

Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Laporan *Endline*



Palmira Permata Bachtiar

Rendy Adriyan Diningrat

Asep Kurniawan

Ruhmaniyati

Gema Satria Mayang Sedyadi

*Dokumen ini telah disetujui untuk pratinjau dalam jaringan, tetapi belum melewati proses *copyediting* dan *proofreading* sehingga dapat menyebabkan perbedaan antara versi ini dan versi final. Bila Anda mengutip dokumen ini, indikasikan sebagai "draf".

LAPORAN PENELITIAN SMERU

Studi Implementasi
Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa
Laporan *Endline*

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Rendy Adriyan Diningrat

Ruhmaniyati

Editor

Wiwin Purbaningrum

The SMERU Research Institute

Mei 2019

TIM PENELITIAN

Penasehat Penelitian

Syaikhu Usman

Widjajanti Isdijoso

Peneliti

Palmira Permata Bachtiar

Asep Kurniawan

Gema Satria Mayang Sedyadi

Rendy Adriyan Diningrat

Ruhmaniyati

Peneliti Lapangan

Akhmad Fadli

Edelbertus Witu

Ilham Martadona

Asmorowati

Siti Hidayati

Nuzul Iskandar

Ridwan Muzir

Data Katalog-dalam-Terbitan The SMERU Research Institute

Palmira Permata Bachtiar

LAPORAN PENELITIAN SMERU: Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa Laporan Endline./ Ditulis oleh Palmira Permata Bachtiar; Asep Kurniawan; Gema Satria Mayang Sedyadi; Rendy Adriyan Diningrat; Ruhmaniyati. xvii; 86p.; 29 cm.

ISBN 978-602-7901-81-0 (versi cetak)

ISBN 978-602-7901-82-7 (versi elektronik)

1. Implementasi Undang-undang 2. Desa
I. Judul

307.72 –ddc 23



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.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan diskusi kelompok terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, hubungi kami melalui 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: Dokumentasi SMERU

UCAPAN TERIMA KASIH

Menulis ucapan terima kasih ini tidak mungkin dilakukan tanpa menengok ke belakang dan melihat berbagai kegiatan selama tiga tahun. Pada September 2015, pelatihan diadakan bagi pemantau lapangan di Purwokerto. Berakhirnya pelatihan tersebut menandai dimulainya studi longitudinal yang melibatkan lima orang PL. Sebuah studi awal dilakukan pada Oktober dan November 2015 dan dilanjutkan dengan studi kasus mengenai manfaat belanja desa pada Maret 2017, lalu studi tematik tentang pendampingan desa pada Juli 2017, dan ditutup dengan studi *endline* pada April 2018. Pemantauan di lapangan berakhir pada Juni 2018.

Studi besar ini dapat terlaksana berkat sumbangan dana, waktu, dan tenaga berbagai pihak. Pertama, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-WB) yang tidak hanya membiayai keseluruhan studi ini, tetapi juga memberi umpan balik yang konstruktif. Tanpa sumbangan tersebut, tidak mungkin laporan ini dapat dihasilkan.

Penghargaan yang besar juga kami sampaikan kepada para PL. Tentu tidak mudah bagi mereka untuk meninggalkan keluarganya dan tinggal dalam waktu yang demikian panjang di lokasi studi. Para PL sudah bekerja keras dan bekerja cerdas mengamati dan mencatat seluruh proses yang terjadi di lapangan. Berkat catatan mereka, analisis bisa dilakukan.

Rasa syukur yang seluas-luasnya kami sampaikan kepada semua narasumber yang sudah berkenan memberikan data atau informasi, meluangkan waktu untuk wawancara, dan ikut serta dalam diskusi kelompok terfokus (FGD). Mereka adalah para pemangku kepentingan di tingkat kabupaten dan kecamatan, baik pejabat pemerintahan maupun lembaga nonpemerintahan terkait pengelolaan desa di Kabupaten Batanghari, Kabupaten Merangin, Kabupaten Banyumas, Kabupaten Wonogiri, dan Kabupaten Ngada, serta beberapa pejabat di tingkat kecamatan di lima kabupaten tersebut.

Di sepuluh desa studi, penghormatan yang besar secara khusus kami persembahkan bagi para pejabat pemerintahan dan warga masyarakat di sepuluh desa studi yang telah membantu memperlancar proses penelitian *baseline* bahkan hingga pemantauan. Mereka sudah berkenan memberi tempat bagi para pemantau lapangan dan para peneliti yang datang ke desa.

Terakhir, kami juga mengucapkan terima kasih kepada Aulia Rizky, Baiq, dan Mawaddah, tim editor dan publikasi yang telah mendukung kami dalam menyempurnakan laporan studi ini. Kami telah belajar banyak dari studi ini dan berharap semua pihak pun demikian. Terima kasih karena telah membuat laporan ini makin berkualitas.

Studi Implementasi Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa: Laporan *Endline*

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

Laporan studi *endline* ini merangkum keseluruhan kegiatan studi pemantauan pelaksanaan UU Desa selama kurang lebih tiga tahun di sepuluh desa di Ngada, Wonogiri, Banyumas, Batanghari, dan Merangin. Dengan menggunakan metodologi penelitian kualitatif, studi ini menjawab tiga pertanyaan penelitian, yaitu (i) sejauh mana eksistensi institusi lokal (seperti BPD dan/atau lembaga adat) dan aktivis desa berkontribusi dalam implementasi UU Desa; (ii) sejauh mana prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas diterapkan selama implementasi UU Desa; dan (iii) sejauh mana implementasi UU Desa mendorong pemerintah desa untuk menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan prioritas masyarakatnya. Studi ini menemukan bahwa pelaksanaan UU Desa telah memperkuat posisi dan kapasitas pemerintah desa. Namun, peningkatan ini belum diikuti oleh peningkatan kapasitas BPD dan LKD. Sebagai akibatnya, sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) belum berjalan. Prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sudah diterapkan. Ada peningkatan jumlah warga yang berpartisipasi dalam musyawarah. Namun, kualitas partisipasi belum meningkat karena musyawarah masih didominasi oleh kelompok elite desa. Pemdes pun sudah melakukan upaya transparansi melalui berbagai media. Namun, upaya tersebut belum efektif memberikan pemahaman kepada warga. Pemdes juga makin mampu mengelola administrasi keuangan. Pengawasan supradesa yang makin ketat memicu pemdes untuk terus mengutamakan akuntabilitas ke atas. Namun, penguatan akuntabilitas ke atas belum diiringi dengan penguatan akuntabilitas ke bawah. Studi ini juga menemukan bahwa adanya Dana Desa memungkinkan pemdes untuk lebih responsif terhadap kebutuhan prioritas masyarakatnya. Pemdes juga telah membuka lebih banyak wadah untuk menjangkau usulan masyarakat, dari tingkat subdesa hingga tingkat desa. Namun, pemanfaatan wadah ini oleh warga marginal masih terbatas. Secara umum, perubahan positif yang terjadi selama implementasi UU Desa baru pada tataran kuantitas. Masih diperlukan berbagai upaya untuk memperbaiki kualitas implementasi UU Desa.

Kata kunci: UU Desa, tata kelola desa, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR KOTAK	iv
DAFTAR LAMPIRAN	v
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	vi
RANGKUMAN EKSEKUTIF	ix
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan Studi dan Sistematika Penulisan	2
1.3 Metodologi	3
1.4 Struktur Laporan	5
II. DINAMIKA KELEMBAGAAN DI DESA	6
2.1 Pengaturan Hubungan Kelembagaan di Desa	6
2.2 Posisi dan Kapasitas Pemdes	12
2.3 Fungsi dan Tugas BPD	20
2.4 LKD dan Aktivistis Desa	25
III. PERUBAHAN TATA KELOLA DI DESA	34
3.1 Pengaturan Desa oleh Supradesa	34
3.2 Perubahan dalam Partisipasi Warga	41
3.3 Perubahan dalam Transparansi Anggaran	52
3.4 Perubahan dalam Akuntabilitas	60
3.5 Kebijakan Afirmasi	66
IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI	70
4.1 Sistem Pengawasan dan Keseimbangan Belum Berjalan secara Optimal di Desa	70
4.2 Kualitas Musyawarah Belum Meningkatkan	72
4.3 Transparansi Belum Efektif dan Akuntabilitas Belum Berorientasi ke Bawah	72
4.4 Kebijakan Supradesa Perlu Diperbaiki	73
DAFTAR ACUAN	75
LAMPIRAN	80

DAFTAR TABEL

Tabel 1. Lokasi Penelitian	3
Tabel 2. Jumlah Perangkat Desa TA 2018	14
Tabel 3. Siltap dan Tunjangan Pemdes TA 2018 Dibandingkan dengan Upah Minimum pada 2018 (Rp.000)/Bulan	18
Tabel 4. Tunjangan BPD (Rp000/Bulan) dan Biaya Operasional BPD (Rp000/Tahun)	23
Tabel 5. Kecenderungan Aktivitas LKD Berdasarkan Basis/Unsur Lembaga	27
Tabel 6. Kecenderungan Pola Kegiatan LKD pada Bidang Pembinaan Kemasyarakatan dan Pemberdayaan Masyarakat	28
Tabel 7. Profil Kegiatan dan Aktivitas KPMD di Desa Studi	32
Tabel 8. Perbedaan antara Permendes PDTT No. 1/2015 dan Permendagri No. 44/2016	35
Tabel 9. Permendes PDTT tentang Penetapan Prioritas Penggunaan DD	38
Tabel 10. Kesibukan Administratif Pemdes Sepanjang TA	39
Tabel 11. Substansi versus Administrasi	40
Tabel 12. Peningkatan Jumlah Peserta Musyawarah Perencanaan Tingkat Desa TA 2016 dan TA 2018 (dalam %)	42
Tabel 13. Wadah Penjaringan Usulan pada <i>Baseline</i> dan <i>Endline</i>	46
Tabel 14. Proporsi Peserta Laki-Laki dan Perempuan dalam Musyawarah Perencanaan di Tingkat Desa TA 2016 dan TA 2018	48
Tabel 15. Jenis Media Informasi Desa yang Ditemukan pada <i>Baseline</i> (B) dan <i>Endline</i> (E)	53
Tabel 16. Kelebihan dan Kekurangan Media Informasi yang Digunakan di Desa-Desa Studi	58
Tabel 17. Bentuk dan Kecenderungan Pengawasan Desa	62
Tabel 18. Pola Penyampaian LKPPD	64

DAFTAR KOTAK

Kotak 1 Terlambatnya Penerbitan Permendagri yang Mengatur BPD	8
Kotak 2 BPD Mulai Menjadi Penyelenggara Musdes	12
Kotak 3 Pemantauan Pelatihan Perangkat Desa	16
Kotak 4 Fokus pada Aspek Administrasi: Pelatihan Pratugas PD	17
Kotak 5 Pemilihan Kepala Desa	19
Kotak 6 Dinamika Pemilihan Anggota BPD di Desa Kelok Sungai Besar	20
Kotak 7 Praktik Baik dalam Pemenuhan Kewajiban Administrasi BPD	25
Kotak 8 Sisi Lain dari Menguatnya Peran RT/RW	29

Kotak 9 Geliat Perempuan dalam Menggerakkan LKD di Dawuhan Wetan	30
Kotak 10 <i>Media Tracking</i> : Terlambatnya Pencairan APB Desa	37
Kotak 11 Kebijakan PKT: Desa Menjadi Lebih Transparan	55
Kotak 12 Belum Optimalnya Penggunaan Media Berbasis Internet	56
Kotak 13 Melindungi Keuangan Desa melalui Layanan TP4D	63
Kotak 14 Tantangan Penurunan Kemiskinan di Desa	66

DAFTAR LAMPIRAN

Lampiran 1 Tabel A1. Persepsi Masyarakat terhadap Penting dan Dekatnya Lembaga/ Organisasi di Luar Pemerintahan Desa	81
Lampiran 2 Tabel A2. Contoh Kalender Pembangunan Desa	82

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

ADD	Alokasi Dana Desa
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APB Desa	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
ATK	alat tulis kantor
Bhabinkamtibnas	Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat
bansos	bantuan sosial
BKK	bantuan keuangan khusus
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BUMA Desa	Badan Usaha Milik Antar Desa
BUM Desa	Badan Usaha Milik Desa
CDD	<i>community-driven development</i>
dapil	daerah pemilihan
DBH	dana bagi hasil
DD	Dana Desa
DPR	Dewan Perwakilan Rakyat
DTA	diniyah takmiliyah awaliyah
DURKP	daftar usulan Rencana Kerja Pemerintah
FGD	<i>focus group discussion</i> (diskusi kelompok terfokus)
HOK	hari orang kerja
IDM	indeks desa membangun
juknis	petunjuk teknis
kabag	kepala bagian
kabid	kepala bidang
kades	kepala desa
kasi	kepala seksi
kaur	kepala urusan
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemendes PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
KK	kartu keluarga
KPMD	kader pemberdayaan masyarakat desa
KTP	kartu tanda penduduk
KUB	kelompok umat basis
KWT	kelompok wanita tani
LAD	lembaga adat desa
LKD	lembaga kemasyarakatan desa
LKPJ	laporan keterangan pertanggungjawaban
LKPP	laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan
LLI	Local Level Institution
LPM	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat

LPMD	Lembaga Pemberdayaan Masyarakat Desa
LSM	Lembaga Swadaya Masyarakat
LSP-WB	Local Solutions to Poverty-World Bank
MKP	musyawarah khusus perempuan
MoU	<i>memorandum of understanding</i>
musdes	musyawarah desa
musrenbangdes	musyawarah perencanaan pembangunan desa
NTT	Nusa Tenggara Timur
NU	Nahdatul Ulama
OMK	Orang Muda Katholik
OMS	organisasi masyarakat sipil
OM SPAN	<i>online monitoring</i> sistem perbendaharaan dan anggaran negara
OPD	organisasi perangkat daerah
PAMI	pengajian antara magrib dan isya
PAUD	pendidikan anak usia dini
PAW	pergantian antarwaktu
PD	pendamping desa
pemdes	pemerintah desa
pemkab	pemerintah kabupaten
perbup	peraturan bupati
perda	peraturan daerah
perdes	peraturan desa
perka	peraturan kepala
permendagri	peraturan Menteri Dalam Negeri
permendes PDTT	peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
pilkades	pemilihan kepala desa
PKH	Program Keluarga Harapan
PKK	pembinaan kesejahteraan keluarga
PKT	padat karya tunai
PL	pemantau lapangan
PLD	pendamping lokal desa
PMD	Pembinaan Masyarakat Desa
PMK	Peraturan Menteri Keuangan
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNPM-MP	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan
PNS	pegawai negeri sipil
posyandu	pos pelayanan terpadu
PP	peraturan pemerintah
PPHP	panitia penerima hasil pekerjaan
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
PTPD	pembina teknis pemerintahan desa
PTPKD	pelaksana teknis pengelolaan keuangan desa

PTO	petunjuk teknis operasional
RAB	Rencana Anggaran Biaya
RAPB	Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja
Raskin	Beras Miskin
RKD	rekening kas desa
RKP	Rencana Kerja Pemerintah
RKUD	rekening kas umum daerah
RPJM	Rencana Pembangunan Jangka Menengah
RT	rukun tetangga
RTLH	rumah tidak layak huni
RW	rukun warga
satgas	satuan tugas
SD	sekolah dasar
SDM	sumber daya manusia
sekdes	sekretaris desa
setda	sekretariat daerah
SiLPA	sisa lebih perhitungan anggaran
siltap	penghasilan tetap
siskeudes	sistem keuangan desa
SK	surat keputusan
SKB	surat keputusan bersama
SKTM	surat keterangan tidak mampu
SMA	sekolah menengah atas
SMP	sekolah menengah pertama
SOTK	susunan organisasi dan tata kerja
SPJ	surat pertanggungjawaban
SPP	surat perintah pembayaran
SSH	standar satuan harga
TA	tahun anggaran
tamsil	tambahan penghasilan
TI	teknologi informasi
tomas	tokoh masyarakat
TP4D	tim pengawal dan pengaman pemerintahan dan pembangunan
TPK	tim pelaksana kegiatan
tupoksi	tugas pokok dan fungsi
UMK	upah minimum kabupaten
UMP	upah minimum provinsi
UP2K	unit peningkatan pendapatan keluarga
UU	undang-undang

Latar Belakang dan Tujuan Studi

Berlakunya Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa) telah memberikan beberapa perubahan legal yang mendasar dalam pengaturan desa. Dalam UU ini, desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dari definisi ini, dapat dilihat bahwa kewenangan desa mendapat pengakuan terutama melalui asas rekognisi (pengakuan kewenangan berdasarkan hak asal-usul) dan subsidiaritas (pengakuan kewenangan lokal berskala desa). Selain itu, prinsip-prinsip tata kelola yang baik seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas juga diadopsi sebagai asas.

Pengakuan terhadap kewenangan desa dan kemampuannya mengelola anggaran perlu disertai dengan penerapan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas sebagai asas pengaturan desa sebagaimana tercantum dalam UU Desa. Sebagai contoh, musyawarah desa (musdes) dilembagakan sebagai wadah untuk memutuskan hal-hal strategis. Pelembagaan musyawarah ini bertujuan memperkuat partisipasi masyarakat secara umum serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, pengawasan terhadap desa juga diperkuat dengan kewajiban pemerintah desa (pemdes) untuk menyampaikan laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah kabupaten (pemkab).

Pada masa awal berlakunya UU Desa, banyak pihak meragukan kemampuan desa dalam menjalankan kewenangannya. Keraguan ini didasarkan pada fakta bahwa pemdes diberikan tanggung jawab untuk mengelola dana dalam jumlah besar, padahal pengalamannya dalam menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik masih kurang dan sumber daya manusianya (perangkat desa), baik dari sisi jumlah maupun kualitas, masih terbatas. Mempertimbangkan berbagai konteks di atas, The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-WB) mengambil inisiatif melakukan studi longitudinal untuk memantau pelaksanaan UU Desa.

Secara umum studi *endline* ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a) Sejauh mana keberadaan dan peran institusi lokal (seperti BPD dan/atau lembaga adat) dan aktivis desa berkontribusi dalam implementasi UU Desa?
- b) Sejauh mana desa-desa mengimplementasikan prinsip-prinsip tata kelola desa, yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas?
- c) Sejauh mana implementasi prinsip-prinsip tata kelola desa membuat pemdes lebih responsif dalam mengalokasikan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan prioritas warganya?

Metodologi

Studi Pemantauan Pelaksanaan UU Desa merupakan studi longitudinal yang dilaksanakan menggunakan pendekatan kualitatif. Desa-desa yang menjadi lokasi studi tersebar di lima kabupaten dan tiga provinsi, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi

Jambi, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri di Provinsi Jawa Tengah, serta Kabupaten Ngada di Provinsi NTT. Dipilih dua desa dari tiap kabupaten; dengan demikian, terdapat sepuluh desa yang menjadi lokasi studi. Pemilihan lokasi tidak dimaksudkan untuk merepresentasikan kondisi desa di seluruh Indonesia, tetapi tetap mempertimbangkan keragaman karakteristik perdesaan, seperti kondisi sumber daya alam, sumber daya manusia, lokasi Jawa dan luar Jawa, dan institusi lokal. Pemilihan lokasi studi ini memanfaatkan data penelitian Local Level Institution (LLI) 1, 2, dan 3.

Penelitian longitudinal ini mencakup beberapa studi, yaitu (i) studi *baseline* di awal pelaksanaan UU Desa yang dilakukan pada Oktober–November 2015, (ii) studi kasus tentang manfaat belanja desa pada Maret 2016, (iii) studi tematik tentang strategi pendampingan di desa pada Juli–Agustus 2017, (iv) studi *endline* pada April 2018, dan (v) pemantauan lapangan selama masa studi, yaitu dari November 2015–Juni 2018. Laporan studi *endline* ini menyajikan isu penting yang berkembang selama pelaksanaan UU Desa sepanjang September 2015–Juni 2018. Pelaksanaan studi ini ditunjang oleh kegiatan pemantauan yang dilakukan oleh para pemantau lapangan (PL) di lima kabupaten.

Data dalam studi *endline* ini diperoleh dari hasil diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion* (FGD)), wawancara mendalam, dan observasi. Penggalan informasi dilakukan terhadap informan dan responden di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Laporan ini juga menggunakan data pemantauan yang dikumpulkan oleh PL di berbagai tingkatan selama masa studi.

Temuan Studi

Pengaturan Hubungan Kelembagaan di Desa

Struktur dan fungsi dalam penyelenggaraan demokrasi di desa yang diatur oleh UU Desa terdiri atas (i) pemdes sebagai penyelenggara pemerintahan desa; (ii) Badan Permusyawaratan Desa (BPD) sebagai lembaga yang memiliki fungsi pemerintahan, yaitu legislasi, representasi aspirasi, dan pengawasan; (iii) lembaga kemasyarakatan desa (LKD) sebagai wadah pemberdayaan masyarakat desa yang sekaligus juga ikut serta dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan; dan (iv) musdes sebagai forum tertinggi pembuatan keputusan strategis di desa.

Agar penyelenggaraan pemerintahan di desa tertata sesuai dengan asas demokrasi, penerapan sistem *checks and balances* (pengawasan dan keseimbangan) di antara lembaga-lembaga yang memiliki fungsi pemerintahan dibutuhkan untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada lembaga tertentu dan terjadinya penyimpangan dalam pemerintahan. Dalam konteks desa, lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan adalah pemdes, sedangkan lembaga yang bertugas menjalankan fungsi pengawasan, representasi aspirasi, dan legislasi adalah BPD.

Namun, posisi kedua lembaga tersebut belum seimbang. Pertama, kades tidak diwajibkan memberi laporan akhir masa jabatan kepada BPD. Padahal, evaluasi akhir masa jabatan perlu diberikan kepada BPD sebagai penilaian terhadap pencapaian RPJM Desa sekaligus pijakan untuk pembuatan RPJM Desa selanjutnya. Kedua, ketentuan yang mengatur hak BPD dalam menjalankan fungsi representasi dan pengawasan (Permendagri No. 110/2016) tidak menunjukkan aturan yang mengikat pemdes untuk mengakomodasi pendapat serta permintaan dan/atau rekomendasi yang disampaikan oleh anggota BPD. Ketiga, dalam melaksanakan pengawasan tersebut, BPD tidak memiliki wewenang atau hak untuk memberi sanksi kepada pemdes. Hal ini melemahkan posisi BPD dalam menjalankan fungsi-fungsinya, terutama dalam melakukan pengawasan kepada pemdes.

Konstruksi kelembagaan yang didesain dalam UU Desa memberikan posisi yang kuat kepada pemdes sebagai penyelenggara tunggal pengelolaan pembangunan dan urusan publik di desa. Kuatnya posisi pemdes didasari keinginan untuk memastikan proses pemerintahan dan pembangunan di desa berjalan lancar, tanpa banyak “diganggu” oleh dinamika perbedaan pandangan di desa. Pengalaman di masa lalu menunjukkan bahwa pemberian wewenang kontrol yang besar kepada BPD menimbulkan perselisihan antara pemdes dan BPD, yang pada akhirnya mengganggu proses pembangunan di desa.

Kuatnya posisi pemdes juga bisa dilihat dalam hubungannya dengan LKD. Regulasi turunan UU Desa cenderung menempatkan LKD sebagai sarana mobilisasi warga untuk melaksanakan program/kegiatan pemdes, bukan sebagai pemberdaya masyarakat desa. Sebagai akibatnya, LKD pun belum bisa diharapkan untuk memainkan peran strategis dalam memengaruhi proses pemerintahan karena hanya diposisikan sebagai pihak yang membantu pemdes.

Hubungan antara LKD dan BPD dijelaskan dalam dua regulasi. Permendagri No. 110/2016 Pasal 33 (2) tentang BPD yang menyebutkan bahwa LKD merupakan salah satu sumber bagi BPD dalam menggali aspirasi masyarakat. Namun, Permendagri No. 18/2018 tentang LKD hanya menyebutkan bahwa hubungan kerja antara LKD dan BPD bersifat konsultatif. Tanpa penjelasan yang lengkap, hubungan konsultatif ini terkesan tidak memberi ikatan apa pun bagi kedua pihak.

Peran BPD dan LKD yang terbatas dalam mengimbangi kuasa pemdes sebenarnya bisa dikompensasi dengan mengoptimalkan fungsi musdes. Semua regulasi teknis mengenai pelaksanaan kewenangan desa telah mengatur perlunya musdes dalam pengambilan keputusan strategis di desa. Rincian teknis penyelenggaraan musdes juga sudah disediakan dalam Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Permendes PDDT) No. 2/2015. Namun, sejauh ini musdes belum banyak dimanfaatkan sesuai dengan kedudukannya itu, terutama oleh BPD yang menurut UU memiliki kewenangan sebagai penyelenggara.

Posisi dan Kapasitas Pemdes Meningkat

Selama tiga tahun pelaksanaan UU Desa, ada peningkatan kapasitas pemdes secara nyata dalam pengelolaan urusan publik di desa. Hal ini diakui bukan hanya oleh tenaga ahli dan pendamping desa (PD), tetapi juga oleh warga desa. Pemdes dianggap sebagai pihak yang paling penting dan dekat dengan warga di semua desa. Di semua desa, kecuali Desa Sungai Seberang, warga juga merasa puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pemdes saat ini. Penilaian tersebut didasarkan pada jam buka-tutup kantor desa yang lebih tepat waktu, jumlah perangkat desa yang lebih banyak, dan pelayanan yang lebih cepat karena penggunaan komputer.

Secara sistematis, peningkatan kapasitas pemdes oleh supradesa dilakukan dalam berbagai hal. Pertama, peningkatan jumlah perangkat desa terjadi hampir di semua desa studi melalui pengisian kekosongan jabatan dan rekrutmen baru, baik perangkat desa maupun staf administrasi. Kedua, peningkatan kualitas perangkat desa dilakukan melalui rekrutmen yang mensyaratkan pendidikan setingkat sekolah menengah atas (SMA) dan pengalaman yang memadai. Selain itu, perangkat desa juga diberikan berbagai pembinaan dan dukungan pendampingan oleh PD dan PLD. Ketiga, peningkatan penghasilan dan tunjangan turut meningkatkan motivasi kerja perangkat desa.

Upaya peningkatan kapasitas tersebut dapat meningkatkan kinerja pemdes hanya jika perangkat desa dikelola secara baik. Oleh karena itu, peran kades menjadi sangat penting. Ia harus memastikan pembagian tugas yang jelas, menjalin komunikasi baik formal maupun informal, dan membangun kedekatan emosional dengan perangkat desa, serta menunjukkan teladan dalam

disiplin. Kecuali di Sungai Seberang, peran kades yang baru cukup nyata dalam memperbaiki pengelolaan perangkat desa.

Fungsi dan Tugas BPD

Berbeda dengan pemdes yang mengalami perubahan cukup besar selama pelaksanaan UU Desa, kondisi BPD cenderung masih sama dengan kondisinya saat *baseline*. Mayoritas BPD beranggotakan 5–11 orang dengan tingkat pendidikan rata-rata SMA dan usia rata-rata 40 tahun. Mereka dipilih sebelum era UU Desa dan masa kerjanya belum habis. Perubahan keanggotaan BPD hanya terjadi di dua desa, yaitu Desa Ndonga, Kabupaten Ngada, pada awal 2016 dan Desa Kelok Sungai Besar, Kabupaten Batanghari, pada awal 2018. Komposisi gender anggota BPD juga berubah. Pada *baseline*, ada dua desa yang tidak memiliki anggota BPD perempuan, tetapi pada *endline* hanya satu desa yang tidak mempunyai anggota perempuan.

Seperti kondisi pada *baseline*, BPD cenderung masih bersikap pasif. Warga desa lebih suka menyalurkan aspirasinya melalui kepala dusun (kadus) yang dianggap lebih penting dan dekat dengan warga. Selain itu, fungsi BPD sebagai saluran aspirasi lemah karena warga tidak mengenal anggota BPD. Yang dikenal oleh warga hanya ketuanya. Di Wonogiri, banyak warga dusun bahkan tidak mengenal wakil dusunnya di BPD.

Secara umum, BPD belum memahami pentingnya musdes sebagai forum pengambilan keputusan tertinggi di desa. Baru pada dua tahun terakhir, BPD di sebagian besar lokasi studi melaksanakan musdes penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa). Dalam hal fungsi pengawasan, BPD belum melaksanakan fungsi tersebut secara utuh. BPD lebih banyak terlibat dalam pengawasan pelaksanaan pembangunan. Meski memahami perannya dalam pengawasan perencanaan, BPD tidak memiliki cukup waktu untuk membaca Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa sehingga biasanya hanya menandatangani dokumen tersebut.

Lemahnya pelaksanaan fungsi dan tugas BPD dipengaruhi oleh beberapa hal. Pertama, di mayoritas desa, belum ada pelatihan yang secara khusus menasar semua anggota BPD. Kedua, tunjangan bagi anggota BPD pun masih terbatas, terutama di desa-desa di Wonogiri dan Banyumas. Sementara itu, Ngada, Batanghari, dan Merangin telah menyelaraskan penghasilan BPD dengan penghasilan dan tunjangan pemdes.

Ada beberapa tantangan yang dihadapi oleh BPD dalam melaksanakan fungsi pengawasan. Budaya sungkan yang cukup kental di Jawa Tengah menjadi penyebab sulitnya BPD untuk bersikap kritis terhadap pemdes. Hubungan kelembagaan antara BPD dan pemdes ditafsirkan sebagai hubungan kemitraan yang selalu mendukung. Karenanya, BPD cenderung menyetujui kebijakan pemdes. Tantangan lain adalah ketergantungan kelembagaan BPD pada sosok ketua. Yang biasa diundang dalam kegiatan biasanya hanya ketua BPD. Sebagai akibatnya, akumulasi pengetahuan terpusat pada ketua. Tidak mengherankan jika warga hanya mengenal ketua dan menganggap anggota BPD lain tidak aktif. Ketergantungan terhadap sosok ketua dan pasifnya anggota BPD lebih terasa pada BPD yang jumlah anggotanya besar dan tunjangannya rendah seperti di Jawa Tengah.

LKD dan Aktivis Desa

LKD dan aktivis desa pada umumnya masih bekerja secara mekanistik, yaitu hanya memastikan kegiatan-kegiatan rutinnya terlaksana. Belum banyak bukti yang menunjukkan bahwa mereka telah melakukan upaya-upaya peningkatan kesadaran dan keberdayaan masyarakat desa. Kalaupun ada, pemberdayaan sering kali dipahami secara sempit sebagai pelatihan singkat dengan materi konvensional. Topik yang diberikan pun sering kali bersinggungan dengan usaha ekonomi dan belum betul-betul mengarah pada tujuan kemandirian desa.

Hampir semua kegiatan yang dijalankan LKD adalah kegiatan rutin di bidang pembinaan kemasyarakatan. Bahkan, penetapan anggaran LKD di sebagian desa cenderung meniru kebiasaan pada tahun-tahun sebelumnya tanpa melalui proses perembukan, seperti penyampaian usulan dalam musdes/musyawahar perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes). Implikasinya adalah program kerja LKD sering kali disusun dengan mengikuti anggaran yang dialokasikan pemdes, bukan sebaliknya. Selain itu, keaktifan LKD juga dipengaruhi oleh kepemimpinan ketuanya.

Sementara itu, para aktivis yang berafiliasi atau memiliki kedekatan dengan LKD cenderung bekerja sebatas untuk memenuhi capaian program kerja lembaga. Di desa-desa di Wonogiri, Banyumas, dan Batanghari, terdapat kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMDD). Namun, berdasarkan hasil pemantauan, KPMDD di Batanghari sering kali ditugaskan pemdes untuk mengurus urusan rumah tangga, sedangkan di Wonogiri dan Banyumas mereka hanya berperan sebagai tamu undangan kegiatan pemdes. Selain KPMDD, aktivis desa lain, seperti aktor PNPM, cenderung tidak aktif dalam penatakelolaan desa.

Pengaturan Desa oleh Supradesa

Selama pelaksanaan UU Desa, banyak sekali aturan yang terbit dan sering kali tumpang tindih. Sebagai contoh, aturan mengenai kewenangan desa yang dibuat oleh Kemendes PDTT dan Kemendagri menimbulkan kebingungan di tingkat kabupaten dan desa. Hingga pelaksanaan studi *endline*, baru tiga kabupaten yang mengeluarkan perbup tentang daftar kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa, yaitu Kabupaten Ngada, Kabupaten Merangin, dan Kabupaten Batanghari. Ketiga perbup tersebut mengacu pada aturan Kemendagri, dan hanya perbup Kabupaten Ngada yang juga mengacu pada aturan Kemendes PDTT.

Aturan mengenai tipologi desa juga ada dua versi. Kemendagri menggunakan tiga tipologi desa dalam mengatur struktur organisasi dan tata kerja (SOTK) pemdes, yaitu desa swadaya, desa swakarya, dan desa swasembada. Kemendes PDTT menggunakan data indeks desa membangun (IDM) dengan lima tipologi, yaitu desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju, dan desa mandiri.

Aturan yang terlambat terbit menambah beban bagi desa. Contoh yang paling nyata adalah terlambatnya informasi mengenai pagu indikatif Dana Desa (DD). Informasi ini pada umumnya tersedia pada akhir tahun atau sekitar Desember. Padahal, informasi tersebut dibutuhkan desa untuk menyusun rencana dan anggaran yang idealnya dimulai pada Juli sebelum tahun anggaran (TA) dimulai. Akibatnya, desa pada umumnya terlambat melakukan proses perencanaan.

Aturan yang sangat sering berubah dan terlambat terbit adalah aturan mengenai prioritas penggunaan DD yang merupakan amanat PP No. 60/2014 sebagaimana diubah dengan PP No. 22/2015 dan PP No. 8/2016 tentang DD yang bersumber dari APBN. Aturan-aturan tersebut mengharuskan penetapan prioritas penggunaan DD paling lambat tiga bulan sebelum TA dimulai. Namun, hal ini hampir tidak pernah tercapai. Aturan lain yang juga sering berubah adalah aturan mengenai penyaluran dan pencairan DD. Pada TA 2015, DD disalurkan dan dicairkan dalam tiga tahap, lalu berubah menjadi dua tahap pada TA 2016 dan TA 2017, dan menjadi tiga tahap pada TA 2018. Perubahan ini menghambat inovasi tata kelola administrasi desa dan daerah.

Salah satu ciri tata kelola pemerintahan yang baik adalah adanya prosedur administrasi yang mendukung tercapainya tujuan akuntabilitas. Namun, pada pelaksanaan UU Desa, prosedur administrasi tampaknya mendominasi tata kelola pemerintahan. Prosedur yang dimaksud adalah kelengkapan dokumen keterangan, seperti berbagai laporan pertanggungjawaban kegiatan dan keputusan kepala desa. Dominannya prosedur administrasi berpotensi menggeser peran tata kelola

dari alat menjadi tujuan. Selain itu, banyaknya beban administrasi dalam implementasi UU Desa sebenarnya menyerupai fenomena *red tape*, yaitu birokrasi dan administrasi yang berlebihan dan tidak perlu yang dikenal dengan *bureaupathology* atau penyakit birokrasi. Padahal, kelengkapan dokumen tidak menjamin penerapan prinsip tata kelola yang berkualitas.

Perubahan dalam Partisipasi Warga

Partisipasi warga dari sisi kuantitas, terutama dalam musyawarah perencanaan, mengalami perbaikan dibandingkan dengan pada awal pelaksanaan UU Desa. Hal ini ditunjukkan dengan makin banyaknya peserta musyawarah yang hadir dalam forum pramusrenbangdes dan musrenbangdes. Namun, dilihat dari kualitasnya, pelaksanaan musyawarah belum mencerminkan semangat inklusifitas. Ada tiga hal yang mendasari argumen tersebut.

Pertama, pemdes memang telah berupaya bersikap lebih partisipatif dan akuntabel. Ini dilakukan dengan menambah jumlah peserta yang diundang dalam musyawarah desa (musdes), menyesuaikan waktu musdes dengan waktu luang warga dan kalender musim, dan menjangkau usulan warga mulai dari tingkat subdesa (rukun tetangga (RT)/rukun warga (RW)/kelompok-kelompok masyarakat). Namun, upaya ini belum diikuti dengan pelibatan warga dari berbagai unsur. Pada umumnya, musyawarah dihadiri oleh para elite desa dan kelompok laki-laki. Pada musyawarah tingkat desa, hingga akhir pemantauan, proporsi peserta laki-laki bahkan masih di atas 70%. Dominasi peserta laki-laki jauh lebih tinggi pada musyawarah di tingkat subdesa karena umumnya dilaksanakan pada pertemuan laki-laki (*yasinan*, arisan) dan pada malam hari, terutama di desa-desa di Merangin, Wonogiri, dan Banyumas.

Kedua, proses deliberasi dalam musyawarah di hampir semua desa studi belum memberikan ruang yang luas bagi warga marginal. Warga miskin yang hadir dalam musyawarah lebih memilih bersikap pasif karena merasa tidak percaya diri untuk berbicara dalam forum yang didominasi oleh kelompok elite. Mereka merasa malu, *minder*, atau takut pendapatnya berbeda dengan peserta lain. Selain itu, forum musyawarah yang umumnya bias laki-laki menyulitkan peserta perempuan untuk terlibat aktif di dalamnya.

Ketiga, tidak semua unsur yang hadir dalam musyawarah menyiapkan diri dengan usulan sesuai dengan kepentingan warga/kelompok yang diwakilinya. Hal ini bahkan terjadi di desa-desa di Ngada dan Batanghari yang proses deliberasinya dapat berjalan dengan relatif lebih baik. Pada umumnya, pihak yang selalu siap dan aktif menyampaikan usulan adalah para kadus dan ketua RT/RW sebagai perwakilan wilayah. Hal ini menyebabkan sebagian besar rencana pembangunan di desa berasal dari usulan kewilayahan yang cenderung berupa pembangunan fisik. Sementara itu, perwakilan LKD yang seharusnya membawa “pesan” pemberdayaan belum betul-betul membawa usulan yang mengakomodasi kepentingan kelompoknya, termasuk yang berasal dari warga marginal.

Kondisi-kondisi tersebut berkaitan erat dengan masih minimnya fungsi pendampingan. Di lapangan, hampir tidak ditemukan pendamping desa (PD), pendamping lokal desa (PLD), maupun KPMD yang berperan dalam membina desa meningkatkan partisipasi warga, terutama di tingkat subdesa/kelompok warga. Padahal, ini dapat menjadi salah satu alasan strategis bagi para pendamping untuk mengawal aspirasi warga, khususnya kelompok marginal. Namun, terdapat kendala, yaitu terbatasnya pemahaman KPMD mengenai peran mereka terkait hal ini.

Perubahan dalam Transparansi

Sepanjang pelaksanaan UU Desa, secara umum desa-desa makin proaktif dalam melakukan transparansi anggaran kepada warga, dalam hal ini terkait APB Desa. Bentuk transparansi yang berkembang sejak satu hingga dua tahun terakhir adalah pemasangan baliho tentang APB Desa.

Kini, hampir semua desa studi, kecuali Desa Sungai Seberang, telah memasangnya atas anjuran dari supradesa maupun PD. Selain baliho, sebagian desa masih tetap menggunakan media-media yang ditemukan pada *baseline*, baik yang berupa tulisan (papan informasi, prasasti) maupun lisan (pertemuan rutin, penyampaian langsung ke RT/RW/kadus).

Namun, berbagai jenis media tersebut belum sepenuhnya mendapat respons yang berarti dari warga. Indikasinya adalah bahwa mereka sering kali tidak mengetahui kegiatan apa saja yang didanai di desa/dusunnya, kecuali ketika kegiatan-kegiatan itu akan dilaksanakan. Hal ini karena informasi tersebut (i) terlalu umum sehingga kewajarannya sulit diperkirakan, misalnya informasi yang terdapat dalam baliho tentang APB Desa/papan proyek, (ii) terlalu rumit dimengerti, dan/atau (iii) terlambat disampaikan. Warga cenderung sudah puas hanya dengan melihat hasil pembangunan dan menganggapnya sebagai bentuk transparansi pemdes kepada warga.

Meski demikian, ditemukan juga pengalaman baik dari praktik transparansi di desa. Beberapa kades di lokasi studi (Desa Kalikromo di Wonogiri, Desa Jembatan Rajo di Merangin, dan desa-desa di Ngada), sebagian kades terpilih pada era UU Desa menyelenggarakan bedah Rencana Anggaran Biaya (RAB) dengan memanfaatkan forum-forum pertemuan rutin warga, baik melalui penjelasan lisan maupun membagi perinciannya kepada warga. Inovasi ini mendapatkan respons cukup positif dari warga karena informasi yang disampaikan dapat dengan mudah dipahami. Terlebih, pemdes juga membuka ruang bertanya jika ada hal yang dianggap kurang jelas.

Perubahan dalam Akuntabilitas

Akuntabilitas ke atas makin baik yang dibuktikan dengan makin ketatnya prosedur tata kelola desa, terutama yang berkaitan dengan urusan keuangan desa. Pihak luar yang dilibatkan dalam pengawasan terhadap desa juga makin banyak. Semua ini bertujuan agar desa terhindar dari penyalahgunaan keuangan desa.

Akuntabilitas ke bawah juga menunjukkan perbaikan dibandingkan dengan kondisi pada *baseline*. Walaupun begitu, sebagian besar pertanggungjawaban kepada masyarakat baru dijalankan dalam bentuk pelaporan. Terdapat dua pola dalam pelaporan LKPPD, yaitu (i) LKPPD yang disampaikan secara tertulis kepada BPD dan (ii) LKPPD yang disampaikan dalam forum yang melibatkan warga. LKPPD yang disampaikan dalam forum khusus yang melibatkan warga merupakan pola yang lebih baik karena warga memiliki waktu lebih banyak untuk menyanggah dan mengevaluasi kinerja pemdes. Sementara itu, hanya sedikit proses pengawasan yang melibatkan masyarakat di tiap tahapan penyelenggaraan pemerintahan desa. Padahal, pengawasan oleh masyarakat sebenarnya merupakan bentuk akuntabilitas yang paling efektif.

