



CLIMATE
POLICY
INITIATIVE

Tantangan dan Peluang Penggunaan Dana Desa untuk Tata Guna Lahan Berkelanjutan

Desember, 2017

Risalah kebijakan ini disarikan dari studi Climate Policy Initiative (CPI) yang didanai oleh David & Lucile Packard Foundation.

Tentang CPI: Dengan keahlian di bidang kebijakan dan keuangan, CPI berupaya meningkatkan praktik-praktik di bidang energi dan tata guna lahan yang paling penting di seluruh dunia. Misi kami adalah membantu pemerintah, dunia usaha, dan lembaga keuangan untuk mendorong pertumbuhan sembari mengatasi risiko perubahan iklim. CPI bekerja di kawasan yang paling berpotensi untuk memperoleh dampak dari perubahan kebijakan seperti Brazil, Eropa, India, Indonesia, dan Amerika Serikat.

[Risalah Kebijakan CPI](#)

1. Pendahuluan

Dana Desa ditetapkan menjadi kebijakan nasional berdasarkan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa dan mulai diimplementasikan sejak tahun 2015. Tujuan utama dari Dana Desa adalah untuk mendukung peningkatan kegiatan perekonomian desa melalui pelaksanaan kegiatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat desa.

Realisasi Dana Desa terus meningkat dari tahun ke tahun. Pada tahun 2015, 2016 dan 2017, Dana Desa mencapai Rp 20,8 triliun, Rp 46,7 triliun dan Rp 46,7 triliun. Porsi Dana Desa terhadap dana transfer ke daerah juga terus meningkat, yaitu sebesar 3,4% pada 2015, 7% pada 2016 dan 8,3% pada 2017. Sedangkan dalam APBN 2018, Dana Desa dianggarkan sebesar Rp 60 triliun atau setara dengan 7,9% dari dana transfer ke daerah. Penggunaan Dana Desa ini masih berpeluang untuk ditingkatkan di masa datang mengingat penggunaannya masih di bawah alokasi maksimum yang sudah ditetapkan, yaitu sebesar 10% dari jumlah dana transfer ke daerah.

Dana Desa memiliki peran yang penting dalam meningkatkan perekonomian desa, namun juga berpotensi tidak mendukung kelestarian lingkungan hidup jika pengelolaannya tidak sejalan dengan prinsip tata kelola yang berkelanjutan. Pada tahun 2017, Climate Policy Initiative (CPI) melakukan kajian untuk mengidentifikasi tantangan dan peluang Dana Desa dalam mendukung tata guna lahan yang berkelanjutan di tingkat desa. Sebagai bagian dari studi ini, CPI melakukan observasi terhadap implementasi Dana Desa di 3 (tiga) Kabupaten, yaitu Kabupaten Katingan dan Kabupaten Kotawaringin Timur di Kalimantan Tengah, serta Kabupaten Berau di Kalimantan Timur.

2. Gambaran Umum Implementasi Dana Desa di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur

Dana Desa yang dialokasikan untuk Provinsi Kalimantan Tengah dan Provinsi Kalimantan Timur dalam tiga tahun terakhir terus mengalami peningkatan. Di Kalimantan Tengah, total Dana Desa yang dialokasikan untuk 1.434 desa yang tersebar di 13 kabupaten meningkat hampir 3 kali lipat dari Rp 403 miliar pada 2015 menjadi Rp 1,14 triliun pada 2017. Penerimaan rata-rata per desa yang bersumber dari Dana Desa pun terus meningkat dari Rp 280 juta pada 2015 menjadi Rp 800 juta pada 2017.

Sedangkan di Kalimantan Timur, total Dana Desa yang dialokasikan untuk sekitar 841 desa yang tersebar di 7 kabupaten pada 2017 telah mencapai Rp 606 miliar atau meningkat 2,5 kali dibanding alokasi pada 2015. Penerimaan rata-rata per desa di Kalimantan Timur yang bersumber dari Dana Desa pun terus meningkat dari Rp 290 juta pada 2015 menjadi Rp 720 juta pada 2017.

