

Ringkasan Kebijakan

Pengutamakan Penggunaan Dana Desa: Bantuan Langsung Tunai Desa¹

Pesan Penting

- Pandemi Covid-19 tidak hanya berdampak pada kesehatan, melainkan juga pada kondisi sosial dan ekonomi. Pandemi ini menekan perekonomian dari berbagai sudut, tidak terkecuali terhadap perekonomian desa.
- Dana desa merupakan alokasi anggaran on budget yang dapat digunakan langsung untuk mendukung upaya mengurangi dampak wabah Covid di tingkat rumah tangga dan desa.
- Terbitnya Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2019 tentang Kebijakan Keuangan Negara dan Stabilitas Sistem Keuangan untuk Penanganan Pandemi *Coronavirus Disease* 2019 (Covid-19) dan/atau Dalam Rangka Menghadapi Ancaman yang Membahayakan Perekonomian Nasional dan/atau Stabilitas Sistem Keuangan memberikan instrumen baru untuk meminimalkan dampak pandemi Covid-19 terhadap perekonomian desa.
- Sasaran program dapat ditetapkan dengan menggunakan metode penetapan sasaran berbasis komunitas dengan mengedepankan musyawarah dan mendorong kearifan lokal desa.
- Bantuan langsung tunai menggunakan dana desa (BLT-D) dapat segera diterapkan dengan penerima manfaat lebih banyak dari penerima manfaat program nasional guna meminimalkan potensi konflik di desa.

Latar Belakang

Pandemi Covid-19 tidak hanya berdampak pada kesehatan, melainkan juga pada kondisi sosial dan ekonomi. Dalam jangka pendek, dampaknya pada kesehatan ditunjukkan dengan angka kematian korban di Indonesia yang mencapai 8,9 persen. Pada ekonomi, pandemi ini menyebabkan anjloknya aktivitas perekonomian domestik, yang tidak menutup kemungkinan akan menurunkan kesejahteraan masyarakat. Dalam jangka menengah, pertumbuhan ekonomi diproyeksikan hanya pada kisaran -0,4 persen hingga 2,3 persen—menurun signifikan jika dibandingkan dengan angka pertumbuhan tahun sebelumnya yang mencapai level 5 persen. Wabah memukul banyak sektor usaha, menyebabkan terjadinya pemutusan hubungan kerja, dan menurunkan penyerapan tenaga kerja. Jika

kondisi ini tidak diantisipasi dengan baik, diperkirakan bisa terjadi ketidakstabilan sosial. Dalam jangka panjang, kesenjangan antarkelompok pendapatan akan melebar, disparitas antarwilayah dan kota-desa akan meningkat, serta berdampak pada terjadinya kemiskinan antargenerasi. Pandemi Covid-19 menekan perekonomian dari berbagai sudut, tidak terkecuali terhadap perekonomian desa. Untuk saat ini, dampak Covid-19 lebih dirasakan oleh masyarakat di perkotaan. Namun, mengingat pekerja musiman memiliki mobilitas cukup tinggi, dari desa ke kota lalu kembali ke desa, wabah Covid-19 juga bisa merebak di desa. Kegiatan mudik menjelang ramadan dan Idul Fitri pada April dan Mei 2020 ini juga bisa memperluas penyebaran Covid-19 di perdesaan. Dengan sumber daya ekonomi dan sosial yang dimilikinya, terutama Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dan dana desa, desa dapat berkontribusi dalam penanganan Covid-19

² Priadi Asmanto, Taufik Hidayat, Mohammad Maulana, G. Irwan Suryanto, Ardi Adji

Dana desa merupakan alokasi anggaran on budget yang dapat digunakan langsung untuk mendukung upaya mengurangi dampak Covid-19 di tingkat rumah tangga dan desa. Beberapa keunggulan dana desa di antaranya alokasi anggaran tersedia dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; dapat dibuat menjadi program aksi cepat yang dapat segera dimulai; dapat melengkapi program lain untuk meminimalkan dampak sosial dan ekonomi; tidak memerlukan sistem baru sehingga aparat desa bisa langsung bergerak karena sudah memahami sistem yang ada; dapat diarahkan untuk membangun legitimasi dan kredibilitas pemerintah desa melalui penyelesaian masalah secara lokal; serta sudah tersedianya sistem pemantauan, evaluasi, dan pertanggungjawaban yang dapat dioptimalkan untuk menjamin akuntabilitas.

