

EFEKTIFITAS ALOKASI DANA DESA (ADD) DAN KEMISKINAN DI PROVINSI SUMATERA SELATAN

AZWARDI; SUKANTO

*Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya, Jalan Palembang-Indralaya,
Kabupaten Ogan Ilir, Provinsi Sumatera Selatan, Indonesia*

ABSTRACT

This study aims to acquire an overview of the distribution of funds allocation in rural South Sumatra Province, and its relationship with the level of poverty. Data used time series data from 2006 to 2012. Statistical method used is qualitative and quantitative, with a simple regression model. The results showed that the Rural Fund Allocation (ADD) is not in accordance with the applicable provisions. When viewed from the extended to the year 2012 no one ever meets the applicable provisions (at least 10% of funds for revenue minus expenses plus tax officials). However, the district has been doing distributing ADD showed increasing, when in 2006 of 35.71%, increasing to 90% in the year 2012 This is due, government regulations on the ADD does not provide sanctions for non-distribution returning ADD. When an area it has not been able to estimate ADD provincial and central government can do strictly the sanctions. Simple regression results indicate a negative influence on the level of poverty among ADD, as well as the simulation results with ADD at least 10% of the poverty even show a negative correlation.

Keywords : Distribution of Funds Allocation, Poverty

PENDAHULUAN

Berkaca dari pembangunan masyarakat desa pada masa lalu, terutama di era orde baru, pembangunan desa merupakan cara dan pendekatan pembangunan yang diprogramkan negara secara sentralistik. Dimana pembangunan desa dilakukan oleh pemerintah baik dengan kemampuan sendiri (dalam negeri) maupun dengan dukungan negara-negara maju dan organisasi-organisasi internasional. Pembangunan desa pada era orde baru dikenal dengan sebutan Pembangunan Masyarakat Desa (PMD), dan Pembangunan Desa (Bangdes). Kemudian di era reformasi istilah yang lebih menonjol “*Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD)*”. Dibalik semua itu, persoalan peristilahan tidaklah penting, yang terpenting adalah substansinya terkait pembangunan desa (Muhi, 2012).

Pada masa orde baru secara substansial pembangunan desa cenderung dilakukan secara seragam (penyeragaman) oleh pemerintah pusat. Program pembangunan desa lebih bersifat *top-down*. Pada era reformasi secara substansial pembangunan desa lebih cenderung diserahkan kepada desa itu sendiri. Sedangkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah cenderung mengambil posisi dan peran sebagai fasilitator, memberi bantuan dana, pembinaan dan pengawasan. Telah banyak program pengentasan kemiskinan yang dilakukan diantaranya

Program Inpres Desa Tertinggal dan Bantuan Masyarakat Tertinggal. Program pembangunan desa lebih bersifat *bottom-up* atau kombinasi *bottom-up* dan *top-down*.

Program pembangunan desa yang bersifat *bottom-up* tertuang dalam undang-undang Otonomi Daerah (OTDA). Landasan pijak OTDA ini, merujuk pada Undang-undang Otonomi Daerah nomor 22 tahun 1999 dan UU Nomor 25 tahun 1999 yang mengatur tentang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal. Dalam perkembangannya kemudian kebijakan ini mengalami revisi dengan dikeluarkannya UU No. 32 tahun 2004 dan UU No. 33 tahun 2004. Kedua UU ini mengatur tentang Pemerintahan Daerah dan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat-Daerah.

Demam otonomi daerah telah menjangar pula di Propinsi Sumatera Selatan, sebelum otonomi daerah diberlakukan, hanya ada 8 kabupaten/kota madya (termasuk Propinsi Bangka Belitung), dan sekarang menjadi 16 Kabupaten/Kota tanpa Bangka dan Belitung. Fenomena pemekaran ini terjadi sampai tingkat wilayah administratif terkecil (desa) dilakukan pemekaran. Menurut catatan BPS, pada tahun 2011 di Propinsi Sumsel terdapat 3.186 desa/kelurahan dengan 223 kecamatan. Angka tersebut mengalami peningkatan yang cukup pesat bila dibandingkan tahun 1990 (2.606 desa dan 101 kecamatan). Namun, masih menyisakan penduduk miskin sebut saja pada tahun 2008 sebesar 17,01% (697,85 ribu) dan hanya menurun menjadi 13,58% (674,40) di bulan September 2012. Sebagian besar kemiskinan terkonsentrasi di perdesaan.

Kalau demikian, diperlukan terobosan untuk mengurangi kemiskinan di desa, merujuk pada penelitian Lin di China (dikutip dalam Prasetyanto, 2012) membuktikan pertumbuhan ekonomi di China didukung oleh reformasi fiskal yang disertai reformasi perdesaan. Penelitian tersebut pun serupa dengan beberapa penelitian yang lain menyatakan desentralisasi fiskal telah secara nyata memberikan dampak *catching-up* bagi daerah-daerah yang sebelumnya sangat tertinggal (Martowardojo, 2012). Bercermin dari pengalaman negara China tersebut, pembangunan perdesaan menjadi sebuah prasyarat untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang mengusung konsep pemerataan. Untuk itu diperlukan perhatian khusus terhadap desa sehingga lahirnya konsep Alokasi Dana Desa yang dikuatkan dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005.

Dalam PP ini disebutkan adanya penyaluran Alokasi Dana Desa (ADD), penyerahan urusan dari Kabupaten/Kota kepada Desa, pengembangan perencanaan pembangunan partisipatif dan penataan wilayah desa. ADD merupakan dana yang diambilkan dari dana perimbangan dikurangi belanja pegawai dan minimal 10 persen dipergunakan untuk desa.

Implementasi dari Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tersebut sangatlah beragam, dan diakui belum semua daerah mengalokasikannya minimal 10 persen. Kenyataan ini dialami pula oleh kabupaten/kota di Propinsi Sumsel, ada beberapa daerah yang belum menjalankannya dan ada pula yang telah merencanakan program 1 milyar per desa melebihi apa yang disyaratkan dalam Perpu tersebut.

