

Laporan Studi Kasus Undang-Undang Desa Menelusuri Manfaat Belanja Desa



Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Rendy Adriyan Diningrat

Ruhmaniyati

Ulfah Alifia

LAPORAN PENELITIAN SMERU

Laporan Studi Kasus Undang-Undang Desa Menelusuri Manfaat Belanja Desa

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Rendy Adriyan Diningrat

Ruhmaniyati

Ulfah Alifia

Editor

Wiwin Purbaningrum

The SMERU Research Institute

Maret 2019

TIM PENELITIAN

Penasihat Penelitian

Syaikhu Usman

Widjajanti Isdijoso

Peneliti

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Rendy Adriyan Diningrat

Ruhmaniyati

Ulfah Alifia

Peneliti Lapangan

Akhmad Fadli

Asmorowati

Edelbertus Witu

Nuzul Iskandar

Ridwan Muzir



Ciptaan disebarluaskan di bawah Lisensi Creative Commons Atribusi-NonKomersial 4.0 Internasional.

Konten SMERU dapat disalin atau disebarluaskan untuk tujuan nonkomersial sejauh dilakukan dengan menyebutkan The SMERU Research Institute sebagai sumbernya. Jika tidak ada kesepakatan secara kelembagaan, format PDF publikasi SMERU tidak boleh diunggah dalam jaringan (daring) dan konten daring hanya bisa dipublikasikan melalui tautan ke situs web SMERU.

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan The SMERU Research Institute.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat surel smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Foto Sampul: Gema Satria Mayang Sedyadi (The SMERU Research Institute)

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih kami sampaikan kepada berbagai pihak yang telah membantu proses penelitian sejak perencanaannya sampai penyelesaian laporannya. Ucapan terima kasih yang sebesar-besarnya kami tujukan kepada Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-WB), yang telah mendanai studi ini. Penghargaan setinggi-tingginya kami sampaikan kepada semua informan dan responden penelitian yang sudah berkenan memberikan data dan informasi, meluangkan waktu untuk diwawancarai dan diundang menjadi peserta diskusi kelompok terfokus (FGD).

Terima kasih juga kami sampaikan kepada pejabat pemerintah dan lembaga nonpemerintah yang berhubungan dengan pengelolaan desa di lima kabupaten studi, yaitu Ngada, Wonogiri, Banyumas, Batanghari, Merangin, termasuk pejabat di tingkat kecamatan di lima kabupaten tersebut. Selain itu, rasa hormat kami tujukan kepada pemerintah desa, BPD, LKD, dan warga desa di sepuluh desa studi atas partisipasi mereka dalam mendukung pelaksanaan penelitian ini.

Terakhir, kami mengucapkan terima kasih kepada Aulia Rizky, Baiq Wardiana Qudsiah, dan Mawaddah yang telah turut serta membantu pengolahan data serta para pemantau lapangan yang mendukung keseluruhan studi ini. Peran mereka sangat penting dalam menyempurnakan laporan ini.

Laporan Studi Kasus Undang-Undang Desa Menelusuri Manfaat Belanja Desa

Palmira Permata Bachtiar, Asep Kurniawan, Gema Satria Mayang Sedyadi, Rendy Adriyan Diningrat, Ruhmaniyati, dan Ulfah Alifia

Studi kualitatif ini bertujuan menggali informasi mengenai proses perencanaan pembangunan pada tahun anggaran 2015 dan 2016, serta menelusuri penggunaan Dana Desa pada kedua tahun anggaran tersebut dan manfaatnya bagi warga desa secara umum dan kelompok marginal secara khusus. Studi ini menemukan bahwa kegiatan infrastruktur mendominasi belanja desa. Dengan kata lain, kegiatan pemberdayaan mendapatkan perhatian yang sangat minim. Bahkan, ada beberapa desa yang sama sekali tidak melaksanakan kegiatan pemberdayaan, terutama pada 2015. Studi ini juga mengidentifikasi manfaat langsung belanja desa yang diperoleh warga, yaitu upah/honorarium dari kegiatan pembangunan dan pemberdayaan di desa. Sementara itu, ditemukan juga manfaat tidak langsung yang bersifat ekonomi dan nonekonomi. Manfaat tidak langsung ekonomi dari kegiatan pembangunan adalah meningkatnya efisiensi perjalanan warga yang sangat dipengaruhi oleh besar/kecilnya volume kegiatan pembangunan. Manfaat tidak langsung nonekonomi dari kegiatan pembangunan adalah meningkatnya (i) interaksi antarwarga, (ii) kesehatan warga dan kerapian lingkungan, dan (iii) tingkat partisipasi warga dalam kegiatan pendidikan dan keagamaan. Namun, secara umum, perencanaan kegiatan pembangunan di desa masih “miskin ide” sehingga belanja desa belum mendorong peningkatan kesejahteraan. Belum berkualitasnya perencanaan tersebut disebabkan oleh lemahnya kemampuan teknokratik pemerintah desa, rendahnya kualitas musyawarah di desa, dan lemahnya pendampingan oleh pendamping desa.

Kata kunci: Dana Desa, perencanaan desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR KOTAK	v
DAFTAR LAMPIRAN	v
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vi
RANGKUMAN EKSEKUTIF	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang dan Tujuan	1
1.2 Metodologi	2
1.3 Keterbatasan Studi	5
II. PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DESA	7
2.1 Proses Perencanaan Pembangunan Desa	7
2.2 Pola Penganggaran Desa	14
2.3 Analisis APB Desa	15
III. ALIRAN BELANJA DESA	21
3.1 Proporsi Komponen Belanja Desa	21
3.2 Distribusi Belanja Desa	23
3.3 Faktor-faktor yang Memengaruhi Aliran Belanja Desa	30
IV. MANFAAT BELANJA DESA	32
4.1 Manfaat Langsung	35
4.2 Manfaat Tidak Langsung	40
4.3 Persepsi terhadap Manfaat Kegiatan Pembangunan dan Pemberdayaan	47
4.4 Kelompok Marginal sebagai Penerima Manfaat	53
V. PELAJARAN YANG BISA DIPETIK	58
5.1 Dominannya Pembangunan Fisik: Persepsi Kemanfaatan dan Aliran Dana	58
5.2 Minimnya Kegiatan Pemberdayaan: Persepsi Kemanfaatan dan Aliran Dana	60
5.3 Pembangunan yang Sporadis	61
5.4 Kurangnya Kebijakan Khusus bagi Warga Marginal	63
5.5 Pengaruh Kebijakan Pemkab	64
5.6 Upaya yang Bisa Dilakukan	65
DAFTAR ACUAN	69
LAMPIRAN	71

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Lokasi Penelitian	3
Tabel 2. Klasifikasi Komponen Belanja Desa	22
Tabel 3. Rata-rata Proporsi Komponen Belanja untuk Kegiatan Bidang Pembangunan pada 2015–2016 di Tiap Kabupaten	22
Tabel 4. Rata-rata Proporsi Komponen Belanja untuk Kegiatan Bidang Pemberdayaan	23
Tabel 5. Distribusi Belanja Desa Berdasarkan Pilihan Lokasi pada Kegiatan Terpilih	26
Tabel 6. Tipologi Aliran Belanja Pembangunan Desa	28
Tabel 7. Distribusi Belanja Pemberdayaan Desa Berdasarkan Jenis Kegiatannya	29
Tabel 8. Perkiraan Berbagai Dampak Positif Infrastruktur	32
Tabel 9. Manfaat Ekonomi Langsung dan Tak Langsung Proyek PNPM	33
Tabel 10. Tingkat Kenaikan Nilai Manfaat Pembangunan	46

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1. Desain studi kasus	3
Gambar 2. Prosedur pengumpulan data studi kasus	4
Gambar 3. Sumber pendapatan desa 2015 (Rp000)	15
Gambar 4. Sumber pendapatan desa 2016 (Rp000)	15
Gambar 5. Profil belanja desa 2015 (Rp000)	16
Gambar 6. Profil belanja desa 2016 (Rp000)	16
Gambar 7. Ragam belanja barang dan lokasi tujuan aliran dana	24
Gambar 8. Ragam belanja upah/honorarium tenaga kerja dan lokasi tujuan aliran dana	26
Gambar 9. Klasifikasi jenis manfaat	34
Gambar 10. Persentase perubahan nilai manfaat pembangunan berdasarkan kategori manfaat setelah pembobotan	44
Gambar 11. Perbandingan rata-rata persepsi manfaat	48
Gambar 12. Persepsi warga marginal dan nonmarginal terhadap manfaat	48
Gambar 13. Nilai rata-rata manfaat tiap jenis kegiatan	49
Gambar 14. Perbandingan nilai persepsi manfaat tiap jenis kegiatan	51
Gambar 15. Pembangunan gorong-gorong persegi di Desa Sungai Seberang, Merangin, yang mendapat nilai kemanfaatan rendah	53
Gambar 16. Warga marginal dan nonmarginal sebagai penerima manfaat utama kegiatan pembangunan	54

Gambar 17. Warga marginal dan nonmarginal sebagai penerima manfaat utama kegiatan pemberdayaan	55
Gambar 18. Akses menuju salah satu RT setelah hujan	57

DAFTAR KOTAK

Kotak 1 Peran Kecamatan	11
Kotak 2 Pola 3% dalam Belanja Pembangunan Sungai Seberang	27
Kotak 3 Kenaikan Omzet Toko Material Mencapai 100%	36
Kotak 4 Mendulang Untung sebagai Makelar Desa	37
Kotak 5 Manfaat Posyandu yang Komprehensif di Desa Deling, Banyumas	50
Kotak 6 Internet Desa “Objekan” Pemda	54
Kotak 7 Kelompok Marginal yang Selalu Kalah ‘Suara’	57

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Tabel A1. Enam Kegiatan Terpilih di Setiap Desa pada 2015 dan 2016	72
Lampiran 2 Tabel A2. Perincian Kegiatan dalam Bidang Pembangunan Desa (2015 dan 2016)	74

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ADD	Alokasi Dana Desa
APB Desa	anggaran pendapatan dan belanja desa
APBD	anggaran pendapatan dan belanja daerah
APBN	anggaran pendapatan dan belanja negara
ATK	alat tulis kantor
BKK	Bantuan Keuangan Khusus
BLT	Bantuan Langsung Tunai
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPMPD	Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa
BUM	Badan Usaha Milik
DD	Dana Desa
Ditjen PKP	Direktorat Jenderal Pengembangan Kawasan Perdesaan
DPRD	Dewan Perwakilan Rakyat Daerah
DU RKP Desa	daftar usulan RKP Desa
EIRR	<i>economic internal rate of return</i>
FGD	<i>focus group discussion</i> (diskusi kelompok terfokus)
GIM	<i>general income multiplier analysis</i>
HOK	hari orang kerja
kades	kepala desa
kadus	kepala dusun
kasi	kepala seksi
KB	Keluarga Berencana
Kemendes PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi
KIP	Kartu Indonesia Pintar
KIS	Kartu Indonesia Sehat
KKN	kuliah kerja nyata
KPMD	kader pemberdayaan masyarakat desa
LKD	lembaga kemasyarakatan desa
LKPJ	Laporan Keterangan Pertanggungjawaban
LSP-WB	Local Solutions to Poverty-World Bank
MCK	mandi, cuci, kakus
musdes	musyawarah desa
musdus	musyawarah dusun
musrenbangdes	musyawarah perencanaan pembangunan desa
NTT	Nusa Tenggara Timur
OPD	organisasi perangkat desa
ormas	organisasi masyarakat
ornop	organisasi nonpemerintah
PAUD	pendidikan anak usia dini

PD	pendamping desa
PDTI	pendamping desa teknik infrastruktur
pemda	pemerintah daerah
pemdes	pemerintah desa
pemkab	pemerintah kabupaten
pemprov	pemerintah provinsi
perbup	peraturan bupati
perdes	peraturan desa
Permendagri	Peraturan Menteri Dalam Negeri
Permendes PDTT	Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
PHBS	pola hidup bersih dan sehat
PKK	pembinaan kesejahteraan keluarga
PKKBD	Program Kependudukan Keluarga Berencana Desa
PL	pemantau lapangan
PLD	pendamping lokal desa
PMT	pemberian makanan tambahan
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNPM-MP	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan
polindex	pondok bersalin desa
poskamling	pos keamanan lingkungan
posyandu	pos pelayanan terpadu
PP	peraturan pemerintah
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
pramus	pramusyawarrah
PSF	PNPM Support Facility
PTO	petunjuk teknis operasional
RAB	rencana anggaran biaya
RAPB Desa	rencana anggaran pendapatan dan belanja desa
rastra	beras sejahtera
RKP Desa	rencana kerja pemerintah desa
RKPD	rencana kerja pemerintah daerah
RPJM Desa	rencana pembangunan jangka menengah desa
RT	rukun tetangga
RW	rukun warga
SD	sekolah dasar
SDM	sumber daya manusia
SiLPA	siswa lebih perhitungan anggaran
Siskeudes	Sistem Keuangan Desa
SITU	surat izin tempat usaha
SIUP	surat izin usaha perdagangan
SK	surat keputusan
SMA	sekolah menengah atas

SMP	sekolah menengah pertama
SPJ	surat pertanggungjawaban
SSH	satuan standar harga
TA	tenaga ahli
TK	taman kanak-kanak
TPK	tim pelaksana kegiatan
UKPD	unit pengelola keuangan desa
UU	undang-undang

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Latar Belakang dan Tujuan Studi

Terbitnya Undang-Undang (UU) No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) memberi harapan bagi perbaikan kehidupan warga desa. Secara filosofis, tersedianya Dana Desa (DD) yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) menunjukkan adanya pengakuan negara terhadap desa. Namun, pada saat yang sama harapan yang tinggi terhadap DD disertai dengan keraguan akan manfaatnya bagi dan pengelolaannya oleh warga desa.

Atas dasar itu, The SMERU Research Institute bekerja sama dengan Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-WB) melakukan studi kasus berjudul Menelusuri Manfaat Belanja Desa. Meski berangkat dari pemahaman mengenai DD, studi kasus ini juga menggali informasi mengenai penggunaan anggaran pendapatan dan belanja desa (APB Desa) di sepuluh desa di lima kabupaten, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi, Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas di Provinsi Jawa Tengah, dan Kabupaten Ngada di Provinsi Nusa Tenggara Timur.

Secara umum, studi ini bertujuan (i) menelusuri manfaat belanja APB Desa, termasuk DD, terutama bagi warga desa dan (ii) melihat faktor-faktor yang memengaruhi perbedaan distribusi manfaat di desa-desa studi. Secara khusus, beberapa pertanyaan penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

- a) Untuk apa saja anggaran desa digunakan dan seberapa besar manfaatnya untuk warga desa secara umum dan kelompok marginal¹ secara khusus? Bagaimana manfaat DD terdistribusi di antara warga desa? Pihak mana saja yang sudah menerima manfaat dari penggunaan anggaran desa tersebut? Apa saja jenis penggunaan anggaran yang memberikan manfaat paling besar bagi kelompok marginal?
- b) Bagaimana proses perencanaan pembangunan desa dilaksanakan? Faktor apa yang memengaruhi perbedaan distribusi manfaat DD di antara desa-desa studi? Sejauh mana kepemimpinan dan kapasitas pemerintah desa (pemdes), kelembagaan, dan aktor-aktor di desa, serta aturan di tingkat kabupaten memengaruhi distribusi manfaat tersebut?

Metodologi

Studi kasus ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang dimulai dengan mengidentifikasi hasil-hasil belanja desa, yaitu berupa kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan pada 2015 dan 2016. Penggalan data dilakukan melalui diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion*/FGD), wawancara mendalam, observasi, dan bedah dokumen sekunder yang meliputi penelitian lingkup mikro (kegiatan desa) dan makro (desa).

¹Kelompok marginal dalam studi ini terbatas pada kelompok warga miskin dan perempuan.

Temuan Studi

Perencanaan Desa dan Pengalokasian Anggaran Desa

Proses perencanaan merupakan tolok ukur partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Secara khusus, proses perencanaan pembangunan desa wajib melibatkan masyarakat, termasuk warga miskin. Pelibatan warga miskin ditetapkan dalam UU Desa Pasal 54 dan dikuatkan lagi dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 Pasal 80. Namun, pelibatan warga miskin dalam pembangunan desa berubah dari sebuah kewajiban menjadi sekadar pilihan dalam PP No. 47 Tahun 2015. Oleh karena itu, PP No. 47 Tahun 2015 ini merupakan sebuah kemunduran. Peraturan ini berpotensi meminggirkan peran warga miskin.

Perencanaan tidak selalu dimulai dari tingkat dusun. Perencanaan di tingkat dusun terjadi di desa-desa dengan kepala desa (kades) baru yang wajib membuat rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJM Desa). Musyawarah dilakukan dengan menumpang pada kegiatan rutin warga. Ada beberapa hal yang perlu dicatat terkait pelaksanaan musyawarah yang menumpang pada kegiatan rutin warga. Pertama, musyawarah ini lebih menjamin keterlibatan seluruh warga, termasuk warga marginal. Kedua, musyawarah yang dilakukan dengan menumpang kegiatan lain juga tidak mengganggu kegiatan ekonomi warga. Namun, musyawarah yang menumpang ini juga memiliki kekurangan. Warga yang hadir tidak secara khusus mempersiapkan diri dengan usulan-usulan yang menjadi kebutuhan mereka. Selain itu, pelaksanaan musyawarah terburu-buru, dan warga sudah kelelahan saat mengikuti kegiatan ini. Musyawarah dilaksanakan dengan menumpang pada pertemuan laki-laki sehingga suara perempuan luput dari penjangkaran usulan.

Dari lima kabupaten studi, hanya tiga kabupaten, yaitu Ngada, Wonogiri, dan Batanghari, yang secara khusus melaksanakan musyawarah desa (musdes) dan musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes) secara terpisah. Musdes merupakan wadah pemeringkatan usulan, sedangkan musrenbangdes merupakan wadah penetapan usulan. Hal ini terjadi terutama di Ngada dan Batanghari. Di Wonogiri, pramusyawarah (pramus) adalah pertemuan internal pemdes, termasuk dengan kepala dusun (kadus) dan kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMD), untuk menjaring usulan dari warga dari setiap dusun. Sementara itu, di Banyumas dan Merangin, hanya musrenbangdes dilaksanakan untuk menjaring usulan.

Ada tiga pola pemeringkatan usulan dalam penyusunan rencana kerja pemerintah desa (RKP Desa). Pada pola pertama, penentuan prioritas dilakukan di dalam forum oleh peserta musdes. Ini terjadi di Ngada dan Batanghari. Di Ngada, warga menyepakati usulan secara mufakat sementara di Batanghari warga menyepakati usulan melalui pemungutan suara jika mufakat tidak tercapai. Pada pola kedua, penentuan prioritas dilakukan di luar forum, yaitu oleh kadus. Di Wonogiri, pemeringkatan usulan dilakukan setelah musyawarah dusun (musdus). Hasil pemeringkatan ini dibawa ke musrenbangdes. Pada pola ketiga, penentuan prioritas dilakukan di luar forum, yaitu oleh pemdes bersama dengan tim penyusun RKP Desa. Pemeringkatan dilakukan secara internal setelah musrenbangdes. Pola ini terjadi di Banyumas dan Merangin. Di Banyumas, konsultasi bisa terjadi antara pemdes dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) (Desa Karya Mukti) atau tanpa konsultasi dengan BPD (Desa Deling). Di Merangin, pemeringkatan dilakukan sendiri oleh pemdes, terutama kades, secara tertutup.

Ada beberapa catatan dari proses musyawarah pada tingkat desa. Pertama, musyawarah pada tingkat desa masih didominasi oleh warga elite. Warga marginal yang hadir hanya diam mengikuti jalannya diskusi. Selain itu, peran kades dan pemdes sangat kuat karena mereka adalah pihak yang paling menguasai hal teknis terkait perencanaan dan penganggaran pembangunan desa. Kedua, peran BPD di Ngada dan Batanghari sudah mulai terlihat karena mereka menjadi penyelenggara

musdes. Hal serupa terjadi di Sungai Seberang. Sementara itu, di Jawa Tengah, peran BPD masih sangat lemah. Mereka hadir hanya sebagai tamu undangan dan tidak memberi kata sambutan (Kalikromo, Beral, dan Deling). BPD di Jembatan Rajo juga demikian. Meski bukan penyelenggara, BPD di Karya Mukti masih memberi sambutan dalam musrenbangdes. Ketiga, peran supradesa dalam musrenbangdes masih bersifat formalitas, yaitu memberi sambutan dan mendiseminasi aturan terkait desa.

Perencanaan “miskin ide” merupakan perencanaan kegiatan yang memiliki kualitas rendah. Salah satu ciri perencanaan miskin ide adalah tidak adanya pertimbangan mengenai dampak belanja desa pada kesejahteraan warga. Perencanaan seperti ini berbasis pada usulan tahunan dan mewakili wilayah-wilayah tertentu dalam desa; perencanaan ini semata-mata diturunkan dari masalah, dan tidak mengkaji potensi. Dalam perencanaan ini, pemdes sekadar membagi rata anggaran antarwilayah untuk menghindari timbulnya kecemburuan. Hasil dari perencanaan seperti ini adalah kegiatan-kegiatan yang sporadis, didominasi pembangunan infrastruktur yang sama dari tahun ke tahun, dan terserak dalam bentuk kegiatan-kegiatan kecil yang memiliki daya dukung ekonomi lemah. Selain itu, pelaksanaan kegiatan sering menyimpang dari perencanaan. Ada juga indikasi kegiatan fiktif. Akar masalah perencanaan miskin ide adalah tidak adanya proses deliberasi yang efektif dalam musyawarah, terbatasnya kemampuan teknokratik pemdes, dan lemahnya pendampingan desa.

Peran para pendamping belum optimal. Hal ini disebabkan oleh beberapa hal. Pertama, pergantian tenaga pendamping sering kali terjadi di hampir semua lokasi studi. Selama dua tahun pelaksanaan UU Desa, terjadi tiga gelombang perubahan tenaga pendamping. Kedua, jumlah pendamping desa (PD)/pendamping lokal desa (PLD) masih sangat kurang. Di satu kecamatan, hanya ada dua hingga empat tenaga pendamping akibat tingginya jumlah pegawai yang mengundurkan diri. Ketiga, kapasitas pendamping masih terbatas dan tidak merata. Para pendamping yang lolos seleksi ternyata tidak memiliki kualitas yang diharapkan. Salah satu penyebabnya adalah materi pratugas yang lebih dititikberatkan pada pemahaman mengenai regulasi. Selain itu, pendamping kurang memiliki wawasan dan inisiatif untuk mencari gagasan terkait pengembangan potensi desa yang didampinginya. Keempat, kewenangan PD dalam mengawal proses pembangunan di desa terbatas. Dibandingkan dengan saat Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), PD saat ini tidak memiliki kewenangan untuk mengarahkan jenis pembangunan kepada pemdes.

Proses penganggaran lebih bersifat teknokratik, hanya melibatkan kades dan perangkat desa. Ada tiga pola penganggaran di desa. Pola pertama terjadi di Ngada, Wonogiri, dan Batanghari, serta satu desa di Banyumas. Pada pola ini, rencana anggaran biaya (RAB) disusun bersamaan dengan APB Desa. Pola kedua terjadi di Desa Karya Mukti. Di desa ini, RAB disusun setelah peraturan desa (perdes) APB Desa disahkan. Besaran anggaran ditetapkan terlebih dulu sebelum perincian dibuat. Pola ketiga terjadi di Merangin. Desa-desanya di kabupaten ini pada umumnya dapat mencairkan DD walaupun belum membuat RAB. RAB baru dibuat oleh konsultan setelah pencairan DD dengan berbasis pada APB Desa.

Dari segi pendapatan, desa-desa dalam kabupaten yang sama menunjukkan nilai pendapatan yang kurang lebih sama. Kecualian terjadi di Wonogiri dan Banyumas. Di dua kabupaten ini, perbedaan APB Desa terjadi karena adanya pendapatan asli daerah dan Bantuan Keuangan Khusus (BKK) untuk desa. Adanya warga yang menjadi konstituen anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan kedekatan kades dengan anggota DPRD merupakan alasan tingginya BKK desa di kedua kabupaten tersebut. Dari segi belanja desa, pengeluaran paling besar adalah pengeluaran pada bidang pembangunan desa. Pengeluaran terbesar kedua dan ketiga secara berturut-turut adalah pengeluaran pada bidang pemerintahan desa dan pembinaan kemasyarakatan. Sementara itu, pengeluaran yang paling rendah adalah pengeluaran pada bidang pemberdayaan.

Aliran Belanja Desa

Komponen terbesar belanja desa pada bidang pembangunan adalah pembelian bahan (material) yang reratanya mencapai 64%–86%, sedangkan komponen terkecilnya adalah upah pekerja yang reratanya tidak lebih dari 25%. Sementara itu, pada bidang pemberdayaan, komponen belanja terbesar untuk kegiatan pelatihan adalah honorarium pelatih, yaitu 44%–51%, sedangkan komponen terbesar untuk kegiatan pengadaan barang adalah pembelian alat atau bahan yang mencapai 99%.

Sebagian besar belanja desa lebih banyak mengalir ke luar desa daripada ke dalam desa, tetapi bukan ke kota. Bila dikaitkan dengan komponen belanjanya, dana yang mengalir ke luar desa umumnya digunakan untuk belanja barang yang meliputi alat/modal, bahan, dan logistik. Sementara itu, sebagian besar dana yang mengalir ke dalam desa digunakan untuk belanja upah/honorarium tenaga kerja.

Aliran belanja desa tidak terlepas dari upaya pemdes dalam memenuhi kebutuhan dan ketersediaan barang dan tenaga kerja. Hal ini berkaitan dengan cara pemdes menetapkan alokasi kebutuhan barang dan jasa sebagaimana tertuang dalam RAB, serta pertimbangan pemdes terkait lokasi belanja. Pertimbangan lokasi belanja dipengaruhi oleh beberapa faktor, yaitu (i) spesifikasi barang dan jasa, (ii) ketersediaan pemasok barang dan jasa, (iii) persyaratan administratif toko, (iv) preferensi pemdes, serta (v) sumber dana (pada kasus khusus).

Manfaat Belanja Desa

Manfaat langsung yang diterima warga desa dari belanja upah/honorarium jauh lebih besar daripada belanja barang. Upah/honorarium yang diterima warga adalah 15%–25% dari pagu kegiatan untuk bidang pembangunan, sedangkan besaran upah/honorarium yang diterima warga untuk bidang pemberdayaan tergantung pada jenis dan bentuk kegiatannya. Penerima manfaat langsung belanja upah/honorarium pada umumnya bukan berasal dari kelompok marginal. Sementara itu, swadaya masyarakat yang meliputi swadaya tenaga dan nontenaga seperti alat, bahan, uang, pangan, dan lahan, masih lazim dilaksanakan di desa.

Secara tidak langsung, kegiatan pembangunan telah meningkatkan efisiensi kegiatan sehari-hari warga. Pembangunan jalan, terutama jalan desa dan jalan usaha tani, serta jembatan membuat waktu tempuh perjalanan menjadi lebih pendek tanpa menyebabkan bertambahnya biaya perjalanan. Sementara itu, setelah sarana layanan dasar (fasilitas air bersih) dibangun, warga tidak perlu lagi menempuh perjalanan ke sungai yang biasanya memakan waktu 20–30 menit karena fasilitas air bersih telah tersedia di rumah. Hal yang menjadi catatan adalah bahwa pembangunan jalan lingkungan memiliki pengaruh yang kecil terhadap aspek efisiensi karena pada umumnya dibangun dalam volume yang kecil.

Kegiatan pembangunan juga secara tidak langsung memberikan nilai tambah ekonomi pada aset warga. Peningkatan nilai ekonomi terjadi khususnya pada harga jual lahan yang dilalui oleh jalan dan talud/bronjong yang diperbaiki/dibangun. Hal ini tentu menjadi keuntungan tersendiri bagi pemilik lahan. **Sementara itu, manfaat ekonomi dari aspek produktivitas belum terlihat.** Saluran irigasi dan talud jalan usaha tani yang dibangun memiliki cakupan yang masih sangat terbatas. Manfaatnya dalam meningkatkan produktivitas juga belum dapat diidentifikasi karena pembangunannya belum berusia satu tahun dan kondisinya belum teruji saat musim kemarau.

Berbeda dengan manfaat ekonomi dari kegiatan pembangunan fisik, manfaat ekonomi dari kegiatan pemberdayaan belum secara nyata dirasakan oleh warga. Hal ini disebabkan oleh dua hal. Pertama, hasil dari kegiatan pemberdayaan sulit diukur dalam waktu singkat, khususnya

kegiatan peningkatan kapasitas. Kedua, kegiatan peningkatan kapasitas, seperti pelatihan, tidak ditindaklanjuti dengan kegiatan lain.

Selain manfaat ekonomi, terdapat manfaat nonekonomi yang diperoleh dari adanya belanja desa. Manfaat yang paling signifikan dirasakan oleh warga adalah makin meningkatnya interaksi antarwarga desa terutama dari adanya kegiatan pembangunan. Jalan desa, jalan lingkungan, dan jembatan menjadi sarana penghubung warga. Dengan sarana penghubung tersebut, warga lebih sering berkunjung, berinteraksi, dan bertukar informasi satu sama lain. **Selain interaksi warga, pembangunan fisik juga telah meningkatkan kesehatan warga dan kerapian lingkungan.** Hal ini didukung oleh adanya pembangunan jamban dan penyediaan air bersih yang mendorong mereka untuk hidup lebih bersih dan sehat.

Manfaat lainnya yang juga cukup penting adalah makin baiknya tingkat partisipasi warga dalam aktivitas pendidikan dan keagamaan. Pembangunan fisik yang memiliki manfaat ini adalah fasilitas layanan dasar, seperti gedung pendidikan anak usia dini (PAUD) yang sebelumnya menumpang di gedung pos pelayanan terpadu (posyandu) dan sarana mandi, cuci, kakus (MCK) di musala. Pembangunan kedua fasilitas tersebut meningkatkan kehadiran murid-murid PAUD dan kehadiran para jamaah musala untuk beribadah bersama, serta anak-anak untuk belajar mengaji. Beberapa manfaat lainnya yang juga muncul dari adanya kegiatan pembangunan adalah kelancaran dan keamanan dalam aktivitas warga.

Persepsi semua warga terhadap manfaat kegiatan bidang pembangunan lebih baik dibandingkan dengan bidang pemberdayaan. Secara umum, kegiatan bidang pembangunan dipersepsikan baik dengan nilai di atas rata-rata, sedangkan kegiatan bidang pemberdayaan dipersepsikan buruk dengan nilai di bawah rata-rata. Persepsi ini pun secara konsisten ditemukan pada FGD warga marginal dan FGD warga nonmarginal.

Pada tataran yang lebih detail, ada kegiatan pembangunan yang dianggap memiliki manfaat rendah dan ada kegiatan pemberdayaan yang dianggap memiliki manfaat sangat tinggi. Pembangunan kantor desa di Desa Jembatan Rajo, Merangin, dan pemasangan internet desa di Desa Kalikromo, Wonogiri, dianggap memiliki manfaat rendah. Persepsi manfaat yang rendah ini disebabkan belum dimanfaatkannya kedua sarana publik ini oleh warga. Sementara itu, kegiatan bidang pemberdayaan, yaitu bantuan operasional, dipersepsikan memiliki manfaat tinggi. Hal ini karena bantuan operasional tersebut ditujukan bagi pelaksanaan posyandu atau layanan sosial lain yang cakupannya luas.

Persepsi masyarakat terhadap manfaat sebuah kegiatan dipengaruhi beberapa faktor, yaitu cakupan penerima manfaat, dampaknya terhadap kelancaran aktivitas warga, dan dampaknya terhadap masalah yang dihadapi warga. Faktor cakupan penerima manfaat selalu menjadi dasar dalam menentukan persepsi kemanfaatan sebuah kegiatan. Dengan kata lain, makin banyak masyarakat yang merasakan manfaat sebuah kegiatan, makin baik kegiatan tersebut dipersepsikan.

Perhatian pemdes diakui masih tertuju pada pemenuhan kebutuhan fasilitas/infrastruktur dasar. Hal ini karena sebagian pemdes beranggapan bahwa kebutuhan tersebut dapat dirasakan oleh banyak orang dibandingkan dengan kegiatan yang secara langsung menysasar kelompok marginal. Kelompok marginal dianggap membutuhkan hal-hal yang bersifat sangat mendasar, seperti sembako, sumber-sumber penghidupan atau pekerjaan, serta pendidikan dan kesehatan. Hal-hal tersebut sejauh ini sudah dapat dipenuhi melalui bantuan-bantuan pemerintah, seperti Beras Sejahtera (Rastra), kartu-kartu jaminan kesejahteraan sosial (Kartu Indonesia Pintar/KIP dan Kartu Indonesia Sehat/KIS), dan Bantuan Operasional Sekolah. Selain itu, pemberdayaan masih dianggap rumit untuk dilakukan. Aturan pemerintah daerah (pemda) pun terkadang menghambat ketepatan

sasaran pemberdayaan desa. Alasan lainnya adalah terbatasnya partisipasi warga marginal dalam proses perencanaan pembangunan desa.

Saat ini, usulan untuk kegiatan afirmatif masih sangat bertumpu pada kepemimpinan kades. Upaya meningkatkan partisipasi warga dalam musyawarah yang berkualitas perlu dimulai dari peningkatan kesadaran dan minat warga akan pentingnya bersikap kritis demi tercapainya kesejahteraan bersama.

Pelajaran yang Bisa Dipetik

Bagi Pendamping

Kualitas perencanaan pembangunan desa masih rendah karena orientasinya yang cenderung pragmatis dan sangat spasial. Hal ini terjadi karena pembangunan tidak disusun dan disepakati dengan kerangka dan orientasi yang sama. Untuk itu, **para pendamping perlu mengajak semua pemangku kepentingan di desa untuk duduk bersama melakukan pengkajian keadaan desa dengan memanfaatkan berbagai alat kerja fasilitasi perencanaan pembangunan yang partisipatif (sketsa desa, analisis mata pencaharian, kalender musim, diagram Venn, bagan alur, dsb.).**

Dominasi elite dalam musdes boleh jadi tidak dapat dihindari karena berlakunya sistem perwakilan. Dengan mempertimbangkan kondisi ini, perhatian harus difokuskan pada kepastian bahwa usulan atau aspirasi yang disampaikan oleh elite dalam musdes merupakan cerminan kepentingan warga yang diwakilinya. **Untuk itu, proses fasilitasi oleh para PD harus lebih jauh dilakukan sampai ke tingkat subdesa (dusun, rukun tetangga (RT)/rukun warga (RW), lembaga kemasyarakatan desa (LKD)) sebagai wadah untuk memberi mandat yang jelas bagi para elite yang menjadi perwakilan di tingkat desa.**

Bagi Pemerintah Kabupaten

Gejala aliran belanja ke desa tetangga dapat dipandang sebagai peluang bagi para pelaku lokal untuk berkolaborasi sebagai bagian dari pengembangan kawasan perdesaan. **Pemerintah kabupaten (pemkab) perlu memfasilitasi desa-desa untuk bersinergi menyusun rencana pengembangan kawasan perdesaan dan mengidentifikasi kluster-kluster usaha. Peluang-peluang tersebut bisa dikembangkan, misalnya, melalui wadah Badan Usaha Milik (BUM) Desa Bersama. Untuk kebutuhan itu, penguatan kapasitas para pendamping dan aparat pemkab perlu dilakukan, terutama kemampuan untuk memetakan dan membangun jejaring dengan berbagai pihak yang berpotensi terlibat dalam upaya pengembangan kawasan perdesaan.**

Kualitas perencanaan pembangunan desa yang rendah juga disebabkan oleh gejala miskin ide. Hal ini terjadi karena desa tidak banyak mendapat tambahan pengetahuan dan wawasan yang bisa menjadi inspirasi pengembangan arah pembangunannya. Untuk itu, kegiatan-kegiatan bimbingan teknis dan asistensi perlu dilakukan secara lebih variatif. Kegiatan bimbingan dan asistensi sebaiknya tidak hanya diisi dengan sosialisasi atau pelatihan penguasaan instrumen administrasi, tetapi juga diisi dengan materi-materi yang bisa memberi inspirasi bagi pembangunan desa. **Pengayaan informasi dan wawasan ini perlu dilakukan lintas sektor, dengan melibatkan instansi lain (organisasi perangkat desa/OPD, organisasi nonpemerintah/ornop, dan perguruan tinggi setempat). Tim lintas sektor sebagaimana pernah dibuat di beberapa kabupaten pada awal implementasi UU Desa perlu dihidupkan lagi sebagai wadah koordinasi.**

Selain meningkatkan kualitas hidup masyarakat, UU Desa secara spesifik menyatakan bahwa pembangunan desa bertujuan mengurangi kemiskinan. Sejauh ini, kegiatan yang secara afirmatif ditujukan khusus bagi warga miskin masih terbilang minim. **Pemerintah kabupaten perlu menjalankan kewenangan pembinaan dengan meningkatkan kepedulian pemdes atas isu atau masalah kemiskinan di desa. Salah satu cara meningkatkan kepedulian pemdes adalah mewajibkan OPD yang memiliki program atau kegiatan yang menysasar warga marginal untuk melibatkan pemdes dalam keseluruhan prosesnya. Sebaliknya, pemdes yang sudah mampu mengalokasikan anggaran dan kegiatan bagi warga marginal harus disokong dengan program atau kegiatan dari OPD terkait.**

Bagi Pemerintah Pusat

Penggunaan kriteria ‘bermanfaat bagi orang banyak’ kerap mengakibatkan tidak terakomodasinya kepentingan kelompok marginal. Usulan kegiatan yang bersifat afirmatif dan ditujukan bagi kelompok marginal hampir selalu ditolak karena dianggap hanya dapat dinikmati oleh segelintir orang. **Untuk mengatasinya, Pemerintah Pusat perlu menginduksi indikator tambahan dalam penentuan prioritas pembangunan. Indikator tersebut perlu dibunyikan dengan tegas, misalnya ‘khusus ditujukan bagi warga miskin’ atau ‘memberdayakan warga miskin’.**

Para PD memegang peranan kunci dalam mengawal proses pembangunan desa, khususnya dalam menyusun perencanaan yang baik, sekaligus mengafirmasi kebutuhan kelompok marginal di dalamnya. Kemampuan fasilitasi dengan menggunakan alat kerja perencanaan partisipatif hendaknya menjadi standar minimum yang mutlak dimiliki setiap pendamping. **Sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kualitas pendamping, Pemerintah Pusat perlu lebih jeli dan tegas dalam mengevaluasi kinerja mereka. Jika ditemukan pendamping yang kemampuan fasilitasinya masih kurang, upaya peningkatan kapasitas harus segera dilakukan. Jika kemampuan tersebut tidak kunjung dikuasai, pergantian perlu dilakukan secepatnya.**

Penguatan konektivitas dan kerja sama antardesa dapat dilakukan melalui BUM Desa Bersama. Tantangannya adalah konektivitas antardesa kerap terganjal oleh batas-batas administratif. **Untuk itu, dalam regulasinya, Pemerintah Pusat perlu memastikan bahwa pengaturan kerja sama antardesa lebih lentur, tidak dibatasi oleh satuan administratif, sehingga kerja sama antara desa-desa dari kabupaten yang berbeda bisa tetap terbangun dengan melihat unsur-unsur konektivitasnya.**

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang dan Tujuan

Terbitnya Undang-Undang (UU) No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa) memberi harapan bagi perbaikan kehidupan warga desa. Meningkatnya kewenangan dan anggaran yang diberikan kepada desa menjadi strategi baru dalam pembangunan desa. Dulu, desa hanya menjadi lokus (lokasi) pelaksanaan program-program nasional dan daerah, tetapi sekarang desa menjadi subjek pembangunan dengan adanya Dana Desa (DD). Tersedianya DD yang bersumber dari anggaran pendapatan dan belanja negara (APBN) memungkinkan desa untuk merencanakan penggunaan dana dan melaksanakan pembangunan secara mandiri untuk memenuhi kebutuhan dan meningkatkan kesejahteraan warganya.