Terbitnya Perppu No. 1/2020 memberikan instrumen baru untuk meminimalkan dampak pandemi Covid-19 terhadap perekonomian desa. Pada Pasal 2 Ayat (1) huruf (i) peraturan tersebut disebutkan bahwa perlu dilakukan pengutamaan penggunaan alokasi anggaran untuk kegiatan tertentu (*refocusing*), penyesuaian alokasi, dan/atau pemotongan/ penundaan penyaluran anggaran transfer ke daerah dan dana desa, dengan kriteria tertentu. Selanjutnya dalam

penjelasan Perppu tersebut disebutkan bahwa yang dimaksud dengan “pengutamaan penggunaan dana desa” adalah dana desa dapat digunakan antara lain untuk bantuan langsung tunai bagi penduduk miskin di desa dan kegiatan penanganan pandemi Covid-19. Dengan adanya pasal berikut penjelasannya tersebut, perlu dilakukan kajian bagaimana kebijakan tersebut dapat diterapkan dengan cepat dan menekan “jebakan moral” (*moral hazard*) seminimal mungkin.

Mekanisme Penetapan Sasaran

Alternatif Metode Penetapan Sasaran

Penetapan sasaran penerima manfaat program merupakan hal krusial dalam setiap kebijakan bantuan sosial. Sejauh ini, program pemerintah yang ditujukan untuk bantuan sosial menggunakan Data Terpadu Kesejahteraan Sosial (DTKS) Kementerian Sosial. Meskipun demikian, dalam program BLT-D, masih terdapat kemungkinan untuk menggunakan pendekatan lain sebagaimana pengalaman pemerintah dalam menjalankan program serupa di masa lalu—dengan kelebihan dan kekurangannya.

Tabel 1. Kelebihan dan Kekurangan Berdasarkan Metode Penetapan Sasaran

Metode	Kelebihan	Kekurangan
Menggunakan program yang ada (BPNT, PKH, dan PIP)	• Data tersedia di Kemensos. • Lebih mudah dipertanggungjawabkan. • Calon penerima manfaat telah memiliki rekening.	• Dapat memicu konflik di desa karena penerima manfaat programnya sama. • Tidak mendorong komunitas untuk berpartisipasi. • Dasar hukum penyaluran BLT-D melalui Kemensos belum tersedia.
Menggunakan jumlah penduduk miskin desa (keputusan kepala desa)	• Data tersedia sebagai basis distribusi dana desa. • BLT-D dapat lebih cepat diterima penduduk miskin di desa. • Mekanisme penentuan penerima BLT dilakukan secara <i>bottom-up</i>.	• Tingkat akurasi rendah. • Tantangan akuntabilitas penggunaan BLT-D. • Akurasi data dalam menentukan penerima BLT-D. • Kesiapan pemda dan kepala desa dalam menyalurkan BLT-D.
Menggunakan musyawarah desa (community-based targeting)	• Mendorong peran serta komunitas setempat seperti dalam proses penyusunan APBDes. • Dapat memberdayakan kelompok miskin.	• Rawan terjadi penyelewengan oleh sekelompok elite (<i>elite capture</i>). • Tantangan akuntabilitas penggunaan BLT-D.

Sumber: Hasil analisis, 2020

Badan Kesehatan Dunia (WHO) merekomendasikan pentingnya pendidikan dan keterlibatan komunitas dalam penanggulangan Covid-19. Sehingga, keterlibatan komunitas dalam pemanfaatan dana desa untuk BLT-D maupun kegiatan penanganan wabah Covid-19 menjadi bagian yang penting. Selain itu, berbagai studi di Indonesia menunjukkan bahwa penetapan sasaran bantuan tunai yang berbasis komunitas memberikan tingkat kepuasan dan akuntabilitas yang baik.² Lebih lanjut, dana desa merupakan sumber pendapatan utama pemerintahan desa. Karena itu, pemanfaatan dana desa merupakan hak pemerintah desa, baik dalam menetapkan sasaran bantuan maupun pemanfaatan kebutuhan lainnya. Meskipun demikian, pemerintah pusat perlu menetapkan petunjuk teknis dan menyiapkan mekanisme yang tepat untuk meminimalkan *moral hazard* dan *elite capture*.

