

# Bagaimana Meningkatkan Kualitas Penyelenggaraan UU Desa

Catatan Kebijakan  
UU Desa

Oktober 2019

## Ringkasan

Pada tahun 2014, Pemerintah Indonesia mengesahkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa), yang bertujuan antara lain untuk memajukan perekonomian masyarakat desa, meningkatkan pelayanan publik, meningkatkan ketahanan sosial budaya masyarakat, serta mendorong partisipasi dan memperkuat masyarakat sebagai subjek pembangunan. UU Desa meningkatkan anggaran secara signifikan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat di 74.954 desa di Indonesia. Pada tahun 2018, Pemerintah Indonesia menyalurkan rata-rata Rp 1,6 miliar ke setiap desa. Antara tahun 2014 dan 2018, anggaran yang disalurkan ke desa-desa meningkat dari Rp 16,8 triliun (\$1,2 miliar USD) menjadi Rp 119 triliun (\$8,4 miliar USD). Anggaran tahunan ini setara kira-kira enam persen dari total APBN atau sekitar 0,5 persen dari PDB.

**Sampai saat ini, sebagian desa telah mampu memanfaatkan peluang baru dari berlakunya UU Desa. Misalnya, jumlah “desa mandiri”<sup>1</sup> meningkat**

dari 2.894 (3,9 persen) menjadi 5.559 desa (7,6 persen), dan jumlah “desa tertinggal” menurun dari 19.750 (26,8 persen) menjadi 13.232 desa (17,9 persen) antara tahun 2014 dan 2018.<sup>2</sup> Secara keseluruhan, skor Indeks Pembangunan Desa (IPD) meningkat dari 55,7 menjadi 59,4, dimana mayoritas peningkatan berasal dari perbaikan pada infrastruktur dan administrasi desa. Sebagian besar “desa tertinggal” dengan skor IPD yang rendah, berada di Papua, Maluku dan Kalimantan serta kantong-kantong terpencil di Sumatera, Sulawesi dan Nusa Tenggara Timur (NTT). Selain itu, terdapat pula indikasi bahwa laju pengurangan kemiskinan perdesaan menjadi lebih cepat pada tahun 2018 setelah tersendat selama tiga tahun (dari 2014 sampai dengan 2017).<sup>3</sup> Hal ini merupakan dampak dari perluasan program bantuan sosial baru-baru ini serta kondisi pasar tenaga kerja yang membaik. Peningkatan anggaran untuk desa-desa diperkirakan turut menyumbang pada penurunan kemiskinan daerah perdesaan tersebut.<sup>4</sup>

*\*Catatan ini dipersiapkan bersama antara Bank Dunia dan KOMPAK atas permintaan Bappenas sebagai masukan untuk kebijakan berkenaan dengan UU Desa. Catatan ini disusun berdasarkan data yang tersedia per Oktober 2019, termasuk laporan studi yang akan dipublikasikan dalam waktu dekat. Catatan kebijakan terdiri dari lima bagian: 1) Bagaimana Meningkatkan Kualitas Pelaksanaan Penyelenggaraan UU Desa, 2) Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa, 3) Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa, 4) Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU Desa, dan 5) Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa.*

Sebagian besar desa menggunakan anggarannya untuk proyek-proyek infrastruktur skala kecil, seperti jalan dan irigasi, yang meningkatkan akses terhadap kebutuhan dasar. Namun, investasi-investasi ini hanya meningkatkan skor IPD secara marginal dan kemungkinan tidak menciptakan peluang ekonomi baru, meningkatkan kualitas sumber daya manusia, ataupun mengubah penghidupan masyarakat. Tinjauan Pengeluaran Publik Desa (Village Public Expenditure Review – VIPER), yang dilakukan oleh Bank Dunia pada 2016, menemukan bahwa desa menghabiskan hampir 40 persen dari anggaran mereka untuk bidang pemerintahan desa, 38 persen untuk infrastruktur desa, dan sangat sedikit untuk kesehatan, pendidikan dan perekonomian.<sup>5</sup> Data pemantauan pemerintah menunjukkan pola-pola serupa dalam beberapa tahun terakhir. Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendesa) melaporkan bahwa pada 2017 pengeluaran untuk pemerintahan desa menurun ke sekitar 30 persen, pengeluaran infrastruktur desa meningkat hingga hampir 60 persen, dan pengeluaran untuk sumber daya manusia dan pemberdayaan ekonomi tetap sangat rendah.<sup>6</sup> Di samping itu, audit infrastruktur yang dilakukan Bank Dunia pada 2018 menemukan bahwa hanya sekitar 48 persen proyek infrastruktur desa yang memenuhi spesifikasi teknis. Desa-desa juga cenderung membagi anggaran pembangunan secara merata antara dusun-dusun dalam suatu desa.<sup>7</sup> Pola bagi rata ini menghasilkan investasi yang berskala kecil dan terfragmentasi (misalnya, proyek infrastruktur jalan skala kecil) sehingga

