

## **DOES VILLAGE FUNDS IMPACT ON REDUCING POVERTY AND IMPROVING GOOD GOVERNANCE PRACTICES?**

Saiful Muhammad Anshori\*<sup>1</sup>

Achmad Aditama Bukhori<sup>2</sup>

<sup>1,2</sup>Universitas Jember, Indonesia

### **ABSTRACT**

*Village fund programs have been implemented fairly well, except in the case of good governance practices need to be continuously strengthened. Terutama is related to the understanding of the village apparatus, especially BPD, against administrative guidelines for program implementation. Moreover, in reality, the village funding program is very much against the good governance practices and the spirit of poverty reduction. So the benefits received from village funding programs for the poor are very small compared to richer communities. Almost in all study villages, there is a decrease in poverty but the role of village funds in the reduction of poverty is not seen significantly by the citizens. Village funding programs are considered more indirect in reducing poverty, by improving public infrastructure to facilitate public access to public facilities. The creation of employment in village fund infrastructure projects is also not enough to help the poor. In addition to the very limited number of days and unnecessary workers from among the poor.*

**Keyword:** Village Fund, Governance, Poverty

### **ABSTRAK**

*Secara umum, program dana desa telah dilaksanakan dengan cukup baik, kecuali dalam hal praktek pemerintahan yang baik perlu terus diperkuat. Terutama terkait dengan pemahaman dari aparatur desa terutama BPD terhadap pedoman administratif pelaksanaan program. Selain itu ternyata dalam pelaksanaannya, program dana desa sangat berlawanan dengan praktek pemerintahan yang baik dan semangat penanggulangan kemiskinan. Sehingga manfaat yang diterima dari program dana desa untuk kelompok masyarakat miskin sangat kecil dibandingkan dengan kelompok masyarakat yang lebih kaya. Hampir di semua desa study, terjadi penurunan angka kemiskinan namun peran dana desa dalam penurunan angka kemiskinan tersebut tidak terlihat signifikan oleh warga. Program dana desa dianggap lebih banyak berperan tidak langsung dalam penurunan kemiskinan, yaitu dengan memperbaiki infrastruktur umum untuk mempermudah akses masyarakat terhadap fasilitas umum. Penciptaan lapangan kerja dalam proyek infrastruktur dana desa juga tidak cukup membantu warga miskin. Di samping jumlah harinya yang sangat terbatas dan pekerjanya*

### **RIWAYAT ARTIKEL**

Tanggal Masuk:  
16 Maret 2018  
Tanggal Direvisi:  
19 April 2018  
Tanggal Diterima:  
7 Juni 2018  
Tersedia Online:  
25 Juni 2018

\*Korespondensi:  
Saiful Muhammad Anshori

E-mail:  
Anshori@gmail.com

*yang tidak harus dari kalangan warga miskin.*

**Kata kunci:** Dana Desa, Governance, Kemiskinan

**JEL:** G3; I3

## **Pendahuluan**

Sejak adanya peristiwa reformasi pada tahun 1998, Indonesia mengalami perubahan fundamental yang mendasar yaitu perubahan sistem pemerintahan dari yang sebelumnya bersifat sentralisasi menjadi bersifat desentralisasi. Konsekuensi dari sistem desentralisasi ini salah satunya adalah tanggung jawab pembiayaan dan penyediaan layanan yang selama ini ditentukan oleh pusat, sekarang menjadi tanggung jawab daerah. Sehingga diharapkan hal ini akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan memperkecil ketimpangan antar wilayah. Namun ternyata hal tersebut tidak terjadi, Yusuf (2014) memaparkan bahwa telah terjadi peningkatan ketimpangan sejak dimulainya kebijakan desentralisasi. Salah satu yang disorot adalah meningkatnya ketimpangan antara wilayah kota dan desa. Diterbitkannya Undang-Undang UU No. 6/2014 tentang Desa telah memberikan harapan baru terkait dengan pembangunan desa yang lebih terdesentralisasi dan diharapkan desa mampu mengejar ketertinggalannya terhadap kota. Salah satu implikasi dari UU tersebut adalah desa diberi kewenangan mengelola keuangan secara mandiri dan juga berhak mendapatkan dana desa dari alokasi APBN.

Secara teoritis, manfaat yang diharapkan dari kebijakan ini pada dasarnya didasarkan pada kedekatan secara fisik antara masyarakat dengan aparatur pemerintahan. Dimana unit terkecil dari pemerintahan berbentuk kelembagaan desa. Dengan lebih dekat secara fisik berarti, pemerintah dapat lebih akurat dalam memperbaiki pemberian layanan publik yang secara akurat benar-benar dibutuhkan oleh masyarakat (Lewis, 2015; Martinez-bravo, 2014). Dengan diberlakukannya desentralisasi fiskal kepada institusi Desa, melalui kebijakan alokasi anggaran dana desa. Dana desa sendiri adalah dana APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/kota dan diprioritaskan untuk pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa. Tujuan khusus dari dana desa ini berdasarkan UU No 6 Tahun 2014 adalah: meningkatkan pelayanan publik di desa, mengentaskan kemiskinan, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa dan memperkuat masyarakat desa sebagai subjek pembangunan.