Mekanisme Penetapan Sasaran

Penetapan sasaran penerima manfaat program dapat menggunakan pendekatan berbasis komunitas yang mengedepankan musyawarah dan mendorong kearifan lokal di setiap desa, yang atau dikenal secara global dengan istilah *community-based targeting*. Pendekatan ini lebih direkomendasikan mengingat pemerintah telah memiliki pengalaman menggunakan forum konsultasi publik dalam Pemutakhiran Basis Data Terpadu (PBDT) tahun 2015. Adapun pada masa program Beras untuk Rumah Tangga Miskin (Raskin)/Beras untuk Keluarga Sejahtera (Rastra), pemerintah menerapkan kebijakan formulir rekapitulasi pengganti (FRP) untuk pemutakhiran informasi penerima manfaat program. Baik dalam pendekatan FKP maupun FRP, musyawarah komunitas berperan penting dalam menetapkan rumah tangga yang layak menerima manfaat program. Rekomendasi ini juga sejalan dengan APBDes yang ditetapkan melalui musyawarah.

Gambar 1. Usulan Mekanisme Penetapan Sasaran Program



* Pihak terkait yang perlu dilibatkan di antaranya tokoh agama, tokoh masyarakat, kelompok pemuda/karang taruna, kelompok miskin dan rentan, dan lain-lain.

Sumber: Hasil analisis, 2020

² Vivi Alatas, Abhijit Banerjee, Arun G. Chandrasekhar, Rema Hanna, dan Benjamin A. Olken. "Network Structure and the Aggregation of Information: Theory and Evidence from Indonesia". *American Economic Review* 2016, 106(7): 1663–1704.

Kriteria Target Prioritas Penerima BLT-D

Meskipun mekanisme penetapan sasaran program direkomendasikan menggunakan pendekatan komunitas sesuai dengan kearifan lokal, pemerintah perlu mengarahkan prioritas penerima manfaat program tersebut. Beberapa kriteria penerima manfaat yang menjadi prioritas antara lain:

- 1. Rumah tangga yang harus diisolasi karena terjangkit Covid-19.
- 2. Warga lanjut usia (lansia) miskin dan rumah tangga rentan yang terkena dampak Covid-19.
- 3. Rumah tangga miskin dengan anggota keluarga yang sakit dan harus menanggung biaya medis.
- 4. Rumah tangga yang terdaftar sebagai penerima bantuan di tingkat desa yang belum terjangkau oleh program nasional/daerah, seperti rumah tangga penerima zakat.
- 5. Rumah tangga dengan pencari nafkah utama yang tidak dapat bekerja atau penghasilannya sangat terpengaruh wabah Covid-19.

- 6. Rumah tangga yang tidak dapat membeli atau mengakses kebutuhan dasar, terutama makanan, karena terdampak wabah Covid-19.
- 7. Rumah tangga yang menurut komunitas setempat direkomendasikan untuk menerima manfaat program sesuai dengan kesepakatan dan kearifan lokal.

Target Penerima Manfaat

Profil Kemiskinan Desa

Secara umum, tingkat kemiskinan di Indonesia saat ini didominasi oleh penduduk yang bertempat tinggal di desa. Dari sekitar 25,1 juta penduduk miskin pada 2019, sebanyak 85,40 persen di antaranya tinggal di wilayah administrasi desa. Pada 2019, tingkat kemiskinan di desa mencapai 11,70 persen. Angka ini lebih besar daripada angka nasional sebesar 9,41 persen. Meskipun demikian, tingkat ketimpangan di desa lebih rendah dibandingkan tingkat ketimpangan nasional, yakni 0,343 berbanding 0,382.