Tabel 1. Alokasi Dana Desa per kabupaten di Kalimantan Tengah dan Kalimantan Timur

Provinsi Kalimantan Tengah	Alokasi Dana Desa per Kabupaten (milyar rupiah)			Rata-Rata Dana Desa per Desa (milyar rupiah)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Kab. Barito Selatan	24	55	69	0,28	0,64	0,81
Kab. Barito Utara	26	58	74	0,28	0,63	0,80
Kab. Kapuas	58	131	167	0,27	0,61	0,78
Kab. Kotawaringin Barat	23	53	67	0,29	0,65	0,82
Kab. Kotawaringin Timur	47	105	134	0,28	0,63	0,80
Kab. Katingan	43	96	122	0,28	0,62	0,79
Kab. Seruyan	28	63	80	0,29	0,65	0,83
Kab. Sukamara	10	21	26	0,33	0,74	0,91
Kab. Lamandau	24	53	68	0,28	0,63	0,80
Kab. Gunung Mas	32	71	91	0,28	0,62	0,79
Kab. Pulang Pisau	27	60	77	0,28	0,64	0,81
Kab. Murung Raya	33	75	96	0,29	0,65	0,83
Kab. Barito Timur	28	62	79	0,28	0,62	0,78
Total Kalimantan Tengah	403	904	1.149	0,28	0,63	0,80

Provinsi Kalimantan Timur	Alokasi Dana Desa per Kabupaten (milyar rupiah)			Rata-Rata Dana Desa per Desa (milyar rupiah)		
	2015	2016	2017	2015	2016	2017
Kab. Berau	29	57	72	0,29	0,57	0,72
Kab. Kutai Kartanegara	54	109	139	0,28	0,57	0,72
Kab. Kutai Barat	53	107	137	0,28	0,57	0,72
Kab. Kutai Timur	41	76	100	0,30	0,57	0,72
Kab. Paser	38	79	100	0,28	0,57	0,72
Kab. Penajam Paser Utara	10	17	22	0,32	0,57	0,72
Kab. Mahakam Ulu	16	28	36	0,32	0,57	0,72
Total Kalimantan Timur	241	473	606	0,29	0,57	0,72

3. Tantangan Pengelolaan Dana Desa dalam Mendukung Tata Guna Lahan Berkelanjutan

Berdasarkan hasil observasi di kedua Provinsi tersebut, CPI telah mengidentifikasi berbagai tantangan utama dalam pengelolaan Dana Desa, khususnya dalam rangka mendukung tata guna lahan berkelanjutan.

Tantangan dalam Perencanaan dan Pengelolaan Dana Desa

Perencanaan pembangunan di desa dilaksanakan dengan proses *bottom-up* dimana desa memiliki tingkat kebebasan dan fleksibilitas yang tinggi dalam menentukan arah kebijakan pembangunannya. Terbatasnya kapasitas dan pengalaman aparat desa dalam merancang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa

RPJM Desa), khususnya dalam mengidentifikasi pentingnya aspek-aspek berkelanjutan dalam pembangunan desa, merupakan salah satu tantangan utama dalam mendorong pembangunan yang berkelanjutan di tingkat desa.

Keterbatasan ini pada akhirnya berdampak langsung pada perencanaan penggunaan Dana Desa, yang ditandai dengan minimnya kontribusi Dana Desa dalam mendukung tata guna lahan berkelanjutan. Adapun penggunaan Dana Desa terkait pelestarian lingkungan yang berhasil teridentifikasi hanya terbatas pada kegiatan yang bersifat penanggulangan bencana yang memiliki dampak langsung kepada warga desa seperti penanggulangan kebakaran hutan. Selain itu, di salah satu desa di Kabupaten Berau, kegiatan seperti kerja bakti justru diinterpretasikan sebagai kegiatan pelestarian lingkungan. Di sisi lain, kegiatan yang sifatnya lebih preventif seperti pembasahan lahan gambut belum teridentifikasi.

Selain aspek kapasitas, minimnya jumlah sumber daya manusia dan terbatasnya waktu pelaksanaan penggunaan Dana Desa juga memberikan insentif kepada aparat desa untuk mengalokasikan Dana Desa pada sedikit kegiatan dengan serapan anggaran yang besar, seperti belanja infrastruktur.