Sebelum adanya UU No. 6/2014 tentang Desa, pembangunan desa dilakukan melalui Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Perdesaan yang dananya bersumber dari Bank Dunia. Program ini efektif berakhir bulan April 2015 dan digantikan dengan kebijakan desentralisasi fiskal berupa dana desa yang bersumber dari APBN. Dampak utama dari PNPM Perdesaan adalah terjadi perbaikan ekonomi secara signifikan pada desa di wilayah kabupaten termiskin dan terpencil (Sugiarto, 2012). Melihat hasil tersebut, hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi program dana desa, mampukah mengikuti jejak program pendahulunya dengan memberikan dampak yang lebih baik bagi perbaikan ekonomi bagi masyarakat desa.

Dana desa sendiri untuk tahun 2017 menghabiskan dana sebesar Rp. 60 Triliun atau setara dengan 2,8% dari APBN Indonesia tahun 2017. Total desa yang mendapatkan dana desa sampai tahun ini (2017) adalah sebanyak 74.954 desa atau meningkat sebanyak 1,1% dibandingkan tahun 2015 (74.093). Pemekaran desa ini tentunya akan semakin membebani APBN. Sebagai perbandingan dana desa pada tahun 2015 hanya memiliki alokasi sebesar Rp. 20,76 Trilyun dan alokasi ini meningkat hampir 3 kali lipat pada tahun 2017. Jika dijumlah secara total tahun 2015 sampai 2017 maka alokasi dana desa mencapai Rp. 127,74 Triliun. Dengan jumlah sebesar menjadi pertanyaan besar itu apakah manfaat yang didapat setara dengan

biaya yang dikeluarkan.

Hasil studi literatur memberikan kesimpulan yang hampir sama bahwa kebijakan desentralisasi fiskal melalui dana desa memiliki biaya yang lebih besar daripada manfaat yang diterima (Fitra, 2016; Diningrat, 2017; Santoso, 2017). Setidaknya terdapat tiga hal yang menjadi masalah didalam pelaksanaan kebijakan dana desa didaerah (Latifah & Aziz, 2016). Masalah pertama adalah terkait dengan akuntabilitas, dimana sepanjang 2016 sampai Agustus 2017 terdapat 110 kasus korupsi terkait dengan Dana desa yang melibatkan 139 pelaku : 107 Kades, 30 Perangkat desa dan 2 istri kades (Sjafrina, A., Primayogha, E. & Ramadhana, K., 2017). Masalah kedua adalah terkait dengan kesetaraan (equity) antara desa yang dekat dengan pusat pertumbuhan dan desa yang jauh dari pusat pertumbuhan (Lewis, 2015). Hal ini terkait dengan formulasi dana desa 90:10 dari Peraturan Pemerintah No. 22 Tahun 2015, artinya 90% dari total dana desa dialokasikan sama rata yang disebut sebagai alokasi dasar. Sisanya 10% dari total dana desa dialokasikan dengan mempertimbangkan variabel demografis dan geografis.

Akibatnya desa-desa yang memiliki penduduk miskin dan hampir miskin yang banyak, menerima dana desa yang hampir sama dengan desa-desa yang memiliki penduduk miskin dan hampir miskin yang sedikit (Kompak, 2017; Rokhim, dkk: 2016). Masalah ketiga adalah masih sedikit studi yang menjelaskan dampak dana desa terhadap tujuan utamanya yaitu menurunkan tingkat kemiskinan dan kesenjangan wilayah serta meningkatkan kesejahteraan masyarakatnya. Berdasarkan penelusuran kami, masih terdapat satu studi dalam scope nasional yang membahas hal tersebut yaitu studi dari Santoso & Maulana (2017). Studi ini memberikan hasil bahwa dana desa tidak berpengaruh langsung pada penurunan tingkat kemiskinan, baik mereka berada sedikit diatas garis kemiskinan, maupun mereka yang berada pada garis kemiskinan. Namun, studi tersebut tidak dapat memberikan informasi, apakah dampak tersebut sama antar daerah dan antar waktu.

Studi ini berusaha mendapatkan data tentang perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta dampak yang ditimbulkan oleh program dana desa dengan cara melakukan call back antara desa yang menerima program dana desa pada tahun 2014 dan desa yang tidak menerima dana desa pada tahun 2014. Tujuan utama studi kualitatif evaluasi dampak dana desa ini adalah:

1. mendokumentasikan kondisi terkini menyangkut prinsip dan tujuan program dana desa setelah program dilaksanakan selama dua tahun di wilayah treatment, atau perlakuan, dan kontrol.
2. Mendokumentasikan dan menganalisis perubahan yang terjadi dari waktu ke waktu serta menentukan apa kontribusi program dana desa terhadap perubahan tersebut.
3. Memahami penyebab dan faktor utama yang mengakibatkan perubahan itu dari waktu ke waktu dan mungkin juga memengaruhi pelaksanaan serta hasil dari program dana desa.

## **Telaah Liteatur**

### ***Teori Keuangan Publik***

Teori keuangan publik adalah teori yang mempelajari peran pemerintah dalam melakukan intervensi didalam perekonomian (Gruber, 2013:3). Didalam teori keuangan publik, terdapat postulat bahwa pemerintah harus melakukan intervensi ketika didalam perekonomian terjadi kegagalan pasar (*market failure*) dan melakukan redistribusi kekayaan. Kegagalan pasar

sendiri sering didefinisikan sebagai hukum permintaan dan penawaran gagal menghasilkan output yang efisien (Perloff, 2012:4). Redistribusi kekayaan sendiri sering didefinisikan sebagai mendistribusikan kembali sumber daya yang tersedia dari yang awalnya dikuasai oleh masyarakat berpendapatan tinggi kepada masyarakat berpendapatan rendah (Gruber, 2013:6).