Tabel 2. Profil Kemiskinan Desa dan Nasional

Metode	Kelebihan	Kekurangan
Indikator Kemiskinan		
Jumlah Penduduk Miskin	21.473.231	25,144,742
Tingkat Kemiskinan (%)	11,70	9,41
Kedalaman Kemiskinan	1,96	1,55
Keparahan Kemiskinan	0,48	0,37
Pengeluaran		
Makanan/Kapita	512.429	572.551
Non-Makanan/Kapita	447.764	592.690
Per Kapita	960.193	1.165.241
Rumah Tangga	3.975.401	4.841.026
Garis Kemiskinan		
Makanan	306.400	314.144
Bukan Makanan	102.572	112.026
Total	408.971	426.170
Ketimpangan		
Rasio Gini	0,343	0,382

Skenario Anggaran

Anggaran dana desa pada 2020 ditetapkan sebesar Rp 72 triliun. Untuk kebutuhan BLT-D, kami merekomendasikan alokasinya 20-30 persen dari total dana desa. Pelaksanaan BLT-D setidaknya dapat diterapkan selama enam bulan dengan target penerima manfaat adalah rumah tangga.

Target tersebut relevan ditetapkan mengingat sebagian besar program nasional yang terkait dengan bantuan sosial merujuk pada penerima manfaat di tingkat rumah tangga, seperti Program Keluarga Harapan, Bantuan Pangan Non-Tunai, dan Bantuan Langsung Sementara Masyarakat/ Bantuan Langsung Tunai.

Tabel 3. Estimasi Alokasi Anggaran BLT-D Berdasarkan Skenario Proporsi Anggaran

Komponen	Skenario 1	Skenario 2	Skenario 3
Total Anggaran Dana Desa (Rp Triliun)	72	72	72
Target Alokasi BLT-D	20%	25%	30%
Nilai Alokasi BLT-D (Rp Triliun)	14,4	18,0	21,6
Jumlah Target Rumah Tangga			
Miskin (1 x GK)	4.670.415	4.670.415	4.670.415
Miskin dan Hampir Miskin (1,2 x GK)	8.358.718	8.358.718	8.358.718
Miskin dan Rentan Miskin (1,6 x GK)	17.224.237	17.224.237	17.224.237
Miskin dan Rentan (2,2 x GK)	27.222.672	27.222.672	27.222.672
Alokasi/Tahun (Rp)			
Miskin (1 x GK)	3.083.238	3.854.047	4.624.857
Miskin dan Hampir Miskin (1,2 x GK)	1.722.752	2.153.440	2.584.128
Miskin dan Rentan Miskin (1,6 x GK)	836.031	1.045.039	1.254.047
Miskin dan Rentan (2,2 x GK)	528.971	661.214	793.456
Alokasi per Bulan Selama 6 Bulan (Rp)			
Miskin (1 x GK)	513.873	642.341	770.809
Miskin dan Hampir Miskin (1,2 x GK)	287.125	358.907	430.688
Miskin dan Rentan Miskin (1,6 x GK)	139.339	174.173	209.008
Miskin dan Rentan (2,2 x GK)	88.162	110.202	132.243
Proporsi BLT-D/Pengeluaran Rumah Tangga			
Miskin (1 x GK)	32,92%	41,15%	49,38%
Miskin dan Hampir Miskin (1,2 x GK)	16,55%	20,69%	24,83%
Miskin dan Rentan Miskin (1,6 x GK)	6,78%	8,48%	10,17%
Miskin dan Rentan (2,2 x GK)	3,71%	4,64%	5,57%