Terjadi peningkatan jumlah dana desa dalam tiga tahun terakhir secara berturut-turut. DD yang ditransfer ke desa meningkat dari Rp20,7 triliun pada 2015 menjadi Rp46,9 triliun pada 2016 dan Rp60 triliun pada 2017 (Kementerian Keuangan, 2017). Pada 2015, setiap desa mendapat DD rata-rata Rp280 juta. Selanjutnya, pada 2016 alokasi dasar setiap desa mencapai Rp565,640 juta dan pada 2017 mencapai Rp720,442 juta. Dana publik yang besar itu sangat penting untuk dikaji guna mengetahui manfaatnya bagi peningkatan kesejahteraan, peningkatan kualitas hidup, dan penanggulangan kemiskinan masyarakat desa sebagaimana tujuan pembangunan desa yang tertera dalam UU Desa Pasal 78.

Selama dua tahun sejak DD digulirkan, mayoritas penggunaan DD ditujukan bagi pembangunan infrastruktur. Kecenderungan pembangunan infrastruktur ini bukan tanpa alasan. Laporan Studi Awal UU Desa yang dilakukan oleh The SMERU Research Institute bersama dengan Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-WB) menekankan bahwa keterbatasan infrastruktur menghambat peningkatan penghidupan warga desa. Di lapangan pun, pada umumnya pemerintah desa (pemdes) dan warga menyebutkan infrastruktur sebagai kebutuhan yang perlu dipenuhi dengan menggunakan DD.

Namun, infrastruktur bukanlah satu-satunya prioritas yang dijabarkan dalam Peraturan Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendes PDTT) tentang Prioritas Penggunaan DD yang setiap tahun diterbitkan. Pembangunan layanan sosial dasar dan pengembangan usaha ekonomi masyarakat juga termasuk dalam prioritas yang disebutkan dalam Permendes PDTT tersebut. Selain itu, secara khusus ada dorongan agar desa-desa menggunakan DD untuk membentuk Badan Usaha Milik (BUM) Desa. Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi beranggapan bahwa keuntungan yang diperoleh BUM Desa memungkinkan desa untuk mengembangkan diri sebagai desa yang mandiri.

Harapan terhadap manfaat DD juga dilontarkan oleh berbagai pihak. Presiden Jokowi sendiri cukup optimis dan berharap bahwa aliran DD dapat menyelesaikan banyak masalah di desa, seperti menurunkan tingkat pengangguran di desa dan meningkatkan daya beli masyarakat desa (Kantor Staf Presiden, 2015). Bahkan, Direktur Jenderal (Dirjen) Pajak pun yakin bahwa penyerapan DD yang optimal akan berdampak pada capaian target pajak. "Dana Desa bisa meningkatkan daya beli masyarakat di desa. Pajak yang kembali ke pemerintah juga akan makin besar. Kalau ekonomi jalan, pertumbuhan jalan, pajaknya juga akan jalan," ujar Dirjen Pajak, Ken Jugiasteady (Tempo, 2017).

Namun, terdapat keraguan akan manfaat DD bagi warga desa. Banyak kalangan yang beranggapan bahwa DD mungkin akan mengalir ke luar desa (Kompas, 2016). Selain itu, adanya dugaan kasus

korupsi DD, yaitu penyalahgunaan DD di Kabupaten Pamekasan, Jawa Timur, pada awal Agustus 2017, menambah keraguan akan kemampuan desa dalam mengelola DD.

Harapan yang tinggi terhadap DD dan keraguan akan manfaat DD bagi warga desa dan pengelolaan DD oleh warga desa perlu dikonfirmasi dengan bukti-bukti dari lapangan. Meskipun DD baru berjalan selama dua tahun, upaya menelusuri manfaat DD sangat penting dilakukan untuk memberi gambaran mengenai dampak jangka panjang DD.

Atas dasar pemahaman ini, The SMERU Research Institute bekerja sama dengan LSP-WB melakukan studi kasus berjudul “Menelusuri Manfaat Belanja Desa”. Meski berangkat dari pemahaman mengenai DD, studi kasus ini juga menggali informasi mengenai penggunaan anggaran pendapatan dan belanja desa (APB Desa) di sepuluh desa di lima kabupaten, yaitu Kabupaten Batanghari dan Merangin di Provinsi Jambi, Kabupaten Wonogiri dan Banyumas di Provinsi Jawa Tengah, dan Kabupaten Ngada di Nusa Tenggara Timur. Meski baru berjalan selama dua tahun, fakta-fakta mengenai penggunaan dan manfaat DD secara khusus dan APB Desa secara umum ini menjadi informasi yang sangat berharga mengenai arah dan kecenderungan untuk perbaikan pelaksanaan UU Desa, terutama manfaatnya bagi warga marginal

¹ yang sering kali terabaikan dalam kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan.

Secara umum, studi ini bertujuan (i) menelusuri manfaat belanja APB Desa, termasuk DD, terutama bagi warga desa dan (ii) melihat faktor-faktor yang memengaruhi perbedaan distribusi manfaat di desa-desa studi. Secara khusus, beberapa pertanyaan penelitian yang diajukan adalah sebagai berikut:

- a) Untuk apa saja anggaran di desa digunakan dan seberapa besar manfaatnya untuk warga desa secara umum dan kelompok marginal secara khusus? Bagaimana manfaat DD terdistribusi di antara warga desa? Pihak mana saja yang sudah menerima manfaat dari penggunaan anggaran desa tersebut? Apa saja jenis penggunaan anggaran yang memberikan manfaat paling besar bagi kelompok marginal?
- b) Bagaimana proses perencanaan pembangunan desa dilaksanakan? Faktor apa yang memengaruhi perbedaan distribusi manfaat DD antara desa-desa studi? Sejauh mana kepemimpinan dan kapasitas pemdes, lembaga-lembaga desa, dan aktor-aktor di desa, serta aturan di tingkat kabupaten memengaruhi distribusi manfaat tersebut?

1.2 Metodologi

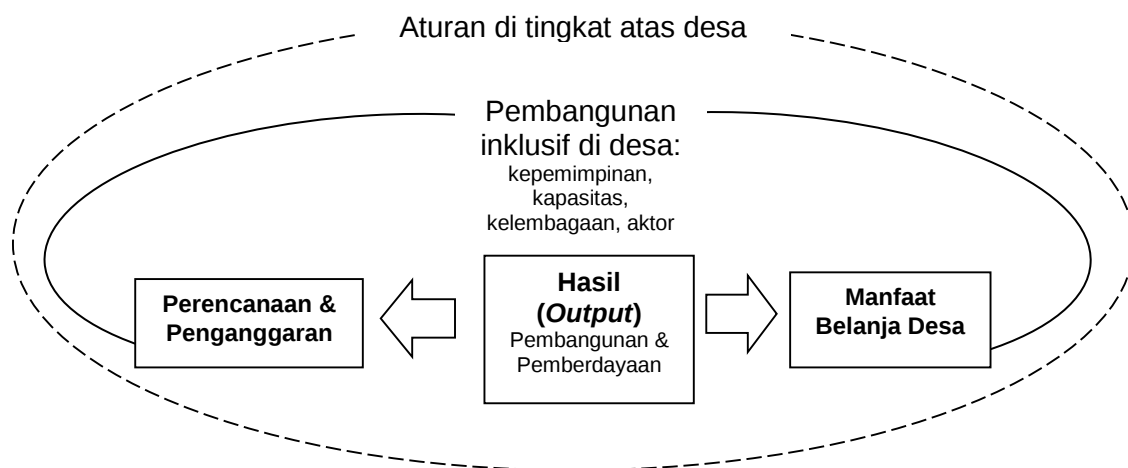
Studi ini merupakan bagian dari Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat Dalam Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (Studi UU Desa) yang sudah dijalankan sejak September 2015. Isu mengenai DD dan manfaatnya dipandang sebagai hal yang perlu didalami karena telah menjadi perhatian publik sejak awal pelaksanaan UU Desa. Oleh karena itu, isu ini diangkat sebagai bagian dari studi besar tentang UU Desa. Pengumpulan data untuk studi ini dilaksanakan pada Maret 2017 di lokasi yang sama dengan Studi UU Desa, yaitu sepuluh desa di lima kabupaten. Informasi lebih terperinci mengenai lokasi studi dapat dilihat pada Tabel 1.

¹Kelompok marginal dalam studi ini terbatas pada kelompok warga miskin dan perempuan.

Tabel 1. Lokasi Penelitian

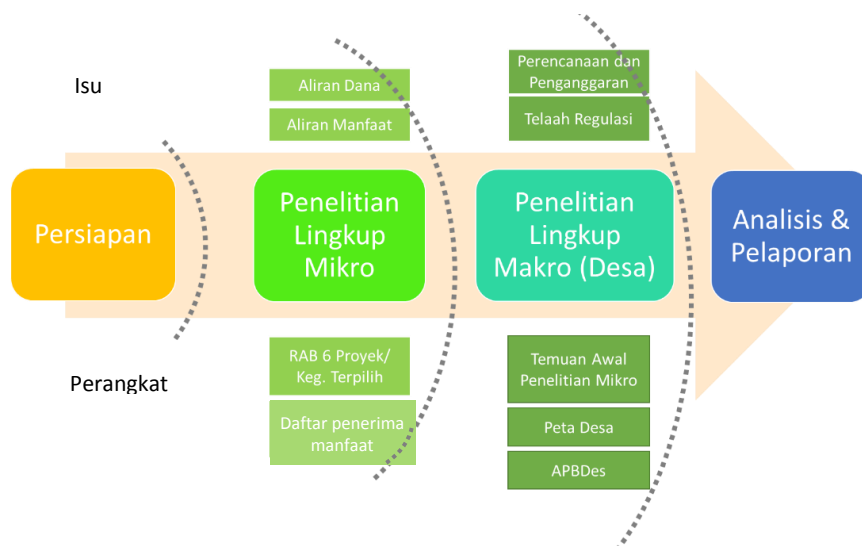
Provinsi	Kabupaten	Desa (nama samaran)	Singkatan Desa
Jambi	Batanghari	Kelok Sungai Besar	KSB
		Tiang Berajo	TBJ
	Merangin	Jembatan Rajo	JRJ
		Sungai Seberang	SSB
Jawa Tengah	Banyumas	Deling	DLG
		Karya Mukti	KYM
	Wonogiri	Kalikromo	KLK
		Beral	BRL
Nusa Tenggara Timur (NTT)	Ngada	Lekosoro	LKS
		Ndonga	NDO

Studi kasus ini menggunakan metode penelitian kualitatif yang dimulai dengan mengidentifikasi hasil-hasil belanja desa, yaitu kegiatan-kegiatan pembangunan dan pemberdayaan pada 2015 dan 2016. Identifikasi dilanjutkan dengan menelusuri proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, serta pemanfaatannya bagi warga desa. Keduanya dilakukan untuk melihat sejauh mana keputusan-keputusan terkait belanja desa telah dilakukan secara inklusif dan optimal bagi kesejahteraan masyarakat, terutama kelompok marginal. Selain dipengaruhi oleh kondisi internal, pada tingkat tertentu keputusan-keputusan tersebut sangat mungkin dipengaruhi oleh kebijakan-kebijakan supradesa. Dengan mengidentifikasi hasil belanja desa dan menelusuri proses perencanaan, penganggaran, dan pemanfaatan pembangunan desa, dapat diperoleh informasi mengenai arah pembangunan dan pemberdayaan yang dilakukan oleh pemdes serta bukti yang valid mengenai manfaat sumber-sumber dana yang dikelola oleh desa. Desain studi kasus ini dapat dilihat pada Gambar 1.

**Gambar 1. Desain studi kasus**

Prosedur pengumpulan data studi kasus terdiri atas dua tahap (Gambar 2). Pertama, penelitian lingkup mikro mencakup penelusuran tentang besaran dan distribusi aliran dana dan manfaat penggunaan anggaran di desa. Kedua, penelitian lingkup makro (desa) mencakup telaah terhadap (i) proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, dan (ii) regulasi supradesa.

Penelitian lingkup mikro dilakukan terhadap enam kegiatan terpilih di tiap desa (Lampiran 1) yang terdiri atas hasil kegiatan bidang pembangunan dan pemberdayaan pada 2015 dan 2016. Keenam kegiatan tersebut terdiri atas dua hingga tiga kegiatan pembangunan dan dua hingga tiga kegiatan pemberdayaan yang dipilih dengan beberapa kriteria, yaitu (i) mewakili tahun anggaran 2015 dan 2016, (ii) mewakili semua dusun, (iii) mempertimbangkan keragaman kegiatan, dan (vi) mempertimbangkan nilai kegiatan.



Gambar 2. Prosedur pengumpulan data studi kasus

Ada dua hal yang ditelusuri pada penelitian lingkup mikro. Yang pertama adalah besaran dan distribusi manfaat langsung DD. Aliran dana ditelusuri dengan melakukan bedah terhadap rencana anggaran biaya (RAB) dari enam kegiatan di tiap desa. RAB tersebut diperoleh dari tim pelaksana kegiatan (TPK)/panitia pelaksana di desa. Bedah RAB dilakukan terhadap tiap sumber dana dan unit belanja kegiatan. Unit belanja yang dimaksud terbagi atas empat komponen, yaitu upah/honorarium, alat, bahan, dan logistik. Aspek besaran manfaat langsung diperoleh dari pertanyaan tentang jumlah nilai yang masuk/keluar, sedangkan aspek distribusi diidentifikasi dengan melihat tujuan aliran dana, ke dalam desa atau ke luar desa. Validasi data dilakukan melalui triangulasi dalam wawancara dengan (i) toko bangunan dan pekerja/penerima upah saat proyek berlangsung, (ii) kepala dusun (kadus) atau tokoh masyarakat di tempat kegiatan dilaksanakan, dan (iii) pemdes.

Hal kedua yang ditelusuri pada penelitian lingkup mikro adalah besaran dan distribusi manfaat tidak langsung yang dilakukan dengan menanyakan persepsi atas perubahan yang diterima kepada penerima manfaat kegiatan. Pertanyaan diberikan untuk mengetahui perubahan apa saja yang dirasakan oleh penerima manfaat sebelum dan setelah kegiatan dilaksanakan. Untuk mengetahui besarnya manfaat tidak langsung, dilakukan pengukuran atau penilaian terhadap perubahan pada aspek ekonomi yang mencakup efisiensi, produktivitas, dan aktivitas ekonomi lainnya, serta pada aspek nonekonomi yang mencakup perubahan sosial dan/atau perubahan perilaku hidup. Sementara itu, distribusi manfaat tidak langsung diidentifikasi pada sasaran pelaksanaan kegiatan. Untuk kegiatan pembangunan, manfaat ekonomi dilihat dari perubahan pada (i) jarak tempuh, (ii) waktu tempuh, (iii) biaya/ongkos perjalanan, (iv) luas area pertanian yang teraliri irigasi, dan (v) jumlah musim tanam. Untuk kegiatan pemberdayaan, perubahan efisiensi maupun produktivitas kegiatan diidentifikasi dengan melihat ada atau tidaknya tindak lanjut kegiatan dan/atau peran dari kegiatan tersebut dalam mendorong efisiensi atau produktivitas kegiatan lainnya. Pada tahap ini,

peneliti juga menggali pemahaman penerima manfaat mengenai pihak pengusul kegiatan dan bagaimana usulan tersebut disampaikan hingga teranggarkan dalam APB Desa. Triangulasi dilakukan melalui (i) wawancara TPK, (ii) wawancara kades/tokoh di tempat kegiatan dilaksanakan, dan (iii) diskusi kelompok terfokus (FGD) yang dilaksanakan pada tahap penelitian makro.

Setelah penelitian lingkup mikro dilakukan, peneliti menganalisis temuan awal terhadap enam kegiatan terpilih untuk didiskusikan pada lingkup makro (desa). Topik diskusi tersebut mencakup (i) proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa dan (ii) regulasi supradesa. Untuk mengetahui proses perencanaan dan penganggaran pembangunan desa, dilakukan FGD warga serta wawancara mendalam dan wawancara kelompok dengan pemdes. Sementara itu, untuk menggali informasi mengenai regulasi supradesa, dilakukan wawancara dengan pejabat di tingkat kecamatan/kabupaten. Dalam wawancara yang sama, mereka juga diminta memberikan persepsi mereka mengenai temuan-temuan awal di lokasi studi terkait manfaat penggunaan anggaran desa.

FGD warga terdiri atas kelompok berdasarkan gender dan kelompok marginal atau nonmarginal. Pada FGD, dilakukan pemeringkatan manfaat terhadap enam kegiatan terpilih berdasarkan indikator: (i) dirasakan banyak orang (cakupan penerima manfaat), (ii) memperlancar aktivitas warga, dan (iii) mengatasi masalah warga. Untuk mengetahui persepsi terhadap manfaat suatu kegiatan, peserta FGD diminta memberikan penilaian menggunakan skala 1–4 dengan nilai yang makin besar menunjukkan penilaian yang makin baik. Dengan kata lain, nilai minimal persepsi manfaat dengan ketiga indikator tersebut adalah 3 dan nilai maksimal adalah 12. Tahap selanjutnya adalah peserta FGD diminta memberikan penjelasan mengapa sebuah kegiatan secara umum lebih bermanfaat dari yang lain. Informasi mengenai proses dan dinamika pengusulan pada saat perencanaan pembangunan desa juga digali melalui FGD.

Wawancara mendalam dan wawancara kelompok dilakukan dengan pemdes. Dalam wawancara tersebut, yang dibahas adalah peta sebaran kegiatan, hasil FGD, dan hasil analisis APB Desa. Data dikumpulkan pada saat tim turun ke lapangan, dan beberapa informasi awal juga telah dikumpulkan oleh pemantau lapangan (PL) di daerahnya masing-masing. Informasi awal tersebut adalah, antara lain, dokumen APB Desa, Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ) Desa, lembar pemantauan pertemuan, perencanaan, pelaksanaan pembangunan dan pemberdayaan, jurnal harian, dan hasil transek.

1.3 Keterbatasan Studi

Peneliti mencatat beberapa kesulitan atau tantangan yang dialami selama proses pengumpulan data dan analisis. Pertama, peneliti kesulitan memisahkan kegiatan yang tercantum pada APB Desa 2015 ke dalam empat kategori bidang, yaitu bidang pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan, dan pembinaan kemasyarakatan. Hal ini karena APB Desa tersebut masih menggunakan format terdahulu yang membagi kegiatan menjadi belanja langsung dan belanja tidak langsung. Cara penulisan APB Desa juga berbeda-beda untuk tiap desa. Dengan demikian, pengelompokan kegiatan tiap bidang pada APB Desa 2015 pada Bab II merupakan hasil konsolidasi di antara tim peneliti. Kedua, tidak semua desa memiliki kegiatan pemberdayaan. Hal ini membuat beberapa desa memasukkan kegiatan pembinaan kemasyarakatan ke dalam kategori kegiatan pemberdayaan. Dengan demikian, istilah “pemberdayaan” dalam laporan ini, terutama pada bagian-bagian yang menjelaskan enam kegiatan terpilih seperti dalam BAB III dan IV, juga mencakup kegiatan pembinaan kemasyarakatan (Lampiran 1). Ketiga, peneliti tidak berhasil

mendapatkan semua RAB kegiatan terpilih.² Oleh karenanya, kegiatan-kegiatan yang RAB-nya tidak dapat diperoleh dikeluarkan dari analisis.

Ada kesulitan dalam menggali dampak tidak langsung yang dirasakan oleh warga sebagai responden. Meski dapat memperkirakan arah perubahan, misalnya peningkatan atau penurunan, mereka kesulitan memastikan nilai perubahan tersebut. Misalnya, warga bisa mengatakan bahwa ada peningkatan nilai tanah sebagai dampak tidak langsung dari pembangunan jalan tetapi tidak dapat memastikan besaran peningkatannya. Dengan kata lain, ada keterbatasan pengetahuan warga mengenai dampak tidak langsung dari kegiatan pembangunan atau pun pemberdayaan.

²Lihat penjelasan lebih lanjut pada Subbab 2.3.

II. PROSES PERENCANAAN DAN PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DESA

2.1 Proses Perencanaan Pembangunan Desa

Menurut UU No. 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, perencanaan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia. Perencanaan yang berkualitas sebagaimana dijabarkan dalam Pasal 2 (4) akan (i) meningkatkan koordinasi antarpelaku pembangunan; (ii) menjamin integrasi, sinkronisasi, dan sinergi antarwilayah, antarruang, dan antarwaktu; (iii) menjamin konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan; (iv) mengoptimalkan partisipasi masyarakat; dan (v) menjamin efisiensi dan efektivitas penggunaan sumber daya yang berkeadilan dan berkelanjutan. Pada intinya, teknokrasi dan pemikiran yang baik tecermin dalam perencanaan yang berkualitas.

Dalam konteks desa, UU Desa Pasal 79 mengamanatkan desa untuk menyusun perencanaan jangka menengah, yaitu rencana pembangunan jangka menengah desa (RPJM Desa), dan perencanaan tahunan, yaitu rencana kerja pemerintah desa (RKP Desa), sesuai dengan kewenangannya dan mengacu pada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 114 Tahun 2014, perencanaan desa didefinisikan sebagai tahapan kegiatan yang diselenggarakan oleh pemdes dengan melibatkan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan unsur masyarakat secara partisipatif guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya desa dalam rangka mencapai tujuan pembangunan desa.

Dalam kerangka tata kelola, proses perencanaan merupakan tolok ukur partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Secara khusus, partisipasi masyarakat desa harus ada dalam proses perencanaan desa, baik dalam penyusunan RPJM Desa maupun RKP Desa (UU Desa Pasal 80). Oleh karena itu, studi ini secara khusus membahas pelibatan warga miskin dalam proses perencanaan. UU Desa Pasal 54 menegaskan bahwa musyawarah desa (musdes) merupakan forum permusyawaratan yang diikuti oleh BPD, pemdes, dan unsur masyarakat desa untuk menyepakati hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Pasal 54 tersebut juga menetapkan bahwa unsur masyarakat yang wajib ada dalam musdes, termasuk musyawarah perencanaan pembangunan desa, adalah tokoh adat, tokoh agama, tokoh masyarakat, tokoh pendidikan, perwakilan kelompok tani, kelompok nelayan, kelompok perajin, kelompok perempuan, dan kelompok miskin. Aturan ini dikuatkan lagi dalam Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014. Namun, PP No. 47 Tahun 2015 mengubah kewajiban tersebut menjadi sekadar pilihan. PP No. 47 Tahun 2015 Pasal 80 mengganti “dan kelompok miskin” menjadi “dan/atau kelompok miskin”. Dalam konteks pelibatan warga marginal, PP No. 47 Tahun 2015 ini merupakan sebuah kemunduran. PP ini berpotensi makin meminggirkan peran warga miskin dalam pembangunan desa.

2.1.1 Musyawarah Dusun (Musdus)

Tidak semua desa studi melaksanakan proses perencanaan mulai dari dusun. Perencanaan di tingkat dusun terjadi di desa-desa dengan kepala desa (kades) baru yang wajib membuat RPJM Desa, yaitu Kades Sungai Seberang yang terpilih pada Mei 2016, Kalikromo pada November 2016, dan Ndonga pada Desember 2016. Dari ketiga desa tersebut, hanya kades Ndonga yang melaksanakan musdus penyusunan RPJM Desa secara khusus. Undangan musdus dibuat oleh pemdes dan disebarkan kepada semua warga melalui kadus. Selain menjaring usulan, musdus di Desa Ndonga

juga digunakan untuk mendiseminasi berbagai hal, mulai dari UU Desa hingga rencana pemekaran dusun menjadi desa.

Di Desa Kalikromo, musdus dilaksanakan pada malam hari sesudah kegiatan rutin di dusun, baik arisan bulanan, pembayaran kredit koperasi, maupun *salapanan*³. Pembukaan acara dilakukan oleh kades dan dilanjutkan dengan kegiatan diseminasi oleh kades. Selain penjangkaran usulan, isu mengenai upah yang dihitung dengan satuan hari orang kerja (HOK) juga dibicarakan. Upah ini bisa dibagikan langsung kepada warga dan bisa pula disepakati untuk dijadikan uang kas dusun. Di penghujung acara, kades merekap usulan dari warga untuk dimasukkan ke dalam RPJM Desa.

Sementara itu, di Desa Sungai Seberang musdus hanya dilakukan di satu dusun tempat kades berdomisili. Di dua dusun lain, usulan hanya dibuat oleh kades. Musdus di tersebut dilaksanakan setelah kegiatan *yasinan*⁴ kelompok laki-laki. Musdus tersebut dipimpin oleh kades, sementara kades baru sendiri memilih untuk menongkrong di warung daripada mengikuti kegiatan musdus. Ini menjadi indikasi bahwa kades Sungai Seberang yang baru tidak mempunyai kepedulian terhadap tata kelola desa.

Selain di ketiga desa tersebut, musdus juga diselenggarakan di Desa Lekosoro dan Desa Karya Mukti. Di Desa Lekosoro, pihak yang mengundang warga ke acara musdus adalah BPD. Musdus di Desa Lekosoro bertujuan mendiseminasi APB Desa sekaligus menjaring usulan terkait tahun anggaran berikutnya. Selain itu, dibahas pula beberapa masalah, seperti tunggakan warga pada unit pengelola keuangan desa (UKPD). Secara khusus, BPD mengimbau kepada warga dusun yang masih mempunyai tunggakan untuk segera melunasinya. Imbauan BPD ini memberi indikasi bahwa BPD dan pemdes di Desa Lekosoro menyatu.

Sementara itu, di Desa Karya Mukti, ada salah satu dusun yang melaksanakan musdus. Selain para ketua rukun tetangga (RT) dan karang taruna, warga miskin juga diundang. Mereka adalah anggota kelompok usaha bersama. Sebagian besar usulan yang ditampung adalah usulan terkait pembangunan infrastruktur. Usulan pemberdayaan justru datang dari karang taruna, yaitu pengadaan pelatihan pemuda tani dan penyediaan modal untuk pengolahan lahan pertanian. Khusus di Desa Karya Mukti, peserta musdus mendapat uang saku.

Beberapa hal penting dalam proses musyawarah di tingkat dusun ini perlu digarisbawahi. Ada kelebihan dari pelaksanaan musdus yang menumpang pada kegiatan rutin atau kegiatan informal di dusun. Pelaksanaan musdus seperti ini memberi ruang yang lebih luas bagi keterlibatan seluruh warga, termasuk kelompok marginal. Ini berarti bahwa pelibatan warga secara inklusif lebih mungkin terjadi di tingkat dusun. Selain itu, pelaksanaan musdus ini tidak membuat warga harus mengorbankan kegiatan ekonominya.

Namun, musdus yang menumpang pada kegiatan rutin warga juga memiliki kelemahan. Warga yang datang tidak secara khusus mempersiapkan diri dengan usulan-usulan yang menjadi kebutuhan mereka. Selain itu, waktu yang tersisa tidak cukup untuk mendiskusikan dan memprioritaskan kebutuhan warga sehingga tidak ada usulan yang diajukan. Warga yang hadir juga sudah lelah karena musyawarah dilaksanakan pada malam hari. Aspek gender juga menjadi kelemahan musdus yang menumpang karena pelaksanaannya bersamaan dengan pertemuan laki-laki. Pada umumnya, karena perempuan tidak dilibatkan, suara mereka luput dari penjangkaran usulan. Tidak mengherankan bahwa hampir semua usulan yang terdata merupakan usulan terkait pembangunan infrastruktur. Sebagai contoh, dari 73 usulan yang disampaikan oleh warga salah

³Kegiatan pertemuan warga yang dilakukan kurang lebih tiap tiga puluh lima hari sekali.

⁴Kegiatan ini adalah kegiatan membaca Surah Yasin.

satu dusun dan hanya satu usulan yang berkaitan dengan kepentingan perempuan, yaitu pengadaan air. Usulan terkait pendidikan hanya mengenai ruang kelas dan pengadaan meja dan kursi sekolah dasar (SD) dan sekolah menengah pertama (SMP), yang sejatinya bukan kewenangan desa. Tidak ada satu pun usulan yang berkaitan dengan kesehatan. Hal ini menguatkan pentingnya kehadiran perempuan dan kemampuan mereka dalam memperjuangkan kebutuhannya.

2.1.2 Musyawarah di Tingkat Desa

a) Musyawarah RPJM Desa

Dari semua desa yang wajib menyusun RPJM Desa, tidak ada satu desa pun yang menyelenggarakan musyawarah RPJM Desa secara khusus. Panjangnya tahapan penyusunan RPJM Desa, sebagaimana dijelaskan dalam Permendagri No. 114 Tahun 2015, membuat pemdes kewalahan. Oleh karena itu, pemdes melakukan penyederhanaan dengan membahas usulan-usulan dalam RPJM Desa saat pelaksanaan musyawarah RKP Desa. Bagi pemdes sendiri, penyusunan RKP Desa lebih penting karena berkaitan langsung dengan pendanaan kegiatan. Sementara itu, RPJM Desa masih dianggap sebagai dokumen formalitas. Desa-desanya menyusunnya sekadar untuk memenuhi kewajiban.

b) Musyawarah RKP Desa

RKP Desa, yang memuat usulan-usulan warga, dibahas dalam musdes atau musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Permendagri No. 114 Tahun 2015 membedakan antara musdes dan musrenbangdes dalam aspek penyelenggaranya. Pasal 20 dalam permendagri tersebut menyebutkan bahwa BPD adalah penyelenggara musdes, sedangkan Pasal 25 menetapkan kades sebagai penyelenggara musrenbangdes. Dari lima kabupaten studi, hanya tiga kabupaten yang secara khusus melaksanakan musdes dan musrenbangdes secara terpisah. Di Ngada, musdes pembahasan usulan disebut musdes perencanaan. Di Wonogiri, musdes pembahasan usulan disebut pramusyawarah (pramus) dan di Batanghari hanya disebut musdes. Di Banyumas dan Merangin tidak ada musyawarah lain selain musrenbangdes.

Musdes di Ngada merupakan wadah untuk memprioritaskan usulan yang masuk. Warga yang hadir dalam musdes dibagi ke dalam empat kelompok bidang, yaitu (i) pemerintahan desa; (ii) pembangunan desa; (iii) pembinaan kemasyarakatan; dan (iv) pemberdayaan masyarakat. Tiap kelompok membahas usulan dari musdes dan menghasilkan prioritas P1 dan P2. Setelah selesai, P1 dan P2 dari tiap kelompok ini difinalisasi dalam diskusi panel. Pelaksanaan musdes di Ngada biasanya berlangsung sejak pagi hingga sore. Sementara itu, musrenbangdes biasanya dilaksanakan dalam rangka penetapan RKP Desa dan APB Desa.

Di Wonogiri, pramus merupakan kegiatan pembagian lembar usulan oleh kades kepada para kades dan kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMDD). Kades meminta kades dan KPMDD untuk mendata usulan dari warga dusun. Setiap kades diminta menyeter tiga usulan untuk dimasukkan ke dalam RKP Desa. Sebagai catatan, di Kalikromo hal ini terkesan janggal karena sebenarnya musdes untuk menyusun RPJM Desa sudah dilakukan beberapa hari sebelumnya. Oleh karena itu, usulan untuk RPJM Desa dalam musdes seharusnya bisa digunakan dalam penyusunan RKP Desa. Namun, kenyataannya tidak demikian. Seminggu setelah pramus, pemdes menyelenggarakan musrenbangdes yang diisi dengan pembacaan usulan oleh sekretaris desa yang merupakan rekap dari lembar isian yang disebarkan saat pramus. Oleh karena itu, di Wonogiri, musrenbangdes adalah forum penetapan usulan kegiatan. RKP Desa disusun oleh pemdes setelah usulan tersebut ditetapkan dalam musrenbangdes.

Di Batanghari, peserta musdes melakukan pemeringkatan terhadap usulan yang ada dalam RPJM Desa. Setelah usulan disepakati, dilakukan penyusunan tim penyusun RKP Desa dan tim verifikasi

RKP Desa. Kedua tim tersebut akan memfinalisasi usulan dalam musdes. Selain itu, tim tersebut juga menyusun usulan untuk kegiatan yang didanai oleh Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten Batanghari. Usulan ini biasa disebut daftar usulan RKP Desa (DU RKP Desa). Setelah tim tersebut selesai menyusun RKP Desa dan DU RKP Desa, pemdes menyelenggarakan musrenbangdes dalam rangka penetapan RKP Desa dan DU RKP Desa.

Di Banyumas, musrenbangdes dilakukan untuk menjaring usulan warga. Dalam setahun, desa-desa melakukan musrenbangdes dua kali, pada awal tahun untuk membahas usulan rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) kabupaten dan di tengah tahun untuk RKP Desa. Namun, usulan yang masuk pada awal tahun pun tetap dapat dipakai untuk RKP Desa. Dalam musrenbangdes, usulan yang disepakati disampaikan, tetapi pemdes tetap membuka ruang untuk menampung usulan baru. Hal ini terkait dengan keberadaan Bantuan Keuangan Khusus (BKK) untuk desa yang bisa datang kapan saja. Oleh karena itu, pemdes harus siap dengan berbagai usulan pembangunan dari warga. Di Merangin, musrenbangdes juga merupakan wadah untuk menjaring usulan warga, tetapi penjangkaran usulan tidak diikuti dengan pemeringkatan usulan.

2.1.3 Proses Musyawarah di Tingkat Desa

a) Dominasi elite desa dan keterlibatan warga marginal

Di tingkat desa, forum musyawarah masih didominasi oleh warga elite. Mereka adalah kadus, ketua RT/rukun warga (RW), dan tokoh masyarakat. Pemberian undangan bagi warga marginal hanya dilaksanakan di Ngada dan Batanghari. Di Batanghari, kehadiran warga marginal memang ditentukan oleh pemerintah kabupaten (pembkab), baik pada musdes maupun pada musrenbangdes. Pemdes biasanya memilih warga lansia dan janda sebagai perwakilan warga marginal. Biasanya, mereka hadir dalam musyawarah, tetapi hanya diam dan mendengarkan diskusi.

Secara umum, dominasi elite dan diskresi kades dalam musyawarah di tingkat desa masih cukup kuat. Peran kadus dan RT/RW makin mengemuka sebagai wakil warga di tingkat wilayah. Mereka biasanya aktif menyuarakan kepentingan wilayahnya. Namun, usulan yang masuk dalam perencanaan pun belum tentu betul-betul merupakan usulan warga karena usulan tersebut bisa saja datang dari kadus sendiri. Karena peserta musyawarah umumnya kaum elite, diskusi pun terjadi antara pihak-pihak yang setara. Catatan lain mengenai proses musyawarah ini adalah kuatnya dominasi kades dan pemdes. Kades dan pemdes adalah pihak yang paling menguasai hal teknis dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan desa. Oleh karena itu, dominasi mereka tidak dapat dihindari dalam musyawarah, terutama jika mereka menjadi pemimpin musyawarah.

b) Peran BPD

Peran BPD dalam proses perencanaan pembangunan desa tecermin dari keterlibatannya dalam musyawarah. Sebagai penyelenggara musdes, BPD di Kabupaten Ngada dan Kabupaten Batanghari merupakan pihak yang mengundang warga dan memimpin musyawarah. Di kedua kabupaten ini, BPD cukup berperan dalam musdes. Secara khusus, BPD di Desa Sungai Seberang juga menjadi pihak yang mengundang warga ke forum musrenbangdes. Di Kabupaten Merangin, forum musyawarah yang dikenal hanya musrenbangdes. Jadi, BPD sebagai penyelenggara musrenbangdes sedikit menyimpang dari ketentuan dalam Permendagri No. 114 Tahun 2015 yang mengatur bahwa pemdes menjadi penyelenggara musrenbangdes.

Di Kabupaten Wonogiri, peran BPD lebih kecil, yaitu sekadar hadir, sama dengan tamu undangan lainnya. Hal yang sama juga terjadi di Desa Deling dan Desa Jembatan Rajo. BPD bahkan tidak

memberi sambutan, apalagi memimpin musyawarah. Hal ini mengindikasikan lemahnya peran BPD. Sementara itu, BPD di Desa Karya Mukti memiliki peran yang sedikit lebih besar. Walaupun bukan penyelenggara, ketua BPD masih memberi sambutan dalam musrenbangdes.

c) Peran lembaga supradesa

Di semua desa, kecamatan hadir dalam proses perencanaan pembangunan desa, yaitu saat musrenbangdes berlangsung. Peran kecamatan masih sekadar formalitas dan bukan dalam hal-hal yang substantif. Pertama, kecamatan hadir sekadar untuk memberikan sambutan yang bersifat normatif serta mendiseminasikan aturan-aturan mengenai desa dan kewenangan desa. Di kabupaten yang bupatinya baru, yaitu Ngada, Wonogiri, dan Batanghari, kecamatan juga mengarahkan desa agar perencanaan pembangunan desa tidak keluar dari visi dan misi bupati. Kedua, hal yang substantif sebenarnya terjadi saat musdes, bukan musrenbangdes. Pemikiran sebenarnya terjadi ketika warga melakukan pemeringkatan usulan.

Kotak 1 Peran Kecamatan

Peran kecamatan yang sangat kuat terjadi di Batanghari. Di kedua desa studi, kecamatan selalu hadir dalam musdes. Berbeda dengan kabupaten lain yang kecamatannya cenderung pasif, kecamatan di Kabupaten Batanghari sangat aktif dalam mengatur jalannya musyawarah. Sebagai contoh, kecamatan turut memberi saran mengenai format RPJM Desa. Kecamatan juga menegur BPD yang dianggap kurang aktif dalam kegiatan-kegiatan di desa. Terakhir, kecamatan mengusulkan agar desa menganggarkan pengadaan proyektor LCD untuk mendukung kelancaran musyawarah.

d) Proses penentuan prioritas RKP Desa

Musdes biasanya dilaksanakan dengan tujuan menjaring usulan dari bawah. Namun, dalam musdes tidak dilakukan pemeringkatan usulan. Usulan yang masuk didata dan diserahkan ke tingkat desa. Di tingkat desa, ada dua pola penentuan prioritas usulan. Pada pola pertama, penentuan prioritas dilakukan di dalam forum oleh peserta musdes. Ini terjadi di Ngada dan Batanghari. Di kedua kabupaten tersebut, pihak-pihak yang mengajukan usulan akan memberi alasan mengapa usulan tersebut dianggap penting. Selanjutnya, peserta musyawarah di Ngada menyepakati secara mufakat kegiatan yang akan dilaksanakan. Sementara itu, di Batanghari keputusan diambil melalui pemungutan suara jika mufakat tidak tercapai.