Berpinjak dari fenomena tersebut, maka fokus utama dalam rencana kajian ini adalah melihat efektifitas penyaluran alokasi dana desa, kemudian akan dikaji dampak alokasi desa terhadap kesejahteraan masyarakat dengan menggunakan indikator kemiskina. Hal ini menjadi sangat penting karena sebagian besar penduduk di Propinsi Sumatera Selatan bertempat tinggal wilayah perdesaan.

Adapun yang menjadi permasalahan dalam kajian ini adalah selama Alokasi Dana Desa (ADD) berjalan hampir tujuh tahun, masih dirasakan kurang efektif, hal ini dapat dilihat dari masih lambatnya penurunan kemiskinan di daerah perdesaan. Bahkan ada beberapa daerah yang belum menjalankan Permendagri No.37/2007. Untuk itu penelitian ini mengkaji beberapa masalah mendasar yang dianggap mempengaruhi hal tersebut yaitu apakah penyaluran Alokasi Dana Desa sudah efektif dalam mengurangi tingkat kemiskinan di Propinsi Sumatera Selatan.

Sejalan dengan permasalahan maka tujuan kajian ini yaitu mengetahui efektivitas penyaluran dana alokasi desa di Propinsi Sumatera Selatan sehingga hasil kajian ini dapat menjadi masukan dan evaluasi bagi pemerintah secara umum dan pelaksana pembangunan di daerah khususnya dalam melaksanakan pembangunan dan para pengambil keputusan lainnya. Terkait dengan pelaksanaan penyaluran dana alokasi desa di Indonesia. Model ini akan berguna dalam mengevaluasi kinerja pembangunan yang telah dilakukan sehingga dapat dilakukan perbaikan dan efisiensi dan efektifitas dalam pelaksanaan pembangunan ke depan.

TINJAUAN PUSTAKA

Dana Perimbangan (DAU, dan Bagi Hasil)

Transfer dana perimbangan ke Daerah adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi yang terdiri dari Dana Perimbangan dan Dana Otonomi Khusus dan Penyesuaian.

Transfer ke Daerah ditetapkan dalam APBN, Peraturan Presiden, dan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) yang selanjutnya dituangkan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) yang ditandatangani oleh Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan selaku Kuasa Pengguna Anggaran atas nama Menteri Keuangan selaku Pengguna Anggaran untuk tiap jenis Transfer ke Daerah dengan dilampiri rincian alokasi per daerah (UU No.33/2004).

Dalam kajian ini dana transfer (DAU, dan bagi hasil) digunakan untuk menghitung besarnya alokasi dana desa yang semestinya dikeluarkan oleh pemerintah daerah. Dana Bagi Hasil (DBH) adalah 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 Bagi Hasil terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). Dana bagi hasil pajak diperoleh dari Pajak Penghasilan (PPh) Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri (WPOPDN) dan PPh Pasal 21, Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB).

Selain Dana Bagi Hasil, besar kecilnya ADD akan ditentukan oleh DAU. DAU merupakan salah satu transfer dana Pemerintah kepada pemerintah daerah yang bersumber dari pendapatan APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi (UU No.33/2004).

Alokasi Dana Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 pasal 68 (c) tentang Desa menyatakan Pemerintah mengamanatkan bahwa sumber pendapatan desa berasal dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 persen setelah dikurangi belanja pegawai dibagi untuk setiap Desa secara proporsional merupakan alokasi dana desa. Sedangkan pengelolaan keuangan ADD diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 37 Tahun 2007 Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa pasal 18 Alokasi Dana Desa berasal dari APBD Kabupaten/Kota yang bersumber dari bagian dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10 % (sepuluh persen).

Pengelolaan ADD mengacu pada azas: a). Azas Merata adalah besarnya bagian Alokasi Dana Desa yang sama untuk setiap desa, yang selanjutnya disebut Alokasi Dana Desa Minimal (ADDM); dan b). Azas Adil adalah besarnya bagian Alokasi Dana Desa berdasarkan Nilai Bobot Desa (BDx) yang dihitung dengan rumus dan variabel tertentu, (misalnya Kemiskinan, Keterjangkauan, Pendidikan Dasar, Kesehatan dll), selanjutnya disebut Alokasi

Dana Desa Proporsional (ADDP). Besarnya prosentase perbandingan antara azas merata dan adil sebagaimana dimaksud pada ayat (2) di atas, adalah besarnya ADDM adalah 60% (enam puluh persen) dari jumlah ADD dan besarnya ADDP adalah 40% (empat puluh persen) dari jumlah ADD (Permendagri Nomor 37/2007 pasal 20).

Kemiskinan

Menurut Badan Pusat Statistik (2010), penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah garis kemiskinan. Penetapan perhitungan garis kemiskinan dalam masyarakat adalah masyarakat yang berpenghasilan dibawah Rp 7.057 per orang per hari. Penetapan angka Rp 7.057 per orang per hari tersebut berasal dari perhitungan garis kemiskinan yang mencakup kebutuhan makanan dan non makanan. Untuk kebutuhan minimum makanan disetarakan dengan 2.100 kilo kalori per kapita per hari.

Sedangkan garis kemiskinan non makanan adalah kebutuhan minimum untuk perumahan (luas lantai bangunan, penggunaan air bersih, dan fasilitas tempat pembuangan air besar); pendidikan (angka melek huruf, wajib belajar 9 tahun, dan angka putus sekolah); dan kesehatan (rendahnya konsumsi makanan bergizi, kurangnya sarana kesehatan serta keadaan sanitasi dan lingkungan yang tidak memadai).

Sementara itu, *World Bank* menetapkan standar kemiskinan berdasarkan pendapatan per kapita. Penduduk yang pendapatan per kapitanya kurang dari sepertiga rata-rata pendapatan per kapita nasional, maka termasuk dalam kategori miskin. Dalam konteks tersebut, maka ukuran kemiskinan menurut *World Bank* adalah USD \$2 per orang per hari.

Penelitian Terdahulu

Menurut Gunatilaka (2001), Ahmad dan Tanzi (2002) dikutip dalam Prasetyanto (2012), desentralisasi mempunyai hubungan yang erat dalam pengentasan kemiskinan. Oleh karena itu sistem desentralisasi sangat diperlukan dalam mempercepat pengentasan kemiskinan. Bahkan dengan sistem desentralisasi seharusnya dapat memberi ruang kepada penduduk miskin dengan meningkatkan partisipasi yang lebih besar dalam proses politik dan pembangunan

Sukesi (2007), meneliti efektifitas ADD di Kabupaten Pacitan mengungkapkan bahwa Program bantuan ADD juga memberi dampak positif terhadap peningkatan pelayanan masyarakat oleh pemerintah desa.