Rekomendasi

- Pemerintah pusat perlu menetapkan langkah yang tepat dalam pelaksanaan BLT-D. Salah satunya adalah antisipasi konflik sosial di desa karena penetapan sasaran dengan orang/keluarga yang sama cenderung rawan konflik.
- Mekanisme penetapan sasaran direkomendasikan menggunakan pendekatan *community-based targeting*. Pendekatan ini pernah diterapkan pada pemutakhiran penerima manfaat program Raskin/Rastra melalui FRP dan PBDT 2015 melalui FKP.
- Cakupan penerima manfaat direkomendasikan di tingkat rumah tangga dengan jumlah penerima lebih besar dibandingkan dengan program nasional seperti PKH dan BPNT. Jumlah penerima manfaat sekitar 60 persen penduduk desa, yang setara dengan penduduk yang hidup 2,2 kali di bawah garis kemiskinan.
- Tindak lanjut penggunaan dana desa untuk bantuan langsung tunai yang telah diatur dalam Perppu No. 1/2020 perlu didukung oleh kementerian dan lembaga terkait melalui penerbitan surat keputusan bersama (SKB) oleh Menteri Keuangan; Menteri Dalam Negeri; Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi; serta Menteri Sosial, yang di antaranya memuat:
 - o Penetapan batasan penggunaan dana desa untuk pelaksanaan program BLT-D, termasuk persyaratan pelaporan untuk pencairan BLT-D.
 - o Program BLT-D sebaiknya dimasukkan ke dalam bidang lima APBDes, yaitu penanggulangan bencana, keadaan darurat, dan mendesak desa, sehingga tidak perlu ada revisi Permendagri No. 20/2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.
 - o Revisi Permendesa No. 11/2019 tentang Prioritas Dana Desa yang akan mengatur teknis pelaksanaan BLT-D, yang meliputi kriteria keluarga penerima manfaat (KPM), mekanisme perencanaan termasuk penetapan KPM, serta format dan pelaporan BLT-D.
 - o Penerbitan instruksi Tim Pelaksana Program BLT-D. Tim ini dibentuk oleh kepala desa melalui surat keputusan kepala desa, yang akan menunjuk pejabat pembuat komitmen (PPK) dan anggota Tim Pelaksana BLT-D, termasuk pendamping desa/pendamping lokal desa.
 - o Program BLT-D harus memiliki kriteria KPM yang jelas dan mudah diterapkan di desa oleh perangkat desa sebagaimana dirumuskan pada bagian kriteria target prioritas penerima BLT-D.
 - o Menetapkan petunjuk pelaksanaan program BLT-D yang didasarkan pada kesepakatan dalam musyawarah desa, yang dituangkan dalam berita acara penerima BLT-D (KPM). Untuk pengendalian pelaksanaan, disarankan agar pendamping desa/pendamping lokal desa dimasukkan sebagai verifikator pembayaran BLT-D kepada KPM. Pencairan BLT-D bulan selanjutnya didasarkan pada formulir pembayaran BLT-D yang telah diverifikasi oleh pendamping desa/pendamping lokal desa.
 - o Hasil musyawarah yang menetapkan KPM BLT-D di desa menjadi perangkat verifikasi dalam pemutakhiran data kemiskinan di Kemensos.
- Dengan kebutuhan yang mendesak dan cepat saat ini, keperluan untuk menyederhanakan mekanisme BLT-D menjadi penting, dengan menguatkan peran kecamatan untuk melakukan supervisi dan pembinaan. Mekanisme pelaksanaan program BLT-D secepatnya dapat disosialisasikan ke daerah dan desa, termasuk pendamping desa. Pedoman Padat Karya Tunai Desa (PKTD) yang sudah ada dapat dilengkapi dengan mekanisme pelaksanaan program BLT-D.
- Bantuan berupa BLT-D hanya berlaku untuk wilayah administrasi desa. Pemerintah pusat perlu membuat kebijakan serupa untuk wilayah administrasi kelurahan, yang memiliki sekitar 32 persen penduduk.

Ringkasan kebijakan **Pengutamaan Penggunaan Dana Desa: Bantuan Langsung Tunai Desa** ditulis oleh Priadi Asmanto, Taufik Hidayat, Mohammad Maulana, G. Irwan Suryanto, Ardi Adji - Unit Riset, TNP2K. April 2020, Jakarta, Indonesia.

Publikasi ini didukung oleh Pemerintah Australia melalui Program MAHKOTA. Temuan, interpretasi, dan kesimpulan dalam publikasi ini tidak mencerminkan pandangan Pemerintah Indonesia atau Pemerintah Australia. Pembaca dipersilakan untuk menyalin, menyebarluaskan, dan mengirimkan publikasi ini untuk tujuan nonkomersial.

SEKRETARIAT TIM NASIONAL PERCEPATAN PENANGGULANGAN KEMISKINAN
Grand Kebon Sirih Lt.4, Jl.Kebon Sirih Raya No.35
Jakarta Pusat, 10110
T. 021 - 3912812

www.tnp2k.go.id