Pada pola kedua, penentuan prioritas dilakukan di luar forum, yaitu oleh kades. Pemeringkatan usulan dilakukan setelah musdes dan hasilnya dibawa ke musrenbangdes. Pola ini terjadi di Wonogiri. Forum musdes yang menumpang pada kegiatan informal warga tidak memungkinkan terjadinya pemeringkatan. Waktu yang tersisa dalam kegiatan informal tersebut terlalu singkat sehingga musdes hanya menghasilkan daftar usulan. Ketika sampai pada tingkat desa, usulan tersebut sudah memiliki peringkatnya masing-masing. Ini berarti bahwa kades berinisiatif untuk melakukan pemeringkatan sendiri atau berkonsultasi dengan RT/RW untuk menentukan usulan mana yang dianggap paling penting.

Pada pola ketiga, penentuan prioritas dilakukan di luar forum, yaitu oleh pemdes bersama dengan tim penyusun RKP Desa. Pemeringkatan dilakukan secara internal setelah musrenbangdes. Pola ini terjadi di Banyumas dan Merangin. Di Deling, tidak ada konsultasi antarpemdes dan BPD, sementara di Karya Mukti pemdes masih melakukan konsultasi dengan BPD. Di Merangin, pemeringkatan dilakukan sendiri oleh pemdes, terutama kades, secara tertutup.

Dari wawancara selama studi kasus, ada kesan yang kuat bahwa DD membuat penentuan prioritas menjadi kurang penting. Pada era UU Desa, keberadaan DD merupakan jaminan pendanaan usulan warga. Ini berbeda dengan masa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Pada masa PNPM, kompetisi terjadi karena dana terbatas—suatu wilayah yang telah mendapat dana belum tentu mendapatkannya lagi pada tahun berikutnya. Pada era UU Desa saat ini, usulan yang masuk ke desa secara otomatis masuk ke dalam daftar antrean dan menunggu untuk direalisasikan.

e) Perencanaan yang “miskin ide”

Perencanaan miskin ide merupakan perencanaan kegiatan yang memiliki kualitas rendah. Ciri perencanaan miskin ide adalah penggunaan dana oleh desa untuk kegiatan yang tidak berdampak pada kesejahteraan warga. Perencanaan seperti ini berbasis usulan tahunan dan bukan diturunkan dari tujuan jangka menengah. Pada praktiknya, perencanaan disusun setiap tahun dengan meminta tiap dusun atau RT untuk mengusulkan berbagai kegiatan. Sebagian besar usulan yang masuk bersumber dari masalah yang dialami warga, bukan dari inisiatif untuk mengembangkan potensi desa. Sebagai contoh, di salah satu desa di Batanghari, usulan pembuatan pagar sawah bersumber dari masalah sawah yang sering dirusak oleh kerbau. Ciri lain perencanaan miskin ide adalah pembagian anggaran secara merata oleh pemdes kepada dusun atau RT, dan ini masih terjadi di desa-desa lokasi studi. Tujuannya adalah menghindari kecemburuan antarwilayah di dalam desa.

Dari sisi keluaran, perencanaan miskin ide menghasilkan kegiatan-kegiatan yang sporadis, didominasi pembangunan infrastruktur yang sama dari tahun ke tahun, dan terserak dalam bentuk kegiatan-kegiatan kecil yang memiliki daya dukung ekonomi lemah. Bentuk kegiatan pemberdayaan hampir selalu sama, misalnya pelatihan menjahit atau memasak yang dilaksanakan dalam dua hingga tiga hari. Kegiatan pemberdayaan pun biasanya berlalu dan tidak ditindaklanjuti dengan kegiatan lain. Keluaran lain dari perencanaan miskin ide adalah pelaksanaan kegiatan yang menyimpang dari perencanaan. Ini berarti bahwa ada inkonsistensi antara perencanaan dan pelaksanaan. Selain itu, kegiatan-kegiatan fiktif juga mengindikasikan kurangnya ide akibat kualitas perencanaan yang buruk.

Jika ditelusuri lagi, ada beberapa faktor yang menyebabkan perencanaan miskin ide. Pertama, musyawarah dilaksanakan tanpa pemikiran yang efektif. Saat ini, musyawarah masih didominasi oleh warga elite desa. Kalaupun warga marginal hadir, mereka hanya diam dan belum menyuarakan aspirasinya. Kedua, kemampuan teknokratik pemdes masih rendah. Pemdes belum memiliki wawasan yang luas untuk merumuskan dan mengomunikasikan ‘mimpi-mimpi’ jangka menengah desa serta mewujudkan mimpi-mimpi tersebut menjadi capaian-capaian tahunan (Bachtiar *et al.*, 2019). Terakhir, peran pendamping desa (PD) masih terbatas dalam mendukung pemikiran dan teknokrasi dalam perencanaan pembangunan desa. Para PD seharusnya merupakan pihak yang bisa mengarahkan proses perencanaan desa sehingga tidak ada lagi perencanaan yang kekurangan ide.

f) Peran pendamping dalam perencanaan desa

Belum optimalnya peran para PD ini tidak lepas dari kondisi yang mereka alami. Pertama, berkali-kali terjadi pergantian tenaga pendamping di hampir semua lokasi studi. Selama dua tahun pelaksanaan UU Desa, terjadi tiga gelombang perubahan tenaga pendamping. Tenaga pendamping pertama adalah fasilitator Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP). Setelah kontraknya berakhir, pendamping berikutnya adalah PD dan pendamping lokal desa (PLD) hasil seleksi pada 2015. Kemudian, pada akhir 2016 terjadi peralihan lagi akibat seleksi dan rotasi penugasan. Sebagai hasilnya, proses pendampingan desa terjadi secara terputus-putus. Terkait dengan perencanaan yang tidak terpadu dan sistematis, misalnya, para pendamping yang

diwawancarai dalam studi ini berkilah bahwa proses perencanaan sudah selesai ketika mereka ditugaskan di lokasi.

Terkait dengan pergantian pendamping ini, desa-desa di Kabupaten Ngada bisa dikatakan lebih beruntung. Keberadaan fasilitator dari program Pelangi Desa dari Pemkab mampu menjaga keberlanjutan pendampingan di desa, di tengah absennya peran PD dan PLD. Perangkat pemdes juga mengakui bahwa mereka lebih sering berkonsultasi dengan fasilitator dari Pelangi Desa daripada dengan PD atau PLD. Masa tugas fasilitator yang sudah menahun telah membentuk hubungan saling percaya antara pemdes dan fasilitator Pelangi Desa/Alokasi Dana Desa (ADD). Dua desa lokasi studi di Kabupaten Batanghari juga cukup beruntung karena PD yang bertugas sejak 2016 tidak mengalami rotasi sehingga pendampingan tetap sinambung.

Kedua, semua pendamping di lokasi studi mengeluhkan jumlah PD/PLD di lokasinya yang masih sangat kurang. Di satu kecamatan, hanya ada dua hingga empat tenaga pendamping. Kekurangan itu terjadi akibat pengunduran diri beberapa pendamping. Di Kabupaten Batanghari, tiga dari empat orang PD teknik infrastruktur (PDTI) mengundurkan diri. Sementara itu, di salah satu kecamatan di Kabupaten Ngada hanya tersisa satu orang PLD. Di Kabupaten Banyumas, seorang PD di salah satu kecamatan terbebani tugas untuk mengampu delapan desa tanpa bantuan tenaga PLD karena jumlahnya sangat sedikit. Menurut keterangan PD tersebut, hanya ada empat orang PLD sekabupaten.

Ketiga, kapasitas pendamping masih terbatas dan tidak merata. Penilaian ini disampaikan oleh perangkat pemdes di lokasi studi dan diakui oleh tenaga ahli (TA) di tingkat kabupaten. Para informan yang berasal dari pemdes menyatakan PD dan PLD yang bertugas mengampu desanya jarang datang ke desa. Rata-rata PD dan PLD hanya hadir dalam musrenbangdes, tetapi tidak mendampingi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan di desa. Hanya PD di Kabupaten Batanghari yang disebut cukup banyak membantu perangkat desa dalam mengawal proses di desa, terutama perencanaan dan pelaporan. Sementara itu, di Kabupaten Ngada, pendamping yang lebih banyak diakses oleh desa adalah fasilitator Pelangi Desa/ADD. Di kedua kabupaten ini, peran pendamping relatif lebih kuat karena didorong oleh kebijakan pemerintah supradesa. Di Kabupaten Batanghari, Kepala Seksi (Kasi) Pemberdayaan Masyarakat Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa rutin mengadakan rapat koordinasi dengan pemdes setiap bulan dan mewajibkan kehadiran PD/PLD di rapat tersebut. Sementara itu, di Kabupaten Ngada, Pemkab mengatur mekanisme asistensi kolektif di tingkat kecamatan dalam proses perencanaan pembangunan desa dan pengalokasian anggaran desa yang menyertakan PLD, PD, dan TA di dalamnya.

Para TA mengakui bahwa masih belum optimalnya peran pendamping di banyak desa di lokasi studi terjadi akibat tidak meratanya kapasitas pendamping (PD/PLD). TA di Kabupaten Ngada menduga bahwa salah satu penyebabnya adalah materi pratugas yang lebih dititikberatkan pada pemahaman mengenai regulasi. Di sisi lain, pendamping kurang memiliki wawasan dan inisiatif untuk mencari gagasan dalam upaya mengembangkan desa yang didampinginya. Sementara itu, TA di Kabupaten Merangin menilai bahwa pendamping yang lolos seleksi ternyata tidak sesuai dengan kriteria yang ditetapkan, misalnya pengalaman melakukan pendampingan masyarakat. Ia menyoroti kurangnya kemampuan PD/PLD dalam melakukan pendekatan kepada masyarakat. Sebagai akibatnya, sebagian pendamping ditolak masuk ke desa.

Keempat, kewenangan PD dalam mengawal proses perencanaan dan penganggaran pembangunan di desa terbatas. Dalam menjalankan tugasnya, PD merasa tidak memiliki kewenangan untuk mengarahkan pemdes dalam menentukan jenis pembangunan. Mereka menilai bahwa fasilitator PNPM-MP memiliki kewenangan yang lebih besar daripada mereka. Misalnya, fasilitator PNPM-MP memiliki kewenangan untuk tidak menyetujui usulan desa manakala usulan tersebut tidak sesuai dengan ketentuan yang ada. Hal inilah yang menjadi alasan PD terkait minimnya kegiatan

pemberdayaan masyarakat di desa. Mereka mengaku sudah memberi saran agar dana dialokasikan lebih banyak untuk kegiatan pemberdayaan, tetapi usulannya tidak didengar oleh pemdes.

Pemerintah supradesa juga cenderung membatasi atau tidak mendukung peran PD dalam mendampingi desa. Di Kabupaten Banyumas, PD mengungkapkan bahwa mereka diminta untuk tidak masuk ke dalam hal-hal yang terlalu teknis. Jika ada masalah, mereka diminta untuk berkoordinasi dengan kecamatan terlebih dulu, tidak langsung dengan desa. Di Kabupaten Merangin, pemkab cenderung membiarkan pemdes berkonsultasi langsung dengan kabupaten, tanpa melalui PD/PLD dan bahkan kecamatan.

2.2 Pola Penganggaran Desa

Berbeda dengan proses perencanaan yang bersifat partisipatif, proses penganggaran lebih bersifat teknokratik, yaitu hanya melibatkan kades dan perangkat desa. Proses penyusunan anggaran di sepuluh desa studi menunjukkan tiga pola.

Pada pola pertama, RAB disusun bersamaan dengan APB Desa. Pola ini terjadi di desa-desa di Ngada, Wonogiri, dan Batanghari, serta di Desa Deling. Di Ngada, pola ini memang sudah diterapkan sebelum adanya UU Desa. Oleh karena itu, APB Desa di Ngada menjadi sangat terperinci; setiap kegiatan mempunyai RAB-nya masing-masing. Di Wonogiri, kondisinya pun sama. Sejak 2016, desa-desa diminta menyertakan RAB sebagai bentuk yang lebih terperinci dari APB Desa. Di Batanghari, penyusunan RAB dilakukan bersamaan dengan APB Desa sejak awal 2017 saat desa-desa menggunakan aplikasi Sistem Keuangan Desa (Siskeudes). Di Desa Deling, pihak kecamatan sudah mensyaratkan RAB dalam penyaluran DD sejak 2015. Karenanya, Desa Deling menyusun RAB bersamaan dengan APB Desa. Tanpa RAB, pihak kecamatan tidak akan mengeluarkan rekomendasi penyaluran DD.

Pada pola kedua, RAB disusun setelah APB Desa disahkan dalam bentuk peraturan desa (perdes). Pola ini terjadi di Desa Karya Mukti. Pihak kecamatan yang mengampu desa tersebut lebih fleksibel dan tidak mensyaratkan RAB dalam penyaluran DD. Dibandingkan dengan pola pertama, pola ini dianggap kurang sempurna. APB Desa yang disusun tanpa RAB akan memiliki tingkat akurasi yang lebih rendah, dan hal ini akan mengganggu pelaksanaan kegiatan.

Pola kedua ini pernah terjadi di Kabupaten Batanghari pada 2016. Anggaran sudah ditetapkan dalam APB Desa, tetapi ditemukan kekurangan dana untuk pembangunan pagar madrasah ketika RAB disusun. Sebagai akibatnya, keseluruhan anggaran dipaksa cukup dengan menghitung ulang kebutuhan materialnya. Namun, hasilnya tetap kurang optimal. Karena kelemahan ini, Kabupaten Batanghari mengubah proses penganggaran, yaitu RAB disusun bersamaan dengan APB Desa.

Pola ketiga adalah pencairan DD sebelum penyusunan RAB. Ini terjadi di desa-desa di Kabupaten Merangin. RAB baru dibuat setelah pencairan DD oleh konsultan, dan pembuatan RAB didasarkan pada APB Desa. Peraturan Bupati (Perbup) Merangin No. 20 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan DD Tahun Anggaran 2016 sama sekali tidak menyebutkan RAB sebagai syarat penyaluran atau pun pencairan DD. Penyertaan RAB dalam APB Desa hanya merupakan imbauan. Pola ini membuat desa-desa di Kabupaten Merangin sering mengalami kesulitan dalam hal ketatausahaan kegiatan pada akhir tahun.

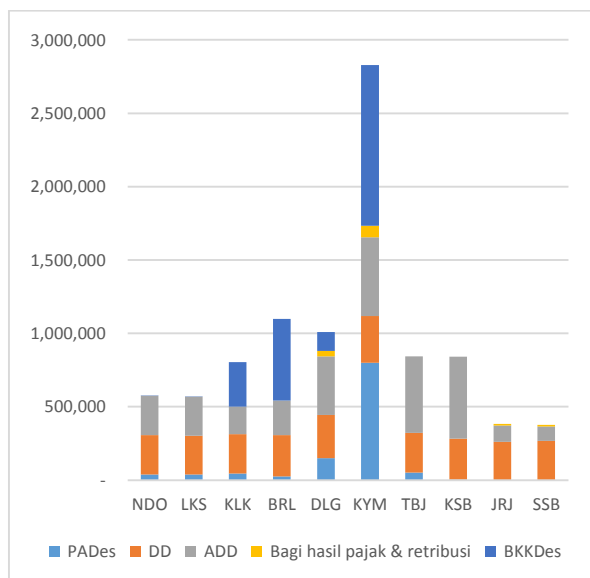
Aturan mengenai RAB ini memang berbeda antara Permendagri No. 113 Tahun 2014 dan Permendagri No. 114 Tahun 2014. Dalam Permendagri No. 113 Tahun 2014 Pasal 27 (1), disebutkan bahwa RAB perlu disertakan saat pengajuan pendanaan, yaitu saat pencairan DD. Ini berarti bahwa

ketentuan tersebut sesuai dengan pola kedua. Sebaliknya, dalam Permendagri No. 114 Tahun 2014 Pasal 42, disebutkan bahwa RAB merupakan lampiran RKP Desa.⁵ Dalam Permendagri No. 114 Tahun 2014, disebutkan bahwa RKP Desa disusun mulai Juli (Pasal 29 (3)) dan ditetapkan paling lambat pada September (Pasal 29 (4)). Pola penganggaran ditentukan oleh pihak supradesa, baik kecamatan maupun kabupaten.

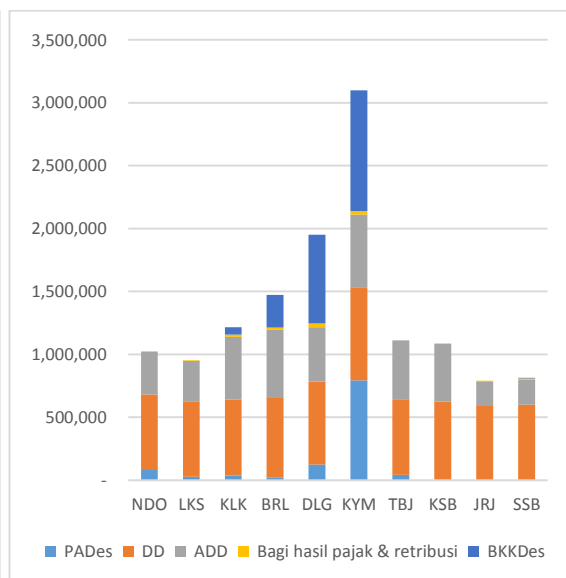
2.3 Analisis APB Desa

2.3.1 Profil Pendapatan Desa

Desa-desanya di luar Jawa Tengah yang berada dalam kabupaten yang sama umumnya memiliki nilai pendapatan yang kurang lebih sama. Di Jawa Tengah, perbedaan pendapatan terjadi karena adanya komponen BKK desa yang bersumber dari APBD, baik provinsi maupun kabupaten. Nilainya bisa sangat berbeda antardesa dan bersifat tidak tetap dari tahun ke tahun.



Gambar 3. Sumber pendapatan desa 2015 (Rp000)



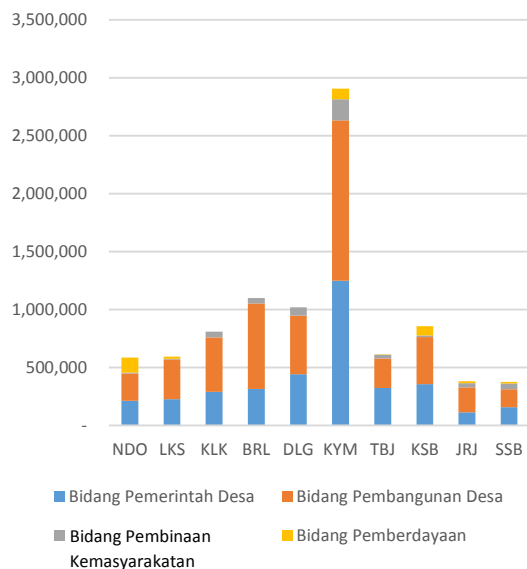
Gambar 4. Sumber pendapatan desa 2016 (Rp000)

Di Jawa Tengah, nilai BKK desa sangat ditentukan oleh anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Ini menjelaskan mengapa BKK Desa Karya Mukti sangat menonjol. Ada seorang anggota DPRD yang berasal dari desa tersebut. Ada pula beberapa orang anggota DPRD yang daerah pilihannya di Desa Karya Mukti. Selain peran anggota DPRD, kemampuan kades dalam melobi anggota DPRD juga menentukan nilai BKK Desa. Sebagai contoh, kedekatan kades Desa Beral dengan beberapa anggota DPRD menyebabkan desa ini mempunyai BKK desa yang lebih tinggi dibandingkan dengan Desa Kalikromo.

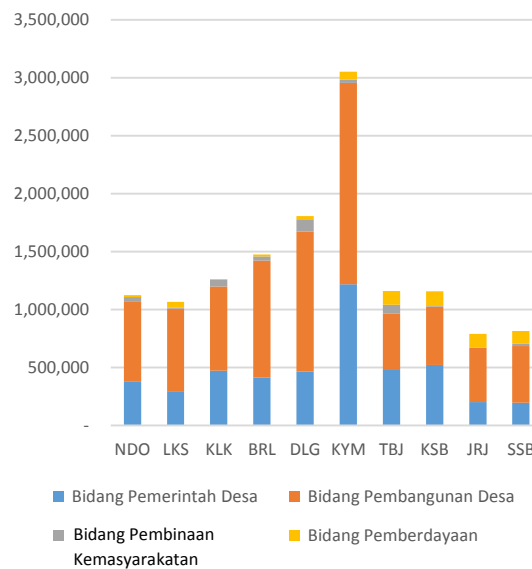
⁵Pada saat laporan ini ditulis, Kabupaten Batanghari telah mengikuti aturan yang ditetapkan pada Permendagri No. 114 Tahun 2014. RKP Desa 2018 yang dibuat pada akhir 2017 sudah melampirkan RAB.

2.3.2 Profil Belanja Desa

Dari sisi belanja desa, Grafik 2.3 dan Grafik 2.4 menggambarkan dominasi belanja bidang pembangunan desa baik pada 2015 maupun pada 2016. Pada 2015, belanja bidang pemberdayaan masyarakat mendapatkan proporsi terendah. Bahkan, desa-desa di Wonogiri dan Desa Deling tidak mengalokasikan dana untuk belanja pemberdayaan pada 2015. Pada 2016, bidang pembinaan kemasyarakatan mendapatkan alokasi dana paling rendah.



Gambar 5. Profil belanja desa 2015 (Rp000)



Gambar 6. Profil belanja desa 2016 (Rp000)

a) Belanja bidang pemerintahan desa

Secara umum, anggaran untuk bidang pemerintahan desa menempati urutan kedua, baik pada 2015 maupun 2016. Pada 2016, anggaran bidang pemerintahan desa ini mengalami kenaikan dibandingkan dengan pada 2015 yang diakibatkan oleh kenaikan gaji dan tunjangan pemdes secara signifikan. Meningkatnya nilai APB Desa 2016 membuat proporsi bidang pemerintahan desa mengecil. Dengan kata lain, proporsi bidang pemerintahan desa pada 2016 lebih kecil dibandingkan dengan proporsinya pada 2015. Khusus di Kabupaten Batanghari, anggaran untuk bidang pemerintahan desa menempati urutan pertama. Ini karena penghasilan BPD dan KPMD di kabupaten tersebut paling tinggi dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lain.

b) Belanja bidang pembangunan desa

Hampir semua narasumber percaya bahwa bidang pembangunan menjadi prioritas alokasi belanja desa. Menurut mereka, warga desa memang menginginkan adanya pembangunan infrastruktur, terutama jaringan jalan. Kebutuhan infrastruktur dirasakan terutama oleh warga di desa-desa perbukitan yang rawan longsor dan desa-desa terpencil. Di desa-desa seperti ini, usulan warga yang sudah ditampung terganjal oleh anggaran pada masa sebelum UU Desa. Ini berarti bahwa antrean usulan pembangunan memang sudah panjang dan perlu direalisasi. Oleh karena itu, dalam dua hingga tiga tahun ke depan pembangunan fisik masih menjadi prioritas utama dalam belanja desa.

Pemdes sendiri lebih suka melaksanakan pembangunan fisik karena hasilnya “terlihat jelas”. Keberhasilan pemdes pun dikaitkan dengan peningkatan pembangunan infrastruktur. Kades yang berniat untuk melanjutkan masa jabatannya tentu akan memastikan terpenuhinya aspirasi warga

dalam hal pembangunan. Indikator “dinikmati semua warga” juga menjadi alasan mengapa bidang pembangunan lebih disukai. Seorang kadus mengungkapkan, “Pemimpin tidak akan dianggap berhasil jika jalan rusak, irigasi rusak meskipun pelatihan berhasil. Pelatihan tidak akan dinikmati semua warga, tetapi jalan semua warga menikmati” (Wawancara mendalam, kadus, Deling, Banyumas, 6 Maret 2017).

Di antara banyak jenis kegiatan pembangunan fisik, pembangunan jalan dan jembatan paling banyak diminati oleh desa-desa. Jalan yang umumnya dibangun adalah jalan lingkungan atau jalan setapak, jalan antardusun, dan jalan poros yang menghubungkan dusun dengan fasilitas publik di desa, seperti kantor desa, sekolah, pondok bersalin desa (polindes), dan jalan usaha tani. Warga di wilayah yang berbukit dan rawan longsor sangat membutuhkan perbaikan jalan yang rusak serta tembok penahan tebing untuk memperkuat jalan. Seorang tokoh masyarakat mengungkapkan, “Pembangunan semakin banyak dirasakan hingga ke dusun, terutama infrastruktur jalan. Ini wajar karena kendala akses menjadi prioritas di dusun kami yang belum banyak tersentuh oleh pembangunan-pembangunan sebelumnya” (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat dusun, Kalikromo, Wonogiri, 16 Maret 2017). Seorang kades juga menekankan pentingnya pembangunan jalan bagi aktivitas warga,

Di tahun 2015, pembangunan banyak terserap kepada pembangunan jalan rabat beton karena akses masyarakat terkait jalan masih sangat minim. Akses masyarakat ke kebun dan jalan lingkungan juga masih sangat terbatas, terutama di musim hujan. Untuk itu diperlukan pembangunan jalan untuk memperlancar aktivitas warga. (Wawancara mendalam, kades, Kelok Sungai Besar, Batanghari, 14 Maret 2017)

Selain itu, beberapa desa juga membangun jalan usaha tani yang menghubungkan desa dengan kebun atau sawah. Khusus di Ngada, ada perbedaan utama pembangunan jalan di dua desa. Di Ndonga, jalan yang dibangun adalah jalan-jalan poros yang menghubungkan dusun-dusun. Sementara itu, pembangunan jalan di Lekosoro didominasi oleh jalan usaha tani, yaitu jalan yang menuju kebun petani. Meski keduanya merupakan kebutuhan atau aspirasi warga, warga Ndonga lebih mengutamakan pembangunan yang mempermudah interaksi antarwarga, sedangkan di Lekosoro warga mengutamakan pembangunan yang menunjang aktivitas ekonomi.

Jumlah dan ragam kegiatan pada bidang pembangunan pada 2015 masih terbatas, tetapi meningkat pada 2016 (Lampiran 2). Ini terjadi karena kegiatan perencanaan pembangunan pada 2015 belum dilaksanakan secara matang akibat keterlambatan dan ketidakjelasan informasi mengenai DD. Selain itu, peningkatan nilai DD yang signifikan pada 2016 memungkinkan desa untuk mempunyai lebih banyak jumlah dan jenis kegiatan pembangunan. Namun, yang terjadi di Batanghari adalah sebaliknya. Pada 2016, kedua desa tersebut justru mengalokasikan seluruh anggaran pembangunan untuk satu kegiatan saja.

Pembangunan jalan usaha tani di Desa Kelok Sungai Besar merupakan usulan dalam RPJM Desa desa tersebut yang disusun untuk periode kades 2014–2020. Pembangunan madrasah di Desa Kelok Sungai Besar juga merupakan usulan yang tertera dalam RPJM Desa 2013–2019. Wawancara dengan tokoh masyarakat menunjukkan bahwa dua kegiatan tunggal tersebut sudah menjadi kebutuhan warga. Seorang tokoh masyarakat di Desa Kelok Sungai Besar mengungkapkan pentingnya jalan usaha tani tersebut, “Walaupun jalan hanya dilalui oleh mereka yang memiliki kebun, para buruh kebun juga bisa memanfaatkannya. Selain itu, sebagian besar warga adalah petani dan memiliki kepentingan untuk mengakses kebun melalui jalan yang baru dibangun” (Wawancara mendalam, penerima manfaat jalan setapak, Kelok Sungai Besar, Batanghari, 7 Maret 2017). Sementara itu, seorang ketua adat mengungkapkan, “Kondisi madrasah [milik desa] sangat mengkhawatirkan karena sudah rusak. Hanya ada 3 kelas, sementara jumlah peserta didik ada

sekitar 200-an orang” (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat, Kelok Sungai Besar, Batanghari, 20 Maret 2017).

Di Batanghari, hanya dilaksanakan satu kegiatan pembangunan pada 2016. Ini sangat berbeda dengan Jawa Tengah yang cenderung memecah anggaran pembangunan menjadi banyak jenis kegiatan (Lampiran 2). Contoh ekstrem terjadi di Wonogiri; nilai rata-rata kegiatan di daerah ini termasuk yang terendah di antara sepuluh desa sampel, terutama di Kalikromo. Pada 2016, nilai rata-rata kegiatan di Beral terdongkrak secara signifikan karena ada satu kegiatan yang didanai oleh BKK desa senilai Rp250 juta.

Selain terjadi peningkatan pada jumlah dan jenis kegiatan, nilai rata-rata kegiatan di hampir semua desa pun meningkat pada 2016, kecuali di Ndonga dan Karya Mukti. Di kedua desa ini, nilai rata-rata kegiatan menurun meskipun terjadi peningkatan nilai di bidang pembangunan. Hal ini karena jumlah kegiatan meningkat secara sangat tajam. Di Karya Mukti, peningkatan jumlah kegiatan ini berkaitan erat dengan pemerataan kegiatan sampai di tingkat RT.

c) Belanja bidang pemberdayaan masyarakat dan bidang pembinaan kemasyarakatan

Dalam UU Desa Pasal 1 (12), disebutkan bahwa pemberdayaan masyarakat desa adalah upaya mengembangkan kemandirian dan kesejahteraan masyarakat dengan meningkatkan pengetahuan, sikap, keterampilan, perilaku, kemampuan, dan kesadaran, serta memanfaatkan sumber daya melalui penetapan kebijakan, program, kegiatan, dan pendampingan yang sesuai dengan esensi masalah dan prioritas kebutuhan masyarakat. Ini berarti bahwa kegiatan-kegiatan yang menyasar warga masyarakat secara langsung dimasukkan ke dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Dalam Permendagri No. 114 Tahun 2015 Pasal 6 (5), diberikan beberapa contoh kegiatan pemberdayaan, yaitu (i) pelatihan usaha, pertanian, perdagangan; (ii) pelatihan tepat guna; (iii) pendidikan, pelatihan, dan penyuluhan bagi kades, perangkat desa, dan BPD; serta (iv) peningkatan kapasitas kelompok masyarakat.

Sementara itu, kegiatan-kegiatan yang mengarah pada penguatan organisasi sebaiknya dimasukkan ke dalam bidang pembinaan kemasyarakatan. Menurut Permendagri No. 114 Tahun 2015 Pasal 6 (4), contoh kegiatan-kegiatan di bidang ini adalah pembinaan kepada lembaga kemasyarakatan desa (LKD), penyelenggaraan ketentraman dan ketertiban, pembinaan kerukunan umat beragama, pengadaan sarana dan prasarana olah raga, pembinaan lembaga adat, dan pembinaan kesenian dan sosial-budaya, serta kegiatan lain sesuai dengan kebutuhan desa.

Namun, desa-desa belum secara ketat mengikuti permendagri tersebut. Mereka mempunyai keleluasaan untuk menempatkan suatu kegiatan ke dalam bidang pembinaan kemasyarakatan atau pemberdayaan masyarakat. Keleluasaan ini menghasilkan keputusan yang “ganjil” ketika pengadaan traktor dimasukkan ke dalam bidang pemberdayaan masyarakat di Desa Ndonga. Dilihat dari aturan yang ada, pengadaan barang seperti ini seharusnya tidak masuk ke dalam bidang pemberdayaan masyarakat. Namun, pemdes memandang pengadaan alat dan mesin pertanian bagi kelompok tani sebagai bagian dari peningkatan kapasitas yang pada akhirnya akan memberdayakan kelompok tersebut. Meskipun demikian, pengadaan traktor dalam bidang pemberdayaan masyarakat masih bisa diperdebatkan. Ini karena kelompok tani adalah salah satu LKD dan pengadaan traktor bagi LKD seharusnya masuk ke dalam bidang pembinaan kemasyarakatan. Alasan kegiatan pembangunan lebih diprioritaskan dibandingkan dengan kegiatan pemberdayaan disampaikan oleh dua anggota BPD Desa Ndonga,

Memang 2015 kenapa sampai pemberdayaan itu dia lebih besar karena usulan pertama menyangkut *hand tractor* [traktor tangan], untuk peningkatan ekonomi masyarakat dari pertanian. Hanya karena TPK ini tidak mengerti dia punya *spek*. Ketika masuk di tahun 2016 kenapa pemberdayaan itu sangat

sedikit, bukan kita menghilangkan pemberdayaan ini, tidak. Bukan kami BPD yang membatasi dana untuk pemberdayaan, tapi mungkin kita fokus ke pembangunan secara fisik sehingga masyarakat betul-betul merasa ada peran BPD, yaitu yang menyangkut pembangunan fisik kami yang kontrol itu mulai dari perencanaan sampai ke kegiatan/pelaksanaan. (Wawancara mendalam, anggota BPD, Ndona, Ngada, 6 Maret 2017)

Secara umum, bidang pemberdayaan masyarakat mendapat anggaran paling sedikit. Di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, informan mengatakan bahwa ada tidaknya alokasi kegiatan pemberdayaan ditentukan oleh kades. Menurut mereka, warga dusun tidak mengusulkan kegiatan pemberdayaan karena masih memprioritaskan pembangunan infrastruktur. Oleh karena itu, kegiatan pemberdayaan “datang dari kepala desa”⁶. Namun, alokasi anggaran pemberdayaan bagi desa-desa di Kabupaten Batanghari relatif tinggi. Di desa-desa ini, besarnya proporsi anggaran untuk bidang pemberdayaan dipicu oleh Perbup No. 34 Tahun 2015 yang mendorong desa agar mengalokasikan 20%–30% anggaran untuk kegiatan pemberdayaan. Pada 2017, perbup ini dicabut karena dianggap melanggar kewenangan desa.

Aturan ini dibuat pada tahun 2015 karena desa dianggap belum bisa merumuskan kebutuhan mereka sehingga kabupaten membantu melalui aturan. Tetapi di tahun 2017, aturan tersebut sudah dihapus dan desa berhak menentukan proporsi belanjanya sendiri berdasarkan kebutuhannya masing-masing. (Wawancara mendalam, Kabid Pempdes Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD) Batanghari, 21 Maret 2017)

Di Deling, kelompok pembinaan kesejahteraan keluarga (PKK) yang menjadi pengelola kegiatan pemberdayaan, seperti pelatihan menjahit, mengaku kerepotan membuat laporan pertanggungjawaban kegiatan. Minimnya dana untuk pelatihan membuat pengelola kegiatan harus mencari alat dan bahan pelatihan dengan harga murah. Toko yang menyediakan barang yang murah biasanya tidak menyediakan cap/stempel. Kalau pun ada, tidak semua toko mau membubuhkannya. Seorang anggota PKK di Deling mengeluhkan sulitnya mendapatkan stempel dari toko, “Ada pegawai toko yang bilang, stempel ada, tapi bos tidak di sini, jadi kami tidak bisa pakai stempel” (Wawancara mendalam, anggota PKK, Deling, Banyumas, 8 Maret 2017).

Dalam hal teknis, pempdes mempunyai keterbatasan, terutama dalam penyusunan RAB. RAB kegiatan pemberdayaan dianggap rumit, apalagi ketika mereka sudah “nyaman” dengan RAB kegiatan pembangunan.

Istilahnya RAB pembangunan itu sudah ada Standar Nasional Indonesia (SNI)-nya. Kalau kegiatan pemberdayaan, tidak mudah merencanakan tujuan kegiatannya apa, rincian kegiatannya apa, *output*-nya apa, pesertanya berapa. Pempdes harus bolak-balik ketemu dengan narasumbernya. (Wawancara mendalam, perangkat desa, Deling, Banyumas, 13 Maret 2017)

Tidak mudah bagi desa dalam mendapatkan narasumber untuk kegiatan-kegiatan pelatihan. Pihak kecamatan hanya dapat berperan sebagai narasumber untuk pelatihan perangkat desa. Jika kegiatan pemberdayaan akan diperbanyak, diperlukan lebih banyak jumlah narasumber yang bisa diakses oleh desa dan mampu membantu dalam penyusunan RAB. Misalnya, jumlah PD, PLD, dan narasumber untuk keterampilan tertentu harus mencukupi agar desa-desa tidak kekurangan narasumber. Selain itu, belum ada kegiatan pemberdayaan yang menyatu dengan penyediaan modal. Misalnya, ada pelatihan menjahit untuk warga, tetapi tidak ada kelanjutan setelah kegiatan ini karena terbatasnya modal. Modal biasanya baru diperoleh jauh setelah pelatihan selesai dan peserta sudah mulai melupakan keterampilannya.

⁶Wawancara mendalam, kadus Dusun A dan kadus Dusun B, Beral, Wonogiri, 17 Maret 2017.

Dalam hal aturan dari pusat, Permendes PDTT dianggap belum mendorong desa membelanjakan DD untuk kegiatan pemberdayaan. Seorang sekretaris kecamatan menyebutkan adanya celah dalam peraturan ini yang bisa dimanfaatkan desa untuk kembali berfokus pada pembangunan fisik,

Di Permendes PDTT No. 22 Tahun 2016 tentang Prioritas Penggunaan DD tahun 2017, sudah diberikan penekanan agar desa memprioritaskan pemberdayaan. Namun, amanat Permendes PDTT tidak kuat karena di bagian akhirnya dikasih celah bahwa desa masih dapat memprioritaskan pembangunan jika memang itu yang dibutuhkan, dibuktikan dengan musyawarah. Persoalannya kemudian, desa-desa di sini akan menjadikan pasal itu sebagai celah untuk kembali memfokuskan diri pada kegiatan pembangunan fisik. Bisa saja nanti Pemdesnya membuat berita acara fiktif. Akhirnya kegiatan pemberdayaan tidak jadi prioritas, sama saja seperti tahun-tahun sebelumnya. (Wawancara mendalam, sekretaris camat, Merangin, 21 Maret 2017)

Kegiatan pemberdayaan yang diusulkan dalam RPJM Desa di hampir semua desa memiliki pola yang kurang lebih sama, yaitu umumnya berupa bantuan ternak dan bibit tanaman. Jika ada pelatihan, pelatihan tersebut melekat pada bantuan yang diusulkan. Di Beral, baik pada era sebelum UU Desa maupun pada 2016, kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan adalah pelatihan yang diusulkan oleh desa untuk diselenggarakan oleh pemerintah daerah (pemda) atau pemerintah provinsi (pemprov), dan bukan kegiatan yang diselenggarakan oleh desa sendiri. Oleh karena itu, kades tidak merasa perlu mengalokasikan anggaran untuk pelatihan. Proposal mengenai anggaran untuk pelatihan cukup disampaikan kepada pemda atau prov.

III. ALIRAN BELANJA DESA

Bab ini berfokus pada pembahasan tentang aliran dana dari kegiatan belanja desa yang dibiayai oleh APB Desa. Berbeda dengan bab sebelumnya, analisis dilakukan pada tingkat yang lebih mikro, yaitu membedah profil anggaran biaya di tiap kegiatan untuk mengidentifikasi komponen-komponen dan tujuan pembelanjaan.

Salah satu studi yang pernah menganalisis aliran belanja desa adalah studi kuantitatif PNPM-MP pada 2012 (Ismalina dan Sutomo, 2012). Penelitian ini menemukan bahwa dana yang mengalir ke luar desa jauh lebih banyak, terutama untuk desa-desa di luar Jawa, dan hal ini dianggap sebagai kebocoran. Sebagai contoh, di Kalimantan Barat, Sulawesi Barat, dan NTT, kebocoran terjadi pada hampir 80% proyek pembangunan prasarana air bersih. Faktor utama yang menyebabkan kebocoran tersebut adalah tidak tersedianya toko/kios yang menjual bahan material dan keperluan rumah tangga di dalam desa.