Kebijakan Afirmasi

Meski UU Desa memiliki tujuan untuk mengurangi kemiskinan (Pasal 78), belanja desa belum secara afirmatif tertuju pada kelompok miskin. Ada tiga hal yang menghalangi desa untuk membuat kebijakan afirmatif. Pertama, urusan yang berkaitan dengan kelompok miskin dianggap merupakan domain kerja Dinas Sosial/bantuan sosial (bansos). Kedua, pemdes tidak memiliki kebiasaan untuk mengidentifikasi dan menyimpan data penduduk berdasarkan tingkat kesejahteraan. Pemdes pun menganggap tingkat kesejahteraan masyarakat dalam satu desa hampir sama. Ketiga, pemdes masih terlalu disibukkan dengan urusan administrasi sehingga tidak mempunyai banyak waktu untuk memikirkan inovasi dalam rangka menanggulangi kemiskinan di desa.

Kesimpulan dan Rekomendasi

Studi ini bertujuan untuk melihat dinamika kelembagaan di desa, perkembangan tata kelola, dan ketanggapan pemdes terhadap kebutuhan masyarakat desa seiring dengan pelaksanaan UU Desa. Secara umum, pelaksanaan UU Desa telah membawa perubahan positif bagi desa. Fungsi-fungsi pemerintahan dan pelayanan publik makin baik dengan meningkatnya kapasitas pemdes. Namun, peningkatan kapasitas pemdes belum diikuti dengan peningkatan kapasitas BPD dan LKD. Akibatnya, sistem pengawasan dan keseimbangan belum berjalan dengan baik. Tata kelola desa juga lebih baik dengan diterapkannya prinsip-prinsip partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Meskipun demikian, kualitas penerapan prinsip-prinsip tersebut masih perlu ditingkatkan. Pelaksanaan UU Desa juga telah mendorong pemdes untuk lebih responsif terhadap kebutuhan warga desa. Namun, terdapat berbagai catatan yang perlu ditindaklanjuti agar tujuan UU Desa dapat tercapai secara optimal.

Pertama, dalam hal kelembagaan, desa harus mampu menjalankan sistem pengawasan dan kesimbangannya dengan baik. Peningkatan kapasitas semua anggota BPD perlu segera dilakukan, terutama yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dan saluran aspirasi masyarakat. Peningkatan kapasitas ini juga perlu diikuti dengan peningkatan tunjangan dan biaya operasional BPD agar motivasi kerja mereka bisa ditingkatkan. Selain itu, Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) perlu memastikan bahwa semua pemerintah kabupaten sudah menerbitkan perda dan perbup tentang BPD. Kemendagri juga perlu menyusun aturan yang mewajibkan pemdes untuk menindaklanjuti hasil pengawasan BPD.

Selain BPD, LKD perlu berkontribusi dalam menghidupkan sistem pengawasan dan keseimbangan di desa. Permendagri No. 18/2018 perlu direvisi untuk memperkuat kedudukan dan fungsi LKD sebagai pemberdaya masyarakat, tempat belajar berorganisasi, serta wadah konsolidasi aspirasi masyarakat, bukan sebagai subordinasi pemdes. Selain itu, aturan mengenai mekanisme pembentukan LKD baru perlu diubah, yaitu LKD dibentuk atas prakarsa masyarakat dan/atau pemdes.

Kedua, sejumlah perbaikan diperlukan untuk menjamin musyawarah yang berkualitas. Musdes sebagai forum pembuatan keputusan strategis perlu disosialisasikan di antara lembaga-lembaga di desa. Pemdes, BPD, LKD, dan pendamping desa perlu diberikan pelatihan agar mereka bisa menjadi fasilitator musyawarah dan memastikan semua orang, terutama warga marginal, berpartisipasi dalam proses deliberasi. Forum musyawarah di tingkat subdesa (RT, RW, dan dusun), baik formal maupun nonformal, perlu diperbanyak untuk meningkatkan keterlibatan masyarakat, terutama warga marginal.

Untuk meningkatkan kualitas transparansi dan akuntabilitas di desa, pemdes perlu difasilitasi PD/PLD agar mampu menemukan inovasi terkait penyampaian informasi anggaran yang lebih efektif dan bermanfaat bagi masyarakat, baik dalam hal jenis media, cara penyajian, lokasi pemasangan, maupun isi informasinya. Pemerintah supradesa perlu secara serius mengevaluasi kualitas berbagai laporan administrasi desa untuk menghindari akuntabilitas ke atas yang sekadar formalitas. Sementara itu, pelaporan pertanggungjawaban pemdes kepada BPD dan warga desa perlu terus dikembangkan untuk meningkatkan akuntabilitas ke bawah. Dengan demikian, pengawasan oleh masyarakat desa dapat berjalan dengan baik.

Ketiga, pemerintah supradesa sebaiknya tidak terlambat dalam menerbitkan aturan karena hal ini akan mengganggu perencanaan pembangunan di desa. Pembangunan di desa juga terganggu oleh aturan yang sering diubah. Oleh karena itu, pemerintah supradesa harus lebih disiplin dan memperhatikan kondisi desa dalam menerbitkan setiap peraturan, seperti memberi ruang

penyesuaian yang cukup bagi pemda dan pemdes untuk melaksanakannya. Pemerintah di semua tingkatan juga perlu mengembalikan implementasi UU Desa ke tujuan utamanya melalui pengarusutamaan isu penanggulangan kemiskinan.

Terakhir, peran PD/PLD di lapangan masih berfokus pada membantu pemdes dalam urusan administrasi. Pada masa mendatang, pendampingan PD/PLD perlu digeser (i) dari urusan administrasi ke urusan pemberdayaan masyarakat; (ii) dari pemdes ke BPD, LKD, dan KPMD; (iii) dari desa ke subdesa; dan (iv) dari forum formal ke informal. Dengan perannya ini, PD/PLD dapat membantu desa mewujudkan tujuan pelaksanaan UU Desa, yaitu masyarakat yang maju, mandiri, dan demokratis.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Berlakunya Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa (UU Desa) telah memberikan beberapa perubahan legal yang mendasar dalam pengaturan desa. Dalam undang-undang (UU) ini, desa didefinisikan sebagai kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal-usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Dengan definisi ini, kewenangan desa mendapat pengakuan terutama melalui asas rekognisi (pengakuan kewenangan berdasarkan hak asal-usul) dan subsidiaritas (pengakuan kewenangan lokal berskala desa). Selain itu, prinsip-prinsip tata kelola yang baik, seperti partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas, juga diadopsi sebagai asas.

UU Desa bisa dikatakan merupakan koreksi terhadap pengaturan desa selama ini. Dalam UU Desa, disebutkan bahwa dengan berjalannya waktu, pelaksanaan pengaturan desa terdahulu dianggap sudah tidak sesuai lagi dengan dinamika persoalan yang dihadapi pemerintah dan masyarakat desa. Ketidaksiuaian tersebut terutama menyangkut kedudukan masyarakat dalam hukum adat, demokrasi, keberagaman, partisipasi masyarakat, kemajuan, dan pemerataan pembangunan di desa yang menimbulkan kesenjangan antarwilayah, kemiskinan, dan berbagai masalah sosial budaya lainnya.

Pada masa Orde Baru, masyarakat tidak diberi ruang untuk menyalurkan aspirasi mereka terkait pembangunan. Pada saat yang sama, pemerintah supradesa juga tidak memiliki pengetahuan atau mungkin juga tidak mau tahu tentang kondisi desa. Pendekatan atas-bawah (*top-down*) sering kali mengakibatkan banyak proyek pembangunan di desa tidak sesuai dengan kebutuhan nyata masyarakat.

Setelah masa Orde Baru berakhir, masyarakat desa memiliki ruang untuk meminta pertanggungjawaban pemerintah desa (pemdes) sebagaimana diatur UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah. Ruang ini diejawantahkan melalui pembentukan Badan Perwakilan Desa (BPD) sebagai wakil masyarakat desa yang memiliki kewenangan kuat untuk mengawasi pemdes, termasuk meminta pertanggungjawaban pemdes. Situasi ini dianggap dapat mendorong pemdes agar lebih responsif terhadap kebutuhan masyarakat. Namun, UU ini tidak bertahan lama dan diganti dengan UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah. UU baru ini mereduksi kewajiban pemdes untuk menyampaikan pertanggungjawaban kepada masyarakat dengan mengubah Badan Perwakilan Desa menjadi Badan Permusyawaratan Desa (BPD). Implikasinya adalah kepala desa (kades) tidak lagi bertanggungjawab terhadap BPD, tetapi kepada pemerintah kabupaten/kota. Dengan demikian, kades memiliki kekuasaan besar dan tidak ada kelembagaan di tingkat desa yang mengimbangnya. Kondisi kelembagaan desa seperti ini menjadi konteks yang relevan bagi pendekatan *community-driven development* (CDD). CDD adalah inisiatif pembangunan yang didasarkan pada partisipasi masyarakat, mulai dari perencanaan, pelaksanaan, hingga pemantauan dan evaluasi. Dengan demikian, CDD memberi ruang bagi masyarakat untuk mengimbangi kekuasaan kades.

Prinsip tata kelola yang baik diperkenalkan dalam CDD melalui Program Pengembangan Kecamatan (PPK) sejak 1998 hingga 2007 dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat-Mandiri Perdesaan (PNPM-MP) sejak 2008 hingga 2014. Selama kurang lebih 15 tahun, program-program tersebut dilaksanakan di seluruh wilayah Indonesia dengan melakukan pemberdayaan masyarakat. Dalam

pelaksanaan program-program tersebut, masyarakat dapat memilih barang/jasa sesuai dengan kebutuhan sehingga kesejahteraan mereka dapat meningkat. Pendekatan CDD yang mulai diterapkan di desa-desa sejak akhir masa Orde Baru ini merupakan alternatif dari pendekatan kontrol ketat oleh pemerintah supradesa. Partisipasi masyarakat mulai berkembang karena dalam CDD terdapat komponen perencana, pelaksana, pengawas, dan penerima manfaat. Masyarakat diberi kesempatan untuk duduk bersama mengusulkan dan menyepakati prioritas kebutuhan mereka. Namun, program ini berjalan di luar sistem birokrasi pemerintahan desa dan memiliki mekanisme pengelolaan dan akuntabilitasnya sendiri.

Dari awal hingga akhir, PNPM telah sukses mengembangkan infrastruktur dalam skala desa dengan kualitas baik dan biaya murah, serta meningkatkan akses masyarakat terhadap berbagai jenis layanan dengan sasaran yang cukup tepat (Voss, 2012; Syukri, Mawardi, dan Akhmadi, 2013; dan Syukri dan Mawardi, 2014). Namun, beberapa laporan menunjukkan bahwa selama 15 tahun ini, program CDD di Indonesia tidak berdampak besar terhadap jalannya pemerintahan desa (Dharmawan, Nugraheni, dan Dewayanti, 2014; Woodhouse, 2012; Syukri, Mawardi, dan Akhmadi, 2013). Laporan-laporan tersebut mengaitkan kecilnya dampak program CDD dengan faktor-faktor seperti (i) pelibatan pemdes yang terbatas dalam pelaksanaan PNPM, (ii) kecilnya anggaran desa sehingga dianggap tidak penting untuk dikelola secara partisipatif, dan (iii) tidak adanya sistem sanksi, baik penghargaan maupun ganjaran, jika tidak menerapkan nilai-nilai PNPM. Berbagai faktor tersebut diperbaiki dalam UU Desa dengan memberi kewenangan dan anggaran memadai kepada pemdes untuk membangun desa.

Berbagai kewenangan dan penguasaan anggaran tersebut dilengkapi dengan prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik. Sebagai contoh, UU Desa menegaskan bahwa musyawarah desa (musdes) menjadi wadah untuk memutuskan hal-hal strategis. Pelembagaan musyawarah ini bertujuan memperkuat partisipasi masyarakat secara umum serta meningkatkan transparansi dan akuntabilitas penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu, pengawasan terhadap pemdes juga diperkuat dengan kewajiban penyampaian laporan pertanggungjawaban kepada pemerintah kabupaten (pemkab).

Pada masa awal berlakunya UU Desa, banyak pihak meragukan sejauh mana desa bisa menjalankan kewenangannya. Keraguan ini didasarkan pada fakta bahwa pemdes akan mengelola dana besar, padahal pengalamannya dalam menerapkan tata kelola pemerintahan yang baik masih kurang dan sumber daya manusianya (perangkat desa), baik dari sisi jumlah maupun kualitas, masih terbatas. Dengan mempertimbangkan hal-hal tersebut, The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty-World Bank (LSP-World Bank) mengambil inisiatif untuk melakukan Studi Longitudinal Pemantauan Pelaksanaan UU Desa.

1.2 Tujuan Studi dan Sistematika Penulisan

Dalam studi *baseline*, ditemukan bahwa di antara lembaga-lembaga di desa, pemdes merupakan pihak yang membantu mengatasi permasalahan warga dan merupakan lembaga terpenting dan terdekat dengan warga. Jika dibandingkan dengan pemdes, BPD memiliki peran yang lebih lemah dalam mengatasi berbagai permasalahan warga. Hal ini karena BPD hanya berperan sebagai pengawas pemdes sehingga posisinya tidak terlihat nyata di hadapan warga. Sementara itu, lembaga keagamaan/adat dianggap sama pentingnya dengan pemdes di Provinsi Jambi dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (NTT).

Dalam aspek tata kelola, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan dan pelaksanaan pembangunan cukup tinggi. Namun, belum ada upaya khusus untuk mengikutsertakan kelompok

marginal, yaitu penduduk miskin, perempuan, lansia, difabel, kelompok minoritas, dan kelompok marginal lainnya, dalam proses perencanaan pembangunan di desa. Pemdes juga belum secara aktif menginformasikan proses dan laporan pembangunan kepada masyarakat. Sementara itu, akuntabilitas hanya dilakukan ke atas sebagai bagian dari tanggung jawab administrasi. Kondisi ini mengakibatkan pengawasan oleh masyarakat masih terbatas.

Secara umum studi *endline* ini bertujuan untuk menjawab pertanyaan-pertanyaan berikut:

- a) Sejauh mana keberadaan dan peran institusi lokal (seperti BPD dan/atau lembaga adat) dan aktivis desa (seperti eks aktor PNPM) berkontribusi dalam implementasi UU Desa?
- b) Sejauh mana desa-desa mengimplementasikan prinsip-prinsip tata kelola desa, yaitu partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas?
- c) Sejauh mana implementasi prinsip-prinsip tata kelola desa membuat pemdes lebih responsif dalam mengalokasikan sumber daya untuk memenuhi kebutuhan prioritas warganya?

Analisis ketiga pertanyaan tersebut akan menyinggung pembahasan mengenai demokrasi desa. UU Desa menetapkan demokrasi sebagai instrumen untuk mencapai kesejahteraan dan bagian dari kesejahteraan itu sendiri. Demokrasi dipandang sebagai landasan untuk menciptakan masyarakat yang adil, makmur, dan sejahtera.

1.3 Metodologi

Studi Pemantauan Pelaksanaan UU Desa merupakan studi longitudinal yang dilaksanakan menggunakan pendekatan kualitatif. Desa-desa yang menjadi lokasi studi tersebar di lima kabupaten dan tiga provinsi, yaitu Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin di Provinsi Jambi, Kabupaten Banyumas dan Kabupaten Wonogiri di Provinsi Jawa Tengah, serta Kabupaten Ngada di Provinsi NTT. Dipilih dua desa dari tiap kabupaten; dengan demikian, terdapat sepuluh desa yang menjadi lokasi studi (Tabel 1).

Tabel 1. Lokasi Penelitian

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

Pemilihan lokasi tidak dimaksudkan untuk merepresentasikan seluruh wilayah Indonesia, tetapi tetap mempertimbangkan beberapa keragaman karakteristik perdesaan yang diasumsikan dapat memengaruhi tata kelola, seperti kekayaan sumber daya alam di wilayah Jawa dan luar Jawa, dan kuat/lemahnya institusi lokal, baik formal/negara maupun yang berbasis komunitas/adat/agama. Pemilihan lokasi studi ini memanfaatkan data penelitian kelembagaan tingkat lokal (*local level*

institutions, LLI) 1, 2, dan 3. Penelitian LLI tersebut diselenggarakan secara berturut-turut pada 1996, 2001/2002, dan 2012 sehingga tersedia informasi awal yang memadai untuk memahami kondisi dan relasi sosial, budaya, dan ekonomi, serta tata kelola pemerintahan desa.

Penelitian ini dilaksanakan selama kurang lebih tiga tahun sejak masa awal pelaksanaan UU Desa. Rancangan studi longitudinal terdiri atas (i) studi *baseline* di awal pelaksanaan UU Desa, (ii) kegiatan pemantauan lapangan, (iii) studi kasus mengenai manfaat belanja desa, (iv) studi tematik mengenai pendampingan desa, dan (v) studi *endline*. Laporan ini menyajikan isu penting yang berkembang selama pelaksanaan UU Desa sepanjang September 2015–Juni 2018.

Sama dengan studi-studi dalam keseluruhan studi pemantauan ini, pengumpulan data dilakukan dengan metode diskusi kelompok terfokus (*focus group discussion/FGD*), wawancara mendalam, dan observasi. Pada dasarnya, instrumen yang digunakan dalam studi *endline* ini sama dengan instrumen baseline karena pertanyaan penelitian dalam dua studi tersebut sama. Namun, pada beberapa bagian, terdapat perbaikan dalam bentuk penambahan dan pengurangan jumlah dan isi instrumen sesuai dengan kondisi di lapangan. Penggalan informasi dilakukan terhadap pemdes, BPD, aktivis/tokoh masyarakat, lembaga kemasyarakatan desa (LKD), dan kelompok masyarakat marginal. Selain di tingkat desa, informasi juga dikumpulkan dari pemerintah kabupaten (pemkab) dan pemerintah kecamatan, pendamping profesional, seperti tenaga ahli, pendamping desa (PD), dan pendamping lokal desa (PLD), inspektorat kabupaten, dan tim pengawal dan pengaman pemerintahan dan pembangunan (TP4D) di kejaksaan setempat. Selain pengumpulan data primer, dilakukan pengumpulan data sekunder, yaitu regulasi di tingkat desa dan kabupaten serta data yang dikeluarkan oleh organisasi pemerintah daerah (OPD).

Sementara itu, di setiap desa dilakukan FGD yang mencakup: (i) FGD mengenai tata kelola desa dengan kelompok laki-laki dan perempuan secara terpisah; (ii) FGD mengenai kelembagaan dan pemetaan aktor dengan kelompok laki-laki dan perempuan secara terpisah; dan (iii) FGD pelayanan administrasi, dengan peserta campuran laki-laki dan perempuan. Dalam FGD pelayanan administrasi, peserta FGD diminta memberikan penilaian terhadap pelayanan administrasi dengan skala 1–4; nilai yang lebih besar menunjukkan penilaian yang lebih baik.

Pelaksanaan studi-studi tersebut ditunjang oleh kegiatan pemantauan yang merupakan ciri khas studi ini. Para pemantau lapangan (PL) di lima kabupaten mengamati dan mencatat kegiatan-kegiatan di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten, baik kegiatan formal maupun informal. Para PL dibekali dengan berbagai borang pemantauan untuk diisi selama pengamatan. Untuk kegiatan-kegiatan yang tidak dapat ditampung dalam borang tersebut, PL menuliskannya dalam jurnal mingguan. Data-data terekam dalam laporan pemantauan dan laporan transek.

Setiap tiga atau empat bulan, tim peneliti melakukan supervisi terhadap PL. Supervisi tersebut bertujuan melihat perkembangan kegiatan yang dilaksanakan oleh PL, termasuk menyediakan ruang konsultasi baik untuk urusan pekerjaan maupun urusan pribadi dan keluarga jika diperlukan. Selama supervisi, tim peneliti dan PL juga mewawancarai pemangku kepentingan di tingkat desa, kecamatan, dan kabupaten. Catatan wawancara tersebut juga menjadi data yang dipakai dalam laporan ini.

Selain melaksanakan pengamatan, PL juga menelusuri liputan media lokal. Di setiap kabupaten, dipilih dua koran lokal yang harus selalu dipantau: Pos Kupang dan Flores Pos (Ngada), Solopos dan Jawa Pos (Wonogiri), Suara Merdeka dan Radar Banyumas (Banyumas), Batanghari Ekspres dan Tribun Jambi (Batanghari), serta Jambi Ekspres dan Merangin Ekspres (Merangin). Berita-berita mengenai desa pun dikliping setiap hari. Pada akhir masa tugasnya, PL menyusun laporan desa selama kurang lebih tiga setengah tahun. Seluruh keluaran yang dihasilkan PL dipergunakan untuk melengkapi penulisan laporan *endline*.

1.4 Struktur Laporan

Laporan ini tidak hanya memuat temuan studi *endline*, tetapi juga merujuk pada temuan-temuan dalam studi sebelumnya, yaitu studi *baseline* di awal pelaksanaan UU Desa, studi kasus mengenai manfaat belanja desa, dan studi tematik mengenai pendampingan desa. Temuan lain yang termuat dalam catatan kebijakan juga dijadikan rujukan jika diperlukan. Selain itu, laporan ini juga memanfaatkan hasil pemantauan yang dilakukan baik di tingkat desa, kecamatan, maupun kabupaten. Alur penulisan laporan dibagi dalam empat bab dengan struktur sebagai berikut.

Bab I adalah pendahuluan laporan yang menguraikan latar belakang, tujuan studi, metodologi, dan struktur laporan. Bab II menjabarkan situasi kelembagaan desa dalam empat bagian: (i) penataan struktur dan fungsi kelembagaan dalam regulasi dan kebijakan supradesa; (ii) kelembagaan pemdes yang mengalami peningkatan kapasitas secara signifikan; (iii) kelembagaan BPD yang belum banyak berubah dibandingkan dengan pada saat *baseline*; dan (iv) situasi dan kondisi LKD dan aktivis desa yang belum banyak berperan sebagai pemberdaya di desa. Selanjutnya, Bab III mengulas perubahan yang terjadi dalam tata kelola desa. Perubahan tersebut ditelusuri dalam aspek partisipasi, transparansi, dan akuntabilitas. Pembahasan mengenai perubahan dalam ketiga aspek tersebut didahului dengan ulasan mengenai urusan administrasi yang lebih dipersepsikan sebagai tujuan daripada alat tata kelola. Bab ini ditutup dengan pembahasan mengenai kebijakan afirmasi bagi warga marginal. Dalam Bab IV, kesimpulan penelitian dirangkum dan saran-saran perbaikan diuraikan sebagai masukan bagi berbagai pemangku kepentingan.

II. DINAMIKA KELEMBAGAAN DI DESA

UU Desa sudah mengakui kewenangan desa untuk mengatur dan mengurus pemerintahan dan kepentingan masyarakatnya sendiri. Desa yang dimaksud dalam UU ini tidak hanya pemerintah desa, tetapi juga kesatuan masyarakat hukum. Dengan kata lain, semua unsur di dalam desa memiliki kesempatan untuk terlibat. Oleh karena itu, UU Desa juga memasukkan demokrasi sebagai asas pengaturan desa. Demokrasi didefinisikan sebagai sistem pengorganisasian masyarakat desa dalam suatu sistem pemerintahan yang dilakukan oleh masyarakat desa atau dengan persetujuan masyarakat desa, serta keluhuran harkat dan martabat manusia sebagai makhluk Tuhan Yang Maha Esa diakui, ditata, dan dijamin (UU Desa, Penjelasan Asas Pengaturan). Pasal 67 Ayat 2b UU tersebut menyatakan bahwa salah satu kewajiban desa adalah mengembangkan kehidupan demokrasi.

Dalam menata kehidupan demokrasi tersebut, UU Desa menetapkan struktur dan fungsi kelembagaan dalam sistem pemerintahan dan pengorganisasian masyarakat desa. Kelembagaan yang disebut dalam UU Desa terdiri atas (i) pemerintah desa (pemdes) sebagai penyelenggara pemerintahan desa; (ii) BPD sebagai lembaga perwakilan masyarakat yang memiliki fungsi pemerintahan; (iii) LKD sebagai wadah pemberdayaan masyarakat desa yang juga ikut serta dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan; dan (iv) musdes sebagai forum tertinggi pembuatan keputusan strategis di desa.

Dalam tiga tahun pelaksanaan UU Desa, hubungan antara lembaga-lembaga tersebut masih belum seimbang. Sistem pengawasan dan keseimbangan (*checks and balances*) belum terjadi karena konstruksi hubungan pemdes dengan lembaga/aktor lain di desa tidak seimbang. Terlepas dari konstruksi itu, BPD, LKD dan aktor-aktor lain di desa juga belum memiliki kapasitas yang memadai untuk menjalankan fungsinya masing-masing.

2.1 Pengaturan Hubungan Kelembagaan di Desa

2.1.1 Penguatan Posisi Pemdes Relatif terhadap Posisi BPD

Dalam pelaksanaan pemerintahan yang demokratis, penerapan sistem pengawasan dan keseimbangan di antara lembaga-lembaga yang memiliki fungsi pemerintahan dibutuhkan. Hal ini penting untuk menghindari adanya pemusatan kekuasaan pada lembaga tertentu dan memastikan berjalannya kontrol antarlembaga untuk menghindari terjadinya penyimpangan dalam pemerintahan. Dalam konteks desa, sistem pengawasan dan keseimbangan diharapkan tumbuh di antara lembaga yang menjalankan fungsi pemerintahan, yaitu pemdes dan BPD. Menurut UU Desa, pemdes adalah lembaga yang memegang kekuasaan penyelenggaraan pemerintahan (Pasal 23 dan 25), sedangkan BPD, sebagai lembaga perwakilan masyarakat desa, bertugas menjalankan fungsi pengawasan, representasi aspirasi, dan legislasi (Pasal 55).

Selanjutnya, sebagai penyelenggara pemerintahan desa, pemdes merupakan pihak yang diberi tugas menyelenggarakan keempat bidang kewenangan desa, yaitu pemerintahan, pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dalam melaksanakan tugasnya itu, pemdes diberi sejumlah wewenang, hak, dan kewajiban (Pasal 26),¹ yang mencakup perannya

¹Meski secara eksplisit kades merupakan subyek dalam Pasal 26 UU Desa ini, hak kades untuk mendelegasikan tugas dan kewajibannya kepada perangkat lain membuat subyek pasal ini dapat ditafsirkan berlaku juga untuk pemdes. UU Desa juga memerinci pengaturan terhadap pemdes dalam 22 pasal yang mengatur tentang kades (Pasal 26–47) dan 6 pasal (Pasal 48–53) yang mengatur tentang perangkat.

sebagai penanggung jawab penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan di desa, kepanjangan tangan negara yang dekat dengan masyarakat, serta pemimpin masyarakat desa.

Untuk menjamin berlangsungnya sistem pengawasan dan keseimbangan, BPD diberikan berbagai fungsi: (i) fungsi legislasi, yaitu turut membahas dan menyepakati rancangan peraturan desa bersama dengan kades; (ii) fungsi representasi, yaitu menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan (iii) fungsi kontrol, yaitu melakukan pengawasan kinerja kades (Pasal 55). Dalam menjalankan fungsi pemerintahan tersebut, BPD diberikan hak sebagai lembaga dan hak sebagai anggota.²

Dalam fungsi legislasi, setiap rancangan peraturan desa (perdes) dari pemdes harus dibahas bersama dan mendapat kesepakatan dari BPD. Anggota BPD juga berhak mengajukan rancangan perdes untuk dibahas dan disepakati bersama dengan pemdes. Lebih jauh, dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 111/2014 tentang Pedoman Teknis Peraturan Desa, disebutkan bahwa perencanaan penyusunan rancangan perdes ditetapkan oleh kades dan BPD dalam rencana kerja pemdes (Pasal 5).

Agar penyelenggaraan pemerintahan terawasi dengan baik, UU Desa menetapkan bahwa kades wajib memberikan laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan secara tertulis kepada BPD setiap akhir tahun anggaran (TA) (Pasal 27c). BPD diberi hak untuk meminta keterangan dan menyatakan pendapat (Pasal 61). Anggota BPD juga memiliki hak untuk mengajukan pertanyaan dan mengajukan usulan dan/atau pendapat (Pasal 62). Terkait dengan pelaksanaan hak tersebut, BPD wajib menjalankan fungsi representasi, yaitu menyerap, menampung, menghimpun, dan menindaklanjuti aspirasi masyarakat desa (Pasal 63).

Dengan pengaturan tersebut, UU Desa memberikan dasar bagi berjalannya sistem pengawasan dan keseimbangan antara pemdes dan BPD. Namun, ada beberapa hal yang menjadi catatan dalam pengaturan ini. Pertama, UU Desa tidak mewajibkan kades untuk menyampaikan laporan akhir masa jabatan kepada BPD, tetapi kepada bupati/walikota. Jika dibandingkan dengan regulasi sebelumnya, hal ini merupakan kemunduran karena Peraturan Pemerintah (PP) No. 72/2005 tentang Desa menyatakan bahwa laporan keterangan pertanggungjawaban (LKPJ) akhir masa jabatan juga disampaikan secara tertulis kepada BPD, selain kepada bupati/walikota melalui camat (Pasal 15). Hal ini juga dikuatkan dalam Permendagri No. 35/2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Padahal bagi desa, evaluasi yang dilakukan oleh BPD penting untuk menilai pencapaian RPJM Desa sekaligus pijakan untuk pembuatan RPJM Desa selanjutnya (Kurniawan, 2018).

Kedua, Pasal 51 PP No. 43/2014 dan berbagai permendagri yang mengatur pelaksanaan pengawasan BPD terhadap pemdes,³ menjabarkan berbagai kewenangan BPD untuk melakukan pemantauan dan evaluasi terhadap kinerja pemdes, serta menyampaikan pandangan akhir terhadap laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa (LKPPD) kades. Pengaturan yang paling terperinci bisa ditemukan pada permendagri tentang BPD. Namun, dalam semua regulasi tidak ditemukan mekanisme yang perlu dilakukan BPD jika kades tidak menyampaikan LKPPD. Padahal, penyampaian ini merupakan salah satu kewajiban yang jika dilanggar berkonsekuensi pada pemberian sanksi kepada pemdes (UU Desa Pasal 28).

²Hak sebagai lembaga, antara lain, adalah mengawasi, meminta keterangan dan menyatakan pendapat atas penyelenggaraan pemerintahan desa, dan mendapat biaya operasional dari APB Desa (Pasal 61). Sementara itu, hak anggota BPD mencakup hak mengajukan usulan rancangan perdes, menyampaikan pendapat, dan mendapat tunjangan yang berasal dari APB Desa (Pasal 62).

³Permendagri No. 82/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa; Permendagri No. 46/2016 tentang Laporan Kepala Desa; Permendagri No. 110/2016 tentang BPD.

Ketiga, berbeda dengan UU No. 22/1999 yang mengatur kewenangan BPD untuk memberi sanksi kepada kades atau PP 72/2005 yang mengatur bahwa BPD dapat mengusulkan pemberian sanksi bagi kades kepada bupati, kewenangan seperti itu tidak ada dalam UU Desa. Pasal 28 UU Desa memang mengatur sanksi administratif lisan atau tertulis dan pemberhentian sementara atau pemberhentian tetap bagi kades yang lalai terhadap kewajibannya sebagaimana diatur dalam Pasal 26 dan 27 UU Desa. Namun pemberian sanksi tersebut merupakan kewenangan bupati/walikota dan bukan hak atau kewenangan BPD (pasal 40 UU Desa).

Kotak 1 **Terlambatnya Penerbitan Permendagri yang Mengatur BPD**

Pengaturan mengenai bagaimana proses pelaksanaan pengawasan BPD terhadap pemdes tidak banyak diuraikan dalam PP No. 43/2014 sebagaimana diubah dalam PP No. 47/2015. Peraturan ini hanya memberi panduan umum mengenai tata laksana dan hak menyatakan pendapat BPD terkait pelaksanaan pemerintahan desa. PP tersebut menetapkan pembuatan permendagri yang mengatur tugas, fungsi, kewenangan, hak dan kewajiban, pengisian keanggotaan, pemberhentian anggota, serta peraturan tata tertib BPD.

Namun, lebih dari setahun setelah PP No. 47/2015 diterbitkan, permendagri tersebut tak kunjung lahir. Padahal, pengaturan terhadap BPD ini dibutuhkan sebagai pedoman dalam penetapan peraturan daerah (perda) di tiap kabupaten.⁴ Permendagri No. 110/2016 tentang BPD baru ditetapkan pada 30 Desember 2016. Sampai studi *endline* ini dilakukan, tercatat bahwa baru Kabupaten Batanghari (Perda No. 6/2017) dan Kabupaten Ngada (Perda No. 4/2017) yang sudah menetapkan perda tentang BPD berdasarkan permendagri ini.

Tertundanya penetapan perda tentang BPD di tingkat kabupaten menyebabkan pengisian anggota BPD tertunda dan lembaga ini kosong selama beberapa bulan. Kondisi ini terjadi di Kabupaten Batanghari. Bahkan, di salah satu desa lokasi studi kekosongan BPD berdampak lebih jauh pada terlambatnya proses pengesahan Anggaran Pendapatan dan Belanja (APB) Desa. Pemdes tidak dapat melanjutkan proses penyusunan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja (RAPB) Desa ke tahap penetapan karena tidak ada BPD yang bisa diajak menyepakati. Sebagai akibatnya, karena belum bisa melampirkan APB Desa, desa tidak bisa mengakses BKK Desa Provinsi Jambi pada TA 2018.

Jika ditinjau dari tiga fungsi yang dimilikinya, hanya fungsi pengawasan terhadap pemdes dijalankan BPD. Lemahnya pelaksanaan fungsi BPD tampaknya juga dipengaruhi oleh regulasi yang mengatur mekanisme pemilihannya (Kotak 1). Selama studi ini dijalankan, BPD masih diisi oleh anggota yang dipilih berdasarkan regulasi lama, yaitu dengan cara musyawarah mufakat sebagaimana diatur dalam Pasal 30 PP No. 72/2005 tentang Desa. Konsekuensi yang terlihat di sebagian besar desa studi dari cara pemilihan tersebut adalah rendahnya tingkat keterwakilan. Warga tidak mengenal siapa anggota BPD yang mewakili wilayahnya dan, sebaliknya, anggota BPD juga tidak memiliki ikatan komitmen terhadap warga yang diwakilinya. Sebagai akibatnya, BPD belum berbuat banyak dalam menjalankan fungsi menampung dan menyalurkan aspirasi warga. Uraian lebih lanjut mengenai peran dan kapasitas BPD akan dijelaskan pada Subbab 2.3.

Dengan pengaturan di atas, posisi pemdes dalam penyelenggaraan pemerintahan desa yang secara horizontal tidak tergoayahkan tersebut bukan tanpa alasan. Dalam pembahasan tentang BPD antara Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) dan pemerintah, ada kekhawatiran bahwa pemberian wewenang kontrol yang besar kepada BPD akan memunculkan perselisihan tajam antara pemdes dan BPD. Kondisi tersebut akan mengakibatkan terhambatnya proses pembangunan sebagaimana pernah terjadi di masa sebelumnya (lihat pembahasan tentang BPD dalam Yasin *et al.*, 2015: 213–219).

⁴UU Desa sebenarnya langsung memerintahkan pembuatan perda tentang BPD tanpa memberi indikasi perlunya pengaturan di tingkat pusat (lihat Pasal 65 Ayat 2).

Dengan kata lain, penguatan posisi pemdes memang sengaja didesain oleh pembuat UU untuk memastikan lancarnya proses pemerintahan dan pembangunan di desa tanpa banyak 'diganggu' oleh dinamika perbedaan pandangan di desa. Namun, posisi pemdes yang kuat ini tetap harus dibatasi melalui sistem pengawasan dan keseimbangan oleh lembaga-lembaga lain di desa, seperti BPD (UU Desa Pasal 55c).

2.1.2 Penguatan Posisi Pemdes Relatif terhadap Posisi LKD

Kuatnya posisi pemdes juga terlihat dalam hubungannya dengan LKD. Menurut UU Desa, LKD merupakan wadah partisipasi masyarakat desa sebagai mitra pemdes yang, antara lain, memiliki tugas memberdayakan masyarakat desa, ikut serta dalam merencanakan dan melaksanakan pembangunan, serta meningkatkan pelayanan kepada masyarakat desa (Pasal 94 Ayat 3). Tugas ini memberi petunjuk bahwa LKD diarahkan untuk menjadi ruang pembelajaran sekaligus pengorganisasian kepentingan masyarakat desa dalam pengelolaan pemerintahan dan pembangunan. Dalam UU Desa, dijelaskan bahwa LKD merupakan wadah partisipasi masyarakat desa yang menyediakan akses bagi masyarakat untuk lebih berperan aktif dalam kegiatan pembangunan sehingga mendorong terwujudnya demokrasi dan transparansi. Dengan kata lain, LKD juga diberi peran penting dalam pengembangan demokrasi di desa.

Dilihat dari perspektif teori struktur kekuasaan, seperti diperkenalkan oleh Mills (1956), keberadaan kelompok-kelompok dan asosiasi-asosiasi di tingkat desa menjadi lahan persemaian bagi kemunculan tokoh dan pemimpin lokal. Pada gilirannya, tokoh dan pemimpin lokal tersebut dapat memainkan peran strategis dalam memengaruhi kondisi demokrasi dan praktik tata kelola pemerintahan yang partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif. Dengan kata lain, terdapat kemungkinan besar bahwa makin banyak tokoh dan aktivis desa, makin seimbang relasi kuasa yang memungkinkan terjadinya proses koreksi, diskusi, dan bahkan kritik dalam proses pemerintahan desa. Semua ini menghasilkan tata kelola yang lebih baik dan kehidupan desa yang lebih demokratis.

Dalam konteks implementasi UU Desa, kelompok kemasyarakatan yang dimaksud oleh Mills (1956) merujuk pada LKD. Permendagri No. 18/2018 tentang LKD dan Lembaga Adat Desa (LAD) memang memberi ruang bagi munculnya kelompok/asosiasi di tingkat desa. Akan tetapi, pembentukannya dilakukan sebagai prakarsa pemdes dengan masyarakat desa. Ini berarti bahwa inisiatif masyarakat desa untuk mengorganisasi diri dalam suatu kelompok/asosiasi sangat bergantung pada persetujuan pemdes. Jika pemdes tidak berkenan dengan inisiatif tersebut, kelompok/asosiasi itu tidak akan diakui sebagai LKD.

Selain itu, Pasal 2 (a) permendagri tersebut menyebutkan bahwa fungsi LKD adalah mitra pemdes. Fungsi ini diperjelas dalam Pasal 7 di mana tugas-tugas berbagai LKD diuraikan dengan fokus pada membantu kepala desa dalam melayani masyarakat. Hal ini menguatkan kesan seolah-olah peran LKD adalah pembantu pemdes. Padahal dalam Pasal 4 (1a) LKD juga punya tugas melakukan pemberdayaan masyarakat. Jika tugas pemberdayaan masyarakat ini uraikan yang lebih jelas, LKD bisa berperan lebih besar sebagai penyeimbang dan secara positif mampu memengaruhi kondisi demokrasi dan praktik tata kelola pemerintahan desa.

Di desa-desa lokasi studi, sebagian besar kegiatan-kegiatan yang dilaksanakan oleh LKD merupakan kegiatan yang sudah diprogram secara rutin sejak dulu. Namun, kegiatan yang bersifat peningkatan kapasitas (pemberdayaan) masih jarang diusulkan oleh LKD. Bisa dikatakan bahwa sejauh ini LKD baru menjalankan sebagian tugasnya. Tugas melakukan pemberdayaan kepada masyarakat masih belum secara optimal dilakukan. Sebagai akibatnya, dalam setiap musyawarah perencanaan pembangunan desa (musrenbangdes), usulan bidang pemberdayaan dapat dikatakan minim jika dibandingkan dengan usulan pembangunan fisik. Apalagi, secara umum masyarakat dan pemdes

masih memaknai pembangunan desa sebagai pembangunan infrastruktur.⁵ Uraian lebih detail mengenai dinamika LKD dan aktivis disampaikan pada Subbab 2.4.

2.1.3 Musdes Belum Dipahami sebagai Forum Strategis

Walaupun hubungan antarlembaga yang menyelenggarakan pemerintahan tampak tidak seimbang, sebenarnya UU Desa menyediakan saluran lain untuk tetap menjamin pengawasan yang kuat terhadap pemdes. Saluran tersebut adalah pelembagaan musdes yang bisa dikatakan merupakan terobosan baru karena tidak ada dalam regulasi sebelumnya.⁶ Forum ini merupakan salah satu bentuk demokrasi deliberatif yang menjadi wadah bagi pengembangan dialog untuk mencapai mufakat bersama. Peserta musdes adalah pemdes, BPD, dan unsur masyarakat desa. Kepesertaan yang mencakup semua pemangku kepentingan di desa menjanjikan berlangsungnya demokrasi secara inklusif.

Kedudukan musdes sangat kuat karena merupakan forum tertinggi pembuatan keputusan di desa. Hasil musyawarah juga menjadi pegangan bagi pemdes dan lembaga lain di desa dalam melaksanakan tugasnya.⁷ Kekuasaan yang melekat pada musdes sesungguhnya merupakan cerminan pelaksanaan *self-governing community* dan setiap keputusan yang dihasilkannya mengikat semua warga dan lembaga di desa. Mandat yang diberikan kepada musdes juga kuat, yaitu sebagai forum pengawasan⁸ dan pembuatan keputusan strategis⁹. Mandat yang melekat di dalam musdes menjanjikan diakuinya kuasa warga atas hal-hal strategis terkait dengan desa dan kehidupan mereka.