Teori keuangan publik memberikan 2 (dua) pendekatan bagaimana pemerintah melakukan intervensi didalam perekonomian. Dua pendekatan tersebut adalah melalui mekanisme harga (price mechanism) dan mekanisme non harga. Dalam pendekatan mekanisme harga, pemerintah melakukan intervensi dengan mempengaruhi harga barang dan jasa yang dijual dipasar yaitu melalui instrumen pajak dan subsidi. Sedangkan untuk pendekatan mekanisme non harga pemerintah memiliki 3 (tiga) instrumen yaitu : membatasi jumlah barang dan jasa yang dibeli/dijual, penyediaan barang dan jasa secara publik langsung dari pemerintah dan Swasta melakukan reimburse terhadap barang yang dijual untuk keperluan sosial kepada pemerintah. Sedangkan efek bagi masyarakat dari intervensi pemerintah tersebut dapat terbagi menjadi 2 (dua) yaitu efek langsung (direct effect) dan efek tidak langsung (indirect effect). Efek langsung intervensi pemerintah adalah efek yang akan diprediksi jika individu tidak mengubah perilaku mereka dalam menanggapi intervensi. Sedangkan efek tidak langsung adalah efek yang timbul jika individu tersebut mengubah perilaku mereka dalam menanggapi intervensi dari kebijakan pemerintah.

### **Dana Desa**

Dana desa merupakan implementasi kebijakan desentralisasi fiskal yang diperluas sampai ke institusional terkecil didalam negara Indonesia. Diterbitkannya dana desa juga merupakan salah satu upaya pemenuhan “janji politik” Presiden Jokowi melalui program “nawacita” yang berkomitmen membangun Indonesia dari pinggiran. Dana desa adalah dana APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/Kota dan diprioritaskan untuk melaksanakan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa (Kemenkeu, 2017). Dana desa memiliki tujuan sebagai berikut : Peningkatan pelayanan publik di desa, mengentaskan kemiskinan, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa dan memperkuat desa sebagai subjek pembangunan.

Selama ini keuangan desa ditopang dari dua (2) sumber utama yaitu pendapatan asli desa (PADes) dan dana dari pemerintah. Dana yang bersumber dari PADes ini sangat minim dan kebanyakan hanya cukup untuk membiayai operasional administrasi desa. Sehingga untuk melakukan pembangunan desa lebih banyak tergantung pada dana bantuan dari pemerintah (Abumanshur, Zuraidi, Setyadiharja, & Sanopaka, 2015). Hal ini dikarenakan desa tidak mempunyai kewenangan dan kapasitas untuk menggali potensi pendapatan dari sumber-sumber yang lain. Sehingga sangat mustahil desa dapat memenuhi pelayanan dasar seperti pendidikan dan kesehatan. Selain itu skema pemberian dana pemerintah kepada desa kurang mendorong desa untuk mandiri.

Dahulu mekanisme pemberian dana desa dilakukan melalui skema sentralisasi dana pembangunan desa (Inpres Bandes) yang sudah dilakukan selama 30 tahun, dimana setiap desa mendapatkan dana sebesar Rp. 10 juta secara merata. Program ini berakhir pada tahun 1999. Selain Bandes yang sudah melegenda, masih ada banyak skema bantuan proyek masuk Desa, mulai dari IDT, P3DT, KUT, PDMDKE, PPK, P2KP, BLT dan lainlain. Proyek-proyek (yang silih berganti) yang bersifat bagi-bagi uang selalu menimbulkan masalah, sehingga dana menjadi sia-sia. Selain itu, skema bantuan proyek selalu mempunyai birokrasi dan mekanisme tersendiri, yang lepas dari konteks perencanaan lokal (Desa dan daerah) dan kebutuhan lokal.

Untuk memperbaiki skema pendanaan desa, pemerintah menerbitkan PP No. 20 tahun 2015 yang kemudian diperbarui dengan PP No. 8 tahun 2016. Dalam desain formula pendanaan tersebut, pengalokasian dana terlalu didominasi oleh alokasi dasar (AD) yang merupakan formula bagi rata dan kurang mempertimbangkan kebutuhan daerah dan desa. Selain skema dari APBN, berdasarkan UU No. 6/2014, desa juga mempunyai 6 (enam) sumber pendapatan lain, yaitu: (i) Alokasi dana desa (ADD) yang besarnya 10% dari DAU dan DBH Kab/Kota, (ii) 10% bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kab/kota (bagi hasil PDRD), (iii) bantuan APBD kab/kota, (iv) bantuan APBD Provinsi, (v) hibah dari pihak ketiga yang tidak mengikat dan (vi) pendapatan desa lain- lain yang sah.