Terbatasnya Panduan Teknis terkait Penggunaan Dana Desa

Hasil kajian CPI tidak menemukan adanya panduan teknis yang mencukupi untuk memandu aparat desa dalam melakukan perencanaan, alokasi, dan penggunaan Dana Desa. Akibatnya, pemerintah desa tidak memiliki suatu referensi untuk menentukan apakah suatu kegiatan telah memenuhi syarat untuk didanai menggunakan Dana Desa, dan pada akhirnya memutuskan untuk tidak mendanai kegiatan tersebut.

Hasil observasi kami di Kotawaringin Timur menunjukkan salah satu dampak dari tidak adanya panduan teknis terkait penggunaan Dana Desa adalah tidak didanainya kegiatan-kegiatan yang mendukung tata guna lahan berkelanjutan. Meskipun pembangunan infrastruktur masih mendominasi penggunaan Dana Desa, kegiatan-kegiatan yang mendukung peningkatan produktivitas pertanian dan pengelolaan sampah justru tidak dapat didanai secara maksimal karena tidak adanya peraturan atau panduan teknis yang secara jelas menyebutkan bahwa kegiatan-kegiatan tersebut memenuhi syarat untuk didanai oleh Dana Desa.

Prioritas Dana Desa Tidak Selalu Selaras dengan Kebijakan Pembangunan Daerah

Analisis kami menunjukkan bahwa perencanaan pembangunan desa dan daerah yang berjalan secara terpisah juga memiliki dampak terhadap minimnya penggunaan Dana Desa untuk kegiatan pelestarian lingkungan. Pada umumnya, Rencana Jangka Menengah Daerah (RPJMD) disusun dengan memasukkan tujuan dan target yang lebih komprehensif dibandingkan dengan RPJM Desa, termasuk target yang berkaitan dengan pelestarian lingkungan. Tidak semua desa telah menyelaraskan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) maupun RPJM Desa-nya dengan RPJMD. Studi literatur yang kami lakukan menunjukkan bahwa mayoritas desa-desa di Pulau Jawa yang telah memulai inisiatif penyesuaian ini.

Koordinasi antara pemerintah desa dan pemerintah daerah dalam hal perencanaan, pemantauan, dan evaluasi implementasi Dana Desa juga menjadi tantangan lain. Hal ini mengakibatkan terbatasnya ruang bagi pemerintah daerah untuk memberikan masukan terkait pentingnya aspek pelestarian lingkungan dalam pembangunan desa.

4. Peluang untuk Meningkatkan Kontribusi Dana Desa dalam Mendukung Tata Guna Lahan Berkelanjutan

CPI mengidentifikasi beberapa peluang untuk meningkatkan kontribusi Dana Desa dalam mendukung tata guna lahan berkelanjutan, yaitu dengan upaya peningkatan kapasitas, peningkatan koordinasi serta penyusunan panduan yang komprehensif.

Adanya pendampingan teknis yang efektif

Pembangunan desa dengan dorongan Dana Desa yang signifikan jumlahnya membutuhkan kapasitas aparat desa yang baik. Kapasitas aparat desa dalam perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, hingga pelaporan Dana Desa akan berpengaruh terhadap pengelolaan Dana Desa yang efisien, efektif, dan akuntabel. Oleh karena itu, pendampingan desa perlu dirancang dan dilaksanakan untuk meningkatkan kapasitas tersebut.

Pendampingan desa sebaiknya mencakup 3 aspek yaitu aspek perencanaan pembangunan desa berkelanjutan, aspek administratif pengelolaan keuangan desa, dan aspek substansi tematik sesuai dengan prioritas kebutuhan desa, contohnya pendampingan pengelolaan BUMDes, pengelolaan pariwisata desa, usaha masyarakat, pengelolaan hutan desa, dan lainnya.