membatasi dampak pada pertumbuhan ekonomi dan penanggulangan kemiskinan.

## Bidang-bidang yang perlu diperhatikan ke depannya

Dalam upaya mengoptimalkan dampak anggaran desa pada pembangunan perdesaan, dibutuhkan sistem dan lembaga yang kuat untuk mendukung dan memantau investasi di desa. Terdapat beberapa faktor yang membatasi kemampuan desa-desa untuk mengoptimalkan dampak pembangunan dari sumber daya fiskal mereka, walaupun faktor-faktor ini bervariasi dari desa ke desa. Pertama, kerangka hukum dan peraturan yang saling tumpang tindih menciptakan kebingungan tentang peran dan tanggung jawab terkait pelaksanaan UU Desa. UU Desa misalnya, mengatur pemerintahan dan pembangunan desa, sedangkan UU Pemerintah Daerah (23/2014) mengatur fungsi, peran dan tanggung jawab pemerintah daerah. UU Pemerintah Daerah memberikan dasar untuk penyusunan peraturan daerah, khususnya di tingkat kabupaten, sementara regulasi di tingkat desa mengikuti UU Desa dan peraturan turunannya. Perbedaan yang paling signifikan berkaitan dengan peran pemerintah provinsi dan kabupaten. UU Desa menugaskan tanggung jawab khusus kepada pemerintah provinsi dan kabupaten untuk melakukan bimbingan, pengawasan, dan dukungan pengembangan kapasitas desa, sedangkan UU Pemerintah Daerah tidak menyebut tanggung jawab ini.

**Keterlibatan berbagai kementerian dan lembaga di tingkat pusat dan daerah menyebabkan tantangan harmonisasi panduan bagi pemerintah desa dalam melakukan perencanaan dan penganggaran dan melaksanakan kegiatan.** Dari tingkat nasional, desa mendapatkan panduan dari Kementerian Dalam Negeri dan Kementerian Desa, sedangkan transfer dana dilakukan langsung oleh Kementerian Keuangan. Sebuah kajian mengenai kelembagaan pelaksanaan UU Desa menunjukkan bahwa struktur koordinasi tingkat nasional sudah ada, tapi mekanisme-mekanisme ini perlu diperkuat untuk mewujudkan sinergi lintas sektor yang lebih efektif.<sup>8</sup> Hal ini juga berlaku untuk koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah, mengingat bahwa tingkat kapasitas pemerintah kabupaten berbeda-beda. Disamping itu dibutuhkan panduan untuk menjelaskan bagaimana desa dan kabupaten dapat bekerjasama secara efektif. Hal ini sangat relevan terutama dalam perencanaan infrastruktur, dimana peluang untuk membangun proyek-proyek dengan dampak lebih besar sering kali terhambat oleh tidak adanya kerangka yang konsisten untuk perencanaan dan penganggaran bersama, termasuk tantangan yurisdiksi dan kejelasan atas kepemilikan aset. UU 23 saat ini tidak memberikan mandat bagaimana dinas teknis (kesehatan, pendidikan, pekerjaan umum, dll.) kabupaten dapat mendukung dan memberikan bimbingan dan pengawasan (binwas) kepada desa dalam penyelenggaraan layanan. Dengan kenaikan anggaran yang dikelola desa sebesar sepuluh kali lipat, terdapat peluang bagi kabupaten dan desa untuk bekerjasama mengatasi kesenjangan pelayanan publik; namun hal ini perlu diperkuat dalam wewenang dinas

teknis terkait bidang-bidang penting seperti irigasi, pendidikan, dan PAUD.<sup>9</sup>