Selain mekanisme skema pendanaan yang berubah, desentralisasi fiskal desa juga merubah pola pengelolaan anggaran desa. Sebelumnya di UU No. 32/2004 desa tidak diwajibkan untuk membuat Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJMDES) dan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDES). Namun di UU No. 6/2014, desa diwajibkan membuat RPJMDES, RKPDES dan APBDES. Selain itu Badan Pemerintah desa memiliki perubahan fungsi, yang dulu mereka tidak memiliki fungsi pengawasan, dengan adanya UU No. 6/2014 BPD juga memiliki fungsi mengawasi perencanaan dan jalannya pemerintah desa, termasuk didalamnya adalah soal keuangan desa. Menurut UU No. 6/2014 desa juga diwajibkan membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDES). Dana desa untuk alokasi BUMDES adalah minimal 20% yang digunakan sebagai modal usaha BUMDES. BUMDES sendiri memiliki ruang usaha menjalankan usaha bidang ekonomi dan atau pelayanan umum.

## **Metodologi Penelitian**

Penelitian ini menggunakan metodologi penelitian kualitatif untuk mengukur dampak dana desa yang ada di Provinsi Jawa Timur. Studi kualitatif ini berusaha untuk membandingkan kondisi daerah perlakuan dengan kondisi daerah kontrol pada dua satuan waktu. Dua satuan waktu tersebut yaitu kondisi saat ini (2018) dan tiga tahun yang lalu (2015) Kondisi saat ini adalah ketika semua desa diwilayah Jawa Timur sudah mendapatkan dana desa selama tiga tahun berturut. Kondisi tiga tahun yang lalu adalah, kondisi desa ada yang menerima dana desa (kelompok perlakuan) dan desa yang tidak menerima dana desa (kelompok kontrol). Kondisi enam tahun yang lalu adalah desa tersebut menerima bantuan PNPM Mandiri atau tidak. Selain itu dalam penelitian ini juga dibandingkan antara desa yang dekat dengan pusat pertumbuhan ekonomi dan desa yang terletak jauh dari pusat pertumbuhan ekonomi Provinsi Jawa Timur.

Penggunaan waktu yang cukup panjang ini untuk membandingkan wilayah perlakuan dengan bekas wilayah kontrol dalam melacak karakteristik perubahan yang terjadi terkait dengan lamanya program dilaksanakan. Semakin lama program dilaksanakan diasumsikan semakin memperkuat kelembagaan desa dan meningkatkan kemungkinan outcome dari dana desa tercapai. Pengumpulan data dilakukan dengan empat tahapan, yaitu wawancara mendalam, diskusi kelompok terfokus (FGD), observasi langsung terhadap proses atau kegiatan Dana Desa serta pengumpulan dokumen yang relevan. Wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman wawancara yang dilakukan dengan informan kunci dan informan rumah tangga. Informan kunci ini terdiri dari aparat pemerintahan yang terkait dengan pelaksanaan dana desa seperti Kepala desa, pihak kecamatan, BPD Desa, tokoh masyarakat desa dan pendamping desa. Informan rumah tangga adalah warga biasa yang terdiri atas warga miskin dan menengah/kaya, baik laki-laki maupun perempuan.

Setelah dilakukan wawancara mendalam, langkah selanjutnya adalah melakukan diskusi kelompok terfokus (FGD). Seluruh FGD tersebut meliputi satu FGD dengan perwakilan

masyarakat desa yang terdiri atas aparat serta tokoh masyarakat, dua FGD dengan warga miskin laki-laki dan perempuan secara terpisah, dan dua FGD dengan warga menengah/kaya laki-laki dan perempuan secara terpisah. Selain wawancara dan FGD, dilakukan pula pengamatan terhadap proses (jika ada saat di lapangan) atau hasil kegiatan dana desa. Terakhir, dilakukan pula pengumpulan berbagai dokumen yang relevan, baik sebelum maupun selama di lapangan. Tahapan selengkapanya dapat dilihat pada tabel 1.

### **Daerah Penelitian**

Daerah penelitian untuk studi kualitatif evaluasi dampak Dana Desa untuk wilayah Provinsi Jawa Timur yaitu diambil di dua wilayah yaitu Kota Batu dan Kabupaten Banyuwangi. Dipilihnya dua wilayah ini dikarenakan kota Batu merupakan satu-satunya wilayah di Jawa Timur yang menolak untuk mendapatkan dana desa pada tahun 2015-2016. Sehingga wilayah ini bisa dijadikan kelompok kontrol dalam penelitian ini. Dikarenakan untuk mengukur evaluasi dampak dari suatu kebijakan disyaratkan untuk mencari dua wilayah yang similiar mempunyai karakteristik sama, maka diambil kabupaten Banyuwangi sebagai kelompok perlakuan.

**Tabel 1: Kategori dan Jumlah Informan di Tiap Desa**

Jenis Informan	Informan	Jumlah
Informan kunci untuk wawancara mendalam	Camat/YangMewakili	1
	KepalaDesa	1
	BPDDesa	1
	TokohMasyarakat	2
	Aparatdesalainnya	2
	PendampingDesa	1
	<b>Total</b>	<b>8</b>
Informan Rumah Tangga	Warga desa biasa dari golongan miskin	2
	Warga desa biasa dari golongan menengah/kaya	2
	<b>Total</b>	<b>4</b>
Diskusi Kelompok Terfokus	FGD Perwakilan Aparatur Desa	1
	FGD Warga Miskin	2
	FGD Warga menengah/kaya	2
	<b>Total</b>	<b>5</b>

Dua wilayah ini memiliki kesamaan yaitu sama-sama merupakan daerah wisata yang maju di Jawa Timur. Desa-desa yang diperbandingkan antara wilayah kontrol dengan wilayah perlakuan terdiri dari 4 (empat) kategori. Pertama adalah desa dengan kategori miskin dan bukan daerah pariwisata. Kedua adalah desa dengan kategori miskin dan merupakan daerah wisata. Ketiga adalah desa dengan kategori sedang dan bukan merupakan daerah wisata. Keempat adalah desa dengan kategori sedang dan merupakan daerah wisata. Data selengkapanya dapat dilihat pada tabel 2.