Namun, studi tersebut belum mengelaborasi beberapa hal terkait aliran belanja desa secara lebih mendalam. Pertama, studi tersebut tidak menampilkan komponen-komponen yang dibelanjakan pada tiap kegiatan desa. Identifikasi terhadap jenis komponen membantu menjelaskan hal-hal yang cenderung dibelanjakan di dalam/luar desa dan alasannya. Kedua, penjelasan mengenai dana yang mengalir ke luar desa atau yang dianggap dalam studi tersebut sebagai “kebocoran” belum mengidentifikasi apakah dana tersebut mengalir ke kota atau ke desa tetangga. Apabila dana tersebut mengalir ke desa tetangga, perputaran uang tetap bisa dianggap akan membangkitkan dampak pengganda (*multiplier effect*) pada lingkup kawasan (perdesaan). Ketiga, studi tersebut baru menjelaskan secara ringkas faktor aliran belanja desa hanya dari sudut pandang ketersediaan pemasok. Belum ada penjelasan lain, misalnya dari sisi kebutuhan dan preferensi belanja desa serta aturan yang ada.

Pembahasan mengenai aliran belanja desa dalam bab ini dapat memberikan informasi secara lebih mendalam karena dilakukan secara kualitatif terhadap enam sampel kegiatan, tidak hanya bidang pembangunan tetapi juga bidang pemberdayaan (Lampiran 1). Keenam sampel tersebut dipilih secara sengaja di tiap desa studi (lihat Metodologi pada Bab I). Pembahasan dimulai dengan (i) analisis tentang proporsi komponen pembelanjaan desa, (ii) analisis pola distribusi belanja desa, dan (iii) perumusan faktor-faktor yang memengaruhi aliran belanja desa.

3.1 Proporsi Komponen Belanja Desa

Pembahasan mengenai aliran belanja desa terlebih dahulu dilakukan dengan memahami bagaimana proporsi dana pada kegiatan-kegiatan yang dikelola oleh desa telah dibelanjakan untuk tiap komponen belanja, baik pada bidang pembangunan maupun pemberdayaan. Komponen belanja tersebut diklasifikasikan ke dalam empat kelompok, yaitu komponen (i) upah/honorarium, (ii) alat/modal, (iii) bahan, dan (iv) logistik. Pengelompokan ini disusun tanpa menghilangkan perbedaan konteks antara unit-unit belanja pada kegiatan pembangunan dan pemberdayaan. Secara sederhana, klasifikasi ini dapat dipahami melalui tabel berikut.

Tabel 2. Klasifikasi Komponen Belanja Desa

Klasifikasi Komponen	Unit Belanja	
	Konteks Pembangunan	Konteks Pemberdayaan
a Upah/Honorarium	Upah tenaga kerja (tukang, mandor, honorarium TPK, operasional panitia, dsb.)	Honorarium narasumber/pengisi acara, uang saku panitia, uang saku peserta, dsb.
b Alat/Belanja Modal	Sewa mesin molen beton mini, mesin las bekisting/perancah (<i>formwork</i>), sekat besi, cangkul, sekop, dsb.	Mesin jahit/ bordir, stetoskop, timbangan, sewa tenda, kursi plastik, lemari dan buku bacaan (perpustakaan), dsb.
c Bahan	Semen, pasir, batu belah, <i>paving block</i> , batako, besi, paku, bambu, pipa, dsb.	Benang, jarum, kain, bahan makanan, dsb.
d Logistik	Alat tulis kantor (ATK), penggandaan, benda pos, makan minum rapat, dokumentasi, dsb.	ATK, penggandaan dokumen, makanan suguhan pertemuan, belanja hadiah, dsb.

Berdasarkan hasil analisis,⁷ pada bidang pembangunan (Tabel 3), komponen terbesar belanja desa di semua lokasi studi secara umum adalah pembelian bahan (material) yang rata-rata mencapai 64%–89%. Nilai rerata komponen upah untuk desa-desa di Banyumas dan Wonogiri cenderung tidak melebihi 20% karena satuan standar harga (SSH) yang berlaku di kedua kabupaten tersebut lebih rendah dibandingkan dengan tiga kabupaten lain. Inilah yang membuat perbandingan proporsi komponen upah antarkabupaten menjadi sangat relatif.

Hal menarik lainnya dapat dilihat pada komponen logistik. Desa-desa di lokasi studi mengalokasikan biaya logistik hingga 5%, tetapi hal ini tidak terjadi di Banyumas. Pemdes di Banyumas menganggap bahwa komponen logistik, seperti pembelian ATK atau biaya cetak laporan, tidak perlu diikutsertakan lagi dalam biaya pembangunan karena sudah menjadi bagian dari belanja bidang pemerintahan.

Tabel 3. Rata-rata Proporsi Komponen Belanja untuk Kegiatan Bidang Pembangunan pada 2015–2016 di Tiap Kabupaten

Komponen Belanja	Kabupaten				
	Batanghari	Merangin	Ngada	Banyumas	Wonogiri
Upah	21%–29%	24%–28%	19%–21%	11%–19%	12%–13%
Alat	1%–2%	1%–2%	0%–3%	0%–4%	1%–2%
Bahan	64%–75%	70%–72%	76%–81%	78%–89%	81%–86%
Logistik	3%–5%	0%–5%	1%*	0%	1%–4%

Selanjutnya, analisis yang dilakukan terhadap komponen belanja di bidang pembangunan tidak menemukan pola tertentu berdasarkan jenis kegiatan. Hal ini karena alokasi dana untuk tiap komponen sangat bergantung pada kebutuhan akan spesifikasi alat dan bahan serta kualifikasi tenaga kerjanya meski untuk jenis kegiatan yang sama. Sebagai contoh, pembangunan salah satu

⁷Analisis dilakukan secara deskriptif terhadap 42 kegiatan pembangunan, dengan 6 di antaranya dikeluarkan dari analisis dan 18 kegiatan pemberdayaan yang telah dipilih di semua lokasi studi. Keenam kegiatan pada bidang pembangunan yang tidak diikutsertakan dalam analisis terdiri atas 4 kegiatan di Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, karena data mikro tidak diperoleh; 1 kegiatan di Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, karena sifatnya pengadaan barang; dan 1 kegiatan di Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, karena kegiatan dilimpahkan kepada pihak ketiga sehingga informasi detail tidak diperoleh.

jalan usaha tani berskala desa di Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, pada 2016 memiliki nilai kegiatan 400 juta rupiah dengan komponen upah sebesar 40% karena mengikutsertakan biaya angkut (langsir). Proporsi ini jauh lebih besar dibandingkan dengan kegiatan yang juga berskala dusun di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, yang rerata nilai kegiatannya mencapai 30–50 juta rupiah dengan komponen upahnya sebesar 12%–24%.

Selanjutnya, pada bidang pemberdayaan, analisis komponen menurut jenis kegiatannya justru lebih relevan dibandingkan dengan mencoba menarik pola umum yang terjadi di semua kegiatan di semua desa. Bentuk kegiatan pemberdayaan yang ditemukan di lapangan memiliki variasi yang sangat luas, yaitu tidak hanya kegiatan pelatihan tetapi juga bisa dalam bentuk belanja modal atau peringatan hari besar. Hal ini berimplikasi pada pilihan atas jenis komponen yang perlu dibelanjakan. Sebagai contoh, kegiatan peningkatan kapasitas di salah satu desa di Batanghari, yaitu pelatihan menjahit, membutuhkan pembiayaan di keempat komponen belanja, sedangkan pengadaan perpustakaan di Beral, Kabupaten Wonogiri, membutuhkan pembiayaan 100% untuk belanja modal.

Analisis per kabupaten juga tidak bisa dilakukan karena jumlah kegiatan pemberdayaan jauh lebih sedikit dibandingkan dengan jumlah kegiatan pembangunan. Tidak semua desa, bahkan di kabupaten yang sama, memiliki kegiatan pemberdayaan dengan jenis dan bentuk yang sama. Sebagai contoh, di Batanghari sebagian besar kegiatan pemberdayaan berupa peningkatan kapasitas, sedangkan di Wonogiri dan Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, sebagian besar berupa kegiatan pengadaan.

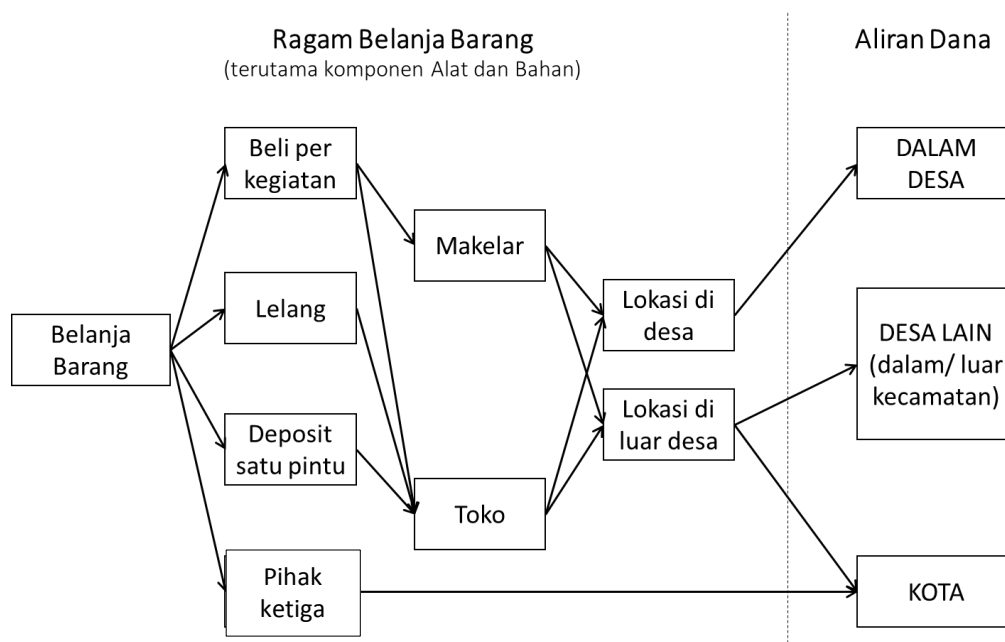
Tabel 4. Rata-rata Proporsi Komponen Belanja untuk Kegiatan Bidang Pemberdayaan

Komponen Belanja	Jenis Kegiatan		
	Peningkatan Kapasitas	Bantuan Operasional	Pengadaan
Honorarium	44%	51%	1%
Alat/Modal	15%	6%	99%
Bahan	14%	11%	0%
Logistik	26%	32%	0%

Tabel 4 menunjukkan bahwa selain pengadaan, komponen terbesar dari kegiatan pemberdayaan adalah honorarium, yaitu 44%–51%. Pada kegiatan pengadaan, hampir 100% dana dibelanjakan untuk pembelian alat/modal, seperti pengadaan bekisting/perancah dan sekat besi, melalui pos pembiayaan BUM Desa di Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, serta pengadaan traktor tangan melalui pos bantuan kelompok tani di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada. Implikasi dari situasi-situasi ini akan menarik bila dikaitkan dengan distribusi belanja desa yang akan dibahas pada Subbab 3.2.

3.2 Distribusi Belanja Desa

Pembahasan mengenai aliran belanja desa dilanjutkan dengan analisis pola distribusinya. Ini dilakukan dengan memahami lokasi tujuan aliran dana dari kegiatan-kegiatan yang dikelola pemdes. Lokasi tujuan aliran belanja desa diklasifikasikan ke dalam dua kelompok, yaitu ke dalam desa dan ke luar desa. Lokasi luar desa dibagi ke dalam dua jenis, yaitu (i) desa lain, baik di kecamatan yang sama atau berbeda, dan (ii) kota, dalam hal ini mengacu pada ibu kota kabupaten.



Gambar 7. Ragam belanja barang dan lokasi tujuan aliran dana

Aliran belanja desa diidentifikasi melalui belanja pengadaan barang, yang mencakup pembelian alat, bahan, dan logistik, dan belanja upah/honorarium tenaga kerja (Gambar 7 dan 8). Pada kegiatan pembangunan, belanja pengadaan barang di lokasi studi terdiri atas empat jenis, yaitu:

a) Pembelanjaan langsung per kegiatan

Belanja pengadaan barang dengan cara ini adalah yang paling umum ditemukan di sebagian besar lokasi studi. Pembelanjaan dilakukan saat dana untuk tiap kegiatan siap dicairkan dengan pilihan toko yang beragam (tidak di satu tempat). Pemdes atau yang mewakili dapat membeli barang dari penjual yang berbeda, baik di dalam maupun di luar desa. Cara ini ditemukan di desa-desa di Banyumas, Batanghari, Merangin, dan di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri.

b) Lelang

Belanja barang dengan cara ini hanya ditemukan di desa-desa di Kabupaten Ngada. Cara ini terinspirasi oleh praktik pengadaan barang pada masa PNPM, yaitu dengan mengundang sejumlah toko berbadan hukum untuk menyampaikan penawaran harga. Toko-toko yang tertarik mengikuti lelang akan menyampaikan daftar harga material melalui amplop tertutup kepada pemdes. Mereka yang terpilih biasanya merupakan toko yang memiliki penawaran harga paling murah. Namun, di kedua lokasi studi di Ngada, toko yang mengikuti lelang berasal dari luar desa karena tidak adanya toko bahan bangunan yang berlokasi di dalam desa. Pada beberapa kasus di luar desa studi, sistem lelang akan membatasi keikutsertaan toko yang tidak memiliki izin usaha, seperti toko-toko berskala kecil atau makelar.

c) Deposit satu pintu

Belanja barang dengan cara ini hanya ditemukan di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri. Pemdes mendepositkan sejumlah dana per termin pencairan ke hanya satu penjual yang menyanggupi permintaan barang untuk beberapa kegiatan, terutama pembangunan. Pada kasus Desa Beral, toko terdekat berlokasi di luar desa meski dalam satu kecamatan. Pihak pemdes bahkan menerapkan aturan bagi *leveransir*⁸ di dalam desa yang ingin terlibat sebagai subkontraktor di toko tersebut. Dengan cara ini, pemdes menganggap bahwa pihaknya tidak

⁸Istilah lokal untuk menyebut makelar.

perlu repot menjamin pasokan barang karena tanggung jawab sudah dilimpahkan kepada toko tersebut. Bila toko hendak melibatkan *leveransir*, pemdes pun tidak akan dibebani biaya tambahan karena hal ini telah disepakati menjadi tanggung jawab toko.

d) Pihak ketiga

Belanja barang semacam ini dilakukan dengan menyerahkan sejumlah dana kegiatan kepada pihak ketiga, dalam hal ini kontraktor berbadan hukum, untuk menyelenggarakan keseluruhan pelaksanaan kegiatan termasuk pembelian material. Cara ini hanya ditemukan di desa-desa di Banyumas dan umumnya pada kegiatan yang anggarannya berasal dari BKK desa. Regulasi yang mengatur BKK desa memberikan keleluasaan kepada pemberi, dalam hal ini anggota DPRD, untuk menentukan cara pengerjaan, termasuk pengadaan barang dan jasanya. Di satu sisi, pemdes tidak perlu direpotkan dengan urusan pengadaan. Di sisi lain, pemdes tidak memiliki keleluasaan untuk mengatur spesifikasi barangnya. Di dua lokasi studi di Banyumas, belanja barang dan jasa mengalir ke luar desa karena tidak ada kontraktor yang berasal dari dalam desa.

Sementara itu, ragam belanja upah/honorarium tenaga kerja meliputi:

a) Kegiatan dikerjakan sendiri oleh warga

Cara ini dilakukan dengan melibatkan seluruh warga setempat, baik laki-laki maupun perempuan dewasa, sebagai tenaga kerja yang diupah. Ini berarti bahwa belanja upah akan mengalir ke dalam desa. Hal ini terjadi di Ngada dan di sebagian besar kegiatan di Wonogiri dan Banyumas. Meski secara administratif upah dengan satuan HOK dirancang untuk beberapa tukang/pekerja saja, pembagian upah dilakukan secara merata ke semua warga yang terlibat. Bahkan di Lekosoro, Kabupaten Ngada, pekerja adalah semua warga dusun meski kegiatan berada di RT yang berbeda.

b) Borongan

Cara ini dilakukan dengan merekrut tenaga kerja dengan jumlah tertentu, biasanya berdasarkan rancangan pembiayaan HOK yang terdiri atas mandor, tukang, dan pekerja. Borongan dapat dilakukan dengan dua acara, yaitu (i) tetap melibatkan warga setempat sehingga dana mengalir ke dalam desa, sebagaimana terjadi di Kabupaten Batanghari dan di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, serta pada beberapa kegiatan di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas; atau (ii) merekrut tenaga kerja dari luar desa, sebagaimana terjadi di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, dengan alasan biaya lebih murah karena warga setempat sibuk mendulang emas. Terkait dengan hal ini, seorang pekerja mengungkapkan,

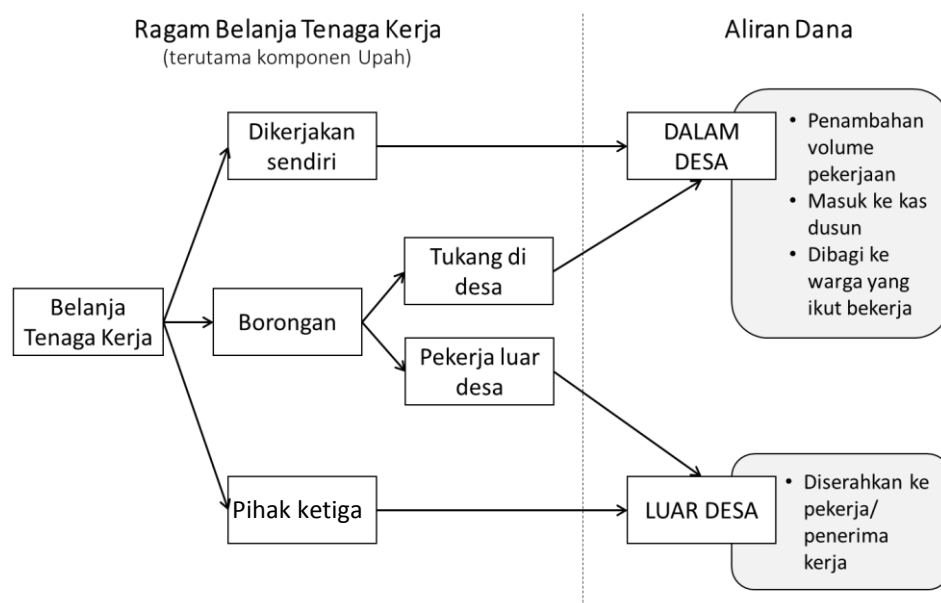
[Dari] Semua pembangunan, hanya [pembangunan] rabat beton saja yang dilakukan [red: melibatkan] warga [lokal]. [Selain itu,] semuanya dari luar. Sebenarnya bukan karena keahlian, ini juga karena kami yang meminta. Katanya sih kalau yang dari luar ongkos kerjanya lebih murah, terutama orang-orang Jawa transmigrasi itu. Keahlian sih sama saja, mungkin karena itu alasannya ... Saya tidak tahu bedanya berapa, katanya saja. Kalau untuk pembangunan ini bukan dihitung hari kerja, tapi 18% dari kegiatan jadi upah pekerja. (Wawancara mendalam, pekerja, Sungai Seberang, Merangin)

c) Pihak ketiga

Sebagaimana terjadi pada belanja pengadaan barang, pengadaan tenaga kerja melalui cara ini dilakukan oleh kontraktor berbadan hukum dan hanya ditemukan di desa-desa di Banyumas yang anggarannya berasal dari BKK desa.

Dari ketiga ragam belanja upah/tenaga kerja di atas, dapat dilihat bahwa desa-desa di Jawa Tengah memiliki lebih banyak pilihan. Dusun biasanya menyepakati apakah suatu kegiatan akan dikerjakan sendiri atau melalui borongan. Namun, dusun biasanya akan tetap memprioritaskan pelibatan

warga setempat. Selain itu, pengerjaan pembangunan juga dapat diserahkan kepada pihak ketiga, sebagaimana terjadi di Banyumas, terutama pada kegiatan yang didanai oleh BKK desa.



Gambar 8. Ragam belanja upah/honorarium tenaga kerja dan lokasi tujuan aliran dana

Belanja pada bidang pemberdayaan, baik belanja barang maupun upah/honorarium, umumnya dilakukan per kegiatan berdasarkan kebutuhannya. Unit-unit belanja bergantung pada bentuk kegiatan pemberdayaan yang memiliki variasi sangat luas sebagaimana telah dibahas pada bagian sebelumnya. Dengan demikian, aliran dana dapat menuju ke dalam dan ke luar desa, tergantung pada ketersediaan unit belanja.

Tabel 5. Distribusi Belanja Desa Berdasarkan Pilihan Lokasi pada Kegiatan Terpilih

Kab	Desa	Aliran Belanja (%), Kegiatan Ke-																	
		1			2			3			4			5			6		
		D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K
NGA	NDO	22	78	-	24	76	-	18	82	-	-	100	-	-	-	100	-	100	-
	LKS	18	82	-	12	88	-	21	79	-	24	76	-	100	-	-	90	10	-
WON	KLK	-	100	-	18*	82*	-	16	84	-	13	83	-	18	82	-	20	80	-
	BRL	-	100	-	10	90	-	14	86	-	35	65	-	80	20	-	-	100	-
BNY	DLG	100	-	-	90	10	-	26	-	74	100	-	-	18	82	-	75	-	25
	KYM	-	-	100	23	77	-	81	19	-	100	-	-	86	14	-	88	9	3
BHR	TBJ	57	43	-	21	79	-	63	37	-	23	6	71	67	11	22	57	29	14
	KSB	48	52	-	60	40	-	57	43	-	75	25	-	36	19	45	57	26	17
MER	JRJ	53	47	-	21	79	-	39	54	7	33	67	-	33	67	-	43	7	50
	SSB	3	-	97	3	-	97	3	-	97	3	-	97	3	-	97	21	-	79

Keterangan: D: Desa, L: Desa Lain, K: Kota.⁹

0 10 30 60 90 100% dalam desa

⁹Bila dilihat secara mendalam, terdapat pola unik di Desa Sungai Seberang. Hampir semua kegiatan memiliki distribusi 3% ke dalam desa dan 97% ke kota (Kotak 2).

Selanjutnya, hasil analisis terhadap 60 kegiatan terpilih menunjukkan bahwa sebagian besar belanja desa mengalir ke luar desa (Tabel 5). Simulasi menggunakan ragam garis patokan (*benchmark line*) menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda, yaitu:

- a) Kegiatan dengan aliran belanja >40% ke luar desa berjumlah 45 kegiatan
- b) Kegiatan dengan aliran belanja >50% ke luar desa berjumlah 40 kegiatan
- c) Kegiatan dengan aliran belanja >60% ke luar desa berjumlah 38 kegiatan

Bila dikaitkan dengan komponen belanjanya, dana yang mengalir ke luar desa umumnya digunakan untuk belanja barang yang meliputi alat/modal, bahan, dan logistik. Sementara itu, komponen belanja dengan aliran dana menuju ke dalam desa adalah belanja upah/honorarium tenaga kerja.

Kotak 2
Pola 3% dalam Belanja Pembangunan Sungai Seberang

Pemdes Sungai Seberang memiliki persentase honorarium untuk TPK sebesar 3% untuk pekerja dari total anggaran proyek (Tabel 5, baris terakhir). Penetapan honorarium pekerja ini dilakukan untuk menghindari konflik antarpekerja, sebagaimana diungkapkan oleh kades Desa Sungai Seberang, “Karena... tukang *tuh* mau disamakan semua... Supaya kita *tuh* jangan ada tumpang tindih, ada nanti ‘*ooh, kok jalan segitu, segitu upahnya*’. Kita kan [berharap] jangan sampai ada kericuhan terjadi ...” (Wawancara mendalam kades Desa Sungai Seberang, Merangin, 17 Maret 2017).

Meski kades mengemukakan bahwa besaran persentase upah pekerja ditetapkan melalui diskusi dengan perangkat desa, TPK menyebutkan bahwa hitungan tersebut berasal dari konsultan. Sementara itu, karena hampir semua kegiatan pembangunan di Sungai Seberang dikerjakan secara borongan oleh tenaga kerja dari luar desa, dana yang mengalir ke dalam desa hanya sebesar 3%, yaitu berupa honorarium TPK.

Pola-pola distribusi belanja antara bidang pembangunan dan pemberdayaan juga berbeda. Pada bidang pembangunan, pola menarik ditemukan dari hasil analisis yang mengaitkan cara desa membelanjakan anggarannya dengan karakteristik wilayahnya, terutama untuk pembelian barang (material bangunan) sebagai komponen terbesar pembiayaan. Berdasarkan analisis tersebut, terdapat tiga tipologi aliran belanja desa yang dapat dilihat pada Tabel 6.

Tabel 6. Tipologi Aliran Belanja Pembangunan Desa

Tipologi	Desa (Kabupaten)	Penjelasan Utama	
		Belanja Barang (Aliran Dana 70%–80%)	Belanja Upah/Honorarium (Aliran Dana 20%–30%)
1 <30% dalam desa	Kabupaten Ngada, Kabupaten Wonogiri, dan Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin	Tidak ada/terbatasnya penjual alat dan bahan bangunan di dalam desa. Cara belanja: (i) lelang (Ngada), (ii) belanja di toko luar desa (Kabupaten Wonogiri dan Desa Sungai Seberang), dan (iii) menggunakan makelar di dalam desa, tetapi cakupannya sangat terbatas	Menggunakan tenaga kerja dari dalam desa, kecuali Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, yang merekrut tenaga kerja borongan dari luar desa
2 30-60% dalam desa	Kabupaten Batanghari dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin	Adanya pemanfaatan sumber daya lokal untuk bahan bangunan. Cara belanja: memanfaatkan penjual, dalam hal ini makelar, yang berlokasi di dalam desa pada sebagian besar kegiatan pembangunan	Menggunakan tenaga kerja dari dalam desa meski dilakukan secara borongan
3 >60% dalam desa	Banyumas	Memiliki penjual alat dan bahan bangunan di dalam desa/karakter desa semiurban. Cara belanja: sebagian besar belanja dilakukan di toko dalam desa	Mengutamakan pelibatan tenaga kerja dari dalam desa bahkan untuk kegiatan yang didanai oleh BKK desa dengan menggunakan pihak ketiga

Tabel 6 menunjukkan bahwa desa-desa yang menghadapi keterbatasan dalam mengakses material dari dalam desa dapat dikelompokkan ke dalam tipologi pertama dengan kecenderungan pola belanja lebih dari 70% ke luar desa. Desa-desa semacam ini umumnya berlokasi jauh dari wilayah perkotaan, seperti Desa Lekosoro di Ngada, Sungai Seberang di Merangin, dan Beral di Wonogiri. Sementara itu, desa-desa yang masuk ke dalam tipologi kedua adalah desa-desa yang lokasinya jauh dari kota tetapi memiliki sumber daya alam yang bisa digunakan untuk memasok sebagian kebutuhan material. Ini terjadi di desa-desa di Jambi. Di desa-desa ini, pemanfaatan sumber daya sungai untuk memasok kerikil mampu memperkecil distribusi dana ke luar desa hingga 60%.

Dari segi manfaat, situasi ini menjadi berkah tersendiri bagi pemasok material bangunan, baik dari dalam maupun dari luar desa. Pembahasan mengenai manfaat langsung yang diterima oleh pemasok material dari dalam desa akan diuraikan lebih lanjut pada Bab IV sebagai bagian dari manfaat yang diterima oleh warga desa. Sementara itu, bagi pemilik toko bangunan yang berlokasi di luar desa, perubahan signifikan dapat ditandai dari kenaikan omzet usahanya. Beberapa di antara pemilik toko bangunan bahkan menyadari keberadaan DD sebagai faktor utama terhadap naiknya omzet.

Berdasarkan hasil wawancara dengan pemilik toko, kenaikan omzet di Ngada mencapai 20%–30%, sedangkan di Banyumas kenaikannya dapat mencapai 100% (Kotak 3). Adapun material semen dan pasir adalah unit belanja yang mengalami kenaikan permintaan paling besar di semua lokasi. Selain kedua material tersebut, permintaan akan material batu kerakal di Jawa Tengah, kerikil di Jambi, dan besi di NTT juga naik.

Terlepas dari fakta bahwa pemasok material adalah pihak yang menerima manfaat langsung dari kegiatan-kegiatan pembangunan di desa, terdapat permasalahan terkait pembayaran. Para pemasok material di kedua desa di Ngada, yaitu badan-badan usaha dari luar desa yang terpilih

melalui proses lelang, mengeluhkan kepastian termin pembayaran. Seorang pemilik toko bangunan mengungkapkan,

Cara pembayarannya 3 kali, yaitu *pendropingan* (baca: pengangkutan material) di atas dari 40%, baru pencairan dan dibayar 40% pertama. *Pendropingan* 100% baru dibayar untuk 40% kedua. Untuk 20% yang terakhir ini merupakan pembayaran paling lama karena pemdes harus menyelesaikan dokumen akhirnya. Cara pembayaran ini sudah berlaku sejak zaman PNPM sampai dengan sekarang dengan adanya UU Desa ini tidak berubah. Pencairannya juga harus didepan masyarakat, pakai difoto. Sudah sejak PNPM seperti itu, tidak ada bedanya. Hanya ketika pelelangan pernah disampaikan bahwa kalau *didroping* 100%, bisa pencairan langsung 100%, tetapi kenyataannya tidak. (Wawancara mendalam, pemilik toko bangunan, Lekosoro, Ngada, 13 Maret 2017)

Sementara itu, di Wonogiri, muncul kebingungan terkait prosedur dan pihak yang harus membayar pajak. Hal ini tecermin dari perhitungan pajak yang tidak memiliki pola tertentu (acak) pada beberapa surat pertanggungjawaban (SPJ) di Desa Kalikromo.

Pada kegiatan pemberdayaan, karena tidak ditemukan pola yang relevan berdasarkan karakteristik wilayah, analisis dilakukan menurut jenis kegiatannya. Tabel 7 menunjukkan bahwa belanja dengan aliran dana lebih besar ke dalam desa dapat dijumpai pada kegiatan bantuan operasional. Hal ini karena kegiatan bantuan operasional umumnya berupa pemberian insentif/dana operasional kepada pelaksananya, yaitu lembaga kemasyarakatan di desa. Misalnya, pada kegiatan pos pelayanan terpadu (posyandu) di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri, 80% bantuan operasional dibelanjakan untuk memenuhi kebutuhan operasional kader PKK, seperti biaya transportasi.

Tabel 7. Distribusi Belanja Pemberdayaan Desa Berdasarkan Jenis Kegiatannya

Bantuan Operasional						Pengadaan						Peningkatan Kapasitas											
1			2			1			2			3			1			2			3		
D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K	D	L	K
NDO	100	-	-			-	100	-	4	96	-												
LKS	100	-	-												90	10	-						
KLK						20	80	-															
BRL	80	20	-			-	100	-															
DLG	75	-	25												18	82	-						
KYM	86	14	-	88	9	3																	
TBJ															23	6	71	44	42	14	57	29	14
KSB															36	19	45	54	30	16			
JRJ															43	7	50						
SSB																							

Keterangan: D: Desa, L: Desa Lain, K: Kota.

</

Keterangan: D: Desa, L: Desa Lain, K: Kota.



Sementara itu, sebagian besar belanja pada kegiatan peningkatan kapasitas dan pengadaan barang cenderung mengalir ke luar desa. Untuk pengadaan barang, dana mengalir ke luar desa karena unit belanja tidak tersedia di dalam desa. Sementara itu, untuk kegiatan peningkatan kapasitas, desa cenderung memilih membelanjakan dana di luar desa meskipun unit belanja tersedia di dalam desa. Sebagai contoh, pada kegiatan pelatihan pembuatan pupuk cair di Desa Lekosoro, Kabupaten

Ngada, yang bernilai 8 juta, 62% belanja honorariumnya mengalir ke dalam desa yang meliputi insentif pemateri dan uang saku peserta.

Terakhir, berdasarkan hasil wawancara dengan pemdes, TPK baik pada bidang pembangunan maupun pemberdayaan lebih memilih pemasok barang terdekat. Namun, hanya desa-desa yang dekat dengan ibu kota (semiurban), seperti desa-desa di Banyumas, cenderung memiliki lebih banyak pilihan dalam membelanjakan anggaran. Selain jarak lokasi belanja, desa semiurban memiliki pertimbangan lain dalam membelanjakan anggaran, yaitu kualitas barang, harga barang, dan kontinuitas pasokan, dengan mengacu pada SSH.

Sementara itu, di desa-desa yang lokasinya jauh dari simpul kegiatan (perkotaan), seperti desa-desa di luar Jawa, terdapat banyak tantangan dalam penyediaan dan pemanfaatan sumber daya lokal. Hal ini berimplikasi pada makin kecilnya peluang perputaran uang yang terjadi di dalam desa. Namun, keluhan mengenai biaya angkut dan transportasi dari/menju tempat belanja di luar desa tidak muncul sebagai sebuah masalah pada lokasi-lokasi studi.

3.3 Faktor-faktor yang Memengaruhi Aliran Belanja Desa

Pembahasan mengenai tujuan aliran belanja desa tidak terlepas dari upaya pemdes dalam memenuhi kebutuhan dan ketersediaan barang dan tenaga kerja. Upaya pemdes ini dapat dilihat dari dua hal, yaitu (i) cara pemdes menetapkan alokasi kebutuhan barang dan jasa dan (ii) pertimbangan pemdes terkait lokasi belanja.

Pertama, pembahasan mengenai alokasi kebutuhan barang dan jasa telah tertuang dalam RAB. Dalam menyusun RAB, baik pada bidang pembangunan maupun pemberdayaan, pemdes menjadikan SSH sebagai acuan nilai tertinggi. Nilai harga yang akan ditetapkan dalam RAB didasari oleh hasil survei harga di toko-toko bahan bangunan. Dasar penyusunan RAB oleh pemdes pada umumnya adalah harga terendah. Namun, di Kabupaten Batanghari, dasar penetapan RAB adalah harga tertinggi sepanjang tidak melampaui standar yang ditetapkan kabupaten. Menurut pemdes, hal ini dilakukan untuk mengantisipasi kemungkinan kenaikan harga saat pelaksanaan kegiatan. Hal ini pernah terjadi pada 2015 saat harga semen melonjak setelah kurs dolar meningkat. Bila harga aktual lebih murah, pemdes menjadikan kelebihan anggaran sebagai sisa lebih perhitungan anggaran (SILPA).

Selanjutnya, penetapan lokasi belanja oleh pemdes dipengaruhi oleh faktor-faktor berikut ini.

a) Kebutuhan akan barang dan jasa

Kebutuhan akan barang dan jasa dalam kegiatan pembangunan/pemberdayaan memengaruhi lokasi belanja. Pada beberapa jenis kegiatan, alat, bahan, dan tenaga kerja yang dibutuhkan bersifat sangat spesifik dan hanya tersedia di lokasi-lokasi tertentu.¹⁰ Sebagai contoh, 74% anggaran untuk pengerjaan pengaspalan jalan senilai Rp40 juta di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, mengalir ke kota karena toko bahan bangunan yang berlokasi di dalam desa tidak menjual material yang dibutuhkan.

b) Ketersediaan pemasok barang dan jasa

Lokasi belanja desa juga ditentukan oleh ketersediaan pemasok barang dan jasa di desa, serta kontinuitas pasokan barang. Sebagaimana telah disinggung pada bagian sebelumnya, desa lebih memilih lokasi terdekat dalam membelanjakan anggaran. Namun, desa-desa,

¹⁰Beberapa masih bisa ditemukan di dalam desa.

terutama di luar Jawa, menghadapi kesulitan terkait ketersediaan pemasok barang di dalam desa. Oleh karena itu, mereka akan mencari barang yang dibutuhkan di luar desa dengan tetap mengedepankan pertimbangan jarak terdekat. Pada kasus Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, kontinuitas pasokan juga menjadi pertimbangan karena sebagian besar bahan baku untuk pembangunan di desa ini dibeli langsung dari kota. Akses logistik menuju desa ini juga sulit karena buruknya kondisi geografis. Pada kasus lain, seperti kasus di Wonogiri, anggaran dibelanjakan di desa tetangga karena pemasok di dalam desa berskala kecil, yaitu *leveransir*, yang hanya mampu menyediakan material dalam jumlah dan jenis terbatas.

c) Persyaratan administratif toko

Adanya persyaratan administratif, seperti nota yang dibubuhi stempel toko, membuat desa sering kali harus mencari pemasok ke luar desa. Situasi ini bahkan tidak hanya berlaku untuk pembelian material bangunan, tetapi juga untuk belanja logistik yang sebenarnya bisa dipenuhi di dalam desa. Pertimbangan mengenai persyaratan administratif toko dipengaruhi oleh regulasi supradesa. Nota pembelian terkesan remeh, tetapi menjadi krusial karena merupakan bukti belanja yang harus dilampirkan oleh pemdes ke dalam laporan. Pemdes biasanya urung berbelanja di toko yang tidak menyediakan nota pembelian karena berisiko menjadi ‘temuan’ dalam pemeriksaan laporan oleh supradesa. Bahkan, di Kabupaten Ngada, karena pengadaan bahan bangunan dilakukan dengan sistem lelang, pemilik toko peserta lelang harus menyerahkan dokumen-dokumen perizinan usaha, mulai dari surat izin usaha perdagangan (SIUP) dan surat izin tempat usaha (SITU) sampai bukti terakhir pembayaran pajak.

d) Preferensi pemdes

Pada tingkat tertentu, penentuan lokasi belanja dalam rangka pemenuhan kebutuhan barang/jasa juga berkaitan dengan persepsi pelanggan, ketersediaan bonus/hadiah, dan tawaran harga. Hal ini terutama terjadi di desa-desa dengan karakteristik wilayah semiurban, seperti desa-desa di Banyumas, yang memiliki lebih banyak pilihan pemasok. Bonus dari kegiatan belanja barang di toko material dapat berupa uang, alat/perkakas, atau bahan bangunan. Pada beberapa kasus, bonus/hadiah dalam bentuk uang dibagikan di antara perangkat desa.

e) Sumber dana (pada kasus khusus)

Kasus khusus di Banyumas menunjukkan bahwa aliran dana pada beberapa kegiatan di desa tidak terlepas dari sumber dananya, yaitu BKK desa. Kegiatan-kegiatan tersebut biasanya dikerjakan oleh pihak ketiga yang menjadi “rekanan” (baca: mitra atau kenalan) anggota dewan yang memberi bantuan. Karena mereka umumnya merupakan kontraktor besar, aliran dana otomatis menuju ke kota.

Terakhir, meski bab ini menunjukkan bahwa sebagian besar dana yang dikelola oleh desa mengalir ke luar, hal tersebut tidak berarti bahwa perputaran uang otomatis terjadi di kota sebagaimana dikhawatirkan pemerintah (Tribunnews, 2015). Ekspektasi bahwa dana yang kini dikelola pemdes dapat mendongkrak ekonomi lokal masih bisa terpenuhi. Hal ini karena sebagian besar dana mengalir ke desa tetangga yang masih merupakan wilayah perdesaan sebagai akibat dari pertimbangan untuk belanja di lokasi terdekat. Pada bab berikutnya, akan dijabarkan manfaat langsung dari perputaran uang di desa (melalui beberapa kasus yang ditemui di lokasi studi), serta manfaat tidak langsung dari belanja desa di semua lokasi studi.

IV. MANFAAT BELANJA DESA

Pada bab ini akan diidentifikasi bentuk-bentuk perubahan yang terjadi akibat adanya belanja desa, baik untuk kegiatan pembangunan maupun pemberdayaan. Bentuk-bentuk perubahan positif dipahami sebagai manfaat, baik manfaat langsung maupun tidak langsung.