**Pemerintah desa menghadapi persyaratan pelaporan yang semakin meningkat dari berbagai pihak.** Pencairan Dana Desa turun ke desa dalam tiga tahap, sehingga membutuhkan berbagai upaya administratif di tingkat desa dan kabupaten untuk menyelesaikan pelaporan terkait. Hingga 2018, pelaporan untuk Dana Desa dan anggaran desa (yang terdiri dari enam sumber pendapatan lainnya) dilakukan secara terpisah, sehingga menyebabkan pelaporan ganda.<sup>10</sup> Selain itu, 60% anggaran tahunan Dana Desa yang harus terserap pada dua tahap pencairan pertama menjadi syarat pencairan untuk tahap pencairan terakhir. Hal ini berpotensi memperparah fragmentasi proyek-proyek di desa karena pemerintah desa akan cenderung melakukan proyek-proyek skala kecil yang dapat diselesaikan pada paruh pertama tahun anggaran untuk memenuhi persyaratan pencairan dana tahap berikutnya. Dengan demikian potensi melakukan proyek dengan skala lebih besar, yang dapat memberikan dampak lebih, akan berkurang.<sup>11</sup>

**Dari sisi partisipasi masyarakat, keterlibatan masyarakat dalam pelaksanaan UU Desa secara keseluruhan cukup stabil pada tingkat 16%, namun masih ada ruang untuk meningkatkan partisipasi kelompok perempuan dan kelompok marjinal lainnya.**<sup>12</sup> Partisipasi dan pemberdayaan masyarakat merupakan prinsip-prinsip utama UU Desa (Pasal 3). Meskipun saat ini informasi tentang pengeluaran desa

telah meningkat, pengetahuan warga mengenai Dana Desa masih rendah - hanya 6% rumah tangga yang menyatakan mengetahui informasi tersebut.<sup>13</sup> Sebuah kajian yang dilakukan pada tahun 2018 tentang kualitas infrastruktur desa<sup>14</sup> menemukan terdapat penurunan 30% jumlah proyek yang dinilai 'sangat baik' oleh pengguna dari sisi fungsionalitas, serta penurunan 50% jumlah proyek yang dianggap memiliki desain layak oleh pengguna jika dibandingkan dengan penilaian terhadap infrastruktur PNPM pada tahun 2012.<sup>15</sup> Penurunan penilaian ini dapat berasal dari tingkat partisipasi masyarakat yang relatif rendah dan berkurangnya rasa kepemilikan atas investasi infrastruktur desa (meskipun tidak ada data korelasi yang dikumpulkan dalam kajian ini).

## Rekomendasi kebijakan

**Mengoptimalkan implementasi UU Desa adalah suatu proses jangka panjang yang membutuhkan penyesuaian kebijakan seiring berubahnya kondisi dan situasi di daerah.** Perlu ada perubahan khusus di setiap kementerian/lembaga terkait untuk mendorong potensi desa agar memanfaatkan Dana Desa secara optimal untuk investasi-investasi yang lebih produktif dan dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat perdesaan Indonesia secara signifikan. Namun, ada empat isu utama terkait implementasi UU Desa yang perlu diprioritaskan dalam jangka pendek:

1. **Menyelesaikan dan mengadopsi satu PP tunggal untuk implementasi UU Desa**, yang akan mengatasi perbedaan dan kesenjangan dalam

berbagai UU dan peraturan yang ada. Selanjutnya, perlu ditetapkan platform koordinasi nasional dengan Peraturan Presiden untuk mempertegas pelaksanaan keputusan dan menyelaraskan koordinasi. Platform tersebut dapat dimanfaatkan untuk menyamakan visi implementasi UU Desa, menyelaraskan upaya para pemangku kepentingan untuk merencanakan kemajuan desa secara bersama, serta memberikan pedoman kepada daerah dengan kerangka hukum dan peraturan yang terpadu.