Desa-desa yang semula dijadikan wilayah kontrol, yaitu seluruh desa yang berada di Kabupaten Batu, sejak tahun 2017 sudah menerima dana desa sehingga dalam studi ini sebenarnya tidak ada lagi daerah yang bisa dikategorikan sebagai wilayah kontrol dalam pengertian sebenarnya. Oleh karena itu, analisis perbandingan perlakuan-kontrol tidak lagi bisa dilakukan secara saksama. Dalam kondisi seperti itu, yang dilakukan adalah analisis perubahan antar-waktu. Dengan melihat perubahan yang terjadi pada daerah dengan perbedaan waktu pener-

apan perlakuan, diharapkan bisa dilihat kontribusi dana desa dalam perubahan tersebut.

**Tabel 2: Daerah Studi**

Kabupaten/Kota	Nama Desa	%Kemiskinan Nasional	Kategori
Kota Batu	Bulukerto	17,38	Kategori 1, desamiskin
	Sumberejo	12,34	Kategori 2, desa miskin
	Pendem	5,25	Kategori 3, desa sedang
	Songgokerto	1,59	Kategori 4, desa sedang
Kabupaten Banyuwangi	Kandangan	24,64	Kategori 1, desa miskin
	Sumberagung	15,91	Kategori 2, desa miskin
	Banjarsari	4,86	Kategori 3, desa sedang
	Bakungan	7,78	Kategori 4, desa sedang

Kategori : 1 = Desa miskin bukan daerah wisata; 2 = Desa miskin daerah wisata; 3 = Desa sedang bukan daerah wisata; 4 = Desa sedang daerah wisata

## **Analisa dan Pembahasan**

### ***Karakteristik Daerah Studi***

Desa Sumberagung Kabupaten Banyuwangi memiliki wilayah yang paling luas, 64,23 km<sup>2</sup>. Namun, jumlah penduduknya juga cukup banyak, yaitu mencapai 8.226 jiwa. Daerah sampel yang paling kecil adalah Desa Bulukerto, Kota Batu, yang hanya memiliki luas 1864 km<sup>2</sup> dan jumlah penduduknya juga relatif kecil, hanya 1.326 jiwa. Sebagian besar desa yang menjadi lokasi studi, baik di kota Batu maupun di Kabupaten Banyuwangi, memiliki tipe desa pertanian, baik pertanian sawah (irigasi maupun tadah hujan), palawija, sayuran, maupun perkebunan dan hutan. Pada umumnya, pekerjaan penduduk desa di lokasi studi adalah petani sebagai petani pemilik lahan, petani penggarap, atau buruh tani. Yang menonjol dan berbeda adalah gambaran di desa Banjarsari Kabupaten Banyuwangi yang perekonomiannya juga ditopang oleh sektor nonpertanian dengan lebih dari 50 kepala keluarganya bekerja sebagai pegawai negeri sipil (PNS).

Dari segi akses pasar, di hampir semua wilayah studi, tidak ada persoalan yang berarti. Dihampir semua desa, terdapat pasar, atau sekurang-kurangnya pasar kaget yang beroperasi seminggu sekali selama dua hingga tiga jam pada pagi hari. Desa yang paling jauh jangkauannya dari pasar adalah desa Bulukerto, Kabupaten Banyuwangi, yaitu sekitar 20 km, karena pasar lokal dan Koperasi Unit Desa (KUD) yang ada tidak efektif. Petani di Kandangan ini umumnya menjual hasil pertanian dan perkebunan mereka kepada tengkulak yang kemudian membawanya ke pasar. Dari sisi kelembagaan, Secara umum, terdapat tiga jenis lembaga di desa studi, yaitu lembaga pemerintahan desa, lembaga sosial keagamaan, dan lembaga bentukan program bantuan. Meskipun secara formal di tiap-tiap desa terdapat Badan Permusyawaratan Desa (BPD), lembaga ini tidak berfungsi secara optimal. Lembaga yang lebih dominan adalah lembaga pemerintahan desa/ nagari, dan lembaga keagamaan.

### ***Pelaksanaan Program Dana Desa di Wilayah Studi***

Kegiatan dana desa didasarkan pada prinsip open menu (pilihan terbuka) dan dapat diklasifikasikan menjadi tiga jenis kegiatan, yaitu (1) kegiatan menunjang ekonomi masyarakat seperti membangun jalan desa, pasar desa dan mendirikan BUMDesa. (2) kegiatan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa seperti pembangunan Polindes, peningkatan

SDM masyarakat desa. (3) kegiatan untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan desa seperti peningkatan kapasitas aparatur desa, pembinaan dan fasilitasi pengelolaan keuangan desa.

