencana pembangunan desa secara partisipatif dengan melibatkan warga desa. Harapannya dapat menumbuhkan kesadaran warga terhadap desanya. Dengan keterlibatan warga dalam Musrenbang diharapkan terjadi interaksi yang intens antara warga dengan warga serta warga dengan pemerintah. Proses interaksi ini akan memunculkan saling percaya diantara *stakeholders* dan akan berdampak kepada kepedlian warga terhadap proses pembangunan meningkat.

Dalam prakteknya proses musrenbang secara masih cukup banyak persoalan. baik dari sisi proses maupun substansinya. Seperti tingkat kehadiran; masih didominasi oleh aparatur pemerintahan. Keterlibatan masyarakat secara meluas masih sangat minim, apalgi keterlibatan kelompok miskin dan perempuan. Proses musyawarah dalam musrenbang masih belum dikelola secara baik. Demikian juga kualitas usulan program/kegiatan yang disepakati masih rendah atau belum sesuai dengan agenda perencanaan pembangunan daerah

Kebijakan atau regulasi tentang Musrenbang di level nasional sudah cukup memberikan ruang yang memadai untuk peningkatan kualitas musrenbang. Namun di implementasinya masih belum sesuai dengan harapan. Kebijakan di level pemerintah saat ini masih lebih banyak mengatur waktu dan pelaksanaan musrenbang saja. Belum memuat hal-hal yang bersifat peningkatan kualitas musrenbang, seperti; perlunya kehadiran fasilitator yang bisa mengelola proses musyawarah dengan baik. belum ada jaminan kepastian tentang hasil-hasil musrenbang dapat diakomodir dalam proses penganggaran di DPRD.

Untuk memastikan agar proses musrenbang lebih meningkat kualitasnya, maka perlu dibuat kebijakan baru yang memuat tentang perlunya fasilitator yang handal dalam memandu proses musrenbang. Sementara untuk memastikan diakomodirnya hasil musrenbang desa dan kecamatan,

harus ada kepastian alokasi dana untuk membiayainya yaitu adanya pagu indikatif kecamatan/kewilayahan yang disepakati secara bersama antara Kepala daerah dan DPRD sebelum pelaksanaan Musrenbang. Pagu indikatif akan menjadi alat kontrol dalam menyusun rencana program kegiatan agar tidak menjadi daftar usulan saja, sementara fasilitator akan memandu jalannya musyawarah untuk menghasilkan program kegiatan yg disepakati bersama dan sesuai dengan agenda pembangunan daerah.

SUMBER DAYA MANUSIA DAN KELEMBAGAAN DESA

Potret desa saat ini ditandai dengan rendahnya pengelolaan administrasi desa, rendahnya kualitas pelaporan pelaksanaan pemerintahan desa, rendahnya pengelolaan aset desa, perencanaan desa. penyebab utamanya terletak di kualitas sumber daya manusia penyelenggara pemerintahan desa yang masih rendah. Rendahnya honorarium aparat desa, sarana prasarana penunjang yang masih belum memadai, Dinamika politik lokal di tingkat desa, seperti adanya pergantian kepala desa seringkali berdampak terhadap pergantian aparatur pemerintah desa lainnya. Kurangnya pembinaan dan pengawasan dari pihak kecamatan, menjadi penyebab lainnya.

Kelembagaan desa belum berfungsi optimal, baru memenuhi syarat normatif saja. Keberadaan kantor desa yang semestinya dijadikan pusat pelayanan kepada warga, sebagian besar belum berperan optimal. Kepala desa dan perangkat lainnya memberikan pelayana di rumahnya masing-masing. Peran kelembagaan desa lainnya seperti BPD, LPM tidak jauh berbeda. Proses *check and ballance* masih jauh dari yang diharapkan dan sesuai ketentuan normatif peraturan. Misal, pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan desa yang semestinya dilakukan secara reguler setiap tahun di hadapan rapat BPD, masih jarang dilakukan.

Salah satu strategi penguatan kelembagaan desa melalui optimalisasi peran kecamatan. Penguatan kelembagaan kecamatan harus menjadi pilihan dalam rangka memperkuat peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa. Optimalisasi peran kecamatan dalam melakukan pembinaan ini harus didukung dengan regulasi yang memberikan penambahan kewenangan yang dilimpahkan kepada camat sesuai yang dibutuhkan desa. Optimalisasi peran kelembagaan kecamatan harus disertai dengan peningkatan kapasitas SDM Kecamatan, Organisasi serta alokasi dana untuk menunjang kegiatan tersebut..