2. **Fokus pada pemerintah daerah**, khususnya kecamatan, sebagai pusat pembinaan dan pengawasan garis depan untuk desa. Dengan adanya keragaman realitas dan konteks yang dihadapi desa-desa di Indonesia, maka kecamatan sebagai tingkat pemerintahan terdekat dengan desa merupakan aktor kunci untuk mendukung desa dalam mewujudkan potensi mereka. Beberapa ujicoba yang sedang berjalan saat ini menunjukkan bahwa kecamatan yang telah diperkuat kelembagaan dan kapasitasnya dapat memainkan peran penting untuk mendukung pembangunan desa.<sup>16</sup>

3. **Memperkuat dukungan untuk pemberdayaan masyarakat dan sistem akuntabilitas sosial dari bawah (*bottom-up*)**. Dengan meningkatnya beban pelaporan bagi pemerintah desa akibat UU Desa, pendamping desa telah berperan penting dalam mendukung kapasitas pemerintah desa terkait pelaporan dan fungsi pemerintahan. Namun dukungan pendamping kepada masyarakat menjadi

terabaikan sehingga tingkat partisipasi dan sistem akuntabilitas *bottom-up* melemah. Selama lima tahun ke depan, peran pendamping desa dapat difokuskan lebih pada meningkatkan pemberdayaan masyarakat, memfasilitasi partisipasi inklusif, serta mendorong pembangunan desa yang digerakkan oleh masyarakat.

#### 4. **Memperkuat investasi pada sistem informasi untuk mendorong pengambilan keputusan.**

Pada seluruh tingkatan pemerintah, banyak perencanaan dan pengambilan keputusan terkait pembangunan desa didasarkan pada informasi parsial, atau data dan sistem informasi yang tidak sinkron. Untuk meningkatkan implementasi UU Desa, pemerintah perlu membangun suatu sistem informasi terpadu untuk mendorong pengambilan keputusan. Informasi ini harus tersedia dan digunakan di tingkat desa dan juga dimanfaatkan oleh kecamatan, kabupaten, provinsi, dan pusat. Dengan demikian berbagai sumber dan sistem data yang ada dapat diintegrasikan dan dimanfaatkan untuk memantau perkembangan indikator dan hasil-hasil utama, serta digunakan membangun kemufakatan dalam hal prioritas pembangunan beserta alokasi sumber daya anggaran.

#### 5. **Meningkatkan koordinasi pada tingkat pusat dan daerah.**

Pada tingkat pusat, akan sangat penting untuk memperjelas mandat kelembagaan tentang koordinasi seluruh institusi yang terlibat dalam UU Desa, termasuk Kemendagri,

Kemendesa, Kemenkeu, Bappenas, dan Kemenko PMK. Untuk itu lembaga koordinasi pusat (baik Kemenko PMK atau institusi lain) perlu memiliki mandat hukum untuk mengkoordinasikan kerja seluruh kementerian. Pada tingkat teknis, Bappenas telah memiliki struktur baik untuk mengawasi dan mengkoordinasikan kerja Kemendagri dan Kemendesa, namun Bappenas dapat memperkuat lebih lanjut peran koordinasinya melalui sumber daya tambahan untuk pengawasan teknis, melakukan kajian dan evaluasi, serta pemantauan kegiatan-kegiatan utama terkait UU Desa. Pada tingkat provinsi dan kabupaten, pedoman untuk bidang-bidang terkait harus diterbitkan untuk mendukung peran Gubernur dan Bupati dalam melaksanakan UU Desa.

<sup>1</sup> Indeks Pembangunan Desa dari pemerintah menggolongkan desa-desa ke dalam tiga kategori berdasarkan status pembangunan desa: desa “mandiri” atau maju, desa “berkembang” dan desa “tertinggal”. Indeks ini diperbarui setiap tiga tahun berdasarkan data dari Sensus Potensi Desa (PODES).