Berdasarkan prinsip *open menu*, berdasarkan amanat UU Desa seharusnya perangkat desa membentuk tim yang beranggotakan aparatur desa dan pendamping desa bersama – sama dengan semua unsur desa merencanakan kegiatan yang dituliskan didalam dokumen RPJMDes (Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa), APBdes (Anggaran Penerimaan dan Belanja Desa) dan RKPDes (Rencana Kerja Pemerintah Desa). Diwilayah studi ditemukan bahwa secara administratif, desa – desa sudah melakukan hal tersebut namun ditemukan terdapat perbedaan kualitas pelaksanaan antara satu desa dengan desa lainnya. Desa yang relatif tingkat kemiskinannya rendah memiliki tingkat kualitas partisipasi warga yang lebih tinggi dari pada desa yang memiliki tingkat kemiskinan tinggi. Selain persoalan kualitas pelaksanaan, di wilayah penelitian, juga ditemukan beberapa kasus dalam pelaksanaan program seperti :

1. Keterlambatan penyelesaian 1 – 2 kegiatan.
2. Keterlambatan pencairan anggaran akibat kesalahan administrasi.
3. Pengupahan kepada pihak ketiga untuk pekerjaan infrastruktur yang seharusnya dikerjakan oleh warga.

Adanya gejala semacam ini disebabkan oleh mekanisme dan prosedur program yang oleh warga dianggap berbelit-belit dan memakan waktu lama. Seorang anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) di Kabupaten Banyuwangi menuturkan, "Bolak-balik ngumpul gak dapat apa-apa. Lah, ini kan memang menyita waktu mereka" ("wawancara, laki– laki, 42, Kabupaten Banyuwangi, 10 Januari 2018).

### ***Program Dana Desa Tidak Berdampak Pada Praktek Pemerintahan Yang Baik***

Secara konseptual UU Desa jelas mengamanatkan dan mengedepankan praktek pemerintahan yang baik dalam mengelola dana desa, namun ternyata hal tersebut tidak terjadi. Tidak ditemukan baik desa di wilayah Kabupaten Banyuwangi yang jauh dari pusat pertumbuhan maupun desa di wilayah Kota Batu yang dekat dengan pusat pertumbuhan. Bahkan juga tidak ada perbedaan antara desa yang tingkat kemiskinan rendah dengan desa dengan tingkat kemiskinan tinggi.

Berdasarkan berbagai informasi dan pengamatan di desa, tampaknya hal itu disebabkan oleh beberapa hal berikut ini.

Pertama ditemukan disemua wilayah studi esarnya dominasi elite desa serta kurangnya inisiatif warga telah membuat status quo selalu mapan. Warga biasanya merasa takut atau sungkan untuk mengusulkan perubahan bagi mekanisme yang sudah ada terkait partisipasi, dan terlebih lagi transparansi dan akuntabilitas. Menuntut transparansi dan akuntabilitas yang lebih baik berarti menantang elite desa yang berkuasa. Kondisi seperti ini lama-kelamaan menimbulkan rasa tak mau tahu di kalangan warga. Hal ini juga dikarenakan kurangnya partisipasi warga generasi milenial (usia max 35 tahun) yang biasanya lebih berani untuk mempertanyakan status quo dan memiliki ide lebih segar sehingga dominasi elite desa (usia antara 45 – 50 tahun) tidak mempunyai counterpart untuk menerapkan kebijakan mereka.

Kedua, tidak adanya jaminan bagi warga bahwa jika mereka aktif mengikuti musyawarah desa untuk merancang kegiatan atau program di desa, mereka akan dilibatkan sesuatu (proyek). Berdasarkan pengalaman mereka yang pernah berpartisipasi, kondisi ini diperparah oleh kenyataan, terutama dalam musrenbangdes, bahwa setelah bertahun-tahun, usulan



mereka tidak pernah terealisasi. Selain itu, pada kasus tertentu seperti kasus-kasus di beberapa desa di Kabupaten Banyuwangi maupun kota Batu, setelah ada bantuan turun yang usulannya dirancang secara partisipatif, ternyata yang menikmati hanya beberapa orang tertentu dari elite desa. Di lain pihak, bagi elite desa, mekanisme perencanaan partisipatif tentu akan merugikan mereka, dalam arti bahwa dominasi mereka akan tergusur berikut berbagai privilege (hak istimewa) yang mereka nikmati karena dominasi itu akan hilang. Namun terdapat sedikit perbedaan antara desa yang memiliki tingkat kemiskinan rendah di kabupaten Banyuwangi dan kota Batu. Di kota Batu mekanisme perencanaan partisipatif untuk desa dengan tingkat kemiskinan rendah dinikmati oleh lebih banyak warga meskipun tidak semua dibandingkan dengan desa dengan status yang sama di kabupaten Banyuwangi. Hal ini dikarenakan dana desa membantu penduduknya untuk mendukung usaha kegiatan pariwisata, dimana pariwisata di kota Batu memang lebih dulu berkembang daripada pariwisata kabupaten Banyuwangi.

Ketiga, adanya kecenderungan warga dan aparat desa untuk bersikap normatif. Jika ketentuan program atau kegiatan tertentu tidak mensyaratkan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, maka mereka pun tidak akan menuntutnya. Logika normatif seperti ini tampaknya menguat karena tidak adanya kesadaran kritis serta pemahaman yang memadai terhadap tata pemerintahan yang baik di kalangan warga.