Pada umumnya, pengalaman terkait belanja pemerintah di berbagai negara memang didominasi oleh pembangunan infrastruktur. Dalam perspektif pembangunan sektoral, infrastruktur merupakan salah satu input dalam proses produksi. Input mendorong peningkatan produktivitas dan menjadi magnet bagi pihak perusahaan dan pekerja. Sementara itu, dalam perspektif pembangunan sosial, infrastruktur di bidang pendidikan dan kesehatan, misalnya, sangat penting bagi pembangunan sumber daya manusia (SDM). Adanya infrastruktur tersebut dalam jangka panjang akan meningkatkan produktivitas dan pendapatan warga. Dalam masa pembangunan infrastruktur, ada dampak pengganda yang sifatnya sementara, misalnya pada upah dan pembelian material (Guild, 2000: 276–280) (Tabel 8).

Tabel 8. Perkiraan Berbagai Dampak Positif Infrastruktur

Dampak terhadap Pembangunan Sektoral	Dampak terhadap Pembangunan Sosial
Produktivitas: - Hasil meningkat seiring dengan meningkatnya input - Produktivitas meningkat - Perbaikan teknologi mengubah struktur biaya	Pendapatan: - Pendapatan meningkat karena peningkatan produktivitas - Dampak langsung dan dampak pengganda terhadap upah selama masa konstruksi
Komplemen/substitusi: - Biaya produksi dan biaya transaksi berkurang - Produktivitas faktor-faktor lain meningkat	Akses: - Akses ke pasar lebih mudah - Akses terhadap pendidikan, kesehatan, dan pelayanan sosial lebih baik
Lokasi: - Fasilitas yang ada akan menarik perusahaan dan pekerja - Investasi swasta meningkat	Konsumsi: - Waktu luang meningkat - Kesempatan untuk berinteraksi secara sosial meningkat - dampak terhadap lingkungan

Sumber: Guild (2000: 276–280).

Di Indonesia terdapat studi, baik kuantitatif maupun kualitatif, mengenai manfaat infrastruktur, khususnya terkait dengan pelaksanaan program PNPM-MP. Studi kuantitatif dilakukan oleh tim independen Bank Dunia sebanyak dua kali, yaitu pada 2004/2005 dan pada 2012. Pada 2004/2005, studi dilakukan terhadap 113 proyek yang dibangun oleh PNPM sejak 1998 yang saat itu masih disebut Program Pengembangan Kecamatan (PPK) (Ismalina dan Sutomo, 2012). Pada 2012, studi dilakukan dengan skala yang lebih kecil, yaitu pada 48 proyek di 4 provinsi yang mencakup proyek air bersih, jalan/jembatan, dan irigasi (Ismalina dan Sutomo, 2012).

Kedua studi tersebut menyimpulkan bahwa terdapat hasil yang memuaskan dari pembangunan proyek infrastruktur PNPM-MP. Pertama, nilai manfaat ekonomi langsung maupun tidak langsung dari proyek cukup bagus. Manfaat ekonomi langsung diukur dengan menghitung nilai *economic internal rate of return* (EIRR) dan manfaat ekonomi tak langsung diukur dengan pendekatan *general income multiplier analysis* (GIM). Kedua, terjadi penghematan biaya konstruksi pada proyek-proyek PNPM. Penghematan ini dihitung dengan membandingkan anggaran PNPM dan anggaran

pemerintah. Ketiga, mutu mayoritas proyek tergolong cukup baik hingga sangat baik. Keempat, khusus studi 2004/2005, manfaat sebagian besar proyek dirasakan atau sangat dirasakan dalam kehidupan sehari-hari warga (Tabel 9).

Tabel 9. Manfaat Ekonomi Langsung dan Tak Langsung Proyek PNPM

	Studi PNPM 2004/2005	Studi PNPM 2012
Manfaat ekonomi langsung (EIRR) ¹¹	Rata-rata 52,75%	Jalan/jembatan: 30,8%–241,8% Irigasi: 33,9%–333,8% Air bersih: 34,3%–140,8%
Manfaat ekonomi tidak langsung (GIM)	Rp 2.069.413.297	Rp2.267.734.367
Total nilai proyek	Rp14.578.869.282	Rp7.901.690.141
Penghematan anggaran	Rp7.006.723.052	Swadaya tidak dianggap sebagai biaya: rata-rata 36% (Rp2.176.216.417) Swadaya dianggap sebagai biaya: rata-rata 25% (Rp1.608.865.637)
Kualitas proyek	106 dari 113 proyek (94%) tergolong cukup baik atau baik	47 dari 48 proyek (99%) tergolong sangat baik atau baik
Kualitas hidup masyarakat	108 dari 113 proyek (95%) memberi manfaat yang sehari-hari sangat dirasakan atau dirasakan oleh warga	Tidak dilakukan

Sumber: Ismalina dan Sutomo, 2012.

Studi kedua merupakan studi kualitatif yang dilakukan The SMERU Research Institute pada 2010 tentang Dampak PNPM Perdesaan di Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Nusa Tenggara Timur (18 desa di 9 kabupaten). Studi tersebut membandingkan hasil Studi *Baseline* UU Desa pada 2007 (saat dimulainya Program PNPM Perdesaan) dengan kondisi pada 2010.¹² Temuan studi menunjukkan bahwa peran perifer PNPM dalam meningkatkan kesejahteraan warga desa umumnya dan sebagian warga miskin khususnya terjadi pada saat proses pembangunan fisik infrastruktur berlangsung, yaitu mendapatkan upah dari pekerjaan temporer yang dilaksanakan oleh PNPM (Syukri *et al.*, 2013).

Syukri *et al.* (2013) juga menyatakan bahwa sepanjang masa pengamatan studi terlihat adanya kecenderungan makin mudahnya akses warga terhadap pasar-pasar yang ada. Dampaknya, masyarakat bisa mendapatkan keuntungan karena bisa menghemat biaya transportasi dan mendapatkan harga penjualan hasil tani yang lebih tinggi, serta harga barang kebutuhan yang lebih

¹¹Standar nilai EIRR $\geq 12\%$ biasanya dipakai sebagai acuan kelayakan ekonomi. Evaluasi PNPM 2004/2005 menunjukkan EIRR yang tinggi karena sebagian besar proyek yang diteliti merupakan kegiatan ekonomi yang sama sekali baru akibat dibangunnya prasarana desa oleh PPK. Misalnya, ruas jalan yang membuka isolasi desa membuat pengangkutan barang lebih cepat dan murah. Dari 113 proyek, studi ini mengeluarkan 8 proyek yang EIRR-nya di atas 100% karena khawatir terhadap penyimpangan yang terlalu besar (Torrens, 2005: 16–18). Ismalina dan Sutomo (2012: 54–55) mengakui bahwa secara metodologi, kedua studi menggunakan instrumen yang biasa digunakan untuk proyek jangka panjang. Jika digunakan untuk proyek jangka pendek, instrumen ini akan menghasilkan nilai pengembaliannya yang sangat tinggi. Selain itu, prediksi yang lebih tinggi mungkin terjadi pada monetisasi manfaat penghematan waktu ataupun manfaat ekonomi penambahan frekuensi tanam. Manfaat nonmoneter tersebut juga tidak bisa didepresiasi. Di Jawa Tengah, terjadi peningkatan harga tanah secara nyata setelah proyek dibangun. Sebagai akibatnya, EIRR menjadi sangat tinggi.

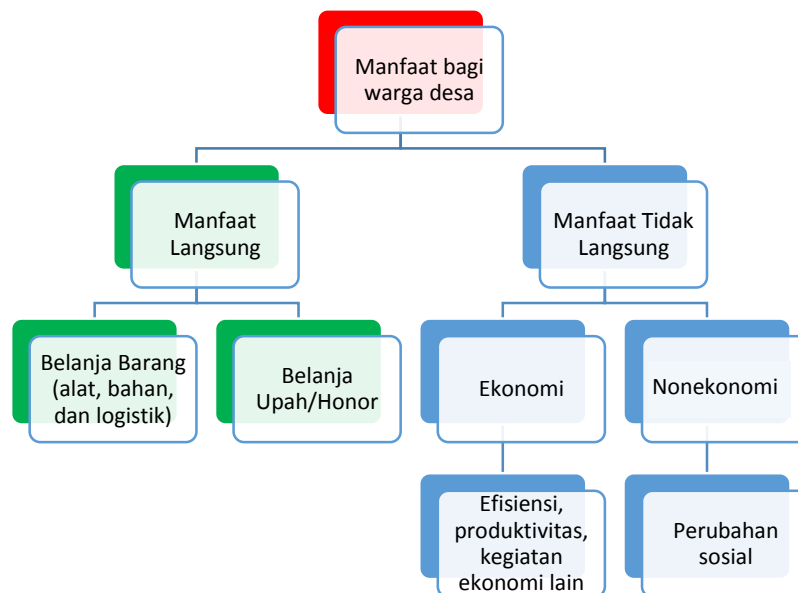
¹²Lokasi studi dibagi menjadi tiga kategori, yaitu (i) desa/nagari yang telah berpartisipasi dalam Program Pengembangan Kecamatan Tahap II (PPK-II) sejak 2002 dan juga menerima PNPM pada 2007; (ii) desa/nagari yang tidak berpartisipasi dalam PPK-II, tetapi menerima PNPM pada 2007; dan (iii) desa/nagari yang tidak ikut PPK-II dan PNPM pada 2007, tetapi menerima PNPM pada 2009.

murah. Setidaknya ada empat faktor yang mendukung kondisi tersebut. Pertama, banyaknya program pembangunan infrastruktur jalan/jembatan, di antaranya melalui proyek PNPM, membuat warga tidak harus menghadapi jalan becek, berbatu-batu, dan berlubang-lubang untuk bisa mencapai pasar. Kedua, makin mudah bagi masyarakat untuk memiliki alat transportasi, seperti sepeda motor (melalui kemudahan kredit kepemilikan sepeda motor), yang berimbas pada makin cepat dan lancarnya akses ke pasar. Ketiga, makin banyak dan seringnya pedagang keliling yang menggunakan sepeda motor ataupun mobil datang ke desa-desa untuk menjajakan berbagai barang kebutuhan warga. Keempat, jumlah dan frekuensi kegiatan pasar serta kualitasnya meningkat.

Namun, terdapat beberapa perbedaan antara studi ini dan studi-studi terdahulu. Pertama, terkait dengan nilai dan umur kegiatan, nilai kegiatan dalam studi ini jauh lebih kecil dibandingkan dengan nilai kegiatan pada studi terdahulu. Secara keseluruhan, nilai 60 kegiatan yang diteliti dalam studi ini hanya mencapai Rp4.212.075.760 atau rata-rata Rp70.201.263 per kegiatan. Selain itu, umur proyek dalam studi ini berkisar satu hingga dua tahun, bahkan ada kegiatan yang baru selesai ketika studi dilakukan. Ini berbeda dengan dua studi sebelumnya yang meneliti manfaat sebuah proyek minimal tiga tahun setelah proyek tersebut selesai. Dampak tidak langsung dari struktur proyek seperti ini tidak relevan untuk dinilai.

Hal yang cukup mendasar dan menjadi kelebihan studi ini adalah fokusnya yang lebih menekankan pada proses, mulai dari perencanaan dan pelaksanaan hingga pemanfaatan. Penekanan pada proses ini dianggap tepat karena karakteristik studi yang bersifat pemantauan. Oleh karena itu, jenis manfaat yang diidentifikasi tidak terbatas pada manfaat ekonomi, tetapi juga nonekonomi. Inilah yang membedakan antara definisi manfaat dalam studi ini dan definisi manfaat dalam studi terdahulu.

Berbasis pada studi pustaka di atas, manfaat belanja desa dalam studi ini diuraikan melalui kerangka sebagai berikut.



Gambar 9. Klasifikasi jenis manfaat

Klasifikasi jenis manfaat terbagi menjadi dua bagian besar, yaitu manfaat langsung dan manfaat tidak langsung (Gambar 9). Manfaat langsung pada dasarnya adalah manfaat moneter yang berasal dari aktivitas belanja desa. Penelusuran manfaat langsung dibatasi pada tingkat pertama, yaitu

tangan pertama penerima dana atas belanja barang dan jasa. Terdapat kemungkinan bahwa belanja desa memiliki peran sebagai penggerak ekonomi melalui dampak pengganda yang disadari saat perancangan penelitian ini. Namun, dalam konteks masa awal penerapan kebijakan, hal tersebut belum cukup untuk dapat ditelusuri.

Manfaat tidak langsung dalam studi ini merupakan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat setelah kegiatan belanja desa, baik kegiatan pembangunan maupun kegiatan pemberdayaan, selesai dilaksanakan. Manfaat ini terdiri atas manfaat ekonomi dan manfaat nonekonomi. Manfaat ekonomi dipahami sebagai manfaat yang timbul dan berpengaruh pada aktivitas ekonomi masyarakat sehari-hari yang selanjutnya berindikasi memengaruhi pendapatan masyarakat. Hal ini diidentifikasi melalui perubahan pada aspek efisiensi, produktivitas, nilai tambah, dan perangsang tumbuhnya kegiatan ekonomi lainnya. Manfaat nonekonomi diartikan sebagai perubahan sosial yang terjadi setelah adanya kegiatan pembangunan dan pemberdayaan. Adapun perubahan yang dimaksud terbagi menjadi enam kategori, yaitu:

- a) perubahan dalam hal interaksi warga,
- b) perubahan dalam hal keamanan lingkungan/desa,
- c) perubahan dalam hal kebersihan dan kerapian lingkungan/desa,
- d) perubahan dalam hal kenyamanan yang meningkatkan partisipasi warga, dan
- e) perubahan dalam hal kenyamanan yang menunjang aktivitas warga.

Analisis manfaat belanja desa tidak terlepas dari klasifikasi kegiatan pada bidang pembangunan dan pemberdayaan. Terdapat tujuh jenis kegiatan yang diklasifikasikan ke dalam bidang pembangunan, yaitu jalan desa, jalan lingkungan, jembatan, layanan dasar, prasarana produksi, sarana publik, serta talud dan bronjong. Sementara itu, terdapat tiga jenis kegiatan yang termasuk dalam bidang pemberdayaan, yaitu keterampilan, pengadaan, dan bantuan operasional.

4.1 Manfaat Langsung

Manfaat langsung belanja desa dipahami sebagai manfaat dalam bentuk dana (moneter) yang diterima langsung oleh pihak tertentu dari aktivitas belanja barang, yaitu alat, bahan, dan logistik, serta belanja upah/honorarium. Sebagaimana telah disinggung pada bab sebelumnya, manfaat langsung yang diterima warga desa sebagian besar berasal dari belanja upah/honorarium daripada belanja barang.

Perhitungan manfaat langsung pada kegiatan pembangunan menunjukkan rata-rata 75%–85% untuk belanja barang dan 15%–25% untuk belanja upah. Sementara itu, pada kegiatan pemberdayaan, perhitungan manfaat langsung sangat bergantung pada jenis dan bentuk kegiatannya. Bantuan operasional adalah jenis kegiatan pemberdayaan yang memberikan manfaat langsung kepada warga desa paling besar, yaitu rata-rata di atas 80%, dan disusul kegiatan pelatihan, yaitu sekitar 45%. Meski secara proporsi terlihat besar, kegiatan pemberdayaan memiliki jumlah yang jauh lebih sedikit dengan pagu lebih kecil dibandingkan dengan kegiatan pembangunan. Selain itu, warga desa yang menerima manfaat langsung dari kegiatan pemberdayaan tersebut umumnya terbatas pada pengurus dan anggota lembaga kemasyarakatan, seperti PKK, lembaga adat, dan karang taruna.

4.1.1 Manfaat Langsung Belanja Barang

Pada bidang pembangunan, cerita mengenai manfaat langsung belanja barang yang diterima oleh warga desa lebih banyak berasal dari Banyumas dan sebagian kecil dari Batanghari dan Wonogiri¹³. Berdasarkan hasil wawancara dengan pemilik toko, kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh pemdes telah meningkatkan permintaan akan material, terutama pasir, semen, *paving block*, dan batu kerakal. Kenaikan omzet di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, bahkan mencapai 100%.

Kotak 3 Kenaikan Omzet Toko Material Mencapai 100%

Toko GJ (bukan nama sebenarnya) di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, adalah toko yang tidak hanya melayani pembelian dari dalam desa tetapi juga beberapa desa lain di sekitarnya. Toko ini memiliki keunggulan dalam hal harga dan kualitas. Pembeli di toko bisa menikmati harga semen lebih murah Rp1.000 dibandingkan dengan toko lain. Selain itu, ada *voucher* senilai Rp200.000 bagi desa yang pembelannya mencapai 160 sak semen. Tidak seperti toko lain, pasir yang dijual di toko tersebut juga bisa dibeli eceran.

Dalam dua tahun terakhir, pemilik toko mengakui adanya peningkatan permintaan. Toko bahkan mengalami kenaikan omzet yang mencapai 100% untuk bahan-bahan bangunan, baik semen, pasir, maupun batu. Pada November 2016, misalnya, pembelian semen mencapai 35 DO (1 DO= 160 sak). Sementara itu, pembelian *paving block* oleh Desa Karya Mukti juga meningkat dari 1.000 m pada 2015 menjadi 1.400 m pada 2016. Sebagai akibat meningkatnya permintaan terhadap *paving block*, di beberapa desa mulai banyak pengusaha *paving block* lain yang memproduksi secara manual, tetapi kualitas *paving block* mereka tidak terjamin dan cepat rusak.

Di Batanghari dan Wonogiri, manfaat langsung diterima oleh warga desa yang berprofesi sebagai makelar skala kecil. Di Batanghari, makelar menyediakan batu kerikil yang berasal dari sungai setempat dengan penerimaan mencapai 60% dari pagu proyek. Sementara itu, di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, kenaikan omzet yang dirasakan oleh makelar mencapai 20% atau senilai 300 juta dari upaya menyuplai pasir dan batu kerakal untuk tiga hingga lima proyek di desa (Kotak 4).

¹³Mengacu pada analisis pada Bab III, hal ini karena kegiatan dengan aliran belanja barang ke dalam desa hanya ditemukan di desa-desa di kabupaten tersebut.

Kotak 4

Mendulang Untung sebagai Makelar Desa

Di Wonogiri, pemdes biasa menyebut *leveransir* untuk merujuk pada makelar yang menjalankan usaha penyediaan material bangunan. Tidak seperti pelaku usaha pada umumnya, *leveransir* tidak memiliki toko dan hanya bermodal kendaraan angkut dengan cakupan yang terbatas.

Di Desa Kalikromo, terdapat seorang *leveransir*, Hadi (bukan nama sebenarnya), yang menjalani usahanya sejak 2008. Bermodal awal mobil bak terbuka, Hadi sebenarnya telah menjalani usaha angkut sejak 2006 sebagai tengkulak kayu bakar yang ia kumpulkan dari desanya untuk dibawa ke Solo. Usahanya membuahkan hasil sehingga ia dapat mengganti mobil baknya dengan sebuah truk bermuatan lebih besar.

Setelah dua tahun, ia mencari peruntungan dengan memanfaatkan kekosongan truknya saat pulang untuk mengangkut pasir dan batu kerakal dari Klaten untuk dijual kepada warga atau toko bangunan di sekitar desanya. Kegiatan usaha ini berjalan hingga saat ini. Bahkan, ia telah berhasil menambah armada. Adanya DD juga menjadi rezeki tambahan baginya, apalagi ia juga mengetahui bahwa pemdes kini dituntut untuk membelanjakan anggaran dengan memprioritaskan sumber daya lokal.

Selama bekerja sama dengan pemdes, ia mengaku pernah mendapatkan teguran karena kualitas material yang kurang bagus. Pemdes tidak mengembalikan materialnya, tetapi Hadi diminta untuk memberikan material dengan kualitas lebih bagus pada pengiriman selanjutnya. Sepanjang 2015–2016, Hadi dapat menyuplai pasir dan batu kerakal untuk sepuluh proyek di desa, berbeda dari tahun sebelumnya yang hanya mengandalkan penjualan ke toko-toko material.

Hingga kini, usahanya pun terus berkembang. Meski Hadi mengaku tidak memiliki hitungan yang pasti dari omzet yang ia terima, usahanya tersebut telah membuat dirinya mampu merenovasi rumah, membeli motor, dan menambah pengajuan angsuran satu unit truk pasir bermuatan besar. Kini ia pun telah memiliki tiga unit truk dan dua sopir pekerja.

Untuk bidang pemberdayaan, tidak ditemukan manfaat langsung yang berasal dari kegiatan pengadaan, kecuali pembelian sebagian bekisting/perancah di Kalikromo (sebesar satu juta rupiah atau 20% dari pagu) yang menggunakan anggaran BUM Desa. Hampir seluruh manfaat langsung belanja barang ditemukan pada kegiatan yang sifatnya bantuan operasional dan pelatihan dalam bentuk pembelian barang-barang logistik, seperti makanan suguhan dan ATK, bukan alat dan bahan. Dengan demikian, penerima manfaat langsung tersebut terbatas pada warga desa yang memiliki toko alat tulis dan penyedia jasa catering (informal). Adapun rerata belanja logistik terbilang sangat kecil, yaitu 19% pada jenis kegiatan pelatihan dan 24% pada bantuan operasional, atau rata-rata tidak lebih dari lima juta rupiah per kegiatan.

4.1.2 Manfaat Langsung Belanja Upah/Honorarium

Dalam hal belanja upah/honorarium, penerima manfaat langsung adalah warga yang terlibat dalam pelaksanaan pembangunan. Mereka umumnya bukan berasal dari kelompok marginal. Hanya desa-desa di Banyumas yang tampak secara afirmatif mengikutsertakan penduduk miskin sebagai pekerjanya. Selain karena adanya keinginan pemdes, ketua RT, dan RW untuk memberi kesempatan kepada mereka yang tidak memiliki pekerjaan tetap/menganggur, hal ini juga karena warga marginal memiliki keterampilan untuk melakukan pekerjaan bangunan.

Besaran upah harian yang diterima dihitung dalam satuan HOK. Rata-rata upah HOK yang berlaku di semua desa studi adalah 50–70 ribu rupiah per orang per hari kerja. Besaran upah harian tersebut ditentukan berdasarkan peraturan/keputusan bupati tentang SSH. Regulasi tersebut mengatur patokan harga atas pengadaan barang dan jasa untuk segala kegiatan di lingkungan Pemkab, termasuk untuk kegiatan pembangunan yang dilaksanakan oleh desa. Setiap tahun regulasi ini diperbarui. Karena regulasi tersebut berlaku untuk semua kegiatan, tidak ada perbedaan upah HOK antara kegiatan-kegiatan baik yang bersumber dari DD/ADD maupun bantuan keuangan lain.

Walaupun selalu diperbarui, nilai upah HOK yang ditetapkan kabupaten relatif masih lebih kecil daripada nilai upah pasaran di desa. Rata-rata informan pekerja di desa lokasi studi menyebutkan bahwa upah pasaran yang mereka terima sudah bersih karena kebutuhan makan, minum, rokok, dan lain sebagainya ditanggung oleh pemberi kerja. Sementara itu, untuk pekerjaan dari pemdes, biaya makan dan minum sudah termasuk di dalam HOK. Namun, pemdes tetap patuh dengan menetapkan upah HOK di RAB sesuai SSH. Alasannya adalah bahwa memaksakan penetapan upah HOK sesuai dengan nilai upah pasaran tidak akan berhasil karena akan dikoreksi dalam pemeriksaan di kecamatan atau kabupaten.

Meski beberapa warga mengeluhkan upah HOK yang berada di bawah standar upah tukang setempat, mereka tetap mau mengerjakan kegiatan-kegiatan yang diselenggarakan oleh pemdes. Hal ini karena manfaat yang lebih luas dari hasil pembangunan akan kembali ke mereka. Di beberapa desa di NTT dan Jawa Tengah, bahkan masih berlaku sanksi sosial bagi mereka yang tidak mau terlibat dalam proyek-proyek pembangunan di desa.

Meskipun demikian, tampaknya ada celah yang dimanfaatkan pemdes. Regulasi kabupaten tidak mengatur standar perhitungan upah HOK yang dibutuhkan untuk pelaksanaan suatu jenis pekerjaan. Dalam kaitan dengan hal ini, upah HOK perlu dibaca sebagai unit biaya yang mengandung dua unsur, yaitu (i) unsur jumlah pekerja yang terlibat dan (ii) unsur jumlah hari kerja yang dibutuhkan.

Pertama, ketiadaan standar ini membuat pemdes di beberapa desa lokasi studi cukup bebas dalam mengalokasikan anggaran upah HOK untuk setiap jenis pekerjaan. Sebagai hasilnya, upah HOK untuk dua kegiatan yang sama, misalnya rabat beton, bisa dianggarkan secara berbeda antara satu lokasi dan yang lain sekalipun volume fisiknya relatif sama. RAB yang disusun pemdes biasanya tidak memerinci upah HOK dalam unsur-unsur di atas.

Kedua, pada praktiknya, upah yang diterima pekerja belum tentu sesuai dengan RAB. Skema pembagian upah yang berlaku di tiap-tiap desa juga bisa bervariasi (lihat bab sebelumnya). Di Ngada, pembagian upah HOK antara kedua desa studi dilakukan dengan cara yang berbeda meski pengerjaan pembangunan sama-sama dilakukan oleh warga setempat. Desa Lekosoro menggunakan skema bagi rata upah HOK untuk mereka yang terlibat. Sementara itu, upah HOK di Desa Ndonga akan masuk ke kas dusun dan otomatis dihitung sebagai swadaya tenaga.

Di desa-desa di Jawa Tengah, pembagian upah HOK sangat bergantung pada kesepakatan dusun atau RT. Pada umumnya, upah HOK diberikan hanya kepada mandor sementara sebagian lainnya masuk sebagai kas dusun dan dihitung sebagai swadaya tenaga. Adapun kas dusun umumnya digunakan untuk perawatan hasil pembangunan atau kegiatan-kegiatan sosial. Di Jambi, belanja upah umumnya dilakukan secara borongan sehingga pembagian upah HOK sesuai dengan RAB.

RT melakukan pertemuan dengan warga untuk menyepakati cara pembagian HOK. Akhirnya sepakat bahwa HOK dibagikan sama besarnya kepada tukang dan pekerja, tapi diperhitungkan jumlah hari kerjanya. Ada rumah tangga yang anggotanya banyak bisa mendapatkan HOK sampai Rp1.200.000 dan ada yang mendapatkan Rp800.000." (Wawancara mendalam, pekerja rabat, Lekosoro, Ngada, 18 Maret 2017)

Selanjutnya, pada bidang pemberdayaan, bentuk manfaat langsung belanja upah/honorarium paling terlihat pada jenis kegiatan bantuan operasional dan pelatihan. Pada bantuan operasional, rata-rata komponen upah yang diterima langsung oleh warga desa adalah 49% dari pagu atau rata-rata 5 juta rupiah per kegiatan. Karena bentuk kegiatan umumnya berupa dukungan bagi aktivitas lembaga kemasyarakatan desa, upah/honorarium yang dibelanjakan berwujud insentif kepada pengelolaan kegiatan. Dengan kata lain, insentif hanya diterima oleh para pengurus lembaga

kemasyarakatan di desa, seperti yang terjadi di Desa Beral. Di desa ini, 80% dari anggaran kegiatan PKK menjadi biaya operasional yang diterima para kader, yaitu 60 ribu rupiah setiap bulannya.

Sementara itu, pada kegiatan pelatihan, rerata total belanja upah/honorarium yang diterima warga desa adalah 26% dari pagu atau 6 juta rupiah per kegiatan. Bentuk manfaat langsung paling umum dari jenis kegiatan ini adalah honorarium panitia dan uang saku peserta. Sebagai contoh, pada pelatihan tata boga di Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, panitia yang merupakan pengurus PKK menerima honorarium sebesar 650 ribu rupiah dan tiap peserta dibekali 50 ribu per orang per hari sebagai uang pengganti ongkos transpor.

Manfaat langsung yang diterima warga dari kegiatan pemberdayaan bergantung pada bentuk kegiatannya. Misalnya, di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, yang sebagian besar kegiatan pemberdayaan berupa pelatihan, peserta mendapat uang pengganti ongkos transpor sebesar 50 ribu rupiah per orang per hari serta tersedia pula honorarium panitia sebesar 100–200 ribu rupiah per orang. Sementara itu, pada kegiatan dalam bentuk bantuan operasional, sebagian besar penerima manfaat langsung adalah pihak penyelenggara yang umumnya pengurus lembaga kemasyarakatan di desa. Hal ini terjadi di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas. Di desa ini, 80% dari anggaran kegiatan PKK merupakan biaya operasional yang diterima para kader.

4.1.3 Swadaya Warga

Alih-alih menerima manfaat langsung, hal yang juga menarik sekaligus lazim terjadi di desa adalah swadaya warga. Swadaya, selain merupakan bentuk kesukarelaan, pada perspektif lain dapat dipandang sebagai biaya tambahan yang dikeluarkan warga dan umumnya nilainya tidak diubah ke dalam satuan harga (rupiah). Masih lazimnya kegiatan berswadaya tampaknya tidak mengonfirmasi kekhawatiran bahwa makin banyaknya proyek di desa akan melunturkan budaya gotong royong di desa. Adapun bentuk-bentuk swadaya yang telah menjadi kebiasaan warga, terutama pada kegiatan pembangunan, adalah:

a) Swadaya tenaga

Swadaya tenaga merupakan bentuk swadaya warga yang paling umum ditemukan di hampir semua lokasi, terutama yang pelaksanaan kegiatannya melibatkan warga setempat. Mereka memilih untuk tidak mengambil upah, misalnya, demi menambah volume pembangunan atau masuk sebagai kas dusun. Bahkan, di Batanghari yang warganya terbiasa menggunakan cara kerja borongan, swadaya tenaga tetap ada pada saat persiapan pengerjaan, misalnya membersihkan semak belukar untuk pembangunan jalan usaha tani baru.

b) Swadaya nontenaga

Swadaya ini dapat berupa swadaya alat, bahan, uang, pangan, dan lahan. Swadaya alat dapat dijumpai di desa-desa di NTT. Di desa-desa ini, warga membawa perkakas sendiri, seperti pacul, sekop, dan ember untuk keperluan pelaksanaan pembangunan. Swadaya pangan umum terjadi di desa-desa di Jawa Tengah; tiap warga yang rumahnya dilintasi pembangunan bertanggung jawab atas makanan suguhan untuk para pekerjanya. Penjelasan seorang warga terkait hal tersebut: “Kerja bakti sudah lazim sebelum adanya UU karena hidup di desa seperti itu. Orang desa tidak mungkin ada yang kerja di depan rumah tidak diberi makan” (Wawancara mendalam, kades, Deling, Banyumas, 6 Maret 2017). Sementara itu, swadaya lahan ditemukan di Jambi, yaitu hibah tanah untuk kegiatan pembangunan desa.

Dari penjelasan di atas dapat dipahami bahwa sebagian besar manfaat langsung yang diterima oleh desa berasal dari belanja upah/honorarium. Hampir semua lokasi studi masih mengedepankan pelibatan warga dalam pelaksanaan kegiatan-kegiatan di desa walaupun secara khusus belum mengafirmasi mereka yang miskin dan marginal. Secara proporsi, manfaat yang diterima langsung memang lebih kecil dibandingkan dengan uang yang mengalir ke luar desa. Namun, penting untuk

melihat sejauh mana hasil-hasil kegiatan bermanfaat bagi warga desa. Penjelasan mengenai manfaat tidak langsung belanja desa akan diberikan pada bagian berikut ini.

4.2 Manfaat Tidak Langsung

Selain manfaat langsung, adanya kegiatan belanja desa juga memberikan manfaat secara tidak langsung bagi masyarakat. Manfaat tidak langsung ini merupakan manfaat yang dirasakan oleh masyarakat setelah kegiatan belanja desa selesai dilaksanakan. Manfaat tidak langsung ini mencakup manfaat ekonomi dan nonekonomi (sosial) yang berupa perubahan positif yang terjadi di masyarakat.

4.2.1 Manfaat Ekonomi

Informasi terkait manfaat ini diperoleh dengan mewawancarai responden yang menjadi penerima manfaat kegiatan, baik laki-laki maupun perempuan, dan bertempat tinggal/beraktivitas di sekitar lokasi kegiatan. Untuk kegiatan pembangunan, manfaat diidentifikasi dengan melihat pengaruhnya terhadap empat aspek, yaitu efisiensi, produktivitas, nilai tambah ekonomi, dan kegiatan ekonomi lainnya di desa. Sementara itu, pengaruh kegiatan pemberdayaan hanya dilihat dari aspek munculnya kegiatan ekonomi lain di desa dengan adanya kegiatan tersebut.

a) Efisiensi: jarak tempuh, waktu tempuh, dan biaya perjalanan

Identifikasi aspek efisiensi bertujuan melihat perubahan biaya (baik waktu maupun uang) yang dialami warga dari adanya kegiatan pembangunan (infrastruktur). Hal ini memungkinkan mereka untuk memanfaatkan sumber daya yang dimiliki secara optimal, misalnya memanfaatkan penghematan waktu/uang yang untuk melakukan kegiatan lain yang produktif. Pengukuran aspek ini dilakukan dengan melihat perubahan pada jarak dan waktu tempuh, serta biaya perjalanan yang dikeluarkan.

Berdasarkan hasil wawancara, pada umumnya para penerima manfaat tidak melihat adanya perubahan jarak tempuh pascapembangunan di desa. Hal ini karena sebagian besar sarana dibangun di lokasi yang sama atau panjang sarana, khususnya jalan, tidak berubah dari sebelumnya.

Akan tetapi, sebagian penerima manfaat lainnya merasa bahwa jarak tempuh menjadi lebih pendek, terutama setelah adanya pembangunan jembatan, sebagian pembangunan jalan, serta pembangunan sarana layanan dasar berupa air bersih dan sanitasi. Mereka tidak lagi berjalan jauh dan memutar untuk mencapai lokasi yang dituju dengan adanya pembangunan jalan/jembatan. Demikian juga dengan tersedianya sarana air bersih (di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin) dan sarana sanitasi/jamban (di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri). Mereka menjadi lebih mudah untuk mendapatkan air bersih atau melakukan aktivitas lain, seperti mandi, mencuci, dan buang air, karena fasilitas tersebut sudah tersedia di rumahnya.

Dilihat dari perubahan waktu tempuh, hampir semua penerima manfaat yang diwawancarai mengalami pengurangan waktu tempuh berkat adanya kegiatan pembangunan. Terjadi pengurangan rata-rata waktu tempuh 5–15 menit per perjalanan, kecuali pada pembangunan jalan lingkungan yang umumnya hanya mengurangi waktu tempuh kurang dari 5 menit karena volume infrastruktur yang dibangun kecil. Sementara itu, untuk pembangunan sarana layanan dasar (fasilitas air bersih), warga tidak perlu lagi pergi ke sungai yang biasanya memakan waktu 20–30 menit per perjalanan karena fasilitas tersebut telah tersedia di rumah.

Beberapa faktor yang memengaruhi besarnya pengurangan waktu tempuh tersebut, di antaranya, adalah (i) tingkat kerusakan atau ketiadaan sarana sebelum adanya pembangunan, (ii) panjang jalan yang dibangun, dan (iii) perubahan preferensi penerima manfaat dalam menggunakan kendaraan (misalnya, sepeda motor atau angkutan umum) pascapembangunan sehingga perjalanan lebih cepat dengan kondisi jalan/jembatan yang sudah lebih baik.

Terkait dengan biaya perjalanan, sebagian besar penerima manfaat tidak melihat adanya perubahan biaya perjalanan. Hal ini terutama dialami oleh penerima manfaat yang tidak mengubah moda transportasi yang digunakan. Mereka tetap berjalan kaki atau tetap menggunakan kendaraan pribadi/umum sehingga biayanya tidak berubah. Bahkan, sebagian dari mereka justru mendapat keuntungan tambahan dengan makin baiknya kondisi infrastruktur tersebut (khususnya jalan). Di antara keuntungan tersebut adalah angkutan umum (ojek/becak/angkutan desa) bisa mengantarkan mereka hingga ke depan rumah; sebelumnya, mereka diantar hanya sampai di ujung jalan besar. Kesaksian seorang warga terkait hal ini: “(Ongkos ojek) sama 7.000. Sekarang ojek yang biasanya sampai jalan besar, sekarang sudah bisa sampai depan rumah” (Wawancara mendalam, penerima manfaat renovasi jalan setapak, Deling, Banyumas, 6 Maret 2017). Pembangunan jembatan juga telah memperlancar aktivitas warga. Hal ini diungkapkan oleh seorang warga: “Biaya borongan sama saja, tetapi jumlah yang diangkut bisa lebih banyak atau lebih cepat karena tidak lagi memutar dan jembatannya sejajar dengan tinggi jalan juga, bisa dilewati becak dan gerobak pengangkut batu bata” (Wawancara mendalam, penerima manfaat jembatan, Karya Mukti, Banyumas, 15 Maret 2017).

Namun, ada sebagian kecil responden penerima manfaat yang mengalami perubahan biaya perjalanan. Penyebabnya adalah adanya perubahan pilihan mereka dalam penggunaan moda transportasi, yakni dari yang semula berjalan kaki menjadi menggunakan kendaraan atau sebaliknya. Dengan beralih menggunakan kendaraan, mereka harus mengeluarkan biaya untuk pembelian bensin atau ongkos kendaraan. Kesaksian seorang warga terkait hal tersebut: “Sekarang paling-paling isi bensin (dari rumah ke kebun). Tetapi itu tidak masalah, malah senang bisa pakai motor” (Wawancara mendalam, penerima manfaat jalan setapak, Tiang Berajo, Batanghari, 7 Maret 2017). Sebaliknya, mereka yang beralih berjalan kaki tidak perlu mengeluarkan uang untuk biaya transportasi. Misalnya, penerima manfaat di Merangin yang sebelumnya berkendara melalui jalan memutar atau menggunakan perahu untuk menyeberangi sungai kini memilih jalan kaki setelah ada perbaikan/pembangunan jembatan.

Pembangunan (jalan) juga mendorong para pedagang keliling atau tengkulak hasil pertanian untuk mendatangi rumah warga atau ladang/sawah petani di desa. Dengan begitu, terjadi penghematan biaya bagi ibu rumah tangga karena mereka tidak perlu mengeluarkan biaya transportasi ke pasar untuk memperoleh produk yang diinginkan. Petani juga bisa menghemat biaya transportasi untuk memasarkan hasil tani karena kini para tengkulaklah yang mendatangi mereka. Kesaksian seorang warga terkait hal tersebut: “Ada pedagang yang langsung ke kebun membeli hasil seperti kemiri, mente, dan jagung” (Wawancara mendalam, penerima manfaat jalan tani, Lekosoro, Ngada, 15 Maret 2017).

b) Produktivitas: lahan yang dialiri irigasi dan jumlah musim tanam

Identifikasi perubahan pada aspek ini dapat dilihat dari pembangunan sarana produksi yang meliputi perbaikan saluran irigasi dan talud jalan usaha tani. Pembangunan sarana produksi ini hanya dilaksanakan di Desa Deling, Kabupaten Banyumas. Secara umum, kegiatan tersebut belum memberikan pengaruh yang cukup nyata terhadap peningkatan produktivitas. Hal ini karena pembangunan sarana tersebut belum berusia satu tahun dan kondisinya belum teruji pada musim kemarau. Selain itu, bagian saluran irigasi yang diperbaiki hanya sedikit sehingga perubahan pada kapasitas produksi belum terlihat.