Penyusunan pedoman teknis yang komprehensif dan sesuai dengan kebutuhan lokal

Pedoman teknis yang ada saat ini cenderung menitikberatkan pada aspek administratif pengelolaan Dana Desa khususnya terkait dengan penyediaan syarat-syarat penyaluran dan teknis pelaporan. Di samping pedoman mengenai aspek administrasi Dana Desa, pedoman yang rinci mengenai substansi penggunaan Dana Desa juga sangat dibutuhkan.

Pedoman ini memberikan garis besar mengenai bidang-bidang urusan desa yang harus diprioritaskan. Selain itu, pedoman juga harus dapat menerjemahkan lebih rinci kegiatan apa dalam lingkup bidang tersebut yang perlu diprioritaskan di setiap desa, dengan memperhatikan rencana perencanaan pembangunan daerah. Daerah yang memiliki perhatian khusus terhadap tata guna lahan perlu secara eksplisit menuangkannya ke dalam pedoman yang teknis.

Selain itu, pedoman ini juga dapat dirancang untuk memberi batasan kegiatan yang tidak dapat dibiayai Dana Desa (*negative list*).

Menyelaraskan prioritas pembangunan desa dan daerah

Desa sebagai pemangku utama Dana Desa memiliki hak untuk menentukan alokasi penggunaannya. Meski demikian, keselarasan perencanaan pembangunan desa dengan pembangunan daerah akan mewujudkan tata kelola keuangan yang efisien dan efektif. Hal ini juga telah dimandatkan dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 yang mengatur sinkronisasi perencanaan pembangunan desa dengan kabupaten.

Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda), selaku organisasi perangkat daerah yang menjalankan fungsi perencanaan di daerah perlu lebih banyak dilibatkan dalam pengelolaan Dana Desa. Beberapa contoh yang telah dilakukan di Jawa Tengah menunjukkan dua langkah penyelarasan. Pertama, penyelarasan RPJM Desa dengan RPJMD, dan kedua, penyelarasan RKP Desa dengan RKPD. Kabupaten Gunungkidul dan Kabupaten Kebumen adalah beberapa contoh daerah yang sudah mulai melakukan upaya penyelarasan RKP Desa dengan RKPD.

5. Kesimpulan dan Rekomendasi Kebijakan

Kebijakan Dana Desa berhasil meningkatkan kemampuan keuangan desa sehingga membantu desa dalam merealisasikan program-program pembangunannya. Namun sejumlah tantangan masih perlu diselesaikan guna meningkatkan pengelolaan Dana Desa yang lebih efisien, efektif, akuntabel dan berkelanjutan.

CPI mengidentifikasi berbagai peluang pengelolaan Dana Desa yang mengedepankan keterpaduan antara pemerintah daerah dan pemerintah desa dalam menetapkan prioritas penggunaan Dana Desa dan adanya panduan dan pendampingan pembangunan desa yang komprehensif dan efektif guna meningkatkan kontribusi Dana Desa dalam mendorong tata guna lahan berkelanjutan.

Sejalan dengan hal ini, dengan tetap mengedepankan prinsip otonomi desa, CPI merekomendasikan kepada Pemerintah Daerah melalui kewenangan yang ada, untuk:

1. Mengembangkan panduan teknis yang mencakup aspek perencanaan desa, aspek pengelolaan keuangan desa, dan aspek sektoral (tematik) sesuai dengan prioritas kebutuhan desa. Hal ini merupakan opsi untuk meningkatkan tingkat kepastian bagi aparat desa dalam pengambilan keputusan. Panduan teknis tersebut sebaiknya disusun sebagai peraturan kepala daerah untuk memperkuat landasan kebijakan.
2. Mengembangkan program pendampingan desa dengan mengacu kepada panduan teknis pendampingan desa yang dikembangkan secara dinamis. Praktik pendampingan desa akan menjadi input bagi perbaikan panduan selanjutnya panduan yang diperbaiki akan semakin meningkatkan kualitas pendampingan.
3. Menerapkan Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Meskipun Permendagri ini memandatkan pemerintah desa untuk penyelarasan perencanaan pembangunan, pemerintah daerah (kabupaten) dapat berinisiatif untuk bersama pemerintah desa menjembatani proses penyelarasan perencanaan pembangunan tersebut.