



Laporan Studi Article 33 Indonesia

EVALUASI PROGRAM PADAT KARYA TUNAI DI DESA (PKTD) 2018

Laporan Studi Article 33 Indonesia

EVALUASI PROGRAM PADAT KARYA TUNAI DI DESA (PKTD) 2018

Tim Peneliti:

Agus Pratiwi
Indira Pramesi
Kurnia Susena
Soenoe Widjajanti

Article 33 Indonesia

Agustus 2019



Penerbit IPB Press

Jalan Taman Kencana No. 3,
Kota Bogor - Indonesia

C.01/08.2019

Judul Buku:

Laporan Studi Article 33 Indonesia
EVALUASI PROGRAM PADAT KARYA TUNAI DI DESA (PKTD) 2018

Penulis:

Agus Pratiwi
Indira Pramesi
Kurnia Susena
Soenoe Widjajanti

Penyunting bahasa:

Atika Mayang Sari

Korektor:**Penata Isi dan Sampul:**

Makhtub Khoirul Fahmi

Jumlah Halaman:

50 + 18 halaman romawi

Edisi/Cetakan:

Cetakan 1, Agustus 2019

PT Penerbit IPB Press

Anggota IKAPI
Jalan Taman Kencana No. 3, Bogor 16128
Telp. 0251 - 8355 158 E-mail: penerbit.ipbpress@gmail.com
www.ipbpress.com

ISBN:

Dicetak oleh Percetakan IPB, Bogor - Indonesia
Isi di Luar Tanggung Jawab Percetakan

© 2019, HAK CIPTA DILINDUNGI OLEH UNDANG-UNDANG

Dilarang mengutip atau memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku
tanpa izin tertulis dari penerbit

Kata Pengantar

Pembangunan desa merupakan salah satu prioritas pembangunan pada masa pemerintahan Presiden Joko Widodo pada periode pertama dan sepertinya akan berlanjut untuk periode kedua. Pembangunan desa adalah pengejawantahan dari strategi membangun dari pinggiran, selain pembangunan di wilayah tertinggal dan perbatasan. Gebrakan utama dari strategi ini adalah dikeluarkannya program dana desa yang memberikan sumber daya keuangan dengan jumlah yang signifikan untuk pembangunan desa, terutama pembangunan infrastruktur.

Article 33 Indonesia pada tahun 2017 telah mengeluarkan studi untuk mengevaluasi dampak dana desa terhadap kemiskinan, kesenjangan dan kesejahteraan. Hasilnya, dana desa belum benar-benar berdampak pada mereka yang sangat miskin, meski berhasil mengurangi kesenjangan antara desa-kota. Setelah beragam diskusi atas hasil studi tersebut dengan beragam pemangku kepentingan, termasuk dengan kementerian/Lembaga seperti kemenko PMK dan Kementerian Keuangan, kemudian muncullah kebijakan tentang Padat Karya Tunai di Desa (PTKD) yang mulai dilaksanakan pada tahun 2018. Program ini dimaksudkan untuk memastikan bahwa penggunaan dana desa melibatkan mereka yang miskin dan memberikan manfaat ekonomi untuk mereka.

Sebagai perwujudan komitmen Article 33 Indonesia untuk mendorong *evidence-based policy* di mana pengembangan kebijakan oleh pemernitah harus berdasarkan kajian dan fakta yang berkualitas, studi ini bermaksud untuk melakukan evaluasi atas pelaksanaan PKTD. Laporan studi ini diharapkan dapat memberikan masukan yang penting dalam keberlanjutan program PKTD di masa depan.

Studi ini terlaksana tak lepas dari kemitraan yang terus dibangun dengan berbagai pihak terutama dengan Kementerian Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemenko PMK) Kedeputan Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan. Untuk itu, diucapkan terima kasih dan semoga kerjasama ini dapat terus berjalan. Terima kasih juga terutama diucapkan untuk tim peneliti yang telah bekerja keras untuk menyelesaikan laporan studi ini.

Jakarta, Agustus 2019

Santoso - Direktur Eksekutif Article 33 Indonesia

Abstrak

Program Padat Karya Tunai di Desa (PKTD) ditujukan untuk mencapai target terciptanya 5 juta – 6,6 juta tenaga kerja di daerah perdesaan. Selain untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, alokasi 30% dana desa untuk program padat karya bertujuan untuk menciptakan lapangan kerja sementara dan meningkatkan daya beli masyarakat di perdesaan. Selain itu, PKTD diharapkan dapat meningkatkan akses perempuan dalam partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa. Studi ini merupakan langkah awal untuk memberikan gambaran tentang pelaksanaan program PKTD Tahap 1 terkait perencanaan, pelaksanaan, serta kendala dalam perencanaan dan pelaksanaan, termasuk aspek-aspek gender yang ada di setiap proses tersebut. Metode yang digunakan dalam studi evaluasi ini adalah *process evaluation*, di mana evaluasi dilakukan terhadap program yang tengah diimplementasikan dan dioperasikan. Kerangka GESI digunakan dalam studi ini untuk mengidentifikasi relasi gender di rumah tangga, tingkat komunitas desa dan ranah publik yang lebih luas, yang menjadi faktor keterlibatan perempuan dalam pembangunan desa. Studi kualitatif ini dilakukan dengan mengumpulkan informasi melalui wawancara mendalam, observasi langsung dan pengumpulan dokumen. Lokasi studi terdiri dari Desa Karangmulya dan Desa Karangkerta (Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat) dan Desa Mandahu dan Desa Makamenggit (Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur).

Ada 4 (empat) temuan utama dari studi ini. *Pertama*, PKTD telah mendorong adanya distribusi sumber daya keuangan desa, dalam hal ini dana desa, ke masyarakat yang lebih luas, terutama mereka yang tergolong dalam masyarakat miskin. Yang lebih penting adalah bahwa PKTD telah membuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan, termasuk dalam proses negosiasi penggunaan dana desa. *Kedua*, akan tetapi, hasil kerja PKTD berupa infrastruktur desa, seperti jalan desa, pada umumnya kurang berkualitas. Hal ini karena pekerjaan yang dilakukan dengan padat karya dimana sebagian besar masyarakat tidak mempunyai keahlian memadai dalam pekerjaan tersebut. Di desa dengan kesulitan geografis tinggi, pekerjaan-pekerjaan pembangunan secara manual juga menghasilkan jalan desa yang belum memadai. *Ketiga*, peran Pendamping Desa, khususnya PDTI, belum maksimal dalam meningkatkan pengetahuan masyarakat desa akan pekerjaan infrastruktur yang berkualitas. *Keempat*, partisipasi perempuan dalam PKTD masih sangat minim. Walaupun ada, keterlibatan perempuan belum sampai pada tahap peran yang penting dalam pengambilan keputusan. Oleh karena itu, beberapa regulasi memerlukan perbaikan agar dapat diimplementasikan dengan baik, seperti Pedum PKTD, termasuk untuk mengatur GESI di dalamnya dan Permendes terkait pendampingan desa, khususnya terkait pendampingan teknik infrastruktur.

Kata Kunci: Padat Karya Tunai di Desa, pembangunan partisipatif, infrastruktur, kesetaraan gender

BAB 1. Daftar Isi

Kata Pengantar	v
Abstrak.....	vii
Daftar Isi.....	vii
Daftar Tabel	vii
Daftar Gambar.....	vii
Daftar Kotak	xv
Daftar Singkatan dan Akronim	xvii
BAB 1. Pendahuluan.....	1
1.1. Latar Belakang.....	1
1.2. Tujuan.....	2
1.3. Metode Penelitian	3
1.3.1. Gender Equity and Social Inclusion (GESI)	3
1.3.2. Lokasi	4
1.3.3. Studi Dokumen, In-depth Interviews dan Observasi	5
BAB 2. Praktik Padat Karya Tunai dan Kerangka Regulasi	7
2.1. Praktik Padat Karya di Indonesia.....	7
2.1.1. Padat Karya di Era Orde Baru di Indonesia	7
2.1.2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Indonesia.....	8
2.2. Praktik Padat Karya Tunai di Beberapa Negara.....	10
2.2.1. Pembangunan Perdesaan Saemaul Undong (SU) Korea Selatan	10
2.2.2. Wage Employment Programmes (WEP) di India.....	11
2.3. Padat Karya Pasca UU Desa di Indonesia	14
2.3.1. Dasar Hukum	14
2.3.2. Bahasan Khusus terkait Hari Orang Kerja (HOK)	18

BAB 3. Temuan Studi	27
3.1. Gambaran Umum Desa	27
3.1.1. Desa Karangmulya, Kecamatan Kandanghaur, dan Desa Karangkerta, Kecamatan Tukdana, Kabupaten Indramayu	27
3.1.2. Desa Mandahu/Mandas, Kecamatan Katala Hamu Lingu, dan Desa Makamenggit, Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur	29
3.2. Persiapan PKTD	30
3.2.1. Sosialisasi PKTD di Tingkat Kabupaten dan Desa.....	30
3.2.2. Pengumpulan Data sebagai Dasar Pemilihan Calon Peserta PKTD	31
3.3. Pelaksanaan PKTD	32
3.3.1. Proses Pemilihan Peserta PKTD	32
3.3.2. Proses Perencanaan Kegiatan PKTD.....	33
3.3.3. Pengawasan, Pelaporan, dan Evaluasi.....	36
3.4. Dampak Program PKTD	37
BAB 4. Analisis	39
4.1. Aspek Ketertinggalan dan Kesulitan Geografis.....	39
4.2. Aspek Kesenjangan Gender dan Inklusi Sosial.....	41
4.2.1. Kesenjangan Gender	41
4.2.2. Inklusi Sosial	45
4.3. PKTD: Re-Sentralisasi atau Otonomi Desa?.....	45
BAB 5. Kesimpulan dan Rekomendasi.....	47
5.1. Kesimpulan	47
5.2. Rekomendasi.....	47
Referensi	49

Daftar Tabel

Tabel 1.	Tahapan Pelaksanaan Program Padat Karya Tunai di Desa dan Landasan Dasar Hukum Terkait.....	17
Tabel 2.	Besaran Upah Minimum Provinsi dan Upah Petani di Perdesaan Tahun 2018 Per Provinsi (dalam rupiah)	19
Tabel 3.	Simulasi Besaran Batas Atas dan Batas Bawah Upah Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam rupiah)	20
Tabel 4.	Simulasi Jumlah Hari Orang Kerja Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam hari).....	21
Tabel 5.	Penggunaan Dana Desa.....	23
Tabel 6.	Simulasi Dampak Penggunaan Dana Desa Untuk Upah Program PKTD terhadap Kemiskinan.....	23
Tabel 7.	Program Padat Karya di Berbagai Kementerian	24
Tabel 8.	Profil Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat.....	27
Tabel 9.	Profil Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur	29
Tabel 10.	Aspek gender dalam PKT	44

Daftar Gambar

Gambar 1. Lokasi Studi Evaluasi PKTD	6
Gambar 2. Peta Provinsi Jawa Barat dan Peta Kabupaten Indramayu	27
Gambar 3. Peta Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Peta Kabupaten Sumba Timur	29
Gambar 4. Pembangunan PAUD sebagai salah satu kegiatan PKTD di Desa Makamenggit, Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur	36
Gambar 5. Jalan desa yang baru dibuka di Desa Makamenggit Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur	40
Gambar 6. Sanitasi Warga di Desa Karangkerta Kecamatan Tukdana, Kabupaten Indramayu	41
Gambar 7. Para Peserta PKTD, baik perempuan maupun laki-laki, dalam pembangunan jalan desa di Desa Mandahu, Kecamatan Katala Hamu Lingu, Kabupaten Sumba Timu	42

Daftar Kotak

Kotak 1. Persepsi Peserta PKTD Desa Karangkerta dan Desa Karangmulya terhadap HOK.....34