Namun, terdapat optimisme dari beberapa responden penerima manfaat terkait potensi peningkatan produktivitas, terutama dari adanya pembangunan talud jalan usaha tani. Hal ini karena jalan usaha tani yang dibangun mencakup perbaikan talud yang terintegrasi dengan saluran drainase dan irigasi yang sudah ada sebelumnya sehingga cakupan lahan pertanian yang teraliri irigasi menjadi lebih luas.¹⁴ Hal itu merupakan salah satu pendorong keberhasilan beberapa petani dalam membudidayakan tanaman sayuran (sebelumnya mereka hanya menanam padi/palawija) sehingga memungkinkan adanya peningkatan produktivitas lahan.

c) Nilai tambah (harga tanah)

Studi ini menemukan bahwa pembangunan di desa telah meningkatkan harga tanah. Temuan ini sejalan dengan temuan studi yang dilakukan oleh PNPM Support Facility (PSF) yang menunjukkan bahwa selain penghematan waktu dan biaya perjalanan, manfaat ekonomi dari pembangunan, khususnya jalan, adalah munculnya pekerjaan baru di sektor transportasi, peningkatan penjualan hasil produksi, dan peningkatan harga tanah (Ismalina dan Sutomo, 2012).

Sebagian besar responden penerima manfaat pembangunan jalan (jalan desa, jalan lingkungan, jalan usaha tani), talud, dan bronjong mengungkapkan adanya peningkatan harga lahan. Harga tanah meningkat dua hingga empat kali lipat dari harga sebelumnya, tergantung pada jarak antara lokasi lahan dan lokasi jalan yang dibangun, serta jenis dan nilai tanaman yang ada di lahan tersebut.¹⁵ Berikut ini adalah kesaksian warga terkait peningkatan harga tanah setelah pembangunan:

Harga tanah meningkat tajam. Sebelum diaspal harganya satu juta per ubin, sekarang tiga hingga empat juta. Kenaikan harga tanah merupakan pengaruh besar dari pembangunan jalan ini. (Wawancara mendalam, penerima manfaat pengaspalan jalan desa, Deling, Banyumas, 7 Maret 2017)

Dulu harga satu hektar tanah isi (ditanami karet) bisa dibeli dengan harga sepuluh juta. Sekarang harga setengah hektar tanah isi mencapai 20 juta. (Wawancara mendalam, penerima manfaat jalan lingkungan setapak, Tiang Berajo, Batanghari, 8 Maret 2017)

Akan tetapi, terdapat pula sebagian kecil responden yang berpendapat bahwa pembangunan tersebut belum berpengaruh terhadap perubahan harga tanah. Hal ini diungkapkan oleh beberapa penerima manfaat pembangunan jembatan dan jalan usaha tani karena fasilitas tersebut baru ada/diperbaiki sekitar satu tahun terakhir. Walaupun ada kenaikan harga, nilai jenis tanaman yang ada di lahan itu lebih berpengaruh dibandingkan dengan pembangunan fasilitas tersebut.

Dengan demikian, berdasarkan berbagai uraian yang telah disampaikan di atas, dapat disimpulkan bahwa secara umum kegiatan pembangunan berupa pembangunan jalan (jalan desa, jalan lingkungan, dan jalan usaha tani), jembatan, dan sarana layanan dasar (air bersih dan sanitasi) berindikasi mampu meningkatkan efisiensi perjalanan. Pembangunan jalan menyebabkan waktu

¹⁴Pembangunan talud jalan usaha tani dilatari, salah satunya, oleh sering terjadinya konflik air antara dua desa (Deling dan desa tetangga). Padahal, kedua desa tersebut saling bergantung satu sama lain. Desa Deling memerlukan akses air dari irigasi/drainase yang berasal dari desa tetangga, sedangkan desa tetangga memerlukan akses jalan yang melalui Deling untuk menuju ke Kecamatan. Pada 2016, kedua desa menyelesaikan konflik dengan bersepakat melakukan pembangunan talud jalan usaha tani oleh Desa Deling dan pengerasan jalan di sekitar talud serta perbaikan drainase oleh desa tetangga sehingga konflik perebutan air dapat dikurangi.

¹⁵Berdasarkan keterbatasan data yang telah disebutkan pada Bab I, informasi mengenai besarnya peningkatan harga ini diperoleh dari para responden dengan pengetahuan yang terbatas. Tidak diperoleh data yang lebih tepat/jelas tentang besaran atau waktu perubahan harga tersebut. Selain itu, ada kemungkinan bahwa peningkatan harga tidak semata-mata dipengaruhi oleh adanya kegiatan pembangunan, tetapi juga oleh faktor lain.

tempuh perjalanan menjadi lebih pendek dan cenderung tidak menyebabkan peningkatan biaya perjalanan. Demikian juga dengan adanya pembangunan sarana air bersih dan sanitasi yang secara signifikan mengurangi jarak dan waktu tempuh perjalanan karena para penerima manfaatnya kini sudah dapat mengakses air bersih dan sanitasi di rumahnya masing-masing.¹⁶

Namun, dari sisi produktivitas, belum terlihat secara nyata adanya peningkatan kemampuan lahan dalam memproduksi. Hal ini karena sarana yang dibangun, yakni saluran irigasi dan talud jalan usaha tani, belum berusia satu tahun dan ketahanannya belum teruji di musim kemarau sehingga belum bisa diketahui pengaruh sarana tersebut pada peningkatan produktivitas lahan. Namun, dari sisi nilai lahan, adanya pembangunan sarana, terutama jalan, berindikasi menyebabkan peningkatan harga jual lahan. Hal ini menjadi nilai tambah tersendiri bagi pemilik lahan terutama terkait dengan peningkatan nilai aset ekonomi mereka.

d) Kegiatan ekonomi lain

Manfaat terakhir dari kegiatan belanja desa, baik kegiatan pembangunan maupun kegiatan pemberdayaan, adalah munculnya kegiatan ekonomi lain yang menjadi sumber pendapatan atau tambahan pendapatan bagi masyarakat.

Terdapat beberapa kegiatan ekonomi lain yang timbul karena adanya pembangunan desa. Di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, warung milik warga di sekitar jalan lingkungan yang dibangun menjadi makin ramai dikunjungi oleh warga yang melintas, baik dari dalam maupun dari luar desa. Selain itu, adanya pembangunan jalan lingkungan juga menarik para pedagang keliling untuk berjualan hingga mendekati rumah warga. Hal ini memungkinkan adanya peningkatan pendapatan para pelaku usaha tersebut dengan makin ramai/luasnya pasar yang tersedia.

Selain bagi warga, kegiatan pembangunan juga berpotensi memunculkan sumber pendapatan baru bagi pemdes. Misalnya, di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, selain merupakan jalan lintas warga menuju kebun, jembatan yang telah diperbaiki oleh pemdes juga merupakan jalan akses menuju lokasi hutan adat yang sering kali menjadi obyek wisata atau penelitian bagi pengunjung dari luar desa atau bahkan luar negeri. Jika dikelola dengan baik, keberadaan hutan adat tersebut bisa menjadi sumber pemasukan bagi pemdes maupun masyarakat desa secara umum.

Berbeda dengan manfaat ekonomi yang cukup banyak diperoleh dari adanya kegiatan pembangunan, manfaat ekonomi dari kegiatan pemberdayaan belum terlihat secara nyata. Selain karena sulit diukur dalam waktu singkat, khususnya kegiatan peningkatan kapasitas, ketiadaan tindak lanjut pascakegiatan juga berpengaruh terhadap belum terlihatnya manfaat kegiatan tersebut. Dari sekitar delapan kegiatan pelatihan sampel, hanya dua hingga tiga kegiatan yang ditindaklanjuti. Itu pun bersifat administratif, yaitu hanya berupa pembentukan tim peta desa pascapelatihan pemetaan batas desa dan pembentukan kelompok usaha pascapelatihan ternak di Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari. Namun, belum ada kegiatan lain yang muncul dan manfaat ekonomi yang dirasakan dari kegiatan pemberdayaan tersebut.

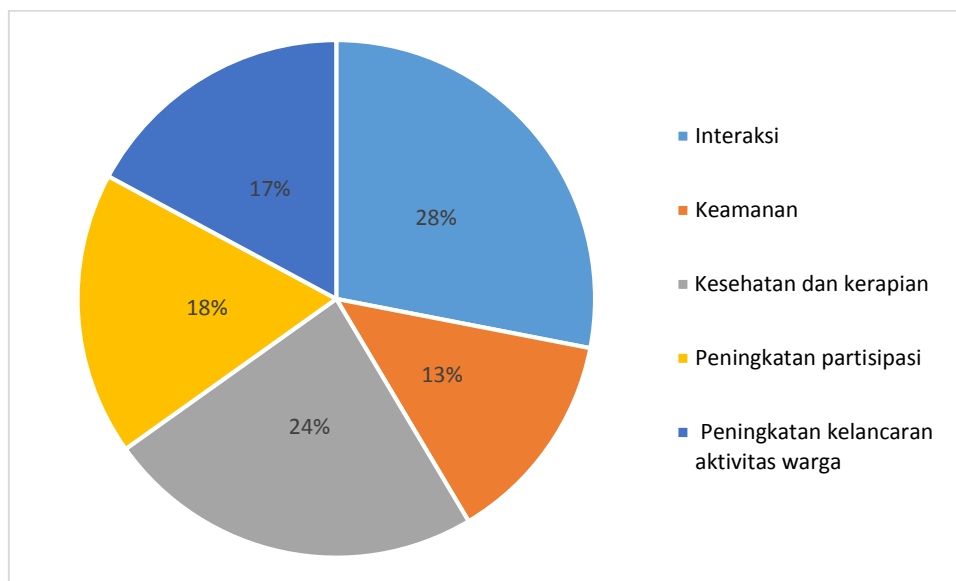
Terdapat manfaat ekonomi yang dihasilkan dari kegiatan pemberdayaan, yaitu dari pengadaan barang berupa pembelian bekisting dan sekat besi oleh BUM Desa di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri. Kegiatan tersebut dinilai telah memperlancar pengerjaan proyek jalan di semua dusun dan membuat kualitas hasil kegiatannya jauh lebih baik. Dari segi biaya, pihak dusun pun lebih dapat berhemat karena mereka tidak perlu lagi berswadaya menyediakan bambu dan kayu sebagai pencetak jalan.

¹⁶Mandi, mencuci, dan buang air sebelumnya dilakukan di sungai.

4.2.2 Manfaat Nonekonomi

Kegiatan pembangunan dan pemberdayaan tidak hanya memiliki manfaat ekonomi, tetapi juga nonekonomi yang berupa manfaat dari segi sosial. Manfaat ini merupakan persepsi penerima manfaat terhadap perubahan yang muncul sejak adanya pembangunan di desa. Manfaat nonekonomi juga bisa berupa manfaat tidak langsung, yaitu manfaat yang dirasakan warga di luar fungsi/tujuan utama dari pembangunan sarana dan prasarana. Pada subbab ini akan dipaparkan mengenai manfaat nonekonomi dari kegiatan pembangunan dan pemberdayaan yang berhasil diidentifikasi dari hasil wawancara dengan para responden.

a) Manfaat nonekonomi kegiatan pembangunan



Gambar 10. Persentase perubahan nilai manfaat pembangunan berdasarkan kategori manfaat setelah pembobotan¹⁷

Grafik di atas menunjukkan bahwa manfaat yang dirasakan paling signifikan oleh warga adalah manfaat dari segi interaksi. Hal ini karena semua jenis sarana dan prasarana yang dibangun dianggap membawa perubahan positif dalam hal peningkatan interaksi antarwarga desa. Contohnya adalah pembangunan jalan desa ataupun jalan lingkungan yang berfungsi menghubungkan satu area dengan area yang lain. Dengan demikian, keberadaan jalan dirasakan penting sebagai sarana penghubung warga.

Pembangunan prasarana, seperti jalan desa/jalan lingkungan dan jembatan, telah meningkatkan intensitas warga untuk saling mengunjungi. Jalan dan jembatan menjadi lebih bagus sehingga akses lebih mudah dan lancar. Tidak hanya itu, akses warga untuk menyebarluaskan informasi atau saling bertukar informasi juga menjadi lebih mudah. Sarana dan prasarana yang dibangun juga menjadi ruang publik baru bagi warga untuk berkumpul dan bercengkerama. Hal yang menarik adalah beberapa pembangunan menjadi tempat warga untuk mencari hiburan, yaitu sebagai ruang bermain anak dan tempat warga berolahraga.

¹⁷Persentase ini dihitung berdasarkan pembobotan nilai tingkat kenaikan manfaat pembangunan. Tingkat kenaikan manfaat diperoleh melalui rata-rata skor manfaat sesudah pembangunan (X) dikurangi dengan rata-rata skor manfaat sebelum pembangunan (Y), kemudian dibagi dengan skor manfaat sebelum pembangunan $((X-Y)/Y)$. Hasil tingkat kenaikan kemudian dibobot agar memperoleh persentase 100%. Perhitungan dilakukan dengan cara membagi tingkat kenaikan manfaat (misalnya kategori Interaksi) dengan tingkat kenaikan secara keseluruhan dan dikali 100%.

Manfaat positif dari segi interaksi lainnya adalah berkurangnya konflik antarwarga. Hal ini terjadi terutama pada desa studi yang membangun irigasi dan talud. Pembangunan sarana tersebut berdampak pada berkurangnya konflik perebutan air di antara petani khususnya saat musim kemarau. Keberadaan saluran irigasi telah menjamin ketersediaan air. Sementara itu, pembangunan talud jalan usaha tani memudahkan pengaturan air irigasi sehingga tidak ada petani yang kebanjiran saat musim hujan dan berebut air saat musim kemarau.

Manfaat terbesar kedua yang dirasakan warga adalah manfaat dari segi kesehatan dan kerapian. Beberapa pembangunan secara langsung berkaitan dengan aspek kesehatan, seperti pembangunan jamban dan penyediaan air bersih. Sementara itu, manfaat terkait kerapian dikemukakan oleh responden setelah melihat adanya perubahan pada kondisi sarana dan prasarana yang menjadi lebih tertata dan tampak lebih layak, misalnya renovasi rumah warga miskin di Beral.

Manfaat nonekonomi lainnya adalah peningkatan partisipasi warga, khususnya partisipasi warga dalam aktivitas pendidikan dan keagamaan. Manfaat ini teridentifikasi pada pembangunan layanan dasar, jalan desa, jembatan, prasarana produksi, dan jalan lingkungan. Pembangunan gedung sekolah, seperti pendidikan anak usia dini (PAUD) di Tiang Berajo dan taman kanak-kanak (TK) di Lekosoro, dinilai mampu meningkatkan tingkat kehadiran guru dan siswa. Hal ini karena sebelumnya PAUD masih menumpang di gedung posyandu sehingga jika ada kegiatan posyandu, anak-anak sekolah terpaksa diliburkan.

Warga juga bisa lebih nyaman melalui jalan dan jembatan yang telah dibangun dibandingkan dengan sebelumnya saat kondisi jalan rusak atau becek. Kenyamanan ini meningkatkan partisipasi mereka dalam mengikuti kegiatan-kegiatan di desa baik terkait pendidikan maupun keagamaan. Selain itu, pembangunan layanan dasar, seperti sarana mandi, cuci, kakus (MCK) di Merangin, dinilai mampu meningkatkan jumlah jamaah musala saat waktu salat. Akses untuk berwudhu makin mudah baik bagi jamaah yang akan salat maupun anak-anak yang akan mengaji.

Kelancaran aktivitas warga merupakan bentuk manfaat yang paling banyak dikemukakan oleh responden meski nilai perubahannya tidak terlalu besar. Manfaat tersebut terlihat karena pembangunan sarana dan prasarana dirasakan mampu mendukung aktivitas sosial warga, menunjang pemenuhan kebutuhan dasar, dan meningkatkan kenyamanan. Kelancaran aktivitas sosial warga terutama terkait dengan akses transportasi yang makin mudah dan lancar sehingga memudahkan warga untuk berpergian ke suatu tempat, misalnya sekolah, gereja, atau kebun. Jenis pembangunan yang dianggap paling berperan dalam meningkatkan kelancaran aktivitas warga adalah pembangunan jalan desa dan prasarana produksi.

Untuk sarana publik, responden menilai bahwa pembangunannya dapat membantu aktivitas warga meski penggunaan sarana publik tersebut di luar fungsi utama dari sarana tersebut. Misalnya, gedung kantor desa yang sejatinya berfungsi sebagai tempat untuk pelayanan warga, khususnya terkait administrasi, juga bisa digunakan sebagai tempat untuk pertemuan warga atau kelompok/organisasi di desa, seperti PKK atau karang taruna. Pembangunan gedung kantor desa di Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, ternyata juga dimanfaatkan untuk membantu aktivitas pendidikan. Kegiatan madrasah dulu pernah diselenggarakan di kantor desa karena tidak adanya tempat. Selain itu, kegiatan TK juga terkadang menumpang di kantor desa saat hujan. Dengan demikian, manfaat gedung kantor desa bisa lebih bervariasi.

Hal menarik adalah adanya beberapa responden yang mengemukakan manfaat tidak langsung dari pembangunan di luar fungsi utamanya. Misalnya, di Ngada responden menyatakan bahwa pembangunan jalan desa membuat para warga bisa membuat rumah tembok yang permanen. Hal ini karena kondisi jalan yang bagus memungkinkan kendaraan yang mengangkut bahan material untuk masuk sampai ke depan rumah. Akhirnya, beberapa warga memutuskan untuk merenovasi

rumah mereka menjadi rumah batu/tembok. Selain itu, di Ndona jalan rabat beton digunakan oleh warga Dusun Ngorabolo untuk menjemur pakaian dan hasil-hasil pertanian. Di Tiang Berajo dan Beral, warga memanfaatkan lahan di sekitar jalan rabat dan talud untuk menanam tanaman, seperti karet, sawit, pisang, dan rumput pakan.

Manfaat kegiatan pembangunan desa yang dirasakan paling kecil adalah manfaat dari segi keamanan (Tabel 10). Tingkat keamanan dianggap cenderung tidak banyak berubah. Bahkan, ada jenis pembangunan yang justru dianggap memiliki nilai manfaat yang menurun secara keseluruhan. Misalnya, pembangunan jalan desa di Deling dianggap telah menyebabkan kendaraan motor mengebut sehingga diberi nilai negatif oleh responden. Namun, secara keseluruhan warga merasa lebih aman dengan pembangunan talud dan bronjong karena kedua prasarana tersebut dianggap dapat meminimalisasi risiko terjadinya bencana. Warga pun merasa lebih aman dengan pembangunan jalan karena kondisi jalan yang bagus dan mudah dilalui kendaraan dapat meminimalisasi risiko kecelakaan. Beberapa warga miskin juga merasa lebih aman setelah rumah mereka yang hampir roboh direnovasi.

Tabel 10. Tingkat Kenaikan Nilai Manfaat Pembangunan¹⁸

Kategori Manfaat Pembangunan	Rata-rata Nilai/Skor Perubahan		Tingkat Kenaikan	Pembobotan
	Sebelum	Sesudah		
Interaksi	1,43	3,21	124%	28%
Keamanan	1,91	3,04	59%	13%
Kebersihan dan Kerapian	1,63	3,33	104%	24%
Partisipasi warga	1,90	3,38	78%	18%
Kelancaran aktivitas warga	1,63	2,87	76%	17%

b) Manfaat nonekonomi kegiatan pemberdayaan

Selanjutnya, pemberdayaan ditujukan untuk mengembangkan kemampuan masyarakat sehingga pada akhirnya mampu meningkatkan kemandirian masyarakat. Keberadaan DD diharapkan mampu merangsang pelaksanaan kegiatan pemberdayaan di desa sehingga memberikan penghidupan yang lebih baik bagi masyarakat. Meskipun demikian, tidak banyak kegiatan pemberdayaan yang dilaksanakan di semua desa studi. Desa masih berfokus pada kegiatan pembangunan dibandingkan dengan kegiatan pemberdayaan.

Pada studi ini, kegiatan pemberdayaan dibagi menjadi tiga kategori, yaitu peningkatan kapasitas, pengadaan, dan bantuan operasional. Meski kegiatan pemberdayaan identik dengan tujuan ekonomi, yaitu meningkatkan kemandirian ekonomi, ada empat kategori manfaat nonekonomi yang dapat diidentifikasi dari kegiatan pemberdayaan, yaitu menambah keterampilan, menambah pengetahuan, meningkatkan interaksi dan keaktifan warga, dan meningkatkan kesehatan.

Responden yang mengikuti kegiatan peningkatan kapasitas dan mendapat bantuan operasional umumnya mengaku mendapatkan manfaat berupa keterampilan yang bertambah. Kegiatan tersebut meliputi kegiatan pelatihan menjahit, tata boga, olahraga, pelatihan untuk kelompok tani,

¹⁸Nilai manfaat diberikan oleh responden yang menikmati atau merasakan hasil pembangunan. Oleh karena itu, nilai tersebut merupakan persepsi responden terhadap manfaat kegiatan pembangunan yang menjadi sampel pada studi kasus ini.

dan pembinaan posyandu. Akan tetapi, keterampilan ini baru sebatas digunakan untuk keperluan sehari-hari saja, misalnya di Desa Kelok Sungai Besar keterampilan dalam mengolah masakan yang lebih bervariasi setelah mengikuti pelatihan tata boga. Keterampilan ini dimanfaatkan untuk membuat menu yang lebih bervariasi di rumah tangga. Peningkatan keterampilan yang cukup memberi nilai tambah ditemukan pada pelatihan olahraga (bola voli) di Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari. Responden mengemukakan bahwa setelah menerima pelatihan tersebut, ada yang berhasil direkrut untuk menjadi pelatih voli di sekolah menengah atas (SMA).

Sementara itu, peningkatan pengetahuan pada umumnya dikemukakan oleh responden pada semua kategori pemberdayaan. Bahkan, hampir semua kegiatan pemberdayaan yang menjadi sampel di semua desa studi dianggap bermanfaat dalam menambah pengetahuan peserta. Hal ini karena beberapa kegiatan merupakan hal yang baru bagi responden. Meski beberapa kegiatan lainnya bukan hal yang baru, materi-materi yang disampaikan saat kegiatan dinilai mampu memberikan pengetahuan atau informasi baru.

Hal yang menarik adalah kegiatan penyediaan dan pengembangan perpustakaan desa di Beral, Wonogiri. Fungsi utama perpustakaan desa tentu saja adalah menambah wawasan warga desa. Namun, perpustakaan desa di Beral juga dimanfaatkan sebagai sarana belajar bersama bagi warga dan pernah dimanfaatkan oleh mahasiswa yang sedang mengikuti kuliah kerja nyata (KKN) untuk mengajarkan baca-tulis kepada anak-anak desa.

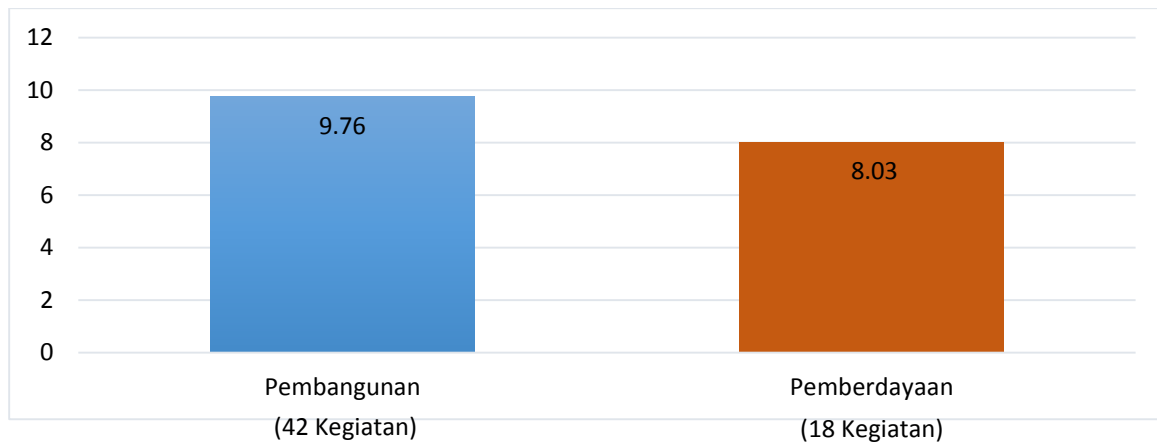
Selain menambah pengetahuan dan keterampilan, kegiatan pemberdayaan juga ternyata memiliki manfaat sosial, yaitu peningkatan interaksi dan keaktifan warga. Kegiatan pemberdayaan dirasakan mampu menjadi sarana untuk saling bertukar informasi dan bersosialisasi, serta memperluas pergaulan. Bahkan, kegiatan pelatihan pemetaan batas desa di Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, disebut bisa meredam konflik antardesa terkait batas desa.

Pada kategori kegiatan bantuan operasional, khususnya untuk pelayanan kesehatan, responden mengemukakan manfaat terkait peningkatan kesehatan mereka. Responden menerima materi terkait dengan pengetahuan tentang kesehatan, seperti makanan sehat dan informasi mengenai program Keluarga Berencana (KB). Pengetahuan ini dapat langsung diterapkan dalam kehidupan sehari-hari sehingga secara tidak langsung kesehatan warga dapat lebih terpantau. Bantuan operasional ke posyandu, seperti pemberian makanan tambahan (PMT) bagi balita, juga dinilai bermanfaat dalam meningkatkan kesehatan dan gizi balita.

4.3 Persepsi terhadap Manfaat Kegiatan Pembangunan dan Pemberdayaan

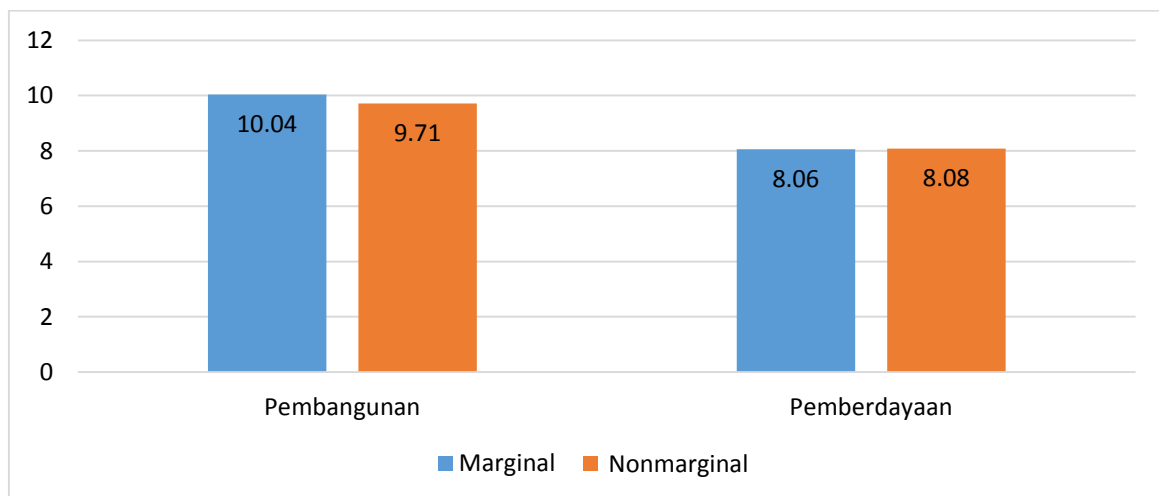
4.3.1 Nilai Persepsi Manfaat

Berdasarkan hasil FGD, secara rata-rata persepsi seluruh warga terhadap manfaat kegiatan pembangunan lebih baik dibandingkan dengan bidang pemberdayaan. Sebagaimana ditunjukkan pada Gambar 11, dari nilai maksimal 12, kegiatan pembangunan memperoleh nilai rata-rata 9,76, sementara kegiatan pemberdayaan memperoleh nilai rata-rata 8,03.



Gambar 11. Perbandingan rata-rata persepsi manfaat

Jika ditelusuri lebih lanjut, tidak ditemukan perbedaan persepsi yang signifikan antara kelompok warga marginal dan nonmarginal. Untuk kegiatan pembangunan, warga nonmarginal memiliki persepsi yang sedikit lebih rendah dibandingkan dengan warga marginal dengan selisih 0,33 *point* (Gambar 12). Meskipun demikian, nilai-nilai persepsi dari kedua kelompok tersebut masih berada di atas ambang nilai 9, yang berarti baik. Dapat diasumsikan bahwa baik warga marginal maupun nonmarginal minimal memberikan nilai 3 untuk setiap indikator utama manfaat kegiatan.



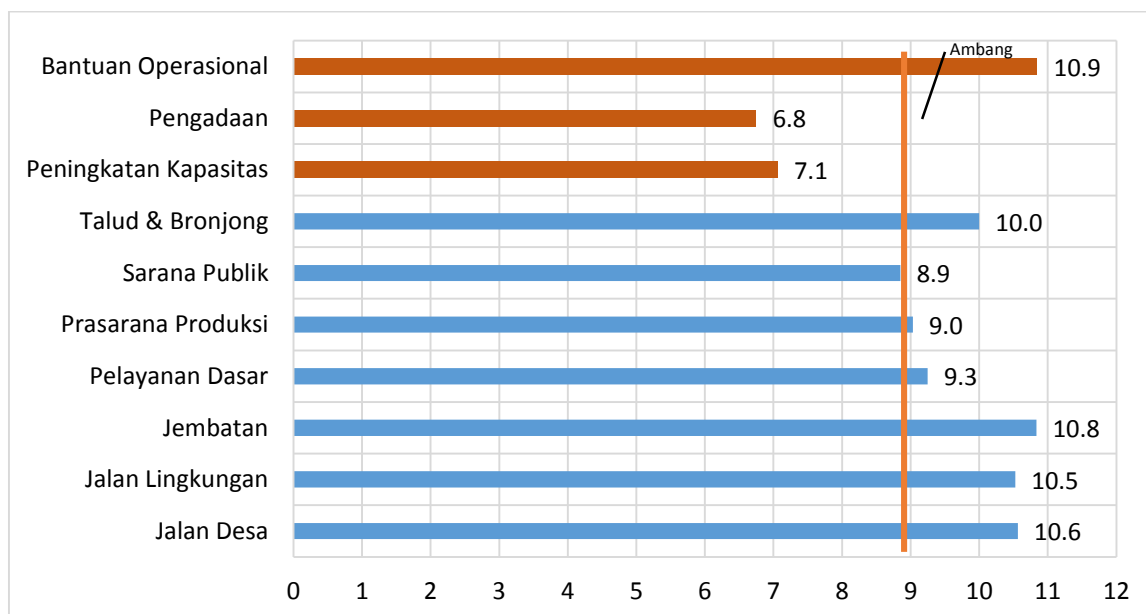
Gambar 12. Persepsi warga marginal dan nonmarginal terhadap manfaat

Sementara itu, baik warga marginal maupun nonmarginal memiliki persepsi terhadap manfaat kegiatan pemberdayaan yang sama-sama baik; selisih nilai yang diberikan oleh kedua kelompok tersebut hanya 0,02 *point* yang berarti tidak signifikan. Meskipun demikian, nilai-nilai persepsi dari kedua kelompok tersebut berada di bawah nilai 9. Ini berarti bahwa secara rata-rata manfaat kegiatan pemberdayaan memang dipandang terbatas oleh seluruh kalangan warga. Hal ini konsisten dengan analisis nilai persepsi rata-rata secara keseluruhan yang dilakukan sebelumnya. Meskipun demikian, perlu dilakukan analisis yang lebih dalam terhadap jenis kegiatan baik pada bidang pembangunan maupun bidang pemberdayaan.

Pada tataran yang lebih detail, hampir setiap jenis kegiatan pembangunan, kecuali sarana publik, memperoleh persepsi manfaat yang baik—masing-masing memperoleh nilai di atas ambang

(Gambar 13). Jika diamati lebih dalam, jenis kegiatan pembangunan sarana publik pun memperoleh nilai persepsi yang mendekati nilai ambang meskipun secara kualitatif sudah dikategorikan memiliki manfaat yang terbatas. Dari lima kegiatan pembangunan berjenis sarana publik, terdapat dua kegiatan sampel dengan nilai yang buruk, yaitu pembangunan kantor desa di Desa Jembatan Rajo, Merangin, dan pemasangan internet desa di Desa Kalikromo, Wonogiri. Keduanya hampir tidak pernah dimanfaatkan sehingga mendapat nilai rata-rata yang rendah, yaitu 7 dan 6,25 secara berturut-turut. Secara rata-rata, keduanya berkontribusi pada rendahnya keseluruhan nilai untuk kegiatan pembangunan sarana publik.

Temuan menarik dapat dilihat pada analisis persepsi manfaat yang lebih detail untuk tiap jenis kegiatan pemberdayaan. Meskipun telah diketahui bahwa nilai persepsi manfaat untuk kegiatan pemberdayaan terbatas, satu dari tiga jenis kegiatan tersebut, yaitu bantuan operasional, memperoleh nilai 10,9. Nilai tersebut sangat tinggi, bahkan lebih tinggi dari semua jenis kegiatan pada bidang pembangunan. Padahal, peserta FGD bukan berasal dari kalangan elite/penerima langsung bantuan dana operasional tersebut. Hal ini karena bidang pemberdayaan ini didominasi oleh kegiatan peningkatan kesehatan melalui posyandu dan kelompok PKK (Kotak 5). Sementara itu, dua jenis kegiatan lainnya, yaitu pengadaan barang dan peningkatan kapasitas, memperoleh nilai yang jauh lebih rendah daripada nilai ambang dan nilai-nilai untuk jenis kegiatan yang lain. Inilah yang ternyata menyebabkan secara agregat nilai persepsi manfaat untuk bidang pemberdayaan menjadi terbatas.



Gambar 13. Nilai rata-rata manfaat tiap jenis kegiatan

Kotak 5

Manfaat Posyandu yang Komprehensif di Desa Deling, Banyumas

Kegiatan bantuan operasional untuk pembinaan posyandu mendapat nilai terbesar di semua FGD, baik kelompok laki-laki, perempuan, marginal, maupun nonmarginal, dan berlaku di semua desa studi di Banyumas. Dari segi cakupan, posyandu menjangkau peserta balita, ibu hamil, dan lansia.

Khusus di Desa Deling, Banyumas, posyandu mengurangi risiko kelahiran karena adanya kelas dan kegiatan senam bagi ibu hamil, pemberian obat penambah darah, dan PMT. PMT juga umum diberikan bagi peserta balita di posyandu di semua desa studi lainnya. Sementara itu, meski tidak ada PMT bagi lansia, ada kegiatan pengecekan kesehatan (penimbangan dan tensi darah) dan senam bagi mereka. Kegiatan posyandu juga dianggap telah meningkatkan pengetahuan tentang kesehatan oleh penerima manfaat.

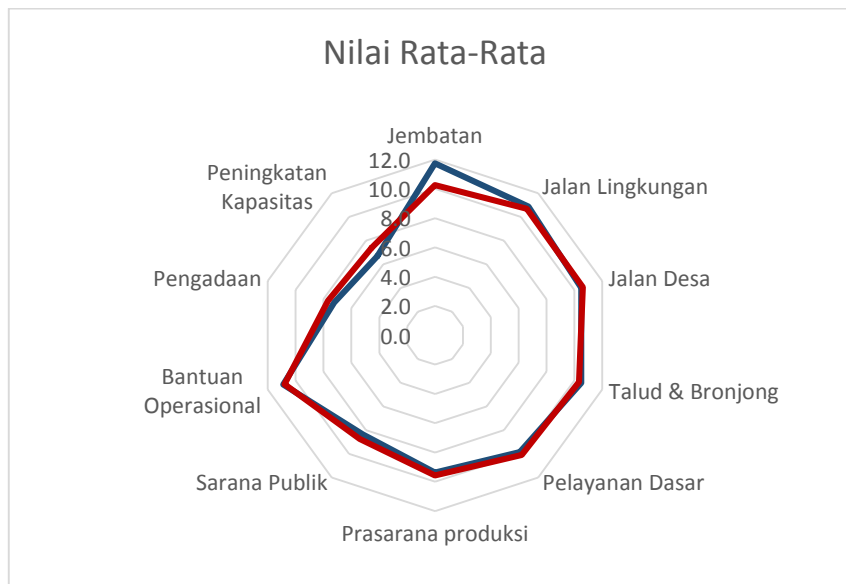
Kegiatan ini mendekatkan layanan kontrol kesehatan kepada semua penerima manfaatnya. Seorang peserta ibu hamil menyatakan: “Sekarang merasa harus ikut, *eman-eman* (baca: sayang) kalau *gak* ikut, tidak bayar, dapat *snack*, tinggal *nurut aja*”. Kesehatan memang merupakan kebutuhan dasar yang menjadi fokus dari kegiatan ini. Tingginya persepsi manfaat bagi kegiatan ini juga diakui oleh PD. Penjelasan PD terkait hal tersebut: “*Kalo menurut saya PAUD dan posyandu (yang paling memberi manfaat). Saya pernah mengupas tentang pelatihan menjahit. Selama ini pelatihan hanya sebatas pelatihan, tidak ada tindak lanjutnya. Akhirnya, tidak ada pengaruhnya. PAUD dan posyandu itu kan sarana dasar siapapun membutuhkan. Saya yakin semua orang tua juga merasakan*” (Wawancara mendalam penerima manfaat posyandu lansia, perempuan, 80 tahun, Deling, Banyumas, 7 Maret 2017).

Pada jenis kegiatan peningkatan kapasitas, manfaat kegiatan dinilai terbatas karena adanya indikasi kegiatan fiktif dan sifat kegiatan yang eksklusif/terbatas. Dua kegiatan sampel yang mendapat nilai terendah adalah pemberdayaan kelompok pengelola *lubuk larangan*¹⁹ di Desa Jembatan Rajo, Merangin, dan pelatihan menjahit/bordir di Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari. Kasus pertama, yang mendapat nilai 3,25, ditemukan berindikasi kegiatan fiktif²⁰. Sementara itu, pada pelatihan menjahit/bordir, nilai rata-ratanya hanya 5 karena manfaat kegiatan ini tidak diketahui dan dirasakan oleh kelompok warga yang lain. Hanya kelompok perempuan nonmarginal yang menyatakan bahwa kegiatan tersebut bermanfaat.

Pada jenis kegiatan pengadaan barang, pembangunan kolam dan pembenihan ikan di Desa Ndona, Ngada, memperoleh nilai terendah, yaitu 5,5. Pada tahap perencanaan, kegiatan ini sebenarnya ditujukan dan diusulkan oleh kelompok ibu-ibu posyandu untuk penyediaan pangan bergizi bagi anak-anak. Namun, aturan pemda menetapkan bahwa penerima bantuan merupakan kelompok yang sudah mendapat surat keputusan (SK) kades dan aktif selama dua tahun. Pada akhirnya, penerima manfaat dialihkan ke kelompok yang lain. Kegiatan memang tetap terlaksana—kolam dan benih ikan tetap diadakan—tetapi tidak dikelola oleh pengusul dan tidak sesuai dengan rencana awalnya. Sebagai akibatnya, hal ini menyimpang dari tujuan dan sasaran yang sebenarnya, yaitu pemenuhan gizi anak.

¹⁹*Lubuk larangan* adalah istilah lokal untuk suatu zona pada ruas sungai yang pemanfaatan sumber dayanya, terutama ikan, dibatasi.