REKOMENDASI

Masih adanya persoalan dalam implementasi ADD menjadi salah satu penyebab lambatnya proses pembangunan di desa. sementara disisi kerangka regulasinya masih ada yang belum sesuai dengan aturan yang lebih tinggi. Agar ADD bisa berjalan sesuai aturan dan bisa memenuhi tujuannya, maka perlu dilakukan perubahan di aspek kebijakan maupun di skema pelaksanaannya. Beberapa rekomendasi kebijakan yang perlu segera dilakukan, yaitu :

1. Kebijakan ADD dibuat dalam Peraturan Daerah

ADD sebagai salah satu instrumen pemberdayaan masyarakat desa, sudah seharusnya menjadi komitmen bersama untuk terus memperkuat dalam implementasinya dengan cara memperbesar alokasinya, memperjelas peruntukannya penggunaannya serta mekanisme pertanggungjawaban pelaksanaannya. Ketiga hal tersebut perlu mendapatkan jaminan dari pemegang kebijakan di daerah agar terpenuhi dan bisa dilaksanakan oleh penyelenggaran pemerintahan desa. Untuk memastikan agar hal tersebut terjadi, maka perlu ditingkatkan status kebijakan ADD dari Peraturan Bupati menjadi Peraturan Daerah agar daya ikatnya menjadi lebih kuat.

Uraian tentang besaran alokasi yang seuai dengan ketentuan PP 72 tahun 2005 harus dimuat dalam pasal-pasal Perdanya. Prinsip-prinsip penggunaan juga harus di detailkan agar tidak terjadi multi tafsir dalam pelaksanaannya. Tunjangan atau honorarium penyelenggaran pemerintahan desa harus dialokasikan tersendiri diluar ADD. Mekanisme pertanggungjawaban tidak hanya menitikberatkan kepada persoalan administrasi saja, namun harus dipastikan dari sisi aspek manfaatnya bagi warga desa, bahwa setiap kegiatan berdampak terhadap warga desa secara langsung.

2. Kewenangan Desa, harus diperjelas.

Pembagian kewenangan antara desa dan kabupaten sampai saat ini masih bersifat umum. Kewenangan desa yang dimuat dalam PP No. 72 tahun 2005, belum memberikan rincian secara detail apa-apa saja yang menjadi kewenangan desa, berbeda dengan pembagian kewenangan antara pemerintah dengan pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten. Kekurang jelasan kewenangan desa ini, sering menimbulkan persoalan pada saat merumuskan rencana pembangunan desa, terutama menyangkut aspek pendanaan kegiatan. Selain itu juga ketidakjelasan kewenangan desa berdampak terhadap gamangnya desa dalam membuat regulasi tingkat desa, terutama untuk menggali sumber-sumber pendapatan desa.

Untuk memperjelas kewenangan desa, maka perlu dibuat kajian tentang apa-apa saja yang semestinya dirurus dan menjadi kewenangan desa. Kajian ini harus merumuskan urusan apa saja yang bisa didelegasikan/dilimpahkan ke desa. Kajian ini menjadi bahan untuk menyusun kebijakan tentang kewenangan desa, dan dibuatkan dalam Peraturan Daerah.

3. Penguatan Kelembagaan Kecamatan

Rendahnya kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa tidak terlepas dari masih lemahnya peran kecamatan dalam melakukan pembinaan dan supevisi serta asistensi kepada pemerintahan desa. Hal ini disebabkan masih terbatasnya kewenangan yang diserahkan kepada kecamatan untuk hal tersebut. Berdampak juga terhadap terbatasnya penempatan SDM serta ialokasi dana untuk hal tersebut.. Untuk mengoptimalkan peran kecamatan dalam melakukan pembinaan dan supervisi ke pemerintahan desa, maka diperlukan penambahan kewenangan

kepada kecamatan sekaligus dengan menempatkan aparatur kecamatan yang cakap serta pendanaan yang memadai.

4. Revitalisasi Perencanaan Desa

Proses perencanaan desa sering terlepas dari proses perencanaan kabupaten. Usulan kegiatan pembangunan desa sering tidak sesuai dengan arah pembangunan kabupaten. Rendahnya kualitas usulan desa berdampak terhadap Ketidakpastian diakomodirnya usulan desa oleh kabupaten. akibatnya muncul apatisme di kalangan warga terhadap efektivitas perencanaan desa tersebut.

Untuk mengatasi hal tersebut, perlu ada alokasi pendanaan yang sudah dipastikan besaran dalam bentuk pagu indikatif pendanaan untuk membiayai usulan prioritas desa, yang disepakati pada saat proses perencanaan di kecamatan. Besaran pagu tersebut harus disepakati oleh Bupati dan DPRD agar dalam sebuah nota kesepakatan yang ditandatangani sebelum pelaksanaan perencanaan kecamatan (musrenbang Kecamatan). Dengan adanya pagu indikatif tersebut akan memastikan bahwa hasil musrenbang kecamatan yaitu berupa usulan desa-desa bisa dipastikan terdilanjut dalam proses pembangunan tahun berikutnya. Informasi tentang usulan kegiatan yang masuk di dokumen APBD, perlu diketahui warga, maka perlu dibentuk delegasi warga yang bisa dilibatkan dalam proses-proses perencanaan dan penganggaran di tingkat kabupaten. Delegasi warga akan membantu SKPD dan DPRD dalam memastikan jenis kegiatan serta lokasi kegiatan yang telah disepakati di perencanaan kecamatan. Untuk menjamin praktik tersebut dijalankan, maka perlu dibuatkan dan dirumuskan kerangka regulasinya.