Kotak 2. Persepsi Peserta PKTD Desa Mandahu dan Desa Makamenggit terhadap PKTD35

Daftar Singkatan dan Akronim

AKSI	Asosiasi Kuwu Seluruh Indramayu
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
BABINSA	Bintara Pembina Desa
BLM	Bantuan Langsung untuk Masyarakat
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BUMDes	Badan Usaha Milik Desa
CDD	Community-Driven Development
DD	Dana Desa
DPKAD	Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah
DPMD	Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa
GESI	Gender Equality and Social Inclusion
EAS	Employment Assurance Scheme
HOK	Hari Orang Kerja
IDM	Indeks Desa Membangun
IKG	Indeks Kesulitan Geografis
JRY	Jawahar Rozgar Yojana
Kemen PPN/Bappenas	Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Pe
Kemendagri	Kementerian Dalam Negeri
Kemendes PDTT	Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi
Kemenkeu	Kementerian Keuangan
Kemenko PMK	Kementerian Koordinator Pembangunan Kemanusiaan dan Kebudayaan
KPMD	Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa
Musdes	Musyawaharah Desa
OPD	Organisasi Perangkat Daerah
Pedum	Pedoman Umum
Perbup	Peraturan Bupati
PD	Pendamping Desa
PDP	Pendamping Desa Pemberdayaan

PDTI	Pendamping Desa Teknik Infrastruktur
PK	Padat Karya
PK2	Padat Karya 2
PKT	Padat Karya Tunai
PKTD	Padat Karya Tunai di Desa
PLD	Pendamping Lokal Desa
PNPM	Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PP	Peraturan Pemerintah
PPHP	Panitia Penerima Hasil Pekerjaan
PPK	Program Pengembangan Kecamatan
Puskesmas	Pusat Kesehatan Masyarakat
RAPBDes	Rencana Anggaran dan Pendapatan Desa
RKPDes	Rencana Kerja Pemerintah Desa
RT	Rukun Tetangga
RW	Rukun Warga
SKB	Surat Keputusan Bersama
SU	Saemaul Undong
TA	Tenaga Ahli
TNP2K	Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan
TPK	Tim Pengelola/Pelaksana Kegiatan
UMP	Upah Minimum Provinsi
WEP	Wage Employment Programmes

BAB 1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Serangkaian evaluasi telah dilakukan terhadap pemanfaatan Dana Desa (DD) yang telah diselenggarakan sejak 2014 melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yang kemudian diubah dengan PP No. 8 Tahun 2016. Dapat dikatakan bahwa dana desa belum berdampak langsung pada pengurangan kemiskinan di desa. Berdasarkan data Badan Pusat Statistik (BPS) per Januari 2018, persentase penduduk miskin di Indonesia sebesar 10,12% dengan rincian persentase penduduk miskin di kota sebesar 7,26% dan persentase penduduk miskin di desa sebesar 13,47%. Dengan persentase kemiskinan di desa yang masih lebih tinggi dari pada tingkat kemiskinan di kota, dana desa yang berjumlah Rp60 triliun pada tahun 2018 ditujukan untuk meningkatkan daya beli masyarakat desa hingga Rp100 triliun. Menurut BPS, persentase rata-rata pengeluaran masyarakat di perdesaan sampai dengan akhir 2017 adalah 41,34%. Sedangkan, persentase rata-rata pengeluaran per kapita masyarakat di perkotaan di tahun yang sama adalah 53,30% (BPS, 2018). Dalam Studi Evaluasi Dampak Dana Desa pada tahun 2017, Article 33 Indonesia menemukan bahwa dana desa memang belum berdampak langsung pada pengurangan kemiskinan di desa, khususnya terhadap mereka yang sangat miskin. Sehingga, Article 33 Indonesia merekomendasikan adanya alokasi dana desa yang difokuskan untuk

meningkatkan pendapatan masyarakat di desa yang masuk dalam kategori sangat miskin (Article 33 Indonesia, 2017).

Pada akhir 2017, pemerintah mengeluarkan Program Padat Karya Tunai di Desa (PKTD) yang untuk pertama kalinya diatur melalui Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 (empat) menteri, yakni Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, serta Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional No. 140-8698 Tahun 2017, No. 954/KMK.07/2017, No. 116 Tahun 2017, No. 01/SKB/M.PPN/12/2017 tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (selanjutnya disebut sebagai KB 4 Menteri tentang Desa). Dalam SKB tersebut, PKTD merupakan prioritas ke-6 dari 7 prioritas percepatan pelaksanaan UU Desa.

Tujuan dari KB 4 Menteri adalah untuk mencapai target terciptanya 5 juta – 6,6 juta tenaga kerja di daerah perdesaan. Alokasi 30% dana desa untuk program padat karya, yang menargetkan terciptanya 5 juta sampai 6,6 juta tenaga kerja di desa, diharapkan dapat meningkatkan daya beli masyarakat di perdesaan (Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (Kemendikbud, Workshop Regional PKTD, April 2018). Selain untuk menciptakan lapangan kerja, PKTD bertujuan untuk mendorong partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa, meningkatkan kuantitas dan kualitas pemberdayaan masyarakat desa,

meningkatkan akses perempuan dalam partisipasi dan pemberdayaan masyarakat desa, menekan angka pengangguran, serta membangkitkan aktivitas sosial dan ekonomi di desa.

Sebagai regulasi yang lebih teknis, pada awal 2018, Menteri Koordinator Pembangunan Manusia dan Kebudayaan (MenkoPMK) dan Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional (MenPPN) membuat Pedoman Umum (Pedum) Pelaksanaan Padat Karya Tunai di Desa sebagai elaborasi dari KB 4 Menteri Diktum 7 angka 3 dan 5. Kemudian, pada Maret 2018, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes) mengeluarkan Juknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai sebagai elaborasi SKB 4 Menteri Diktum 7 angka 1. Untuk Tahap 1, PKTD memiliki kriteria penetapan lokasi desa sasaran, yakni tingkat *stunting* tinggi, tingkat pengangguran tinggi, tingkat kemiskinan tinggi, termasuk desa tertinggal dan berkembang, serta kantong tenaga kerja Indonesia (KB 4 Menteri dan Pedum PKTD). Kriteria-kriteria tersebut menjadi dasar prioritas pelaksanaan PKTD Tahap 1 di 1000 desa di 100 kabupaten/kota yang dijadwalkan untuk dimulai pada Januari 2018.

Studi evaluasi terhadap Program PKTD ini merupakan langkah awal untuk memberikan gambaran tentang pelaksanaan program PKTD Tahap 1 terkait perencanaan, pelaksanaan, serta kendala dalam perencanaan dan pelaksanaan. Dalam perencanaan, evaluasi difokuskan pada penyusunan RAPBDes, pembentukan Tim Pelaksana Kegiatan (TPK), penyusunan rencana kerja, pendataan tenaga kerja, identifikasi kegiatan dan sumber daya lokal, serta pengadaan barang dan jasa. Sedangkan dalam pelaksanaan kegiatan, evaluasi akan difokuskan pada keterlibatan tenaga kerja lokal, pelaksanaan Hari-Orang-Kerja (HOK), dan pembayaran

upah. Evaluasi melibatkan aspek gender di setiap tahapan PKTD, yakni perencanaan, pelaksanaan, dan kendala-kendala yang dihadapi dalam perencanaan dan pelaksanaan PKTD. Dalam evaluasi perencanaan, aspek gender akan berfokus pada keterlibatan perempuan selama merancang RAPBDes, keterlibatan dalam TPK, keterlibatan dalam penyusunan rencana kerja, identifikasi kebutuhan pembangunan di desa, serta identifikasi dampak yang responsif gender. Dalam evaluasi pelaksanaan, aspek gender akan berfokus pada keterlibatan perempuan dalam kegiatan inti PKTD (kegiatan konstruksi), kesetaraan upah, dan fasilitas khusus untuk perempuan. Evaluasi terhadap aspek gender dalam PKTD akan mempertimbangkan faktor-faktor sosio-kultural di desa, pola pembagian kerja di rumah tangga, dan pola mata pencaharian perempuan.

Secara khusus, evaluasi ini bertujuan untuk memberikan masukan pada pengembangan kebijakan PKTD yang berdampak pada realisasi tujuan-tujuan PKTD dan untuk memasukkan PKTD sebagai prioritas dalam program-program kementerian atau Organisasi Perangkat Daerah (OPD) terkait.

1.2. Tujuan

Tujuan dari evaluasi terhadap program PKTD yang dilakukan Article 33 Indonesia adalah:

1. Mengidentifikasi praktik yang baik dan kendala yang dihadapi untuk mendorong implementasi PKTD yang lebih baik, mulai dari perencanaan hingga pelaksanaan;
2. Mendorong perencanaan dan pelaksanaan program PKTD yang inklusif dan responsif gender;
3. Membangun rekomendasi kebijakan yang mendukung program PKTD agar berdampak pada pengurangan kemiskinan di desa.

1.3. Metode Penelitian

Studi Evaluasi terhadap Program PKTD menggunakan pengumpulan data dan analisis kualitatif. Studi diawali dengan review terhadap literatur terkait, yakni berbagai peraturan perundang-undangan, hasil-hasil kajian terkait dana desa yang sudah ada, dan praktik-praktik baik yang berhubungan dengan program padat karya di desa.

Metode yang digunakan dalam studi evaluasi ini adalah *process evaluation*, di mana evaluasi dilakukan terhadap program yang tengah diimplementasikan dan dioperasikan. *Process evaluation* mengidentifikasi prosedur yang dilakukan dalam pengembangan sebuah program dan bagaimana, melalui prosedur tersebut, keputusan atas detail program diambil oleh para pelaksana, misalnya terkait bentuk kegiatan dan teknis pelaksanaan kegiatan. Yang juga penting, *process evaluation* mengidentifikasi apakah sebuah pembangunan program, sejak direncanakan, sudah memiliki sasaran yang tepat serta kegiatan dan output yang dapat berdampak pada sasaran. Berangkat dari identifikasi terhadap implementasi program, *process evaluation* menilai faktor-faktor keberhasilan dan kegagalan sebuah program serta memberikan informasi untuk perbaikan yang potensial (Bess, et al., 2004 dan Bowie, L. et al, 2008). Untuk studi evaluasi PKTD ini, *process evaluation* diterapkan dalam observasi dan wawancara mendalam di desa-desa yang melaksanakan PKTD guna mendapatkan informasi tentang perencanaan dan pelaksanaan PKTD, serta kendala yang dihadapi dalam perencanaan dan pelaksanaan PKTD. Walaupun secara metodologi *process evaluation* tidak berfokus pada dampak, sebagaimana *outcome evaluation* (Bowie, 2008), capaian-capaian sementara sejak pelaksanaan PKTD Tahap 1 pada Januari 2018 merupakan informasi yang tetap akan digali melalui studi evaluasi ini.

1.3.1. Gender Equity and Social Inclusion (GESI)

Gender Equality and Social Inclusion (GESI) adalah sebuah konsep yang membahas hubungan kekuasaan atau *power relations* yang tidak setara yang dialami oleh orang-orang atas dasar gender, kekayaan, kemampuan, lokasi, kasta/etnis, dan bahasa ataupun kombinasi dari dimensi-dimensi tersebut. Konsep ini berfokus pada perlunya tindakan untuk menyeimbangkan kembali relasi kuasa, mengurangi kesenjangan, dan memastikan persamaan hak, peluang, dan penghormatan untuk semua individu, terlepas dari identitas sosial mereka (Operational Guidelines for Gender Equality and Social Inclusion Mainstreaming in the Health Sector, MOHP/GoN, 2013). Subjek perempuan dalam konsep GESI adalah mereka yang diabaikan atau dikecualikan karena perempuan itu berada pada kelompok yang mengalami *social/political exclusion*, *economic exclusion* (miskin), dan rentan, atau kombinasi antara ketiganya (GESI Working Group, 2017). Ada 5 (lima) langkah penerapan GESI dalam sebuah program, yakni:

1. Identifikasi perempuan dalam kelompok spesifik, yakni miskin, terkecualikan, dan rentan, serta alasan-alasan pengecualian dan kerentanan mereka dalam mengakses kesempatan-kesempatan dan pelayanan-pelayanan;
2. Perancangan respon kebijakan dan/atau program yang mengantisipasi hambatan-hambatan akses yang mungkin terjadi dalam program;
3. Pelaksanaan;
4. Monitoring dan evaluasi terhadap dampak program dan/atau kebijakan terhadap perempuan dalam kelompok khusus;
5. Penyesuaian atau perancangan ulang terhadap program.

Dalam studi PKTD ini, analisis GESI mencakup relasi gender dan subjek perempuan yang berada pada kelompok dengan kriteria sasaran PKTD, yakni miskin, penganggur/setengah penganggur, dan memiliki balita stunting.