### ***Program Dana Desa Berdampak Kecil Dalam Menurunkan Kemiskinan***

Ide dasar desain program dana desa adalah mengubah paradigma dari membangun desa yang lebih mengedepankan fungsi pembangunan menjadi desa membangun yang lebih berorientasi memupuk kekuatan dari dalam. Namun dalam prakteknya masih banyak aparat desa bahkan pemerintahan di atasnya yang masih mempunyai paradigma membangun desa bukan desa membangun. Melalui paradigma desa membangun, masyarakat diberi ruang untuk merumuskan kegiatan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhannya. Secara konseptual, pendekatan pembangunan demikian diharapkan mampu memberikan dampak positif yang lebih besar. Di wilayah study ditemukan bahwa fokus utama program dana desa adalah program kegiatan menunjang ekonomi masyarakat terutama membangun infrastruktur. Sedangkan program kegiatan untuk meningkatkan kualitas hidup masyarakat desa dan kegiatan untuk meningkatkan tata kelola pemerintahan desa sangat kecil sekali porsinya.

Akibatnya, di semua daerah studi, kegiatan dana desa umumnya dialokasikan untuk pembangunan dan/atau rehabilitasi jalan, jembatan, balai desa, gedung TK, dan sarana air bersih. Keseluruhan pembangunan infrastruktur ini tentu mempunyai manfaat bagi masyarakat setempat. Bahkan, beberapa narasumber di seluruh desa berpikiran bahwa dengan membangun hard infrastruktur yang bagus akan dengan cepat mengurangi kemiskinan. Tentu saja pemikiran tersebut kontradiktif dengan bukti di lapangan. Dari hasil wawancara dengan beberapa informan warga penduduk miskin di seluruh desa memperlihatkan bahwa penyebab utama kemiskinan di wilayah studi umumnya terkait dengan keterbatasan barang modal maupun modal finansial, keterbatasan lapangan kerja, serta rendahnya kualitas sumber daya manusia (SDM). Bahkan kebutuhan utama warga pada semua lokasi studi berkisar pada pelatihan keterampilan, pelayanan kesehatan gratis dan bermutu, kebutuhan terhadap modal dan lapangan pekerjaan alternatif.

Berikut beberapa kutipan hasil wawancara dengan informan untuk memberikan gambaran tentang faktor yang berpengaruh terhadap kemiskinan masyarakat desa :

1. Tidak ada lahan garapan. (FGD Perwakilan Desa, 53, desa sumber agung, 08 Januari 2018).

2. Ingin berkebun, tetapi tidak punya tanah. Tiap pagi, saya pergi bekerja ke ladang orang (FGD Perwakilan Desa, 49, desa bulu kerto, 10 Januari 2018).
3. Untuk golongan miskin, ada yang memiliki lahan dan ada yang tidak. Kalaupun ada, itu hanya sedikit. (FGD Perwakilan Desa, 56, desa Kandangan, 12 Januari 2018).
4. Ya, karena sangat miskin, rata-rata pendidikannya tidak tamat SD. Jadi, kalau mau cari pekerjaan lain [selain buruh tani], tidak mungkin (FGD Perwakilan Desa, 56, desa Bakungan, 14 Januari 2018).
5. Kalau orang miskin dan sangat miskin, pekerjaan kasar apa saja dilakukan asal mendapatkan uang untuk makan hari itu mungkin (FGD Perwakilan Desa, 47, desa Pendem, 17 Januari 2018).

Dengan mengacu pada fakta-fakta tersebut, maka berbagai jenis pembangunan infrastruktur fisik dari dana desa tersebut bukanlah jenis pembangunan yang mampu menjawab secara langsung akar masalah kemiskinan dan/atau kebutuhan utama warga desa. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa peran dana desa dalam menanggulangi kemiskinan tidak bersifat sentral atau dominan, melainkan hanya bersifat perifer. Indikasi langsung mengenai hal ini terutama tercermin dari hasil FGD maupun wawancara mendalam dengan kelompok miskin. Ketika menjawab pertanyaan mengenai tiga jenis program yang paling bermanfaat (efektif) dalam meningkatkan kesejahteraan kelompok miskin, jawaban responden umumnya berkisar pada Program Keluarga Harapan, jaminan kesehatan bagi masyarakat miskin, dan jenis program lainnya yang cukup bervariasi. Bahkan di beberapa desa studi, peserta FGD tidak menyebutkan apakah program dana desa sebagai program yang ada di desa. Mereka tidak mengetahui bahwa ada program tersebut sekarang. Menurut peserta FGD, mereka pernah diundang untuk merumuskan kebutuhan utama desa tetapi tidak pernah mendapat informasi pada waktu realisasi program. Dalam konteks ini, seorang peserta FGD (perempuan, 46, 10 Januari 2018) menyatakan, "... orang miskin hanya dibutuhkan dalam pengusulan program saja, sedangkan untuk realisasinya tidak pernah diajak bicara lagi." Hal ini menunjukkan bahwa keberadaan program dana desa sangat asing bagi masyarakat miskin setempat, apalagi manfaatnya bagi mereka.