Terkait dengan pengawasan terhadap pemdes, UU Desa menyatakan bahwa musdes merupakan sarana bagi masyarakat desa untuk menanggapi laporan pelaksanaan pembangunan desa (Pasal 85 Ayat 2). Hal ini juga ditegaskan dalam PP No. 43/2014 dalam Pasal 121 Ayat 5. Ini berarti bahwa masyarakat sesungguhnya diberi kesempatan untuk berperan dalam pengawasan terhadap pemdes. Namun, hal ini tidak diatur dalam regulasi teknis, baik yang terkait dengan musdes maupun laporan pemdes. Sebagai contoh, Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Permendes PDDT) No. 2/2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa tidak mencantumkan pembahasan laporan pemdes sebagai salah satu agenda musdes.

Sementara itu, dalam Permendagri No. 46/2016 tentang Laporan Kepala Desa, tidak disebutkan secara eksplisit musdes sebagai sarana interaksi antara masyarakat dan pemdes dalam membahas laporan pelaksanaan pemerintahan desa. Permendagri tersebut hanya menyatakan bahwa informasi pelaksanaan pemerintahan desa disampaikan pemdes melalui media yang mudah diakses oleh masyarakat, seperti papan pengumuman, radio komunikasi, dan media informasi lainnya

⁵Uraian lebih lengkap mengenai hal ini bisa dibaca dalam laporan studi kasus mengenai manfaat belanja desa (Bachtiar, 2018).

⁶Dalam UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP No. 72/2005 tentang Desa hanya ditemukan musyawarah antara BPD dan pemdes. Pada masa sebelum UU Desa, musyawarah desa untuk perencanaan dan pengawasan pelaksanaan pembangunan hanya terjadi dalam program-program pemberdayaan masyarakat, seperti PNPB-MP.

⁷Penjelasan UU Desa Pasal 54 ayat (1).

⁸UU Desa Pasal 82 menyebutkan bahwa pemdes wajib menyampaikan laporan pelaksanaan pembangunan desa dalam musdes minimal satu tahun sekali.

⁹Hal strategis tersebut diperinci dalam UU Desa Pasal 54 ayat 2 dan mencakup (i) penataan desa, (ii) perencanaan desa, (iii) kerja sama desa, (iv) rencana investasi yang masuk ke desa, (v) pembentukan Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa), (vi) penambahan dan pelepasan aset desa, dan (vii) kejadian luar biasa.

(Pasal 10).¹⁰ Pelaporan yang cenderung hanya bisa dilakukan melalui media-media satu arah telah membatasi interaksi antara masyarakat dan pemdes dalam pertanggungjawaban pelaksanaan pembangunan desa. Walaupun pasal selanjutnya, yaitu Pasal 11, menyatakan bahwa masyarakat bisa menyampaikan tanggapan secara lisan dan tertulis, aturan ini tidak memberikan penjelasan bahwa pemdes wajib menindaklanjuti tanggapan masyarakat.

Sebagai sarana pembuatan keputusan strategis, peran untuk memaksimalkan fungsi musdes sebenarnya ada di tangan BPD. Hal ini mengacu pada Pasal 1 Ayat 5 yang menyatakan bahwa musdes adalah domain BPD. Ini berarti bahwa walaupun secara hukum posisinya dalam pemerintahan tidak seimbang, BPD bisa menggunakan forum musdes untuk menjadi saluran pengorganisasian kepentingan masyarakat agar terserap dalam kebijakan pemerintahan desa. Namun, secara umum BPD belum memahami peran penting tersebut. Sebagian besar musdes dilaksanakan hanya untuk keperluan perencanaan pembangunan desa. Itu pun pada umumnya dilaksanakan oleh pemdes, sedangkan BPD hanya menjadi pihak yang diundang. Padahal, musdes seharusnya diselenggarakan oleh BPD.¹¹ Musdes yang dipimpin oleh BPD baru terjadi pada masa akhir studi di beberapa desa (Kotak 2).

Sementara itu, unsur-unsur warga desa ternyata juga belum memiliki pengetahuan yang cukup akan haknya untuk berpartisipasi dalam pembangunan. Secara umum, warga masih beranggapan bahwa pengaturan dan pengurusan desa merupakan urusan pemdes. Tidak banyak warga yang memahami bahwa mereka memiliki hak untuk menyampaikan dan memperjuangkan kebutuhannya agar bisa diwujudkan bersama dengan pemdes. LKD (termasuk lembaga adat) sebagai wadah partisipasi warga belum beranjak dari statusnya sebagai pelaksana kegiatan. Padahal, LKD memiliki ruang untuk mengusulkan program dan kegiatan kepada pemdes.¹²

¹⁰Regulasi lain yang mengatur pembahasan laporan pemdes adalah Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. Permendagri ini malah menyatakan bahwa musdes dalam rangka pelaksanaan pembangunan desa dilaksanakan setiap semester, yaitu pada Juni dan Desember. Warga berpartisipasi dalam musyawarah desa untuk menanggapi laporan tersebut (Pasal 81–82). Permendagri No. 20/2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa membatalkan sebagian pasal dan ayat dalam Permendagri No. 114/2014, tetapi pasal yang mengatur pembahasan pelaporan pemdes ini tidak dibatalkan.

¹¹Dalam menyusun perencanaan pembangunan, PP No. 43/2014 yang diubah dengan PP No. 47/2015 menetapkan bahwa musyawarah di tingkat desa dilakukan dua kali. Musyawarah pertama, yang disebut musdes, diselenggarakan oleh BPD untuk menyetujui bahan yang menjadi pedoman pemdes menyusun Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) Desa dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa (Pasal 115). Musyawarah kedua, yang disebut musrenbangdes, diselenggarakan oleh pemdes dengan agenda menyetujui Rancangan RPJM Desa/RKP Desa (Pasal 116). Permendagri No. 114/2014 memerinci topik pembahasan tiap musyawarah tersebut sesuai dengan agendanya (RPJM Desa atau RKP Desa).

¹²Permendagri No. 18/2018 tentang LKD Pasal 4 menyebutkan bahwa bentuk keikutsertaan LKD dalam pembangunan adalah mengusulkan program dan kegiatan kepada pemdes.

Kotak 2 **BPD Mulai Menjadi Penyelenggara Musdes**

Pada masa awal studi ini, musyawarah di tingkat desa dalam rangka perencanaan pembangunan (baik musdes maupun musrenbangdes) selalu dipimpin oleh pemdes. Perubahan mulai terjadi di kedua desa lokasi studi di Kabupaten Ngada sejak 2017 dan salah satu desa di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Wonogiri pada 2018. Musdes di desa-desa tersebut dipimpin oleh BPD.

Di kedua desa di Kabupaten Ngada, kepemimpinan BPD dalam musdes hanya sekadar formalitas. Jalannya diskusi lebih didominasi oleh kades yang banyak memberi arahan. Hal ini terjadi karena kades lebih menguasai materi yang dibahas. Hal yang sama terjadi di Desa Beral, Kabupaten Wonogiri. Di desa ini, kades bahkan meminta ketua BPD untuk memimpin musdes. Namun, karena tidak memahami alur dan agenda musyawarah, ketua BPD hanya membuka musdes secara formalitas, sedangkan arah musyawarah lebih dikendalikan oleh kades.

Sementara itu, di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari, BPD tidak hanya dianggap sebagai penyelenggara musdes, tetapi juga sebagai pihak yang mengundang. BPD pun berinisiatif membuat undangan kepada warga yang nama-namanya sudah ditentukan oleh BPD. Inisiatif ini menimbulkan persoalan. Kadus menyampaikan ketidakpuasannya karena ia tidak bisa lagi memilih warga yang akan mewakili dusunnya. Padahal sebelumnya, penentuan peserta perwakilan dusun diserahkan kepada dusun. Di sisi lain, sebagian warga yang mendapat undangan dari BPD malah tidak percaya karena biasanya yang mengundang musyawarah selalu kades. Sebagai hasilnya, sebagian undangan tidak hadir dalam musyawarah tersebut.

Secara umum, pengaturan struktur dan prosedur pelaksanaan demokrasi yang memuat tugas dan fungsi tiap pemangku kepentingan di desa sudah cukup banyak. Namun, agar hal itu bisa dijalankan dengan baik, diperlukan kesetaraan perlakuan terhadap semua lembaga. Kesetaraan tersebut bukan dalam arti kedudukan formal, tetapi keseimbangan dalam kapasitas dan akses atau penguasaan terhadap informasi, pengetahuan, dan sumber daya.

Namun dalam praktiknya, sejauh ini kesetaraan belum tampak merata di semua desa. Lembaga-lembaga yang semestinya bisa menopang demokrasi di desa cenderung menjadi subordinasi pemdes. Hal ini terjadi karena kurangnya pemahaman mengenai fungsi dan peran mereka sesuai dengan semangat UU Desa, yaitu mengedepankan kemandirian dan peran aktif semua pemangku kepentingan dalam pemerintahan dan pembangunan. Sebagai akibatnya, kesiapan para pemangku kepentingan untuk berdeliberasi dalam proses perencanaan pembangunan juga belum maksimal. Untuk itu, perhatian pemerintah supradesa, baik daerah maupun pusat, perlu mulai dialihkan dari urusan struktur dan prosedur ke upaya peningkatan kapasitas kepada setiap pemangku kepentingan di desa.

2.2 Posisi dan Kapasitas Pemdes

Selama tiga tahun pelaksanaan UU Desa, ada peningkatan kapasitas pemdes secara nyata dalam pengelolaan urusan publik di desa. Hal ini tercermin dari makin banyaknya kewajiban dan tuntutan administrasi yang dipenuhi. Berikut ini adalah pengakuan tenaga ahli dan PD di sebagian besar desa.

Kalau soal administrasi dan pembukuan, sudah tidak menjadi masalah. (Wawancara Mendalam, pendamping desa, Wonogiri, 14 April 2018)

Urusan administrasi, seperti penyusunan RKP Desa dan APB Desa, desa sudah bisa. (Wawancara Mendalam, tenaga ahli, Banyumas, 23 April 2018)

Pada tataran kualitas administrasi tidak banyak lagi yang perlu diperbaiki, sudah bisa optimal, contoh APB Desa sudah bisa mereka membuat. (Wawancara Mendalam, tenaga ahli, Batanghari, 17 April 2018)

Sebenarnya administrasi desa sudah bisa sendiri. Laporan kan ada format dari dinas. (Wawancara Mendalam, pendamping desa, Merangin, 24 April 2018)

Peningkatan kapasitas pemdes ini berdampak pada kinerja pemdes yang langsung dirasakan oleh warga. Pertama, di semua desa pemdes tetap dianggap sebagai lembaga yang paling penting dan paling dekat dengan warga. Kondisi ini masih sama dengan saat *baseline* (Lampiran 1). Kedua, hasil FGD pelayanan administrasi di semua desa, kecuali Sungai Seberang, menunjukkan bahwa warga puas dengan pelayanan yang diberikan oleh pemdes saat ini.¹³ Dibandingkan dengan pada masa awal UU Desa, saat ini ada lima desa (NDO, LKS, KLG, BRL, dan JRJ) yang warganya merasa ada peningkatan pelayanan yang diberikan oleh pemdes. Penilaian tersebut didasarkan pada jam buka-tutup kantor desa yang lebih disiplin serta meningkatnya jumlah personil dan kecepatan pelayanan karena penggunaan komputer. Di empat desa lainnya (DLG, KYM, TBJ, KSB), warga merasa pelayanan pemdes sama bagusnya dengan layanan pada awal UUDes.¹⁴ Hanya di SSB yang pelayanan pemdesnya dianggap sama buruknya dengan pelayanan pada masa awal pelaksanaan UU Desa.

Beberapa faktor yang memengaruhi peningkatan kapasitas pemdes adalah (i) peningkatan jumlah perangkat desa; (ii) peningkatan kualitas perangkat desa; (iii) adanya pembinaan kades dan perangkat desa; (iv) adanya dukungan pendamping; (v) peningkatan penghasilan dan tunjangan kades dan perangkat desa; dan (vi) perbaikan pengelolaan perangkat desa.

2.2.1 Jumlah Perangkat Desa Meningkat

Peningkatan jumlah perangkat desa terjadi di hampir semua desa (Tabel 2). Pada masa awal pelaksanaan UU Desa, salah satu masalah kelembagaan yang dihadapi desa-desa adalah kekosongan jabatan. Ini terjadi karena sekretaris desa (sekdes) yang berstatus pegawai negeri sipil (PNS) di beberapa desa mulai ditarik ke kabupaten. Sebagai akibatnya, jabatan tersebut dirangkap oleh perangkat lain. Masalah ini mulai teratasi dengan terbitnya Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 84/2015 tentang Struktur Organisasi dan Tata Kerja (SOTK) di Desa. Setelah peraturan bupati (perbup) tentang SOTK disahkan di tingkat kabupaten, pengisian jabatan mulai dilakukan melalui penjurangan atau pun rotasi perangkat desa.¹⁵ Peningkatan jumlah perangkat desa, terutama yang muda dan mahir TI, menandai terbitnya SOTK tersebut.

¹³Menurut laporan pemantauan Desa Sungai Seberang.

¹⁴Meski mayoritas warga mengatakan pelayanan di Desa Kelok Sungai Besar tetap bagus, ada beberapa peserta mengeluhkan lambatnya penyelesaian dokumen administrasi. Peserta juga mengeluhkan kantor desa yang lebih sering tutup saat ini dibandingkan dengan pada masa awal pelaksanaan UU Desa.

¹⁵Aturan mengenai SOTK di wilayah studi adalah (i) Peraturan Daerah (Perda) Kabupaten Ngada No. 7/2017; (ii) Perbup Kabupaten Wonogiri No. 18/2016; (iii) Perda Kabupaten Banyumas No. 1/2016; (iv) Perbup Kabupaten Batanghari No. 10/2017; dan (v) Perbup Kabupaten Merangin No. 50/2017.

Tabel 2. Jumlah Perangkat Desa TA 2018

Desa	Baseline		Endline		Keterangan Staf Pendukung
	Pemdes	Staf Pendukung	Pemdes	Staf Pendukung	
NDO	11	0	11	1	operator
LKS	11	0	11	1	
KLK	13	1	14	1	penjaga kantor
BRL	15	1	14	1	
DLG	8	1	10	1	penjaga kantor
KYM	10	3	11	5	staf kepala urusan (kaur), kepala seksi (kasi), operator
TBJ	5	1	9	2	bendahara desa, penjaga kantor
KSB	6	0	9	1	bendes
JRJ	8	0	10	4	staf kaur, kasi
SSB	6	0	9	0	-

Sumber: Laporan Pemantauan.

Selain pengisian jabatan, peningkatan jumlah perangkat juga terjadi karena adanya pengangkatan perangkat baru. Misalnya, saat *baseline* desa-desa di Wonogiri, Banyumas dan Batanghari masih belum memiliki sekdes (Syukri *et al.*, 2018: 67). Saat *baseline*, di Wonogiri, Batanghari, dan Merangin juga hanya ada posisi kaur dan belum ada posisi kasi. Namun, desa-desa di Wonogiri tidak merekrut perangkat baru, melainkan melakukan rotasi—beberapa kepala dusun (kadus) ditarik menjadi kasi—sehingga secara keseluruhan tidak terjadi peningkatan jumlah perangkat. Sementara itu, di Batanghari dan Merangin, ada perekrutan kasi sehingga jumlah perangkat desa juga meningkat. Hal lain yang menyebabkan peningkatan jumlah perangkat desa adalah pemekaran dusun. Ini terjadi di dua desa di Batanghari.

Peningkatan juga terjadi pada staf administrasi karena pemdes juga mempunyai keleluasaan untuk mengangkat tenaga pendukung tambahan sesuai dengan kebutuhan dan kondisi keuangan desa. Ada kabupaten yang secara eksplisit mengatur keberadaan staf administrasi ini, misalnya Batanghari dan Merangin. Keduanya mengizinkan desa merekrut bendahara desa sebagai staf kaur keuangan. Di kabupaten lain, jabatan bendahara desa dirangkap oleh kaur keuangan. Selain staf kaur keuangan, semua desa di Batanghari juga mendapat seorang staf BPD untuk membantu administrasi BPD dan menjembatani kegiatan-kegiatan BPD dan pemdes. Di Ngada, setiap desa juga mendapat seorang staf untuk mengoperasikan komputer mengingat hal ini selalu menjadi hambatan desa-desa dalam penyelesaian dokumen administrasi. Keberadaan operator komputer ini sangat membantu desa-desa di Ngada. Di Desa Ndonga, misalnya, pada masa awal pelaksanaan UU Desa, hanya sekdes yang mampu mengoperasikan komputer.

Di desa-desa lain, penambahan staf administrasi disesuaikan dengan kondisi keuangan desa. Contohnya, dengan pendapatan asli desa yang memadai, Karya Mukti mampu membayar lima orang staf, baik staf administrasi maupun staf pendukung. Sementara itu, desa-desa lain dengan pendapatan asli desa terbatas hanya mempunyai satu orang penjaga kantor.

Ada perbedaan yang menonjol antara dua desa di Merangin dalam hal jumlah perangkat. Desa Jembatan Rajo memiliki empat orang staf administrasi; kaur dan kasi masing-masing mempunyai satu orang staf. Jumlah staf yang cukup banyak ini turut mendukung meningkatnya jam pelayanan bagi warga di kantor desa. Kondisi kantor desa ini jauh berbeda dibandingkan dengan kondisinya

pada *baseline*. Sementara itu, kondisi di Sungai Seberang pada *endline* sama dengan *baseline*. Kantor desa sama sekali tidak mempunyai staf, bahkan staf pendukung untuk menjaga kantor, dan kantor pun sering tutup.

2.2.2 Kualitas Perangkat Desa Meningkat

Sejalan dengan peningkatan jumlah perangkat, secara umum terjadi pula peningkatan kualitas perangkat. Peningkatan kualitas, dalam hal ini latar belakang pendidikan, pada umumnya terjadi pada jabatan kesekretariatan, yaitu kaur dan kasi (jabatan pelaksana teknis). Desa-desanya yang menjangkau perangkat baru otomatis menambah perangkat lulusan sekolah menengah atas (SMA), bahkan lulusan sarjana. Hal ini terjadi di Desa Tiang Berajo; hampir semua kaur dan kasi di desa ini sarjana dan mahir mengoperasikan komputer. Kondisi ini jauh berbeda dibandingkan dengan kondisi pada masa awal pelaksanaan UU Desa.

Namun, ada beberapa catatan dalam hal kualitas sumber daya perangkat. Pertama, dalam hal pendidikan, masih ada perangkat yang berpendidikan rendah. Padahal, regulasi menetapkan bahwa pendidikan terendah perangkat desa adalah SMA. Kedua, dalam hal usia, meskipun regulasi menetapkan bahwa batas usia maksimum adalah 60 tahun, masih ada perangkat yang berusia lebih dari 60 tahun. Hal ini bisa terjadi jika perangkat memegang surat keputusan (SK) bupati yang mengizinkan mereka bekerja bahkan hingga lebih dari 60 tahun meski mereka berpendidikan sekolah dasar (SD) atau sekolah menengah pertama (SMP). Sebagai contoh, di Kalikromo, Beral, dan, masih ada kaur dan kasi yang berpendidikan SMP, bahkan SD, dan perangkat yang berusia lebih dari 60 tahun.

Isu lain mengenai kemampuan perangkat desa adalah kualitas yang diperlukan oleh perangkat desa dalam mengoperasikan komputer. Pada kenyataannya, di beberapa desa, kemampuan ini hanya dimiliki oleh satu atau dua orang. Perangkat yang berpendidikan SMA pun banyak yang tidak bisa mengoperasikan komputer. Perangkat dengan kualitas seperti itu tidak dapat membantu menyelesaikan berbagai laporan administrasi yang menjadi beban pemdes. Sebagai akibatnya, beban administrasi bertumpu pada satu atau dua orang.

Dari tahun ke tahun, kebutuhan akan perangkat yang bisa mengoperasikan komputer ini makin besar. Ini karena nilai APB Desa meningkat; jumlah dan jenis kegiatan yang perlu dikelola juga meningkat sehingga pelaporan pun makin banyak dan beragam. Sebagai contoh, perekrutan operator bagi desa-desa, seperti di Kabupaten Ngada, sangat membantu dalam penyelesaian laporan-laporan administrasi. Di desa lain, seperti desa di Kabupaten Wonogiri, upaya untuk mengoptimalkan perangkat desa dilakukan dengan menggeser perangkat yang melek teknologi untuk menduduki jabatan kaur dan kasi dan mereka yang tidak mahir teknologi menjadi kadus. Ini merupakan cara terbaik untuk mengoptimalkan perangkat desa tanpa menambah perangkat baru.

2.2.3 Pembinaan bagi Pemdes Meningkat

Ada berbagai bentuk pembinaan yang dikhususkan untuk pemdes, seperti sosialisasi, pelatihan, bimbingan teknis dan asistensi, serta studi banding ke luar provinsi bagi kades di Batanghari dan Merangin. Dalam hal pelatihan, topik pelatihan yang paling dominan di semua kabupaten studi adalah administrasi keuangan (Kotak 3). Topik ini mencakup pertanggungjawaban APB Desa dan penggunaan instrumen keuangan, misalnya sistem keuangan desa (siskeudes). Selain topik administrasi dan keuangan, topik pelatihan yang juga ada di semua kabupaten adalah topik yang berkaitan dengan BUM Desa. Perangkat desa yang paling sering menjadi peserta pelatihan adalah sekdes, kaur keuangan, dan bendahara desa. Pada umumnya, pelatihan dilaksanakan dalam kelas-kelas besar dengan jumlah peserta 40–50 orang.

Kotak 3 **Pemantauan Pelatihan Perangkat Desa**

Selama kurang lebih 30 bulan sejak Oktober 2015 sampai Maret 2018, para PL melakukan pemantauan pelatihan perangkat desa, baik di tingkat desa, kecamatan, maupun di tingkat kabupaten. Ada 51 kegiatan pelatihan yang terpantau, 8 kegiatan di tingkat desa, 11 di tingkat kecamatan, 31 di tingkat kabupaten, dan 1 di tingkat provinsi. Namun, jumlah tersebut tidak bisa dianggap mewakili pelatihan yang terlaksana di lokasi studi. Alasannya adalah informasi mengenai jadwal pelatihan pada umumnya tidak sampai ke PL. Pelatihan biasanya tidak dijadwalkan dari jauh hari. Walaupun informasi tersebut sampai ke PL, jadwal pelatihan tidak selalu cocok dengan jadwal pemantauan kegiatan lain. Karenanya, informasi yang didapat dari pemantauan ini hanya memberi gambaran umum mengenai pelatihan yang terpantau.

Ada beberapa catatan penting mengenai pelatihan perangkat desa. Pertama, peserta pelatihan didominasi oleh laki-laki. Peserta perempuan merupakan peserta minoritas. Namun, perangkat desa di sepuluh desa studi memang didominasi oleh laki-laki. Selanjutnya, dalam hal keaktifan selama pelatihan, PL mencatat peserta perempuan jarang sekali mengajukan pertanyaan. Kedua, laporan PL menunjukkan bahwa topik dan materi yang diberikan oleh pelatih sudah sesuai. Durasi pelatihan pun dirasakan cukup bagi peserta dan pelatih untuk berinteraksi dalam diskusi dan bertanya-jawab. Namun, PL juga mencatat rendahnya kedisiplinan peserta dan pelatih. Kegiatan pelatihan sering terlambat 30–60 menit dari jadwal yang ditetapkan. Selain itu, di Ngada dan Merangin, PL juga mencatat bahwa peserta pelatihan datang tanpa membawa laptop dan dokumen APB Desa yang menyebabkan berkurangnya efektivitas pelatihan.

2.2.4 Dukungan Pendamping bagi Pemdes Meningkatkan

Salah satu tugas PD adalah meningkatkan kapasitas pemdes. Namun, sejauh ini dukungan tersebut masih berfokus pada pelaporan dan administrasi desa. Sebagai contoh, pada 2016 tenaga ahli dan PD di Banyumas menerbitkan kalender pembangunan desa yang berisi 58 jenis kegiatan yang perlu dilaksanakan oleh pemdes berdasarkan urutan waktu (Lampiran 2). Mayoritas kegiatan yang dilaksanakan adalah penyelesaian laporan dan kegiatan administrasi. Kalender tersebut dibagi-bagikan ke desa sebagai panduan kegiatan selama setahun. Panduan dalam bentuk kalender pembangunan ini kemudian dilembagakan dalam Surat Edaran Bupati Banyumas No. 410/3735 tertanggal 29 April 2016.

Dukungan PD dan PLD masih terbatas pada pelaporan dan administrasi desa dengan alasan-alasan sebagai berikut. Pertama, administrasi dan pelaporan merupakan bagian paling dominan dalam peningkatan kapasitas PD dan PLD sebagaimana diungkapkan oleh PD di Batanghari (Kotak 4). Tidak mengherankan jika kemampuan inilah yang mereka tonjolkan ketika mendampingi pemdes. Kedua, PD dan PLD tetap disibukkan oleh kegiatan melatih perangkat desa yang baru. Bahkan, setiap kali ada pergantian kepala bidang (kabid) dan kasi di tingkat kabupaten, tenaga ahli harus mengajarkan berbagai urusan administrasi dalam pelaksanaan UU Desa. Yang terjadi di Batanghari pun sama; rotasi pejabat di tingkat kecamatan membuat PD harus mengambil alih peran pembinaan dan pengawasan administrasi yang biasanya dilakukan oleh kecamatan. Pejabat baru ternyata tidak mengerti hal-hal terkait pelaporan dan administrasi. Ketiga, perubahan aturan, seperti tahapan pencairan DD, siskeudes dan *online monitoring* sistem perbendaharaan dan anggaran negara (OM SPAN), dan padat karya tunai (PKT), terjadi secara terus menerus (lihat Subbab 3.1).

Kotak 4

Fokus pada Aspek Administrasi: Pelatihan PratuGas PD

Pelaksanaan pelatihan pratuGas PD pada Oktober–November 2016 di tiga provinsi studi diamati oleh para PL. Beberapa catatan penting mengenai pelatihan tersebut adalah sebagai berikut. Di semua provinsi, pelatihan tidak dimulai dengan sosialisasi tugas pokok dan fungsi (tupoksi) PD dalam kerangka UU Desa. Desain pelatihan belum menyentuh bidang pemberdayaan masyarakat. Sebaliknya, penekanan justru dilakukan pada regulasi dan kebijakan kementerian mengenai administrasi desa. PD pun dituntut menguasai berbagai dokumen dan memastikan bahwa kewajiban administrasi tersebut dipenuhi oleh pemdes. Sebagai akibatnya, muncul anggapan bahwa desa merupakan pemerintahan yang perlu dibantu oleh PD. Sementara itu, desa sebagai entitas masyarakat belum dianggap sebagai subyek yang perlu diberdayakan.

Kondisi di atas menjelaskan kendala yang dihadapi PD dalam menjalankan tugas pemberdayaannya. Selain minim kapasitas dalam hal pengorganisasian warga, PD dan PLD disibukkan oleh hal-hal yang sebenarnya bukan tugas mereka. PD dan PLD sendiri mempunyai beban administrasi. Mereka wajib mengumpulkan data-data dari desa untuk kelengkapan berbagai laporan kepada satuan kerja provinsi. Kesibukan mengumpulkan data ini menyebabkan PD sering dijuluki "pengumpul data" oleh pemdes. Sekdes Kelok Sungai Besar mengaku jengkel dengan PLD yang selalu meminta data ketika datang ke desa.

2.2.5 Penghasilan dan Tunjangan Pemdes Meningkat

Selama tiga tahun pelaksanaan UU Desa, ada peningkatan penghasilan dan tunjangan pemdes sebagaimana diatur oleh kabupaten.¹⁶ Penghasilan yang dimaksud meliputi penghasilan tetap (siltap), tambahan penghasilan (tamsil), dan tunjangan. Di Ngada, Batanghari, dan Merangin, kabupaten menetapkan nilai penghasilan dan tunjangan bagi pemdes secara eksplisit. Karenanya, nilai penghasilan pemdes sama untuk desa-desa dalam satu kabupaten. Sebaliknya, di Wonogiri dan Banyumas, penghasilan pemdes bisa berbeda karena memang tidak diatur secara eksplisit dalam perbup. Contohnya, perbup di Banyumas hanya menyebutkan bahwa nilai siltap paling sedikit sama dengan upah minimum kabupaten (UMK) dan, jika tidak, pemenuhannya dapat diambil dari sumber lain dari APB Desa.

Tabel 3 menyajikan penghasilan pemdes pada TA 2018. Penghasilan ini mencakup siltap dan tamsil. Dalam rentang 2015–2018, pemdes di Merangin sudah dua kali menaikkan gaji; pemdes di empat kabupaten lainnya baru satu kali. Meski demikian, penghasilan kades dan perangkat desa di Merangin masih tetap di bawah nilai upah minimum provinsi (UMP) Jambi. Penghasilan kades dan perangkat desa di Merangin pada 2015 memang paling rendah di antara semua kabupaten studi. Padahal, UMP Jambi paling tinggi di antara semua kabupaten studi. Oleh karena itu, meski ada peningkatan jumlah secara umum, penghasilan perangkat desa di luar Jawa Tengah tetap berada di bawah upah minimum regional (UMR); tidak ada perbedaan nyata dengan kondisi pada *baseline*.

Tabel 3 juga memberi indikasi adanya kesenjangan penghasilan di antara pemdes, misalnya antara kades dan kadus. Kesenjangan ini diatur dalam PP No. 47/2015 tentang Perubahan atas PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No.6/2014 tentang Desa. PP No. 47/2015 Pasal 81 (4) menetapkan bahwa sekdes dan perangkat desa lain berpenghasilan tetap berturut-turut antara 70–80% dan 50–60% dari penghasilan kades.

¹⁶(i) Perbup Kabupaten Ngada No. 6/2017 tentang PTO ADD Integrasi; (ii) Perbup Kabupaten Wonogiri No. 8/2016 tentang Siltap Kades dan Perangkat Desa; (iii) Perbup Kabupaten Banyumas No. 18/2016 tentang Perubahan Kedua atas Perbup No. 80/2014 tentang Siltap, Tunjangan, dan Tambahan Penghasilan dan Penghargaan Kades dan Perangkat Desa; (iv) Surat Keputusan Bupati Batanghari No. 375/2017 tentang Standar Biaya Tertinggi di Lingkungan Pemerintah Desa TA 2018; dan (v) Perbup Kabupaten Merangin No. 57/2018 tentang Penetapan ADD dan DBH Pajak dan Retribusi Daerah 2018.

Tabel 3. Siltap dan Tunjangan Pemdes TA 2018 Dibandingkan dengan Upah Minimum pada 2018 (Rp.000)/Bulan

Desa	Kades	Sekdes	Kaur	Kasi/Pamong	Kadus	UMP/UMK
NDO, LKS	2.000	1.500	1.250	1.000	1.000	1.600
KLK	3.240	2.296	1.620	1.620	1.620	1.524
BRL	3.130	2.191	1.565	1.565	1.565	
DLG	7.718	4.690	3.030	3.030	3.030	1.589
KYM	13.967	7.985	6.066	6.066	6.066	
TBJ, KSB	2.800	2.050	1.550	1.750	1.000	2.244
JRJ, SSB *	2.000	1.400**	1.000	1.000	1.000	

Sumber: Peraturan dan Keputusan Bupati di Kabupaten Studi; APB Desa 2018; Laporan Pemantauan.

Catatan:

* Di Merangin hanya ada siltap bagi kades dan perangkat; tidak ada tunjangan.

** Belum termasuk sekdes PNS di Sungai Seberang yang mendapat tunjangan Rp1.000.000.

Peningkatan penghasilan ini membantu meningkatkan kehadiran pemdes di kantor. Dalam FGD pelayanan administrasi, warga menyampaikan adanya perbaikan dalam hal jam buka tutup kantor, kecuali di Desa Sungai Seberang. Dengan tingkat penghasilan yang sudah baik, perangkat desa di Jawa Tengah memang diwajibkan hadir di kantor desa setiap hari. Di Karya Mukti, misalnya, semua perangkat termasuk kadus harus masuk kantor jam 8.00 dan pulang jam 15.30. Sementara itu, di Ngada, Batanghari dan Merangin, sudah diberlakukan sistem piket.

2.2.6 Kualitas Pengelolaan Perangkat Desa Meningkat

Di desa-desa studi, secara umum ada perbaikan pengelolaan perangkat desa. Hal ini dilakukan oleh kades dengan beberapa cara. Pertama, kades memastikan adanya pembagian tugas yang jelas sesuai dengan SOTK. Kades secara rutin mengingatkan tupoksi perangkat dan tidak membiarkan beban hanya bertumpu pada satu atau dua orang. Pembagian tugas yang jelas terbukti mendukung kekompakan perangkat desa, seperti yang terjadi di Tiang Berajo. Sebaliknya, pengabaian terhadap pemerataan tugas antarperangkat oleh kades justru menimbulkan keresahan dan berujung pada pengunduran diri dua orang perangkat desa. Keduanya menganggap sikap kades tidak tegas dalam membagi pekerjaan dan kurang memperhatikan kebutuhan bawahannya. Sikap Kades Kelok Sungai Besar ini jauh berbeda dengan Kades Tiang Berajo yang akhirnya memberhentikan dua orang perangkat setelah keduanya mengabaikan surat peringatan yang diberikan kades terkait pelaksanaan tupoksi perangkat desa.

Kedua, kades menjalin komunikasi yang intensif dengan perangkat desa dan menunjukkan teladan dalam disiplin. Komunikasi ini secara formal tercermin dari rapat-rapat yang dilakukan oleh kades. Pada umumnya, desa-desa mengadakan rapat tiap bulan, saat pembagian insentif, atau ketika ada keperluan mendadak. Di Beral, rapat pemdes terjadi setiap Kamis. Di Karya Mukti, bahkan ada *briefing* pagi. Selain itu, Kades Karya Mukti juga menunjukkan teladan dengan hadir tepat waktu di kantor. Komunikasi dan disiplin ini membuat warga puas dengan pelayanan di kantor desa. Komunikasi dan disiplin ini juga membuat pemdes mampu menangani kejadian luar biasa, yaitu bencana angin puting beliung yang merusak ratusan rumah pada awal 2018. Saat itu, perangkat secara sigap menyalurkan bantuan kepada korban.

Selain komunikasi formal, komunikasi informal juga penting. Kades Deling terkenal dekat dengan warga karena suka *blusukan* dan menyapa mereka. Dengan perangkat, ia tidak pernah menjaga

jarak. Oleh karena itu, tidak ada masalah dalam hal komunikasi. Masalahnya justru dalam hal disiplin; kantor desa tidak buka tepat waktu dan sering kali baru ada petugas pada jam 9 atau jam 10. Selain itu, Kades Tiang Berajo yang usianya lebih tua daripada perangkat yang masih muda-muda membuatnya mudah dalam mengoordinasi bawahannya. Rumah kades dan rumah perangkat desa juga berada di sekitar kantor desa sehingga tidak ada masalah dalam komunikasi di antara mereka dan disiplin kerja. Masalah komunikasi terjadi di Kelok Sungai Besar. Kades sulit dihubungi karena sering berada di luar desa. Ia pun jarang hadir di kantor desa. Sebagai akibatnya, pengelolaan perangkat desa tidak optimal dan kantor desa lebih sering tutup.

Ketiga, di empat desa studi, perbaikan pengelolaan perangkat desa terjadi setelah pilkades, yaitu setelah ada kades baru yang bukan petahana (Kotak 5). Tiga dari empat kades terpilih terbukti membawa perubahan di desa. Perubahan yang paling mencolok adalah kantor desa yang setiap hari buka, terutama di Ndonga dan Jembatan Rajo. Ini sangat berbeda dengan periode sebelumnya. Kehadiran kades di kantor desa sangat menentukan kehadiran perangkat desa. Kades yang disiplin memberi keteladanan bagi perangkat desa untuk ikut disiplin. Selain itu, kades baru di Ndonga dan Jembatan Rajo juga membenahi sistem piket kantor sehingga selalu ada yang siap melayani keperluan warga di kantor desa. Di Kalikromo, kades baru melebur dengan bawahannya dan menggaling kekompakan diantara perangkat desa. Pendekatan ini jauh berbeda dengan kades sebelumnya yang cenderung tertutup dan dominan terhadap perangkat desa. Dalam hal transparansi, kades baru di ketiga desa juga memperkenalkan inovasi yang tidak dilakukan oleh pendahulunya. Ulasan lebih lengkap mengenai hal ini dapat dilihat pada Subbab 3.3.

Kotak 5 Pemilihan Kepala Desa

Selama studi ini dilaksanakan, empat desa lokasi studi, yaitu Ndonga (Ngada), Kalikromo (Wonogiri) serta Jembatan Rajo dan Sungai Seberang (Merangin), menyelenggarakan pemilihan kepala desa (pilkades). Pada pilkades tersebut, semua kades petahana kalah. Fenomena ini menarik untuk dibahas dalam kerangka modal sosial karena ini merupakan faktor penentu kemenangan seorang kades (Diningrat, 2017). Kades Ndonga terpilih sudah lama aktif dalam organisasi petani di tingkat kabupaten dan memiliki jejaring yang baik dengan pihak di luar desa. Kades Kalikromo juga sebelumnya adalah KPMD yang sudah lama aktif sejak masa Program Pengembangan Kecamatan (PPK) dan terbiasa berinteraksi dengan warga.

Ada cerita unik dalam pelaksanaan pilkades di Kabupaten Merangin. Kades terpilih di Desa Jembatan Rajo masih keturunan ningrat. Ia cucu kades di masa lalu yang ketokohnya diakui di lingkup kabupaten dan provinsi. Sebelum pilkades, ia sempat menjabat sebagai penjabat kades, dan selama itu ia mampu membuktikan kinerjanya yang jauh lebih baik daripada kades petahana. Ia pun didorong untuk mencalonkan diri karena warga kecewa terhadap kinerja kades petahana yang sebenarnya bukan datang dari golongan ningrat. Namun, kekecewaan warga membuat mereka kembali memilih calon “berdarah biru.”

Di Desa Sungai Seberang juga terjadi terobosan demokratis. Kades terpilih usianya relatif sangat muda (26 tahun), mengalahkan petahana dan calon lain yang lebih senior dan diakui ketokohnya. Kades terpilih ini “bukan siapa-siapa” di desa, tidak pernah aktif berorganisasi dan berinteraksi dengan warga. Kemenangannya didukung oleh kakaknya, pengusaha alat berat dan tambang emas yang menjadi tumpuan nafkah warga. Hingga studi berakhir, kondisi di desa belum berubah, bahkan semakin buruk. Ini pukulan balik lagi bagi terobosan demokratis.

Kekecewaan warga di dua desa di Merangin berpotensi melahirkan anggapan bahwa warga biasa, muda, dan bukan tokoh cenderung tidak dapat bekerja. Generalisasi ini dapat mengganggu proses demokratisasi desa.

Satu-satunya kades baru yang tidak membawa perubahan positif dalam pengelolaan perangkat adalah Kades Sungai Seberang. Berbeda dengan tiga kades lainnya, kades ini tidak antusias mempelajari urusan pemerintahan dan tidak mengasah kemampuan komunikasinya dengan perangkat yang lebih tua serta tokoh masyarakat di desa. Ia jarang sekali masuk kantor, bahkan

beberapa kali "menghilang" dari desa selama berbulan-bulan. Surat peringatan dari supradesa tidak digubrisnya. Ketika akan diberhentikan, baru lah dia muncul sehingga belum diberhentikan sampai saat ini. Sejak *baseline*, Desa Sungai Seberang belum menikmati hadirnya pemimpin yang berkualitas. Absennya kepemimpinan seperti ini menjadi salah satu faktor penyebab belum adanya perbaikan pelayanan di desa meskipun berbagai intervensi sudah diberikan untuk peningkatan kapasitas perangkat desa.

2.3 Fungsi dan Tugas BPD

Berbeda dengan pemdes yang mengalami perubahan cukup besar selama pelaksanaan UU Desa, BPD cenderung masih sama seperti saat *baseline*. Mayoritas BPD saat ini dipilih sebelum era UU Desa dan belum habis masa kerjanya. Secara umum, anggota BPD di desa studi berjumlah antara 5–11 orang dengan tingkat pendidikan rata-rata SMA dan usia rata-rata 40-an tahun. Anggota BPD yang berusia 60–70 tahun hanya ditemukan di Ngada, Wonogiri dan Banyumas. Sebagai pihak yang dituakan, mereka umumnya adalah pengurus BPD, misalnya ketua, wakil ketua/sekretaris BPD.

Perubahan keanggotaan BPD hanya terjadi di dua desa yaitu, di Ndonga pada awal 2016 dan di Kelok Sungai Besar pada awal 2018 (Kotak 6). Pemilihan BPD di Ndonga terjadi sebelum Permendagri No. 110/2016 terbit. Karenanya, jumlah anggota yang dipilih masih sama dengan BPD sebelumnya, yaitu tujuh orang. Pengurangan anggota BPD terjadi di Kelok Sungai Besar. Semula, anggotanya berjumlah sembilan orang, tetapi dengan dikeluarkannya Perbup Kabupaten Batanghari No. 71/2017 tentang BPD, anggota BPD saat ini berjumlah lima orang. Hingga studi ini berakhir, belum ditemukan masalah akibat berkurangnya jumlah anggota BPD.

Kotak 6 **Dinamika Pemilihan Anggota BPD di Desa Kelok Sungai Besar**

Pemilihan anggota BPD di Kelok Sungai Besar diselenggarakan pada awal 2018. Sesuai dengan ketentuan Perda Kabupaten Batanghari No. 6/2017 tentang BPD, anggota BPD di desa ini berjumlah lima orang: empat orang perwakilan daerah pemilihan (dapil) dan satu orang perwakilan perempuan. Selanjutnya, Perbup Kabupaten Batanghari No. 71/2017 tentang Pelaksanaan Pemilihan Anggota BPD menyebutkan bahwa musyawarah perwakilan dilakukan di tiap dapil sementara pemilihan untuk perwakilan perempuan berlangsung di tingkat desa. Musyawarah di tingkat desa menyepakati jumlah dan nama-nama pemilih untuk perwakilan dapil dan perwakilan perempuan. Para pemilih ini disepakati mewakili berbagai unsur masyarakat.

Dinamika politik sudah mulai terasa sejak masa pendaftaran calon. Persaingan cukup ketat karena besarnya tunjangan BPD di Batanghari (Tabel 4). Bahkan, ada satu calon yang rela membiayai pendaftaran calon lain di dapilnya agar dapat memenuhi persyaratan adanya lebih dari satu calon. Politik uang dalam pemilihan anggota BPD bukan hal baru di Batanghari. Salah satu calon BPD yang merupakan pemain baru, misalnya, menggelontorkan uang sampai Rp400.000 per pemilih di dusunnya. Namun, ia tetap kalah. Tidak terima dengan kekalahan itu, ia meminta kembali uang yang sudah diberikannya. Ini sempat menimbulkan kehebohan di desa.

Hubungan anggota BPD dengan konstituennya serta derajat representasinya perlu dikaji dalam kerangka mekanisme pemilihan seperti ini. Namun, hal ini belum bisa diamati di Kelok Sungai Besar karena anggota BPD terpilih baru resmi menjabat saat studi *endline* ini dilaksanakan.

Komposisi gender anggota BPD juga berubah. Pada 2015, ada dua desa yang tidak memiliki anggota perempuan, yaitu Deling dan Tiang Berajo. Namun, di Tiang Berajo terjadi pemilihan dua anggota baru

pada September 2016.¹⁷ Dari pemilihan tersebut, Tiang Berajo akhirnya sudah memiliki satu orang anggota perempuan. Secara keseluruhan, persentase rata-rata anggota BPD perempuan di sepuluh desa studi adalah 24%; komposisi perempuan yang paling tinggi adalah di Kelok Sungai Besar, yaitu 60%, dan paling rendah di Deling, yaitu 0%. Tingginya komposisi perempuan dalam keanggotaan BPD Kelok Sungai Besar turut dipengaruhi oleh ketentuan adanya keterwakilan perempuan selain keterwakilan wilayah dalam Permendagri No. 110/2016 (Pasal 5). Dalam hal ini, era UU Desa sudah selangkah lebih maju dalam hal memastikan bahwa BPD memiliki keterwakilan perempuan.

2.3.1 Fungsi dan Tugas BPD belum Dipahami secara Utuh

Fungsi BPD yang tertera dalam UU Desa adalah (i) membahas dan menyepakati rancangan perdes bersama kades; (ii) menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat desa; dan (iii) melakukan pengawasan kinerja kades. Dari wawancara dengan BPD di sepuluh desa, fungsi menyerap aspirasi justru tidak banyak disuarakan oleh anggota BPD. Anggota BPD hanya menunggu warga datang menyampaikan keluhan. Padahal, fungsi menyerap aspirasi tersebut mendapat penekanan khusus dalam Permendagri No. 110/2016; dalam Pasal 3 tertera secara eksplisit tujuan utama yang ingin dicapai dalam permendagri tersebut, yaitu mendorong agar BPD mampu menampung dan menyalurkan aspirasi warga desa kepada pemdes. Pasal 33 (3) juga secara khusus menegaskan bahwa BPD perlu menggali aspirasi secara langsung, terutama dari warga miskin, perempuan, berkebutuhan khusus, dan kelompok marginal lainnya.

BPD punya kesempatan usulkan kegiatan tapi mereka gak sempat karena kesibukan pribadi, punya pekerjaan masing-masing. Kadang dalam rapat tidak hadir, diberi draf tidak dibaca. Saat forum mengusulkan padahal itu sudah ada. Ada yang suka menyampaikan yang sudah jadi keputusan. Kalau usulan-usulan baru sejauh ini belum ada. (Wawancara Mendalam, kepala desa, Desa Karya Mukti, 9 April 2018)

Karena saat ini BPD cenderung bersikap pasif, warga lebih suka menyalurkan aspirasinya melalui kadus. Hasil FGD kelembagaan di sebagian besar desa menunjukkan bahwa kadus dianggap lebih penting dan dekat dengan warga daripada BPD. Kadus dianggap lebih bisa menyampaikan aspirasi dan keluhan karena merupakan bagian dari pemdes. Sebaliknya, BPD di sebagian besar desa tetap belum dianggap setara dengan pemdes dalam hal penting dan dekatnya dengan warga. Hanya di Ngada, BPD dianggap paling penting dan dekat dengan warga, setara dengan pemdes.¹⁸

Lemahnya fungsi BPD sebagai saluran aspirasi ini juga karena warga tidak mengenal anggota BPD. Hanya ketua saja yang dikenal oleh warga. Di Wonogiri, banyak warga dusun bahkan tidak mengenal wakil dusunnya di BPD. Sikap pasif BPD menjadi penghambat utama tugas-tugas penggalan aspirasi warga.

Fungsi lain BPD yang penting adalah melaksanakan musdes. Pemahaman mengenai pentingnya musdes belum dimiliki oleh BPD secara umum. BPD juga belum memahami hal-hal yang bersifat strategis yang dapat diputuskan dalam musdes. Sejauh ini, BPD baru melaksanakan musdes perencanaan untuk mempersiapkan RKP Desa. Pelaksanaannya pun baru dalam dua tahun terakhir ini dan belum di semua desa. Namun, ini sudah lebih baik dibandingkan dengan pada masa awal pelaksanaan UU Desa; pada masa tersebut, BPD hanya sebagai pihak yang diundang dalam musyawarah yang diselenggarakan oleh pemdes. Dari semua desa, hanya di Ngada saja yang BPD-

¹⁷Tiang Berajo mengalami pemekaran pada 2015. Beberapa anggota BPD dan anggota BPD pergantian antarwaktu (PAW) pindah ke desa baru. Karenanya, perlu dilakukan pemilihan anggota baru untuk mengisi kekosongan akibat anggota lama yang pindah domisili tersebut.

¹⁸FGD kelembagaan baik dengan peserta laki-laki maupun perempuan di Ndona dan Lekosoro menunjukkan bahwa BPD dianggap paling penting dan paling dekat dengan warga. Warga di Jembatan Rajo dan Sungai Seberang juga menganggap BPD paling dekat dengan warga, tetapi hanya pada peserta laki-laki saja.

nya sudah biasa menyelenggarakan musdes. BPD Tiang Berajo pertama kali menyelenggarakan musdes RKP untuk TA 2018 pada Agustus 2017. Pada penyelenggaraan musdes yang pertama tersebut, warga yang diundang tidak banyak. Banyak warga yang merasa kurang yakin karena mereka baru pertama kali mendapat undangan musyawarah dari ketua BPD. Selama ini, meski pihak yang mengundang adalah BPD, pihak yang menyebarkan undangan adalah pemdes Tiang Berajo. Sekarang, semuanya diserahkan kepada BPD.

Pada fungsi pengawasan, BPD belum melaksanakan tugasnya secara utuh. Menurut Permendagri No. 110/2016, bentuk pengawasan tersebut adalah pemantauan dan evaluasi yang dimulai dari perencanaan, pelaksanaan, dan pelaporan. Di Kabupaten Batanghari dan Kabupaten Merangin, BPD lebih banyak terlibat dalam pengawasan pelaksanaan pembangunan. Sebagai contoh, ketua BPD Tiang Berajo, Batanghari, secara rutin turun ke lokasi bersama dengan tim pelaksana kegiatan (TPK). Di Desa Jembatan Rajo, Merangin, warga menyambut positif keberadaan BPD di lokasi. Di Desa Jembatan Rajo dan Sungai Seberang, Merangin, BPD juga dilibatkan ketika ada perubahan lokasi pembangunan. Namun, sebagian tokoh masyarakat di dua desa tersebut berpendapat bahwa pengawasan BPD belum optimal karena pandangan-pandangan BPD lebih didasarkan pada kepentingan pribadi dan bukan kepentingan masyarakat. Di Kabupaten Ngada, warga menganggap BPD sudah terlibat terlalu jauh, seolah-olah menjadi bagian pemdes. Ini juga dianggap melemahkan fungsi pengawasannya.

Ketua BPD menyebutkan kebingungan yang dialaminya karena masuk ke dalam kegiatan perencanaan pembangunan sekaligus bertanggung jawab mengawasi jalannya pembangunan. Ia menjelaskan bahwa setelah menggali aspirasi dan menyelenggarakan musdes, BPD diikutsertakan untuk menyusun RKP Desa. Mereka masuk dalam tim 11. Setelah itu mereka juga ikut dalam menyusun APB Desa. Dalam pandangan mereka, di satu sisi, hal ini baik karena artinya BPD terlibat dalam proses perencanaan sehingga tidak perlu banyak bertanya lagi. Namun di sisi lain ini juga menimbulkan kebingungan bagi BPD. (Catatan supervisi, ketua BPD, Desa Ndonga, Ngada, 14 Desember 2017)

Dalam hal pengawasan perencanaan, pada umumnya BPD memahami perannya dalam perencanaan pembangunan desa. Namun, pengawasan dalam perencanaan ini menjadi lemah karena pencairan pagu anggaran dari supradesa selalu terlambat. Sebagai akibatnya, BPD hanya meanandatangani APB Desa tanpa memeriksanya karena tidak ada cukup waktu. Selain itu, ada pula kendala teknis, yaitu anggota BPD umumnya tidak mampu memahami isi dokumen anggaran. Karenanya, sulit bagi mereka untuk mengkritisi apa yang tertera pada APB Desa. Oleh karena itu, BPD mengeksekusi fungsi legislasinya dengan sekadar membubuhkan tanda tangan.

Bentuk lain pengawasan oleh BPD adalah evaluasi terhadap kinerja kades. Penjelasan lebih lanjut mengenai hal ini akan diberikan pada Subbab 3.4. Secara substansi, BPD di Ngada sudah biasa melakukan evaluasi ini dalam bentuk forum LKPPD di tingkat desa, bahkan sebelum pelaksanaan UU Desa. Setelah UU Desa, khusus di Ndonga, ada inisiatif BPD untuk membawa LKPPD ke tingkat dusun, mengumpulkan pandangan warga dusun mengenai laporan tersebut, dan membawa pandangan warga tersebut ke tingkat desa saat forum LKPPD. Ini merupakan inovasi baru terkait pelibatan warga dalam evaluasi kinerja kades. Forum LKPPD juga mulai dilaksanakan oleh BPD di Tiang Berajo pada Maret 2017.

BPD sebagai lembaga juga belum menjalankan koordinasi internal yang baik. Hasil pemantauan lapangan menunjukkan bahwa musyawarah internal BPD pun sangat jarang dilaksanakan. Di Gunturhajo, misalnya, rapat internal BPD dilaksanakan dengan menumpang pada rapat yang dilaksanakan oleh pemdes. Hanya BPD di Deling yang mulai menggelar rapat internal setelah ada keluhan warga soal truk pengangkut batu yang merusak jalan dan ketika ada masalah dengan akses jalan di sebelah kantor BUM Desa.

2.3.2 Upaya Peningkatan Kapasitas BPD Masih Minim

Dibandingkan dengan pemdes, peningkatan kapasitas bagi BPD masih jauh tertinggal. Di mayoritas desa, belum ada pelatihan yang secara khusus menyoar semua anggota BPD. Padahal, Permendagri 110/2016 Pasal 55 (3) menetapkan bahwa hal ini merupakan hak semua anggota BPD. Pada umumnya, anggota BPD hanya disisipkan dalam kegiatan yang ditujukan untuk pemdes, misalnya sosialisasi, pelatihan, atau bimbingan teknis, baik di tingkat kecamatan maupun di tingkat kabupaten. Kalaupun ada bimbingan teknis, seperti di Merangin, materinya tidak didesain dengan baik sehingga belum meningkatkan kapasitas BPD.

Kabupaten yang sudah melaksanakan pelatihan bagi semua anggota BPD hanya Batanghari. Namun, anggaran yang tersedia juga tidak memadai untuk penyusunan materi pelatihan secara mendalam. Sebagai contoh, di Batanghari, hanya dilaksanakan pelatihan selama satu hari mengenai fungsi dan tugas BPD sebagaimana tertera dalam Perda Kabupaten Batanghari No. 6/2017 tentang BPD dan Perbup Kabupaten Batanghari No. 61/2017 tentang Peraturan Pelaksanaan Perda No. 6/2017 tentang BPD. Pelatihan dilakukan pada pertengahan 2018 secara bergelombang mengingat jumlah keseluruhan anggota lebih dari 500 orang. Selain pembahasan mengenai fungsi dan tugas, BPD diberi rujukan aturan hukum yang mengikat pemdes dalam siklus perencanaan dan penganggaran. Misalnya, RKP Desa ditetapkan paling lambat September dan APB Desa ditetapkan paling lambat 31 Desember. BPD diharapkan dapat membangun diskusi kritis dengan mempertimbangkan tenggat waktu yang mengikat pemdes tersebut. Mengingat sangat lazimnya kondisi ini di Batanghari, BPD dianjurkan untuk menyelesaikan segala urusan desa secara internal dan tidak serta-merta membawa keluar masalah tersebut ke institusi penegak hukum, seperti polisi atau kejaksaan.

2.3.3 Tunjangan dan Biaya Operasional BPD Belum Memadai

Selain peningkatan kapasitas, tunjangan dan biaya operasional juga menjadi hak BPD (Permendagri No. 110/2016 Pasal 55 (1)). Bahkan, Pasal 63 (j) menekankan bahwa BPD berwenang menyusun dan menyampaikan usulan rencana biaya operasional BPD secara tertulis kepada kades untuk dialokasikan dalam RAPB Desa. Namun, tunjangan dan biaya operasional BPD belum memadai, terutama di Wonogiri dan Banyumas. Di kedua kabupaten ini, fasilitas bagi BPD tidak memadai dibandingkan dengan fasilitas bagi pemdes.

Tabel 4. Tunjangan BPD (Rp000/Bulan) dan Biaya Operasional BPD (Rp000/Tahun)

Desa	TA 2015	TA 2016	TA 2017	TA 2018	Biaya operasional TA 2018
NDO	450–650	450–650	550–750	550–750	3.600
LKS					
KLK	100	150	200	200	1.440
BRL	100	200			5.000
DLG	87–133	100–150	100–150	100–150	1.820
KYM	100-200				5.830
TBJ	700–1.050	700–1.050	900–1.350	900–1350	25.745
KSB					17.245
JRJ	500–750	500–750	600–1.000	650–1100	n.a
SSB					n.a

Sumber: APB Desa, Laporan pemantauan.

Dari lima kabupaten studi, Banyumas merupakan kabupaten yang menerapkan tunjangan terendah bagi BPD. Sejak 2016, desa-desa di kabupaten ini harus menetapkan nilai tunjangan berdasarkan standar satuan harga (SSH) yang berlaku. Pada 2015 tunjangan yang diberlakukan di Karya Mukti sebenarnya sudah di atas SSH. Namun, karena SSH merupakan ketentuan yang harus ditaati, tunjangan BPD terpaksa diturunkan. Sebagai contoh, ketua BPD sudah menerima tunjangan pada 2015 sebesar Rp200.000. Pada 2016, tunjangannya menjadi Rp150.000. Untuk mengimbangi hal tersebut, pemdes di Banyumas mengalokasikan lebih banyak biaya operasional yang bisa dipakai sebagai uang pengganti transport. Penurunan nilai tunjangan ini tidak dialami oleh Desa Deling, yang nilai tunjangan BPD-nya pada 2015 masih lebih rendah daripada SSH pada 2016. Namun, biaya operasional BPD di Desa Deling merupakan yang terendah di antara sepuluh desa studi.

Kabupaten Wonogiri juga mengeluarkan SSH sebagai dasar penentuan tunjangan BPD. Namun, SSH tersebut merupakan acuan minimum dan jumlahnya dapat ditambah dengan mengambilnya dari pendapatan asli desa sesuai kemampuan desa. Pemkab menyerahkan penentuan ini kepada pemdes. Karenanya, tunjangan BPD di Kalikromo berbeda dengan Beral.

Dalam hal tunjangan BPD, Ngada, Batanghari dan Merangin merupakan kabupaten yang berupaya menyelaraskan tunjangan BPD dengan penghasilan dan tunjangan pemdes. Sebagai catatan, di Batanghari, tunjangan anggota BPD lebih tinggi daripada siltap perangkat desa. Bahkan, ketua rukun tetangga (RT) Tiang Berajo pun berpandangan bahwa tunjangan BPD tersebut tidak sebanding dengan kerjanya. Ketua RT merasa bahwa pekerjaannya sebagai RT jauh lebih banyak daripada pekerjaan anggota BPD. Selain tunjangan, biaya operasional di ketiga kabupaten tersebut ditentukan oleh kabupaten. Misalnya, perbup tentang ADD di Batanghari mengatur tujuan penggunaan biaya operasional tersebut, yaitu untuk operasional kendaraan dinas BPD, pakaian dinas BPD, dan perjalanan dinas BPD. Di Ngada, biaya operasional BPD sama untuk semua desa.

2.3.4 Tantangan yang Dihadapi oleh BPD

Fungsi pengawasan ini lemah karena kondisi sosiologis di desa yang *ewuh pakewuh*¹⁹. Dalam suasana yang guyub di desa, tidak selalu mudah bagi BPD untuk bersikap kritis terhadap pemdes. Sikap sungkan ini juga diperkuat oleh pemahaman mengenai hubungan kelembagaan antara BPD dan pemdes. Di banyak desa, BPD diposisikan sebagai mitra pemdes dan mitra di sini dipahami sebagai pihak yang selalu mendukung kebijakan pemdes. Di Wonogiri, BPD menganggap bahwa apa yang diputuskan oleh pemdes akan disetujui oleh BPD, dan ini adalah konsekuensi hubungan kemitraan tersebut. “Masalah APB Desa ini BPD belum mampu ikut membuat. Saya serahkan kepada desa yang sudah mengerti seluruhnya masalah kedesaan. Nanti kalau usulan-usulan, saya ikut bicara di dusun, kalau sudah sesuai saya oke saja karena saya hanya mitra, Pak” (Wawancara mendalam, anggota BPD, Desa Beral, Wonogiri, 9 April 2018).

Di Kabupaten Banyumas, BPD menganggap hubungan kemitraan ini merupakan akibat perubahan kelembagaan BPD, dari sebuah badan perwakilan menjadi badan permusyawaratan. “Dulu badan perwakilan bukan permusyawaratan. Kalau perwakilan boleh adu argumen, kalau permusyawaratan posisinya sejajar dengan kades, jadi harus berdamapangan dalam merumuskan segala sesuatu untuk kepentingan masyarakat dan beriringan agar dapat terealisasi” (Wawancara mendalam, Ketua BPD, Desa Karya Mukti, Banyumas, 12 April 2018).

Di Kabupaten Ngada, BPD dianggap mitra pemdes yang kritis. Hanya di Provinsi Jambi, pandangan mengenai mitra ini tidak banyak diungkapkan oleh BPD. Kepala Dinas Pembinaan Masyarakat Desa

¹⁹Sungkan, tidak enak hati.

(PMD) Kabupaten Batanghari tetap menekankan bahwa "BPD berjalan seiring dengan pemdes namun tidak bergandengan tangan" (Wawancara mendalam, BPMD, Batanghari, 19 April 2018).

Kotak 7 **Praktik Baik dalam Pemenuhan Kewajiban Administrasi BPD**

Salah satu praktik baik yang sudah dilakukan Kabupaten Batanghari adalah mengalokasikan tambahan ADD pada TA 2018 agar desa dapat merekrut satu orang staf administrasi. Permendagri No. 110/2016 Pasal 28 memang menyatakan perlunya pengangkatan staf administrasi untuk mendukung tugas kelembagaan BPD. Staf ini mengurus segala keperluan terkait pembukuan dan pelaporan BPD termasuk menjembatani komunikasi antar BPD dan pemdes.

Sama dengan kondisi pada *baseline*, kelembagaan BPD masih tergantung pada sosok ketua. Pada umumnya, pihak supradesa memang melayangkan undangan hanya bagi ketua BPD. Sebagai akibatnya, akumulasi pengetahuan terpusat pada ketua karena mekanisme internal BPD yang memaksa ketua untuk membagi pengetahuan kepada anggotanya belum berjalan. Ketergantungan pada ketua juga terjadi di tingkat desa karena hanya ketua yang aktif dalam musyawarah di desa. Tidak mengherankan jika warga hanya mengenal ketua dan memiliki pandangan negatif mengenai keaktifan anggota BPD.

Kondisi ketergantungan pada ketua dan pasifnya anggota lain lebih terasa pada BPD yang jumlah anggotanya besar seperti di Kabupaten Wonogiri dan Kabupaten Banyumas. Hal ini diperparah oleh rendahnya tunjangan yang diberikan kepada BPD di Jawa Tengah. Salah seorang anggota BPD di Desa Kalikromo menyatakan bahwa tunjangan anggota BPD pada 2016 hanya Rp100.000 per bulan, jauh lebih kecil daripada upah buruh tani, yaitu Rp60.000/hari.

Tantangan lain yang dihadapi BPD terkait dengan Permendagri No. 110/2016 adalah banyaknya kewajiban administrasi yang perlu dipenuhi oleh BPD. Permendagri tersebut melampirkan 15 format buku administrasi yang harus selalu diisi oleh BPD, misalnya buku keuangan, buku notulen rapat BPD, buku data peraturan/keputusan BPD, buku data peraturan desa, buku keputusan musdes, buku keputusan musrenbangdes, dan sebagainya. Hanya di Batanghari, kewajiban administrasi tidak lagi menjadi masalah (Kotak 7).

2.4 LKD dan Aktivistis Desa

Secara umum, LKD²⁰ dan aktivis di desa tidak mengalami perubahan signifikan dibandingkan dengan saat *baseline*. Mereka cenderung bekerja secara mekanistik, yaitu sekadar memastikan bahwa kegiatan rutusnya berjalan tanpa ada usaha lebih jauh untuk membangun kesadaran dan keberdayaan warga desa. LKD dan aktivis desa bahkan terkesan menjadi subordinasi kekuasaan pemdes dan bukan mitra yang meningkatkan demokratisasi desa, seperti mendorong terciptanya tata kelola yang baik (partisipatif, transparan, dan akuntabel) dan kemandirian ekonomi warga desa.

²⁰LKD dalam hal ini juga mencakup lembaga adat desa, organisasi masyarakat sipil (OMS) dan kelompok-kelompok kemasyarakatan di desa.

2.4.1 LKD Masih Bekerja secara Mekanistik

Keberadaan LKD secara normatif diatur dalam PP No. 47/2015 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa, yang kemudian diturunkan melalui Permendagri No. 18/2018 tentang LKD dan LAD. Permendagri No. 18/2018 menetapkan tiga fungsi utama LKD sebagai wadah partisipasi masyarakat, yaitu (i) melakukan pemberdayaan masyarakat desa; (ii) ikut serta dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan; dan (iii) meningkatkan pelayanan masyarakat desa. Dari ketiga fungsi tersebut, hampir seluruh LKD di desa-desa studi belum memainkan perannya sebagai pemberdaya masyarakat. Peran LKD lebih dominan pada fungsi pelayanan masyarakat dan cenderung tidak berubah dari tahun ke tahun meski tersedia DD yang memberi peluang lebih besar bagi LKD untuk melakukan terobosan yaitu gagasan kegiatan yang inovatif. Contohnya, kegiatan pemberdayaan ekonomi yang direncanakan berdasarkan kebutuhan dan dirancang secara menyeluruh, termasuk menyiapkan permodalan dan bimbingan pemasaran.

Hampir semua kegiatan yang dijalankan LKD adalah kegiatan rutin yang sudah sering diselenggarakan bahkan sebelum ada UU Desa (Tabel 5). Penetapan kegiatan LKD di beberapa desa juga belum melalui proses musyawarah secara internal. Implikasinya adalah program kerja LKD sering kali disusun sekadar mengikuti anggaran yang ditetapkan pemdes, bukan sebaliknya. Secara umum, anggaran bagi LKD dipakai untuk membiayai kegiatan operasional lembaga-lembaga seperti PKK, karang taruna, lembaga adat, RT/RW, posyandu, PAUD, dan perlindungan masyarakat. Anggaran ini umumnya masuk dalam bidang pembinaan kemasyarakatan. Namun, khusus untuk desa-desa di Jambi, anggaran ini masuk ke dalam bidang pemerintahan desa pada awal pelaksanaan UU Desa.

Secara rata-rata, proporsi anggaran bidang pembinaan kemasyarakatan di sepuluh desa selalu paling rendah, kecuali pada 2015. Namun, di Batanghari anggaran bidang ini meningkat tajam pada 2017 dan 2018 ketika pembayaran insentif LKD dipindahkan dari bidang pemerintahan desa ke bidang pembinaan kemasyarakatan. Anggaran ini cukup besar karena mencakup insentif KPMD, pegawai syara (penjaga masjid), guru pengajian antara magrib dan isya (PAMI), dan guru madrasah diniyah takmilyah awaliyah (DTA), serta kader posyandu dan kader poskesdes. Pada 2018, desa juga membayar iuran BPJS kesehatan kelas 2 bagi para aktivis desa dan keluarganya.

Di sebagian besar desa, ada peningkatan anggaran LKD secara nominal saat *endline* dibandingkan saat *baseline*. Namun secara proporsional terhadap APB Desa, anggaran tersebut justru menurun di sebagian besar desa pada saat *endline*. Selain dari bidang pembinaan kemasyarakatan, pada praktiknya, anggaran untuk kegiatan LKD juga berasal dari bidang pemberdayaan masyarakat.²¹ Jika kedua bidang ini digabung, hampir di semua desa ada peningkatan anggaran secara nominal dan proporsional untuk kegiatan LKD.

²¹Perbedaan antara bidang pembinaan kemasyarakatan dan bidang pemberdayaan masyarakat dapat dilihat dalam Bachtiar *et al.* (2019: 18).

Tabel 5. Kecenderungan Aktivitas LKD Berdasarkan Basis/Unsur Lembaga

No	LKD	Bentuk	Karakteristik Umum, Peran, dan Kegiatan Lembaga
1	Basis Kewilayahan		
	Lingkungan	RT/RW	<ul style="list-style-type: none"> Menjadi saluran usulan/komplain, tangan terdekat pelayanan desa dan supradesa, dan panitia pembangunan Melayani masyarakat dalam urusan sosial kemasyarakatan dan ketentraman lingkungan Sebagian besar kegiatan bersifat sukarela Mengadakan pertemuan rutin
2	Basis Sektoral		
a.	Perempuan	PKK	<ul style="list-style-type: none"> Keanggotaan cenderung elitis Bentuk umum kegiatan pelayanan: posyandu dan sosialisasi/pelaksana program supradesa Beberapa melaksanakan kegiatan pemberdayaan, seperti pelatihan menjahit dan memasak Mengadakan pertemuan rutin baik di tingkat desa atau supradesa, tetapi lebih banyak berkaitan dengan administrasi kelembagaan
b.	Kepemudaan	Karang taruna	<ul style="list-style-type: none"> Keanggotaan bisa mencapai usia 45 tahun ke atas Hanya aktif pada perayaan hari besar, seperti hari kemerdekaan dan hari besar keagamaan, sebagai penyelenggara lomba seni dan olahraga
c.	Keagamaan/ adat	Kelompok pengajian/ ibadah/LAD	<ul style="list-style-type: none"> Kegiatan rutin terbatas pada penyelenggaraan kegiatan ibadah, seperti <i>yasinan</i>²², kegiatan doa (Ngada), dan peringatan hari besar adat/keagamaan Menjadi pelayan masyarakat dalam hal kematian, pernikahan, kelahiran, pelanggaran sosial kemasyarakatan, dsb. Khusus di Ngada, peran kelompok agama melekat dengan kelembagaan RT
d.	Pemberdayaan	Lembaga pemberdayaan masyarakat desa (LPM/LPMD)	<ul style="list-style-type: none"> Di Jawa Tengah, LPM/LPMD biasanya dilibatkan sebagai anggota TPK dalam pelaksanaan pembangunan Di era UU Desa, perannya sebagai pemberdaya masyarakat semakin lemah karena tidak mengusulkan kegiatan-kegiatan pemberdayaan
e.	Profesi	Kelompok tani	<ul style="list-style-type: none"> Kegiatan di sebagian besar desa sangat bergantung pada bantuan yang diterima

Bila dianalisis lebih jauh, terdapat pola menarik dari perbedaan bidang kegiatan pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan tersebut (Tabel 6). Kegiatan-kegiatan LKD yang terkesan menjalankan 'rutinitas' tampaknya adalah kegiatan yang masuk dalam bidang pembinaan kemasyarakatan, sedangkan kegiatan baru atau terobosan masuk dalam bidang pemberdayaan. Dari segi proses, kegiatan pemberdayaan pada umumnya diusulkan LKD melalui musdes/musrenbangdes, sedangkan kegiatan pembinaan kemasyarakatan tetap akan dialokasikan pemdes sekalipun tidak diusulkan. Ini mengindikasikan bahwa peran LKD pada proses perencanaan belum maksimal dalam menggagas dan mengawal usulan yang mengarah pada kemandirian warga desa.

²²Kegiatan pengajian membaca Surah Yasin.

Pada beberapa kasus, sejumlah LKD di beberapa desa memang mengajukan usulan untuk kegiatan pemberdayaan, tetapi tidak serta-merta merancang sebagai sebuah terobosan. Kegiatan pemberdayaan sering kali dipahami secara sempit dan didesain sebagai pelatihan singkat yang pesertanya terbatas pada pengurus LKD saja. Topik pelatihan umumnya bersifat konvensional, sama dari waktu ke waktu, misalnya pelatihan menjahit atau membuat kue. Meski bersinggungan dengan usaha ekonomi, topik yang konvensional tersebut tidak dirancang untuk menciptakan kemandirian usaha. Misalnya, pelatihan menjahit dilaksanakan dalam dua atau tiga hari. Pendeknya waktu pelatihan ini tentu saja tidak cukup untuk membuat peserta mahir menjahit. Pelatihan tersebut juga tidak diikuti dengan kegiatan pemberdayaan lain, misalnya bimbingan usaha dan pemasaran. Bachtiar *et al.* (2019: 16) menyebut kegiatan pelatihan seperti itu “miskin ide” dan dilakukan sekadar untuk memenuhi kewajiban.

Tabel 6. Kecenderungan Pola Kegiatan LKD pada Bidang Pembinaan Kemasyarakatan dan Pemberdayaan Masyarakat

Pola	Pembinaan Kemasyarakatan	Pemberdayaan Masyarakat
Bentuk kegiatan	Kegiatan cenderung bersifat rutinitas dan biasanya dalam bentuk pelayanan kepada masyarakat, seperti posyandu oleh PKK atau perayaan kemerdekaan oleh karang taruna.	Memungkinkan munculnya kegiatan baru, bahkan terobosan. Namun, sebagian besar dilaksanakan dalam bentuk pelatihan dengan peserta terbatas pada pengurus LKD.
Pendanaan	Relatif rutin dianggarkan, sekalipun tidak diusulkan	Baru dianggarkan jika diusulkan, misalnya melalui musdes/musrenbangdes
Penggunaan dana	Sebagian besar habis untuk biaya operasional seperti rapat koordinasi, insentif kader, dan pembelian alat tulis kantor (ATK)	Selain operasional, sebagian dana juga terserap untuk komponen alat/bahan dan honorarium narasumber

Mengenai perannya dalam perencanaan pembangunan desa, pemdes biasanya mengundang LKD sebagai peserta yang mewakili unsur masyarakat. Sebagai contoh, ketua karang taruna yang mewakili unsur pemuda, atau ketua kelompok tani yang mewakili petani di desa. Meski diposisikan sebagai representasi unsur masyarakat, sebagian besar usulan LKD bukanlah hal yang baru dan berfokus pada kepentingan pengurusnya saja. Misalnya, PKK di Desa Gunturharjo, Wonogiri, sering kali hanya memikirkan biaya operasional lembaga, dan jarang membawa kebutuhan sebagian besar perempuan di desa, seperti akses terhadap air bersih. Sebagian besar LKD pun jarang melakukan pertemuan internal secara rutin, misalnya, untuk membahas rencana kegiatan lembaga, apalagi urusan-urusan publik di desa. Hal ini terutama terjadi pada LKD dengan basis nonkewilayahan.

Dalam hal pelaksanaan pembangunan infrastruktur, hanya RT/RW yang terlibat secara intensif. Peran RT/RW pun menguat cukup signifikan setelah UU Desa diberlakukan. Hal ini seiring dengan meningkatnya kemampuan finansial desa yang didorong oleh, antara lain, DD yang hampir semuanya dialokasikan untuk kegiatan pembangunan. Para pengurus RT/RW biasanya menjadi koordinator sekaligus pihak yang mengumpulkan dan menyepakati pembagian tugas di antara warga, serta mengawasi jalannya pembangunan. Namun, di tengah perannya yang menguat, sebagian dari mereka mulai mempertanyakan insentif yang diterima, sebagaimana ditemukan di desa-desa di Banyumas (Kotak 8).

Kotak 8 **Sisi Lain dari Menguatnya Peran RT/RW**

Setelah berlakunya UU Desa, peran RT/rukun warga (RW) makin menonjol dalam penyelenggaraan pemdes. Sejak dulu, RT/RW telah menjadi perpanjangan tangan dari pemerintah (baik desa maupun supradesa) dalam hal pelayanan karena kedudukannya paling dekat dengan masyarakat. Mereka juga sering kali mendapat tugas tambahan sebagai 'petugas' survei untuk sejumlah kegiatan pemerintah, seperti bedah rumah atau program pembangunan jamban.

Dalam keseharian, RT/RW juga menjadi saluran usulan dan keluhan warga terkait urusan publik di desa. Warga juga biasa datang ke RT/RW untuk menanyakan hal-hal terkait daftar penerima bantuan sosial dari Pemerintah Pusat/daerah. RT/RW juga harus mampu menjaga ketentraman, termasuk mengelola konflik di lingkungannya.

Dalam proses pembangunan desa, peran RT/RW terlihat makin jelas. Selain menjadi perwakilan lingkungan yang membawa usulan warga dalam musrenbangdes, sebagian RT/RW juga menyelenggarakan penjangkauan usulan di wilayahnya masing-masing. Saat pelaksanaan kegiatan pembangunan, RT/RW menjadi tonggak dalam mengoordinasi warga dalam hal kerja bakti untuk kegiatan pembangunan atau kemasyarakatan yang jumlahnya jauh lebih banyak setelah adanya DD.

Di tengah makin besarnya beban pekerjaan RT/RW, sebagian dari mereka mulai mempertanyakan masalah kesejahteraan. Kenaikan insentif adalah istilah sederhana untuk merujuk hal itu. Para pengurus RT/RW tampak "cemburu" melihat perangkat desa yang upahnya bisa meningkat setelah UU Desa sementara mereka selalu dituntut untuk bekerja secara sukarela. Dengan adanya situasi-situasi ini, beberapa RT di salah satu desa di Banyumas pernah menolak melaksanakan pembangunan jalan setapak dengan alasan "kelelahan" mengumpulkan warga. Sementara itu, di desa yang lain, sebagian RT/RW menolak diberlakukannya perdes tentang swadaya masyarakat karena sungkan menambah "tarikan" (baca: iuran) baru ke warga.

Terakhir, keaktifan LKD juga sangat bergantung pada kepemimpinan pengurusnya, terutama ketua. Kondisi ini terjadi pada PKK Desa Deling (Kotak 9). Karang Taruna Desa Karya Mukti pun demikian. Karang Taruna yang tadinya pasif kembali aktif dan memenangkan beberapa perlombaan di tingkat provinsi setelah terjadi pergantian ketua pada 2018. LKD yang pasif karena faktor ketua ini juga terjadi di Batanghari, yaitu LPMD dan Merangin yaitu PKK. Selain faktor ketua, keaktifan LKD juga didorong oleh keaktifan pemdes dan supradesa dalam melaksanakan kegiatan rutin, seperti peringatan hari besar nasional atau pun perlombaan antardesa.

Kotak 9

Geliat Perempuan dalam Menggerakkan LKD di Dawuhan Wetan

Di Dawuhan Wetan, Banyumas, keikutsertaan perempuan dalam urusan publik di desa makin bergeliat. Sejak Ibu UT menjabat sebagai ketua PKK pada 2015, dirinya memang bertekad untuk merangkul semua kelompok perempuan, seperti kelompok muslimat dan *fatayat*, untuk menyukseskan kegiatan-kegiatan di desa. Ini mula-mula ia lakukan dengan merekrut sejumlah nama baru yang dianggap mau dan mampu terlibat dalam memberdayakan perempuan dalam kepengurusan PKK.

Ketua *fatayat* pun mengonfirmasi peran Ibu UT sebagai aktor penting yang mendorong agar unsur perempuan yang diundang dalam musrenbangdes lebih banyak. Sebagai hasilnya, makin banyak usulan perempuan yang didanai pemerintah desa.

Di bawah koordinasi PKK, jenis kegiatan perempuan pun mulai bergeser ke usaha pemberdayaan ekonomi. PKK pun berupaya mengundang perwakilan RT sebagai pesertanya untuk menghindari kecemburuan. Meski tak selalu mulus, beberapa kegiatan yang telah berjalan, antara lain, adalah usaha simpan pinjam pada unit peningkatan pendapatan keluarga (UP2K), pelatihan menjahit dengan pemasaran produk ke pasar/tengkulak, usaha sembako, dan pelatihan menanam sayur oleh kelompok wanita tani (KWT).

Pada kasus lain, geliat kelompok perempuan di desa ini juga pernah muncul pada 2016. Kades menerima sebuah surat yang dilayangkan pengurus *muslimat*. Salah satu isi surat tersebut adalah tuntutan agar mereka dilibatkan dalam musrenbangdes dan pelaksanaan pembangunan desa. Mereka juga mengusulkan agar penggunaan DD memperhatikan kegiatan-kegiatan bidang pendidikan.

“(Agar Bapak/Ibu Kepala Desa) mengakomodir saran dan masukan dari kami untuk bersama-sama membangun basis keagamaan melalui jalur pendidikan PAUD dan TPQ, sebagaimana disebutkan dalam Permendes PDPTT No. 22/2016 BAB II”, demikian penggalan kalimat yang tertulis dalam surat tertanggal 20 Desember 2016.

2.4.2 Peran Aktivistis Desa (KPMD) Masih Terbatas

Secara umum, aktivis yang ada di desa mencakup tokoh masyarakat, tokoh agama, tokoh adat, kader posyandu, kader Keluarga Berencana, dan kader dasa wisma, dll. Aktivis yang menjadi fokus dalam studi ini kader pemberdayaan masyarakat desa (KPMD) yang ada di semua desa, kecuali di Kabupaten Merangin. Profil semua KPMD dan cara pemilihannya dapat dilihat pada Tabel 7.

Keberadaan KPMD diatur dalam Permendes PDPTT No. 3/2015. Pasal 4 aturan tersebut menegaskan bahwa pendampingan desa juga dilaksanakan oleh KPMD. Selanjutnya Pasal 18 (1) menetapkan tugas KPMD, yaitu menumbuhkan dan mengembangkan, serta menggerakkan prakarsa, partisipasi, dan swadaya gotong royong masyarakat desa. Ia bekerja bersama dengan LKD sebagai unsur masyarakat. Peningkatan kapasitas KPMD menjadi bagian dari tanggungjawab pendamping profesional desa.

Sebagian besar peran KPMD belum memainkan perannya sebagai pemberdaya masyarakat. Dibandingkan dengan KPMD di desa-desa yang lain, KPMD di desa-desa di Ngada paling aktif dan terlibat dalam urusan tata kelola desa sejak *baseline*. Desa-desa tersebut mengadopsi prinsip-prinsip tata kelola yang baik dari PNPM. Di Desa Ndonga misalnya, KPMD terlibat sejak perencanaan dan penganggaran desa dalam urusan substansi, yaitu sebagai fasilitator musyawarah di tingkat dusun dan desa. Mereka juga membantu pemdes menyusun RKP Desa, APB Desa, RAB, dan desain pembangunan infrastruktur. Begitupun di tahap implementasi, KPMD bersama-sama dengan TPK menyosialisasikan persiapan pelaksanaan kegiatan pembangunan, mengajak masyarakat untuk berpartisipasi, memeriksa penyaluran material, hingga mengawasi proses pengerjaannya.

Di desa-desa di Batanghari, KPMD memang terlibat saat perencanaan. Namun, tugas mereka sering kali hanya sebatas pekerjaan administrasi, seperti menjadi notulen atau ikut memilah usulan. Di luar itu, mereka sering kali ditugaskan pemdes untuk mengurus urusan rumah tangga, seperti

menyiapkan suguhan rapat atau menyalin dokumen-dokumen desa. Padahal, bila dibandingkan dengan desa-desa yang lain, insentif KPMD di Batanghari merupakan yang paling besar, yaitu 700 ribu rupiah per bulan (Tabel 7).

KPMD belum ada pekerjaan sehingga hanya bantu-bantu yang lain, membantu [tugas administrasi] semua aparat desa dan kades. Bantu ambil [dokumen] ini ambil itu. [Sejauh ini], Tidak ada pelatihan tentang bagaimana tentang mendampingi masyarakat dalam musyawarah atau dalam pemberdayaan misal membuat pelatihan di desa. (Wawancara mendalam, KPMD, Sungai Puar, Batanghari, 12 April 2018)

Di Jawa Tengah, lima orang KPMD di tiap desa telah direkrut pemdes sejak 2016 atas instruksi pemprov. Dana operasional KPMD di Jawa Tengah bersumber dari bantuan keuangan khusus (BKK) untuk desa di provinsi. Sebagian KPMD hanya memanfaatkan dana tersebut untuk biaya pengganti transportasi kegiatan koordinasi di kecamatan sementara yang tidak memanfaatkannya akan kembali menjadi sisa lebih perhitungan anggaran (SiLPA) desa. Meski memiliki dukungan dana operasional sebesar lima juta rupiah per tahun, hampir semua KPMD tidak menjalankan perannya. Dalam hal perencanaan pembangunan desa, misalnya, mereka umumnya hanya berperan sebagai peserta yang memenuhi undangan pemdes. Padahal, beberapa di antaranya merupakan 'alumni' KPMD pada era PNPM.

Tabel 7. Profil Kegiatan dan Aktivitas KPMD di Desa Studi

Profil	Ndona	Lekosoro	Deling	Karya Mukti	Kalikromo	Beral	Tiang Berajo	Kelok Sungai Besar	
Gender, usia	Laki-laki, 51 tahun	Laki-laki, 39 tahun	Perempuan, 33 tahun	Laki-laki, 41 tahun	Laki-laki, 51 tahun	Laki-laki, 28 tahun	Laki-laki, 21 tahun	Laki-laki, 30 tahun	
Pendidikan terakhir	SMA	SMA (pernah kuliah)	SMA	S1	SMA	SMA	SMA	SMA (pernah kuliah)	
Pengalaman saat PNPM	KPMD	TPK	KPMD	KPMD	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	Tidak ada	
Pengalaman kerja KPMD	8 tahun	2 tahun	8 tahun	8 tahun	2 tahun	3 tahun	1 tahun	1 tahun	
Pengalaman lainnya	-	-	Kepala PAUD	Pengurus LPPMD	Ketua RT	Ketua Karang Taruna	Bendahara Karang Taruna	Pegawai pabrik	
Motivasi kerja	Diusulkan oleh tokoh karena berpengalaman sebagai KPMD	Diusulkan oleh kades karena berpengalaman sebagai TPK	Mantan KPMD	Mantan KPMD	Diminta oleh tokoh	Diminta oleh kades	Menambah pengalaman	Menambah pengalaman	
Cara pemilihan	Musyawarah	Musyawarah	Ditunjuk kades	Ditunjuk kades	Musyawarah	Ditunjuk kades	Melalui tes	Ditunjuk kades	
Insentif	Insentif 900 ribu per tahun	Insentif 1,5 juta per tahun	Operasional 5 juta per tahun untuk 5 orang				Insentif 700 ribu per bulan		
Peran dalam pemerintahan desa	<ul style="list-style-type: none"> Menyusun RKP Desa, APB Desa, RAB, desain Survei lokasi pembangunan Mendorong keterlibatan masyarakat dalam pembangunan Menyampaikan hal teknis pelaksanaan pembangunan, termasuk HOK dan material Melakukan pengawasan pembangunan, termasuk penyaluran material Fasilitator musdes, musdes 	<ul style="list-style-type: none"> Menyusun RKP Desa, APB Desa, RAB, desain Survei lokasi pembangunan Mendorong keterlibatan masyarakat dalam pembangunan Menyampaikan hal teknis pelaksanaan pembangunan, termasuk HOK dan material Melakukan pengawasan pembangunan, termasuk penyaluran material 	Sebagai peserta musyawarah perencanaan	Sebagai peserta musyawarah perencanaan Melakukan pengawasan pembangunan, terutama yang dikerjakan pihak ketiga	Sebagai peserta musyawarah perencanaan Mengawasi pembagian Beras Miskin (Raskin)	<ul style="list-style-type: none"> Sebagai peserta musyawarah perencanaan Mengumpulkan hasil rekap usulan perencanaan dusun 	Memilah usulan dalam perencanaan Membantu rumah tangga desa Panitia pelatihan desa	Notulen musyawarah perencanaan Membantu rumah tangga desa Panitia pelatihan desa	

Sumber: Hasil pemantauan dan wawancara mendalam dengan KPMD.

Beberapa KPMD yang pernah menjadi aktivis PNPM menjelaskan bahwa ada perbedaan kedudukan KPMD sebelum dan setelah UU Desa. KPMD di era PNPM berada di bawah koordinasi fasilitator dengan tugas yang jelas dan diperlengkapi dengan petunjuk teknis operasional (PTO) seperti memfasilitasi musrenbangdes atau bersama-sama dengan tim pelaksana kegiatan (TPK) mengikuti proses pengadaan barang dan jasa. Menurut mereka, tugas-tugas yang dikerjakan di era PNPM sudah tidak bisa mereka lakukan sekarang, karena telah banyak diambil alih oleh pemdes. Apalagi, tidak ada yang memandu dan mengoordinasikan keberadaan mereka baik oleh pemdes maupun pendamping desa. Namun, keterlibatan KPMD makin berkurang sebagai implikasi dari Pasal 41 (1e) dari Permendagri No. 114/2014 yang mengizinkan pelaksana kegiatan berasal seluruhnya dari unsur pemdes.

Beda dengan jaman PNPM, kalau sekarang kami keterlibatannya selalar-selilir, kalo Orang Jawa tu istilahnya sekedar-sekedar-sekedar saja. Karena mereka [pemdes] kurang memfungsikan saya. Kurang memberi ruang lah istilahnya. (Wawancara mendalam, KPMD, Klapagading, Banyumas, 13 April 2018)

Kita melibatkannya (KPMD) pada saat musyawarah-musyawah saja. (Mereka) kita undang. (Akan tetapi), kalau untuk melibatkan dalam kegiatan, kita juga bingung. (Wawancara mendalam, kades, Baleharjo, Wonogiri, 24 April 2018)

III. PERUBAHAN TATA KELOLA DI DESA

Sebagai konsep yang sangat penting bagi pembangunan dan penanggulangan kemiskinan, tata kelola seharusnya menjadi instrumen pencapaian tujuan pelaksanaan UU Desa. Namun, ketika didominasi oleh kewajiban administrasi, tata kelola akan dipahami secara sempit sebagai tujuan, dan bukan sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan. Tujuan peningkatan kesejahteraan bisa jadi terabaikan karena tata kelola sendiri sudah dianggap sebagai tujuan.

Selama tiga tahun pelaksanaan UU Desa, tata kelola diwarnai oleh aturan yang terlalu banyak, penetapan aturan yang terlambat, dan aturan yang berubah-ubah. Aturan yang banyak tersebut didominasi oleh kewajiban administrasi yang harus dipenuhi oleh pemdes. Dalam hal partisipasi, meskipun jumlah warga yang terlibat dalam musyawarah di desa meningkat, warga marginal belum terlibat dalam pengambilan keputusan. Bentuk-bentuk transparansi anggaran sudah mulai dikembangkan, tetapi belum efektif. Dalam hal akuntabilitas, akuntabilitas yang dominan adalah akuntabilitas ke atas. Meski sudah mulai terlihat, akuntabilitas ke bawah belum terjadi di semua desa. Kebijakan afirmatif pun belum menjadi fokus sebagian besar pemdes.

3.1 Pengaturan Desa oleh Supradesa

3.1.1 Aturan yang Makin Banyak

Selama pelaksanaan UU Desa, banyak sekali aturan yang terbit. Aturan yang banyak ini sering kali tumpang tindih sehingga menimbulkan kebingungan di tingkat kabupaten dan desa. Contohnya adalah aturan mengenai kewenangan desa. Aturan ini diamanatkan oleh PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa yang ditetapkan pada 30 Mei 2014. Menurut Pasal 39 PP ini, kementerian yang menangani desa perlu menetapkan kewenangan desa. Saat itu, kementerian yang membawahi desa adalah Kemendagri. Namun, setelah terjadi pergantian pemerintahan pada 2014, presiden terpilih Joko Widodo membentuk Kemendes PDTT. Sejak saat itulah, urusan desa menjadi tanggung jawab antara Kemendagri dan Kemendes PDTT.

Dengan terbentuknya Kemendes PDTT, terjadi dualism kelembagaan. Seminggu setelah pembentukannya melalui Peraturan Presiden No. 12/2015 tentang Kemendes PDTT, Kemendes PDTT mengambil inisiatif untuk menetapkan Permendes PDTT No. 1/2015 tentang Pedoman Kewenangan Berdasarkan Hak Asal Usul dan Kewenangan Lokal Berskala Desa sebagaimana disyaratkan dalam PP No. 43/2014. Namun, satu setengah tahun setelah permendes PDTT tersebut ditetapkan, Kemendagri juga menetapkan Permendagri No. 44/2016 tentang Kewenangan Desa. Kemendagri menganggap bahwa penetapan kewenangan desa adalah bagian dari urusan desa yang diampunya. Permendagri ini terbit setelah PP No. 43/2014 diubah menjadi PP No. 47/2015 tentang Perubahan PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU Desa. Dalam PP No. 47/2015 ini, disebutkan secara eksplisit bahwa penetapan kewenangan desa merupakan urusan yang diampu oleh Kemendagri. Perbedaan antara kedua aturan ini adalah sebagai berikut.

Tabel 8. Perbedaan antara Permendes PDTT No. 1/2015 dan Permendagri No. 44/2016

Perbedaan antara Kedua Aturan	Permendes PDTT No. 1/2015	Permendagri No. 44/2016
Kewenangan asal usul mencakup sistem organisasi perangkat desa	√	
Kewenangan lokal berskala desa diperinci berdasarkan tujuh bidang (empat bidang kewenangan desa dan tiga bidang lain)	√	
Bupati dapat melakukan identifikasi dan inventarisasi kewenangan desa, antara lain, dengan membentuk tim pengkajian	√	
Keterlibatan desa dalam identifikasi dan inventarisasi kewenangan desa	√	
Pemdes dan BPD melakukan musyawarah bersama masyarakat untuk menambah jenis kewenangan yang difasilitasi oleh bupati	√	
Melarang desa melakukan pungutan administrasi	√	
Ada ketentuan untuk konsultasi rancangan perbup dengan gubernur sebelum ditetapkan menjadi perbup kewenangan desa		√
Ada ketentuan pelimpahan urusan pemerintahan umum dan tugas pembantuan dari kabupaten kepada desa		√
Ketentuan agar mempertimbangkan undang-undang kekhususan daerah bagi Aceh, Yogyakarta, Papua, dan Papua Barat		√
Kewenangan desa dan desa adat diperinci dalam bab terpisah		√

Tabel 8 memperlihatkan bahwa bahwa Permendes No. 1/2015 lebih ditujukan kepada desa. Ia mengandung unsur-unsur inovatif, misalnya secara eksplisit mencantumkan bahwa kewenangan desa dibahas dalam musyawarah dan hal ini difasilitasi oleh bupati. Namun, permendes ini diganti dengan permendagri yang lebih ditujukan bagi pemda dan lebih bersifat prosedural. Misalnya, ia mengatur bahwa rancangan perbup mengenai kewenangan perlu dikonsultasikan dengan gubernur.

Hingga pelaksanaan *endline*, baru tiga kabupaten yang mengeluarkan perbup tentang daftar kewenangan desa berdasarkan hak asal usul dan kewenangan lokal berskala desa²³, yaitu Kabupaten Ngada (Perbup No. 1/2017), Kabupaten Merangin (Perbup No. 55/2017), dan Kabupaten Batanghari (Perbup No. 15/2018). Ketiga perbup tersebut mengacu pada Permendagri No. 44/2016, dan hanya perbup Kabupaten Ngada yang juga mengacu pada Permendes PDTT No. 1/2015. Menurut catatan pemantauan di Merangin, perbup kewenangan desa ini disusun pada awal 2016 berdasarkan Permendes PDTT No. 1/2015. Namun, sebelum disahkan, terbitlah Permendagri No. 44/2016 sehingga draf perbup pun harus disesuaikan dengan permendagri tersebut. Dalam konsultasi di tingkat kabupaten, Kepala Bagian Hukum meminta agar Permendes PDTT No. 1/2015 tetap dijadikan acuan, tetapi acuan ini dihapus saat konsultasi dengan Kemendagri. Ini jelas bahwa penetapan aturan ini memang menimbulkan kebingungan di lapangan karena adanya dualisme aturan di tingkat pusat.

Selain kewenangan desa, dualisme aturan juga terjadi pada tipologi desa. Tipologi desa yang dipakai oleh Kemendagri dalam mengatur SOTK pemdes mengacu pada Permendagri No. 12/2007 tentang Pedoman Penyusunan dan Pendayagunaan Data Profil Desa dan Kelurahan. Permendagri tersebut membagi desa ke dalam tiga kelompok, yaitu desa swadaya, desa swakarya, dan desa swasembada.

²³Menurut staf Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa di Kabupaten Wonogiri, perbup tersebut sudah selesai dirumuskan dan tinggal menunggu penetapannya.

Sementara itu, Kemendes PDTT membuat tipologi desa dalam mengarahkan prioritas penggunaan DD dengan mengacu pada data indeks desa membangun (IDM). Permendes PDTT No. 8/2016 tentang Perubahan Permendes PDTT No. 21/2015 tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa mulai menggunakan tipologi yang membagi desa ke dalam lima kelompok, yaitu desa sangat tertinggal, desa tertinggal, desa berkembang, desa maju, dan desa mandiri. Di lapangan, desa-desa mengacu pada tipologi Kemendagri (tiga kelompok desa) karena itu langsung berhubungan dengan SOTK pemdes. Tidak banyak desa yang mengetahui tipologi desa yang ditetapkan oleh Kemendes PDTT.

3.1.2 Aturan yang Terlambat Terbit

Beban desa bertambah akibat aturan dari pusat yang terlambat terbit. Contoh yang paling nyata adalah terlambatnya informasi mengenai pagu indikatif DD. Informasi ini pada umumnya tersedia pada akhir tahun atau sekitar Desember. Padahal, menurut Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, informasi tersebut dibutuhkan desa untuk menyusun rencana dan anggaran yang idealnya dimulai pada Juli sebelum TA dimulai. Proses tersebut juga seharusnya berakhir pada September dengan penetapan RKP Desa. Dengan demikian, selama ini peraturan tersebut tidak selaras dengan praktiknya di lapangan. Desa menjadi tidak pernah tepat waktu dalam memulai proses pembangunannya. Di tingkat pusat, upaya penyesuaian pun menjadi lebih sulit mengingat besaran APBN tahun berikutnya baru diumumkan pada sidang paripurna DPR pada Agustus.

Sebagai contoh, untuk TA 2018, informasi tentang pagu baru diterima oleh daerah pada Desember 2017. Peraturan yang mendasari informasi pagu tersebut adalah Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 226/2017 tentang Perubahan Rincian Dana Desa Menurut Daerah Kabupaten/Kota yang baru diundangkan pada 29 Desember 2017. Di tingkat daerah, Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pun menjadi lambat dikonsultasikan seperti dinyatakan oleh Kepala Dinas PMD di Kabupaten Batanghari berikut ini. Padahal, menurut PP No. 43/2014 Pasal 116 desa harus mulai menyusun RKP Desa berdasarkan pagu pada Juli. Aturan ini diperinci lagi dalam Permendagri No. 114/2014 Pasal 30 bahwa RKP Desa disusun setelah ada pencermatan terhadap pagu.

Workshop [perhitungan alokasi DD] dengan Kemenkeu pada akhir bulan Desember, saat itu pagu baru jelas semua. Padahal, menurut permendagri, pagu sudah ada [paling lambat] pada bulan Oktober. Informasi mengenai pagu ini [memang] sudah lebih cepat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya. [Namun,] APBD pun baru selesai konsultasi dengan provinsi pada tanggal 31 Desember 2017. (Wawancara mendalam, BPMD, Batanghari, 19 April 2018)

Sebagai akibat kelambatan ini, desa pada umumnya baru benar-benar dapat memulai proses perencanaan pada akhir 2017 atau awal 2018. Respons atau siasat desa pun beragam. Sebagian desa sepenuhnya menunda dimulainya perencanaan. Sebagian desa lainnya sudah melakukan perencanaan, tetapi belum melakukan penganggaran. Berikut ini kutipan dari beberapa desa yang menggambarkan hal tersebut.

Susun APB Desa [baru bisa dilakukan] setelah pagu indikatif keluar. Akhir tahun [2017] kasi pemerintahan sampaikan jumlah ADD dan DD, hasil pajak yang akan masuk tahun berikutnya. (Wawancara mendalam, kaur keuangan, Desa Deling, Banyumas, 17 April 2018)

Terpaksa menunggu pagu dari pusat. RAB disusun tapi belum final. (Wawancara mendalam, kaur keuangan, Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, 17 April 2018)

Terlambat penetapan pagu DD, berimplikasi pada keterlambatan transfer ADD juga karena dokumen yang ditetapkan menjadi satu, yaitu APBD. (Wawancara mendalam, Bagian Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah, Banyumas, 16 April 2018)

Contoh lain aturan dari pusat yang terlambat terbit adalah kebijakan PKT. Penetapan surat keputusan bersama (SKB) empat menteri tentang padat karya tunai (PKT) baru terjadi pada Desember 2017 yang menyebabkan desa-desa kesulitan merevisi anggarannya (Kotak 10).

Kotak 10

Media Tracking: Terlambatnya Pencairan APB Desa

Regulasi yang berubah dan muncul terlambat telah terdeteksi melalui *media tracking* yang dilakukan selama pemantauan. Munculnya aturan mengenai PKT membuat desa harus merevisi APB Desanya, dan hal ini mengakibatkan keterlambatan pencairan DD yang pada akhirnya menyebabkan keterlambatan desa dalam melaksanakan pembangunan. Hingga menjelang akhir masa pemantauan studi ini, salah satu kasus tersebut diliput oleh Koran Solo Pos pada 2018 di Wonogiri.

Di Ngada, sebenarnya RAPB Desa sudah siap ditetapkan sejak awal TA, tetapi akhirnya perlu dirombak karena disesuaikan dengan kebijakan PKT. Hingga April 2018, belum satu pun desa yang menetapkan APB Desa. Di Banyumas, kebijakan tersebut mengakibatkan terjadinya pemusatan kembali kegiatan yang sudah direncanakan agar dapat memenuhi ketentuan.

Nah, persoalannya pemerintah pusat kadang kayak orang kebelet, saya pengen ini, hari ini harus jalan. Jadi setelah penetapan, harus ada review lagi karena ada formula afirmasi 7%. Kayak misalnya program PKT itu kan kayak orang kebelet, APB Desa sudah jadi tiba-tiba bulan Januari muncul [aturan baru], kan ini nanti harus diubah lagi. (Wawancara mendalam, Bagian Pemerintahan Desa Sekretariat Daerah, Banyumas, 16 April 2018)

3.1.3 Aturan yang Sering Berubah

Contoh aturan yang berubah-ubah dan terlambat terbit adalah Permendes PDTT tentang Prioritas Penggunaan DD. Aturan ini merupakan amanat PP No. 60/2014 sebagaimana diubah dengan PP No. 22/2015 dan PP No. 8/2016 tentang DD yang bersumber dari APBN. Pasal 21 (1) dalam PP tersebut mengamanatkan Kemendes PDTT untuk menetapkan prioritas penggunaan DD paling lambat tiga bulan sebelum TA dimulai. Namun, penetapannya tidak pernah memenuhi tenggat waktu tersebut. Hanya Permendes PDTT No. 19/2017 yang ditetapkan pada September 2017. Itu karena permendes ini sangat mirip dengan Permendes PDTT No. 4/2017 yang merupakan perubahan dari Permendes PDTT No. 22/2016.

Seperti yang tertera dalam Tabel 9, pada TA 2016 dan TA 2017, terjadi dua kali penetapan permendes PDTT. Ini merepotkan pemdes terutama karena perubahan tersebut terjadi di tengah TA. Permendes PDTT No. 8/2016 ditetapkan pada 17 Mei 2016 dan Permendes PDTT No. 4/2017 ditetapkan pada 5 April 2017. Setelah aturan-aturan tersebut ditetapkan, masih diperlukan waktu untuk mengundang dan menyosialisakannya. Padahal, desa-desa sudah mulai melaksanakan pada saat aturan tersebut ditetapkan. Kedua permendes perubahan tersebut menjadi kurang relevan di desa-desa studi. Permendes PDTT No. 8/2016, misalnya, meminta desa untuk melaksanakan kegiatan secara swakelola. Di semua desa studi, kegiatan yang didanai DD sudah dikerjakan secara swakelola. Sementara itu, karena sudah mengerjakan kegiatannya, desa-desa studi juga tidak mungkin lagi melaksanakan Permendes PDTT No. 4/2017 untuk mengerjakan kegiatan lintas bidang seperti BUM Desa/BUM Desa Bersama, embung, produk unggulan desa/kawasan perdesaan, dan sarana olah raga. Jadi, kedua aturan tersebut sebenarnya tidak perlu diterbitkan.

Tabel 9. Permendes PDTT tentang Penetapan Prioritas Penggunaan DD

Pengaturan TA	Nomor Permendes PDTT	Penjelasan
2015	No. 5/2015	Secara eksplisit mencantumkan bahwa penggunaan DD harus disepakati dalam musdes dan penggunaan DD harus bertujuan mengurangi kemiskinan
2016	No. 21/2015	Aturan ini menambahkan prinsip keadilan dan penggunaan berbasis kebutuhan, dan sudah ada bab khusus mengenai partisipasi masyarakat dalam pengawasan DD. Meski tipologi berbasis IDM disebut dalam badan aturan, contoh penggunaan DD dalam lampiran tidak menggunakan tipologi IDM. Dalam hal pengawasan, warga dapat melakukan pengaduan melalui pusat Pusat Pengaduan dan Penanganan Masalah Kemendes PDTT dan atau situs web LAPOR Kantor Sekretariat Presiden.
	No. 8/2016 (perubahan)	Aturan ini hanya menambahkan ayat mengenai pengerjaan kegiatan secara swakelola dengan menggunakan bahan baku lokal dan tenaga kerja di desa. Contoh penggunaan DD dalam lampiran tidak menggunakan tipologi IDM.
2017	No. 22/2016	Selain melengkapi prinsip penentuan prioritas, aturan ini mensyaratkan transparansi melalui publikasi penggunaan DD di ruang publik yang dapat diakses oleh masyarakat. Partisipasi masyarakat dalam pengawasan penggunaan DD diuraikan sama seperti aturan sebelumnya.
	No. 4/2017 (perubahan)	Aturan ini menambahkan prioritas kegiatan/program yang bersifat lintas bidang, misalnya BUM Desa/BUM Desa Bersama, embung, produk unggulan desa/kawasan perdesaan, dan sarana olah raga. Selain itu, ada penekanan bahwa perencanaan desa tidak terpisah dari prioritas pembangunan nasional dan jika disyaratkan oleh aturan yang lebih tinggi, musdes dilakukan untuk mengubah RKP Desa.
2018	No. 19/2017	Selain melengkapi prinsip penggunaan DD, aturan ini menghapus pengelolaan sarana olahraga oleh BUM Desa atau Badan Usaha Milik Antar Desa (BUMA Desa). Pengaduan masalah penggunaan DD dilengkapi dengan nomor SMS, akun Facebook, dan akun Twitter pejabat pengelola informasi dan dokumentasi pada Kemendes PDTT.

Aturan lain yang juga sering berubah adalah aturan mengenai penyaluran dan pencairan DD. Penyaluran DD dilakukan dalam tiga tahap pada TA 2015, dua tahap pada TA 2016 dan TA 2017, dan tiga tahap pada TA 2018. Khusus TA 2018, penetapan tiga tahap ini terjadi pada 29 Desember 2017 (PMK No. 225/2017). Sebelumnya, pada April 2017, PMK No. 50/2017 menetapkan bahwa penyaluran DD dilakukan dalam dua tahap. Berubah-ubahnya jumlah tahapan penyaluran DD menghambat inovasi tata kelola administrasi desa dan daerah. Kabupaten Ngada, misalnya, melimpahkan urusan administrasi desa kepada kecamatan pada awal penerapan UU Desa. Namun, saat ini, pemda Ngada kembali memusatkan seluruh proses penyaluran dan pencairan DD di kabupaten demi keselarasan informasi. Hal ini tentu merepotkan perangkat desa karena asistensi memakan biaya dan waktu yang lebih besar.

3.1.4 Beban Administrasi yang Berdampak pada Tata Kelola

Salah satu ciri tata kelola pemerintahan yang baik adalah adanya prosedur administrasi yang mendukung tercapainya tujuan akuntabilitas. Namun, pada pelaksanaan UU Desa, prosedur administrasi tampaknya mendominasi tata kelola pemerintahan. Prosedur yang dimaksud adalah kelengkapan dokumen keterangan, seperti berbagai laporan pertanggungjawaban kegiatan dan keputusan kepala desa. Contoh-contoh kesibukan administratif pemdes dapat dilihat pada Tabel 10.

Tabel 10. Kesibukan Administratif Pemdes Sepanjang TA

Dokumen Administrasi Wajib	Dokumen Pendukung	Daftar Kegiatan yang Harus Dilakukan
Perencanaan		
Buku RPJM Desa dan buku RKP Desa Waktu ideal pelaksanaan: selama tiga bulan setelah Kepala Desa dilantik (RPJM Desa), Juli–September (RKP Desa)	Permendagri No. 114/2014 (1) SK Kades Tim 11/penyusun RPJM Desa/RKP Desa (2) Berita acara laporan pengkajian keadaan desa (beserta lampiran-lampiran seperti: (i) data desa, (ii) data rencana program kabupaten, (iii) rencana program kawasan perdesaan, dan (iv) rekap usulan masyarakat) (3) Berita acara musyawarah (4) Rancangan buku rencana (5) Daftar usulan (DU) RKP Desa	Telaah RPJMD/Renstra OPD, rencana tata ruang, dsb., serta pengkajian keadaan desa, pengambilan data desa, penggalian gagasan dari masyarakat, berbagai musyawarah
Penganggaran		
RAB dan APB Desa Waktu ideal penetapan: Oktober–Desember	Permendagri No. 113/2014 (1) SK untuk PTPKD (2) Dokumen Rancangan APB Desa (3) Perdes tentang dana cadangan (jika ada) (4) Draft RAB (5) RAPB Desa Perubahan (jika ada)	Selain proses bolak-balik yang sangat teknis dengan RAB-nya, pemdes harus bolak-balik asistensi dengan supradesa yang lokasinya tak selalu mudah dijangkau
Pelaksanaan		
Berbagai surat keterangan dan surat keputusan Waktu: sepanjang TA	Permendagri No. 47/2016 (1) Berbagai buku kas, buku bank (2) Berbagai jenis <i>logbook</i> kegiatan desa (3) Buku kader (4) Buku BPD Permendagri No. 113/2014 (1) Surat permintaan pembayaran (2) Surat pernyataan tanggung jawab belanja (3) Bukti-bukti transaksi Peraturan Kepala (Perka) Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah No. 13/2013 (1) Rencana penggunaan sumber daya (2) Gambar kerja	Pemantauan kontinu, penunjukan penanggung jawab kegiatan
Pelaporan		
Berbagai faktur/nota/kuitansi, bukti-bukti pelaksanaan kegiatan, buku laporan	Permendagri No. 113/2014 (1) Laporan semester (2) Laporan realisasi tahunan (3) Laporan kekayaan desa (4) Laporan program supradesa masuk desa	Pengumpulan bukti-bukti belanja, yang bisa saja tersebar pada sejumlah TPK atau LKD yang disertai tanggung jawab

Dominannya prosedur administrasi berpotensi menggeser peran tata kelola dari alat menjadi tujuan. Selain itu, banyaknya beban administrasi dalam implementasi UU Desa sebenarnya menyerupai fenomena *red tape*, yaitu birokrasi dan administrasi yang berlebihan dan tidak perlu, sebuah *bureaupathology* atau penyakit birokrasi (Binns, 2014). Padahal, kelengkapan dokumen tidak menjamin penerapan prinsip tata kelola yang berkualitas. Contoh pergeseran substansi menjadi urusan administrasi dapat dilihat pada Tabel 11.

Tabel 11. Substansi versus Administrasi

Tahapan	Kegiatan	Substansi (Ekspektasi)	Administrasi (Praktik yang Terjadi)
Perencanaan	Musyawarah perumusan RPJM Desa dan RKP Desa	Partisipasi aktif warga marginal dan proses musyawarah yang deliberatif	Daftar hadir dan berita acara dalam musyawarah yang belum tentu mencerminkan tingkat partisipasi dan deliberasi warga
Penganggaran	Sosialisasi anggaran	Pemahaman warga yang baik mengenai anggaran	Pesan dalam baliho dan papan informasi belum tersampaikan
Pelaksanaan	Pengerjaan kegiatan	Kualitas pekerjaan yang sesuai dengan RAB	Laporan realisasi/belanja desa dan surat pertanggungjawaban (SPJ) yang belum tentu mencerminkan kualitas hasil pekerjaan
Pelaporan	Laporan kegiatan	Tersedianya ruang penyampaian umpan balik atau sanggahan mengenai dana publik	Laporan keterangan penyelenggaraan pemerintahan desa (LKPPD) yang tidak memberi ruang sanggahan

Contoh nyata besarnya perhatian pada urusan administrasi daripada substansi dapat dilihat pada penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa. Berdasarkan Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, setidaknya terdapat lebih dari sepuluh unsur masyarakat yang diundang ke musyawarah (Pasal 6). Secara substantif, ini bertujuan memberikan kesempatan kepada setiap unsur masyarakat untuk menyampaikan aspirasinya. Namun, kualitas musyawarah yang ditandai dengan partisipasi aktif warga tidak menjadi prioritas. Yang terpenting bagi pemdes adalah daftar hadir sebagai bukti administrasi terselenggaranya musyawarah.

Dampak beban administrasi juga dirasakan oleh PD dan KPMD dalam membantu desa mengerjakan berbagai urusan administrasi. Padahal menurut Permendes No. 3/2015 tentang Pendampingan Desa, mereka adalah pemberdaya masyarakat desa. Besarnya beban administrasi ini dikeluhkan oleh PD di Wonogiri karena pekerjaannya tidak hanya mendampingi desa dalam urusan administrasi terkait DD dan ADD, tetapi juga program supradesa.

Tugas awalnya menurut kami adalah fokus pada Dana Desa. Sekarang ditambahi untuk mendampingi bankeu, pekerjaan dinas yang lain, misalnya pendataan warga miskin yang dibutuhkan Dinas Sosial untuk pembaharuan data untuk penerima Jamkesda Kab. Wonogiri. Itu kan pekerjaan dinas sosial. Makin ke sini makin banyak kerjaan. Saya kan PD pemberdayaan, tapi ditiipi kerjaan terus. Kapan pemberdayaannya. Kapan bisa menumbuhkan potensi desa. ini terus menerus olah data. (Wawancara mendalam, pendamping desa, Wonogiri, 14 April 2018)

Keluhan serupa juga disampaikan oleh tenaga ahli dan pendamping desa. Alasan keterlibatan mereka pun beragam, seperti kapasitas pemdes yang masih terbatas, adanya konflik antarperangkat, manajemen waktu yang masih kurang, terjadinya pergantian perangkat kecamatan, dan penugasan lainnya dari supradesa.

[Pekerjaan pendamping saat ini juga mencakup] urusan administrasi, seperti penyusunan RKP Desa dan APB Desa. Walaupun tidak semua [hal harus dikerjakan]. [Pekerjaan tambahan ini timbul] karena misalnya ada konflik antar perangkat, kualitas SDM, desa cenderung tidak mau repot, dan [kemampuan] manajemen waktu [perangkat desa yang terbatas]. (Wawancara mendalam, tenaga ahli, Banyumas, 23 April 2018)

Dampak pergantian staf kecamatan bagi desa adalah PD [di Batanghari] terpaksa mengambil alih pendampingan administrasi yang biasanya dilakukan Kasi Pemerintahan. PD menarik diri dari kegiatan di desa dan fokus ke kecamatan karena desa-desa membutuhkan asistensi administrasi. (Catatan Supervisi di Kabupaten Batanghari, Desember 2017)

Itu yang saya keluhkan. Banyak beban administratif. (Wawancara mendalam, KPMD, Karya Mukti, Banyumas, 13 April 2018)

Belum ada inovasi karena sibuk dengan kegiatan di luar tupoksi yang ditugaskan ke PD dari kecamatan. Contoh pendampingan bantuan keuangan propinsi karena tenaga dari kecamatan kurang dan pendamping desa yang lebih sering ke desa akhirnya diserahkan ke pendamping desa. dari proses pembuuatan proposal, kelengkapan persyaratan, pencairan, hingga cek pelaporan. (Wawancara mendalam, pendamping desa, Banyumas, 10 April 2018)

3.2 Perubahan dalam Partisipasi Warga

3.2.1 Jumlah Forum dan Peserta Musyawarah Meningkat

Partisipasi menjadi salah satu asas utama dalam pengaturan pemerintahan desa dalam Pasal 3 UU Desa. Selanjutnya, Pasal 68 (2e) UU tersebut mewajibkan warga untuk ikut serta dalam berbagai kegiatan di desa. Dengan demikian, terdapat kesempatan yang luas bagi mereka untuk secara maksimal memerankan diri sebagai subjek pembangunan bagi kemajuan desanya.

Salah satu ruang partisipasi warga adalah musdes terkait perencanaan desa yang bertujuan menyusun dokumen perencanaan tahunan yaitu RKP Desa yang mencerminkan aspirasi dan kebutuhan warga desa sebagaimana tertera dalam Pasal 62 Permendes No. 2/2015.

Dalam pelaksanaan musdes, yang terpenting bukan hanya banyaknya peserta yang terlibat, tetapi juga bagaimana pihak-pihak tersebut saling bertukar informasi, berkomunikasi, dan berdiskusi untuk mufakat mencari kebaikan bersama (Eko, 2015). Dengan kata lain, tidak hanya kuantitas, tetapi kualitas partisipasi juga merupakan hal krusial yang perlu diperhatikan. Dalam hal ini, musdes menjadi forum demokrasi desa dan merupakan ruang perembukan untuk menghasilkan kesepakatan bersama pihak-pihak yang terlibat di dalamnya.

Tabel 12. Peningkatan Jumlah Peserta Musyawarah Perencanaan Tingkat Desa TA 2016 dan TA 2018 (dalam %)

Kegiatan	Ngada		Banyumas		Wonogiri		Batanghari		Merangin		Rata-rata
	NDO	LKS	KYM	DLG	KLK	BRL	KSB	TBJ	JRJ	SSB	
1. Musdes Perencanaan/Pramusrenbangdes (TA 2016–2018)²⁴											
Total	-32,4	63,3	-	-	-	-	156,0	29,4	-	-	54,1
Laki-laki	-33,3	34,4	-	-	-	-	104,8	37,9	-	-	13,9
Perempuan	-30,6	117,6	-	-	-	-	425,0	-20,0	-	-	40,3
2. Musrenbangdes (TA 2016–2018)											
Total	64,0	-35,0	3,9*	17,6	80,0	-12,2	15,9**	22	32,4	113,3	35,3***
Laki-laki	34,8	-23,1	0*	26,2	63,0	-14,3	25,0**	10,5	20,0	107,1	28***
Perempuan	400,0	-57,1	23,1*	-22,2	233,3	0,0	0,0	58,3	250,0	200,0	132,8***

Sumber: sebagian besar merupakan hasil pemantauan langsung, sebagian kecil berasal dari berita acara kegiatan Musrenbang Desa di masing-masing desa.

Keterangan:

*) merupakan angka rata-rata peningkatan kehadiran peserta musyawarah TA 2018 terhadap TA 2017. Informasi mengenai peningkatan kehadiran peserta TA 2018 terhadap TA 2016 tidak tersedia karena angka kehadiran peserta TA 2016 tidak diperoleh (pemantauan baru dilaksanakan pada akhir 2015 sementara Musrenbang Desa TA 2016 sudah dilaksanakan pada Januari 2015).

**) merupakan angka rata-rata peningkatan peserta musyawarah pada TA 2017 terhadap TA 2016. Hal tersebut dikarenakan musrenbangdes TA 2018 tidak terlaksana di desa ini.

***) Rata-rata peningkatan kehadiran peserta musyawarah selain musyawarah di Karya Mukti (Banyumas) dan Kelok Sungai Besar (Batanghari).

Berdasarkan hasil pemantauan, jumlah warga yang berpartisipasi dalam perencanaan penyusunan RKPDesa mengalami peningkatan yaitu saat TA 2018 dibandingkan dengan TA 2016. Tabel 12 menunjukkan kehadiran warga meningkat sekitar 54% pada forum pramusrenbangdes dan sekitar 35% pada musrenbangdes. Bahkan, jika dilihat dari sisi gender, peningkatan jumlah peserta perempuan jauh lebih tinggi dibandingkan dengan laki-laki. Saat musyawarah perencanaan pada TA 2016, jumlah peserta perempuan yang hadir jauh lebih sedikit dibandingkan dengan peserta laki-laki sehingga penambahan sedikit saja jumlah peserta perempuan pada musyawarah TA 2018 mengakibatkan persentasenya terlihat meningkat tajam. Sebagai contoh, di Merangin, jumlah peserta yang hadir dalam musrenbangdes TA 2016 di Desa Jembatan Rajo hanya dua orang perempuan dan di Desa Sungai Seberang hanya satu orang yaitu istri kades. Jumlah tersebut meningkat pada TA 2018 menjadi tujuh orang di Desa Jembatan Rajo dan tiga orang di Desa Sungai Seberang.

Peningkatan tersebut merupakan salah satu hasil dari upaya pemdes untuk bersikap lebih partisipatif dan responsif terhadap kebutuhan warga. Dengan demikian, kegiatan-kegiatan selanjutnya diharapkan akan dilaksanakan sesuai dengan aspirasi warga. Berikut ini adalah beberapa bentuk upaya pemdes untuk lebih partisipatif dan responsif. Pertama, pemdes mengundang lebih banyak utusan warga ke musdes. Hal ini dilakukan oleh hampir semua pemdes di lokasi studi, seperti Pemdes Kelok Sungai Besar, Batanghari, yang menambah undangan dari perwakilan dusun (ketua RT/RW dan perwakilan masyarakat lainnya, termasuk unsur perempuan) karena ada pemekaran dusun dan RT di wilayah tersebut. Kedua, pemdes melaksanakan musyawarah dengan menyesuaikan waktu luang warga/kalender musim. Misalnya, Desa Deling,

²⁴Kegiatan musdes perencanaan/pramusrenbangdes di sini hanya terdapat di desa-desa di Kabupaten Ngada, Wonogiri, dan Batanghari. Khusus pada TA 2018, pemdes di Kabupaten Wonogiri melewatkan kegiatan tersebut karena rentang waktu yang sempit menjelang musrenbangdes.

Banyumas, mulai TA 2017, pemdes melaksanakan musrenbangdes pada malam hari selepas warga bekerja sehingga lebih banyak warga yang hadir. Namun, penyesuaian ini sulit dilakukan di Desa Lekosoro dan Beral karena pihak kecamatan hanya luang waktunya pada saat musim tanam. Akibatnya ada penurunan jumlah peserta musyawarah di kedua desa tersebut. Ketiga, khusus di desa-desa di Batanghari dan Banyumas, pemdes mengalokasikan anggaran uang saku (pengganti transpor) bagi peserta yang hadir dalam musyawarah untuk memotivasi mereka. Di Batanghari, pemkab mengalokasikan dana perencanaan di tingkat desa (pramusrenbangdes dan musrenbangdes) termasuk untuk uang saku bagi peserta musyawarah sesuai dengan ketentuan dalam Perbup No. 28/2016. Di Banyumas, selain saat musrenbangdes, uang saku juga diberikan kepada peserta dalam musdus.

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan dan pemerintahan desa meningkat. Ketika pertemuan desa semakin banyak unsur masyarakat yang diundang oleh pemdes. (Wawancara, tokoh masyarakat, Desa Karya Mukti, Banyumas, 14 April 2018)

Ada peningkatan jumlah yang diundang. Saat ini tiap ada pertemuan ada uang saku, yang datang makin banyak, dulu tidak ada uang saku. (Wawancara, tokoh masyarakat, Desa Karya Mukti, Banyumas, 14 April 2018)

Jumlah peserta musrenbang mengalami peningkatan. Karena masyarakat berharap mendapatkan undangan musrenbang untuk mengusulkan pembangunan dan faktor uang saku. (Wawancara, sekretaris desa, Desa Tiang Berajo, Batanghari, 9 April 2018)

Upaya lain yang cukup signifikan meningkatkan partisipasi warga adalah pemdes menyediakan lebih banyak wadah penjangkaran usulan warga. Pada awal pelaksanaan UU Desa, umumnya desa-desa studi hanya menjangkaran usulan melalui musyawarah di tingkat desa. Kini, pada umumnya penjangkaran usulan dimulai dari tingkat subdesa (musyawarah RT/RW/kelompok-kelompok masyarakat).

Sebagian besar memulai dengan musyawarah dusun (musdus). Di Batanghari, musdus dimulai sejak 2017 sesuai arahan kabupaten dalam rangka merevisi RPJM Desa, yakni menambah usulan kegiatan dalam dokumen tersebut karena hampir seluruh kegiatannya sudah terlaksana. Di Merangin, terutama Desa Sungai Seberang, musdus pada 2017 merupakan tindak lanjut musrenbangdes TA 2018 yang gagal menjangkaran usulan warga karena justru jadi ajang kemarahan warga kepada kades yang dianggap tidak berkinerja. Di Banyumas, Desa Karya Mukti bahkan melaksanakannya secara bertahap, mulai dari musyawarah tingkat RT/RW/kelompok masyarakat (PKK, fatayat, dsb.) hingga musdus, sedangkan Desa Deling cukup dengan musyawarah RT/RW. Kabupaten Banyumas punya cukup banyak dana BKK Desa yang dapat dibagikan ke desa-desa. Untuk itu, pemdes memang perlu menampung usulan agar ketika dana BKK Desa tersebut tersedia, pemdes sudah siap dengan usulan warga. Secara terperinci, wadah penjangkaran usulan yang terdapat di desa-desa studi disajikan pada Tabel 13.

Pada umumnya, musyawarah di tingkat subdesa tersebut dilaksanakan dengan menumpang pada pertemuan rutin warga, seperti pada pertemuan *yasinan*, *salapanan*²⁵ (Banyumas dan Wonogiri), dan kelompok umat basis (KUB) (Ngada), dsb. Namun, beberapa desa juga melaksanakan musdus khusus untuk menjangkaran usulan, misalnya desa-desa di Batanghari, Desa Karya Mukti di Banyumas, dan Desa Jembatan Rajo di Merangin.

²⁵*Salapanan* adalah kegiatan pertemuan warga di Wonogiri dan Banyumas (Jateng) yang dilakukan tiap kurang lebih tiga puluh lima hari sekali.

Tabel 13. Wadah Penjaringan Usulan pada *Baseline* dan *Endline*

Wadah Penjaringan	Baseline										Endline									
	Ngada		Banyumas		Wonogiri		Batanghari		Merangin		Ngada		Banyumas		Wonogiri		Batanghari		Merangin	
	NDO	LKS	KYM	DLG	KLK	BRL	KSB	TBJ	JRJ	SSB	NDO	LKS	KYM	DLG	KLK	BRL	KSB	TBJ	JRJ	SSB
a. Formal																				
Musdes perencanaan/pramusrenbangdes	√	√	-	-	√	√	√	√	-	-	√	√	-	-	√	√	√	√	-	-
Musrenbangdes	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Musdes tematik	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	√	√	-	-	-	-	-	-
Musdus	√	-	-	-	√	√	-	-	-	-	√	-	√	-	√	√*	√	√	√*	√*
Musyawah RT/RW	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	√	√	-	-	-	-	-	-
Musyawah kelompok masyarakat	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	-	√	√	-	-	-	-	-	-
b. Informal																				
Langsung ke kadus/RW/RT	-	-	-	-	-	-	√	√	√	√	-	-	-	-	-	-	√	√	√	√
Kadus/RW/RT memperkirakan sendiri usulan	-	-	-	-	-	√	√	√	-	-	-	-	-	-	-	√	√	√	-	-

Sumber: Pemantauan di lapangan.

Keterangan: *) Tidak semua dusun melaksanakan musdus.

Upaya-upaya pemdes tersebut dimanfaatkan oleh warga yang hadir dalam musyawarah untuk menyampaikan usulan sebanyak-banyaknya. Hal ini terutama karena mereka menyadari bahwa desa kini mempunyai banyak uang untuk pembangunan. Bertambahnya jumlah peserta yang hadir dan menyampaikan usulan dalam musyawarah juga didorong oleh besarnya harapan mereka terhadap kinerja kades yang baru menjabat. Ini terjadi di desa-desa yang memiliki kades baru, yaitu Ndonga pada 2016 serta Kalikromo dan Jembatan Rajo pada 2017.

Warga semakin antusias untuk hadir dalam pertemuan karena semakin banyak usulan dari warga yang dapat dibiayai langsung oleh Pemdes Ndonga melalui DD dari pusat. (Wawancara mendalam, KPMD, Ndonga, Ngada, 9 April 2018)

Dalam urusan partisipasi cukup meningkat. Keberanian para ketua RT dalam menyampaikan pendapat dalam musyawarah meningkat. Sebelumnya [musyawarah] lebih didominasi oleh perangkat desa seperti kadus dalam menyampaikan usulan. Dulu, asal perangkat desa yang menyampaikan, peserta musyawarah setuju..... Perubahan itu dipicu oleh adanya DD. (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat, Deling, Banyumas, 17 April 2018)

Namun, peningkatan dari sisi kuantitas partisipasi tersebut ternyata belum diiringi dengan peningkatan dari sisi kualitasnya. Musyawarah yang terjadi belum mencerminkan semangat inklusifitas dan proses perembukan yang efektif. Setidaknya, ada tiga hal yang menunjukkan kondisi tersebut: (i) peserta musyawarah masih didominasi oleh elite desa dan kelompok laki-laki; (ii) proses perembukan belum memberikan ruang yang luas bagi warga marginal; sementara itu, (iii) tidak semua unsur yang terlibat menyiapkan diri dengan membawa kepentingan warga/anggota yang diwakilinya, termasuk yang berasal dari kelompok marginal.

3.2.2 Kelompok Elite Desa dan Kelompok Laki-Laki Masih Mendominasi Musyawarah

Berdasarkan hasil pemantauan, musyawarah perencanaan baik di tingkat desa maupun subdesa belum melibatkan warga dari berbagai unsur masyarakat. Pada umumnya, peserta merupakan elite desa, seperti pemdes, BPD, ketua RT/RW, pengurus LKD, dan tokoh masyarakat (tokoh agama, bidan, guru, dsb.), sementara warga marginal nyaris tidak terlibat (miskin, penyandang disabilitas, lansia, dsb.). Padahal, aturan terkait pelibatan berbagai unsur masyarakat ini sudah tersedia tidak hanya di tingkat pusat²⁶, tetapi juga di hampir semua kabupaten studi²⁷. Pada praktiknya, hanya desa-desa di Batanghari yang telah menghadirkan warga marginal dalam musdes, yaitu dengan mengundang beberapa perempuan kepala keluarga miskin dan lansia, sebagaimana diatur dalam Perbup No. 28/2016.

Terkait hal tersebut, beberapa pihak dari pemdes yang diwawancarai menyatakan bahwa kehadiran warga marginal tidak diperlukan lagi dalam musyawarah perencanaan di tingkat desa. Hal ini karena warga marginal dianggap sudah terlibat dalam musyawarah subdesa dan aspirasinya sudah terwakili oleh para perwakilan wilayah (kadus, ketua RT/RW, tokoh) dan unsur masyarakat lainnya.

²⁶Dua di antaranya adalah PP No. 47/2015 (Pasal 80 Ayat 3) dan Permendes No. 2/2015 (Pasal 2 dan 5) yang menyebutkan adanya pelibatan unsur masyarakat dalam forum tersebut, yakni mencakup tokoh dan perwakilan kelompok masyarakat. Namun sebagai catatan, PP No. 47/2015 yang merupakan aturan perubahan dari PP No. 43/2014 tentang Peraturan Pelaksanaan UU No. 6/2014 Tentang Desa, menetapkan bahwa keikutsertaan warga marginal bukan lagi keharusan, melainkan pilihan.

²⁷Pelibatan unsur masyarakat diatur dalam (i) Perbup Kabupaten Ngada No. 10/2017 tentang Petunjuk Teknis (Juknis) DD Kabupaten Ngada; (ii) Perbup Kabupaten Wonorejo No. 21/2017 tentang Pedoman Penyusunan RKP Desa; (iii) Surat Edaran Bupati Banyumas No. 50/2018 tentang Arah Kebijakan Pembangunan Kabupaten Banyumas Tahun 2019 dan Penyelenggaraan Musrenbang Tahun 2018; dan (iv) Perbup Kabupaten Batanghari No. 28/2016 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa. Hingga akhir pemantauan, belum ditemukan aturan terkait pelibatan unsur masyarakat di Kabupaten Merangin.

Namun pada kenyataannya di tingkat subdesa, keterlibatan warga marginal dalam musyawarah subdesa (musdus) bukanlah hal khusus yang dipertimbangkan. Dari hasil pemantauan penyelenggaraan musdus di beberapa desa, misalnya di Desa Karya Mukti di Banyumas, Desa Jembatan Rajo di Merangin, dan desa-desa di Batanghari, tidak ada warga marginal yang diundang. Hampir semua peserta musdus merupakan para elite dusun, seperti kadus, RT, RW, tokoh masyarakat, dsb. Kehadiran warga marginal baru terlihat pada musdus di desa-desa di Wonogiri dan Ngada karena pelaksanaannya yang menumpang pada pertemuan rutin warga serta terbuka bagi semua perwakilan kepala keluarga, baik miskin maupun tidak miskin.

Selain kelompok marginal, kehadiran perempuan juga masih minim dalam musyawarah perencanaan. Sebagian besar peserta merupakan laki-laki. Bahkan, hingga akhir pemantauan, jumlah peserta dari kelompok ini rata-rata masih di atas 70% (Tabel 14). Khusus di desa-desa di Ngada, proporsi peserta perempuan yang hadir dalam musyawarah relatif lebih tinggi dan jumlahnya cenderung stabil. Pemdes berupaya mempertahankan praktik baik dari pelaksanaan PNPM-MP yang desainnya melibatkan perempuan dalam proses perencanaan meskipun bukan lagi dalam forum khusus perempuan (musyawarah khusus perempuan (MKP)).

Di tingkat subdesa, proporsi peserta laki-laki malah jauh lebih tinggi karena musyawarah umumnya dilaksanakan pada pertemuan khusus laki-laki (*yasinan*, arisan) dan pada malam hari, terutama di desa-desa di Merangin, Banyumas, dan Wonogiri. Kondisi ini mempersempit kesempatan kelompok perempuan untuk hadir dan terlibat dalam musyawarah.

Tabel 14. Proporsi Peserta Laki-Laki dan Perempuan dalam Musyawarah Perencanaan di Tingkat Desa TA 2016 dan TA 2018

Kegiatan	Ngada		Banyumas		Wonogiri		Batanghari		Merangin		Rata-rata
	NDO	LKS	KYM	DLG	KLK	BRL	KSB	TBJ	JRJ	SSB	
1. Musdes Perencanaan/Pramusrenbangdes											
Laki-laki											
• TA 2016	65,7	65,3	-	-	-	-	84,0	85,3	-	-	75,1
• TA 2018	64,8	53,8	-	-	-	-	67,2	90,9	-	-	69,2
Perempuan											
• TA 2016	34,3	34,7	-	-	-	-	16,0	14,7	-	-	24,9
• TA 2018	35,2	46,3	-	-	-	-	32,8	9,1	-	-	30,8
2. Musrenbangdes											
Laki-laki											
• TA 2016	92	65	83,1*	82,4	90	85,4	63,6	76	94,6	93,3	82,5**
• TA 2018	75,6	76,9	80	88,3	81,5	83,3	68,6*	68,9	85,7	90,6	81,2**
Perempuan											
• TA 2016	8	35	16,9*	17,6	10	14,6	36,4	24	5,4	6,7	17,5**
• TA 2018	24,4	23,1	20	11,7	18,5	16,7	31,4*	31,1	14,3	9,4	18,8**

Sumber: sebagian besar merupakan hasil pemantauan langsung, sebagian kecil berasal dari berita acara kegiatan musrenbangdes di tiap desa.

Keterangan:

*) merupakan proporsi peserta laki-laki dan perempuan pada musyawarah TA 2017 karena angka kehadiran peserta TA 2016 di desa-desa di Banyumas tidak diperoleh (pemantauan baru dilaksanakan pada akhir 2015 sementara musrenbangdes TA 2016 sudah dilaksanakan pada Januari 2015) dan musrenbangdes TA 2018 tidak dilaksanakan di Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari.

**) Rata-rata proporsi peserta musyawarah TA 2016 dan TA 2018 antardesa studi di luar desa-desa di Banyumas pada TA 2016 dan Desa Kelok Sungai Besar di Batanghari pada TA 2018.

3.2.3 Partisipasi Warga Marginal dalam Musyawarah Masih Terbatas

Dalam mewujudkan partisipasi yang berkualitas, yaitu menjadikan musyawarah sebagai forum perembukan yang efektif untuk mencapai mufakat, setidaknya ada dua prinsip paling mendasar yang perlu dipenuhi. Pertama, setiap orang harus saling menghormati. Ini berarti bahwa setiap orang berkewajiban mendengarkan argumen orang lain dan menanggapi dengan argumen yang bisa diterima pihak lain. Kedua, proses perembukan harus bebas dari pengaruh kekuasaan. Kekuasaan yang dimaksud adalah yang berbentuk ancaman dan paksaan, sedangkan kekuasaan dalam bentuk argumen yang baik atau yang bersifat persuasi diperkenankan untuk digunakan dalam proses perembukan (Mansbridge, 2015: 35–36). Terkait dengan hal ini, harus ada aturan-aturan yang dipatuhi secara umum untuk mengamankan proses diskursus dari tekanan dan diskriminasi (Hardiman, 2009: 48–49).

Prinsip-prinsip di atas sudah diakomodasi dalam aturan yang memuat pedoman musdes (Permendes PDDT No. 2/2015). Pedoman tersebut menjamin hak peserta musyawarah untuk mendapatkan perlakuan dan kesempatan yang sama dan adil dalam menyampaikan aspirasi, saran, dan pendapat (Pasal 3). Peserta musyawarah juga dijamin memiliki hak suara yang sama dalam pengambilan keputusan (Pasal 23) dan dilindungi dari gangguan, ancaman, dan tekanan selama musyawarah (Pasal 3).

Berdasarkan pemantauan yang dilakukan selama studi ini, pada umumnya peserta musyawarah saling menghormati satu sama lain dan menaati aturan yang ditetapkan dalam musyawarah.²⁸ Selain itu, fasilitator musyawarah, yang umumnya berasal dari pihak pemdes, memberi kesempatan dan kebebasan kepada semua peserta untuk menyampaikan pendapat atau usulannya.²⁹ Namun, diskusi tetap hanya menjadi domain atau arena kelompok elite dan laki-laki karena mereka mendominasi musyawarah. Hal ini secara tidak langsung membuat peserta dari kelompok marginal cenderung pasif dalam mengikuti jalannya musyawarah. Misalnya, di desa-desa di Batanghari yang menghadirkan warga miskin dalam musyawarah perencanaan tingkat desa, sepanjang pemantauan dilakukan, tidak ada satu pun dari warga marginal yang berbicara dalam forum itu. Demikian juga dalam musyawarah subdesa (di Banyumas, Wonogiri, dan Ngada) yang menumpang pada pertemuan warga yang juga dihadiri oleh warga marginal, hampir tidak ada peserta dari kelompok marginal yang mengungkapkan pendapat.

Hal ini diperkuat oleh hasil wawancara terhadap warga marginal. Beberapa dari mereka yang diwawancarai menyatakan tidak percaya diri untuk menyampaikan aspirasinya di depan forum (malu, *minder*, atau takut pendapatnya berbeda dengan yang lain) sehingga mereka memilih diam atau setuju saja dengan usulan yang disampaikan peserta lain. Hasil FGD tata kelola menunjukkan bahwa kondisi ini tidak terlepas dari sikap kelompok perempuan yang cenderung pasif dan menyerahkan keputusan kepada kelompok laki-laki. Misalnya, hasil FGD tata kelola pada kelompok perempuan di salah satu desa di Wonogiri menunjukkan bahwa perempuan merasa pendapat yang disampaikan suaminya dalam musdes sudah cukup mewakili aspirasi perempuan. Padahal, mereka tidak menitipkan aspirasi apapun sebelum suaminya menghadiri forum tersebut.

²⁸Hanya di desa-desa Merangin yang pernah terjadi kondisi memanas saat musrenbangdes, yakni pada 2017 di Desa Jembatan Rajo dan pada 2018 di Desa Sungai Seberang. Akibat kinerja kades yang dinilai buruk oleh warga, forum musrenbangdes yang seharusnya digunakan untuk menjangkau usulan warga justru berubah menjadi sarana ‘persekusi’ warga terhadap kades. Penjangkauan usulan ditunda dan ditundakan dengan pelaksanaan musdes untuk menjangkau usulan warga.

²⁹Hanya di Desa Karya Mukti, Banyumas, kepala desa terlihat sangat dominan dengan cenderung ‘memaksakan’ usulannya menjadi prioritas. Sebagai akibatnya, terkadang usulan yang direalisasikan tidak sesuai dengan kebutuhan warga. Contohnya adalah pembangunan pendopo kantor Desa Karya Mukti yang muncul atas ‘kemauan’ kades, padahal tidak disuarakan warga dalam musyawarah baik di desa maupun subdesa.

3.2.4 Tidak Semua Unsur Masyarakat Menyiapkan Diri dengan Usulan

Pencapaian dari proses musyawarah yang lebih jauh lagi adalah ketika forum tersebut benar-benar menjadi wadah deliberasi yang substantif³⁰. Untuk itu, kesiapan semua pihak yang terlibat di dalamnya mutlak diperlukan sebagaimana ditegaskan dalam Permendes PDTT No. 2/2015 Pasal 3.³¹ Demikian juga dengan berbagai unsur yang hadir di dalamnya yang seharusnya siap dengan aspirasi yang mewakili kepentingan kelompoknya. Ini berarti bahwa mereka memetakan terlebih dahulu aspirasi dan kebutuhan kelompok yang diwakilinya untuk kemudian dibawa ke dalam musyawarah (Pasal 5). Dengan demikian, perdebatan antarpihak dalam musyawarah lebih menasar pada aspirasi warga yang sebenarnya—bukan keinginan segelintir orang—dalam rangka mencapai kesepakatan bersama.

Pada praktiknya, tidak semua pihak yang hadir dalam musyawarah di desa-desa studi membekali dirinya dengan usulan kepentingan atau kebutuhan, dalam hal ini usulan pembangunan. Pihak yang selalu siap dan aktif menyampaikan usulan umumnya adalah para kadus dan ketua RT/RW sebagai perwakilan wilayah. Karenanya, tidak mengherankan jika sebagian besar rencana pembangunan di desa dipenuhi oleh usulan spasial berupa pembangunan fisik. Usulan di bidang pemberdayaan masyarakat dan pembinaan kemasyarakatan minim. Sementara itu, perwakilan dari unsur masyarakat, terutama LKD, yang seharusnya berperan dalam hal tersebut, tidak siap membawa usulan. Hal ini juga menunjukkan belum benar-benar berfungsinya LKD sebagai saluran aspirasi warga, termasuk aspirasi dari kelompok marginal.

Pada umumnya, usulan yang dibawa oleh para kadus dan ketua RT/RW di atas bersumber dari hasil kesepakatan musyawarah di wilayahnya masing-masing. Namun, perembukan substantif pada musyawarah subdesa di semua desa studi tidak terjadi. Perdebatan untuk mencapai konsensus bersama tidak dilakukan. Rerata musyawarah subdesa hanya menampung usulan yang disampaikan oleh warga yang hasilnya adalah daftar usulan.

Ada dua hal yang memengaruhi kondisi tersebut. Pertama, informasi yang disampaikan kepada warga minim. Dalam musyawarah subdesa, kadus/RT/RW hanya meminta warga untuk menyampaikan usulan tanpa memberi batasan. Kedua, musyawarah yang menumpang pada kegiatan warga (di Wonogiri, Banyumas, dan Merangin) membuat mereka tidak antusias menyampaikan usulan, di samping waktu yang tersedia juga terbatas. Mereka cenderung berfokus pada agenda utama pertemuan saja. Sebagai akibatnya, usulan disampaikan secara terburu-buru, muncul usulan baru secara tiba-tiba, dan kegiatan pembangunan fisik mendominasi usulan yang disampaikan.

Sementara itu, perembukan substantif dalam musyawarah di tingkat desa pun hanya terjadi di Kabupaten Ngada dan Batanghari, yaitu dalam forum pramusrenbangdes. Kebutuhan dan kepentingan masing-masing peserta/unsur di dalamnya didiskusikan hingga tercapai hasilnya. Penentuan usulan prioritas dilakukan dengan konsensus, terutama dengan menggunakan indikator tingkat kemendesakan dan jumlah penerima manfaat. Prosesnya biasanya memakan waktu lama,

³⁰Deliberasi substantif dibedakan dengan deliberasi formal. Heller dan Rao membedakan keduanya dari sisi hasil. Hasil perembukan substantif merupakan konsensus bersama. Sedangkan dalam perembukan formal, prosesnya bisa saja berjalan secara musyawarah, tetapi hasilnya diperoleh melalui pemungutan suara atau negosiasi (2015: 1).

³¹Terkait dengan hal ini, Habermas menyatakan bahwa tidak masuk akal jika seseorang ikut serta dalam proses diskursus hanya dengan maksud murni untuk mencapai konsensus saja. Karenanya, ia bicara tentang “kepentingan” dan “kebutuhan” dimana orang yang berpartisipasi dalam diskursus praktis membawa kepentingan dan kebutuhan yang sifatnya tidak statis atau terisolasi dari kepentingan lainnya, tetapi terbentuk lewat kontak intersubjektif. Kepentingan setiap orang dapat bertabrakan dengan kepentingan orang lain yang pada akhirnya dapat terbentuk kepentingan bersama melalui konsensus yang disepakati (Hardiman, 2009: 50–51).

yaitu 3,5–8 jam. Pola musyawarah perencanaan yang dilaksanakan ini merupakan praktik yang dipertahankan dari pelaksanaan PNPM-MP selama belasan tahun.

Pada umumnya, prioritas usulan yang telah disepakati dalam forum tersebut tidak akan berubah hingga akhirnya dianggarkan oleh tim penyusun anggaran (APB Desa). Tim ini merupakan tim yang sama yang dibentuk untuk menyusun RKP Desa menjelang berakhirnya pramusrenbangdes (disebut Tim 11 di Ngada dan Tim Perumus dan Verifikasi di Batanghari). Menurut Pasal 33 (2) Permendagri No. 114/2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, tidak hanya kades dan perangkat desa (sekdes dan beberapa perangkat), tim ini juga melibatkan warga dari beberapa unsur masyarakat, seperti lembaga pemberdayaan masyarakat (LPM,) tokoh masyarakat (guru, pemuka agama, pemuda, dsb.) dan perwakilan perempuan, serta KPMD. Di Ngada, pemdes juga melibatkan BPD dan merekrut warga dari unsur pemuda yang memahami teknologi informasi untuk mempermudah penyusunan dokumen-dokumen tersebut.

Sementara itu, di desa-desa di tiga kabupaten lainnya (Wonogiri, Banyumas, dan Merangin), perdebatan untuk mencapai perembukan substantif dalam musyawarah perencanaan di tingkat desa tidak terjadi. Desain forum yang hanya digunakan untuk menampung usulan dari peserta musyawarah tidak memungkinkan terjadinya hal itu. Penentuan prioritas usulan dilakukan sepenuhnya oleh pemdes secara internal, bukan dibentuk dalam musyawarah. Salah satu pernyataan warga terkait hal ini: “Tidak ada perdebatan soal kegiatan mana yang akan dibangun karena warga hanya menyampaikan saja yang diinginkan. Keputusan mana kegiatan yang akan dibangun diserahkan kepada desa, warga manut saja” (Wawancara, warga marginal, Beral, Wonogiri, 10 April 2018).

Kebiasaan pemdes di desa-desa di Wonogiri dan Banyumas yang melaksanakan pembangunan dengan sistem ‘bagi rata’ atau ‘antri’ kegiatan tiap tahun juga memengaruhi minimnya perdebatan dalam musyawarah tersebut. Sebagai akibatnya, masing-masing perwakilan dusun atau RT/RW enggan untuk menyanggah usulan dari dusun/RT/RW lain karena tidak merasa usulannya terancam batal dilaksanakan. Waktu berjalannya musyawarah pun relatif singkat, yaitu hanya 2–3,5 jam. Keberadaan acara seremonial dari supradesa dan pendamping (berupa sambutan/pengarahan) juga mempersempit durasi peserta musyawarah dalam berdiskusi. Khusus di desa-desa di Merangin, ketiadaan perdebatan lebih banyak disebabkan oleh adanya apatisme warga terhadap pemdes karena sikap pemdes yang cenderung tertutup kepada warga dan cenderung hanya mengundang warga pendukung kades dalam musyawarah.

Kepala dusun bilang ke warga bahwa memang yang diusulkan banyak, tapi dananya belum ada, masuk daftar antrian. Warga manut saja dengan kades, yang penting sudah usul. (Warga, 48 tahun, laki-laki, Desa Beral, Wonogiri, 10 April 2018)

Pelaksanaan pembangunan di Kalikromo dilakukan secara *bagito* (bagi roto atau bagi rata). Di sini kegiatannya yang bagi rata, dana ini kita bagi rata rata pertitik 50–60 juta, jumlah uang perdusun uangnya sama. Kita atur uangnya dulu baru kegiatannya. Kalau misal rabat yang panjangnya beda-beda kalau didanai semua repot akan jadi perebutan, sehingga kalau rabat diputuskan didanai Rp 50 juta. (Kades, 41 tahun, laki-laki, Desa Kalikromo, Wonogiri, 20 April 2018)

Sering juga masih terjadi RT bernegosiasi dengan kepala desa untuk mendahulukan pembangunan di lingkungannya, tetapi kades menolak dan mengarahkan untuk mengikuti hasil musrenbangdesa dan memberikan pemahaman bahwa semua bisa terealisasi dengan bergilir. Masing-masing RT juga sudah mencatat kegiatan yang belum masuk prioritas dan akan ditagih untuk pembangunan tahun berikutnya. (Kades, laki-laki, Desa Deling, Banyumas, 6 April 2018)

Ketiga fakta terkait masih minimnya kualitas partisipasi tersebut pada akhirnya menyebabkan aspirasi warga, khususnya warga marginal (termasuk perempuan), tidak sepenuhnya terakomodasi,

terutama pada musyawarah di tingkat desa. Di tingkat subdesa pun, mereka belum benar-benar berdaya dalam menyampaikan aspirasi dan kebutuhannya, terutama karena peserta musyawarah didominasi peserta laki-laki. Kondisi ini tidak terlepas dari fungsi pendampingan yang belum berjalan secara maksimal. Selama lebih dari tiga tahun pelaksanaan UU Desa, pendampingan oleh PD dan PLD lebih banyak ditujukan kepada pemdes. Pendampingan tersebut pun dititikberatkan pada hal-hal yang bersifat administratif, belum pada hal substantif. Pendampingan kepada warga secara langsung nyaris belum pernah dilaksanakan.

Berdasarkan hasil pemantauan, tidak satu pun ditemukan PD atau PLD yang membina warga dalam mempersiapkan proses perencanaan. Pada musyawarah penjaringan usulan di tingkat subdesa, termasuk musyawarah di kelompok-kelompok warga, tidak ada pendamping yang turut serta di dalamnya. Padahal, di sinilah proses perencanaan bermula yang sebetulnya bisa menjadi salah satu pintu masuk strategis bagi para pendamping untuk mengawal aspirasi warga desa, terutama suara kelompok marginal.

Pada musyawarah perencanaan di tingkat desa, sebagian besar PD atau PLD pun hanya berperan memberi sambutan atau pengarahan terkait penggunaan DD. Hanya sebagian kecil yang ikut membantu pemdes/BPD memfasilitasi jalannya musyawarah, seperti di Ngada dan Batanghari. Di kabupaten lain, umumnya pemdes berpendapat bahwa PD atau PLD umumnya datang ke desa ketika mereka membutuhkan data. Di desa-desa di Banyumas, dari sekitar tiga musrenbangdes yang terpantau, dua diantaranya bahkan tidak dihadiri PD atau PLD karena pemdes tidak mengundangnya. Pada saat ia hadir, ia hanya duduk sebagai peserta musyawarah dan tidak menyampaikan atau diminta memberikan arahan apapun kepada/oleh desa. Pemdes berpendapat bahwa PD atau PLD umumnya datang ke desa ketika mereka membutuhkan data.

Tidak berbeda dengan PD dan PLD, KPMD sebagai pendamping di tingkat desa juga belum menunjukkan peran dalam mendorong partisipasi warga. Hingga saat ini, umumnya mereka hanya berperan sebagai 'pembantu umum' pemdes. Pada musyawarah di tingkat desa, sering kali mereka diperbantukan untuk mengurus urusan rumah tangga kegiatan, seperti memperbanyak dokumen, menyediakan konsumsi rapat, atau hanya sekadar hadir sebagai undangan. Di Banyumas dan Wonogiri, beberapa KPMD menjabat pula sebagai ketua RT/RW atau pegiat karang taruna. Dalam forum musyawarah, sering kali mereka justru hanya berperan sebagai pengampu jabatan lainnya tersebut, bukan sebagai KPMD.

Pada musyawarah subdesa, keberadaan KPMD di semua desa studi juga nyaris tidak ditemukan, kecuali di Ngada. Di Desa Beral, Wonogiri, KPMD hanya ditugaskan oleh pemdes untuk menyebarkan lembar daftar usulan dusun kepada para kadus untuk kemudian diisi oleh kadus (Bachtiar *et al.*, 2019: 9). Tidak ada peran yang lebih substantif yang dijalankan KPMD dalam mengawal partisipasi warga sebagaimana diatur dalam Pasal 18 (1) Permendes No. 3/2015 Pendampingan Desa. Karena KPMD adalah bagian dari warga desa, seharusnya tidak sulit bagi KPMD dalam menjalankan peran pemberdaya bagi warga, khususnya warga marginal, dalam forum formal maupun informal, di tingkat subdesa maupun tingkat desa.

3.3 Perubahan dalam Transparansi Anggaran

Posisi desa yang semakin menguat dengan diakuinya berbagai kewenangan desa saat ini perlu diimbangi dengan sikap transparan pemdes kepada warganya. Terkait dengan hal ini, UU Desa menetapkan aspek transparansi sebagai salah satu asas dalam penyelenggaraan pemerintahan desa (Pasal 24) dan mewajibkan kades untuk menyampaikan berbagai informasi kepada warga (Pasal 26 Ayat 4 dan Pasal 27).

Hal tersebut tidak terlepas dari upaya pemenuhan hak warga untuk mendapatkan informasi baik mengenai rencana maupun pelaksanaan pembangunan (Pasal 82), termasuk informasi tentang rencana dan pelaksanaan anggaran/keuangan desa. Selain untuk memberikan pengetahuan bagi warga, upaya ini juga diharapkan dapat menumbuhkan daya kritis mereka dalam mengawasi jalannya penyelenggaraan pemerintahan desa.

3.3.1 Desa-Desa Sudah Makin Transparan

Dibandingkan dengan pada masa awal pelaksanaan UU Desa, secara umum saat ini desa-desa sudah lebih proaktif dalam melakukan transparansi anggaran kepada warga, dalam hal ini terkait APB Desa. Bentuk transparansi yang digunakan tidak jauh berbeda seperti pada awal pelaksanaan UU Desa, yakni penyampaian informasi secara lisan dan tulisan atau gabungan keduanya. Namun, jenis media dan informasi yang disajikan mengalami perkembangan (Tabel 15).

Tabel 15. Jenis Media Informasi Desa yang Ditemukan pada *Baseline* (B) dan *Endline* (E)

Kabupaten	Desa	Baliho APB Desa		Papan Informasi Proyek		Pertemuan Dusun/ RT/RW/di Lokasi Pembangunan		Langsung dari Kadus/ RW/RT		Membagi Dokumen APB Desa/RAB ke RT/RW/Tomas/TPK	
		B	E	B	E	B	E	B	E	B	E
Ngada	NDO	-	√	√	√	√	√	√	√	√	√
	LKS	-	√	√	√	√	√	√	√	√	√
Banyumas	KYM	-	√	√	√	-	-	-	-	√	-
	DLG	-	√	-	√*	-	-	-	-	-	-
Wonogiri	KLK	-	√	-	√	√	√	√	√	-	√
	BRL	-	√	-	-	√	√	√	√	-	-
Batanghari	KSB	-	√	√	√	-	√	-	-	-	-
	TBJ	-	√	√	√	-	√	-	-	-	-
Merangin	JRJ	-	√	-	√	-	√	-	-	-	√
	SSB	-	-	-	√	-	-	-	-	-	-

Sumber: Pemantauan lapangan

Keterangan: *) Hanya dilakukan satu kali pada salah satu kegiatan pembangunan yang dananya bersumber dari bantuan keuangan pemerintah kabupaten.

Dorongan terbesar bagi desa untuk makin giat dalam melakukan upaya transparansi adalah adanya imbauan dari supradesa, baik dari pemerintah kabupaten maupun pusat. Dari hasil analisis *media tracking*, bahkan terlihat ada kecenderungan yang meningkat sejak 2017 terkait pemberitaan media tentang anjuran supradesa melalui berbagai kegiatan (sosialisasi, pelatihan pengkakat desa, dsb.) agar desa transparan kepada warganya. Hal ini sebagai bentuk antisipasi pihak supradesa kepada desa agar terhindar dari upaya penyelewengan penggunaan DD yang sejak awal 2017 pun pemberitaannya makin marak di media.

Pada umumnya, upaya transparansi dilakukan oleh pemdes secara tertulis. Salah satu yang berkembang sejak satu hingga dua tahun terakhir adalah transparansi tentang APB Desa yang dilakukan melalui media baliho/infografis. Pada umumnya, mereka menampilkan informasi tentang

total anggaran dan besaran anggaran dari tiap bidang pembangunan desa. Sebagian besar menyajikannya dalam bentuk tabel, tetapi ada juga yang mengemasnya dalam bentuk grafis.

Hingga akhir pemantauan, hampir semua desa studi telah memasang media tersebut, kecuali Desa Sungai Seberang (Kabupaten Merangin)—jangan menyampaikan kepada warga, hampir semua perangkat desanya bahkan tidak mengetahui isi APB Desa karena seluruhnya dikuasai kades.³² Setidaknya ada satu hingga tiga baliho telah terpasang di tempat-tempat strategis di desa-desa tersebut atas anjuran lisan dari supradesa (Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD)) dan pendamping desa. Hanya desa-desa di Kabupaten Banyumas yang supradesanya menganjurkan transparansi dilakukan secara tertulis, yaitu melalui surat edaran Bupati Banyumas. Desa-desa di Kabupaten Batanghari terpantau paling awal memasang baliho APB Desa, yaitu sejak 2016, sementara desa-desa di kabupaten lainnya baru pada 2017 dan sebagian kecil pada 2018.

Selain baliho, sebagian desa baru mulai memasang papan informasi kegiatan, seperti Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, dan desa-desa di Kabupaten Merangin. Adanya informasi tentang akan dilaksanakannya pemeriksaan dari pihak-pihak terkait, seperti inspektorat kabupaten di Desa Kalikromo dan Bhayangkara Pembina Keamanan dan Ketertiban Masyarakat (Bhabinkamtibmas) di desa-desa Merangin, memotivasi desa-desa tersebut untuk memasang media ini. Mereka yakin bahwa pihak-pihak tersebut akan menanyakan keberadaan media ini jika tidak tersedia di lokasi kegiatan pembangunan.

Pada umumnya, informasi yang disampaikan melalui media tersebut berupa jenis kegiatan, volume dan lokasi, serta jumlah dan sumber anggaran kegiatan. Namun, yang dilakukan oleh Kades Kalikromo pada 2017 sedikit berbeda. Ia menambahkan informasi lain yang dianggapnya penting dan dibutuhkan oleh warganya, yaitu informasi tentang anggaran material yang digunakan dan anggaran upah pekerja.

Selain dalam bentuk tertulis, sebagian desa juga melakukan transparansi anggaran secara lisan sebagaimana ditemukan di desa-desa di Wonogiri dan Ngada pada saat *baseline* (Tabel 15). Mereka melaksanakannya melalui pertemuan warga dan/atau mendapatkan informasi langsung dari kades/RT/kades terutama pada saat kegiatan pembangunan akan dimulai. Di Ngada, informasi bahkan disampaikan di lokasi kegiatan saat pembangunan akan dimulai. Anggaran yang disampaikan mencakup total anggaran dan hari orang kerja (HOK) kegiatan secara umum. Namun, khususnya di Ngada, TPK/pemdes bersedia pula memperlihatkan informasi tersebut secara terperinci jika ada warga yang memintanya.

Melalui media pertemuan, umumnya TPK atau pemdes di desa-desa tersebut memanfaatkan pertemuan rutin warga desa, seperti *salapanan*, *yasinan*, arisan, acara KUB, dan musdus. Namun, sejak 2017, khususnya di Desa Kalikromo, Wonogiri, pemdes tidak lagi menyampaikan informasi anggaran secara umum dalam pertemuan tersebut, tetapi justru membedahnya secara terperinci bersama dengan warga atau disebut dengan bedah RAB. Tidak hanya penjelasan lisan, RAB juga dibagikan kepada sebagian warga dalam bentuk tertulis.

Pada tahun yang sama, bedah RAB ini juga dilakukan oleh Pemdes Jembatan Rajo, Merangin. Kades baru yang terpilih sejak 2017 melakukan terobosan bedah RAB—kegiatan ini sebelumnya tidak pernah dilakukan di desa dalam kesempatan apapun. Berdasarkan hasil wawancara dengan kedua kades tersebut, mereka menerapkan inovasi ini setelah berkaca dari pengalaman kepemimpinan sebelumnya yang dianggap kurang transparan baik oleh warga maupun dirinya.

³²Hingga pemantauan lapangan berakhir (Juni 2018), Kades Sungai Seberang bahkan belum menyelesaikan penyusunan APB Desa 2018.

Penyampaian informasi, yakni informasi tentang besaran upah pekerja, juga dilakukan oleh pemdes di Batanghari secara lisan dan melalui pertemuan. Sebelumnya, pemdes dan pengelola kegiatan cukup tertutup dan hanya menyampaikan informasi tentang besaran upah kepada para pekerja (kepala tukang/tukang). Adanya kebijakan PKT di desa sejak awal 2018 mendorong transparansi tersebut (Kotak 11).

Kotak 11
Kebijakan PKT: Desa Menjadi Lebih Transparan

Keberadaan kebijakan PKT 'memaksa' desa-desa studi di Kabupaten Batanghari menjadi lebih terbuka kepada warga, terutama tentang besaran upah pekerja. Kebijakan yang diluncurkan pada awal 2018 ini mensyaratkan pelibatan warga marginal sebagai pekerja dalam pelaksanaan pembangunan, yaitu warga dari keluarga miskin, menganggur/setengah menganggur, dan keluarga dengan balita gizi buruk. Dalam Petunjuk Teknis Penggunaan DD Tahun 2018 untuk PKT, desa-desa diminta untuk menyampaikan informasi kepada para calon pekerja yang akan terlibat dalam PKT. Padahal, sebelumnya informasi ini sama sekali tidak pernah dibuka kepada warga.

Tak hanya disampaikan, besaran upah pekerja ini juga didiskusikan dan disepakati dalam forum musdes khusus PKT, yaitu pada 21 April 2018 di Desa Tiang Berajo dan 22 April 2018 di Desa Kelok Sungai Besar. Pihak yang terlibat mencakup warga yang mayoritas merupakan para calon pekerja, BPD, PD, PLD, para ketua RT/RW, serta para tokoh masyarakat.

Upaya ini menjadi awal yang baik dalam upaya keterbukaan pemdes kepada warga di desa-desa tersebut. Dalam konteks pelaksanaan PKT, keterbukaan ini membuat warga leluasa memutuskan keikutsertaannya dalam PKT dengan upah yang disepakati bersama tersebut.

Terdapat hambatan sekaligus tantangan besar yang dihadapi pemdes di desa-desa di Batanghari dan Merangin dalam melakukan upaya transparansi kepada warga. Hal ini terkait dengan karakteristik warga di desa mereka dan faktor lainnya di luar kendali desa. Pertama, pada umumnya warga yang tidak suka/curiga terhadap kinerja pemdes tidak sungkan untuk langsung melapor ke pihak kepolisian. Tidak hanya kinerja terkait anggaran, misalnya tentang dugaan penyelewengan anggaran pembangunan jalan setapak oleh kades di Desa Jembatan Rajo, Merangin, kinerja pemdes lainnya pun tidak luput dari laporan warga.³³ Hal ini memengaruhi desa untuk bersikap transparan kepada warga karena takut bermasalah dengan pihak kepolisian.

Kedua, berkaitan dengan pihak eksternal desa, yaitu adanya lembaga swadaya masyarakat (LSM)/wartawan "bodrex"³⁴. Mereka sering kali datang dan berusaha mencari-cari kesalahan desa, padahal sebenarnya ingin memeras desa. Hal ini menyebabkan desa menjadi enggan terbuka kepada warga. Di Batanghari, sejak awal pelaksanaan UU Desa, pihak supradesa bahkan menganjurkan pemdes untuk tidak membuka RAB kepada siapa pun kecuali kepada TPK dan kepala tukang/tukang. Hal ini untuk menghindarkan desa menjadi sasaran pihak-pihak tersebut.³⁵

Selama tiga tahun juga terjadi perubahan penggunaan media transparansi. Desa Karya Mukti tidak lagi membagikan APB Desa kepada ketua RW karena dianggap sudah tidak diperlukan lagi setelah

³³Kasus lain yang juga pernah dilaporkan ke polisi oleh warga Desa Jembatan Rajo, Merangin: (i) rastra yg dibagi ke warga di luar daftar penerima; dan (ii) perangkat desa yang diangakt meski tidak memenuhi kualifikasi dan meski kegiatan pelantikan tidak dihadiri oleh pihak kecamatan.

³⁴Wartawan "bodrex" merupakan orang yang mengaku wartawan atau benar-benar wartawan, tetapi menyalahgunakan profesi dengan meminta uang dari narasumbernya. Sebutan ini diberikan karena mereka sering kali datang bergerombol seperti pasukan dalam iklan Bodrex.

³⁵Ini karena harga satuan barang dalam RAB merupakan harga prediksi yang lebih tinggi daripada harga pasar. Menurut pemdes, besaran satuan harga barang yang lebih tinggi tersebut dimaksudkan untuk mengantisipasi kenaikan harga barang pada saat pelaksanaan kegiatan dan untuk menutup pembayaran pajak serta ongkos angkut.

ada baliho di tahun 2017. Pemdes juga merasa ketua RW tidak pernah memberikan tanggapan terhadap APB Desa yang dibagikan. Pemdes Karya Mukti juga sudah tidak lagi secara aktif menggunakan situs web maupun media sosial (Facebook, Twitter) untuk menyampaikan informasi kepada warga. Hal ini terutama karena terbatasnya kemampuan pengelolaan media tersebut oleh perangkat desa (Kotak 12).

Hal serupa terjadi di Desa Lekosoro, Ngada. BPD dan pemdes tidak lagi melaksanakan sosialisasi APB Desa ke tiap dusun. Setelah masa jabatan kades habis pada 2016, kepemimpinan desa ini digantikan oleh pejabat sementara kades yang kurang aktif dalam berkegiatan, termasuk dalam melaksanakan kegiatan tersebut.

Kotak 12 **Belum Optimalnya Penggunaan Media Berbasis Internet**

Teknologi informasi yang berkembang cepat memungkinkan penyebaran informasi yang makin mudah dilakukan, termasuk oleh desa. Situs web dan media sosial bisa menjadi sarana yang efektif bagi desa untuk lebih terbuka dan cepat dalam penyampaian informasi kepada warga. Apalagi, media ini dinamis, interaktif, dan berbiaya relatif murah sehingga dapat membantu desa agar lebih responsif terhadap kebutuhan dan aduan warga.

Namun, media-media ini belum dimanfaatkan secara maksimal oleh desa. Desa-desa yang telah memiliki situs web, seperti Desa Deling dan Desa Karya Mukti di Banyumas, justru sejak 2017 sudah tidak lagi aktif mengelolanya. Padahal, sebelumnya mereka cukup progresif dalam memberikan informasi melalui media ini, termasuk informasi tentang pelaksanaan kegiatan dan anggaran desa (foto-foto kegiatan, foto baliho APB Desa, dsb.).

Selain situs web, desa-desa tersebut juga menggunakan media sosial, berupa Facebook dan Twitter untuk menyebarkan informasi desa. Namun, kondisinya tidak jauh berbeda dengan situs web yang sudah tidak aktif. Tidak hanya desa-desa di Banyumas, Desa Tiang Berajo di Kabupaten Batanghari juga sempat secara aktif menginformasikan berbagai kegiatan desa melalui akun grup Facebook. Namun, sejak 2017 tidak ada lagi informasi yang diperbarui.

Media-media sosial dengan *platform* jejaring tersebut memang membutuhkan waktu dan kemampuan pengelolaan yang khusus agar dapat secara terus-menerus aktif dan menarik perhatian para penggunanya. Sementara itu, kemampuan SDM di desa sangat terbatas dalam hal tersebut. Hal inilah yang terjadi di kedua desa di Banyumas. Apalagi, dengan makin padatnya urusan administrasi di desa, perangkat yang semula aktif mengelola situs web, Facebook, dan Twitter, yaitu sekdes di Desa Deling dan kades di Desa Karya Mukti, kini tidak lagi sempat melayani kebutuhan informasi warga melalui media-media tersebut. Sementara itu, perangkat desa lainnya tidak memiliki kemampuan tersebut. Akibatnya, media tersebut “mati” secara perlahan.

Sebenarnya, sejak satu hingga dua tahun terakhir, hampir semua perangkat desa maupun pengurus LKD, seperti PKK dan karang taruna, di desa-desa studi (kecuali di Merangin) sudah cukup mengenal dan aktif menggunakan media grup Whatsapp. Mereka menggunakannya untuk berkomunikasi dan berkoordinasi dalam mengurus pekerjaan mereka. Bahkan, di Tiang Berajo dan Karya Mukti, media ini sudah digunakan untuk interaksi pemdes dan warga. Namun, media ini belum dimanfaatkan untuk menyebarluaskan informasi terkait anggaran yang sebelumnya sudah dipajang di baliho.

3.3.2 Upaya Transparansi Anggaran belum Efektif

Sebagian besar media informasi yang digunakan desa tersebut pada praktiknya ternyata belum sepenuhnya mendapatkan respons yang berarti dari warga. Masih banyak warga yang tidak memahami dan belum benar-benar peduli dengan upaya transparansi yang telah dilakukan pemdes tersebut.

Informasinya bagus tentang dana, tapi jujur [saya] tidak bisa mencerna isi dari papan informasi APB Desa. [Saya] tidak tahu apa manfaatnya. (Warga, 45 tahun, perempuan, Desa Karya Mukti, Banyumas, 9 April 2018)

"Penyampaian informasi melalui baliho atau melalui surat tidak perlu, karena pasti akan dirobek-robek oleh masyarakat, jadi pemborosan." (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat perempuan, Desa Ndonga, Ngada, 10 April 2018)

"Baliho ada di pasar Prambon tapi [saya] tidak pernah baca isinya merinci apa. Baliho ini juga bentuk informasi yang transparan dari pemerintah desa untuk masyarakat tapi belum tentu masyarakat membaca, cara yang paling efektif untuk penyampaian informasi, ya, dalam pertemuan dusun tiap malam tanggal 4." (Warga, 30 tahun, laki-laki, Desa Kalikromo, Wonogiri, 17 April 2018)

Setidaknya ada dua indikasi yang menunjukkan kondisi tersebut. Pertama, warga sering kali tidak mengetahui kegiatan apa saja yang didanai di desa/dusunnya, kecuali ketika kegiatan-kegiatan tersebut akan mulai dilaksanakan.

"Semua pemberitahuan informasi lewat kadus. Ketika di dusun akan ada pelaksanaan pembangunan jalan maka kepala desa langsung datang ke dusun untuk menjelaskan tentang RAB dan HOK." (Peserta, FGD laki-laki tata kelola, Desa Kalikromo, Wonogiri, 21 April 2018).

Kedua, warga cenderung merasa sudah puas dengan pembangunan yang dihasilkan dan tidak memperlakukan ada atau tidaknya perincian rencana maupun realisasi penggunaan anggarannya.

"Warga tidak ambil pusing soal dana, yang penting ada pembangunan. (Peserta FGD laki-laki tata kelola, Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, 16 April 2018)

"Warga lebih suka melihat hasil dibanding detail informasi kegiatan karena yang penting warga merasakan manfaatnya" (Peserta FGD perempuan tata kelola, Desa Tiang Berajo, Batanghari, 11 April 2018)

Mereka menganggap bahwa hasil pembangunan, misalnya jalan atau drainase, misalnya, sudah merupakan bentuk transparansi dan akuntabilitas pemdes kepada warga. Terkait dengan hal ini, salah satu informan di lapangan menyatakan:

"Belum ada laporan kegiatannya dari desa. Di dusun juga gak ada, malah warga juga gak peduli, yang penting sudah dibangun" (Wawancara mendalam, warga marginal laki-laki, Desa Beral, Wonogiri, 10 April 2018).

Tabel 16. Kelebihan dan Kekurangan Media Informasi yang Digunakan di Desa-Desa Studi

Media Informasi	Info yang Disajikan	Sifat Informasi	Kekurangan (-) dan Kelebihan (+)
Baliho APB Desa	Jenis dan anggaran kegiatan per bidang (4 bidang)	Umum	(-) Berupa tabel dan grafik yang dianggap rumit dimengerti (-) Warga tidak tahu keberadaannya karena terlambat disampaikan (baliho di Ngada) (-) Warga sulit memperkirakan kewajaran anggaran (terlalu umum) (+) Merupakan jenis media baru yang dikembangkan untuk transparansi
Papan proyek	Nama kegiatan, lokasi kegiatan, sumber dana, total dana	Umum	(-) Warga sulit memperkirakan kewajaran anggaran (terlalu umum) (+) Papan proyek di Desa Kalikromo, Wonogiri, lebih terperinci sehingga mudah dipahami warga (nama kegiatan, anggaran, material, upah pekerja, sumber dana)
Situs web/ media sosial (Whatsapp, Facebook, Twitter)	Foto kegiatan, foto baliho APB Desa	Umum	(-) Sebagian desa memiliki sinyal internet yang lemah meski fasilitas internet telah tersedia (-) Tidak semua perangkat/RT/RW memiliki telepon cerdas (-) Info yang disampaikan berupa foto-foto baliho dan hasil kegiatan (+) Info lebih cepat tersebar luas
Pertemuan	Bedah RAB: RAB terperinci per dusun (jenis kegiatan, material, upah pekerja, total anggaran)	Terperinci	(-) Hanya disampaikan di pertemuan laki-laki (Wonogiri) (+) Warga menjadi tahu tentang perincian kegiatan dan anggaran di dusunnya (+) Isinya sesuai dengan kebutuhan warga (HOK, material, dsb.)
	Sosialisasi APB Desa: APB Desa terperinci	Terperinci	(-) Waktu sosialisasi terbatas (+) Warga menjadi lebih mengerti perincian anggaran desa. Hanya dilaksanakan pada 2016 (Ngada)
Membagi dokumen APB Desa	APB Desa terperinci	Terperinci	(-) BPD tidak memahami cara membaca APB Desa (-) Umumnya tidak ada tanggapan dari pihak terkait (BPD/RT/RW/TPK) (+) Di Ngada, dokumen APB Desa yang diserahkan kepada BPD memberikan pengetahuan kepada BPD dan menjadi bahan bagi BPD melakukan sosialisasi APB Desa kepada warga

Kedua indikasi tersebut menggambarkan bahwa upaya-upaya yang dilakukan oleh desa belum cukup efektif dalam memberikan pemahaman serta pengetahuan yang bermanfaat bagi warga. Sebagaimana hasil identifikasi terkait kelebihan dan kekurangan pada masing-masing media informasi (Tabel 16), secara umum, beberapa penyebab warga kurang tanggap terhadap informasi yang disampaikan, antara lain, adalah:

- a) Informasi yang disampaikan terlalu global. Informasi ini khususnya terdapat pada baliho APB Desa dan papan informasi yang umumnya menampilkan informasi secara umum. Hal tersebut membuat warga sulit memperkirakan apakah jumlah yang tertera pada papan informasi wajar (terlalu murah/mahal) untuk suatu jenis kegiatan. Sebagai akibatnya, warga memilih untuk tidak peduli dan menerima saja hasil pembangunan.
- b) Informasi yang disajikan terlalu rumit untuk dimengerti. Permasalahan ini terutama mengacu pada baliho APB Desa dan sebagian pada dokumen APB Desa yang dibagikan kepada pihak-

pihak tertentu di desa (RT/RW, BPD, dll). Warga tidak terbiasa dengan informasi berupa deretan angka dalam tabel atau grafik seperti pada media baliho atau perincian yang ada dalam dokumen APB Desa. Terkadang, ukuran tulisan dalam media-media tersebut pun terlalu kecil sehingga sulit untuk dibaca. Hal inilah yang pada akhirnya membuat mereka tidak acuh akan informasi yang disampaikan.

- c) Informasi terlambat disampaikan. Kondisi ini merujuk pada pemasangan baliho APB Desa di Desa Ndonga (Ngada) yang baru dilakukan mendekati akhir TA (November 2017), padahal kegiatan-kegiatan di desa/dusun sudah berlangsung. Pemdes beralasan bahwa hal ini terjadi karena DD terlambat cair sementara desa juga membutuhkan waktu untuk membuatnya (harus mengantri di percetakan yang ada di ibu kota kabupaten). Dengan demikian, pada praktiknya, keberadaan baliho hanya sekadar untuk memenuhi kewajiban dari supradesa, bukan dalam rangka memberikan informasi yang berguna bagi warga. Baliho yang dipasang pun hanya satu buah dan lokasi pemasangannya di sekitar kantor desa sehingga warga di dua dusun tidak mengetahui adanya baliho tersebut.

Namun, terdapat praktik baik dari beberapa bentuk transparansi yang disajikan dalam Tabel 16. Bedah RAB yang disampaikan melalui pertemuan rutin dusun di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin, merupakan salah satu kegiatan yang mendapatkan respons positif dari warga. Warga Desa Kalikromo menyatakan kegiatan tersebut cukup inovatif karena mereka mendapatkan penjelasan langsung (secara lisan) tentang perincian biaya kegiatan dari yang sebelumnya hanya disampaikan secara global.

Pemanfaatan media pertemuan rutin dusun juga membuat kegiatan bedah RAB semakin efektif karena pemdes membuka ruang dialog langsung dengan warga. Namun, penyampaian informasi melalui pertemuan rutin ini masih terbatas pada pertemuan rutin laki-laki. Sebagai akibatnya, sering kali warga perempuan terlambat mendapatkan informasi, bahkan tidak mendapatkan informasi sama sekali. Selain melalui pertemuan, pengalaman baik juga dirasakan warga atas informasi pada papan kegiatan yang dipasang oleh Pemdes Kalikromo, yakni mencakup anggaran upah pekerja dan material. Beberapa warga yang diwawancarai menyatakan bahwa informasi tersebut dibutuhkan dan berguna bagi warga.

Berdasarkan praktik-praktik transparansi yang telah disampaikan di atas, beberapa cara penyampaian informasi sangat berpengaruh terhadap efektifitas penerimaan warga terhadap informasi tersebut. Hal ini berkaitan dengan pemilihan media, metode penyajian, lokasi pemasangan, dan konten informasinya. Media informasi yang biasa digunakan warga sesuai dengan konteks lokal, di antaranya, adalah pertemuan rutin warga. Kegiatan ini terbukti cukup efektif sebagai sarana untuk menyebarkan informasi kepada warga. Melalui pertemuan langsung dan penjelasan lisan, banyak warga yang terlibat dan warga dapat mencerna informasi yang disampaikan dengan lebih mudah.

Untuk media informasi yang sifatnya tertulis, seperti papan informasi dan selebaran, penyajian informasi yang sederhana dan pemilihan konten informasi yang tepat, misalnya tentang upah HOK, memungkinkan informasi menjadi berguna karena sesuai dengan kebutuhan warga. Dengan demikian, upaya transparansi tidak hanya menjadi sekadar pemenuhan terhadap aturan yang pada akhirnya tidak bermakna, tetapi menjadi upaya yang mampu memberikan pemahaman dan pengetahuan bagi warga.

3.4 Perubahan dalam Akuntabilitas

Selama hampir tiga tahun pelaksanaan UU Desa, penyelenggaraan pemdes semakin bisa dipertanggungjawabkan meski baru secara administratif. Ini tidak lepas dari makin dominannya praktik akuntabilitas ke atas dalam penatalaksanaan desa, yaitu pertanggungjawaban pemdes yang secara hierarkis ditujukan kepada lembaga/instansi pemerintahan yang lebih tinggi. Sementara itu, akuntabilitas ke bawah atau pertanggungjawaban kepada masyarakat belum banyak dijumpai meski sedikit menunjukkan perbaikan dibandingkan dengan situasi pada *baseline*.

3.4.1 Akuntabilitas ke Atas Meningkat

Meningkatnya akuntabilitas ke atas terjadi karena adanya kebijakan Pemerintah Pusat, daerah, dan kecamatan yang ditujukan untuk menjamin penyelenggaraan pemdes yang “aman” secara administratif. Akuntabilitas ke atas yang meningkat dapat dilihat dari dua hal, yaitu semakin ketat mekanisme penatalaksanaan desa, mulai dari perencanaan hingga pelaporan, serta semakin banyaknya pihak supradesa yang dilibatkan dalam pengawasan terhadap desa.

Makin ketat mekanisme penatalaksanaan desa ditandai oleh kebijakan pemerintah supradesa yang menuntut adanya sejumlah dokumen administrasi tambahan. Misalnya, pada tahap perencanaan dan penganggaran, hampir semua desa kini telah melaksanakan Permendagri No. 113/2014 dengan mengikutsertakan Rencana Anggaran Belanja (RAB) dalam APB Desa.³⁶ Dengan demikian, desa-desa tidak diperkenankan lagi mengajukan kegiatan yang penganggarnya bersifat umum. Di satu sisi, RAB membantu desa untuk memperkecil risiko pelaksanaan kegiatan yang tidak tuntas. Di sisi lain, hal ini membantu pemerintah daerah dalam memverifikasi laporan pertanggungjawaban desa, yaitu dengan mengecek unit-unit belanja yang tercantum dalam RAB dengan bukti pembayaran yang diserahkan.

Salah satu contoh pengetatan mekanisme pada tahap pertanggungjawaban ditemukan di Banyumas. Melalui Perbup No. 15/2015, Pemerintah Kabupaten Banyumas memberlakukan sistem pengembalian uang (*reimbursement*) sebagai satu-satunya cara pencairan DD. Aturan ini mewajibkan desa-desa menyertakan bukti pembayaran barang dan jasa, misalnya kuitansi, untuk bisa melakukan pencairan DD. Meski hal ini mengakibatkan desa harus mencari hutang untuk modal kerja, menurut pemda hal itu bertujuan agar pemdes tidak terlalu lama memegang uang sehingga risiko penyelewengan anggaran desa dapat diminimalisasi.

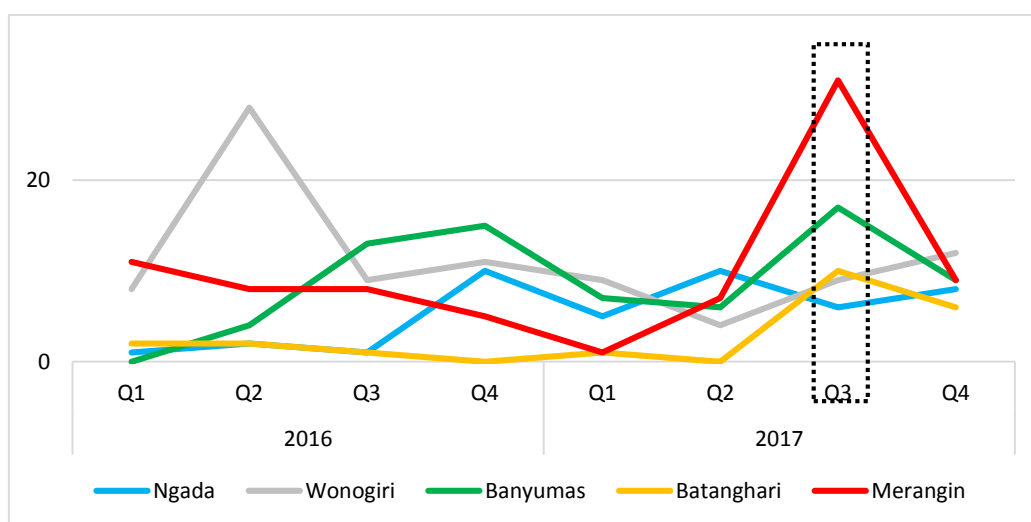
Sejak 2017 memang ada perubahan dimana pencairan menggunakan sistem reimburse. Ini membuat desa harus melobi sana-sini (terutama toko bangunan) untuk berhutang untuk melaksanakan kegiatan (demi mendapat kuitansi). Hal yang sama berlaku untuk kegiatan pemberdayaan dan pembinaan kemasyarakatan. Misalnya kegiatan karang taruna, mereka harus cari modal dulu lalu reimburse ke desa setelah kegiatan dilaksanakan. (Wawancara mendalam, staf kaur keuangan, Karya Mukti, Banyumas, 13 April 2018)

Kalau di awal sulit, tapi lama-lama tidak. Kalau sudah ada saling percaya (antara pemdes) dengan penyedia barang jasa akan lebih mudah. Penyedia barang juga butuh pembeli, butuhnya juga besar. [...] Tapi sebenarnya bisa gampang juga, misal dari HOK (desa buat bukti bayarnya dulu), sebagian bisa dipakai dulu untuk belanja modal. (Wawancara mendalam, kasi pemerintahan salah satu kecamatan studi, Banyumas, 17 April 2018)

³⁶Penyusunan RAB bersamaan dengan penyusunan APBDes terjadi di desa-desa di Kabupaten Ngada bahkan sebelum UU Desa), di Desa Deling, Banyumas sejak 2015, di desa- desa di Wonogiri sejak 2016, dan di desa-desa di Batanghari sejak 2017 (Bachtiar *et al.*, 2019: 14-15). Menurut laporan pemantauan, Desa Karya Mukti, Banyumas dan desa-desa di Merangin baru melakukannya pada 2018.

Pengetatan mekanisme tata kelola desa juga dilakukan pemerintah supra desa dengan memberlakukan aplikasi siskeudes untuk penatausahaan keuangan desa. Penggunaannya pun dari tahun ke tahun terus dikembangkan. Pada mulanya, siskeudes hanya digunakan untuk menentukan pos-pos anggaran tiap kegiatan sebagai materi penyusunan APB Desa. Belakangan ini, sistem tersebut juga digunakan untuk penyusunan RAB, penatausahaan keluar-masuk kas, serta penyusunan surat perintah pembayaran (SPP) dan SPJ yang biasanya dikerjakan secara manual. Bagi pemdes, modernisasi ini dianggap akan mempermudah pekerjaan administrasinya meski terdapat kesulitan pada tahap adaptasi, seperti kendala kualitas SDM, perangkat dan pendukung kerja, serta kendala geografis.

Selanjutnya, meningkatnya akuntabilitas ke atas ditandai dari semakin banyaknya pihak dari luar desa yang dilibatkan pemerintah untuk melakukan pengawasan desa. Sejak *baseline*, sejumlah kewenangan sebenarnya telah diberikan kepada pemerintah tingkat daerah, antara lain, melalui kecamatan/kabupaten (OPD yang mengatur urusan desa), inspektorat kabupaten, dan kejaksaan. Namun, makin banyaknya kasus penyelewengan anggaran desa di sejumlah daerah yang terungkap melahirkan respons reaktif dari Pemerintah Pusat.³⁷ Hasil pemantauan media lokal pun menunjukkan bahwa pemberitaan terkait isu penyelewengan anggaran desa di semua lokasi studi meningkat secara signifikan pada kuartal ketiga tahun 2017 (Gambar 1). Pada periode itu pula, pemerintah membentuk satuan tugas (satgas) DD yang diikuti dengan pengesahan nota kesepahaman (*memorandum of understanding* (MoU)) yang melibatkan kepala kepolisian sektor (kapolsek) dalam pengawasan DD. Bentuk dan kecenderungan pelaksanaan pengawasan tiap lembaga dapat dilihat pada Tabel 17.



Gambar 1. Media tracking terkait penyelewengan anggaran desa pada 2016–2017

³⁷Indonesian Corruption Watch (2017) menemukan 110 kasus korupsi DD sepanjang tahun 2016–Agustus 2017 dengan kerugian negara ditaksir meningkat menjadi 30 miliar rupiah. Selain itu, ditangkapnya beberapa pejabat di Kabupaten Pamekasan pada Agustus 2017 turut memperluas kekhawatiran publik terhadap efektivitas DD.

Tabel 17. Bentuk dan Kecenderungan Pengawasan Desa

Lembaga	Bentuk dan Kecenderungan	Hasil
Kecamatan/OPD yang mengatur urusan desa	<ul style="list-style-type: none"> • Pengawasan lebih banyak menyangkut verifikasi berbagai dokumen administrasi desa, seperti APB Desa, RKP Desa, SPJ, dan LKPPD • Semua kabupaten studi telah melakukan pendelegasian kewenangan kepada kecamatan • Intensitas pengawasan cenderung meningkat seiring dengan penambahan atau perubahan kebijakan 	Kewajiban administrasi makin bisa dipenuhi pemdes. Hambatan dijumpai terutama pada tahun-tahun awal implementasi UU Desa, seperti kesalahan format pelaporan, tidak rapinya sistem pengarsipan, kuitansi yang tercecer, atau kebiasaan menumpuk urusan administrasi pada akhir tahun
Inspektorat kabupaten	<ul style="list-style-type: none"> • Melakukan audit administrasi dan tinjauan fisik (pembangunan) dengan metode <i>sampling</i> yang penerapannya berbeda-beda di tiap kabupaten • Dibandingkan dengan pada <i>baseline</i>, petugas inspektorat kini makin sering terjun ke desa 	Pemdes menindaklanjuti temuan inspektorat. Meski tidak dibawa sampai ke meja hijau, di beberapa desa sejumlah temuan mengarah pada indikasi pengurangan volume, <i>markup</i> , kelalaian membayar pajak, dan laporan fiktif
Kejaksaan	Sejak awal, relatif lebih pasif karena kewenangan penindakan baru dijalankan bila ada aduan	Sampai dengan <i>endline</i> , tidak ditemukan penindakan terhadap desa-desa yang diadakan
Satuan tugas (satgas) DD	Sejak terbentuk, satgas mengklaim telah menerima 10 ribu laporan pengaduan di seluruh Indonesia	Sampai dengan <i>endline</i> , kegiatan satgas tidak ditemukan di desa-desa studi
Kepolisian	Pengawasan mulai terlihat di lokasi studi. Di Jambi, kepolisian daerah menerbitkan pedoman evaluasi DD bagi Bhabinkamtibmas. Di Wonogiri, seorang kapolsek turun ke desa dan bertanya tentang APB Desa dan RAB. Sementara itu, di Banyumas, sempat muncul wacana bahwa desa wajib melaporkan SPJ ke kapolsek (Radar Banyumas, 2017)	Hanya sedikit dampak yang terlihat di desa studi. Salah satunya adalah desa-desa di Merangin yang mulai memajang papan informasi proyek di beberapa kegiatan

Meskipun hampir seluruh pelaksanaan pengawasan dijalankan atas mandat dari instansi berwenang, pada beberapa kasus, pemerintah desa justru mengajukan permohonan. Salah satu desa di Banyumas dan Batanghari memiliki pengalaman ini. Mereka berinisiatif mengundang tim pengawalan, pengamanan pemerintahan, dan pembangunan daerah (TP4D) untuk melakukan pengawalan terkait sejumlah isu dalam pengelolaan keuangan desa (Kotak 13). Sebagai tim di bawah Kejaksaan Negeri di tiap kabupaten, TP4D mulai dilibatkan dalam pengawasan desa pada pertengahan 2017. Mengenai aktivitasnya, TP4D menyediakan layanan penerangan dan pendampingan hukum untuk mengawal, mengamankan, dan mendukung keberhasilan jalannya pemerintahan dan pembangunan melalui upaya-upaya pencegahan/preventif dan persuasif.

Kotak 13 **Melindungi Keuangan Desa melalui Layanan TP4D**

Studi ini menemukan dua pengalaman menarik pemerintah desa dalam mengakses layanan TP4D. Pertama, ini terjadi di Desa Karya Mukti pada 2017. Setelah mendapat sosialisasi, pemerintah desa berinisiatif mengundang TP4D Kejaksaan Negeri Purwokerto untuk meminta masukan terkait rencana pelaksanaan empat kegiatan pembangunan di desanya. Tiga di antaranya adalah kegiatan yang didanai dengan bantuan khusus keuangan (BKK) untuk desa dan satu kegiatan didanai dengan DD.

Meskipun bagi desa-desa lain dan pendamping desa inisiatif tersebut dianggap berlebihan, pemerintah Desa Karya Mukti memiliki alasannya sendiri. Ini menjadi upaya pemdes mencari jalan tengah untuk meningkatkan kualitas pembangunan di desa, terutama yang didanai dengan BKK. Sebagaimana diketahui, sudah menjadi kebiasaan sejak awal implementasi UU Desa, di Banyumas kegiatan-kegiatan yang didanai dengan BKK Desa dilaksanakan oleh pihak ketiga yang diduga merupakan rekanan anggota dewan pemberi bantuan. Sebagai akibatnya, desa menghadapi kekecewaan karena hasil pembangunan tidak berkualitas. Desa lebih sering memilih diam karena khawatir tidak mendapat bantuan lagi pada tahun berikutnya.

Pelibatan TP4D rupanya sesuai dengan harapan. Dalam suatu forum di Karya Mukti yang dihadiri pemdes dan pihak ketiga, pihak TP4D mengingatkan agar pemborong mematuhi spesifikasi material sesuai dengan RAB. Ia mengatakan bahwa pemdes berhak untuk tidak membubuhi tandatangan bila pengerjaannya tidak sesuai. Dalam beberapa kesempatan, TP4D pun ikut meninjau lapangan pada saat kegiatan tersebut sedang dikerjakan.

Pada kasus lain, Pemdes Tiang Berajo melayangkan permohonan pendampingan kepada TP4D Kejaksaan Negeri Batanghari. Ini berangkat dari upaya melindungi diri dari oknum yang mengaku wartawan atau pihak LSM anti korupsi, serta warga yang memiliki motif mencari-cari kesalahan pemdes agar mendapat "bagian". Namun, tindak lanjut permohonan tersebut belum dapat terpantau dalam studi ini karena TP4D baru menjadwalkan pendampingan menjelang akhir 2018.

3.4.2 Akuntabilitas ke Bawah Belum Maksimal

Di tengah akuntabilitas ke atas yang menguat, kedudukan masyarakat dalam hal pertanggungjawaban penyelenggaraan pemerintahan desa perlu diketahui. Secara teoretis, akuntabilitas ke masyarakat akan menjamin penyelenggaraan urusan publik yang tepat sasaran, adil, dan berkualitas; mencegah penyelewengan atau korupsi; serta memungkinkan terangkulnya banyak sumber daya untuk kesuksesan pembangunan (World Bank, 2003). Akuntabilitas sosial juga membuat masyarakat lebih peduli, mau terlibat, dan turut bertanggung jawab atas masalah pelayanan publik dan solusinya, serta berbagai hal yang mampu meningkatkan kualitas hidup mereka (Brix, Lust, dan Woolcock, 2015).

Pada tataran praktik, akuntabilitas ke bawah memang belum banyak dijumpai pada *baseline*. Namun pada *endline*, akuntabilitas ke bawah menunjukkan perbaikan meski sebagian besar pertanggungjawaban kepada masyarakat baru dijalankan dalam bentuk pelaporan dan hanya sedikit dalam bentuk pengawasan yang melibatkan warga di tiap tahapan penyelenggaraan pemerintahan desa.

Pelaporan kepada masyarakat umumnya dilakukan secara satu arah oleh pemdes dengan menerangkan sejumlah pertanggungjawaban kepada warga/perwakilannya. Ini biasanya dilaksanakan pemdes dengan menyampaikan Laporan Keterangan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa (LKPPD) kepada BPD selaku perwakilan masyarakat. Terdapat dua pola penyampaian LKPPD yang ditemukan di desa-desa studi (Tabel 18), yaitu LKPPD yang disampaikan secara tertulis kepada BPD dan LKPPD yang disampaikan dalam forum yang melibatkan warga.

Tabel 18. Pola Penyampaian LKPPD

Pola Penyampaian LKPPD	Pola 1	Pola 2	
	LKPPD disampaikan secara tertulis kepada BPD	LKPPD disampaikan dalam forum yang melibatkan warga	
		(a) Menumpang musrenbangdes	(b) Forum khusus
Penjelasan	<ul style="list-style-type: none"> • Terbatas dan tertutup • Dapat dilakukan secara informal • Sekadar memenuhi kewajiban 	<ul style="list-style-type: none"> • Agenda terkesan formalitas • Sekadar menyampaikan hasil-hasil kegiatan pada tahun sebelumnya • Sedikit ruang bertanya 	<ul style="list-style-type: none"> • Alokasi waktu evaluasi jauh lebih besar • Ruang menyanggah lebih leluasa
Desa	Deling, Beral, Kelok Sungai Besar	Kalikromo, Jembatan Rajo, Karya Mukti	Tiang Berajo, Ndona, Lekosoro

Pada pola yang pertama, penyampaian LKPPD cenderung dilakukan terbatas dan tertutup, yaitu pemdes sekadar menyampaikan LKPPD kepada BPD. Ini bahkan dapat berlangsung secara informal, yaitu kades secara personal memberikan laporan tersebut ke rumah ketua BPD. Cara ini makin memberi kesan bahwa pertanggungjawaban semata-mata dianggap sebagai upaya pemenuhan kewajiban administrasi, sebagaimana terjadi di Kabupaten Banyumas dan salah satu desa di Kabupaten Batanghari. BPD pun cenderung menerima laporan tersebut tanpa ada upaya menilai apalagi melakukan penyanggahan.

Pola kedua memungkinkan lebih banyak unsur masyarakat yang terlibat dan ruang yang tersedia untuk menyanggah. Penyampaian LKPPD dilakukan bersamaan dengan musrenbangdes seperti terjadi di Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri (2017), dan Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin (2018) atau melalui forum khusus sebagaimana terjadi di Desa Ndona, Kabupaten Ngada (sejak 2016) dan di Desa Tiang Berajo, Kabupaten Batanghari (2017). Bila dibandingkan, forum LKPPD yang menumpang musrenbangdes terkesan memosisikan agenda pertanggungjawaban sebagai acara formalitas. Karena keterbatasan waktu, pemdes biasanya sekadar menyampaikan hasil-hasil kegiatan pada tahun sebelumnya dengan sedikit ruang bagi peserta untuk bertanya. Meski demikian, pengalaman musrenbangdes di Kalikromo menunjukkan bahwa LKPPD tidak hanya disampaikan secara lisan tetapi juga dicetak dalam bentuk selebaran yang dibagikan kepada peserta musyawarah.

Bagi desa-desa yang memiliki forum khusus, alokasi waktu untuk keperluan evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa tentu jauh lebih besar. Pengalaman menarik terjadi di Ndona; sebelum forum diselenggarakan, ketua BPD melakukan dialog dengan warga di tingkat dusun untuk mendapat masukan atas evaluasi pertanggungjawaban kades. Inisiatif ini diambil karena BPD menyadari bahwa desain forum LKPPD yang selama ini digelar, bahkan sejak awal implementasi UU Desa, menempatkan peserta undangan (selain BPD) hanya sebagai ‘peninjau’.

Salah satu kasus keberhasilan forum ini dapat dilihat dari kasus pengadaan lima unit traktor tangan pada 2015. BPD, berdasarkan masukan dari kelompok tani, menyampaikan bahwa kelima unit tersebut tidak dapat digunakan karena spesifikasi mesin tidak cocok dengan jenis tanah di desa. Sebagai bentuk pertanggungjawaban, hingga 2017, pemdes telah mengganti tiga unit mesin traktor yang kualitasnya lebih baik dengan menggunakan uang pribadi kepala desa dan perangkat desa.

Praktik pengawasan desa oleh masyarakat pada *endline* cenderung tidak jauh berbeda dengan pada *baseline*. Sebagian besar pengawasan masih dilakukan secara sporadis pada tahap pelaksanaan pembangunan saja. Contohnya dapat dilihat dari peninjauan yang dilakukan oleh warga atau BPD terhadap proyek-proyek pembangunan yang secara kebetulan berlokasi atau melintasi lingkungan tempat tinggalnya. Pengawasan seperti itu pun pada umumnya hanya dilakukan laki-laki. Sekalipun BPD terlihat di lokasi proyek, kedudukannya sering kali sulit ditentukan: apakah ia sebagai anggota lembaga yang tengah menjalankan fungsi pengawasan atau menjadi 'warga desa' yang sedang 'menyaksikan' proses pembangunan.

Pengawasan oleh BPD saat pelaksanaan [kegiatan pembangunan] fleksible. Tidak sepenuhnya mengawasi semua kegiatan desa, sekadar memantau di masing-masing dusun. (Wawancara mendalam, ketua BPD, Deling, Banyumas, 20 April 2018)

Saya hanya mengecek di mana titik-titik pembangunan dilakukan, tapi berapa anggaran yang dipakai saya tidak tahu. BPD mengawasi bahwa titiknya harus pas, tidak boleh dipindah. (Wawancara mendalam, ketua BPD, Beral, Wonogiri, 9 April 2018)

Kalau pengawasan masyarakat yang saya tahu memang otomatis dilakukan, misalnya pembangunan jalan setapak, nanti masyarakat sekitar tempat itu dibangun yang datang melakukan pengawasan. Kadang ada yang membantu dan memberi minum. Kadang juga ada yang ikut kerja sambil mengawasi. (Wawancara mendalam, anggota BPD, Kelok Sungai Besar, 13 April 2018)

Pengawasan [yang memiliki mekanisme khusus] oleh masyarakat kelihatannya tidak dilakukan. Perempuan juga tidak terlalu mengawasi pembangunan. Itu urusannya bapak-bapak. (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat, Deling, Banyumas, 17 April 2018)

Berdasarkan hasil pemantauan, belum optimalnya fungsi pengawasan oleh masyarakat di tiap tahap penyelenggaraan pemerintahan desa disebabkan oleh beberapa faktor. Dari sisi pemerintah desa, pengelolaan urusan publik yang tidak transparan dan partisipatif menutup kemungkinan warga untuk peduli dan mau terlibat dalam proses pembangunan di desa. Sementara itu, dari sisi masyarakat, belum optimalnya fungsi pengawasan disebabkan, antara lain, (i) belum tersedianya saluran keluhan, (ii) masih kentalnya budaya *ewuh pakewuh*, dan (iii) adanya anggapan bahwa urusan publik hanya urusan pemdes.

Wacana pengawasan terhadap desa oleh masyarakat perlu terus digulirkan agar akuntabilitas tidak selalu terjebak dalam urusan administrasi (Diningrat, 2018). Beberapa kasus menunjukkan bahwa mekanisme pengawasan tersebut bisa dikembangkan. Salah satunya dapat dilihat dari pengalaman musdes yang terjadi di Sungai Seberang pada awal tahun 2018. Musyawarah ini diselenggarakan BPD setelah berkoordinasi dengan kades. Berdasarkan hasil pemantauan, masyarakat yang hadir menjadikan momen tersebut untuk mengkritisi kinerja kades sepanjang 2017. Mereka mengeluhkan penggunaan DD yang tidak transparan serta sikap kades yang seakan menghindari dari warga dan sulit ditemui. Meski kades sempat berkelit³⁸, pada akhirnya ia dan peserta musyawarah pun sepakat agar kades melaksanakan musdes untuk menyerap aspirasi penggunaan DD pada 2018.

Kalau tidak sekarang, kapan lagi warga bisa dapat informasi mengenai realisasi [penggunaan DD] 2017? Anggaplah untuk pembangunan fisik itu hasilnya bisa dilihat. Tapi bagaimana kami bisa tahu berapa ukurannya? Cocok atau tidak? Berapa banyak pasir dan koralnya? (Pemantauan lapangan, salah satu peserta musdes, Sungai Seberang, Merangin, 12 Januari 2018)

³⁸Dalam catatan pemantauan, untuk menghindari evaluasi peserta terhadap kinerjanya, kades berkilah bahwa musrenbangdes tersebut ditujukan untuk menjangkau usulan yang akan disampaikan ke kabupaten.

Dengan demikian, organisasi-organisasi lokal, seperti BPD dan LKD, serta aktivis desa sesungguhnya memiliki peran strategis untuk memperkuat pengawasan oleh masyarakat. Mereka perlu dibekali dengan kapasitas untuk mengorganisasikan berbagai keluhan, kritik, dan masukan masyarakat terkait urusan publik di desa, serta kemampuan untuk memberi penilaian terhadap penyelenggaraan pemerintahan desa. Melalui BPD, musdes dapat diselenggarakan untuk membahas hasil pengawasan bersama dengan pemdes. Hal yang tak kalah penting adalah bahwa pengawasan oleh masyarakat harus selalu memiliki motivasi untuk mengembangkan solusi bersama-sama agar tidak terjebak pada itikad mencari-cari kesalahan pemdes. Pengawasan terhadap desa oleh masyarakat diharapkan dapat memperkuat kemandirian desa karena masyarakat dapat menyelesaikan masalahnya sendiri dan tidak serta-merta melibatkan pihak luar desa.

3.5 Kebijakan Afirmasi

Selain tata kelola, UU Desa lahir dengan tema utama pengentasan kemiskinan. Dalam Pasal 78, dinyatakan bahwa tujuan dari pembangunan desa adalah meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat serta mengurangi kemiskinan. Sementara itu, UU Desa Pasal 1 mendefinisikan pembangunan desa sebagai “upaya peningkatan kualitas hidup dan kehidupan untuk sebesar-besarnya kesejahteraan masyarakat desa”. Penjelasan Pasal 72 juga menyatakan bahwa angka kemiskinan yang diwakili oleh data jumlah penduduk miskin menjadi salah satu pertimbangan dalam penghitungan DD. Ini berarti bahwa UU Desa memberikan perhatian besar pada peningkatan kesejahteraan masyarakat desa.

Jika ditarik lebih jauh lagi ke belakang, pada naskah akademik UU Desa, kemiskinan pun telah menjadi perhatian. Dalam naskah tersebut, pemdes harus membuka ruang ‘demokrasi substantif’. Melalui konsep tersebut, pemdes perlu tanggap dalam mengartikulasikan aspirasi dan kebutuhan masyarakat desa. Secara jelas juga dituliskan bahwa ruang tersebut tidak terbatas pada warga elite atau bersandar pada keinginan kades sendiri. Bahkan, naskah tersebut juga menggarisbawahi pentingnya mengidentifikasi kebutuhan secara hati-hati agar dapat bermanfaat bagi masyarakat desa termasuk kelompok miskin.

Kotak 14 **Tantangan Penurunan Kemiskinan di Desa**

BPS (2018) mencatat penurunan kemiskinan nasional yang nyata dari 19,1% pada 2000 ke 10,1% pada 2017. Namun, kesenjangan antara desa dan kota justru meningkat. Pada tahun 2000, tingkat kemiskinan kota mencapai 14,6% sedangkan kemiskinan desa 22,4%. Pada 2017, kemiskinan kota berkurang lebih cepat hingga 7,3%, sementara kemiskinan desa masih di tingkat 13,5%. Ini berarti bahwa tingkat kemiskinan di kota menurun jauh lebih cepat daripada tingkat kemiskinan di desa.

Dalam kaitannya dengan penanggulangan kemiskinan, harapan terhadap DD sangat besar (Bachtiar *et al.*, 2019: 1). Namun, penggunaan DD saat ini masih terfokus pada pembangunan infrastruktur. Karenanya, pada tahun-tahun mendatang, setelah kebutuhan infrastruktur terpenuhi, pemdes harus beralih ke pelaksanaan pemberdayaan yang disesuaikan dengan kebutuhan warga desa dan potensi desa.

DD diharapkan berkontribusi terhadap penurunan angka kemiskinan di desa. Namun, masih terdapat tantangan besar dalam upaya tersebut (Kotak 14). Studi kasus mengenai manfaat belanja desa menemukan bahwa belanja pemdes belum secara afirmatif ditujukan bagi kelompok miskin (Bachtiar *et al.*, 2019: 63). Sebagian besar kegiatan desa, misalnya pada TA 2015 dan 2016, masih terfokus pada pembangunan infrastruktur seperti pembangunan jalan, perbaikan irigasi, dan

pembangunan talud. Meski ada perubahan, perubahan tersebut hanya signifikan pada hal nonekonomi, seperti kenyamanan, kebersihan, dan interaksi sosial. Sementara itu, pada aspek-aspek ekonomi seperti efisiensi (jarak tempuh, waktu tempuh, dan biaya perjalanan), produktivitas, dan harga tanah hanya terdapat sedikit perubahan dan itu pun tidak berpengaruh pada masyarakat miskin.

Masih rendahnya belanja desa yang menasar warga miskin dapat dilihat pada kutipan wawancara dengan BPD di beberapa desa di bawah ini.

Belum ada kegiatan khusus untuk pengurangan kemiskinan. (Wawancara mendalam, wakil ketua BPD, Desa Deling, Banyumas, 17 April 2018)

Belum ada [kegiatan yang bersifat afirmatif]. (Wawancara mendalam, anggota BPD, Desa Tiang Berajo, Batanghari, 13 April 2018)

Selama ini cuma rehab [renovasi] kantor, pembangunan DTA, TK, PAUD, rabat beton, jalan setapak. Tenaga kerjanya [diambil] dari warga miskin. (Wawancara mendalam, ketua BPD, Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, 15 April 2018)

Belum ada [kegiatan khusus kelompok miskin]. Masih yang umum saja. Sebenarnya menurut saya memang penting, tapi masih belum ada untuk itu. (Wawancara mendalam, anggota perempuan BPD, Desa Kelok Sungai Besar, Batanghari, 15 April 2018)

Ada beberapa masalah yang menghalangi pemdes dalam melakukan upaya afirmatif terhadap warga miskin. Pertama, selama ini desa menganggap bahwa segala urusan yang berkaitan dengan kelompok miskin termasuk dalam domain kerja Dinas Sosial dan secara lebih spesifik dalam nomenklatur bantuan sosial (bansos). Kebijakan tingkat desa yang bersifat afirmatif akhirnya masih sangat sedikit ditemukan.

Pernah memang ada keinginan untuk mengubah alokasi anggaran namun seluruhnya dipahami harus didasarkan pada kebutuhan-kebutuhan masyarakat [di musyawarah]. Bahkan kondisi darurat lainnya, misalnya rumah terbakar atau kepala keluarga yang perlu dibantu, jika dibolehkan saya mau saja anggarkan semacam dana cadangan, namun ini sudah terkategori bansos yang merupakan ranahnya dinas sosial (Wawancara mendalam, kepala desa, Desa Ndonga, Ngada, 9 April 2018)

Berdasarkan kutipan tersebut, sebenarnya kades memiliki keinginan untuk menanggulangi kemiskinan dengan anggaran desa. Namun, menurutnya hal tersebut bukan kewenangan desa.

Kondisi ini menunjukkan bahwa desa tidak mengetahui bahwa dengan kewenangannya desa sebenarnya dapat mengalokasikan anggaran untuk kegiatan atau hal-hal mendesak sepanjang desa masih mampu dan dapat menjalankannya secara efektif (Permendagri No. 44/2016 tentang Kewenangan Desa). Meski baru saja ditetapkan, pemerintah telah mempertegas hal ini melalui Permendagri No. 20/2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa yang menyatakan bahwa belanja desa kini telah mencakup bidang penanggulangan bencana, keadaan darurat, dan hal-hal mendesak di desa. Pada Pasal 23 (5) disebutkan bahwa subbidang keadaan mendesak ditujukan untuk memenuhi kebutuhan primer dan pelayanan dasar masyarakat miskin yang mengalami kedaruratan. Ini merupakan langkah yang perlu diapresiasi agar pemdes tidak ragu untuk menjadi lebih responsif terhadap kebutuhan warganya yang mendesak.

Kedua, identifikasi dan penyimpanan data penduduk sesuai dengan tingkat kesejahteraan mereka belum menjadi kebiasaan pemdes. Selain itu, pemdes juga menganggap bahwa tingkat kesejahteraan warga hampir sama (Ruhmaniyati, 2018). Selain itu, terdapat anggapan bahwa warga

menjadi miskin karena malas. Persepsi ini muncul pada beberapa wawancara yang menyiratkan hal tersebut.

Kalau sepakat sebenarnya bisa buka lahan tapi kadang *mindset* warga itu daya pikir kurang, malas juga. (Wawancara mendalam, kepala desa, Desa Ndona, Ngada, 9 April 2018)

Kalau dalam pengerjaan projek orangnya ada yang *ogah ogahan* (baca: malas) atau ada yang *sregep* (baca: rajin), hanya satu atau dua dusun yang malas malasan dan itu daerah selatan. (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat laki-laki, Desa Beral, Wonogiri, 10 April 2018)

Rumah tangga miskin ini tetap miskin karena salah dalam mengelola uangnya. Selain itu, mereka itu malas bekerja. Bangun siang. Kita yang tidak terima Program Keluarga Harapan (PKH) harus bangun pagi dan langsung kerja. Kalau terima PKH mereka langsung beli ikan, beli radio. (Wawancara mendalam, tokoh masyarakat perempuan, Desa Ndona, Ngada, 10 April 2018)

Program untuk rumah tangga miskin sudah ada, yaitu dari Pemerintah Pusat, seperti Raskin dan PKH. Namun menurut informan, program-program tersebut tidak perlu karena sebetulnya tidak ada yang miskin di desa ini. Warga yang menerima Raskin itu menurutnya bukanlah warga miskin. Menurutnya, orang-orang yang dianggap miskin itu sebetulnya hanya malas bekerja. (Wawancara mendalam, ketua BPD, Desa Lekosoro, Ngada, 22 April 2018)

Prasangka desanya juga masih minor menganggap orang miskin malas.... Masih ada prasangka bahwa warga miskin malas bekerja, penetapan upah bisa menimbulkan inefisiensi. (Wawancara mendalam, tenaga ahli, Batanghari, 17 April 2018)

Persepsi seperti itu menghalangi pemdes untuk merancang kegiatan yang bersifat afirmatif terhadap kelompok miskin. Pemdes pun tidak memiliki data tentang tingkat kesejahteraan warganya (Ruhmaniyati, 2018). Walaupun pemdes berupaya membuat kebijakan afirmatif, upaya tersebut dikhawatirkan akan menimbulkan kecemburuan antarwarga. Kecemburuan ini akan mengakibatkan makin sulitnya pemdes dalam mengorganisasikan warga untuk bergotong-royong.

Terkait bantuan rumah tidak layak huni [RTLH], sempat ada masalah kecemburuan antar warga karena penerima bantuan RTLH juga merupakan penerima bantuan lainnya, seperti bantuan kambing, Raskin, dsb. Seolah-olah bantuan hanya diterima oleh orang itu-itu saja (Wawancara mendalam, ketua BPD, Desa Beral, Wonogiri, 9 April 2018)

Ketiga, sebagaimana telah dibahas pada Subbab 3.1, pemdes kini disibukkan dengan urusan-urusan administrasi. Hal ini membuat desa kesulitan mengembangkan inovasinya; salah satunya adalah berafirmasi terhadap kelompok miskin.

Sementara itu, ada pula beberapa desa yang membuat kebijakan afirmasi seperti di Desa Karya Mukti, Kabupaten Banyumas, dan pentargetan pekerja kegiatan pembangunan fisik seperti di Desa Jembatan Rajo, Kabupaten Merangin. Desa Kalikromo, Kabupaten Wonogiri, memiliki kegiatan afirmatif bagi warga marginal berupa kegiatan bedah rumah dan pembangunan jamban yang digagas oleh pemdes dan ditujukan bagi warga miskin. Kegiatan ini dianggarkan setiap tahun dan merupakan tiruan program pemkab yang sebelumnya pernah dilaksanakan di desa tersebut.

Ada banyak renovasi RTLH dan ada anggaran bingkisan untuk masyarakat miskin. Dalam kasus RTLH, ada kejanggalan karena bantuan datang berupa material tapi tidak ada dana untuk penggarapan. Akhirnya tenaga sukarela digerakkan oleh ketua RT. (Wawancara mendalam, ketua BPD, Desa Karyamukti, Banyumas, 12 April 2018)

Kegiatan-kegiatan fisik sejak 2017 ini mulai dijadikan sebagai sarana untuk mengurangi pengangguran. Warga yang menganggur dilibatkan sebagai pekerja. Terkait dengan hal ini, seorang

BPD mengatakan, “Sekitar 20-30 orang lah. Dari pada dia nganggur, lebih baik dia kerja walaupun harian. Kebijakan bersama perangkat desa dan BPD, kepala tukang dari luar, buruh dari sini. Di masa sebelumnya, perangkat yang memegang proyek hanya melibatkan keluarga dekatnya saja” (Wawancara mendalam, anggota BPD, Desa Jembatan Rajo, Merangin, 16 April 2018).

IV. KESIMPULAN DAN REKOMENDASI

Studi *endline* mengenai pelaksanaan UU Desa menemukan beberapa perubahan positif. Dibandingkan dengan saat *baseline*, peran pemdes makin besar, regulasi makin lengkap, dan peran kelembagaan makin kuat. Ada kemajuan dalam hal praktik tata kelola. Saat *baseline*, hanya RPJM Desa yang disusun dengan melibatkan warga, sedangkan RKP Desa hanya disusun secara internal oleh pemdes. Saat ini, baik RPJM Desa maupun RKP Desa dirumuskan dengan melibatkan warga. Transparansi sudah lebih proaktif. Akuntabilitas yang dominan ke atas juga makin kuat saat *endline*, dan akuntabilitas ke bawah mulai terlihat di desa-desa studi. Pemdes juga lebih responsif terhadap pemenuhan kebutuhan masyarakat saat *endline*.

Sementara itu, hal-hal yang tidak berubah saat *endline* adalah peran lembaga lain, seperti BPD, LKD, dan aktivis desa. Sama dengan saat *baseline*, partisipasi warga marginal dan program-program afirmasi masih rendah dalam perencanaan pembangunan desa. Pendekatan afirmatif dalam pelaksanaan kegiatan pembangunan saat studi kasus masih sama dengan saat *baseline*. Namun saat *endline*, ada kebijakan PKT yang merupakan upaya afirmasi dalam pelaksanaan pembangunan. Akan tetapi, dalam hal penentuan prioritas, kecenderungannya masih sama, yaitu kegiatan pembangunan dibagi rata agar semua dusun setidaknya mendapat kegiatan pembangunan. Selain itu, pertimbangan jumlah penerima manfaat juga masih tetap dipakai sebagai acuan dalam menentukan alokasi kegiatan antarwilayah. Dari sisi aturan, permendagri tentang BPD dan LKD, misalnya, juga masih terlambat terbit.

4.1 Sistem Pengawasan dan Keseimbangan Belum Berjalan secara Optimal di Desa

Pada umumnya, fungsi pengawasan BPD belum dijalankan secara optimal. Ini terjadi karena perhatian yang diberikan kepada BPD masih jauh lebih rendah daripada pemdes. Ini terbukti dari minimnya pelatihan dan tunjangan untuk BPD, serta minimnya aturan yang dibuat oleh pemkab terkait BPD.

Minimnya pelatihan yang diberikan kepada BPD menyebabkan rendahnya kemampuan mereka dalam memahami dan menjalankan tugas dan fungsinya. Sebagai lembaga, selama ini BPD terlalu bergantung pada sosok ketua. Ini menyebabkan anggota BPD tidak terlalu dikenal warga sehingga fungsi BPD sebagai penyalur aspirasi warga juga terhambat. Dengan demikian, **peningkatan kapasitas BPD yang mencakup semua anggota perlu segera dilakukan, terutama yang berkaitan dengan fungsi pengawasan dan saluran aspirasi masyarakat. Dengan menysar semua anggota, termasuk anggota BPD perempuan, pembagian peran bisa merata dan ketergantungan pada sosok ketua dapat dikurangi. Secara khusus, kapasitas anggota BPD perempuan perlu ditingkatkan agar dapat memperjuangkan kepentingan perempuan dalam pembangunan dan pemberdayaan di desa.**

Penyebab lain lemahnya fungsi BPD adalah rendahnya motivasi kerja yang diakibatkan oleh tingginya ketimpangan insentif yang diterima BPD dan pemdes, terutama di Wonogiri dan Banyumas. Di dua kabupaten tersebut, rendahnya insentif yang diterima BPD memperbesar tantangan yang bersifat kultural, seperti *ewuh pakewuh* atau rasa sungkan BPD, untuk bersikap kritis terhadap pemdes. Aktivis-aktivis desa yang dianggap kritis pun belum tentu tertarik untuk menjadi anggota BPD jika insentif yang mereka terima rendah. Padahal, kemauan bersikap kritis merupakan modal dasar bagi berjalannya fungsi pengawasan BPD terhadap pemdes. Untuk

mengatasi masalah ini, **peningkatan kapasitas BPD perlu diiringi dengan peningkatan tunjangan dan biaya operasional BPD, khususnya di kedua kabupaten tersebut. Peningkatan insentif BPD perlu “d disesuaikan” dengan peningkatan penghasilan pemdes agar motivasi kerja BPD bisa ditingkatkan. Peningkatan tunjangan ini diharapkan juga bisa meningkatkan minat para aktivis di desa untuk menjadi anggota BPD.**

Fungsi pengawasan BPD juga belum optimal karena hasil pengawasan mereka tidak mengikat pemdes. Dengan kata lain, selama ini pemdes tidak diwajibkan untuk menindaklanjuti hasil pengawasan BPD. Ini berarti bahwa hasil kerja BPD menjadi sia-sia dan pengawasan horizontal di tingkat desa tidak berjalan secara efektif. Oleh karena itu, **aturan mengenai mekanisme tindak lanjut hasil pengawasan BPD perlu dibuat oleh Kemendagri. Aturan ini diharapkan dapat mengikat pemdes untuk memanfaatkan hasil pengawasan BPD. Dengan demikian, pengawasan horizontal BPD terhadap pemdes dapat berjalan secara optimal.**

Pemilihan anggota BPD sebelum UU Desa dilakukan secara musyawarah di tingkat desa. Mekanisme ini membuat BPD sebagai penyalur aspirasi tidak dikenal oleh warga. Adanya Permendagri No. 110/2016 memungkinkan pemilihan anggota BPD secara langsung. Sistem pemilihan langsung ini membuat BPD lebih dikenal warga dan memiliki tanggung jawab moral yang lebih besar untuk memperjuangkan aspirasi pemilihnya. Namun, **perlu dilakukan kajian atau studi lebih lanjut yang membandingkan kinerja anggota BPD yang dipilih secara langsung dan secara musyawarah.**

Terkait dengan regulasi, masih ada kabupaten yang belum mengeluarkan perda tentang BPD yang mengacu pada Permendagri No. 110/2016 ini. Implikasinya adalah desa belum bisa merekrut anggota BPD sesuai dengan mekanisme baru sehingga penyelenggaraan pemerintahan desa terganggu. Misalnya, dalam perencanaan pembangunan, kekosongan BPD menghambat pengesahan dokumen perencanaan dan anggaran desa. Untuk itu, **Kemendagri perlu memastikan bahwa semua pemerintah kabupaten sudah menerbitkan perda dan perbup tentang BPD.**

Selain BPD, LKD perlu berkontribusi dalam menghidupkan sistem pengawasan dan keseimbangan di desa karena mereka merupakan bagian dari masyarakat. LKD pun perlu berperan dalam pemberdayaan masyarakat. Namun, ada tiga hal dalam Permendagri No. 18/2018 yang menghalangi LKD mengoptimalkan perannya dalam kehidupan desa. **Pertama, penyebutan LKD sebagai “mitra pemdes” perlu dipertegas menjadi “mitra kritis pemdes”. Fungsi sebagai mitra kritis tidak dapat terwujud jika LKD masih diposisikan sebagai “pembantu” kades. Kedua, permendagri tersebut perlu direvisi agar LKD dapat dibentuk atas prakarsa masyarakat saja sesuai dengan kebutuhan mereka. Ketiga, fungsi LKD perlu diperjelas sebagai wadah konsolidasi kepentingan masyarakat dan tempat belajar berorganisasi yang mampu melahirkan pemimpin-pemimpin yang kritis.**

Pemberdayaan masyarakat sebenarnya juga merupakan tugas KPMD. Namun, tugas tersebut belum dijalankan secara optimal. Ini karena saat ini KPMD masih berfungsi hanya sebagai “pembantu” kades dalam urusan administrasi dan pelayanan publik. Selain itu, mereka pun belum mempunyai kemampuan untuk memberdayakan masyarakat. Oleh karenanya, **kapasitas KPMD perlu ditingkatkan agar mereka mampu menjalankan tugas sebagai pemberdaya dan sebagai pengawal proses deliberasi dalam setiap musyawarah di desa. Untuk itu, diperlukan aturan yang mewajibkan PD/PLD untuk melibatkan KPMD dalam setiap kegiatan fasilitasi masyarakat.**

4.2 Kualitas Musyawarah Belum Meningkatkan

Musdes sebagai forum tertinggi pembuatan keputusan strategis di desa belum dilaksanakan secara optimal. Sampai pada *endline*, musdes hanya dimanfaatkan untuk kegiatan perencanaan desa. Padahal, masih ada enam kegiatan lain yang seharusnya bisa diselenggarakan melalui musdes, yaitu penataan desa, kerja sama desa, rencana investasi yang masuk ke desa, pembentukan BUM Desa, penambahan dan pelepasan aset desa, serta kejadian luar biasa (UU Desa Pasal 54). Di masa mendatang, ketika desa dihadapkan pada tantangan yang lebih kompleks, musdes makin diperlukan untuk menjamin bahwa semua keputusan strategis dibuat berdasarkan kesepakatan bersama. **Agar musdes dimanfaatkan secara optimal, forum ini harus disosialisasikan melalui pelatihan-pelatihan yang ditujukan bagi pemdes, BPD, LKD, dan pendamping desa. Materi pelatihan tersebut harus didesain untuk meningkatkan kemampuan fasilitasi untuk mendukung proses deliberasi dalam musyawarah.**

Musyawarah di tingkat desa memang sejauh ini didominasi oleh kaum elite dan masih sangat sulit mengharapkan warga marginal berpartisipasi secara berkualitas dalam musyawarah desa tersebut. Karenanya, **perlu diperbanyak forum musyawarah di tingkat subdesa, baik RT, RW, maupun dusun, baik formal maupun nonformal. Dalam forum-forum tersebut, sangat mungkin bagi warga marginal untuk menyampaikan aspirasinya. Dengan banyaknya forum musyawarah subdesa, warga marginal yang mengalami kendala waktu dan tempat memiliki lebih banyak pilihan untuk berpartisipasi. Selain itu, untuk memastikan berjalannya proses deliberasi, forum musyawarah subdesa perlu dikawal oleh BPD, LKD, dan KPMD sebagai fasilitator musyawarah. Agar mereka dapat menjalankan fungsi sebagai fasilitator, PD/PLD perlu membina dan memberi contoh bagaimana memfasilitasi sebuah musyawarah.**

4.3 Transparansi Belum Efektif dan Akuntabilitas Belum Berorientasi ke Bawah

Upaya transparansi anggaran memang telah dilakukan oleh pemdes melalui media komunikasi satu arah, yaitu baliho. Namun, media ini belum dapat meningkatkan pemahaman masyarakat tentang anggaran karena informasi yang disampaikan terlalu umum. Media ini pun belum bisa dipakai sebagai sarana pengawasan terhadap pemdes oleh masyarakat. Untuk mengatasi masalah tersebut, **pemdes perlu difasilitasi PD/PLD agar mampu menemukan inovasi terkait penyampaian informasi anggaran yang lebih efektif dan bermanfaat bagi masyarakat, baik dalam hal jenis media, cara penyajian, lokasi pemasangan, maupun isi informasinya.**

Wadah transparansi yang terbukti efektif adalah pertemuan rutin warga. Di forum ini, warga bisa menanggapi informasi yang diberikan oleh pemdes. Terbukanya ruang interaksi ini menjadikan forum pertemuan sebagai wadah akuntabilitas ke bawah yang bersifat informal. Karenanya, **pemdes perlu didorong untuk memanfaatkan forum ini sebagai wadah transparansi sekaligus akuntabilitas.**

Sejauh ini, penggunaan situs web dan media sosial berbasis akun, seperti Facebook dan Twitter, sebagai sarana transparansi tidak berkelanjutan karena sangat tergantung pada keaktifan admin pemegang akun yang juga merupakan perangkat desa. **Masalah ini bisa diatasi dengan penggunaan media sosial berbasis percakapan, seperti grup Whatsapp, yang sudah digunakan oleh banyak warga. Media ini pun tidak hanya digunakan di antara perangkat desa dan pengurus LKD, tetapi juga di antara perangkat desa, LKD, dan warga secara umum. Ini berarti bahwa media tersebut sangat potensial untuk digunakan sebagai media transparansi dan akuntabilitas anggaran desa.**

Salah satu hambatan yang dihadapi pemdes dalam upaya transparansi adalah keberadaan LSM dan wartawan “bodrex”. **Pemdes yang mengalami “pemerasan” oleh pihak-pihak yang tidak bertanggung jawab harus melaporkannya kepada pemerintah supradesa. Laporan tersebut harus ditanggapi secara serius oleh pemerintah supradesa. Jika perlu, pemerintah supradesa dapat menempuh jalur hukum untuk menyelesaikan masalah ini.**

Dilihat dari praktik akuntabilitas, banyaknya tuntutan pelaporan oleh pemerintah supradesa membuat akuntabilitas ke atas makin dominan, tetapi sifatnya masih sekadar formalitas. Di satu sisi, pemdes membuat laporan sekadar untuk memenuhi kewajiban administrasi tanpa mengetahui alasan pembuatan aturan tersebut. Di sisi lain, pemerintah supradesa tidak memberikan masukan kepada pemdes terkait laporan administrasi, seperti daftar hadir dalam musyawarah. **Agar pemdes dan pemerintah supradesa terhindar dari jebakan formalitas ini, evaluasi terhadap laporan administrasi perlu dilakukan dan, jika perlu, diapresiasi. Adanya evaluasi ini diharapkan bisa meningkatkan kualitas akuntabilitas ke atas.**

Selama ini, LKPPD, baik tahunan maupun akhir masa jabatan, disampaikan oleh pemdes kepada BPD. Namun, ada praktik baik di salah satu desa, yaitu penyampaian LKPPD oleh BPD kepada masyarakat dalam musyawarah dusun. Tanggapan masyarakat dibawa kembali oleh BPD ke forum musyawarah tingkat desa. **Praktik baik ini merupakan bentuk akuntabilitas ke bawah yang lebih baik. Mekanisme penyampaian LKPPD oleh pemdes kepada BPD dan diteruskan ke masyarakat sebelum kembali ke pemdes perlu disebarluaskan sehingga bisa ditiru oleh desa lain.**

4.4 Kebijakan Supradesa Perlu Diperbaiki

Aturan supradesa yang sering kali berubah dan terlambat terbit, khususnya terkait urusan administrasi, menyulitkan pelaksana pembangunan di tingkat daerah dan desa. Penyesuaian dengan berbagai perubahan sangat menyita waktu sehingga mengganggu proses pembangunan di desa dan berisiko menurunkan kualitas hasil pembangunan. Oleh karena itu, **regulasi mengenai desa tidak perlu sering diubah. Dalam hal pengaturan mengenai penggunaan DD, misalnya, daripada membuat aturan setiap tahun lebih baik membuat aturan untuk jangka waktu lebih panjang dengan hanya berisi daftar kegiatan yang tidak boleh menggunakan DD yang biasa disebut sebagai daftar negatif.**

Seiring dengan hal itu, **pemerintah supradesa harus lebih disiplin dan memperhatikan kondisi desa dalam menerbitkan setiap peraturan. Pemerintah perlu memberi ruang penyesuaian, baik waktu dan kapasitas, yang cukup bagi pemda dan pemdes, misalnya, dalam menerbitkan aturan tiga bulan sebelum perencanaan desa dimulai.**

Selama tiga tahun pelaksanaan UU Desa, pemdes mengalami peningkatan kapasitas dalam urusan administrasi. Peningkatan ini pun berkat pendampingan PD dan PLD. Karenanya, **arah pendampingan oleh PD/PLD perlu diubah, yaitu (i) dari urusan administrasi ke urusan pemberdayaan masyarakat, (ii) dari pemdes ke BPD, LKD, dan KPMD, (iii) dari desa ke subdesa, dan (iv) dari forum formal ke informal. Pendamping profesional perlu bekerja sama dengan LKD dan aktivis dalam memberdayakan masyarakat di desa dan pendampingan administratif diserahkan sepenuhnya kepada pembina teknis pemerintahan desa (PTPD).**

Penanggulangan kemiskinan belum dipahami baik pemdes maupun pemda sebagai salah satu tujuan implementasi UU Desa. Ini membuat kebijakan afirmatif tidak dijadikan prioritas. Oleh karena itu, **pemerintah di semua tingkatan perlu mengarusutamakan isu penanggulangan**

kemiskinan. Salah satu caranya adalah, Pemerintah Pusat perlu menambahkan indikator “pemanfaatan oleh warga marginal” dalam menentukan kegiatan prioritas pembangunan di desa (Bachtiar *et al.*, 2019: 67). Pemkab dan PD/PLD harus membantu desa melakukan pendataan warga marginal. Salah satu caranya adalah dengan memfasilitasi musyawarah di tingkat desa dan subdesa untuk mengidentifikasi warga miskin. Hal ini akan menghindarkan desa dari kecemburuan sosial yang diakibatkan oleh pelaksanaan kegiatan yang afirmatif.

DAFTAR ACUAN

- Bachtiar, P. P., Asep Kurniawan, Rendy A. Diningrat, Gema S. M. Sedyadi, dan Ruhmaniyati (2019) *Menelusuri Manfaat Belanja Desa*. Laporan Studi Kasus [dalam jaringan] <<http://smeru.or.id/id/content/laporan-studi-kasus-undang-undang-desa-menelusuri-manfaat-belanja-desa>> [4 April 2019].
- Badan Pusat Statistik (2018) *Jumlah Penduduk Miskin, Persentase Penduduk Miskin, dan Garis Kemiskinan 1970–2017* [dalam jaringan] <<https://www.bps.go.id/statistictable/2014/01/30/1494/jumlah-penduduk-miskin-persentase-penduduk-miskin-dan-garis-kemiskinan-1970-2017.html>> [25 Februari 2019].
- Binns, C. A. (2014) *Bureaupathology and Organizational Fraud Prevention: Case Studies of Fraud Hotlines*. CUNY Academic Works [dalam jaringan] <<https://www.mobt3ath.com/uploade/book/book-49205.pdf>> [25 Maret 2019].
- Brix, Hana, Ellen Lust, dan Michael Woolcock (2015) *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Dharmawan, Leni, Indriana Nugraheni, dan Ratih Dewayanti (2014) 'Studi Kelompok Masyarakat PNP2K.' Kertas Kerja. Jakarta: Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K).
- Diningrat, Rendy A. (2018) *Mengefektifkan Pengawasan Desa oleh Masyarakat*. Catatan Kebijakan. Jakarta: The SMERU Research Institute [dalam jaringan] <<http://smeru.or.id/id/content/mengefektifkan-pengawasan-desa-oleh-masyarakat>> [25 Maret 2019].
- Diningrat, Rendy, A (2017) Biografi Kepala Desa, Kemenangan Pilkades, dan Kinerja dalam Pemerintahan Desa: Suatu Analisis. Dalam *Potret Politik dan Ekonomi Lokal di Indonesia: Dinamika Demokratisasi, Pengembangan Ekonomi, dan Kawasan Perdesaan*. Anang Zakaria (ed.). Yogyakarta: Institute for Research and Empowerment (IRE): 33–50.
- Eko, Sutoro, (2015) *Regulasi Baru, Desa Baru: Ide, Misi, dan Semangat UU Desa*. Jakarta: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi [dalam jaringan] <<http://www.keuandangdesa.com/wp-content/uploads/2015/04/REGULASI-BARU-DESA-BARU-Ide-Misi-dan-Semangat-UU-Desa.pdf>> [25 Maret 2019].
- Eko, Sutoro, Titik Istiyawatun Khasanah, Dyah Widuri, Suci Handayani, Ninik Handayani, Puji Qomariyah, Sahrul Aksa, Hastowiyono, Suharyanto, Borni Kurniawan (2014) *Desa Membangun Indonesia, Forum Pengembangan dan Pembaharuan Desa*. Yogyakarta [dalam jaringan] <https://www.academia.edu/8030344/DESA_MEMBANGUN_INDONESIA> [25 Maret 2019].
- Hardiman, F. Budi (2009) 'Demokrasi Deliberatif: Menimbang Negara Hukum Dan Ruang Publik Dalam Teori Diskursus Juergen Habermas.' Yogyakarta: Kanisius.

- Heller, Patric dan Rao, Vijayendra (eds.) (2015) *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies* [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22167/9781464805011.pdf>> [11 Desember 2018].
- Indonesian Corruption Watch (2017) *Cegah Meluasnya Korupsi Dana Desa!* [dalam jaringan] <<https://www.antikorupsi.org/id/news/cegah-korupsi-dana-desa>> [2 Oktober 2017].
- Kurniawan, A. (2018) *Memfungsikan Kembali RPJM Desa*. Catatan Kebijakan. Jakarta: The SMERU Research Institute [dalam jaringan] <<http://smeru.or.id/id/content/memfungsikan-kembali-rpjm-desa>> [14 Februari 2019].
- Mansbridge, Jane (2015) *A Minimalist Definition of Deliberation*. Dalam *Deliberation and Development: Rethinking the Role of Voice and Collective Action in Unequal Societies*. Patric Heller dan Vijayendra Rao (ed.) [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/22167/9781464805011.pdf>> [11 Desember 2018].
- Radar Banyumas (2017) 'Awasi Dana Desa, Polres Bentuk Satgas Khusus.' *Radar Banyumas* 25 Oktober: 3.
- Ruhmaniyati (2018) *Memperbaiki Kebijakan Padat Karya Tunai di Desa*. Jakarta: The SMERU Research Institute [dalam jaringan] <<http://smeru.or.id/id/content/memperbaiki-kebijakan-padat-karya-tunai-di-desa>> [25 Maret 2019].
- Solo Pos (2018) 'Regulasi Berubah Pencairan APB Desa Mundur.' *Solo Pos*, 8 Maret.
- Syukri, Muhammad, M. Sulton Mawardi, dan Akhmadi (2013) 'A Qualitative Study on The Impact of The PNPM-Rural In East Java, West Sumatera, and Southeast Sulawesi' [Studi Kualitatif Dampak Pelaksanaan PNPM-Perdesaan di Jawa Timur, Sumatera Barat, dan Sulawesi Tenggara]. Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Syukri, Muhammad, dan M. Sulton Mawardi (2014) 'Sharing Knowledge on Community-Driven Development in Indonesia' [Berbagi Pengetahuan tentang Pembangunan Berbasis Masyarakat]. Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.
- Voss, John (2012) *PNPM Rural Impact Evaluation* [Evaluasi Dampak PNPM-Perdesaan]. Jakarta: PNPM Support Facility [dalam jaringan] https://library.localstosolutionstopoverty.org/catalog/repository/PNPM%20Rural%20Impact%20Evaluation%20April%202012_English_20130627.pdf [25 Februari 2019].
- Woodhouse, Andrea (2012) 'Governance Review of PNPM Rural: Community Level Analysis [Tinjauan Tata Kelola Pelaksanaan PNPM-Perdesaan: Analisis Tingkat Masyarakat]'. Final Report [Laporan Final]. Jakarta: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat.
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>> [2 Februari 2018].
- Yasin, Muhammad, Ahmad Rofik, Fachurrahman, Bejo Untung, Maya Rostanty, Setyo Dwiherwanto, Iskandar, Saharudin, Fitria Muslih (2015) 'Anotasi Undang Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa.' Jakarta: Pusat Telaah dan Informasi Regional (PATTIRO).

Peraturan Perundang-Undangan

Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa.

Peraturan Presiden No. 12/2015 tentang Kemendes PDTT.

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

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

Peraturan Pemerintah No 72/2005 tentang Desa.

Peraturan Pemerintah No. 60/2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 18/2018 tentang Lembaga Kemasyarakatan Desa dan Lembaga Adat Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 20/2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 35/2017 tentang Kebijakan Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah Tahun 2019.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 44/2016 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 46/2016 tentang Laporan Kepala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 47/2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 110/2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 82/2015 tentang Pengangkatan dan Pemberhentian Kepala Desa.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 84/2015 tentang Struktur Organisasi Tata Kerja Pemerintah Desa.

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

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

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 19/2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2018.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 4/2017 tentang Perubahan Permendes 22 Tahun 2016.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 8/2016 tentang Perubahan Permendes 21 Tahun 2015.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 2/2016 tentang Indeks Desa Membangun.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 22/2016 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2017.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 1/2015 tentang Kewenangan Desa.

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

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 3/2015 tentang Pendampingan Desa.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi No. 5/2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015.

Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi No. 21/2015 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016.

Peraturan Menteri Keuangan No. 50/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Peraturan Menteri Keuangan No. 225/2017 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Menteri Keuangan No. 50/2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan DD.

Peraturan Menteri Keuangan No. 226/2017 tentang Perubahan Rincian DD menurut Daerah Kabupaten/Kota TA 2018.

Surat Keputusan Bersama tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan UU Desa (SKB 4 Menteri terkait PKT).

Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah No. 13/2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang dan Jasa di Desa.

Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi [dalam jaringan] <http://www.berdesa.com/download-petunjuk-teknis-penggunaan-dana-desa-2018-padat-karya-tunai/> [4 April 2019]

Peraturan Daerah Kabupaten Banyumas No. 1/2016 tentang Struktur.

Peraturan Daerah Kabupaten Batanghari No. 6/2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Daerah Kabupaten Ngada No. 4/2017 tentang Badan Permusyawaratan Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Banyumas No. 18/2016 tentang Perubahan Kedua terhadap Perbup No. 80/2014 tentang Siltap, Tunjangan, Tambahan Penghasilan dan Penghargaan Kades dan Perangkat Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Banyumas No. 15/2015 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 15/2018 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 17/2018 tentang ADD dan Dana Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah Setiap Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 10/2017 tentang Susunan Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa dan Mekanisme Penjangkangan dan Penyaringan Perangkat Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 71/2017 tentang Tata Cara Pembagian dan Penetapan Rincian Dana Desa dan Alokasi Dana Desa TA 2016.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 10/2016 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan Rencana Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Batanghari No. 28/2016 tentang Petunjuk Teknis Penyusunan RPJM Desa dan RKP Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Merangin No. 57/2018 tentang Penetapan ADD dan Dana Bagi Hasil Pajak dan Retribusi Daerah 2018.

Peraturan Bupati Kabupaten Merangin No. 50/2017 tentang Perdoman Struktur Organisasi dan Tata Kerja Pemerintah Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Merangin NO. 55/2017 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Ngada No. 1/2017 tentang Kewenangan Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Ngada No. 6/2017 tentang Petunjuk Teknis Operasional ADD Integrasi.

Peraturan Bupati Kabupaten Ngada No. 10/2017 tentang Petunjuk Teknis DD Kabupaten Ngada.

Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 21/2017 tentang Pedoman Penyusunan RKP Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 8/2016 tentang Siltap Kades dan Perangkat Desa.

Peraturan Bupati Kabupaten Wonogiri No. 18/2016 tentang Struktur Organisasi Tata Kerja Pemerintah Desa.

LAMPIRAN

LAMPIRAN 1

Tabel A1. Persepsi Masyarakat terhadap Penting dan Dekatnya Lembaga/Organisasi di Luar Pemerintahan Desa

Sumber Informasi	Lembaga Lain (Selain Pemdes) yang Juga Paling Penting	Lembaga Lain (Selain Pemdes) yang Paling Dekat *)
Ndonga, laki-laki	RT, BPD, KUB, bidan	RT, BPD, KUB, kelompok tani, Orang Muda Katolik (OMK), bidan
Ndonga, perempuan	RT, BPD, KUB, kelompok tani	RT, BPD, KUB, OMK, kelompok tani
Lekosoro, laki-laki	BPD	RT, BPD, KUB, OMK, kelompok tani, panitia penerima hasil pekerjaan (PPHP)
Lekosoro, perempuan	BPD, ketua adat, tokoh masyarakat	RT, BPD, arisan
Kalikromo, laki-laki	Tidak ada	Karang taruna
Kalikromo, perempuan	Tidak ada	RT
Beral, laki-laki	Tidak ada	RT
Beral, perempuan	Tidak ada	Tidak ada
Deling, laki-laki	Tidak ada	RT, Nahdatul Ulama (NU)
Deling, perempuan	Tidak ada	RT, posyandu
Karya Mukti, laki-laki	Tidak ada	RT
Karya Mukti, perempuan	Tidak ada	RT, Muhammadiyah
Tiang Berajo, laki-laki	Tidak ada	Tidak ada
Tiang Berajo, perempuan	Tidak ada	RT
Kelok Sungai Besar, laki-laki	Tidak ada	RT, PT (perusahaan sawit), tauke
Kelok Sungai Besar Perempuan	RT, PT (perusahaan sawit)	RT
Jembatan Rajo, laki-laki	Tidak ada	BPD, tokoh agama, majelis taklim, pegawai syara, tokoh adat, tokoh pemuda
Jembatan Rajo, perempuan	Tidak ada	Tidak ada
Sungai Seberang, laki-laki	Tidak ada	BPD, tokoh pemuda, tokoh adat
Sungai Seberang, perempuan	Tidak ada	Karang taruna

Keterangan :*) Paling dekat artinya lembaga tersebut diletakkan pada urutan 1 dan 2 dekat dengan warga.

**) Stasi adalah lembaga agama Katolik di tingkat desa.

***) Urutan 1 dan 2 paling dekat merujuk pada Pemdes, misalnya Kades dan kadus

Sumber: diolah dari hasil FGD kelembagaan.

LAMPIRAN 2

Tabel A2. Contoh Kalender Pembangunan Desa

DESA :

TA 2016

No	Uraian Kegiatan	Jumlah Target Kegiatan	TA 2016				TA 2017
			JAN	FEB	...	DES	...
			I	II	III	IV	...
1	Laporan kepada bupati semester II APB Desa TA 2015	1					
2	Perdes realisasi APB Desa TA 2015	1					
3	LKPPD kepada BPD TA 2015	1					
4	LPPD kepada Bupati TA 2015	1					
5	Keputusan Kades tentang Pelaksana Teknis Pengelola Keuangan Desa (PTPKD) TA 2016	1					
6	Keputusan Kades tentang TPK TA 2016	1					
7	Keputusan Kades tentang Panitia Penerima Barang dan Jasa TA 2016	1					
8	Keputusan Kades tentang Petugas Pemungut Penerimaan Desa TA 2016	1					
9	Keputusan Kades tentang Rencana Kerja TPK TA 2016	1					
12	Penyaluran ADD TA 2016 dari rekening kas umum daerah (RKUD) ke rekening kas desa (RKD)	12					
14	Penyaluran DD Tahap I dari RKUD ke RK Desa	1					
16	Penilaian dan pemeriksaan infrastruktur TA 2016 tahap I	4					
17	Pemasangan papan kegiatan infrastruktur TA 2016	10					
18	Pemasangan prasasti infrastruktur TA 2016	10					
19	Penyaluran DD TA 2016 tahap II dari RKUD ke RK Desa	1					
21	Penilaian dan pemeriksaan infrastruktur TA 2016 tahap II	4					
22	Musdes semester I Laporan Pelaksanaan Pembangunan TA 2015	1					

No	Uraian Kegiatan	Jumlah Target Kegiatan	T.A. 2016				T.A. 2017
			JAN	FEB	...	DES	...
			I	II	III	IV	...
23	Laporan kepada bupati pelaksanaan semester I APB Desa TA 2016	1					
24	Musrenbangdes perubahan RKP Desa TA 2016	1					
25	Perdes tentang Perubahan RKP Desa TA 2016	1					
26	Perdes tentang Perubahan APB Desa TA 2016	1					
27	Perkades tentang Perubahan APB Desa TA 2016 (bila ada tambahan dana setelah perubahan APB Desa TA 2016)	1					
28	Musdes RKP Desa TA. 2017 dan DURKP Desa TA 2018	1					
29	Keputusan Kades tentang Tim Penyusun RKP Desa TA 2017 dan DURKP Desa TA 2018	1					
30	Penyusunan Rancangan RKP Desa TA 2017 dan DURKP Desa TA 2018	1					
31	Musrenbang Desa RKP Desa TA 2017 dan DURKP Desa TA 2018	1					
32	Perdes tentang RKP Desa TA 2017	1					
38	RAB dan Gambar Teknis APB Desa TA 2017	1					
39	Keputusan Kades Tim Verifikasi RAB dan Gambar Teknis (Desain) APB Desa TA 2017	1					
40	Verifikasi RAB dan Gambar Teknis (Desain) APB Desa TA 2017	1					
41	RAPB Desa TA 2017	1					
42	Penyaluran Bantuan Gubernur (APBD Propinsi) TA 2016	1					
43	Laporan Penggunaan Bantuan Gubernur (APBD Provinsi) TA 2016	1					
44	Penyaluran Bantuan Bupati (APBD Kabupaten) TA 2016	1					
45	Laporan Penggunaan Bantuan Bupati (APBD Kabupaten) TA 2016	1					
46	Penyaluran DBH Pajak dan Retribusi Tahap I dari RKUD ke RK Desa TA 2016	1					
47	Penyaluran DBH Pajak dan Retribusi Tahap II dari RKUD ke RK Desa TA 2016	1					
48	Penyaluran DBH Pajak dan Retribusi Tahap III dari RKUD ke RK Desa TA 2016	1					
49	Penyaluran DD tahap III dari RKUD ke RK Desa TA 2016	1					

No	Uraian Kegiatan	Jumlah Target Kegiatan	T.A. 2016				T.A. 2017
			JAN	FEB	...	DES	...
			I	II	III	IV	...
50	Penilaian dan pemeriksaan infrastruktur tahap III TA 2016	2					
51	Musdes semester II Laporan Pelaksanaan Pembangunan TA 2015	1					
52	Perdes tentang APB Desa TA 2017	1					
53	DURKP Desa TA 2018 untuk bahan musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan	1					
54	Sosialisasi melalui papan informasi desa dan sistem informasi desa (situs web desa)	1					
55	Laporan kepada Bupati Pelaksanaan Semester II APB Desa TA 2016	1					
56	Perdes tentang realisasi APB Desa TA 2016	1					
57	LKPPD kepada Bupati TA 2016	1					
58	LPPD kepada BPD TA 2016	1					
Jumlah		84					
Progres Minggu Ini							
Progres s/d Minggu Ini							

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/channel/UC...)