Karena studi evaluasi PKTD ini merupakan *process evaluation*, tidak semua langkah GESI diterapkan dalam studi ini. GESI dapat mendukung metode *process evaluation* PKTD dalam (1) mengidentifikasi kelompok perempuan yang secara spesifik termasuk dalam kriteria kelompok masyarakat sasaran PKTD; (2) mengidentifikasi alasan dikecualikannya perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa (faktor sosial-budaya, faktor mata pencaharian, dan lain-lain); (3) merencanakan kegiatan PKTD yang dapat berdampak pada pengurangan kemiskinan sekaligus ketimpangan gender di desa.

1.3.2. Lokasi

Studi evaluasi PKTD diselenggarakan di 2 (dua) desa di Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur, dan di 2 (dua) desa di Kabupaten Indramayu, Jawa Barat.

Nusa Tenggara Timur memiliki setidaknya 3 (tiga) dari 4 (empat) kriteria prioritas program PKTD, yakni tingkat kemiskinan tinggi (21,38% pada 2017), tingkat stunting tinggi (23,72% tergolong pendek dan 15,03% tergolong sangat pendek pada 2016), serta infrastruktur dasar masih buruk, di mana akses terhadap sanitasi yang layak rendah di desa (35% pada 2017), akses terhadap air bersih rendah (45% pada 2017), dan jalan dalam status tidak mantap paling tinggi di Indonesia (54,87%) (BPS 2017 dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 2017). Kondisi NTT yang pada 3 (tiga) kriteria berada di bawah rata-rata Indonesia penting untuk melihat seberapa jauh PKTD menjadi prioritas, khususnya di desa-desa. Kondisi NTT juga penting untuk melihat dampak awal dari PKTD, khususnya dalam hal partisipasi, prioritas kegiatan, dan pendapatan setelah adanya PKTD.

Studi lapangan di NTT akan dilaksanakan di Kabupaten Sumba Timur, yang merupakan kabupaten termiskin ke-3 di NTT setelah Kabupaten Sumba Tengah dan Kabupaten

Sabu Raijua, dengan persentase kemiskinan sebesar 31,03% (BPS NTT, 2017). Selain itu, tingkat stunting di Kabupaten Sumba Timur juga termasuk tinggi di Provinsi NTT, yakni 51,31%. Hal lain terkait kriteria prioritas PKTD, infrastruktur dasar di Kabupaten Sumba Timur, khususnya akses terhadap air bersih dan sanitasi layak juga masih di bawah rata-rata Provinsi NTT. Rumah tangga pengguna tempat buang air besar berupa cemplung masih 26,20%. Angka tersebut di atas rata-rata pengguna cemplung di Provinsi NTT, yakni 12,31%. Selain itu, rumah tangga yang memiliki jarak antara tempat buang air besar dan sumber yang masuk dalam kategori >10m masih tinggi, yakni 80,73%.

Berbeda dengan NTT yang memiliki kriteria-kriteria sebagai penerima program PKTD baik di level provinsi maupun kabupaten, Jawa Barat merupakan provinsi dengan kondisi rata-rata provinsi di Indonesia jika dilihat dari kriteria-kriteria penerima program PKTD. Walaupun tingkat kemiskinannya masih di atas rata-rata Indonesia, yakni 7,83% pada 2017, kriteria-kriteria lain cenderung mendekati atau bahkan lebih baik dari rata-rata Indonesia, yakni tingkat stunting 17,78% untuk kategori pendek dan 6,09% untuk kategori sangat pendek, tingkat pengangguran 4,57%, dan infrastruktur dasar cukup baik (sanitasi layak mencapai 70,8%, akses air bersih mencapai 76%, dan jalan dengan status mantap mencapai 97,08% (BPS 2017 dan Kementerian Pekerjaan Umum dan Perumahan Rakyat 2017).

Walaupun profil Jawa Barat yang cenderung mendekati rata-rata kondisi daerah-daerah di Indonesia, ada 13 (tiga belas) kabupaten/kota yang mendapatkan program PKTD Tahap I. Yang akan dipilih sebagai lokasi studi ini Kabupaten Indramayu. Persentase pendudukan miskin di Kabupaten Indramayu merupakan yang tertinggi di Provinsi Jawa Barat, yakni 13,67%. Selain itu, tingkat balita stunting juga termasuk yang paling tinggi di Provinsi Jawa Barat, yakni 36,12%.

1.3.3. Studi Dokumen, In-depth Interviews dan Observasi

Pengumpulan data dalam penelitian ini menggunakan 3 (tiga) teknik, yakni kajian terhadap dokumen-dokumen terkait, observasi, *in-depth interview* atau wawancara mendalam.

Studi didahului dengan penelusuran terhadap berbagai regulasi terkait Dana Desa dan PKTD, khususnya untuk mengetahui provinsi dengan kabupaten/kota yang menjadi prioritas PKTD dan kriteria-kriteria sebagai penerima program PKTD. Penelusuran data statistik dilakukan untuk menemukan daerah dengan kriteria PKTD paling miskin, paling banyak kasus anak stunting, dan paling belum memadai infrastruktur dasarnya, serta untuk menemukan daerah dengan kriteria PKTD cenderung mendekati rata-rata daerah-daerah di Indonesia. Selain regulasi dan data statistik, studi ini juga dimulai dengan penelusuran terhadap kajian-kajian tentang dana desa dan PKTD yang sudah ada. Sumber data berupa hasil-hasil kajian terdahulu ini bukan merupakan sumber utama dari pengumpulan data (data sekunder) akan tetapi memiliki peran yang signifikan untuk melengkapi data.

Studi ini juga menggunakan teknik pengumpulan data *informal conversational interviews*, di mana metode wawancara mendalam ini dinilai paling baik untuk *process evaluation* karena sepanjang observasi sangat membuka interaksi yang tidak direncanakan atau diantisipasi oleh para peneliti (Rubin, A. & Babbie, E., 2001). Para peneliti dalam studi PKTD tidak membatasi diri pada pertanyaan-pertanyaan yang sudah direncanakan sebelumnya untuk mendapatkan informasi terkait PKTD dari para informan dalam kapasitas sebagai pelaksana maupun sebagai sasaran. Para informan adalah (1) perangkat desa (yang terdiri dari kepala desa, perwakilan dari Badan Permusyawaratan Desa (BPD), dan perwakilan dari Tim Pengelola Kegiatan dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa); (2) rumah tangga atau masyarakat yang termasuk dalam

sasaran program PKTD; serta (3) pendamping desa. Jumlah informan yang dibutuhkan untuk perangkat desa minimal 2 (dua) orang. Sedangkan, jumlah informan yang dibutuhkan untuk rumah tangga yang terlibat dalam PKTD minimal 2 (dua) rumah tangga/orang dengan kelas ekonomi bawah/miskin, minimal 2 (dua) rumah tangga/orang dengan kelas ekonomi menengah, dan minimal 1 (satu) rumah tangga/orang dengan kelas ekonomi atas. Setiap rumah tangga diwakili oleh 1 (orang) orang laki-laki dan 1 (orang) orang perempuan.

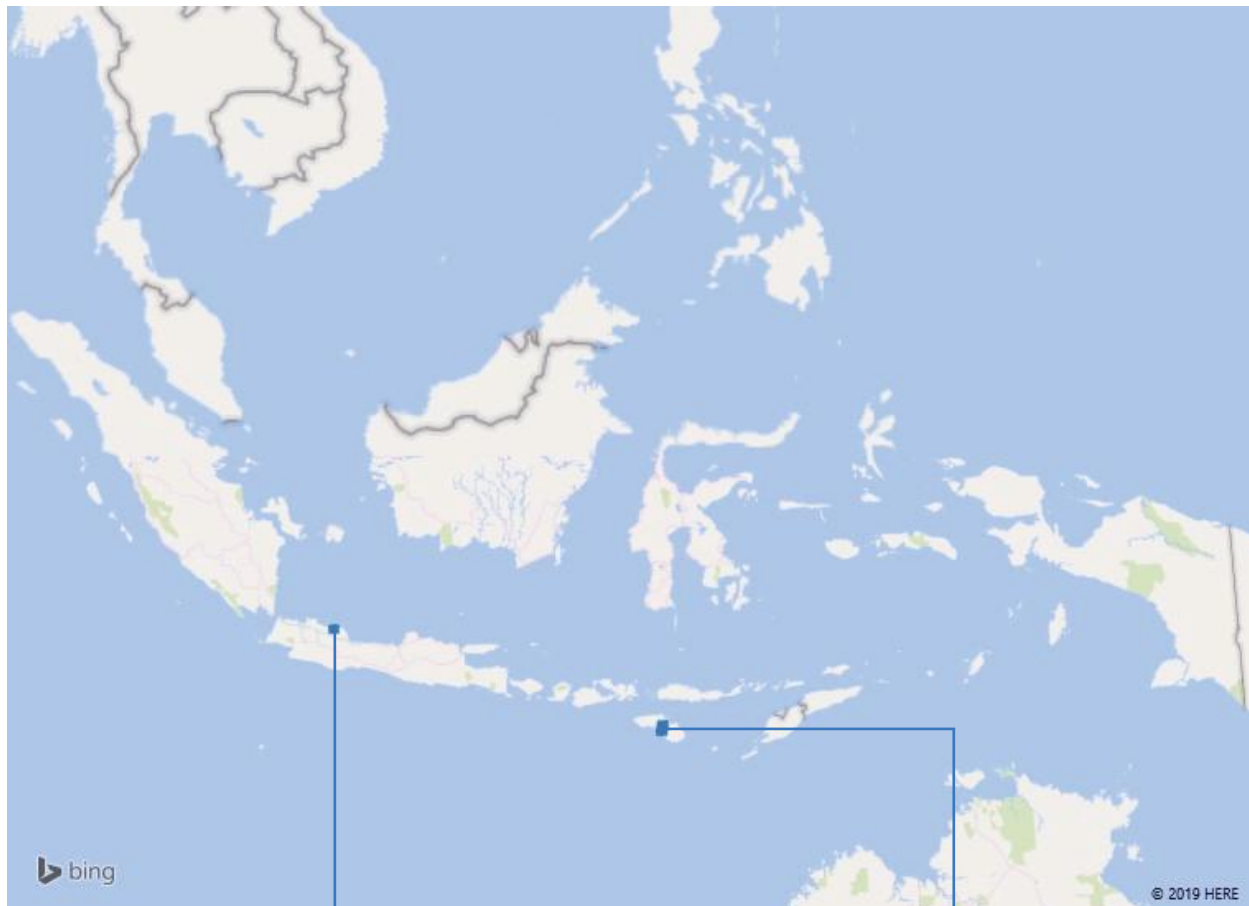
Pemilihan informan dilakukan dengan dua cara yaitu *purposive sampling* dan *snowball sampling* (Bryman, A., 2012). *Purposive sampling* dilakukan dalam menentukan informan dari perangkat desa dan pendamping desa, sedangkan teknik *snowballing* dilakukan dalam menentukan informan dari rumah tangga atau masyarakat yang terlibat dalam PKTD. *Snowballing* dilakukan terhadap informan-informan tersebut karena peneliti mencari informan yang memiliki keterlibatan yang cukup intensif dalam program PKTD dan hanya bisa diketahui setelah mewawancarai informan yang dipilih dengan teknik *purposive sampling*.

Data yang diperoleh dari wawancara mendalam tersebut berkaitan dengan informasi terkait perencanaan PKTD dalam RKPDes dan APBDes, penyusunan rencana kegiatan (termasuk kegiatan prioritas, besaran upah dan pemenuhan sumber daya lokal), pelaksanaan, serta mekanisme monitoring dan evaluasi (termasuk pelaporan berkala) disediakan oleh kepala desa, perwakilan dari BPD, dan perwakilan dari Tim Pengelola Kegiatan dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa. Informan dari rumah tangga memberikan informasi tentang tingkat partisipasi dalam perencanaan dan pelaksanaan, posisi dan peran perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan, faktor-faktor budaya subsistensi dan budaya rumah tangga, dan dampak yang didapatkan dalam waktu 10 (sepuluh) bulan pelaksanaan PKTD.

Selain studi dokumen dan wawancara mendalam, tim peneliti juga melakukan observasi terhadap berbagai hasil pembangunan sarana dan prasarana desa yang berasal dari dana PKTD, seperti jalan

desa, embung, irigasi, PAUD, dan bak sampah bersama. Selain terhadap hasil pembangunan, observasi juga dilakukan terhadap kegiatan PKTD yang sedang berlangsung, seperti pembangunan jalan desa dan pembangunan PAUD.

Gambar 1. Lokasi Studi Evaluasi PKTD



Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat:

- Desa Karangmulya, Kecamatan Kandanghaur;
- Desa Karangkerta, Kecamatan Tukdana.

Kabupaten Sumba Timur, Provinsi NTT:

- Desa Mandahu, Kecamatan Katala Hamu Lingu;
- Desa Makamenggit, Kecamatan Nggaha Ori Angu.

BAB 2. Praktik Padat Karya Tunai dan Kerangka Regulasi

2.1. Praktik Padat Karya di Indonesia

2.1.1. Padat Karya di Era Orde Baru di Indonesia

1. Pada awal pemerintahan Orde Baru yang dipimpin oleh Presiden Soeharto di tahun 1966, rata-rata orang Indonesia berpenghasilan hanya sekitar USD50 per tahun. Sekitar 60 persen dari anak-anak Indonesia tidak dapat membaca dan menulis, dan mendekati 65 persen dari jumlah populasi di Indonesia hidup dalam kemiskinan absolut. Menghadapi kondisi yang sangat buruk ini, pada awal era Orde Baru, pemerintah menyusun rencana pembangunan lima tahun (Repelita) yang dilaksanakan secara bertahap, dimulai tahun 1969 dengan Repelita Pertama. Sejak Repelita I, pemerintah menstimulasi pembangunan industri-industri berbasis padat karya yang mendukung industrialisasi khususnya di sektor pertanian dan perkebunan. Kebijakan industrialisasi tersebut berhasil membuat pertumbuhan ekonomi yang tinggi¹.
2. Tenaga kerja yang berlimpah dan upah yang rendah menjadi faktor banyak perusahaan asing (PMA) yang memiliki karakter produksi padat karya dan berteknologi rendah mengalihkan industrinya ke Indonesia. Namun demikian, jumlah tenaga kerja buruh yang melimpah ini kemudian menjatuhkan nilai upah buruh. Pada era padat karya saat itu, upah pekerja padat karya berada di angka USD1,4 per hari yang disebut-sebut sebagai upah terendah di dunia. Banyak yang mengkritik padat karya pada pemerintahan

saat itu sebagai eksploitasi sumber daya manusia demi efisiensi biaya operasional industri yang mengarah ke kerja paksa².

3. Pada era ini sebetulnya upah rendah untuk padat karya tidak menjadi masalah, dalam hal sasarannya adalah pembukaan lapangan kerja yang berfokus ke desa-desa. Banyak *social capital* di perdesaan Indonesia, termasuk jalan desa, sekolah, dan saluran irigasi sekunder dan tersier, yang dibangun selama tahun 1970-an. Saat itu, kompensasi yang diberikan kepada tenaga kerja padat karya diistilahkan sebagai “imbalan jasa berupa uang perangsang kerja” yang jumlahnya lebih rendah dari upah minimum regional³.
4. Pertumbuhan ekonomi Indonesia yang tinggi berlangsung lama tanpa terputus selama dekade 80-an hingga tahun 1997, sesaat sebelum krisis ekonomi muncul menjelang akhir tahun 1997 dan mencapai titik terburuknya pada tahun 1998. Pertumbuhan yang tinggi ini menghasilkan peningkatan pendapatan per kapita lebih dari 10 kali lipat dari 70 dollar AS tahun 1969 ke 1100 dollar AS tahun 1997. Dari pertengahan 1997 hingga sepanjang tahun 1998, kegiatan ekonomi Indonesia, khususnya di sektor formal, praktis terhenti akibat krisis tersebut dan menciptakan pengangguran.
5. Setelah krisis ekonomi, pemerintah Indonesia merancang sejumlah langkah untuk mengatasi pengangguran dan setengah pengangguran. Langkah ini antara lain menciptakan program penciptaan lapangan kerja padat karya yang

¹ Paragraf ini merupakan rangkuman dari tulisan Tulus Tambunan berjudul “Perkembangan Industri dan Kebijakan Industrialisasi di Indonesia Sejak Orde Baru Hingga Pasca Krisis” yang diterbitkan Kadin Indonesia-Jetro, tahun 2006.

² Dikutip dari Majalah Warta Pengawasan Nomor 1 Tahun 2018, diterbitkan oleh Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). Sumber lain menyatakan hal yang senada, bahwa persoalan upah rendah untuk tenaga kerja padat karya menjadi salah satu masalah paling serius yang harus dihadapi pemerintahan Soeharto.

³ <https://tirto.id/> mengutip dari buku Politik Multikulturalisme: Menggugat Realitas Kebangsaan karya Robert W. Hefner (2008).

dirancang untuk mengurangi kemiskinan dalam jangka pendek dengan menghasilkan lapangan kerja. Program Padat Karya versi 2 (PK2) ini dimulai bulan April 1998 dengan cakupan yang besar. Tujuan dari PK2 adalah menciptakan total 226 juta HOK. PK2 dirancang tidak hanya untuk menyediakan pendapatan darurat tetapi juga untuk menciptakan *social capital*.

6. Program PK2 tidak terlepas dari masalah selama pelaksanaannya, antara lain kurangnya koordinasi terutama dalam penetapan kelompok sasaran, jumlah dan lokasinya, sistem penyaluran dana belum menyentuh langsung kepada masyarakat pada lapisan bawah, dan mekanisme pengendalian dan pelaporan yang kurang berjalan secara baik. Tujuan yang kurang jelas, desain program yang lemah, tidak memadainya keterlibatan masyarakat, tidak adanya sistem data dan informasi tenaga kerja yang berfungsi baik secara terdesentralisasi membuat penentuan sasaran penerima manfaat menjadi sulit, terutama untuk memastikan terpilihnya target kaum miskin dan pengangguran. Kurangnya partisipasi masyarakat dalam penilaian kebutuhan, seleksi, implementasi, atau pemantauan program juga menjadi tantangan. Masalah lainnya adalah upah yang rendah⁴. Pengeluaran upah untuk sejumlah besar proyek terlalu kecil dibandingkan dengan pengeluaran untuk material dan biaya lainnya. Masalah kedua, rendahnya tingkat partisipasi perempuan. Sebagian besar wilayah Indonesia umumnya tidak melibatkan wanita, khususnya pada kegiatan konstruksi.
7. Pembelajaran Program PK 2 adalah⁵:
 - a. Perlu perluasan program padat karya, tidak terbatas pada membangun, merenovasi, dan memelihara, namun kegiatan yang dapat berkontribusi pada pertumbuhan ekonomi jangka panjang. Desain, implementasi,

dan pemantauan perlu dirancang dengan cermat, termasuk keterlibatan masyarakat merupakan faktor keberhasilan program.

- b. Perlu koordinasi tingkat tinggi yang efektif antara kementerian lembaga di setiap tingkat pemerintahan. Koordinasi terasa masih kurang, dan terjadi duplikasi program di beberapa bidang. Program perlu dirasionalisasi dan dikoordinasikan lebih baik.
- c. Pemerintah daerah (provinsi dan kabupaten) perlu mengalokasikan anggaran dan memberikan bantuan teknis terkait proyek yang sesuai dengan kebutuhan dan kondisi masyarakat. Pengawasan perlu ditingkatkan agar memastikan pelaksana, penerima manfaat dari program adalah tepat.
- d. Perlu melibatkan kuota khusus untuk segmen populasi yang rentan (seperti orang miskin tidak memiliki tanah, perempuan, dan minoritas) dalam lembaga masyarakat sehingga lembaga ini lebih representatif.
- e. Fungsi pengawasan masyarakat perlu diperkuat dalam peningkatan pemantauan dan transparansi.

2.1.2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Indonesia

1. Krisis perekonomian dunia pada tahun 1997 telah berimbas kepada Indonesia, dari krisis ekonomi menjadi krisis multi dimensi, telah meningkatkan proporsi penduduk miskin menjadi 24,2 persen pada tahun 1998. Oleh sebab itu upaya pengentasan penduduk miskin terus dilakukan dengan berbagai skenario, mulai dari pemberian bantuan jangka pendek, pemberdayaan masyarakat dan peningkatan kondisi sosial ekonomi dan lingkungan.
2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri merupakan bagian dari usaha pemerintah dalam pengentasan kemiskinan. Program ini sudah berkembang pesat, dengan komponen terbesarnya yaitu PNPM Mandiri Perdesaan, yang diawali pada tahun 1998 dengan nama Program Pengembangan Kecamatan (PPK), dan PNPM Perkotaan yang diawali tahun

⁴ Sumber lainnya (<http://regionaldua.tripod.com/pakar.html>, diakses pada Rabu, 23 Januari 2019), menyatakan bahwa penetapan upah kerja di beberapa daerah relatif cukup tinggi, sehingga banyak tenaga kerja beralih dari kegiatan sebelumnya.

⁵ Paragraf 8 – 11 merupakan rangkuman dari tulisan Rizwanul Islam, dkk. "Economic Crisis: Labor Market Challenges and Policies in Indonesia", dalam kompilasi tulisan "East Asian Labor Markets and the Economic Crisis. Impact Responses and Lessons". Kerjasama The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank dan International Labor Organization.

- 1999 dengan nama Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan. PNPM Mandiri adalah program pemberdayaan masyarakat, *community development*.
3. Sejak 1998-2009, tercatat 107,2 juta HOK dihimpun melalui pekerjaan jangka pendek PNPM Mandiri Perdesaan yang melibatkan lebih dari 9,9 juta pekerja yang berasal dari masyarakat pedesaan dengan honor yang sesuai dengan standar honor setempat. Untuk lokasi yang telah menikmati program PNPM Mandiri 2002–2005, tingkat pengangguran turun rata-rata 1,5 persen seiring dibukanya usaha/jasa transportasi oleh masyarakat menyusul terbangunnya jalan, jembatan, dan dermaga baru yang dikerjakan masyarakat dengan dana PNPM Mandiri Perdesaan.
 4. Biaya pembangunan infrastruktur program PNPM Mandiri Perdesaan terbukti hemat biaya dengan adanya partisipasi masyarakat dan sistem '*bottom up*'. Dalam PNPM Mandiri, biaya pembangunan infrastruktur pedesaan pada umumnya rata-rata 15-20 persen lebih murah dibandingkan dengan menggunakan jasa kontraktor, 85 persen sarana fisik yang dibangun berkualitas baik dan sangat baik.
 5. PNPM Mandiri Perdesaan memiliki target kelompok masyarakat yang paling miskin di desanya. Lebih dari 70 persen tenaga kerja untuk kegiatan pembangunan sarana/prasarana PNPM Mandiri Perdesaan berasal dari kelompok paling miskin. Partisipasi perempuan dalam berbagai pertemuan dan kegiatan PNPM Mandiri Perdesaan terus meningkat, yaitu mencapai 45 persen dan partisipasi warga miskin meningkat hingga 50 persen.
 6. Pada beberapa lokasi PNPM Mandiri Perdesaan swadaya masyarakat bisa mencapai 17 persen dana BLM (Bantuan Langsung untuk Masyarakat). Namun, angka ini mengalami penurunan hampir 6 persen setelah tahun 2007 akibat adanya perubahan kebijakan program yang tidak lagi mensyaratkan kontribusi swadaya sebagai prasyarat untuk proyek-proyek utama.
 7. Tingginya komitmen pemerintah daerah terhadap pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan dibuktikan dengan semua kabupaten yang berpartisipasi dalam pelaksanaan PNPM Mandiri Perdesaan, menyediakan dana bersama pelaksanaan program dari APBD dengan besar kontribusi lebih dari 30-40 persen dari total dana BLM yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat.
 8. Secara umum, praktik PNPM Mandiri secara umum dapat memberikan pembelajaran bahwa⁶:
 - a. Koordinasi yang dilakukan di antara sesama program dalam PNPM masih sangat terbatas, baru dilakukan pada penentuan lokasi dan alokasi anggaran program masing-masing.
 - b. Perencanaan PNPM memiliki peran strategis karena merupakan aspirasi masyarakat yang bersifat bottom-up.
 - c. Secara nasional, pengaruh PNPM Mandiri sebagai salah satu upaya percepatan penurunan kemiskinan masih belum dapat terukur pengaruhnya terhadap perlambatan penurunan angka kemiskinan. Namun demikian, secara wilayah, berdasar lokasi penerima, terdapat keberhasilan yaitu:
 - Integrasi proses perencanaan partisipatif telah dilakukan dengan cukup baik;
 - Partisipasi warga yang cukup tinggi dalam proses pemberdayaan;
 - Peningkatan konsumsi perkapita masyarakat penerima bantuan;
 - Peningkatan kesempatan mendapat pekerjaan dan akses pelayanan dasar;
 - Peningkatan pembangunan infrastruktur untuk membuka akses ke pusat-pusat kegiatan ekonomi.

⁶ Paragraf 12-19 dirangkum dari tulisan Bambang Triyono, dkk tahun 2013 berjudul Evaluasi PNPM Mandiri.

2.2. Praktik Padat Karya Tunai di Beberapa Negara

2.2.1. Pembangunan Perdesaan Saemaul Undong (SU) Korea Selatan

1. Pada awal tahun 1950, setelah dijajah hampir 35 tahun (1910-1945) oleh Jepang, Korea Selatan harus menghadapi perang saudara dengan Korea Utara pada tahun 1950 – 1953, sehingga kehidupan masyarakat berada dalam kondisi paling rendah dengan pendapatan per kapita hanya US\$57 pada tahun 1953 dan US\$67 pada tahun 1962. Luas wilayah Korea Selatan adalah 9,9 juta ha dengan wilayah secara umum berbukit dengan tanah yang miskin unsur hara. Beberapa ahli menyebutkan bahwa ciri kemiskinan Korea Selatan bisa dilihat dari atap rumah penduduk yang masih berupa jerami (rumbia) dan dinding rumah yang terbuat dari tanah. Masyarakat hanya bekerja pada musim semi, panas dan gugur dan mempersiapkan bekal makanan untuk musim dingin. Selama musim dingin penduduk Korea saat itu hanya mengisi waktu dengan minum-minuman keras dan berjudi sehingga ketika musim berganti maka mereka kembali tidak memiliki apa – apa. Hal ini terus berulang sehingga mereka sulit untuk keluar dari kemiskinan⁷.
2. Pada tahun 1970 diperkenalkanlah suatu gerakan yang disebut Saemaul Undong (SU). SU secara harfiah berasal dari kata “baru”, “desa/komunitas”, dan “gerakan”. SU merupakan suatu gerakan perubahan dan reformasi pedesaan untuk menuju kehidupan yang lebih baik. Program SU adalah kegiatan padat karya berbasis masyarakat (*community-driven development-CDD*), direncanakan dan dilaksanakan oleh penduduk desa sesuai dengan kemampuan dan sumber daya yang tersedia.
3. Gerakan SU direncanakan dilakukan secara bertahap:
 - a. Tahap I (1971–1973) Program SU diarahkan untuk membangun dan meningkatkan infrastruktur dasar pedesaan, meliputi antara lain pendirian atau ekspansi jaringan jalan desa, peningkatan ketersediaan air untuk irigasi, dan pembangunan fasilitas masyarakat. Pemerintah pada tahap awal membeli 11,17 juta sak semen yang kemudian dibagikan secara merata kepada 33.267 desa, sehingga setiap desa memperoleh 335 sak semen.
 - b. Selama Tahap II (1974–1976), fokus program bergeser ke ekspansi hasil pertanian dan termasuk kegiatan seperti pembangunan jalan pertanian, konektivitas lahan pertanian, dan mekanisasi produksi pertanian. Output nyata dari gerakan SU segera muncul dalam bentuk rehabilitasi produksi pertanian infrastruktur desa, peningkatan kehidupan lingkungan desa, dan peningkatan pendapatan rumah tangga pedesaan. Meningkatkan lingkungan hidup desa adalah termasuk proyek yang memodernisasi perumahan, seperti mengganti atap jerami dengan penutup timah, genteng, atau batu tulis, memodernisasi fasilitas dapur, dan peningkatan kondisi kehidupan secara keseluruhan dengan cara elektrifikasi dan pengenalan telekomunikasi secara massal skala di desa-desa. Sementara yang terakhir ini berubah membawa perubahan revolusioner dalam kehidupan desa, program penghijauan memperindah lingkungan desa, selanjutnya memperluas pasokan air yang tersedia untuk produksi pertanian, dan mencegah kerugian lapisan tanah subur melalui erosi dan banjir. Pada tahap kedua ini, Korea telah berhasil mengatasi kekurangan kronis pasokan makanan di dalam negeri.
 - c. Tahap III (1977–1979), perluasan program dengan mendiseminasikan keberhasilan gerakan SU dalam mengubah mentalitas masyarakat Korea, membangun kepercayaan diri nasional, dan menularkan antusiasme yang mendorong kesukarelaan di tingkat komunitas. Perubahan mentalitas ini

⁷ Dikutip dari tulisan Marindi Briska Yusni tahun 2016 dengan judul Korean Saemaul Undong Movement. Diakses dari https://www.academia.edu/25567599/KOREAN_SAEMAUL_UNDONG_MOVEMENT pada Sabtu, 19 Januari 2019.

- kemudian melalui pelatihan kepada masyarakat desa dengan menanamkan tiga komponen terpenting dari semangat SU, yaitu ketekunan, swadaya, dan kerja sama (*diligence, self-help, and cooperation*)⁸.
4. Dari gerakan SU di Korea Selatan⁹, dapat dipahami bahwa:
 - a. Masyarakat beserta dan kepala saemaul menyusun sendiri program yang dibutuhkan oleh desa. Pendanaan gerakan SUM bersumber dari pemerintah (berupa sak semen), namun apabila dana tersebut tidak mencukupi, penduduk dengan sukarela menyumbangkan harta yang mereka miliki. Masyarakat bekerja sama untuk keberhasilan program tersebut dengan membagi waktu bekerja setiap minggunya, menyesuaikan dengan kemampuan dan waktu yang tersedia.
 - b. Keberadaan pemimpin saemaul sangat berpengaruh terhadap keberhasilan program SU. Pemimpin saemaul merupakan orang yang ditunjuk dan diberikan pendidikan dan pelatihan oleh pemerintah untuk memastikan keberhasilan SU. Program SU memperkenalkan kepemimpinan berpasangan pria-wanita di desa sehingga dapat memberdayakan wanita dan memfasilitasi transformasi dan modernisasi masyarakat Asia yang bias gender. Pemimpin saemaul merupakan sukarelawan (tidak digaji) yang bekerja sama dengan kepala desa agar program SU terlaksana dengan baik. Dalam pelaksanaannya, pemimpin saemaul bertugas antara lain membujuk penduduk desa agar berpartisipasi dalam program tersebut, contohnya untuk mengorbankan tanahnya untuk dipakai menjadi jalan desa sebagai akibat pelebaran jalan desa.
 - c. Nilai-nilai dan tradisi budaya tradisional dapat berguna dalam mendorong perubahan sosial ekonomi. Nilai-nilai itu direvitalisasi,
- ditransformasikan, dan dimodernisasi secara tepat. Pendekatan *top-down* oleh pemerintah dalam program SU harus diminimalisasi dengan cara apa pun, karena hal ini dapat meniadakan pemberdayaan masyarakat lokal.
- d. Keberhasilan SU juga ditunjang oleh jaringan kerja yang solid pada berbagai tingkatan dan kampanye secara terus-menerus dengan mengedepankan masyarakat yang telah berhasil untuk memberikan motivasi kepada sebagian besar masyarakat desa lainnya.
 - e. Komitmen kuat dari pemerintah di level tingkat tinggi. Pemerintah melalui Presiden Park Chung Hee mewajibkan pemimpin saemaul membuat laporan perkembangan program SU yang langsung diterima di meja presiden. Pemberian penghargaan dilakukan kepada desa yang berhasil melaksanakan program SU dengan menambah bantuan dana untuk kegiatan SU tahun berikutnya. Teguran diberikan jika program tidak berjalan semestinya.

2.2.2. Wage Employment Programmes (WEP) di India

1. Pengentasan kemiskinan menjadi tujuan utama dari perencanaan pembangunan di India. India mengalami kekurangan infrastruktur dan menjadi kendala utama dalam pertumbuhan pembangunan, antara lain transportasi, dan telekomunikasi. Perdesaan membutuhkan investasi seperti irigasi bersama dengan investasi yang lebih besar di bidang jalan dan elektrifikasi perdesaan. Investasi negara, swasta, dan asing belum mampu menambah kurangnya investasi publik di bidang tersebut. Dalam konteks India, pertumbuhan di sektor pertanian memegang kunci untuk pengentasan kemiskinan. Dominasi pemilik tanah sangat kuat di pasar tenaga kerja dengan mempertahankan upah kecil yang mengarah ke sejumlah besar masyarakat miskin.
2. Di India, program anti-kemiskinan, khususnya program padat karya perdesaan, telah dilakukan sejak 1960-an, tetapi skalanya baru ditingkatkan sejak 1980 dengan ditandai oleh cukup besarnya peningkatan pendanaan program-program ini. Wage Employment Programmes (WEP)

⁸ Disarikan dari working paper Asian Development Bank Tahun 2012 dengan judul *The Saemaul Undong Movement in the Republic of Korea, Sharing Knowledge on Community-Driven Development*.

⁹ Pembelajaran diolah dari beberapa referensi sebelumnya tentang Saemaul Undong, termasuk paper dari Erizal Jamal tahun 2009 dengan judul *Membangun Momentum Baru Pembangunan Pedesaan di Indonesia*.

- memberikan bantuan kepada pengangguran dan masyarakat miskin perdesaan, khususnya pada musim paceklik. Fitur penting dari Program WEP seperti Jawahar Rozgar Yojana (JRY) dan the Employment Assurance Scheme (EAS) adalah sifat *self-targeting*. Fitur *self-targeting* dianggap kekuatan utama dari program ini. Namun demikian, sejumlah penelitian melaporkan banyaknya salah sasaran, karena banyaknya orang miskin yang gagal terjangkau. Salah sasaran terjadi karena tingkat upah yang ditawarkan JRY dan EAS cenderung lebih tinggi daripada tingkat upah di perdesaan, sehingga ada insentif bagi yang tidak miskin untuk berpartisipasi dan/atau beralih ke dalam program ini.
3. Persyaratan untuk ikut terlibat dalam program ini adalah masyarakat yang termiskin, yang tidak punya peluang lain yang terbuka bagi mereka. Persyaratan menjadi tenaga kerja adalah masyarakat yang tidak memiliki keahlian karena masyarakat kelas termiskin cenderung tidak terampil.
 4. Skema proyek adalah menggunakan tenaga kerja dan material dengan rasio 60:40. Ini untuk memastikan bahwa proyek ini memiliki tenaga kerja yang tinggi. Kebijakan relaksasi terhadap ketentuan 60:40 pernah dilakukan karena terdapat kecurangan yang dilakukan dengan “mensiasati” pembukuan guna pemenuhan porsi tersebut. Berdasarkan data yang ada, terlihat dengan adanya kebijakan relaksasi tersebut, berdampak signifikan pada penyerapan HOK yang berkurang.
 5. Pembelajaran yang diperoleh dari program WEP India, adalah¹⁰:
 - a. Besaran upah perlu diturunkan untuk meningkatkan jumlah tenaga kerja, dan mencegah mereka yang berada di atas garis kemiskinan berpartisipasi mengikuti program WEP melalui proses seleksi yang baik.
 - b. Tingkat upah yang ditetapkan oleh pemerintah negara bagian perlu direvisi secara berkala.
 - c. Secara rata-rata, dibutuhkan jumlah 100 hari pekerjaan per orang agar berdampak pada berkurangnya tingkat kemiskinan.
 - d. Waktu dan lokasi pekerjaan harus ditentukan sesuai dengan prioritas desa.
 - e. Terjadi permasalahan setelah proyek padat karya infrastruktur selesai dilakukan, yakni kurangnya pemeliharaan.
 - f. Tindakan korupsi dapat berkurang seiring dengan kesadaran masyarakat tentang hak-hak mereka semakin meningkat. Untuk itu, perlu dikembangkan sistem “audit sosial” dan menyediakan waktu pertemuan antara pemerintah dan pihak-pihak yang berkepentingan dalam membantu masyarakat miskin dan memperjuangkan hak-hak mereka.
 - g. Dalam rangka meningkatkan efektivitas program pembangunan perdesaan dan program lainnya, perlu dipastikan bahwa partisipasi masyarakat yang lebih besar dilakukan dalam proses perencanaan, implementasi, dan pemantauan program.
 - h. Perencanaan dan persiapan yang terintegrasi dan holistik di level kabupaten/kota dan kecamatan atas berbagai program sektoral harus didasarkan pada kebutuhan masyarakat desa.
 - i. 2.2.3. Belajar Program Padat Karya Pekerjaan Umum dari Afrika (Botswana dan Tanzania)
 - j. Botswana dan Tanzania memiliki pengalaman melaksanakan program padat karya pekerjaan umum sejak akhir 1970-an. Terdapat alasan kuat untuk melanjutkan dan memperluas padat program karya pekerjaan umum, mengingat rendahnya pendapatan di perdesaan, buruknya infrastruktur perdesaan, dan meningkatnya pengangguran dan turunnya standar kualitas hidup di daerah perkotaan (karena urbanisasi).

Botswana

1. Botswana menjalankan uji coba program di bidang jalan tanah melalui padat karya, berbiaya rendah. Program ini dikembangkan dari uji coba pada 1980-1982 dan diperluas ke seluruh kabupaten pada tahun 1986. Program

¹⁰ Paragraf 24-28 disarikan dari tulisan Rohini Nayyar tahun 2002, yang berjudul *The Contribution of Public Works and Other Labour-Based Infrastructure to Poverty Alleviation: The Indian Experience*. International Labour Office, Geneva.

- bernama LG34 memiliki tiga kunci dan prinsip panduan: kandungan tenaga kerja yang tinggi, kepatuhan pada standar teknis yang ditentukan untuk memastikan bahwa jalan dapat dilewati sepanjang tahun, dan pemeliharaan berbiaya rendah. Pekerjaan terbuka untuk semua orang yang mampu, seleksi biasanya dilakukan pada pertemuan desa dan berlanjut di lokasi kerja. Prosesnya dimulai dengan pengumuman publik tentang kondisi pekerjaan dan upah (peserta harus berbadan sehat tanpa cacat mental dan fisik). Terdapat proses lebih lanjut jika pelamar yang mendaftar lebih banyak dari kuota yang tersedia. Teknik pilihan acak (lotere) digunakan, tetapi metode lain juga diterapkan secara bersama atau independen (misalnya, penetapan kuota berdasarkan jenis kelamin, batas jumlah peserta per rumah tangga, penargetan orang dewasa yang bekerja dalam rumah tangga miskin).
2. Di lokasi kerja pekerjaan umum, pekerja diorganisasikan ke dalam kelompok. Setiap kelompok memiliki 25 pekerja di bawah pengawasan seorang pemimpin kelompok. Di atas pemimpin kelompok, ada pemimpin kelompok senior, yang mengawasi dua pemimpin kelompok, atau 50 pekerja. Seorang asisten teknis mengawasi pekerjaan empat hingga enam pemimpin kelompok, atau 100 hingga 150 pekerja. Setiap pekerja dialokasikan di suatu tempat antara 1,5 dan 2 kilometer jalan. Seorang pemimpin kelompok bertanggung jawab atas pengawasan jalan sepanjang 25 kilometer.
 3. Tingkat upah ditentukan berdasarkan persentase dari tingkat upah minimum yang ditetapkan untuk pekerja industri perkotaan. Tidak ada upah minimum yang jelas untuk pekerja tidak terampil di daerah pedesaan. Tingkat upah seragam tanpa memandang jenis pekerjaan, lokasi tempat kerja, dan karakteristik pribadi pekerja (usia, jenis kelamin, pendidikan, pengalaman, dan sebagainya). Upah diperhitungkan setiap hari dan dibayar tunai sebulan sekali.
 4. Dibandingkan dengan upah pekerjaan di desa-desa kecil (untuk pekerjaan misalnya menggembala dan pekerjaan rumah tangga), upah pekerjaan padat karya jauh lebih tinggi. Upah bahkan lebih tinggi karena perhitungan waktu kerja per hari yang pendek, 6 jam per hari dibandingkan dengan rata-rata 10 jam per hari di pekerjaan lain.
- Di sisi lain, upah proyek lebih rendah daripada upah pasar di daerah yang dekat dengan kota, desa besar, dan desa berpenduduk jarang. Di daerah-daerah ini, proyek seringkali menghadapi pasokan jumlah tenaga kerja, khususnya tenaga kerja laki-laki. Keterbatasan tingkat upah yang seragam membatasi kemampuan program untuk memvariasikan tingkat upah dan meningkatkan perekrutan tenaga kerja di daerah-daerah di mana pasar tenaga kerja kompetitif.
5. Lokasi proyek pekerjaan umum ditentukan melalui konsultasi dengan masyarakat setempat. Staf teknis melakukan penilaian kelayakan kemudian diteruskan ke Komite Pembangunan Kabupaten untuk evaluasi lebih lanjut. Jalan yang dipilih selanjutnya diharmonisasikan ke dalam rencana pembangunan kabupaten.
 6. Manfaat jangka pendek dari program ini menunjukkan dampak bertambahnya pendapatan rumah tangga bagi mereka yang berpartisipasi. Akses ke dalam program telah meningkatkan pendapatan dari para peserta, khususnya mereka yang berada di ujung bawah dari spektrum kemiskinan. Akses jalan terbangun dengan biaya rendah khususnya di desa besar. Yang tidak kalah penting bagi rumah tangga perdesaan adalah peningkatan hubungan antara desa, pos ternak, dan area lahan pertanian/peternakan. Karena ruas jalan baru, ada permintaan yang lebih besar untuk layanan transportasi, sebagaimana terbukti dalam penggunaan sepeda yang lebih besar, kereta keledai, dan kendaraan bermotor ringan.

Tanzania

1. Pekerjaan umum padat karya di Tanzania dimulai pada tahun 1978. Skema multisektoral ini mencakup proyek-proyek yang berfokus pada peningkatan jalan akses pedesaan (proyek Rukwa dan Ruvuma), pengendalian banjir dan rehabilitasi proyek irigasi (proyek Arusha dan Dodoma), penghijauan (proyek Ruvuma dan Dodoma), pasokan air (proyek Rukwa), dan pembangunan perumahan pedesaan (proyek Ruvuma).
2. Proyek padat karya di Tanzania memiliki tujuan: (1) merehabilitasi dan memelihara aset pedesaan (jalan pengumpan-*feeder*, pekerjaan irigasi, penghijauan, dan pasokan air pipa); (2) menciptakan peluang kerja bagi para pengangguran dan setengah menganggur di

- perdesaan; (3) untuk memberikan penghasilan tambahan, khususnya untuk rumah tangga berpenghasilan rendah; dan (4) membangun kapasitas teknis dan kelembagaan untuk replikasi program pekerjaan umum padat karya di masa depan. Pengurangan kemiskinan tidak secara eksplisit disebutkan dalam proyek-proyek ini, kecuali dalam penetapan keseimbangan gender dalam pekerjaan (asumsi bahwa kemiskinan berkorelasi erat dengan gender).
3. Terdapat fokus yang jelas pada penciptaan lapangan kerja untuk tenaga kerja tidak terampil di pedesaan karena rasio 60-40 untuk input tenaga kerja dan non-tenaga kerja di semua proyek. Pekerjaan terbuka untuk orang dewasa yang memenuhi syarat untuk bekerja. Seleksi awal dilakukan di tingkat desa. Keterlibatan pemerintah desa difokuskan untuk memastikan ketersediaan dan memobilisasi tenaga kerja secara merata di antara penduduk desa. Pengaturan tenaga kerja di lokasi kerja pada umumnya ditetapkan dengan komposisi teknis/tenaga ahli dan mandor-kelompok. Misalnya, proyek jalan Ruvuma memiliki satu mandor untuk setiap kelompok yang terdiri dari 100 pekerja. Jumlah pekerja dihitung dengan menggunakan pendekatan panjang jalan per orang.
 4. Terdapat upah minimum yang ditetapkan dan diterapkan secara seragam di seluruh proyek, terlepas dari tempat dan musim. Dalam satu proyek, upahnya sama, terlepas dari sifat kegiatan dan karakteristik pekerja (misalnya, jenis kelamin, usia, pendidikan, pengalaman, dan sebagainya). Sebagian besar pekerja dibayar tunai (menarik karena terbatasnya pembayaran upah tunai di pedesaan Tanzania). Satu-satunya pengecualian untuk praktik pembayaran tunai adalah proyek beras Pemba, di mana pembayaran berupa makanan. Beberapa skema untuk meningkatkan penerimaan upah pekerja, antara lain menerapkan jam kerja yang lebih singkat dan dapat bekerja di proyek lainnya. Skema lain adalah menyediakan pekerja dengan makanan selain upah resmi.
 5. Dari Program Padat Karya Pekerjaan Umum Afrika (Botswana dan Tanzania)¹¹, dapat dipelajari bahwa:
 - a. Penetapan besaran upah sebaiknya tidak seragam namun berlaku mekanisme pasar dan/atau mengacu pada nilai pasar makanan lokal. Struktur upah sebaiknya tergantung tingkat dan jenis waktu pekerjaan.
 - b. Tujuan dari program padat karya infrastruktur adalah transfer pendapatan jangka pendek kepada orang miskin. Penting bahwa desain dan kebijakan implementasi perlu keberlanjutan, bukan hanya sekedar dalam rangka stabilisasi (pekerjaan musiman), namun untuk memperluas penciptaan lapangan kerja dengan penargetan kaum miskin.
 - c. Diperlukan pengembangan kapasitas teknis, pengelolaan keuangan, dan administrasi yang berkelanjutan. Program ini didukung donor, untuk itu perlu training untuk menjamin bahwa program ini dapat berlangsung di masa depan tanpa bantuan donor.
 - d. Penargetan program kaum miskin dapat menggunakan berbagai indikator kemiskinan, antara lain penargetan geografi berpenghasilan rendah di mana orang miskin terkonsentrasi.
 - e. Perlu identifikasi kriteria keberhasilan program dan dikembangkan sistem pemantauan dan evaluasi yang sistematis.

2.3. Padat Karya Pasca UU Desa di Indonesia

2.3.1. Dasar Hukum

1. Dalam rangka menindaklanjuti arahan Presiden Joko Widodo dalam rangka pelaksanaan Program PKTD, pemerintah mengeluarkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 Menteri yakni Menteri Dalam Negeri Nomor 140-8698 Tahun 2017, Menteri Keuangan Nomor 954/KMK.07/2017, Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 116 Tahun 2017, serta Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional Nomor 01/SKB/M/PPN/12/2017. SKB yang ditandatangani pada bulan Desember

¹¹ Paragraf 29-40 disarikan dari tulisan Tesfaye Teklu berjudul *Labor-Intensive Public Works: the Experience of Botswana and Tanzania*, diterbitkan International Food Policy Research Institute pada tahun 1995.

- 2017 tersebut diantaranya mengatur hal-hal yang berhubungan dengan pelaksanaan program PKTD, yakni penguatan pendamping profesional untuk mengawal pelaksanaan program, melakukan *refocusing* penggunaan Dana Desa untuk 3 sampai dengan 5 jenis kegiatan sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa, mewajibkan penggunaan dana untuk kegiatan pembangunan desa paling sedikit 30 persen untuk membayar upah masyarakat dalam rangka menciptakan lapangan kerja di desa, membayar upah kerja secara harian atau mingguan, dan melaksanakan kegiatan pembangunan desa melalui mekanisme swakelola.
2. SKB 4 Menteri tersebut pada prinsipnya selaras dengan Pasal 22 UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, dimana desa dapat melakukan penugasan dari level pemerintahan yang lebih tinggi, termasuk kegiatan pemberdayaan masyarakat desa. Program PKTD merupakan skema kegiatan yang bersifat *top down* dari pemerintah pusat meskipun rincian kegiatannya tetap diputuskan oleh desa.
 3. Mengacu pada Pasal 127 Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun 2014 tentang Peraturan Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, kegiatan pemberdayaan masyarakat desa dilakukan dengan mendorong partisipasi masyarakat untuk terlibat pembangunan desa yang dilaksanakan secara swakelola oleh Desa. Selain keterlibatan masyarakat desa, kegiatan pembangunan tersebut, mendayagunakan sumber daya alam yang ada di desa dan berpihak pada warga miskin, disabilitas, dan kelompok marginal.
 4. SKB 4 Menteri tersebut harmonis pula dengan Peraturan Menteri Keuangan yang sudah terbit sebelumnya, khususnya terkait Pasal 128 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 50 Tahun 2017 tentang Pengelolaan Transfer ke Daerah dan Dana Desa, bahwa pelaksanaan kegiatan yang dibiayai dari Dana Desa, diutamakan dilakukan secara swakelola dengan menggunakan sumber daya/bahan baku lokal, dan diupayakan dengan lebih banyak menyerap tenaga kerja dari masyarakat desa setempat. Dukungan Kementerian Keuangan diperkuat dengan diterbitkannya Peraturan Menteri Keuangan Nomor 225 Tahun 2017 tentang Perubahan
- Kedua atas PMK Nomor 50 Tahun 2017, dimana penyaluran Dana Desa yang sebelumnya dilakukan dua tahap yakni bulan Maret dan Agustus masing-masing sebesar 40 dan 60 persen, diubah menjadi tiga tahap yakni bulan Januari, Maret, dan Juli masing-masing sebesar 20, 40, dan 40 persen. Tujuan perubahan pola penyaluran ini adalah agar likuiditas dana di desa atau *petty cash* di masing-masing kas desa sudah terisi pada awal tahun sehingga Program PKTD dapat segera dimulai pada Januari, termasuk pembayaran upah harian atau mingguannya dapat diberikan kepada masyarakat yang terlibat dalam pembangunan desa. Hal yang juga ditambahkan pada PMK ini antara lain adalah perubahan format laporan realisasi anggaran dan output Dana Desa, dimana tenaga kerja, durasi (kerja), dan upah harus dilaporkan. Hal ini bertujuan agar Program PKTD dapat terpotret dan dievaluasi pelaksanaannya.
5. Pengaturan mengenai desa dalam Peraturan Menteri Keuangan sebagaimana paragraf 44 tersebut di atas telah dicabut dan dinyatakan tidak berlaku lagi. Sebagai penggantinya, telah ditetapkan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Desa ditetapkan tanggal 31 Desember 2018. Tidak ada materi yang berubah terkait hal-hal yang dijelaskan di atas sebelumnya. Peraturan Menteri Keuangan tersebut hanya memisahkan hal-hal terkait pengaturan Dana Desa dengan Transfer ke Daerah lainnya.
 6. Proses pengadaan Program PKTD dilakukan secara swakelola, dengan dasar hukum Pasal 4 Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (Perka LKPP) Pemerintah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa di Desa. Pengadaan Barang/Jasa di Desa pada prinsipnya dilakukan secara swakelola dengan memaksimalkan penggunaan material/bahan dari wilayah setempat, dilaksanakan secara gotong royong dengan melibatkan partisipasi masyarakat setempat, untuk memperluas kesempatan kerja, dan pemberdayaan masyarakat setempat. Berdasarkan Lampiran LKPP Nomor 13 Tahun 2013 tersebut, yang dimaksud dengan gotong royong, berarti penyediaan tenaga kerja secara cuma-cuma oleh masyarakat dalam pelaksanaan

- kegiatan pembangunan di desa. Kata “cuma-cuma” dalam Lampiran Perka LKPP dimaksud kemudian dihapus oleh Perka LKPP Nomor 22 Tahun 2015 tentang Perubahan atas Perka LKPP Nomor 13 Tahun 2013. Penghapusan kata “cuma-cuma” dalam perubahan tersebut menegaskan bahwa pelaksanaan pekerjaan swakelola yang dilakukan secara gotong royong dapat diberikan upah kepada masyarakat desa yang terlibat dalam kegiatan pembangunan di desa.
7. Untuk meningkatkan daya beli masyarakat desa, masyarakat desa yang menjadi sasaran Program PKTD dan ikut melaksanakan Program PKTD dimaksud diberikan upah kerja. Pengaturan mengenai upah ini disebutkan dalam Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai. Sayangnya, secara legalitas petunjuk teknis ini tidak ditetapkan sebagai norma hukum. Besaran upah tenaga kerja dihitung berdasarkan Hari Orang Kerja (HOK) dengan hitungan 1 HOK sama dengan 8 jam. Besaran upah kerja ditentukan berdasarkan batas bawah dan batas atas upah tenaga kerja yang ditentukan berdasarkan hasil musyawarah desa. Adapun nilai batas atas upah tenaga kerja di bawah upah minimum Provinsi. Besaran upah/HOK lebih lanjut diatur oleh Peraturan Kepala Daerah. Upah tenaga kerja dibayarkan secara langsung secara harian, namun jika tidak memungkinkan dibayarkan secara mingguan.
 8. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 78 Tahun 2015 tentang Pengupahan, Gubernur wajib menetapkan Upah Minimum Provinsi (UMP). UMP kemudian dijadikan batas tertinggi dari penetapan upah/HOK dalam pelaksanaan Program PKTD di desa. Pertanyaan selanjutnya adalah seberapa besar upah/HOK yang harus ditetapkan? Mengutip Mantan Menteri Keuangan Chatib Basri, sebaiknya besaran upah/HOK tidak di atas upah minimum. Bila hal itu diberikan, masyarakat yang sudah dapat pekerjaan berhenti dan ikut Program PKTD. “Jadi menurut saya bantulah dengan upah yang di bawah upah minimum,” ucap Chatib¹².
 9. Mengacu kepada Pasal 12 Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2016 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pemotongan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan/atau Penghasilan Pasal 26 sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa, dan Kegiatan Orang Pribadi, penghasilan Tenaga Kerja Lepas yang tidak dibayar secara bulanan atau jumlah kumulatifnya dalam 1 bulan kalender belum melebihi Rp4.500.000,00, berlaku ketentuan sebagai berikut:
 - a. Tidak dilakukan pemotongan PPh Pasal 21, dalam hal penghasilan sehari atau rata-rata penghasilan sehari belum melebihi Rp450.000,00;
 - b. PPh 21 harus dipotong sebesar upah harian atau rata-rata upah harian dikurangi Rp 450.000, lalu dikalikan 5%, jika upah harian atau rata-rata upah harian sudah lebih dari Rp.450.000 tetapi jumlah kumulatif dalam satu bulan kalender belum melebihi Rp 4.500.000.
- Jika mengacu pada besaran UMP Tahun 2018 tersebut di atas, upah masyarakat yang melaksanakan Program PKTD di bawah Rp450.000 sehari, tidak dikenakan pemotongan PPh 21.
1. Seperti telah disebutkan dalam paragraf 47 di atas, Program PKTD telah memiliki Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai, namun sebagai bagian dari program/kegiatan yang telah direncanakan di Rencana Kegiatan Pemerintah Desa dan APBDesa, Program PKTD perlu memperhatikan peraturan perundangan terkait lainnya terkait desa sebagaimana dirangkum dalam Tabel 1 berikut.

¹² Diakses dari <https://www.validnews.id/Upah-Padat-Karya-Tunai-Disarankan-Tak-Lebihi-UMR-Usp>, pada hari Selasa, 15 Januari 2018.

Tabel 1. Tahapan Pelaksanaan Program Padat Karya Tunai di Desa dan Landasan Dasar Hukum Terkait

Tahapan Pelaksanaan	Uraian Pelaksanaan	Dasar Hukum
Perencanaan	<ul style="list-style-type: none"> • Prinsip musyawarah (mufakat) • Pemilihan program paling prioritas • Penyusunan Dokumen Perencanaan Kegiatan • Penganggaran dalam APBDes 	<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa. • Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 tentang Pedoman Tata Tertib dan Mekanisme Pengambilan Keputusan Musyawarah Desa. • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permusyawaratan Desa. • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Bab IV Pengelolaan. Sub Bab Perencanaan. • Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Desa. • Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, Dan Transmigrasi Republik Indonesia tentang Prioritas Penggunaan Dana Desa (penetapan setiap tahun). • Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai.
Pelaksanaan	<p>Persiapan:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Penunjukan pelaksana kegiatan • Penyusunan rencana pelaksanaan kegiatan (jadwal & sasaran kegiatan); • Penyediaan alat dan bahan untuk pelaksanaan kegiatan fisik. • Pengadaan Barang dan Jasa yang dilakukan swakelola • Pelaksana dilakukan oleh TPK yang dibentuk kepala Desa • TPK menyusun rencana pelaksanaan kegiatan Program PKTD. • Kebutuhan barang/jasa pendukung yang tidak dapat disediakan swadaya, dilakukan melalui penyedia TPK • Pembayaran upah dibayar langsung tunai dan diutamakan harian atau mingguan <p>Penatausahaan</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pembukuan • Pemungutan/pemotongan pajak 	<ul style="list-style-type: none"> • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Bab IV Pengelolaan. Sub Bab Pelaksanaan. • Peraturan Kepala Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa (Perka LKPP) Pemerintah Nomor 13 Tahun 2013 tentang Pedoman Tata Cara Pengadaan Barang/Jasa Di Desa jo. Perka LKPP Nomor 22 Tahun 2015. • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 47 Tahun 2016 tentang Administrasi Pemerintahan Desa. Bab IV Penyelenggaraan Administrasi Pemerintahan Desa. Bagian Keempat Administrasi Keuangan Desa. • Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 1 Tahun 2016 tentang Pengelolaan Aset Desa. • Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 4 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Kekayaan Desa. • Peraturan Direktur Jenderal Pajak Nomor PER-16/PJ/2016 tentang Pedoman Teknis Tata Cara Pemotongan, Penyetoran, dan Pelaporan Pajak Penghasilan Pasal 21 dan/atau Penghasilan Pasal 26 sehubungan dengan Pekerjaan, Jasa, dan Kegiatan Orang Pribadi. • Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai.

Tabel 1. Tahapan Pelaksanaan Program Padat Karya Tunai di Desa dan Landasan Dasar Hukum Terkait (lanjutan)

Tahapan Pelaksanaan	Uraian Pelaksanaan	Dasar Hukum
Pelaporan	<ul style="list-style-type: none"> Laporan menyebutkan jumlah tenaga kerja yang terserap; 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Bab IV Pengelolaan. Sub Bab Pelaporan dan Sub Bab Pertanggungjawaban. Lampiran Peraturan Menteri Keuangan Nomor 193 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Dana Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 35 Tahun 2007 tentang Pedoman Umum Tata Cara Pelaporan dan Pertanggungjawaban Penyelenggaraan Pemerintahan Desa. Petunjuk Teknis Penggunaan Dana Desa Tahun 2018 untuk Padat Karya Tunai.
Pengawasan dan Pengendalian	<ul style="list-style-type: none"> Penguatan pengawasan masyarakat terutama BPD Penguatan peran Camat 	<ul style="list-style-type: none"> Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 110 Tahun 2016 tentang Badan Permasyarakatan Desa. Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia Nomor 20 Tahun 2018 tentang Pengelolaan Keuangan Desa. Bab IV Pengelolaan. Sub Bab Pembinaan dan Pengawasan. Surat Menteri Dalam Negeri Nomor 700/1281/A.1/IJ tanggal 22 Desember 2018 hal Pedoman Pengawasan Dana Desa.