Sementara Hong (2010) menganalisis kebijakan fiskal di Korea Selatan setelah krisis, menggunakan data tahun 1961-2008. Penulis menemukan bahwa stimulus fiskal Korea pada tahun 2008, memiliki kontribusi besar terhadap pemulihan ekonomi dengan cepat, dan luar biasa besar dibandingkan dengan respon fiskal selama kemerosotan ekonomi. Hasil penerlitan tersebut menunjukkan bahwa kebijakan fiskal memiliki peran yang cukup penting baik terhadap pertumbuhan ekonomi maupun dalam mengurangi kemiskinan secara nasional.

Demikian pula, penelitian yang dilakukan Suwandi (2013), dengan menggunakan *path analysis* menemukan adanya pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pengurangan angka kemiskinan di Papua.

Nanga (2006) dalam studinya menunjukkan bahwa era desentralisasi fiskal mempunyai indikasi yang sangat kuat untuk memperburuk tingkat kemiskinan di perdesaan. Sementara itu Usman (2006) dalam studinya menemukan bukti bahwa era desentralisasi fiskal memang meningkatkan kinerja fiskal dan perekonomian namun dampaknya dari segi perbaikan distribusi pendapatan baru sebatas indikasi karena belum terbukti secara nyata. Selanjutnya pengeluaran Pemerintah di sektor pertanian berhasil menurunkan kemiskinan lebih baik dibandingkan sektor lainnya, dikarenakan sektor pertanian memiliki keterkaitan (*linkages*) yang besar terhadap sektor lainnya.

Sementara itu, Mahfud (2009) menyatakan sebagian besar penggunaan ADD lebih banyak diarahkan pada kegiatan fisik (pembangunan sarana dan prasarana fisik) dan penambahan kesejahteraan perangkat desa dalam bentuk dana purna bakti, tunjangan dan sejenisnya serta sebagian lagi untuk kegiatan rutin. Sementara itu, dari aspek realisasi masih ditemui realisasi ADD di bawah 60%.

Kajian mengenai kemiskinan perdesaan dilakukan oleh Hernowo (2010), dalam kesimpulannya menyatakan tinggi rendahnya tingkat kemiskinan di desa, dipengaruhi oleh jenis tipologi desa yang terkait dengan sumber matapencarian tertentu. Penelitian ini juga mengisyaratkan harus ada penciptaan dan pengembangan lembaga ekonomi yang sudah ada, lembaga ekonomi ini seperti keberadaan koperasi, unit pelaksana teknis (UPT), tempat pelelangan ikan (TPI), dimana akan lebih banyak membantu masyarakat dalam upaya untuk meningkatkan pendapatannya. Sehingga Alokasi Dana Desa dapat membantu mengurangi kemiskinan.

Kemudian, penelitian Hargono (2011) di Kabupaten Karang Asem Bali menemukan besarnya Alokasi Dana Desa yang diberikan ke setiap desa tidak menggunakan formula yang ditentukan dengan pembobotan tujuh variabel penting desa, tetapi menggunakan pembagian total jumlah desa di Kabupaten untuk penentuan ADDM (ADD Merata) dan pembagian total jumlah banjar dinas untuk penentuan ADDP (ADD proporsional). Dengan demikian, cara tersebut dinilai tidak adil bagi Desa, sehingga menimbulkan ketidakefektifan penyaluran ADD.

Penelitian tentang Dampak Alokasi Dana Desa terhadap Perekonomian telah dilakukan oleh Prasetyanto (2012), hasil kajiannya menunjukkan ADD mampu meningkatkan kinerja fiskal dan perekonomian daerah, mampu mengurangi jumlah penduduk miskin dan meningkatkan produk domestik regional bruto sektor pertanian.

Dilihat dari aspek yuridis dan ADD terhadap pembangunan desa, seperti yang dikemukakan oleh Aldi (2012), hasil penelitiannya menyimpulkan Pelaksanaan alokasi dana desa di desa Aliantan Kecamatan Kabun Kabupaten Rokan Hulu belum efektif, beberapa kendala yang ditemui seperti kurangnya partisipasi masyarakat, belum berlakunya pembagian alokasi dana desa sesuai dengan ketentuan peraturan pemerintah, dan masih adanya "lobi-lobi" yang dilakukan pemerintah desa kepada pemerintah daerah. Hal ini terkait dengan relatif rendahnya sumber daya manusia di desa.

Senada dengan penelitian sebelumnya, Thomas (2013) meneliti Pengelolaan Alokasi Dana Desa Dalam Upaya Meningkatkan Pembangunan di Desa Sebawang Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung. Hasil kajiannya menunjukkan 30% dari dana ADD bisa berjalan sesuai dengan yang diharapkan dan sisanya kurang optimal. Rendahnya sumber daya manusia aparat desa dan kurangnya koordinasi tentang pengelolaan ADD disinyalir menjadi hambatan dalam proses pengelolaan Alokasi Dana Desa.

METODE PENELITIAN

Data yang digunakan dalam kajian ini adalah data sekunder dari tahun 2006-2012 yang meliputi data APBD (dana bagi hasil, DAU dan Belanja pegawai), Alokasi dana desa (ADD), dan data kemiskinan. Ketersediaan data ADD masih relatif terbatas, hanya beberapa kabupaten/kota yang telah mengadopsi ADD dan data time series yang tersedia pun tidak sama sehingga dalam penulisan ini hanya diambil Propinsi Sumatera Selatan.

Sementara itu, untuk menjawab permasalahan yang telah dikemukakan sebelumnya, maka analisis yang digunakan bersifat deskriptif kualitatif dan analisis inferensial, berupa regresi sederhana. Analisis deskriptif kualitatif untuk menjelaskan fakta yang ada dengan menggunakan komparasi dan analisis tren (tabel dan grafik). Sementara metode regresi digunakan untuk menganalisis keterkaitan antara dana alokasi desa dan kemiskinan.

Dalam mengukur kesesuaian ADD anggaran dilakukan dengan membandingkan ADD semestinya dengan realisasinya. Hal ini merujuk pada Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 yang mensyaratkan setiap kabupaten/kota memasukan dana alokasi desa sebesar 10% dari total APBD dikurangi belanja pegawai. Adapun besarnya alokasi dana desa dapat diformulasikan sebagai berikut (Wiratno, 2010):

$$ADD = \text{Minimal } 10\% \times (\text{Dana Bagi Hasil} + \text{DAU} - \text{Belanja}) \dots\dots (1)$$

Dimana: Dana Bagi Hasil (Bagi Hasil Pajak + Bagi Hasil Non Pajak (SDA)); DAU = Dana Alokasi Umum

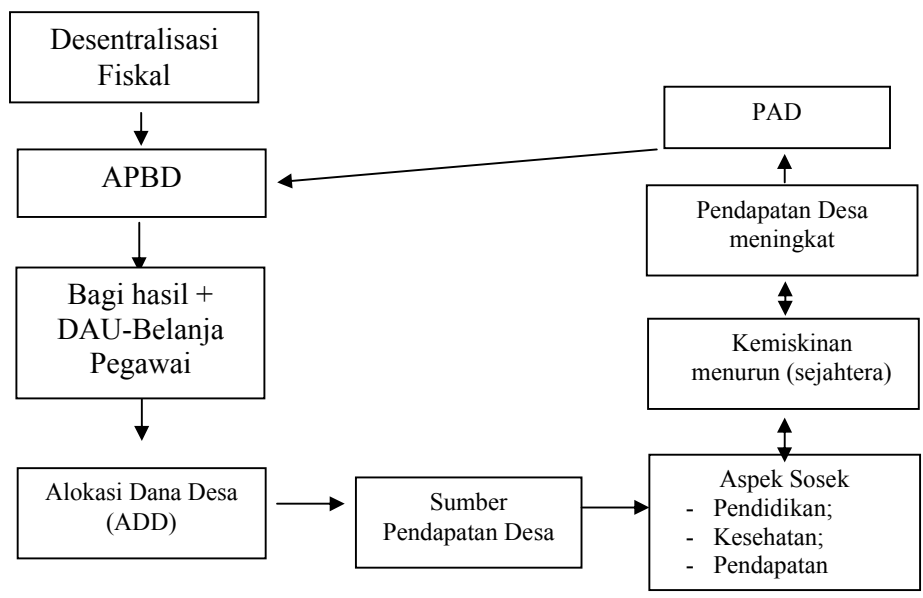
Disisi lain, untuk melihat keterkaitan ADD dengan tingkat kemiskinan masyarakat akan digunakan regresi linier sederhana. Variabel yang digunakan adalah alokasi dana desa dan tingkat kemiskinan. Artinya dalam kajian ini membahas pula dampak dari ADD terhadap kemiskinan. Dalam kajian ini kemiskinan ditulis dengan simbol K, sehingga model regresi sederhana yang digunakan sebagai berikut:

$$K = \alpha + \beta \text{ADD}_{t-1}$$

Dimana α = konstanta, K = kemiskinan, β = koefisien; $\beta > 0$

Kerangka Pikir

Seperti telah disebutkan pada bagian sebelumnya, salah satu tujuan Alokasi Dana Desa atau ADD untuk menanggulangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan (Permendagri Nomor 37 Tahun 2007). Gambar 1. besar kecilnya ADD ditentukan oleh dana bagi hasil daerah (baik hasil SDA maupun non SDA) ditambah dengan Dana Alokasi umum, kemudian dikurangi belanja pegawai. Kalau demikian, apabila suatu daerah memiliki dana bagi hasil yang besar dan belanja pegawai yang kecil, ADD nya akan besar pula.



Gambar 1. Kerangka Studi Konseptual
 Sumber: dikutip dari Presetyanto, 2012 (dimodifikasi)

ADD memiliki peran yang sangat penting dalam meningkatkan perekonomian desa, seperti peningkatan pendapatan desa dan mengurangi jumlah penduduk miskin. Hal ini

dimungkinkan karena ADD merupakan salah satu sumber pendapatan desa (Permendagri 37/2007 pasal 4 ayat 3). Dengan meningkatnya perekonomian di desa tentu saja hal ini akan berdampak positif terhadap peningkatan perekonomian daerah mengingat sebagian besar masyarakat Sumsel beserta permasalahan dan potensinya berada di desa. Penyaluran ADD selain berdampak positif terhadap perekonomian desa dan daerah, khususnya dalam peningkatan pendapatan daerah, ADD juga akan semakin meningkatkan partisipasi masyarakat desa dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Dengan demikian kesejahteraan masyarakat pun akan meningkat.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Kondisi Eksisting

Perkembangan Dana Bagi Hasil dan DAU

Secara umum Dana Bagi Hasil di kabupaten/kota yang ada di Propinsi Sumsel menunjukkan trend yang positif selama 5 tahun (2008-2012). Beberapa daerah dengan karakteristik sektor primer (pertambangan, galian serta sub sektor perkebunan) seperti Kabupaten Musi Banyu Asin, Kabupaten Muara Enim, Kabupaten Lahat, dan Ogan Ilir mencatatkan pertumbuhan tertinggi dalam kurun waktu tersebut yaitu lebih dari 40%. Secara rata-rata, kisaran pertumbuhan dana bagi hasil untuk 15 kabupaten/kota di Sumsel -1,3% sampai dengan 11,8%.

Gejolak krisis 2008 yang menyebabkan melemahnya perekonomian berdampak pula terhadap penerimaan dari dana bagi hasil, dari 15 kabupaten yang ada hanya Kabupaten Lahat dan Muara Enim yang masih menunjukkan trend yang meningkat, sementara daerah lain menunjukkan penurunan. Ternyata kedua daerah tadi, selain mengandalkan sektor Migas, perekonomiannya juga ditopang oleh sektor perkebunan (sawit, kopi, karet) sehingga dampak krisis tidak begitu terasa. Hal ini dimungkinkan karena pada saat krisis harga komoditas sektor perkebunan mengalami lonjakan, karena pengaruh eksternal.

Perkembangan yang tidak mengembirakan tadi terjadi pula di Kabupaten Banyuasin dalam kurun waktu lima tahun dana bagi hasil hanya tumbuh 2,47% atau mendekati 0,5% per tahun. Daerah ini mengandalkan sektor pertanian dengan subsektor perkebunan namun minim dengan pertambangan dan galian. Walaupun harga komoditas perkebunan mengalami lonjakan namun pengaruhnya terasa kecil.

Selanjutnya, sebagai salah satu variabel dalam menentukan besar kecilnya ADD adalah Dana Alokasi Umum. Sama seperti halnya fenomena yang terjadi di daerah lain di Indonesia, DAU mengalami lonjakan yang sangat menakjubkan, secara kasat mata pertumbuhan DAU selama 5 tahun terakhir mengalami pertumbuhan di atas 15%, bahkan ada daerah yang mencatatkan pertumbuhan sebesar 151,56% (Kabupaten Empat Lawang), sementara daerah yang mengalami pertumbuhan terendah yaitu Kabupaten Musirawas (19,36%). Secara rata-rata DAU di kabupaten/kota di Sumsel tumbuh 3,87%-30,31%.

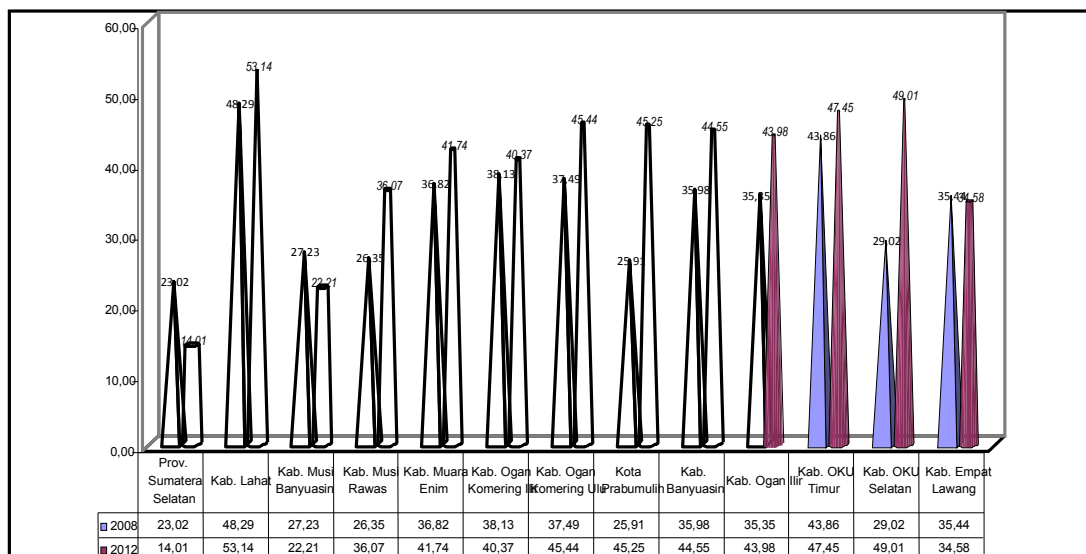
Dilihat dari komponen pembentuk DAU yang merupakan penjumlahan dari alokasi dasar (Gaji PNSD) ditambah celah fiskal. Artinya besar kecil DAU sangat dipengaruhi oleh variabel-variabel dalam DAU seperti pada formula di bab sebelumnya sehingga perlu kehati-hatian dalam menyikapinya karena bisa saja besarnya DAU hanya didorong oleh jumlah PNSD yang besar, luas wilayah, jumlah penduduk, dan total belanja APBD (kebutuhan fiskal), disisi lain misalnya PADnya relatif kecil (kapasitas fiskal) dapat pula dipastikan DAU akan bertambah besar. Peningkatan DAU ini menandakan bahwa ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap Pemerintah Pusat masih terus meningkat. Terkait dengan kecilnya PAD, penelitian Sukanto (2007, 2012), menunjukkan share PAD terhadap total pendapatan daerah di Propinsi Sumsel masih terkategori sangat kurang (<10%). Implikasinya denyut nadi APBD akan sangat ditentukan oleh besarnya dana perimbangan.

Perkembangan Belanja Pegawai

Belanja pegawai menunjukkan trend yang serupa dengan DAU, dan Dana Bagi Hasil, secara umum belanja pegawai mengalami peningkatan yang cukup besar. Dalam periode 2008-2012 pertumbuhannya begitu menonjol. Sebagai daerah hasil pemerkeran tahun 2007, Kabupaten Empat Lawang pertumbuhan belanja pegawai menempati posisi pertama dengan pertumbuhan 134,51% namun dilihat dari total belanja pegawai kabupaten ini memiliki belanja pegawai paling kecil, kemudian disusul oleh Kota Prabumulih (89,01%). Namun demikian besaran jumlah belanja pegawai relatif kecil. Sedangkan kabupaten dengan pertumbuhan belanja pegawai yang rendah ditunjukkan oleh Kabupaten Ogan Komering Ulu (6,2%).

Dilihat dari jumlah anggaran belanja pegawai, Kota Palembang memiliki total belanja pegawai terbesar, jika di tahun 2008 sebesar Rp.691,6 milyar, ditahun 2012 melonjak hampir dua kali lipat Rp.1,098 milyar.

Komposisi dari seluruh belanja daerah kabupaten/kota yang dialokasikan pada selama 5 tahun menunjukkan dominasi belanja pegawai. Rata-rata rasio Belanja pegawai terhadap total belanja pada tahun 2008 sebesar 36,10% meningkat menjadi 42,87% ditahun 2012. Kabupaten dengan rasio belanja terendah pada tahun 2008 terdapat di Kota Prabumulih yaitu sebesar 25,91%, sementara rasio belanja pegawai terbesar ditempati Kota Palembang sebesar 55,37%. Di tahun 2012 rasio belanja pegawai terendah di Kabupaten Musi Banyuasin sebesar 22,21% dan tertinggi tetap Kota Palembang (54,64%). Sementara itu kabupaten/kota lainnya berada pada kisaran tersebut. Ratio belanja pegawai terhadap total belanja dapat dilihat pada Gambar 2.



Gambar 2. Rasio Belanja Pegawai terhadap Total Belanja Kabupaten Kota di Propinsi Sumsel 2008 dan 2012

Sumber: www.djapk, 2008-2012 (diolah)

Besarnya proporsi belanja pegawai sangat tidak ideal karena *multiplier effect* yang ditimbulkan tidak lebih besar dari belanja pembangunan. Sementara itu, masyarakat miskin banyak terdapat di perdesaan yang membutuhkan pembangunan. Artinya seharusnya belanja pembangunanlah yang lebih besar guna meningkatkan taraf hidup masyarakat diperdeaan tadi.

Kaitan belanja pegawai dengan ADD sangat jelas, dalam Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa disebutkan salah satu sumber pendapatan Desa adalah Alokasi

Dana Desa (ADD), yaitu suatu alokasi anggaran dari dana perimbangan setelah dikurangi belanja pegawai minimal 10 persen untuk desa. Belanja pemerintah daerah, dalam wujud ADD ini sangat penting bagi desa. Bahkan dalam penyelenggaraan pemerintahan desa, pada umumnya ADD menjadi sumber utama Pemerintah Desa untuk operasional pemerintahan desa (30 persen) dan pemberdayaan masyarakat desa (70 persen), seperti menanggulangi kemiskinan dan meningkatkan perekonomian desa. Namun kenyataannya, seperti dikatakan oleh Mardiasmo, di era desentralisasi fiskal ada kecenderungan para *decision maker* di daerah kurang memahami mengenai *cost awareness* (kesadaran atas uang publik). Walaupun para pengambil kebijakan ini sudah mengetahui bahwa hampir sebagian besar masyarakat beserta potensi dan permasalahannya ada di desa, namun belanja pemerintah untuk desa masih kecil (Prasetyanto, 2012)

Perkembangan Tingkat Kemiskinan

Perkembangan kemiskinan di Provinsi Sumatera Selatan selama periode 2006-2012 menunjukkan kecenderungan menurun. Data BPS menunjukkan bahwa kemiskinan pada Maret 2006 tercatat sebesar 1.446,9 ribu jiwa (20,99%) dan berkurang menjadi 1.057,03 ribu jiwa (13,78 persen) pada Maret 2012. Artinya dalam kurun waktu 7 tahun kemiskinan berkurang sebesar 7,21%.

Bila dilihat dari dekotomi antara desa-kota, selama tahun 2008-2011 kemiskinan mengalami penurunan. Kemiskinan diperkotaan turun sebanyak 3,72%, sedangkan kemiskinan di perdesaan turun sebanyak 3,28%. Melirik angka penurunan ini ternyata kemiskinan di perkotaan mengalami penurunan yang lebih cepat dibandingkan penurunan kemiskinan di perdesaan (0,40%). Demikian pula bila dilihat dari jumlah kemiskinan. Kemiskinan diperkotaan berkurang sebanyak 108,55 ribu jiwa sementara itu kemiskinan di perdesaan hanya berkurang sebanyak 69,25 ribu jiwa (BPS 2013).

Sementara itu, penduduk miskin sebagian besar terpusat di Kabupaten Musi Banyuasin, yaitu sebanyak 171,8 ribu jiwa atau 35,52 persen pada tahun 2006, dan berkurang menjadi 132,4 ribu jiwa atau 20,06 persen pada tahun 2010. Pemusatan kemiskinan juga terjadi di Kabupaten Musi Rawas dan Kabupaten Lahat dengan persentase kemiskinan masing-masing sebesar 34,9 persen dan 29,67 persen (tahun 2006). Berdasarkan perkembangan selama 4 tahun terakhir, sampai dengan 2010 ketiga kabupaten tersebut telah mampu mengurangi jumlah kemiskinan. Kabupaten Muba sebanyak 20,9 persen, Kabupaten Musi Rawas turun menjadi 19,38 persen dan Kabupaten Lahat turun menjadi 19,03. Persentase kemiskinan terendah pada tahun 2010 terdapat di Kabupaten OKU Timur dan Kota Pagar Alam dengan persentase sebesar 9,81 persen.

Pembahasan

Dalam kajian ini akan dilihat kesesuaian Alokasi Dana Desa (ADD) yang telah dikeluarkan oleh masing-masing pemerintah daerah dengan ketentuan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Alokasi Dana Desa. Kemudian akan dilihat pula hubungan ADD dengan tingkat kemiskinan. Hasil kajian dapat disimak dari penjelasan berikut.

Kesesuaian ADD dengan Permendagri

Alokasi dana desa (ADD) semestinya telah dimulai dengan dikeluarkannya peraturan perundang-undangan dan besaran dana yang dikucurkan dalam APBD pun seharusnya mengikuti aturan yang ada. Berdasarkan hasil perhitungan seharusnya total ADD seluruh kabupaten/kota sebesar Rp.570, 512 juta pada tahun 2008 dan Rp.794,543 juta pada tahun 2012. Sejak diberlakukannya peraturan pemerintah nomor 72 tahun 2005, pada tahun 2006 sebesar 35,71% kabupaten/kota telah memberikan ADD, kemudian meningkat menjadi 73,33% (Ditjen kemendagri, 2010). Akan tetapi rincian mengenai kabupaten yang telah

memberikan alokasi dana desa belum tersedia. Penjelasan lebih lanjut, dengan membandingkan data yang ada pada tahun 2006 alokasi dana desa yang tersalur sebesar Rp.22,044 milyar, sementara itu di tahun 2009 meningkat menjadi 135,33 milyar.

Tabel 1. Jumlah Alokasi Dana Desa (seharusnya) menurut Permendagri 37/2007 Kabupaten/Kota di Provinsi Sumatera Selatan Tahun 2008-2012 (jutaan)

No	Kabupaten/Kota	Seharusnya Alokasi Dana Desa (minimal 10%)					Rata-rata
		2008	2009	2010	2011	2012	
1	Kab. Lahat Kab. Musi	29.107	30.780	32.854	36.235	43.577	34.510
2	Banyuasin	103.833	80.840	78.465	120.329	133.487	103.391
3	Kab. Musi Rawas	57.985	44.799	63.643	72.873	55.494	58.958
4	Kab. Muara Enim Kab. Ogan	43.562	51.663	46.911	62.458	74.632	55.845
5	Komerling Ilir Kab. Ogan	45.292	46.141	38.293	55.580	69.904	51.042
6	Komerling Ulu	33.285	25.080	27.536	36.365	41.857	32.824
7	Kota Prabumulih	25.650	22.568	25.670	28.950	25.473	25.662
8	Kab. Banyuasin	46.356	49.940	42.653	53.525	56.109	49.716
9	Kab. Ogan Ilir	15.858	26.786	37.941	40.271	45.527	33.277
10	Kab. OKU Timur	38.186	30.782	39.356	44.023	33.101	37.089
11	Kab. OKU Selatan Kab. Empat	27.995	27.786	22.031	33.679	31.537	28.606
12	Lawang	7.636	22.982	25.179	34.656	33.227	24.736
Prov. Sumatera Selatan		192.337	166.647	200.331	274.602	427.494	252.282

Sumber: www.djapk, 2008-2012 (diolah)

Hubungan ADD dengan Kemiskinan

Analisis ADD terhadap kemiskinan dengan menggunakan data time series (2006-2012). Model regresi sederhana OLS dan time lag₂, dimaksudkan untuk mencari model terbaik tanpa mengabaikan kaidah teoritis yang ada. Hasil olah data dengan Gretl menunjukkan nilai koefisien ADD terhadap kemiskinan bertanda yang sesuai (negatif) berdasarkan teori ekonomi yang ada, akan tetapi tidak signifikan.

$$K = 1.188,45 - 0,00000077 \text{ ADD}_2 \dots\dots\dots (2)$$

Nilai koefisien ADD menunjukkan nilai -0,0000077, hal ini bermakna bila ADD meningkat 1% maka kemiskinan akan berkurang sebanyak 0,0000077%. Tentunya, pengaruh yang diberikan ADD terhadap kemiskinan sangat kecil. Hal ini terjadi karena semua daerah kabupaten/kota belum sepenuhnya menyadari arti pentingnya pembangunan diperdesaan sehingga dana yang dikucurkan relatif kecil. Korelasi antara ADD terhadap kemiskinan sebesar 0,482 dan 48,2% menurut Nachrowi, korelasi ini tergolong sedang. Sementara itu koefisien determinasi sebesar 23,23%, artinya perilaku kemiskinan mampu dijelaskan oleh ADD sebesar 23% dan selebihnya ditentukan oleh faktor lain yang tidak termasuk dalam model. Faktor-faktor tersebut antara lain; adanya program bantuan untuk pengentasan kemiskinan lainnya seperti Program Nasional Pembangunan Mandiri (PNPM), program Bantuan Tunai Langsung (BLT), Program Kredit Usaha Rakyat (KUR), Program Pengembangan Kecamatan dan lain-lain.

Hasil ini mengindikasikan bahwa ADD telah sesuai dengan harapan, walaupun disadari kedepan ADD harus mampu memberikan dampak yang lebih besar dalam mengurangi kemiskinan di perdesaan..

Hasil kajian ini sejalan dengan beberapa penelitian yang dilakukan oleh Gunatilaka (2001), Ahmad dan Tanzi (2002), Nanga (2006), Hong (2010) yang menyatakan desentralisasi mempunyai hubungan yang erat dalam pengentasan kemiskinan di suatu daerah. Secara spesifik penelitian ini juga mendukung hasil kajian Prasetyanto (2012) yang menyatakan ADD mampu meningkatkan kinerja fiskal dan perekonomian daerah, mampu mengurangi jumlah penduduk miskin.

Simulasi Bila ADD minimal 10% dilakukan oleh Kabupaten/Kota

Dalam kajian ini dilakukan juga simulasi bila Alokasi Dana Desa menjadi minimal 10% sesuai dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Simulasi dengan menggunakan data panel dari 11 kabupaten dan 1 kota, karena 3 kota yaitu Kota Palembang, Kota Pagar Alam, dan Kota Lubuk Linggau tidak terdapat desa. Penggunaan model data panel dengan Fixed effect (FE) dilakukan melihat karakteristik individu yang tidak terobservasi Baltagi (2008).

Sementara itu, penggunaan lag pada variabel ADD dikarenakan perilaku investasi dalam hal ini belanja pembangunan (ADD) akan memberikan dampak ditahun-tahun mendatang, untuk itu variabel ADD di lakukan *lag-1* artinya penyaluran dana tahun t-1 akan dirasakan dampaknya pada tahun t.

Hasil perhitungan dengan menggunakan variabel *lag-1* tadi memberikan hasil yang cukup memuaskan secara teori ekonomi walaupun disadari masih kurang memuaskan. Dimulai dari hubungan variabel ADD dengan kemiskinan sebesar 74,75%, hubungan ini tergolong cukup kuat. Sementara itu, hasil simulasi juga menunjukkan variasi variabel ADD mampu menjelaskan perilaku variabel kemiskinan sebesar 51,48%. Hal ini berarti kurang dari 50% kemiskinan ditentukan oleh variabel lain yang tidak termasuk dalam model.

Koefisien ADD sebesar -0,00058, hal ini mengindikasikan, penambahan jumlah anggaran ADD menjadi 10% pada tahun t-1 akan berdampak pada menurunnya angka kemiskinan sebesar 0,00058%. Hasil perhitungan dapat dilihat pada Tabel 2.

**Tabel 2. Hasil Estimasi Panel Data (Simulasi) dengan Model Efek Tetap
Dependent Variabel: Kemiskinan**

ADD-1 Terhadap Kemiskinan	
Persamaan	$K = 80,33 - 0,00058 \text{ ADD}_1$ (16,99) (0,00045)
t-hitung	7,73 -1,28-----→ tidak signifikan
R	0,7175
R-squared	0,5148

Sumber: hasil olahan

Berdasarkan hasil simulasi sebelumnya, ternyata penyaluran ADD akan mampu menurunkan angka penduduk miskin. Berbagai data menunjukkan jumlah penduduk miskin paling banyak terdapat di perdesaan, sehingga kebijakan penyaluran alokasi dana desa dapat dinilai sebagai langkah yang baik untuk menciptakan kesejahteraan masyarakat khususnya di wilayah perdesaan. Implikasi dari kajian ini adalah perlunya perhatian yang mendalam dari pemerintah daerah (kabupaten) untuk menyalurkan alokasi desa sesuai dengan ketentuan yang ada.

PENUTUP

Kesimpulan

Hasil kajian menemukan beberapa hal yang berkaitan dengan permasalahan dalam penelitian ini yaitu: penyaluran dana ADD belum sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Bila dilihat dari jumlah yang disalurkan hingga tahun 2012 belum satu pun yang memenuhi ketentuan yang berlaku (minimal 10% dari dana bagi hasil ditambah pajak dikurangi belanja pegawai). Namun, daerah yang telah melakukan penyaluran ADD menunjukkan peningkatan, bila tahun 2006 sebesar 35,71%, meningkat menjadi 90% ditahun 2012.

Alasan yang mengemuka, peraturan tersebut tidak memberikan sanksi terhadap daerah yang tidak menyalurkan ADD. Bila suatu daerah merasa belum mampu untuk menganggarkan ADD pemerintah provinsi maupun pusat tidak bisa melakukan tindakan (sanksi). Hasil regresi sederhana menunjukkan adanya pengaruh yang negatif antara ADD terhadap tingkat kemiskinan, demikian juga hasil simulasi ADD minimal 10% terhadap terhadap kemiskinan pun menunjukkan hubungan yang negatif.

Untuk itu, rekomendasi dari hasil kajian ini:

1. Perlunya mendorong Pemerintah kabupaten/kota untuk menyalurkan ADD minimal 10% sesuai dengan ketentuan Permendagri nomor 37/2007
2. Perlunya pengawasan terhadap pengelola keuangan ditingkat desa, karena masih lemahnya aspek sumber daya manusia.

Adapun keterbatasan kajian ini,

1. Data dan daerah yang dikaji relatif sedikit, hal ini disebabkan belum semua daerah menyalurkan dana ADD sehingga dimungkinkan untuk dilakukan penelitian dengan data dan cakupan daerah yang lebih banyak.
2. Lahirnya Undang-Undang No.6/2014 tentang Desa memberikan keleluasan kepada Pemerintah Desa untuk membangun desa sehingga ke depan perlu dimasukkan dalam kajian.
3. Variabel yang diteliti sangat terbatas sehingga perlu kajian lanjutan dengan memasukan aspek model perencanaan wilayah desa dan kelembagaan desa.

DAFTAR RUJUKAN

- Aldy, Riko. 2012. Tinjauan yuridis efektifitas alokasi dana desa dalam menunjang pembangunan desa di desa aliantan kecamatan kabun kabupaten rokan hulu tahun 2011. Dikutip dari <http://repository.unri.ac.id/bitstream/123456789/2556/1/riko>, tanggal 24 juni 2013.
- Badan Pusat Statistik. 2011. Indikator Kesejahteraan. Jakarta.
- Baltagi, B. 2008. *Econometric Analysis of Panel Data*, 4th ed. Chichester: John Wiley.
- Hargono, DS. 2010. Efektifitas penyaluran alokasi dana desa pada empat desa di Kabupaten Karangasem Propinsi Bali, dalam <http://lontar.ui.ac.id/opac/themes/libri2/detail.jsp?id=20236862&lokasi=lokal>, Diakses tanggal 26 juni 2013.
- Hernowo, Basah. 2010. Kajian pembangunan ekonomi desa untuk mengatasi kemiskinan. Dalam www.bappenas.go.id, diakses tanggal 3 April 2013.
- Hong, K. 2010. *Fiscal Policy Issues in Korea After the Current Crisis*. Asian Development Bank Institute, Working Paper 225, Tokyo.

- Mahfud. 2009 .“Analisis dampak alokasi dana desa (add) terhadap pemberdayaan masyarakat dan kelembagaan desa”. *Jurnal Organisasi dan Manajemen*, Volume 5, Nomor 1, Maret 2009.
- Martowardojo, Agus D.W. 2012. “Satu dasawarsa implementasi otonomi daerah: Dalam perspektif Desentralisasi Fiskal”. Yogyakarta, 2–4 Oktober 2012 Kongres ISEI Ke-xviii.
- Muhi, Ali Hanapiah. 2012. “Fenomena pembangunan desa”. Dikutip dari <http://alimuhi.staff.ipdn.ac.id/wp-content/uploads/2012/06/F. Diakses 5 April 2013>
- Nanga, M. 2006. “Dampak transfer fiskal terhadap kemiskinan di Indonesia: suatu analisis simulasi kebijakan”. *Disertasi*. Sekolah Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Prasetyanto PP , Eko. 2012. Dampak alokasi dana desa pada era desentralisasi fiskal terhadap perekonomian daerah di indonesia. *Disertasi*. IPB, Bogor.
- Suksesi. 2007. Efektifitas program alokasi dana desa (add) terhadap perekonomian desa di Kabupaten Pacitan. Dikutip dalam <http://journalfe.unitomo.ac.id/wp-content/uploads/2012/04/efektifitasprogram -alokasi-dana-desA.pdf>. diakses tanggal 20 Juli 2013.
- Suwandi, Ari Warokka. 2013. Fiscal decentralization and special local autonomy: evidence from an emerging market. *Journal of Southeast Asian Research. Vol. 2013 (2013). IBIMA Publishing*.
- Thomas. 2013. Pengelolaan alokasi dana desa dalam upaya meningkatkan pembangunan di desa sebangung kecamatan sesayap Kabupaten Tana Tidung. *eJournal Pemerintahan Integratif*, 1(1):51-64. diakses tanggal 25 Juni 2013.
- Usman. 2006. Dampak desentralisasi fiskal terhadap distribusi pendapatan dan tingkat kemiskinan. Tesis Magister Sains. Program Pascasarjana, Institut Pertanian Bogor, Bogor.
- Wiratno, Adi dan mafudi. “ Analisis pelaksanaan alokasi dana desa di Kabupaten Banyumas dalam <http://www.univpancasila.ac.id>, di akses tanggal 27 Juni 2013.