## Penutup

Secara umum, program dana desa telah dilaksanakan dengan cukup baik, kecuali dalam hal praktek pemerintahan yang baik perlu terus diperkuat. Terutama terkait dengan pemahaman dari aparat desa terutama BPD terhadap pedoman administratif pelaksanaan program. Selain itu ternyata dalam pelaksanaannya, program dana desa sangat berlawanan dengan praktek pemerintahan yang baik dan semangat penanggulangan kemiskinan. Sehingga manfaat yang diterima dari program dana desa untuk kelompok masyarakat miskin sangat kecil dibandingkan dengan kelompok masyarakat yang lebih kaya. Hampir di semua desa study, terjadi penurunan angka kemiskinan namun peran dana desa dalam penurunan angka kemiskinan tersebut tidak terlihat signifikan oleh warga. Program dana desa dianggap lebih banyak berperan tidak langsung dalam penurunan kemiskinan, yaitu dengan memperbaiki infrastruktur umum untuk mempermudah akses masyarakat terhadap fasilitas umum. Penciptaan lapangan kerja dalam proyek infrastruktur dana desa juga tidak cukup membantu warga miskin. Di samping jumlah harinya yang sangat terbatas dan pekerjaannya yang tidak harus dari kalangan warga miskin.

Melihat hasil dari studi ini maka rekomendasi yang dapat kami sampaikan adalah perlu

adanya revisi pada PP yang mengatur mekanisme pengelolaan dana desa untuk memberikan bobot partisipasi masyarakat miskin yang lebih besar dalam indikator keberhasilan program dana desa. Selain itu perlu dipertimbangkan untuk tidak menyeragamkan desain dan / atau pelaksanaan program bagi seluruh daerah. Karena ditemukan adanya ketidakselarasan antara karakter umum program yang mengedepankan partisipasi masyarakat dengan budaya lokal yang cenderung bersifat komunal. Perlu diatur insentif berbasis kinerja terutama pada keanggotaan BPD untuk menarik minat warga agar berpartisipasi. Selain itu perlu juga diatur mekanisme disinsentif dengan menitikberatkan pada perlindungan hak warga miskin dan yang paling lemah jika program dana desa ini malah tidak memberikan manfaat bagi mereka.

### Daftar Pustaka

- Abumanshur, R., Zuraidi, D., Setyadiharja, R., & Sanopaka, E. (2015). An Evaluation of P3DK ( An Acceleration of Development Village Program ): A Reviewing on Failure toward Revolving Loan Fund System in Kepulauan Riau Province , Indonesia. *Procedia- Social and Behavioral Sciences*, 169(August 2014), 189–197. <http://doi.org/10.1016/j.sbspro.2015.01.302>
- Boonperm, J., Houghton, J., & Khandker, S. R. (2013). Journal of Asian Economics Does the Village Fund matter in Thailand ? Evaluating the impact on incomes and spending. *Journal of Asian Economics*, 25, 3–16. <http://doi.org/10.1016/j.asieco.2013.01.001>
- Gradstein, M. (2017). Government decentralization as a commitment. *Journal of Comparative Economics*, 45(1), 110–118. <http://doi.org/10.1016/j.jce.2016.01.005>
- Heller, P., & Harilal, K. N. (2007). Building Local Democracy : Evaluating the Impact of Decentralization in Kerala , India. *World Development*, 35(4), 626–648. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2006.07.001>
- Jia, J., Guo, Q., & Zhang, J. (2014). China Economic Review Fiscal decentralization and local expenditure policy in China. *China Economic Review*, 28(2), 107–122. <http://doi.org/10.1016/j.chieco.2014.01.002>
- Kalirajan, K. (2012). Fiscal Decentralization and Development Outcomes in India : An Exploratory Analysis. *World Development*, 40(8), 1511–1521. <http://doi.org/10.1016/j.worlddev.2012.04.005>
- Kyriacou, A. P., Muinelo-gallo, L., & Roca-sagalés, O. (2017). Regional inequalities , fiscal decentralization and government quality. *Regional Studies*, 3404(December), 945–957. <http://doi.org/10.1080/00343404.2016.1150992>
- Latifah, N., & Aziz, L. (2016). The Village Autonomy And The Effectiveness Of Village Fund. *Penelitian Politik*, 13(2), 193–211.
- Lewis, B. D. (2015). Decentralising To Villages In Indonesia : Money (And Other ) Mistakes. *Public Admin Dev*, 35(December), 347–359. <http://doi.org/10.1002/pad>
- Martinez-bravo, M. (2014). The Role of Local Officials in New Democracies : Evidence From Indonesia. *American Economic Review*, 104(4), 1244–1287.
- Olken, B. A. (2007). Monitoring Corruption : Evidence from a Field Experiment in Indonesia. *Journal Of Political Economy*, 115(2), 200–249.
- Park, A., & Wang, S. (2010). Community-based development and poverty alleviation : An evaluation of China's poor village investment program. *Journal of Public Economics*,

94(9–10), 790–799. <http://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2010.06.005>

Rao, M. G., Sen, T. K., Jena, P. R., & Jena, P. R. (2008). *Issues before the Thirteenth Finance Commission* (Decentralisation No. 55). New Delhi.

Sjafrina, A., Primayogha, E. & Ramadhana, K. (2017). Cegah Korupsi Dana Desa. <https://antikorupsi.org/id/article/cegah-korupsi-dana-desa>.

Sugiarto, S. (2012). *Pnpm Perdesaan Evaluasi Dampak*. Jakarta: Bappenas.

Usui, N. (2007). *Critical Issues Of Fiscal Decentralization* (ERD Technical Note).

World Bank. (2004). *Making Service Work For Poor People* (World Deve). Washington DC. Retrieved from Oxford University Press

World Bank. (2017). *Decentralization That Delivers*. Jakarta.

Yusuf, N. A. F. (2014). *Analisis Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Indeks Pembangunan Manusia Di Kabupaten/Kota Eks Karesidenan Surakarta*. Skripsi.