<sup>2</sup> PODES 2018 dilakukan pada bulan Mei dan oleh karena itu perubahan antara tahun 2014 dan 2018 meliputi tiga tahun efektif peningkatan penyaluran fiskal ke desa-desa, yaitu 2015, 2016 dan 2017. Desa-desa biasanya menerima penyaluran fiskal tahapan pertama sekitar bulan Maret-April dan sebagian besar kegiatan terjadi pada paruh kedua tahun tersebut.

<sup>3</sup> Statistik resmi pemerintah tentang kemiskinan (Susenas) menyimpulkan bahwa kemiskinan perdesaan hanya menurun sedikit dari 14,2 persen pada tahun 2014 ke 13,9 persen pada 2017. Namun, seperti yang disebutkan di atas, pada bulan Maret 2018 tercatat penurunan terbesar tahun ke tahun sejak bulan Maret 2011, dengan tingkat kemiskinan untuk pertama kalinya menurun lebih cepat di daerah perdesaan daripada perkotaan. Masih terlalu dini untuk mengetahui apakah penurunan ini akan berkelanjutan dan sulit untuk menghubungkan hal ini secara langsung dengan investasi desa.

<sup>4</sup> Santoso & Sandy Maulana (2017), *On Constructing Village Fund Impact Evaluation Model* (Makalah disajikan pada sesi seminar FKP – Pasal 33).

<sup>5</sup> Bank Dunia, 2016 Village Expenditure Review (ViPER), 25 Agustus 2017.

<sup>6</sup> Kemendes, Program Achievements: Village Development 2014-2018, 5 Maret 2018.

<sup>7</sup> Untuk kualitas infrastruktur, lihat Bank Dunia, Indonesia Village Law: Evaluation of Infrastructure Built with Village Funds, Oktober 2018; tentang perencanaan desa, lihat studi Sentinel Villages.

<sup>8</sup> Bank Dunia, P3PD Project Appraisal Document

<sup>9</sup> Bank Dunia, Review of Local government Capacity to Support Implementation of Village Law, Juni 2019 (draf).

<sup>10</sup> Tahun 2019, sistem keuangan Siskeudes dan OMSPAN dihubungkan, yang memungkinkan OMSPAN untuk menarik data relevan dari Siskeudes untuk Dana Desa. Siskeudes terdiri dari laporan keuangan untuk seluruh anggaran desa, sementara OMSPAN hanya melaporkan tentang Dana Desa. Namun, Siskeudes masih tidak digunakan di seluruh desa negara ini.

<sup>11</sup> Misi pengawasan Bank Dunia

<sup>12</sup> Studi Sentinel Villages (WB 2015 – 2018), Survei Insiden Manfaat PNPM (PNPM *Incidence of Benefits Survey*) (2012), Evaluasi PNPM/Implementasi Respek di Papua dan Papua Barat (2009 – 2013)

<sup>13</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>14</sup> Kualitas dinilai berdasarkan proses, spesifikasi teknis, operasi dan pemeliharaan (OP), dan biaya.

<sup>15</sup> Bank Dunia, Penilaian Teknis Infrastruktur Desa (*Village Infrastructure Technical Assessment*), 2018 dan Neate, 2012, Laporan Evaluasi Teknis Infrastruktur Perdesaan PNPM Mandiri (PNPM Mandiri Rural Infrastructure Technical Evaluation Report), Bank Dunia. Meskipun penilaian tahun 2012 memeriksa

infrastruktur yang dibangun di bawah PNPM, penilaian ini memberikan tolok ukur yang berguna untuk memeriksa kualitas infrastruktur desa, khususnya dalam menyoroti penurunan dalam hal akses ke layanan teknis yang diperlukan untuk infrastruktur skala kecil. Penilaian tahun 2018 ini juga menemukan bahwa akibat hasil tingkat masukan teknis yang lebih rendah, kualitas infrastruktur keseluruhan yang dibangun juga lebih rendah.

<sup>16</sup> Hasil ujicoba penerapan PTPD dan klinik desa di beberapa lokasi program KOMPAK (lihat Laporan 6-bulanan KOMPAK periode Januari-Juli 2019)

LOCAL  
SOLUTIONS TO  
POVERTY



**KOMPAK**  
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan  
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia