



MEMPERBAIKI KEBIJAKAN PADAT KARYA TUNAI DI DESA



Siti Hidayati/SMERU

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Kebijakan Padat Karya Tunai (PKT) di Desa yang dimulai pada 2018 untuk menanggulangi kemiskinan, pengangguran, dan gizi buruk di desa menimbulkan beberapa permasalahan. Hal ini berkaitan dengan sebagian ketentuan dalam petunjuk teknis (juknis) PKT yang (i) menyebabkan inefisiensi anggaran, (ii) berisiko menurunkan kualitas hasil pekerjaan, dan (iii) tidak dilengkapi dengan kriteria acuan yang jelas untuk menetapkan sasaran PKT.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar (i) pemerintah tidak mematok minimal 30% anggaran kegiatan pembangunan yang berasal dari Dana Desa (DD) untuk upah tenaga kerja; pemerintah cukup mendorong desa untuk melaksanakan pembangunan dengan melibatkan lebih banyak warga marginal; (ii) kegiatan PKT dibuka hanya untuk posisi pekerja, sementara posisi tenaga kerja ahli tetap menggunakan warga desa yang memiliki keahlian/pengalaman; dan (iii) pemerintah–melalui pendamping desa–memfasilitasi pemerintah desa dalam mengidentifikasi dan menetapkan sasaran PKT melalui musyawarah desa.

Skema Kebijakan Padat Karya Tunai di Desa

Dalam rangka mengurangi angka kemiskinan, pengangguran, dan gizi buruk di desa, pada awal 2018 pemerintah memberlakukan kebijakan Padat Karya Tunai (PKT) di Desa dalam penggunaan Dana Desa (DD) untuk kegiatan pembangunan. Kebijakan ini merupakan amanat Surat Keputusan Bersama (SKB) Empat Menteri¹ tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 (UU Desa) yang diterbitkan pada Desember 2017.

Melalui kebijakan PKT, pemerintah berupaya menyediakan kesempatan kerja bagi kelompok marginal untuk ikut serta dalam pelaksanaan pembangunan. Kelompok marginal yang dimaksud adalah keluarga miskin, penganggur dan

¹ Menteri Keuangan, Menteri Perencanaan dan Pembangunan Nasional, Menteri Dalam Negeri, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi.

Catatan kebijakan ini diterbitkan secara berkala berdasarkan Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di sepuluh desa pada lima kabupaten di tiga provinsi. Studi kualitatif ini dilakukan oleh The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty (LSP), Bank Dunia, dari September 2015 sampai Mei 2018.

setengah penganggur, serta keluarga yang beranggotakan anak balita penderita gizi buruk. Dengan demikian, mereka bisa memperoleh tambahan pendapatan untuk memperbaiki kehidupan mereka.

Melalui Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai (Juknis PKT), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) mewajibkan seluruh desa penerima DD² untuk melaksanakan PKT, dengan ketentuan, antara lain, desa

1. wajib mengalokasikan minimal 30% anggaran kegiatan pembangunan yang berasal dari DD (DD-Kegiatan Pembangunan) untuk membayar upah tenaga kerja,
2. melakukan pemusatan kembali (*refocusing*) penggunaan porsi DD tersebut pada tiga hingga lima kegiatan pembangunan sesuai Peraturan Mendes PDTT No. 19 Tahun 2017 tentang Penetapan Prioritas Penggunaan DD, dan
3. wajib mengutamakan warga marginal dalam perekrutan tenaga kerja yang mencakup tenaga kerja ahli, pembantu tenaga kerja ahli, dan tenaga dari masyarakat desa setempat³.

Data dan informasi dalam catatan kebijakan ini terutama diperoleh dari hasil studi literatur serta wawancara dengan responden terkait dari sepuluh desa di kabupaten sampel Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat. Namun, sebagian data dan informasi bersumber dari responden dari beberapa desa lain di kabupaten-kabupaten tersebut.

Permasalahan PKT

Kebijakan PKT yang memprioritaskan warga marginal sejalan dengan semangat UU Desa dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan menanggulangi kemiskinan.⁴ Namun, dalam pelaksanaannya hingga Mei 2018,⁵ beberapa ketentuan PKT menimbulkan masalah krusial.

1. Inefisiensi anggaran

Desa harus memenuhi ketentuan minimal 30% dari DD-Kegiatan Pembangunan untuk membayar upah tenaga kerja. Namun, biasanya anggaran untuk upah tenaga kerja tidak mencapai proporsi tersebut—hanya berkisar 15%–25%.⁶ Oleh karena itu, ketentuan tersebut justru berpotensi menimbulkan pemborosan anggaran sebesar 5%–15%. Isu ini juga dikeluhkan oleh beberapa informan di lapangan, seperti pihak Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa (PMD) Kabupaten Batanghari dan salah satu kepala desa di Kabupaten Wonogiri.

2. Kualitas hasil pekerjaan

Sistem perekrutan tenaga kerja PKT yang terbuka menghasilkan rekrutan yang tidak selalu berkeahlian. Pemerintah desa (pemdes) tentu harus repot menyeleksi calon tenaga kerja dan memastikan bahwa rekrutan sesuai dengan kebutuhan, khususnya untuk posisi tenaga kerja ahli dan pembantu tenaga kerja ahli. Jika pemdes keliru dalam merekrut tenaga kerja, kualitas hasil pekerjaan menjadi taruhannya.

3. Persoalan data kelompok sasaran

Data warga marginal yang menjadi sasaran PKT tidak tersedia di desa. Pemdes mengalami kesulitan dalam mengidentifikasi mereka karena tidak ada acuan yang jelas tentang kriteria sasaran PKT, termasuk kriteria penganggur dan setengah penganggur, serta keluarga yang beranggotakan anak balita penderita gizi buruk. Selain itu, dengan tidak adanya acuan yang jelas, pemdes khawatir bahwa hasil penetapan warga miskin sebagai sasaran PKT akan memicu kecemburuan sosial di antara warga desa. Hal ini tentu dapat memperlambat pelaksanaan PKT di desa.

Rekomendasi

1. Pemerintah tidak perlu mematok anggaran minimal 30% dari DD-Kegiatan Pembangunan untuk upah tenaga kerja; pemerintah cukup mendorong desa untuk melaksanakan pembangunan secara swakelola dengan melibatkan banyak warga marginal sebagai tenaga kerja.

Juknis PKT “memaksa” desa untuk memenuhi ketentuan bahwa minimal 30% dari DD-Kegiatan Pembangunan digunakan untuk membayar upah tenaga kerja, padahal selama ini anggaran upah tenaga kerja tidak sebesar itu. Konsekuensinya, desa harus “bersiasat” untuk mencapai angka 30% itu dan hal tersebut justru menyebabkan inefisiensi anggaran.

Cara yang ditempuh desa untuk memenuhi ketentuan tersebut adalah, antara lain, mengalihkan penggunaan mesin ke tenaga manusia. Akibatnya, biaya pembangunan membengkak. Hal ini terjadi pada kegiatan pembangunan embung di salah satu desa di Banyumas dan pembukaan jalan usaha tani di Merangin. Pada kedua kegiatan pembangunan tersebut, alokasi anggaran upah tenaga kerja naik 2–4 kali lipat (Gambar 1).

Selain menyebabkan inefisiensi anggaran, cara tersebut juga berkonsekuensi pada lebih lamanya waktu penyelesaian kegiatan.⁷ Sebagaimana terjadi di salah satu desa di Wonogiri,

² Kenyataannya, dalam SKB Empat Menteri tersebut, PKT hanya diberlakukan di 1.000 desa dari 100 kabupaten dengan mempertimbangkan tingkat kemiskinan, pengangguran, dan *stunting* (kondisi pendek akibat terhambatnya pertumbuhan) yang tinggi, serta kondisi infrastruktur dasar yang buruk.

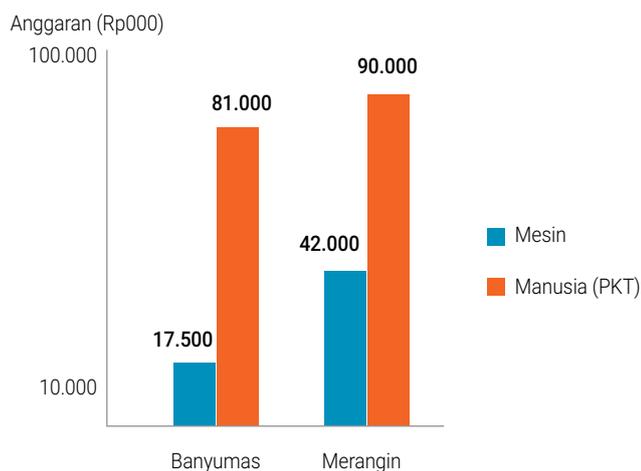
³ Dalam catatan kebijakan ini, tenaga dari masyarakat desa setempat selanjutnya disebut sebagai pekerja.

⁴ Pasal 78 ayat (1) UU No. 6 Tahun 2014.

⁵ Kebijakan PKT mulai disosialisasikan di tingkat kabupaten pada akhir Maret 2018 dengan disampaikannya Surat Kemendes PDTT tentang Percepatan Pelaksanaan Penggunaan DD Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai tertanggal 22 Maret 2018 kepada gubernur dan bupati/walikota di seluruh Indonesia.

⁶ Hasil studi kasus terkait 42 jenis kegiatan pembangunan pada laporan Studi Kasus Manfaat Belanja Desa (SMERU, akan datang).

⁷ Di sisi lain, desa pun harus memenuhi target penyelesaian kegiatan sebelum Desember 2018.



Gambar 1. Perbandingan biaya antara pembangunan dengan menggunakan mesin dan tenaga manusia (skema PKT) di sebuah desa di Banyumas (pembangunan embung desa) dan Merangin (pembukaan jalan usaha tani)

pembukaan sebuah jalan baru mempekerjakan banyak warga desa setempat, padahal, menurut rencana, kegiatan ini akan menggunakan ekskavator. Karena medannya berat, warga desa merasa khawatir bahwa mereka tidak bisa memenuhi target kualitas pekerjaan. Oleh karena itu, mereka menghentikan proses pembangunan dan meminta pemdes untuk melanjutkannya dengan menggunakan ekskavator. Akibatnya, pemdes harus menyusun ulang biaya kegiatan dan waktu pun menjadi terbuang.

Cara lain yang ditempuh desa adalah melakukan *refocusing* penggunaan DD pada kegiatan-kegiatan pembangunan prioritas. Di salah satu desa di Banyumas, *refocusing* dari tujuh menjadi empat kegiatan pembangunan menyebabkan meningkatnya rata-rata anggaran upah tenaga kerja sebesar 6% (Tabel 1). Bahkan, anggaran upah tenaga kerja pada salah satu kegiatannya, yaitu pembangunan lapangan sepak bola, meningkat secara signifikan dari 30% menjadi 58,72%, padahal volume pekerjaan tidak berubah.

Tabel 1. Perbandingan Persentase Upah Tenaga Kerja terhadap DD-Kegiatan Pembangunan sebelum dan setelah PKT dalam Anggaran Kegiatan di Sebuah Desa Sampel di Kabupaten Banyumas

NO	KEGIATAN	% UPAH SEBELUM PKT	% UPAH SETELAH PKT
1	Pembangunan sanggar kesenian-tahap II	24,48	24,48
2	Pembangunan <i>talud</i> ⁸ Jalan Bambang Irawan	24,39	Tidak dilaksanakan
3	Pembangunan pal dan penerangan lampu jalan	23	Tidak dilaksanakan
4	Pengadaan tanah untuk pembangunan sarana air bersih	0	Tidak dilaksanakan
5	Pembangunan gedung Balai Latihan Kerja	24	24
6	Pengadaan kotak informasi desa berlampu neon	7	7
7	Pembangunan lapangan sepak bola	30	58,72
	Rata-rata % upah tenaga kerja	23,78	30,26

Sumber: Rencana APBDes-Perubahan di sebuah desa di Kabupaten Banyumas.

⁸ Dinding penahan tanah.

⁹ Sekitar 60% pembangunan di desa masih didominasi pembangunan infrastruktur. Hal ini menyiratkan bahwa pemdes masih miskin ide dalam merumuskan pembangunan di desa, padahal kegiatan pemberdayaan juga dibutuhkan warga desa. Untuk informasi lebih lanjut, baca laporan Studi Kasus Manfaat Belanja Desa (SMERU, akan datang).

¹⁰ Kader pemberdayaan masyarakat desa.

¹¹ Hari orang kerja.

Di desa-desa di Batanghari, *refocusing* kegiatan pembangunan malah menghapus beberapa kegiatan pemberdayaan pada saat pemerintah kabupaten justru sedang giat mendorong pelaksanaan kegiatan ini. Kegiatan pelatihan dihapus dan dananya dipakai untuk pembangunan infrastruktur yang mudah menyerap tenaga kerja (terutama pembangunan jalan).⁹ Untuk pelatihan yang tetap harus dilaksanakan, seperti pelatihan BUMDes dan KPMD¹⁰, jumlah pesertanya dikurangi sehingga kebutuhan dananya pun berkurang.

Desa-desa di Ngada dan Merangin memenuhi ketentuan persentase anggaran upah tenaga kerja dengan mengurangi volume pekerjaan, menambah-nambah kegiatan yang sebenarnya tidak diperlukan, atau menaikkan upah per HOK¹¹. Hal-hal tersebut makin kuat menunjukkan bahwa potensi terjadinya inefisiensi anggaran sangat besar.

Sejumlah fakta di atas merupakan alasan kuat mengapa pemerintah, dalam hal ini Kemendes PDPT, sebaiknya tidak mematok minimal 30% dari DD-Kegiatan Pembangunan untuk anggaran upah tenaga kerja. Pemerintah cukup menekankan bahwa pembangunan secara swakelola yang selama ini berjalan melibatkan sebanyak mungkin warga marginal. Dengan demikian, desa bebas melaksanakan pembangunan sesuai kebutuhannya dan dapat mulai bersikap afirmatif.

2. Ketentuan PKT sebaiknya diberlakukan untuk posisi pekerja saja. Posisi tenaga kerja ahli dan pembantu tenaga kerja ahli diutamakan bagi warga desa yang memiliki keahlian/pengalaman, baik warga marginal maupun bukan.

Undanguan kepada warga marginal untuk mendaftarkan diri sebagai tenaga kerja pada seluruh posisi pekerjaan PKT merupakan niat baik pemerintah dalam rangka mengafirmasi keterlibatan mereka dalam pelaksanaan pembangunan. Namun, ketentuan ini justru berpotensi menimbulkan permasalahan kualitas hasil pekerjaan. Belum tentu warga miskin yang mendaftar memiliki kemampuan yang dibutuhkan,



LOCAL SOLUTIONS TO POVERTY

The SMERU Research Institute

Penulis:
Ruhmaniyati

Editor:
Budhi Adrianto
Gunardi Handoko

Desain dan Tata Letak:
Novita Maizir

©2018 SMERU
Untuk catatan kebijakan lainnya, silakan kunjungi www.smeru.or.id.

SMERU adalah sebuah lembaga penelitian independen yang melakukan penelitian dan pengkajian kebijakan publik secara profesional dan proaktif, serta menyediakan informasi akurat, tepat waktu, dengan analisis yang objektif mengenai berbagai masalah sosial-ekonomi dan kemiskinan yang dianggap mendesak dan penting bagi rakyat Indonesia.

🏠 Jl. Cikini Raya No. 10A
Jakarta 10330, Indonesia
☎ +6221 3193 6336
+6221 3193 0850 (faks)
✉ smeru@smeru.or.id
🌐 www.smeru.or.id

📱 @SMERUinstitute
🐦 @SMERUinstitute
📺 The SMERU Research Institute
📺 The SMERU Research Institute

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

terutama untuk posisi tenaga kerja ahli dan pembantu tenaga kerja ahli. Kesalahan dalam perekrutan tenaga kerja dapat berkonsekuensi negatif pada kualitas hasil pekerjaan.

Selama ini pun pemdes tidak mau mengambil risiko dengan mempekerjakan warga miskin yang tidak memiliki kemampuan di bidang pertukangan. Contohnya, pemdes di salah satu desa di Wonogiri memilih untuk memborongkan proyek pembangunan gedung BUMDes kepada warga desa yang berpengalaman. Hal yang sama terjadi di Merangin dan Batanghari; untuk pembangunan jalan rabat sekalipun, pemdes menginginkan tenaga kerja berpengalaman dan mereka pada umumnya bukan warga marginal.

Dengan demikian, Kemendes PDTT perlu mempertimbangkan kembali ketentuan perekrutan tenaga kerja pada kebijakan PKT. Sebaiknya perekrutan terbuka hanya diberlakukan untuk posisi pekerja. Sementara itu, untuk kebutuhan tenaga kerja ahli, perekrutan tetap menjadi kewenangan pemdes, dengan tidak menutup peluang partisipasi bagi warga marginal yang memenuhi kualifikasi. Dengan demikian, proses seleksi tenaga kerja bisa dipercepat dan kualitas pekerjaan tetap terjaga.

Jika kebijakan semacam ini hendak sekaligus dijadikan sarana untuk menambah keterampilan warga marginal, pemdes perlu mengimbuhnya dengan kegiatan peningkatan kapasitas di bidang pertukangan. Keikutsertaan mereka dalam kegiatan pembangunan bisa diperlakukan sebagai “kerja praktik”. Dengan upaya pemberdayaan semacam ini, kepastian bekal untuk perbaikan kesejahteraan mereka pada masa depan lebih terjamin.

3. Pemerintah melalui pendamping desa memfasilitasi pemdes dalam mengidentifikasi dan menetapkan sasaran PKT melalui musyawarah desa.

Kebijakan PKT merupakan salah satu upaya pemerintah untuk memberikan kesempatan kerja bagi warga marginal. Namun, ketiadaan data warga marginal di tingkat desa untuk penentuan sasaran PKT menghambat proses perekrutan tenaga kerja dan pelaksanaan kegiatan pembangunan. Hasilnya, kegiatan pembangunan terlambat selesai, padahal desa juga harus memenuhi target penyelesaian kegiatan sebelum tahun anggaran berakhir.

Keterlambatan tersebut terjadi karena penentuan warga marginal di desa sebagai sasaran PKT bukan perkara mudah.¹² **Pertama**, pemdes tidak memiliki tradisi mengidentifikasi dan menyimpan data penduduk berdasarkan kelompok kesejahteraan. Kondisi kesejahteraan warga di desa dipandang tidak jauh berbeda satu sama lain. **Kedua**, pemdes sulit melakukan identifikasi karena tidak ada acuan yang jelas tentang kriteria sasaran PKT, terutama untuk data penganggur dan setengah penganggur, serta data keluarga yang beranggotakan anak balita penderita gizi buruk. Bahkan, para pejabat kewilayahan seperti kepala dusun, ketua RT, dan ketua RW yang dianggap dekat dan mengetahui kondisi warga dengan baik tetap saja mengalami kesulitan dalam proses pendataan. **Ketiga**, pemdes cenderung tidak membedakan warga miskin dan nonmiskin ketika melaksanakan pembangunan. Hal tersebut dilakukan guna menghindari timbulnya kecemburuan di antara warga desa.

Upaya yang paling mungkin untuk mengatasi permasalahan ketiadaan data tersebut adalah mengoptimalkan fungsi musyawarah desa (musdes) sebagai forum untuk menetapkan kriteria dan sekaligus menyepakati sasaran PKT yang dipilih sebagai pekerja. Selain dapat mempermudah penentuan sasaran PKT, pemdes juga dapat meminimalisasi kemungkinan konflik antarwarga karena keputusan dibuat berdasarkan pertimbangan bersama dengan warga.

Peran pendamping desa sangat penting dalam hal ini. Mereka perlu membantu dan memfasilitasi desa dalam melaksanakan musdes dan sekaligus mendorong pemdes untuk secara berkala memperbarui data warga marginal yang dihasilkan. Hal ini bermanfaat untuk membangkitkan kepedulian dan kesadaran desa akan pentingnya ketersediaan data sebagai dasar pelaksanaan pembangunan yang afirmatif di desa. ■

¹² Juknis PKT menyebutkan bahwa kompilasi data penganggur dan data anak balita penderita gizi buruk disusun oleh pemdes bersama pendamping desa di tingkat RT dan RW. Data tersebut dikumpulkan hingga tingkat desa (hlm. 11).