²⁰Setidaknya ada empat indikasi yang ditemukan, yaitu (i) peserta pada keempat FGD tidak mengetahui kegiatan tersebut meskipun ada peserta yang merupakan ketua dan anggota BPD, (ii) hasil studi pemantauan tidak pernah menangkap adanya pelaksanaan kegiatan tersebut, (iii) hanya pengelola kegiatan yang menyatakan kegiatan terlaksana, tetapi menghindari ketika diminta untuk mempertemukan tim peneliti dengan penerima manfaat/peserta kegiatan, dan (iv) masyarakat yang memanfaatkan *lubuk larangan* yang ditemui di lokasi tidak pernah mengetahui adanya kegiatan tersebut.



Gambar 14. Perbandingan nilai persepsi manfaat tiap jenis kegiatan

Analisis yang dipaparkan melalui Gambar 14 merupakan penjelasan mikro mengenai perbedaan persepsi manfaat antarkelompok warga dan antarjenis kegiatan. Gambar tersebut menyajikan nilai rata-rata, nilai minimum, dan nilai maksimum yang diberikan oleh kedua kelompok warga. Yang menarik adalah bahwa ternyata masing-masing jenis nilai menunjukkan pola yang sama, yaitu tidak adanya perbedaan persepsi yang signifikan antara kedua kelompok tersebut. Hal ini sangat konsisten dengan berbagai analisis perbandingan sebelumnya pada bagian ini. Ini berarti bahwa semua warga baik dari kelompok marginal maupun nonmarginal memiliki persepsi terhadap kegiatan desa yang relatif sama.

4.3.2 Alasan Persepsi Manfaat

Bagian ini menjelaskan alasan sebuah kegiatan dapat dipersepsikan bermanfaat atau kurang bermanfaat. Terdapat beberapa alasan kemanfaatan suatu kegiatan yang diungkapkan oleh peserta FGD. Tiga alasan yang paling sering disebutkan mengonfirmasi tiga indikator kemanfaatan yang sudah ditetapkan.

Dilihat dari frekuensi kemunculannya dalam jawaban peserta FGD, tiga alasan sebuah kegiatan dianggap bermanfaat secara berturut-turut adalah luasnya cakupan penerima manfaat, memperlancar aktivitas warga, dan memecahkan masalah warga. **Cakupan penerima manfaat yang luas** selalu muncul sebagai alasan utama sebuah kegiatan dianggap bermanfaat. Ini berarti bahwa makin banyak orang yang memanfaatkan hasil suatu kegiatan, makin baik persepsi terhadap kegiatan tersebut. Sebagai contoh, pembangunan jalan desa selalu dipersepsikan bermanfaat karena semua orang dapat memanfaatkan infrastruktur ini. Kegiatan posyandu juga dipersepsikan bermanfaat karena cakupan penerima manfaat kegiatan ini sangat luas. Alasan kedua yang sering muncul adalah **kemampuan hasil suatu kegiatan dalam memperlancar aktivitas warga**. Sebuah kegiatan dianggap bermanfaat jika ia mampu membantu warga dalam melakukan aktivitas sehari-hari mereka. Misalnya, pembangunan jalan usaha tani dianggap dapat memperlancar pengangkutan hasil panen meskipun tidak semua warga menggunakannya. **Kemampuan suatu kegiatan dalam mengatasi masalah warga** merupakan alasan ketiga yang juga sering muncul. Contoh kegiatan yang dipersepsikan mampu mengatasi masalah adalah pembangunan pagar polindes di Desa Beral, Wonogiri, dan pembangunan pagar kantor desa di Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari. Keduanya dianggap mengatasi masalah ketidakamanan dan kotorannya bangunan karena dimasuki binatang ternak.

Selain ketiga alasan tersebut, ada beberapa alasan sebuah kegiatan dianggap kurang bermanfaat. Pertama, cakupan penerima manfaat yang terlalu kecil menjadi alasan sebuah kegiatan dipersepsikan kurang bermanfaat. Sebagai contoh, pembangunan bronjong di Desa Karya Mukti, Banyumas, yang hanya dinikmati oleh dua kepala keluarga yang miskin dianggap kurang bermanfaat bagi orang banyak. Kegiatan pelatihan yang hanya menasar kelompok tertentu, misalnya kelompok PKK, juga menjadi alasan kegiatan tersebut dianggap kurang bermanfaat. Contoh lainnya adalah kegiatan pelatihan tata boga di Kelok Sungai Besar, Batanghari, yang semua pesertanya adalah istri para perangkat desa dan aktivis desa. Kegiatan ini pun dipersepsikan kurang bermanfaat oleh warga.

Kedua, ketidakmampuan suatu kegiatan dalam memperlancar aktivitas warga juga menjadi alasan kegiatan dipersepsikan kurang bermanfaat. Contohnya adalah pembangunan yang mangkrak di Kabupaten Merangin, seperti pembangunan MCK di Desa Sungai Seberang yang tidak dilengkapi dengan tangki septik akibat kurangnya anggaran dan pembangunan gorong-gorong persegi di Desa Jembatan Rajo yang belum selesai (Gambar 15).



Pengerjaan



Hasil Akhir

Gambar 15. Pembangunan gorong-gorong persegi di Desa Sungai Seberang, Merangin, yang mendapat nilai kemanfaatan rendah

Ketiga, munculnya masalah baru menjadi alasan sebuah kegiatan dianggap kurang bermanfaat. Misalnya, pengadaan traktor tangan di Desa Ndonga, Ngada, yang tidak sesuai dengan spesifikasi kebutuhan justru menimbulkan masalah baru, yaitu munculnya ketidakpercayaan warga terhadap pemdes. Selain itu, pembangunan talud di Desa Kalikromo, Wonogiri, malah menyebabkan air menggenangi jalan. Pembangunan jalan setapak di Desa Jembatan Rajo, Merangin, dan di Desa Tiang Berajo, Batanghari, justru dianggap dapat meningkatkan potensi tindak kriminal.

Keempat, khusus pada bidang pemberdayaan, ketiadaan tindak lanjut suatu kegiatan juga menjadi alasan kegiatan tersebut dipersepsikan kurang bermanfaat. Sebagai contoh, kegiatan peningkatan kapasitas dalam bentuk pelatihan dianggap kurang bermanfaat karena tidak ditindaklanjuti dengan kegiatan lain dan/atau waktu pelatihan terlalu singkat.

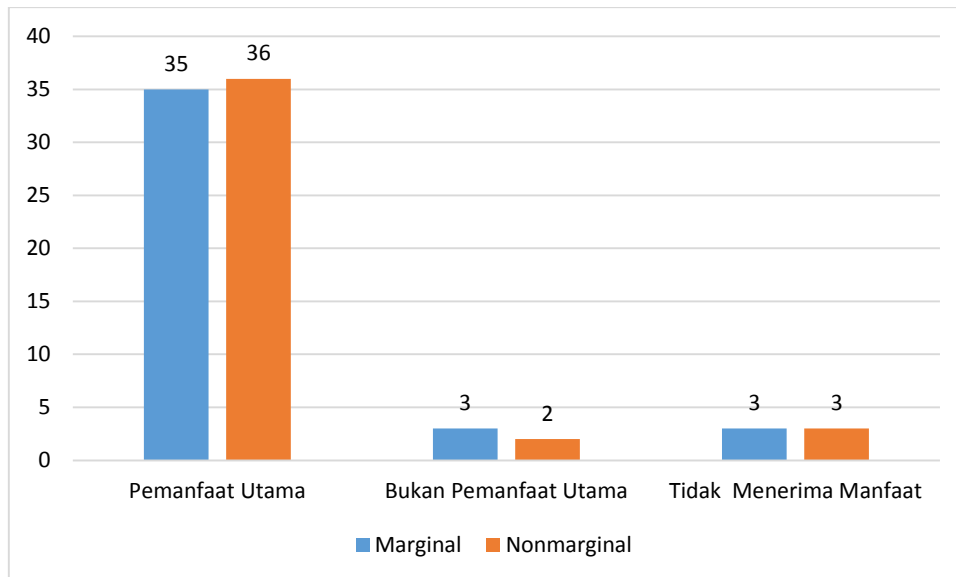
Terakhir, kegiatan yang tidak diusulkan warga juga menentukan kemanfaatan kegiatan yang rendah. Misalnya, di Desa Beral, Wonogiri, kegiatan perpustakaan desa yang sepenuhnya merupakan ide kades yang didorong oleh pemda juga dipersepsikan kurang bermanfaat oleh warga. Contoh lainnya adalah pengadaan internet di Desa Kalikromo, Wonogiri, yang usulannya berasal dari pemerintah kabupaten, bukan warga.

4.4 Kelompok Marginal sebagai Penerima Manfaat

4.4.1 Pemanfaatan oleh Warga Marginal

Secara umum, kegiatan bidang pembangunan dimanfaatkan secara merata oleh warga dari kelompok marginal dan nonmarginal (Gambar 16). Dari gambar tersebut dapat dilihat bahwa warga kelompok marginal merupakan penerima manfaat utama dari 35 kegiatan pembangunan, sedangkan warga kelompok nonmarginal menjadi penerima manfaat utama dari 36 kegiatan pembangunan. Pada tiga kegiatan pembangunan lainnya, kelompok marginal juga menerima manfaat, tetapi bukan sebagai penerima manfaat utama (kolom kedua pada diagram kegiatan pembangunan). Ketiga kegiatan tersebut adalah (i) talud jalan usaha tani di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, (ii) jalan usaha tani di Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, dan (iii) sarana air bersih di Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin. Penerima manfaat utama dari dua kegiatan pertama adalah para pemilik lahan perkebunan/pertanian yang berlokasi dekat dengan pembangunan talud dan jalan usaha tani tersebut. Warga marginal tentu dapat mengakses infrastruktur tersebut jika mereka bekerja sebagai buruh perkebunan/pertanian. Pada kasus sarana air bersih di Desa Sungai Seberang, pada dasarnya warga marginal juga dapat menikmati infrastruktur tersebut. Kesempatan warga marginal untuk menikmati sarana tersebut terbatas dan

sangat bergantung pada kemampuan mereka sendiri dalam menyediakan pipa sambungan ke penampungan air. Desa hanya menyediakan bak penampungan dari mata air sehingga penerima manfaat utama sarana ini adalah masyarakat nonmarginal karena merekalah yang lebih mampu dalam membeli pipa sambungan.



Gambar 16. Warga marginal dan nonmarginal sebagai penerima manfaat utama kegiatan pembangunan

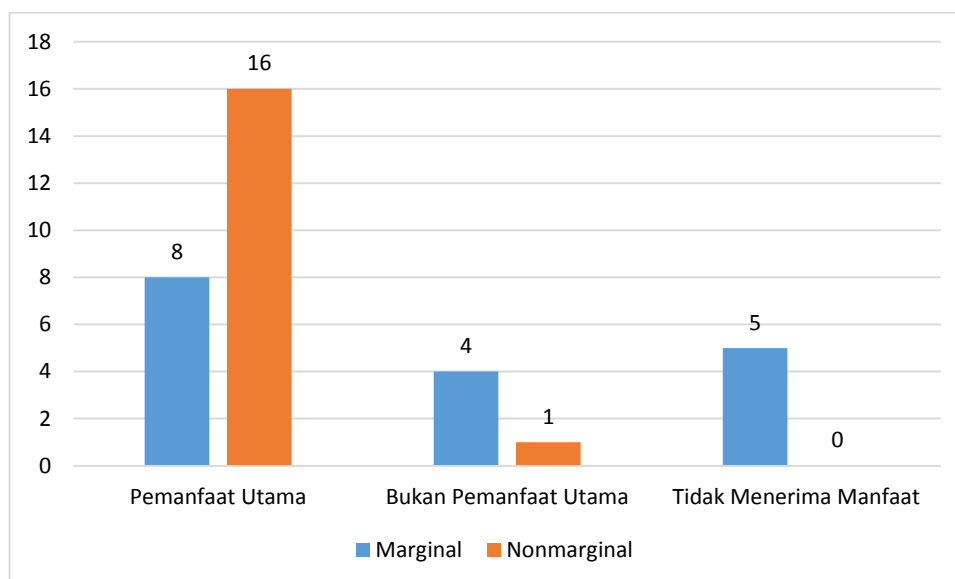
Sementara itu, ada tiga kegiatan sampel yang sama sekali tidak menysar warga dari kelompok marginal. Misalnya, fasilitas internet desa di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, tidak pernah dimanfaatkan bahkan oleh kelompok nonmarginal (Kotak 6). Hal tersebut terjadi karena persoalan teknis, yaitu tidak adanya sinyal/jaringan internet di desa studi, dan ketiadaan SDM di pemdes yang mampu mengatasi masalah tersebut. Dua kegiatan lainnya adalah pembangunan gedung kantor desa di Desa Sungai Seberang dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin. Pemerintah desa biasanya melayani warga justru dari rumah dan membiarkan kantor desa tidak terpakai. Bangunan baru dipakai oleh masyarakat miskin hanya jika ada kegiatan pembagian beras sejahtera (rastra).

Kotak 6 Internet Desa “Objekan” Pemda

Pada kegiatan pengadaan internet desa di Desa Kalikromo, Wonogiri, fasilitas internet tidak berfungsi sehingga membuat manfaatnya menjadi sangat terbatas. Kegiatan tersebut merupakan “arahan” pemda bagi semua desa di kabupaten tersebut. Seorang oknum di pemda bahkan meminta desa-desa agar pemasangannya dilakukan secara kolektif menggunakan jasa pihak ketiga yang sudah “diupayakan”. Hanya beberapa desa yang memang terletak di perbukitan dan jelas tidak memiliki jaringan yang layak menolak memasukkan kegiatan ini ke dalam RKP Desa dan rencana anggaran pendapatan dan belanja desa (RAPB Desa) mereka. Melalui kasus ini, dapat dilihat adanya kesempatan bagi kabupaten untuk menggunakan kuasanya dalam mengintervensi kebijakan desa. Terdapat juga indikasi yang sangat kuat bahwa APB Desa menjadi lahan baru “proyek” korupsi, kolusi, dan nepotisme oknum-oknum yang tidak bertanggung jawab.

Pada bidang pemberdayaan, pemanfaatan oleh warga marginal jauh lebih terbatas (Gambar 17). Pemanfaatan kegiatan ini sangat bias/condong terhadap warga nonmarginal yang sekaligus merupakan pengusul kegiatan tersebut dalam musyawarah. Warga marginal menjadi penerima manfaat utama hanya pada 8 dari 17 kegiatan. Bahkan, pada lima kegiatan pemberdayaan, warga

marginal sama sekali tidak memperoleh manfaatnya. Hal ini menunjukkan bahwa pemdes masih perlu meningkatkan afirmasinya terhadap kelompok marginal karena timpangnya pemanfaatan di antara kedua kelompok warga tersebut.



Gambar 17. Warga marginal dan nonmarginal sebagai penerima manfaat utama kegiatan pemberdayaan

Empat kegiatan pemberdayaan yang dimanfaatkan oleh warga marginal meski mereka bukan penerima manfaat utamanya adalah (i) pelatihan pembuatan pupuk cair di Desa Lekosoro, Kabupaten Ngada, (ii) pembenihan dan pemeliharaan kolam ikan di Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, (iii) pelatihan menjahit di Desa Deling, Kabupaten Banyumas, dan (iv) pelatihan peternakan di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari.

Pada pelatihan pembuatan pupuk cair, peserta merupakan perwakilan dari kelompok-kelompok masyarakat. Namun, perwakilan umumnya bukan dari kelompok marginal, dan setelah pelatihan tidak ada proses transfer ilmu kepada anggota kelompok. Pada pelatihan pembenihan dan pemeliharaan kolam ikan, penerima manfaat utamanya seharusnya adalah kelompok perempuan. Namun, karena aturan pemda yang mengharuskan penerima bantuan merupakan kelompok yang sudah mendapat SK kades, bantuan benih ikan tersebut dialihkan ke kelompok arisan yang sudah terlebih dulu memiliki SK. Kelompok ini beranggotakan warga campuran, baik marginal maupun nonmarginal. Pada pelatihan peternakan, peserta pada umumnya adalah warga yang memiliki ternak meski ada pula sebagian kecil warga marginal yang bekerja sebagai buruh yang ikut serta. Sementara itu, pada pelatihan menjahit, peserta pada umumnya berasal dari kelompok perempuan nonmarginal.

4.4.2 Minimnya Kegiatan yang Menyasar Kelompok Marginal

Sebagian pemdes mengakui telah berupaya mengalokasikan sebagian anggaran desa untuk kegiatan afirmatif kepada warga marginal. Sebagai contoh, Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, telah berhasil mengalokasikan anggaran desa untuk kegiatan afirmatif tersebut yang pada dasarnya merupakan tiruan dari kegiatan supradesa sebelumnya, yaitu bedah rumah dan pembangunan jamban. Sementara itu, beberapa desa lainnya tidak berhasil karena pada umumnya terbentur aturan daerah.

Perhatian pemdes diakui masih tertuju pada pemenuhan kebutuhan fasilitas/infrastruktur dasar. Sebagian pemdes beranggapan bahwa kebutuhan tersebut dapat dirasakan oleh banyak orang dibandingkan dengan kegiatan yang menysasar kelompok marginal secara langsung. Kelompok tersebut dianggap membutuhkan hal-hal yang bersifat sangat mendasar, seperti sembako, sumber-sumber penghidupan atau pekerjaan, dan dukungan kebutuhan dasar, yaitu pendidikan dan kesehatan. Hal-hal tersebut sejauh ini sudah dapat dipenuhi melalui bantuan-bantuan pemerintah, seperti Rastra, kartu-kartu jaminan kesejahteraan sosial, seperti Kartu Indonesia Pintar (KIP) dan Kartu Indonesia Sehat (KIS).

PD Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, pun mengakui bahwa pada umumnya pembangunan yang dilaksanakan hanya mempertimbangkan pemanfaatannya untuk masyarakat luas dan belum secara spesifik menysasar kelompok-kelompok miskin. Ia mengatakan, “Masih jauh Pak, belum ada itu pertimbangan khusus untuk orang-orang miskin dan mengurangi kemiskinan. Semuanya masih untuk dirasakan manfaatnya oleh banyak orang. Apalagi kalau melihat kondisi Sungai Seberang yang dulunya pembangunan sedikit, begitu ada UU Desa uang tersedia, mengutamakan dulu untuk masyarakat banyak” (Wawancara mendalam, PD, Merangin, 20 Maret 2017).

Berdasarkan informasi yang diperoleh dari lapangan, berikut ini merupakan faktor-faktor yang menyebabkan kegiatan desa yang bersifat afirmatif menjadi terbatas:

a) Pemdes masih mengutamakan pemenuhan fasilitas/infrastruktur dasar

Sebagaimana telah dibahas sebelumnya, pemdes masih beranggapan bahwa pembangunan fasilitas/infrastruktur lebih penting karena dapat dimanfaatkan oleh banyak orang dibandingkan dengan kegiatan afirmatif untuk warga marginal. Sebagai contoh, kades Desa Sungai Seberang, Kabupaten Merangin, menyatakan bahwa pertimbangan untuk alokasi belanja desa lebih didasarkan pada cakupan penerima manfaat dan tingkat kemanfaatan. Contoh lainnya adalah usulan kegiatan pembangunan yang diajukan warga marginal di Banyumas dan Batanghari selalu ditolak dengan alasan penerima manfaat kegiatan tersebut hanya segelintir warga (lihat Kotak 7).

b) Kegiatan pemberdayaan dianggap masih sulit dilakukan

Pemdes enggan mengelola kegiatan pemberdayaan dalam jumlah yang besar karena penatalaksanaannya sarat dengan urusan administrasi, penyusunan RAB-nya rumit, dan jadwal pelaksanaan bisa berbenturan dengan kegiatan pembangunan. Kegiatan pemberdayaan bisa menjadi lebih sulit jika kegiatan ini harus dikhususkan bagi kelompok marginal yang jumlahnya relatif lebih sedikit dibandingkan dengan warga nonmarginal. Pemdes di Kabupaten Batanghari pun menganggap bahwa tindak lanjut kegiatan pemberdayaan sulit dilakukan.

c) Aturan pemda

Aturan pemda memegang peran penting dalam mendorong terlaksananya kegiatan afirmatif. Sebagai contoh, pada 2016, Desa Ndona, Kabupaten Ngada, telah mengalokasikan anggaran untuk pengadaan benih ikan dan pemeliharaannya yang ditujukan kepada kelompok perempuan. Namun, pada saat kegiatan ini dilaksanakan, pemda melarangnya dengan alasan bantuan hanya dapat diberikan kepada kelompok yang telah berdiri selama dua tahun. Pada akhirnya, bantuan tersebut justru dialihkan kepada pihak lain, yaitu kelompok arisan yang beberapa tahun sebelumnya pernah menerima bantuan dan telah mendapat pengakuan formal dari desa (dalam bentuk SK).

d) Partisipasi warga marginal dalam perencanaan terbatas (lihat juga Bab II)

Hal ini diakui oleh kades Desa Kelok Sungai Besar dan Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari. Warga miskin dan marginal yang diundang dalam rapat desa pada umumnya tidak berani berpendapat meski sudah didorong dan diberikan kesempatan. Hal yang sama juga terjadi di Desa Sungai Seberang. Warga miskin dianggap sulit diikutsertakan dalam musdes sehingga aspirasi mereka tidak tertampung.

Kotak 7
Kelompok Marginal yang Selalu Kalah “Suara”

Batanghari. Di Desa Kelok Sungai Besar, ada RT yang terletak sangat jauh, mencapai 23 km dari kantor desanya. Untuk mencapai RT tersebut, dibutuhkan setidaknya 1,5–2 jam perjalanan dengan sepeda motor. Waktu yang dibutuhkan dan tingkat kesulitan akan lebih besar jika pada hari sebelumnya terjadi hujan sebagaimana terlihat pada Gambar 18.



Gambar 18. Akses menuju salah satu RT setelah hujan

Dengan sulitnya kondisi tersebut, hanya ketua RT yang bepergian ke pusat desa mewakili berbagai keperluan warga. Ketua RT sering hadir jika diundang oleh desa, terutama pada saat musdes dan pengambilan rastra.

Khusus dalam hal musyawarah, kelompok masyarakat ini sering kali tersisihkan. Hal ini karena ukuran komunitas dianggap terlalu kecil dan tempat tinggal mereka jauh dari kawasan pemukiman lain sehingga usulan apapun dari RT tersebut dianggap tidak mencerminkan kebutuhan desa. Sebagai akibatnya, RT tersebut tidak pernah terjamah kegiatan desa.

Pemenuhan kebutuhan dasar tidak bisa menunggu sehingga masyarakat setempat terpaksa memenuhi kebutuhan mereka sendiri. Mereka meminta bantuan perusahaan perhutanan mendatangkan ekskavator untuk membuat ruas-ruas jalan lingkungan. Masyarakat juga terpaksa urunan dari uang mereka pribadi untuk membangun masjid.

Banyumas. Keluarga Fajrul (bukan nama sebenarnya) di Desa Deling telah lama tinggal di area kebun yang semula merupakan milik desa. Namun, sejak ditukar guling dengan tanah lain untuk perluasan kantor desa, kebun tersebut kini menjadi milik pribadi orang lain dan hal ini mempersulit masuknya kegiatan desa ke area tersebut. Fajrul, sebagai kepala keluarga, ingat bahwa pada 2008 ia pernah diundang dan hadir di musdes. Sebelum musyawarah, kades mendorong Fajrul untuk menyampaikan kebutuhannya akan pembangunan akses jalan ke rumahnya itu kepada forum. Namun, mekanisme pemungutan suara (suara terbanyaklah yang menang) dalam menentukan prioritas kegiatan desa membuat suaranya tersisih. “Selama prosedur itu tetap dipakai, yang terpencil selamanya akan terpencil, tidak pernah mendapat prioritas untuk dibangun,” begitu ujarnya. Hingga kini, tidak ada yang berubah baginya—jalur yang tersedia masih curam, licin, dan bersemak.

V. PELAJARAN YANG BISA DIPETIK

5.1 Dominannya Pembangunan Fisik: Persepsi Kemanfaatan dan Aliran Dana

Anggaran desa paling banyak dibelanjakan untuk bidang pembangunan fisik. Hal ini tidak lepas dari kenyataan bahwa desa-desa di lokasi studi masih melihat kurangnya infrastruktur dasar sebagai masalah utama yang tertuang dalam dokumen perencanaan desa (RPJM Desa dan RKP Desa).

Selain itu, persepsi sebagian besar warga desa bahwa hasil pembangunan harus langsung terlihat dan dirasakan juga sangat memengaruhi keputusan desa untuk memprioritaskan pembangunan fisik. Persepsi semacam ini tidak terbatas hanya pada kelompok warga tertentu. Baik warga elite maupun marginal memiliki sikap yang sama, yaitu menjadikan pembangunan fisik sebagai indikator utama keberhasilan kepemimpinan kades. Secara umum, pemdes selalu menyatakan bahwa tidak mungkin mencegah atau mengubah usulan warga yang sudah diputuskan dalam musrenbangdes. Sebagai akibatnya, bidang pembangunan fisik menjadi sangat dominan dalam perencanaan desa. Sementara itu, pembangunan bidang pemberdayaan masyarakat dan pembinaan kemasyarakatan selalu mendapat porsi anggaran yang jauh lebih kecil.

5.1.1 Kemanfaatan Tinggi Karena Dirasakan Orang Banyak

Warga di semua desa lokasi studi menilai pembangunan fisik memberi manfaat cukup baik. Faktor yang paling banyak memengaruhi penilaian tersebut adalah hasil pembangunan fisik yang sudah dirasakan oleh banyak orang dalam menunjang berbagai aktivitas harian mereka. Penilaian bahwa pembangunan fisik sudah dirasakan banyak orang di desa-desa lokasi studi berkorelasi dengan kebijakan pemdes yang membagi rata kegiatan pembangunan di semua dusun.

Manfaat hasil pembangunan fisik bagi orang banyak juga bisa dilihat dari aspek efisiensi, terutama dari segi jarak dan waktu tempuh. Penghematan waktu tempuh terutama terjadi setelah pembangunan jalan-kegiatan yang paling banyak dilaksanakan di desa. Sebagai contoh, pembangunan jalan usaha tani telah mendorong peralihan moda transportasi dari jalan kaki menjadi kendaraan bermotor. Penggunaan kendaraan bermotor ini bisa menghemat waktu tempuh 5–15 menit. Sementara itu, dari segi jarak, tidak ada perubahan yang terjadi karena jalan yang dibangun adalah jalan yang biasa dilewati, bukan jalan pintas.

Efisiensi yang lebih signifikan terjadi pada kegiatan yang hasilnya dapat memenuhi kebutuhan vital sehari-hari warga desa. Contohnya, pembangunan jembatan dan sarana air bersih memberi manfaat berupa penghematan jarak dan waktu tempuh. Dibangunnya jembatan membuat warga tidak perlu menempuh jalan memutar atau turun menyeberangi sungai. Sementara itu, dibangunnya sarana air bersih membuat warga tidak perlu menempuh perjalanan jauh ke sumber air karena air telah dialirkan melalui pipa hingga ke rumah atau bak penampung umum di lokasi permukiman.

Pada aspek biaya dan produktivitas, perubahan yang signifikan belum terlihat. Dibangunnya berbagai fasilitas jalan tidak membuat biaya berubah karena warga masih banyak yang berjalan kaki untuk melakukan aktivitas. Walaupun mereka menggunakan kendaraan, baik milik sendiri maupun umum (ojek/angkutan desa), biaya yang dikeluarkan tidak berubah. Terkait dengan produktivitas, sejauh ini dampak pembangunan, terutama saluran irigasi, belum dirasakan. Hal ini karena

pembangunan infrastruktur tersebut belum lama selesai dan volume kegiatannya hanya mencakup sebagian kecil saluran irigasi.

Secara kualitatif, informasi mengenai nilai kemanfaatan pembangunan fisik dari warga lebih bervariasi. Secara umum, hasil pembangunan fisik dinilai memiliki banyak pengaruh positif pada kehidupan warga desa. Pembangunan jalan dianggap berpengaruh positif terhadap interaksi antarwarga, kebersihan, dan kesehatan warga, serta kerapian dan keindahan kampung. Sementara itu, kegiatan pembangunan sarana layanan dasar lain, seperti gedung madrasah, gedung TK, pagar posyandu, atau pos keamanan lingkungan (poskamling), memberi manfaat kenyamanan (untuk belajar, pemeriksaan kesehatan, dan jaga malam) dan meningkatkan partisipasi warga (baik ke sekolah maupun ke posyandu).

Sebagai catatan, ada beberapa kegiatan yang manfaatnya dinilai belum maksimal karena dianggap memiliki kualitas rendah atau pembangunannya tidak tuntas. Salah satunya adalah pembangunan jalan di salah satu desa di Kabupaten Merangin yang dianggap berkualitas rendah; jalan ini rusak hanya beberapa bulan setelah dibuat. Sementara itu, di desa lain di Kabupaten Merangin, pembangunan gorong-gorong persegi tidak tuntas pada akhir tahun anggaran sehingga tidak bisa dipakai oleh warga. Di salah satu desa di Kabupaten Ngada, pembangunan jalan dipandang belum tuntas karena masih ada ruas yang belum diperbaiki.

5.1.2 Aliran Dana Pembangunan Fisik

Pada kegiatan pembangunan fisik, tujuan aliran dana dibedakan menjadi ke dalam desa dan ke luar desa. Aliran dana yang terdistribusi di dalam desa secara umum adalah upah pekerja, sedangkan dana untuk keperluan alat/bahan bangunan sebagian besar dibelanjakan di luar desa. Upah yang diterima warga yang ikut bekerja secara umum telah meningkatkan penghasilan mereka. Sementara itu, peningkatan intensitas pembangunan fisik di semua desa telah meningkatkan permintaan bahan/alat bangunan. Dalam hal ini, walaupun mengalir ke luar desa, DD umumnya mengalir ke desa/kecamatan terdekat, bukan ke kota.

Di semua desa lokasi studi, besaran upah harian, yang disebut dalam satuan HOK, ditentukan berdasarkan peraturan/keputusan bupati tentang SSH. Semua pekerja menyatakan bahwa nilai upah HOK yang ditetapkan bupati di bawah upah pasaran jika dihitung bekerja sehari penuh (delapan jam). Namun, perbedaan nilai tersebut teratasi dengan keleluasaan pemdes dalam mengatur jumlah pekerja yang terlibat dan mekanisme pembagiannya. Keterlibatan seluruh warga dalam setiap kegiatan pembangunan fisik di Kabupaten Ngada membuat pekerjaan bisa diselesaikan dalam setengah hari dan upah HOK tetap dibayarkan secara penuh. Sementara itu, mekanisme borongan yang dipraktikkan di Kabupaten Batanghari, Kabupaten Merangin, dan sebagian kegiatan di Kabupaten Wonogiri, membuat upah HOK tetap dibayarkan secara penuh sesuai RAB walaupun jumlah hari kegiatan berkurang.

Sebagian besar belanja alat/bahan pembangunan dilakukan di luar desa. Faktor yang memengaruhi hal ini adalah regulasi pemda dan pertimbangan pemdes.

Regulasi pemda menetapkan persyaratan administratif yang harus dipenuhi toko, yaitu nota pembelian dengan cap stempel toko tersebut. Nota pembelian yang berstempel ini harus dilampirkan ke dalam laporan kegiatan. Hal ini ditemukan di semua desa lokasi studi. Bahkan, di Kabupaten Ngada, agar sesuai dengan petunjuk teknis operasional (PTO) yang dikeluarkan pemkab, pengadaan bahan bangunan harus dilakukan dengan sistem lelang. Pemilik toko peserta lelang harus menyerahkan dokumen-dokumen perizinan usaha, mulai dari SIUP dan SITU sampai bukti terakhir pembayaran pajak. Regulasi ini membuat toko yang ada di dalam desa tidak bisa menjadi

pemasok bahan bangunan karena mereka tidak memiliki nota atau stempel, apalagi dokumen perizinan usaha.

Hal lain yang menyebabkan aliran dana lebih banyak ke luar desa adalah pertimbangan pemdes atas kualitas dan kepastian pasokan barang. Pertimbangan kualitas terjadi di salah satu desa di Kabupaten Banyumas. Desa ini memilih membeli *paving block* dari desa lain karena kualitasnya lebih bagus daripada *paving block* yang diproduksi di dalam desa. Pertimbangan lainnya adalah kepastian pasokan barang. Pemdes harus memastikan pengiriman barang yang tepat waktu untuk menghindari tertundanya pekerjaan. Hal inilah yang menjadi pertimbangan salah satu desa di Kabupaten Merangin yang memilih berbelanja bahan bangunan di toko yang berlokasi di Bangko, ibu kota Kabupaten Merangin.

5.2 Minimnya Kegiatan Pemberdayaan: Persepsi Kemanfaatan dan Aliran Dana

Kegiatan pemberdayaan yang masuk dalam dokumen RKP Desa tahun 2015 dan 2016 terbilang sedikit. Sebagian di antaranya juga sekadar kegiatan pengadaan bantuan barang yang sering kali tidak diikuti dengan kegiatan peningkatan kapasitas warga untuk mengoptimalkan bantuan tersebut. Jumlah kegiatan peningkatan kapasitas sangat sedikit. Bahkan, ada desa yang sama sekali tidak merencanakan kegiatan tersebut.

Usulan kegiatan pemberdayaan lebih banyak berasal dari elite desa, baik dari pemdes maupun pengurus lembaga kemasyarakatan (kelompok tani, PKK, karang taruna), aktivis organisasi masyarakat (ormas), atau penyuluh pertanian setempat. Khusus di Kabupaten Batanghari, pemdes mengalokasikan kegiatan pemberdayaan karena ada “paksaan” dari pemda. Sebagai hasilnya, walaupun tidak ada usulan dari warga, pemdes harus memuat sejumlah kegiatan pemberdayaan dalam RAPB Desanya.

5.2.1 Manfaat Kegiatan Pemberdayaan

Kegiatan pemberdayaan dinilai memberi manfaat yang relatif lebih rendah daripada kegiatan pembangunan fisik. Hal yang paling memengaruhi penilaian tersebut adalah minimnya jumlah penerima manfaat kegiatan pemberdayaan. Hal ini terutama terjadi pada jenis kegiatan pengadaan dan peningkatan kapasitas. Misalnya, bantuan bibit ikan di salah satu desa di Kabupaten Ngada hanya diberikan kepada beberapa kelompok, dan jumlah peserta pelatihan pembuatan kue di salah satu desa di Kabupaten Batanghari dibatasi hanya 15 orang.

Penerima manfaat atau peserta pelatihan mengungkapkan bahwa manfaat yang dirasakan hanya sebatas bertambahnya pengetahuan dan keterampilan. Dari sisi ekonomi, dampaknya pada peningkatan ekonomi penerima manfaat belum terlihat karena pengetahuan dan keterampilan baru hanya dipraktikkan dalam kegiatan rumah tangga sehari-hari.

Jenis kegiatan bantuan operasional mendapat nilai kemanfaatan yang tinggi. Hal ini dipengaruhi pandangan bahwa kegiatan tersebut memberi manfaat bagi banyak orang. Di salah satu desa di Kabupaten Banyumas, bantuan operasional untuk posyandu mendapat nilai kemanfaatan yang tinggi. Kegiatan ini dilaksanakan merata di semua RW dan dinilai memberikan manfaat bagi banyak warga, misalnya ibu hamil, balita, dan bahkan lansia.

5.2.2 Aliran Dana Kegiatan Pemberdayaan

Sebagaimana dipaparkan pada Bab III, aliran belanja kegiatan pemberdayaan bergantung pada jenis kegiatan. Pada jenis kegiatan pengadaan barang, desa cenderung mengalokasikan dana untuk belanja barang yang tidak tersedia di dalam desa. Sebagai akibatnya, sebagian besar dana mengalir ke luar desa. Pada jenis kegiatan bantuan operasional, dana lebih banyak mengalir ke dalam desa karena digunakan untuk memberikan insentif atau sebagai dana operasional. Dalam hal ini, tidak ada standar yang dijadikan acuan pemdes. Besaran bantuan operasional lebih ditentukan oleh usulan pengelola kegiatan dan kemampuan anggaran desa.

Hal yang cukup menarik ditemukan pada jenis kegiatan peningkatan kapasitas. Cukup banyak kegiatan yang dananya mengalir ke dalam desa. Makanan suguhan untuk kegiatan peningkatan kapasitas, misalnya pelatihan, dibeli dari warung di dalam desa. Faktor lain yang menyebabkan besarnya aliran belanja di dalam desa adalah alokasi yang cukup besar untuk uang saku harian peserta dan pemanfaatan sumber daya lokal desa sebagai bahan praktik pelatihan. Seperti pemberian insentif pada jenis kegiatan bantuan operasional, tidak ada standar yang dijadikan acuan pemdes dalam memberikan uang saku kepada peserta kegiatan peningkatan kapasitas. Besaran uang saku peserta lebih ditentukan oleh kebijakan pemdes.

Instruktur atau pelatih pada umumnya berasal dari luar desa sehingga honorarium untuk mereka dianggap mengalir ke luar desa. Terkait dengan honorarium pelatih, hal yang cukup menarik terjadi di Kabupaten Batanghari. Kepala BPMPD menginstruksikan desa untuk tidak membayar penuh honorarium pelatih sesuai dengan RAB. Alasannya adalah honorarium yang dibayarkan secara penuh akan melampaui standar harga yang ditetapkan kabupaten. Hal ini menunjukkan masih kurangnya pengawasan pemda dalam penganggaran. Sisa dana dari honorarium tersebut dikembalikan ke kas desa sebagai SiLPA.

5.3 Pembangunan yang Sporadis

Mengingat ketertinggalan infrastruktur dasar yang selama ini dirasakan oleh desa, dominasi usulan pembangunan fisik bisa dipahami. Namun, usulan-usulan tersebut tidak ditata dalam perencanaan yang sistematis. Sebagai akibatnya, pelaksanaannya pun terkesan sporadis. Di beberapa desa, kegiatan pembangunan bahkan tidak tuntas pada satu tahun anggaran sehingga menurunkan penilaian terhadap manfaat kegiatan tersebut. Contohnya adalah proyek gorong-gorong persegi dan sarana MCK di Sungai Seberang dan jalan poros di Ndonga. Selain itu, tidak tampak adanya prioritas kegiatan yang jelas. Kemampuan desa dalam menyusun prioritas kegiatan masih terbatas.

Contoh lain dari pembangunan yang sporadis tersebut adalah kebijakan pemdes yang mengutamakan pemerataan pembangunan antardusun, bahkan sampai ke tingkat RT. Di desa Karyamukti, setiap tahun setiap RT harus memperoleh kesempatan untuk mengadakan pembangunan fisik. Sementara itu, di Ddesa Beral, pemerataan tersebut diimplementasikan sampai pada nilai anggaran untuk semua dusun.

Di sisi lain, masih sedikitnya usulan untuk kegiatan pemberdayaan disebabkan oleh kurangnya pemahaman mengenai makna pemberdayaan, baik di lingkungan internal desa maupun pemda. Kurangnya pemahaman ditunjukkan oleh hal-hal berikut. Pertama, pemberdayaan masih kerap diwujudkan dalam bentuk kegiatan bantuan pengadaan barang. Hal ini terlihat dari masih banyaknya kegiatan pengadaan bibit tanaman, anakan ternak, atau alat pertanian/peternakan yang masuk dalam kategori pemberdayaan. Kedua, kegiatan peningkatan kapasitas bagi warga biasanya hanya dipahami sebagai penyelenggaraan acara pelatihan. Kegiatan pelatihan pun biasanya

diselenggarakan sekadarnya. Pelatihan tidak disusun berdasarkan kebutuhan warga dan biasanya tidak ada tindak lanjut setelahnya. Ketiga, belum banyak gagasan terkait kegiatan pemberdayaan yang berfokus pada pengembangan potensi desa. Berbagai pelatihan yang dijalankan cenderung memberikan materi yang hampir selalu sama atau tidak bervariasi, seperti pelatihan menjahit dan membuat kue. Ada juga pelatihan yang sebenarnya lebih bernuansa penyuluhan, seperti program KB, pola hidup bersih dan sehat (PHBS), atau kesadaran berkendara. Sebagian besar kegiatan yang bernuansa penyuluhan ini dipengaruhi oleh program pemda. Terakhir, pemberdayaan masih dipahami secara sempit, yaitu masih terbatas pada kegiatan ekonomi. Padahal, hal-hal yang menunjang ekonomi, seperti demokrasi, kesetaraan gender, dan hak asuh anak, juga penting dalam rangka meningkatkan kualitas hidup manusia yang menjadi tujuan pelaksanaan UU Desa.

Hal lain yang juga memengaruhi sedikitnya usulan kegiatan pemberdayaan adalah kesulitan yang dialami pemdes dalam mengelola administrasi kegiatan pemberdayaan, khususnya pelatihan. Pemdes juga masih kesulitan dalam mendapatkan pementeri/pelatih, menyusun RAB, mencari bahan pelatihan dengan harga murah, dan menentukan honorarium pelatih karena tidak adanya standar yang jelas. Selain itu, biaya transportasi TPK juga sulit diganti sehingga mereka kerap menggunakan dana pribadi.

Seiring dengan kebijakan Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) tahun 2016 yang mendorong pembentukan BUM Desa di desa-desa, pembentukan BUM Desa di desa-desa lokasi studi mulai dilakukan. Namun, dari sepuluh desa lokasi studi, baru desa-desa di Kabupaten Banyumas dan Wonogiri yang sudah membentuk BUM Desa melalui perdes. Sementara itu, desa-desa di tiga kabupaten lokasi studi yang lain baru merencanakan pembentukan BUM Desa pada 2017.

Dalam menyusun rencana BUM Desa, desa-desa lokasi studi tampaknya juga tidak memiliki perencanaan yang matang. BUM Desa hanya dibentuk sekadarnya untuk memenuhi “kewajiban” prioritas penggunaan dana desa. Hal ini tampak dalam beberapa hal. Pertama, gagasan yang berkembang masih sebatas usaha substitutif, yaitu mengambil alih peran yang selama ini dijalankan oleh pihak luar desa. Di desa-desa lokasi studi, jenis usaha BUM Desa masih berkisar pada usaha simpan pinjam dan sewa-menyewa alat. Pemdes di salah satu desa di Kabupaten Banyumas menyampaikan kekhawatiran bahwa usaha simpan pinjam yang dikembangkan BUM Desa akan macet. Kedua, akibat desain usaha yang sekadarnya, pemdes tidak bisa memberikan alokasi dana yang besar sebagai modal BUM Desa. Di salah satu desa di Banyumas, misalnya, BUM Desa hanya diberi modal 30 juta rupiah. Pemdes juga belum memiliki pengetahuan mengenai perhitungan nilai investasi yang dibutuhkan dan prediksi pengembalian yang bisa didapat oleh desa. Ketiga, penggunaan perdes sebagai dasar pendirian dan pembentukan BUM Desa tidak dikenal dalam dunia usaha di Indonesia. Hal ini bisa menutup peluang ekspansi modal BUM Desa dari pihak ketiga.

Sporadisnya pembangunan di desa menunjukkan bahwa usulan-usulan yang muncul tidak dirumuskan menjadi perencanaan yang terpadu dan sistematis. Usulan-usulan dari tingkat yang lebih rendah (dusun atau RT/RW) seharusnya dirumuskan melalui musyawarah perencanaan hingga menjadi dokumen RPJM Desa. Namun, hal itu tidak terjadi. Isi RPJM Desa tidak lebih dari “daftar keinginan” dusun. Penyusunan RKP Desa yang sejatinya harus mengacu pada RPJM Desa lebih mengakomodasi usulan dusun yang muncul saat musrenbangdes tahunan diselenggarakan daripada RPJM Desa. Sebagai hasilnya, di beberapa desa, RPJM Desa justru mengalami revisi hampir tiap tahun untuk disesuaikan dengan RKP Desa.

Selain itu, gagasan terkait pemanfaatan DD untuk mengoptimalkan potensi yang ada belum banyak. Sejauh ini, sebagian besar kegiatan pembangunan bersifat kuratif atau berorientasi pada penyelesaian masalah, terutama ketertinggalan infrastruktur. Teratasinya masalah infrastruktur tentu saja akan meringankan beban desa dan melancarkan aktivitas warga. Namun, upaya

perbaikan infrastruktur belum diikuti dengan upaya peningkatan keberdayaan warga desa. Desa belum memiliki gagasan yang cukup banyak terkait upaya mengoptimalkan potensi desa sekaligus memberdayakan masyarakat.

Kondisi ini mungkin terjadi karena belum ada pendampingan yang kuat dalam proses perencanaan. Pendamping, dalam hal ini PD dan PLD, belum bisa berbuat banyak karena berbagai kendala. Sebagaimana diuraikan pada Bab II, kendala tersebut mencakup, antara lain, (i) rotasi penugasan menuntut pendamping untuk selalu beradaptasi dengan wilayah kerja yang baru, (ii) jumlah pendamping terlalu sedikit dibandingkan dengan jumlah wilayah desa, (iii) kemampuan pendampingan masih terbatas dan tidak merata, serta (iv) kewenangan pendamping dalam mengawal proses tata kelola desa masih terbatas. Asistensi dan supervisi yang dijalankan di kecamatan dan kabupaten pun hanya berfokus pada pemenuhan syarat administratif untuk pencairan dana.

5.4 Kurangnya Kebijakan Khusus bagi Warga Marginal

Sebagaimana dijelaskan pada Bab IV, pelibatan warga dalam pelaksanaan pembangunan sangat dipengaruhi oleh kebijakan desa. Terkait dengan hal ini, hampir tidak ditemukan kegiatan yang pemanfaatannya secara khusus ditujukan bagi kelompok warga miskin. Rata-rata pemdes menganggap bahwa tingkat sosial-ekonomi warganya tidak terlalu timpang. Oleh karena itu, sasaran kegiatan pembangunan disetarakan. Pemdes khawatir terhadap reaksi negatif warga jika kelompok tertentu diperlakukan secara berbeda. Sebagaimana telah ditemukan dalam penelitian awal Studi Implementasi UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pemdes mencontohkan kerepotan desa dalam mendamaikan warga yang cemburu akibat tidak meratanya pemberian bansos dari pemerintah, seperti Rastra, Bantuan Langsung Tunai (BLT), dan lain-lain.

Sedikitnya jumlah kegiatan yang secara khusus ditujukan bagi warga miskin juga diakibatkan oleh tidak dilibatkannya mereka dalam proses perencanaan. Secara normatif, hal ini bukan pengabaian terhadap amanat UU Desa seiring dengan perubahan PP. Pelibatan warga miskin pada PP No. 43 Tahun 2014 memang bersifat wajib, tetapi pada PP No. 47 Tahun 2015 pelibatan warga miskin berubah menjadi opsional.

Untuk pembangunan fisik, kesempatan bekerja secara umum terbuka bagi setiap warga di sekitar lokasi kegiatan. Penentuan kesempatan kerja lebih banyak diserahkan kepada kepala wilayah (RT atau dusun). Sementara itu, untuk kegiatan peningkatan kapasitas, peserta pada umumnya merupakan perwakilan setiap wilayah/kelompok yang ditunjuk langsung oleh kadus atau ketua kelompok. Pertimbangan pemdes ini juga dipengaruhi oleh persepsi warga yang menginginkan agar pembangunan harus bisa dinikmati oleh orang banyak. Namun, pertimbangan ini telah menyebabkan tidak tertampungnya usulan sebagian kecil warga. Sebagai contoh, di Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, usulan pembangunan bagi salah satu RT selalu ditolak karena dipandang hanya dirasakan oleh segelintir orang.

Walaupun demikian, salah satu desa di Kabupaten Wonogiri mulai mencoba untuk menjalankan kebijakan afirmatif bagi warga marginal. Kegiatan bedah rumah dan penyediaan jamban yang digagas oleh pemdes ditujukan secara khusus bagi warga miskin. Kegiatan ini terinspirasi dari program pemkab yang sebelumnya pernah dilaksanakan di desa tersebut. Sementara itu, di salah satu desa di Kabupaten Banyumas ditemukan kegiatan pembangunan turap untuk melindungi dua rumah warga miskin dari longsor yang mungkin terjadi. Kegiatan ini sempat ditentang oleh warga karena dianggap hanya dinikmati oleh segelintir orang, tetapi pemdes berhasil meyakinkan warga dengan alasan turap tersebut juga dapat mencegah terputusnya jalan jika longsor terjadi.

5.5 Pengaruh Kebijakan Pemkab

Dalam pelaksanaan UU Desa selama dua tahun ini, Pemkab memainkan peran yang cukup signifikan. Belanja desa yang diperinci secara baik oleh Pemkab adalah belanja bidang penyelenggaraan pemerintahan dan pembinaan kemasyarakatan. Pengaturan terhadap alokasi belanja pembangunan desa dilakukan melalui berbagai kebijakan. Kebijakan tersebut pada umumnya dalam bentuk perbup, tetapi ada juga yang hanya berbentuk surat edaran.

Di Kabupaten Batanghari, misalnya, Pemkab secara khusus menyebutkan kegiatan penyelesaian batas desa sebagai salah satu bentuk belanja operasional desa. Besaran anggaran untuk kegiatan ini sudah ditetapkan oleh Pemkab dalam Perbup No. 46 Tahun 2014²¹ sebagai bagian dari ADD tahun 2015. Di Kabupaten Banyumas, Pemkab mewajibkan desa mengalokasikan anggaran untuk kegiatan pembinaan program KB minimal 5 juta rupiah per tahun. Kewajiban ini dituangkan dalam Surat Edaran No. 476/725/2016. Sementara itu, di Kabupaten Wonogiri, Pemkab meminta pemdes untuk mengalokasikan anggaran untuk kegiatan pengadaan internet desa dan perpustakaan desa.

Dalam konteks tertentu, “titipan” kegiatan dari Pemkab ke desa tampaknya tidak didasari pertimbangan keragaman kebutuhan dan kondisi desa. Kegiatan pengadaan internet desa di Kabupaten Wonogiri, misalnya, tidak mempertimbangkan keadaan jaringan telekomunikasi yang bervariasi di desa. Di desa-desa yang jaringan telekomunikasinya lemah, kabel maupun nirkabel, pembelian perangkat internet menjadi percuma karena tidak bisa dipakai. Selain itu, kurangnya pengawasan terhadap proses pengadaan perangkat tersebut membuat kegiatan ini rentan penyelewengan. Hal ini terjadi di salah satu desa lokasi studi. Di desa ini, pemdes tidak bisa berbuat apa-apa pada saat perangkat internet desa mangkrak karena disinformasi yang disampaikan pihak yang mengaku sebagai pegawai PT Telkom.

Di Kabupaten Batanghari, kewajiban untuk melaksanakan pemetaan batas desa tidak dikawal dengan baik. Warga yang ditugaskan untuk melakukan pemetaan didominasi perangkat desa yang tidak mahir menggunakan teknologi. Sebagai akibatnya, proses pemetaan berjalan lambat dan tidak selesai sampai pada saat studi ini dilaksanakan. Sementara itu, di Kabupaten Banyumas, kegiatan pembinaan KB yang memberikan implan gratis kepada warga tidak bersifat afirmatif bagi keluarga miskin. Sebagai akibatnya, sebagian warga miskin malah tidak terlayani akibat terbatasnya ketersediaan implan.

Pemkab membuat regulasi sampai ke tingkat teknis pengelolaan belanja desa. Contoh yang paling jelas terlihat adalah Kabupaten Ngada yang setiap tahun mengeluarkan perbup tentang PTO penggunaan anggaran desa.²² Salah satu yang diatur dalam PTO ini adalah kewajiban desa menggunakan mekanisme lelang dalam pengadaan bahan/alat. Pemkab membuat ketentuan ini karena menganggapnya sebagai pengalaman baik dari pelaksanaan program PNPM yang perlu dilanjutkan.

Kebijakan ini memang bertujuan positif, yaitu sebagai upaya menjaga transparansi dan akuntabilitas pengelolaan belanja pembangunan. Namun, adanya kewajiban pemenuhan berbagai persyaratan administratif lelang membuat toko-toko kecil di tingkat desa tidak bisa ikut menjadi peserta. Sebagai hasilnya, aliran dana belanja bahan/alat lebih banyak menuju ke luar desa.

²¹Perbup No. 46 Tahun 2014 tentang Penetapan Bantuan Keuangan Desa Tahun Anggaran 2015.

²²Perbup ini sebenarnya tentang PTO penggunaan ADD, tetapi dalam pelaksanaannya penggunaan DD juga wajib berpedoman pada PTO tersebut.

Selain memfasilitasi dan memastikan desa mengelola pembangunan sesuai dengan regulasi yang ada, pemkab membuat kebijakan yang menuntut desa mengalokasikan anggaran untuk kegiatan tertentu dalam rencana pembangunan dan belanjanya. Di Kabupaten Batanghari, pemkab membuat perbup yang mewajibkan desa mengalokasikan 20%–30% anggarannya untuk kegiatan pemberdayaan. Kebijakan ini sepintas bagus karena dapat “memaksa” desa untuk menyisihkan dana bagi pengembangan SDM di desanya. Namun, kebijakan ini menjadi percuma manakala tidak ada pendampingan atau fasilitasi yang memadai dalam menentukan jenis dan desain kegiatan pemberdayaan.

Di sisi lain, pemkab juga belum memanfaatkan dana yang berlimpah di desa sebagai instrumen penanggulangan kemiskinan. Dalam konteks ini, tidak ditemukan kebijakan pemkab yang mendorong pemdes untuk mengalokasikan anggaran desa secara afirmatif bagi warga miskin.

5.6 Upaya yang Bisa Dilakukan

Selama dua tahun UU Desa berjalan, studi ini menemukan banyak pelajaran yang bisa dipetik. Berbagai pelajaran tersebut bisa dirangkum dalam tiga aspek penting yang harus dibenahi agar pemanfaatan pembangunan bisa optimal sehingga tujuan diberlakukannya UU Desa bisa tercapai. Ketiga aspek tersebut meliputi (i) pembenahan perencanaan pembangunan desa; (ii) optimalisasi peran pihak-pihak yang bersentuhan langsung dengan desa, terutama pemkab dan pendamping; serta (iii) perencanaan pengembangan kawasan perdesaan yang didasari potensi sumber daya wilayah dan kerja sama antardesa.

5.6.1 Pembenahan Proses Perencanaan

Pembenahan pembangunan desa harus dimulai dari hulu, yaitu perencanaannya. Laporan ini mencatat setidaknya dua hal yang harus diperhatikan dalam perencanaan pembangunan desa, yaitu kualitas perencanaan dan proses perencanaan yang secara khusus harus melibatkan kelompok marginal.

Perencanaan pembangunan desa merupakan salah satu hal strategis yang disebutkan dalam UU Desa. Karena bersifat strategis, UU Desa menyatakan bahwa perencanaan pembangunan desa harus disepakati melalui musyawarah yang melibatkan semua pemangku kepentingan yang ada di desa. Di desa-desa lokasi studi, prosedur dan syarat perencanaan sudah dijalankan. Musyawarah selalu diselenggarakan, tetapi di beberapa desa kegiatan ini belum menumbuhkan semangat bertukar pikiran karena minimnya diskusi. Musyawarah di desa-desa tersebut hanya ditujukan untuk mengumpulkan usulan, baik yang berasal dari dusun maupun pemdes.

Minimnya diskusi dalam musyawarah berkaitan erat dengan orientasi para pemangku kepentingan di dalamnya yang cenderung pragmatis dan sangat spasial. Perdebatan dapat dihindari manakala tiap dusun atau RT/RW sudah mendapat “jatah” kegiatan pembangunan atau kepastian mendapat giliran pembangunan. Hal ini terjadi karena para pemangku kepentingan di desa tidak memiliki kerangka berpikir yang sama dalam melihat masalah, potensi, dan kebutuhan desanya. Pembangunan yang terencana dengan desain terpadu yang berkelanjutan dan memiliki jangkauan dampak yang lebih besar belum terlihat. **Perubahan perlu dilakukan dengan mengajak semua pihak membangun kerangka bersama yang bisa diwujudkan dengan melakukan pengkajian keadaan desa. Penggunaan berbagai alat kerja yang dapat memfasilitasi perencanaan pembangunan yang partisipatif (sketsa desa, analisis mata pencaharian, kalender musim, diagram Venn, bagan alur, dll.) mutlak dilakukan untuk menjadi dasar yang kuat dalam menyusun**

rencana kerja yang lebih terarah. Ini yang sebenarnya menjadi tugas utama para pendamping (PD dan PLD).

Di desa-desa di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Ngada, diskusi sudah terjadi dalam menentukan prioritas kegiatan. Di desa-desa tersebut, kriteria yang banyak diacu untuk memperkuat argumen peserta agar usulannya menjadi prioritas utama adalah kemanfaatan bagi orang banyak. Namun, musyawarah sering kali tidak mencapai mufakat sehingga keputusan akhir biasanya ditentukan dengan cara pemungutan suara.

Penggunaan kriteria dan cara di atas ternyata mengakibatkan kepentingan kelompok marginal kerap tidak terakomodasi. Walaupun sering diusulkan, usulan terkait kebutuhan warga marginal tidak banyak didukung oleh peserta musyawarah karena bukan kepentingan orang banyak. Usulan yang sebenarnya secara afirmatif sudah ditujukan bagi warga marginal selalu kalah suara dalam pemungutan suara. Kriteria dan cara tersebut tampaknya juga menjadi penyebab minimnya kegiatan pemberdayaan dibandingkan dengan kegiatan pembangunan fisik. Penerima manfaat kegiatan pemberdayaan kerap dipandang terbatas pada segelintir orang, berbeda dengan pembangunan fisik yang sebagian besar merupakan infrastruktur layanan umum sehingga cakupan penerima manfaatnya jauh lebih luas.

Selain itu, dominasi elite dalam musdes tampaknya merupakan hal yang tidak bisa dihindari. Di sebagian besar desa, perwakilan kelompok marginal tidak pernah diundang ke musdes. Kalaupun mereka diundang, seperti terjadi di kedua desa di Kabupaten Batanghari, undangan bagi kelompok marginal sekadar memenuhi ketentuan yang diatur oleh Pemkab. Sebagai hasilnya, kehadiran mereka hanya untuk memenuhi daftar hadir. Menimbang kondisi tersebut, alih-alih memaksakan kehadiran warga marginal secara fisik, jauh lebih penting untuk memastikan bahwa kepentingan mereka terjaring dan menjadi salah satu pertimbangan saat pembuatan keputusan dalam musdes. Oleh karena itu, elite desa yang diundang dan hadir dalam forum tersebut harus diberi mandat yang jelas dari warga yang diwakilinya, termasuk warga marginal.

Peran PD tetap penting untuk memastikan bahwa kepentingan kelompok marginal menjadi salah satu prioritas pembangunan desa. **Dalam hal ini, proses fasilitasi oleh para pendamping harus lebih jauh dilakukan sampai ke tingkat subdesa (dusun, RT/RW, LKD) sebagai wadah untuk memberi mandat yang jelas bagi para elite yang menjadi perwakilan di tingkat desa. Untuk itu, para PD harus memiliki visi keberpihakan yang tegas agar mampu menjembatani kepentingan kelompok marginal dengan kelompok lain di tengah pandangan bahwa pembangunan yang seharusnya diprioritaskan adalah pembangunan yang berdampak bagi banyak orang.**

5.6.2 Optimalisasi Peran Supradesa

Para PD memegang peranan kunci dalam mendorong desa untuk menyusun perencanaan yang baik sekaligus mengafirmasi kebutuhan kelompok marginal. Kemampuan fasilitasi hendaknya menjadi standar minimum. **Sebagai pihak yang bertanggung jawab atas kualitas pendamping, Pemerintah Pusat perlu lebih jeli dan tegas dalam mengevaluasi kinerja mereka. Jika masih ditemukan pendamping yang kemampuan fasilitasnya kurang, upaya peningkatan kapasitas mereka harus segera dilakukan. Jika kemampuan tersebut tidak kunjung dikuasai, pergantian perlu dilakukan secepatnya.**

Pada sisi substansi perencanaan, peran pembinaan pemda juga sangat penting. Pemda perlu hadir secara lebih intensif untuk mengatasi gejala “miskin ide” yang tampak di desa. Salah satu caranya adalah menyediakan informasi dan memperkaya wawasan desa agar mampu merancang pembangunan yang terpadu dan inovatif dengan memperhitungkan potensi sumber daya di desa. Untuk itu, kegiatan-kegiatan bimbingan teknis dan asistensi perlu dilakukan secara lebih variatif.

Kegiatan-kegiatan tersebut sebaiknya tidak hanya diisi dengan diseminasi atau pelatihan penguasaan instrumen administrasi, tetapi juga diisi dengan materi-materi yang bisa memberi inspirasi bagi pembangunan desa. **Pengayaan informasi dan wawasan ini bisa dilakukan jika bimbingan dan asistensi terhadap desa tidak hanya bertumpu pada dinas teknis desa. Instansi lain, seperti organisasi perangkat desa (OPD), organisasi nonpemerintah (ornop), dan perguruan tinggi setempat, perlu dilibatkan. Pembentukan tim lintas sektor untuk mengimplementasikan hal ini perlu dilaksanakan. Apalagi, tim semacam ini pernah dibentuk di beberapa kabupaten pada masa awal pelaksanaan UU Desa yang bertujuan membantu desa mempersiapkan administrasi pencairan DD/ADD.**

Seiring dengan hal itu, untuk memastikan terjaringnya aspirasi kelompok marginal, perlu dipikirkan cara mendorong pemdes untuk membuat kebijakan afirmasi bagi warga marginal. Apalagi, pengurangan kemiskinan merupakan salah satu tujuan pemberlakuan UU Desa, dan jumlah penduduk miskin merupakan salah satu indikator perhitungan DD. Dalam praktik perencanaan pembangunan desa, indikator yang ada, seperti “mendesak” atau “bermanfaat bagi orang banyak”, terbukti malah membuat kepentingan kelompok marginal terabaikan. Oleh karena itu, selain penguatan peran pendamping, **Pemerintah Pusat perlu menginduksi indikator tambahan dalam penentuan prioritas pembangunan. Indikator tersebut perlu dibunyikan dengan tegas, misalnya “khusus ditujukan bagi warga miskin” atau “memberdayakan warga miskin”.**

Induksi di atas harus dipahami sebagai bentuk intervensi yang bersifat afirmatif dari pemerintah supradesa. Dalam pelaksanaannya, Pemkab bisa memperkuatnya dengan regulasi daerah. Namun, surat edaran atau perbup sebagai regulasi daerah belum tentu memberi hasil yang optimal walaupun secara substansi mengandung tujuan yang baik. **Regulasi tersebut perlu diiringi dengan peningkatan kepedulian pemdes terhadap isu atau masalah kemiskinan di desa sebagai implementasi kewenangan pembinaan. Bentuknya bisa bervariasi, sesuai dengan kondisi daerah. Salah satu cara meningkatkan kepedulian pemdes adalah mewajibkan OPD yang memiliki program atau kegiatan yang menysasar warga marginal untuk melibatkan pemdes dalam keseluruhan prosesnya. Sebaliknya, pemdes yang sudah mampu mengalokasikan anggaran dan merancang kegiatan yang menysasar warga marginal harus disokong dengan program atau kegiatan dari OPD terkait.**

5.6.3 Pengembangan Kawasan Perdesaan

Ketentuan transfer dana dari pemerintah, baik pusat maupun daerah, sebagaimana diamanatkan oleh UU No. 6 Tahun 2014 otomatis meningkatkan peredaran uang di wilayah perdesaan. Peningkatan ini diharapkan dapat menggairahkan perekonomian perdesaan, mengembangkan kegiatan ekonomi dari hulu ke hilir yang sudah berjalan, merangsang pertumbuhan usaha, dan membuka kesempatan kerja baru. Studi ini menemukan bahwa tujuan aliran dana desa terbagi menjadi dua, yaitu ke dalam desa dan ke luar desa. Dana yang mengalir ke dalam desa secara umum adalah untuk upah pekerja, sementara sebagian besar dana yang mengalir ke luar desa adalah untuk membeli alat/bahan bangunan.

Sepanjang 2015–2016, konsekuensi paling terlihat dari aktivitas perputaran uang di wilayah perdesaan adalah kenaikan permintaan barang, terutama alat/bahan bangunan. Sebagian besar dana yang dibelanjakan untuk kebutuhan material pembangunan tersebut memang mengalir ke luar desa, tetapi pembelanjaan pada umumnya dilakukan di desa/kecamatan terdekat, bukan di kota. Situasi ini tentu dapat dipandang sebagai peluang bagi para pelaku usaha lokal untuk berkolaborasi sebagai bagian dari pengembangan kawasan perdesaan. Pelaku usaha lokal tersebut dapat berperan, misalnya, sebagai penyedia jasa logistik, mulai dari proses pengadaan, penyimpanan/pegudangan, hingga pengangkutan barang, baik dalam bentuk bahan baku, barang antara, maupun barang jadi.

Untuk itu, Pemkab (beserta kecamatan) dan PD memiliki peran penting dalam memfasilitasi desa untuk bersinergi menyusun rencana pengembangan kawasan perdesaan dan mengidentifikasi kluster-kluster usaha. **Untuk dapat memberikan fasilitasi yang baik kepada desa, kapasitas para pendamping dan aparat Pemkab perlu ditingkatkan. Kapasitas tersebut terutama adalah kemampuan untuk memetakan dan membangun jejaring dengan berbagai pihak yang berpotensi terlibat di dalam usaha pengembangan kawasan perdesaan. Peluang-peluang tersebut, misalnya, bisa dikembangkan melalui wadah BUM Desa Bersama.**²³

Namun, perlu diingat juga bahwa konektivitas dan potensi kerja sama antardesa tersebut kerap melampaui batas-batas administratif. **Untuk itu, dalam regulasinya, Pemerintah Pusat perlu memastikan bahwa pengaturan kerja sama antardesa lebih lentur, yaitu tidak dibatasi oleh satuan administratif, sehingga kerja sama antara desa-desa dari kabupaten yang berbeda bisa tetap terbangun dengan melihat unsur-unsur konektivitasnya.**

Selain itu, pada tingkat yang lebih makro, perhatian mengenai sistem logistik perlu diantisipasi meski sejauh ini belum ada keluhan mengenai ketersediaan barang dan jasa. Hal ini untuk menjaga kontinuitas pasokan dan stabilitas harga hingga tingkat desa. Seiring dengan menguatnya upaya peningkatan kualitas sarana transportasi oleh Pemerintah Pusat dan pemda, konektivitas hingga ke desa perlu diperhatikan. Lebih jauh, dengan menggunakan kacamata pembangunan kawasan perdesaan, terbangunnya sistem logistik yang andal untuk jangka panjang dapat menciptakan potensi pengembangan pusat-pusat pertumbuhan baru.

²³Kerja sama antardesa dengan memanfaatkan keunggulan kluster dalam suatu kawasan merupakan salah satu desain yang dikembangkan oleh Direktorat Jenderal Pengembangan Kawasan Perdesaan (Ditjen PKP) Kemendes PDTT. Sejauh ini, desain tersebut baru dirintis, misalnya, di pengembangan peternakan sapi terpadu di Wonogiri. BUM Desa Bersama yang sudah berjalan adalah usaha bersama (saham milik bersama) yang menjalankan bisnis tertentu, misalnya pengelolaan wisata di Buleleng atau pendirian toko bersama Desa S'mart di Karawang.

DAFTAR ACUAN

- Bachtiar, Palmira Permata, Asep Kurniawan, Rendy Adriyan Diningrat, Gema Satria Mayang Sedyadi, dan Ruhmaniyati (2019) 'Studi Tematik: Merancang Strategi dan Skenario Pendampingan di Desa.' Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Guild, Robert L. (2000) *Infrastructure Investment and Interregional Development: Theory, Evidence, and Implication for Planning* [dalam jaringan] <<https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/1087724X0044002>> [18 Agustus 2017].
- Ismalina, P. dan Sutomo, H. (2012) *Studi Skala Kecil Analisis Manfaat Ekonomi Proyek Infrastruktur PNPM Mandiri Perdesaan April – Juli 2012* [dalam jaringan] <<https://anzdoc.com/queue/laporan-akhir-studi-skala-kecil-analisis-manfaat-ekonomi-pro.html>> [3 Agustus 2017].
- Kementerian Keuangan (2017) *Buku Saku Dana Desa: Dana Desa untuk Kesejahteraan Rakyat* [dalam jaringan] <<https://www.kemenkeu.go.id/media/6750/buku-saku-dana-desa.pdf>> [22 Januari 2019].
- Kompas (2016) *Desa Kini Jadi Pasar* [dalam jaringan] <<https://ekonomi.kompas.com/read/2016/01/11/190147226/Desa.Kini.Jadi.Pasar>> [22 Januari 2019].
- Kantor Staf Presiden (2015) *Desa sebagai “Pusat” Kesejahteraan* [dalam jaringan] <<http://presidenri.go.id/desa/desa-sebagai-pusat-kesejahteraan.html>> [22 Januari 2019].
- Syukri, M., Mawardi, S. dan Akhmadi (2013) 'Studi Kualitatif Dampak PNPM-Perdesaan di Jawa Timur, Sumatra Barat, dan Sulawesi Tenggara.' Laporan penelitian. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Tempo (2017) *Dirjen Pajak Kecewa Dana Desa Dikorupsi: Carinya Susah* [dalam jaringan] <<https://nasional.tempo.co/read/news/2017/08/08/063898230/dirjen-pajak-kecewa-dana-desa-dikorupsi-carinya-susah>> [22 Januari 2019].
- Torrens, Anthony (2005) *Analisis Dampak Ekonomi Pasca-Konstruksi Program Prasarana Desa PPK* [dalam jaringan] <<http://psflibrary.org/catalog/repository/KDP%20Economic%20Study%20-%20FINAL%20REPORT-%20Anthony%20Torrens%20-%20Jan05-%20INDO.pdf>> [3 Agustus 2017].
- Tribunnews (2015) *Jokowi Berikan Strategi Agar Dana Desa Tidak Mengalir ke Kota* [dalam jaringan] <<http://www.tribunnews.com/nasional/2015/12/26/jokowi-berikan-strategi-agar-dana-desa-tidak-banyak-mengalir-ke-kota>> [20 Oktober 2017].

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah No. 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksana Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa.

Peraturan Menteri Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Tabel A1. Enam Kegiatan Terpilih di Setiap Desa pada 2015 dan 2016

Desa	Nama Kegiatan	Kategori	Anggaran (Rp 000)
NGADA pada 2015			
NDO	Pembangunan rabat beton 150 m, Desa Ndonga	Pembangunan	52.975
NDO	Traktor tangan untuk 5 kelompok tani	Pemberdayaan	125.000
NDO	Pembangunan rabat beton 150 m	Pembangunan	36.500
LKS	Pembuatan pupuk cair organik bagi kelompok masyarakat	Pemberdayaan	8.283
LKS	Pembangunan rabat jalan	Pembangunan	29.514
LKS	Peningkatan jalan tani (Pelangi Desa)	Pembangunan	54.200
LKS	Pembangunan gedung taman kanak-kanak	Pembangunan	167.272
NGADA pada 2016			
NDO	Pengelolaan dan pembinaan posyandu (kegiatan pola hidup sehat), pengadaan (kursi dan fiber/tangki air)	Pemberdayaan	17.555
NDO	Rabat jalan 410 m	Pembangunan	157.293
NDO	Pembangunan, pemanfaatan, dan pemeliharaan kolam ikan dan pembenihan ikan	Pemberdayaan	7.000
LKS	Kegiatan kelompok kerja PKK (lomba cerdas tangkas, lomba makanan lokal)	Pemberdayaan	5.000
LKS	Pembangunan jalan tani (rabat beton 450 m x 3 m x 0,12 m)	Pembangunan	217.238
WONOGIRI pada 2015			
KLK	Badan Usaha Milik Desa	Pemberdayaan	5.000
KLK	Jaringan internet desa	Pembangunan	10.000
KLK	Rabat jalan dusun	Pembangunan	40.000
BRL	Bantuan PMT posyandu 6 kelompok, semua dusun	Pemberdayaan	6.000
BRL	Renovasi poskamling dusun	Pembangunan	3.000
BRL	Pembangunan pagar polindes	Pembangunan	50.000
WONOGIRI pada 2016			
KLK	Jambanisasi rumah tangga miskin, semua dusun	Pembangunan	13.000
KLK	Renovasi rumah rumah tangga miskin, semua dusun	Pembangunan	45.000
KLK	Pembangunan talud jalan dusun	Pembangunan	50.000
BRL	Penyediaan dan pengembangan perpustakaan desa	Pemberdayaan	15.000
BRL	Pembangunan talud jalan dusun	Pembangunan	63.095
BRL	Pembangunan cor blok dusun	Pembangunan	63.200
BANYUMAS pada 2015			
DLG	Kegiatan pelatihan menjahit/bordir	Pemberdayaan	9.000
DLG	Renovasi jalan setapak	Pembangunan	27.099
DLG	Pengaspalan jalan desa	Pembangunan	39.885
KYM	Kegiatan pemberdayaan Program Kependudukan Keluarga Berencana Desa (PKKBD)	Pemberdayaan	5.120

Desa	Nama Kegiatan	Kategori	Anggaran (Rp 000)
KYM	Pembangunan jembatan penghubung irigasi	Pembangunan	30.500
BANYUMAS pada 2016			
DLG	Kegiatan pembinaan posyandu	Pemberdayaan	17.920
DLG	Perbaikan saluran irigasi dukuh	Pembangunan	28.679
DLG	Pembangunan talud jalan usaha tani (swakelola)	Pembangunan	100.000
KYM	Pembangunan bronjong	Pembangunan	12.000
KYM	Kegiatan penyelenggaraan PKK dan posyandu	Pemberdayaan	16.204
KYM	Pavingisasi jalan setapak	Pembangunan	54.000
KYM	Pengaspalan jalan	Pembangunan	100.000
BATANGHARI pada 2015			
TBJ	Pembangunan jalan setapak	Pembangunan	216.000
TBJ	Pembangunan gedung PAUD	Pembangunan	245.000
KSB	Pembangunan pagar beton kantor (32 m x 1,8 m)	Pembangunan	23.182
KSB	Pembangunan jalan rabat beton (1,5 m x 980 m)	Pembangunan	158.122
KSB	Pembangunan jalan usaha tani (1,5 m x 1.150 m)	Pembangunan	196.000
BATANGHARI pada 2016			
TBJ	Kegiatan pelatihan teknologi tepat guna (pemetaan batas desa)	Pemberdayaan	12.702
TBJ	Kegiatan Pelatihan Poktan (pelatihan penggemukan sapi dan kerbau)	Pemberdayaan	34.950
TBJ	Kegiatan pembinaan pemuda dan olahraga (sepak bola dan voli)	Pemberdayaan	37.322
TBJ	Kegiatan pembangunan jalan desa (jalan usaha tani)	Pembangunan	479.352
KSB	Kegiatan pemberdayaan usaha kecil dan industri rumah tangga (pelatihan tata boga) semua dusun	Pemberdayaan	13.177
KSB	Kegiatan pemberdayaan ekonomi masyarakat (Pelatihan Pemanfaatan Lahan Pekarangan) semua dusun	Pemberdayaan	52.051
KSB	Kegiatan pembangunan sarana dan prasarana pendidikan (madrasah)	Pembangunan	500.250
MERANGIN pada 2015			
JRJ	Pemberdayaan kelompok pengelola <i>lubuk larangan</i>	Pemberdayaan	3.500
JRJ	Penyediaan sarana MCK di musala RT	Pembangunan	27.000
JRJ	Renovasi jembatan gantung	Pembangunan	27.000
JRJ	Pembangunan gedung kantor desa	Pembangunan	39.589
SSB	Pembangunan gedung kantor desa	Pembangunan	97.446
SSB	Pembangunan rabat beton 150 m	Pembangunan	24.504
MERANGIN pada 2016			
JRJ	Pembangunan jalan setapak (di luar kawasan permukiman)	Pembangunan	35.000
JRJ	Pembangunan jalan setapak kebun tanah kas desa	Pembangunan	45.000
SSB	Pembangunan penyediaan air bersih	Pembangunan	68.586
SSB	Pembangunan gorong-gorong persegi	Pembangunan	58.765
SSB	Pembangunan sarana MCK	Pembangunan	32.000
SSB	Pembangunan jalan rabat beton	Pembangunan	104.048

LAMPIRAN 2

Tabel A2. Perincian Kegiatan dalam Bidang Pembangunan Desa (2015 dan 2016)

Desa	Tahun	Anggaran Bidang Pembangunan	Jumlah Kegiatan	Biaya Kegiatan		Rerata
				Terendah	Tertinggi	
NDO	2015	198.831.000	4	5.000.000	130.856.000	49.707.750
	2016	645.554.280	15	2.000.000	157.293.000	37.693.781
LKS	2015	312.844.750	7	2.130.000	167.271.900	52.140.792
	2016	780.423.650	10	10.500.000	217.238.000	78.042.365
KLK	2015	347.993.200	23	1.767.800	40.000.000	15.130.139
	2016	783.878.000	27	6.000.000	50.000.000	29.032.519
BRL	2015	527.000.400	35	3.000.000	62.925.400	15.057.154
	2016	1.008.015.000	24	5.000.000	250.000.000	42.000.625
DLG	2015	499.536.000	21	6.074.000	77.520.000	22.706.182
	2016	1.003.622.000	27	3.516.000	200.000.000	37.171.185
KYM	2015	1.382.069.799	22	9.000.000	264.575.000	62.821.355
	2016	1.746.063.099	46	5.500.000	198.000.000	37.957.893
TBJ	2015	467.861.000	6	1.230.000	245.000.000	77.976.833
	2016	479.352.130	1	479.352.130	479.352.130	479.352.130
KSB	2015	366.160.934	4	17.801.000	182.617.021	91.540.234
	2016	500.250.000	1	500.250.000	500.250.000	500.250.000
JRJ	2015	216.189.333	8	8.600.000	39.589.333	27.023.667
	2016	365.000.000	12	15.000.000	35.000.000	30.416.667
SSB	2015	153.851.431	4	13.928.500	97.446.384	38.462.858
	2016	263.406.500	4	32.008.000	104.047.500	65.851.625

Sumber: APB Desa 2015 dan 2016.

The SMERU Research Institute

Telepon : +62 21 3193 6336

Faksimili : +62 21 3193 0850

Surel : smeru@smeru.or.id

Situs web : www.smeru.or.id

Facebook : [@SMERUInstitute](https://www.facebook.com/SMERUInstitute)

Twitter : [@SMERUInstitute](https://twitter.com/SMERUInstitute)

YouTube : [The SMERU Research Institute](https://www.youtube.com/TheSMERUResearchInstitute)