2.3.2. Bahasan Khusus terkait Hari Orang Kerja (HOK)

1. Berapa besaran upah pekerja yang ideal untuk Program PKTD? Belajar dari kasus India, jika upah diperbesar, banyak pekerja yang telah memiliki pekerjaan kemudian beralih bekerja untuk proyek desa. Hal ini selaras dengan saran dari Chatib Basri, dimana sebaiknya besaran upah/HOK tidak di atas upah minimum. Namun jika disamakan dengan upah buruh desa di sektor pertanian, berdasarkan pengalaman India, upah buruh di perdesaan sangat kecil karena dominasi kepemilikan tanah sangat dikuasai oleh orang kaya. Begitupun di Indonesia, dimana besaran upah buruh tani di perdesaan jauh lebih rendah dibanding Upah Minimum Provinsi (UMP) (lihat Tabel 2).
2. Besaran Program PKTD ditentukan tidak melebihi UMP. Hal ini sebetulnya mirip dengan praktik di Botswana dimana tingkat upah ditentukan berdasarkan persentase dari tingkat upah minimum pekerja industri perkotaan. Di Botswana, tidak ada upah minimum yang jelas untuk pekerja tidak terampil di daerah pedesaan. Hal yang perlu dihindari adalah praktik seperti di Tanzania dimana upah minimum ditetapkan secara seragam tanpa mempertimbangkan lokasi dan musim. Di Indonesia, upah Program PKTD ditetapkan oleh kepala daerah.
3. Tabel 2 berikut adalah perbandingan besaran UMP dan Buruh Tani per hari yang diproyeksikan dari data BPS (2011-2017) untuk menggambarkan *gap* antara UMP dan upah buruh tani.

Tabel 2. Besaran Upah Minimum Provinsi dan Upah Petani di Perdesaan Tahun 2018 Per Provinsi (dalam rupiah)

Daerah	Besaran UMP (per bulan)*	Besaran UMP (per hari)**	Upah Buruh Tani (per hari)***	% Upah Petani terhadap UMP
Aceh	2.717.750	135.888	58.157	42,80%
Sumatera Utara	2.132.188	106.609	62.277	58,42%
Sumatera Barat	2.119.067	105.953	61.598	58,14%
Kep. Bangka Belitung	2.755.443	137.772	63.601	46,16%
Kepulauan Riau	2.563.875	128.194	74.678	58,25%
Riau	2.464.154	123.208	70.199	56,98%
Jambi	2.243.718	112.186	55.933	49,86%
Bengkulu	1.888.741	94.437	45.587	48,27%
Sumatera Selatan	2.595.995	129.800	38.018	29,29%
Lampung	2.074.673	103.734	55.818	53,81%
Banten	2.099.385	104.969	47.373	45,13%
Jawa Barat	1.544.360	77.218	44.725	57,92%
Jawa Tengah	1.486.065	74.303	45.416	61,12%
D I Yogyakarta	1.454.154	72.708	48.944	67,32%
Jawa Timur	1.508.894	75.445	49.469	65,57%
Bali	2.127.157	106.358	57.608	54,16%
Nusa Tenggara Barat	1.825.000	91.250	51.204	56,11%
Nusa Tenggara Timur	1.660.000	83.000	41.746	50,30%
Kalimantan Barat	2.046.900	102.345	60.001	58,63%
Kalimantan Selatan	2.454.671	122.734	69.387	56,53%
Kalimantan Tengah	2.421.305	121.065	49.066	40,53%
Kalimantan Timur	2.543.331	127.167	73.169	57,54%
Kalimantan Utara	2.559.903	127.995	73.169	57,17%
Gorontalo	2.206.813	110.341	53.459	48,45%
Sulawesi Utara	2.824.286	141.214	72.148	51,09%
Sulawesi Tengah	1.965.232	98.262	49.386	50,26%
Sulawesi Tenggara	2.177.052	108.853	62.441	57,36%
Sulawesi Selatan	2.647.767	132.388	43.330	32,73%
Sulawesi Barat	2.193.530	109.677	32.567	29,69%
Maluku	2.222.220	111.111	-	-
Maluku Utara	2.147.022	107.351	70.080	65,28%
Papua	2.895.650	144.783	-	-
Papua Barat	2.667.000	133.350	-	-

*Sumber: <http://www.ptgasi.co.id/upah-minimum-provinsi-tahun-2019>

**Besaran UMP per bulan dibagi 20 hari efektif kerja per bulan

***Sumber: Statistik Upah Buruh Tani Pembajak di Perdesaan BPS, diproyeksikan

Rata-rata nasional UMP adalah sebesar Rp113.061,00 per hari. Sedangkan rata-rata nasional Upah Buruh Tani Pembajak di Perdesaan adalah sebesar Rp56.018,00. Data upah buruh tani yang digunakan adalah upah buruh pekerjaan

pembajak untuk tanaman pangan karena upah dimaksud adalah yang terbesar dibandingkan pekerjaan lainnya seperti: mencangkul, menanam, atau memanen, baik di jenis tanaman pangan, hortikultura, peternakan, atau perikanan.

4. Menteri Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Eko Putro Sandjojo menyampaikan bahwa pemerintah membatasi upah yang diberikan dalam Program PKTD hanya sebesar 80% dari UMP¹³ atau dengan kata lain, batas atas upah Program PKTD adalah 80% dari UMP. Lalu bagaimana dengan batas bawah? Upah buruh tani di perdesaan bisa menjadi referensi batas bawah upah. Namun jika melihat paragraf 53 di atas, masih terjadi *gap* yang cukup tinggi antara batas bawah Rp56.018,00 dan batas atas Rp90.448,00 ($113.061 \times 80\%$) atau setara 61,93%.
5. Apabila batas atas yang diambil, dikhawatirkan berpindahannya para petani/buruh tani ke Program PKTD akan terjadi, sehingga di sektor pertanian akan kesulitan mencari buruh tani, kecuali pekerjaan Program PKTD benar-benar hanya dijadwalkan pada musim paceklik atau tidak melaut. Pertimbangan lainnya, Program

¹³ Menurut Eko Putro Sandjojo pembatasan ini bertujuan agar masyarakat desa yang telah memiliki pekerjaan tetap tidak berpaling menjadi pekerja berbagai proyek dari program padat karya cash. Sumber: <https://villagerspost.com/todays-feature/tahun-depan-pembangunan-desa-model-padatkarya-tunai-dimulai>. Dibaca pada hari Kamis, 24 Januari 2018.

PKTD bertujuan antara lain untuk menambah penghasilan masyarakat miskin di perdesaan. Terminologi “menambah” berarti pekerjaan tetap masyarakat sebelumnya tetap dipertahankan seperti buruh tani atau buruh lainnya. Karena sifatnya menambah, maka jam kerja program PKTD perlu direlaksasi tidak harus 8 jam, seperti di Botswana yang hanya 6 jam. Hal ini dapat disesuaikan dengan kondisi desanya. Bila durasi pekerjaan hanya 6 jam, tentunya Batas Atas Upah tidak selalu dapat digunakan, perlu besaran nilai alternatif upah lainnya.

6. Tabel 3 berikut adalah Upah Minimum Provinsi tahun 2019 dikalikan 80% sebagai batas atas, upah buruh perdesaan sebagai batas bawah (standar pekerjaan membajak tanaman pangan yang diproyeksikan dari data BPS 2011-2017), dan besaran nilai alternatif yang dihitung dari $125\% \times$ batas bawah. Nilai alternatif dimaksud diperlukan sebagai besaran upah alternatif mengingat *gap* antara batas atas dan bawah yang masih cukup tinggi.

Tabel 3. Simulasi Besaran Batas Atas dan Batas Bawah Upah Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam rupiah)

Daerah	UMP/ Hari*	Batas Atas**	Nilai Alternatif***	Batas Bawah***
Aceh	146.799	117.439	75.107	60.085
Sumatera Utara	115.170	92.136	80.428	64.343
Sumatera Barat	114.461	91.569	79.552	63.641
Bangka Belitung	148.835	119.068	82.139	65.711
Kepulauan Riau	138.488	110.790	96.443	77.154
Riau	133.101	106.481	90.659	72.527
Jambi	121.194	96.956	72.235	57.788
Bengkulu	102.020	81.616	58.874	47.099
Sumatera Selatan	140.223	112.178	49.098	39.278
Lampung	112.063	89.651	72.086	57.669
Banten	113.398	90.719	61.180	48.944
Jawa Barat	83.419	66.735	57.761	46.208
Jawa Tengah	80.270	64.216	58.653	46.922
Yogyakarta	78.546	62.837	62.837	50.568
Jawa Timur	81.503	65.202	63.887	51.109
Bali	114.898	91.919	74.398	59.518

Tabel 3. Simulasi Besaran Batas Atas dan Batas Bawah Upah Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam rupiah) (lanjutan)

Daerah	UMP/ Hari*	Batas Atas**	Nilai Alternatif***	Batas Bawah***
Nusa Tenggara Barat	100.631	80.504	66.128	52.902
Nusa Tenggara Timur	89.665	71.732	53.913	43.130
Kalimantan Barat	110.563	88.451	77.489	61.991
Kalimantan Selatan	132.589	106.071	89.611	71.689
Kalimantan Tengah	133.172	106.537	63.367	50.693
Kalimantan Timur	137.378	109.902	94.495	75.596
Kalimantan Utara	138.273	110.619	94.495	75.596
Gorontalo	119.201	95.361	69.040	55.232
Sulawesi Utara	152.554	122.043	93.177	74.541
Sulawesi Tengah	106.152	84.922	63.780	51.024
Sulawesi Tenggara	117.594	94.075	80.640	64.512
Sulawesi Selatan	143.019	114.415	55.958	44.767
Sulawesi Barat	118.484	94.787	42.060	33.648
Maluku	120.033	96.026	93.205	74.564*****
Maluku Utara	115.971	92.777	90.506	72.405
Papua	162.045	129.636	125.827	100.662*****
Papua Barat	146.725	117.380	112.463	89.971*****

*Sumber: <http://www.ptgasi.co.id/upah-minimum-provinsi-tahun-2019> dan besaran UMP per bulan dibagi 20 hari efektif kerja per bulan.

**80% x Batas Atas.

***125% x Batas Bawah.

****Sumber: Statistik Upah Buruh Tani Pembajak di Perdesaan BPS, diproyeksikan.

*****tidak ada data, diproxy dari persentase batas bawah/UMP 80% di Maluku Utara

7. Pertanyaan berikutnya, berapa jumlah HOK yang dibutuhkan agar seorang warga miskin desa dapat melampaui batas nilai garis miskin di masing-masing provinsi per bulannya? Perlu disamakan terlebih dahulu pemahaman tentang Penduduk Miskin. Menurut BPS, penduduk miskin adalah penduduk yang memiliki rata-rata pengeluaran per kapita per bulan dibawah garis kemiskinan. Tabel 4 berikut adalah angka

batas garis kemiskinan yang bersumber dari BPS (2015-2018) yang diproyeksikan ke tahun 2019. Dengan menggunakan besaran upah batas atas, nilai alternatif, dan batas bawah sebagaimana paragraf 56 di atas, dapat diketahui berapa jumlah hari bekerja yang dibutuhkan untuk mengungkit sorang warga miskin perdesaan ke batas garis miskin per bulannya.

Tabel 4. Simulasi Jumlah Hari Orang Kerja Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam hari)

Daerah	Garis Miskin (Rp)*	HOK		
		Upah Batas Atas	Upah Alternatif	Upah Batas Bawah
Aceh	487.278	4	7	9
Sumatera Utara	467.666	5	6	8
Sumatera Barat	511.222	5	7	9
Kep. Bangka Belitung	680.882	5	9	11
Kepulauan Riau	591.584	5	7	8

Tabel 4. Simulasi Jumlah Hari Orang Kerja Program PKTD Tahun 2019 Per Provinsi (dalam hari) (lanjutan)

Daerah	Garis Miskin (Rp)*	HOK		
		Upah Batas Atas	Upah Alternatif	Upah Batas Bawah
Riau	508.585	4	6	8
Jambi	449.081	4	7	8
Bengkulu	516.735	6	9	11
Sumatera Selatan	418.728	3	9	11
Lampung	425.750	4	6	8
Banten	456.204	5	8	10
Jawa Barat	386.530	5	7	9
Jawa Tengah	368.562	5	7	8
DI Yogyakarta	428.805	6	7	9
Jawa Timur	392.035	6	7	8
Bali	402.375	4	6	7
Nusa Tenggara Barat	381.452	4	6	8
Nusa Tenggara Timur	377.664	5	8	9
Kalimantan Barat	436.089	4	6	8
Kalimantan Selatan	458.312	4	6	7
Kalimantan Tengah	439.434	4	7	9
Kalimantan Timur	611.896	5	7	9
Kalimantan Utara	624.259	5	7	9
Gorontalo	332.835	3	5	7
Sulawesi Utara	363.490	2	4	5
Sulawesi Tengah	440.445	5	7	9
Sulawesi Tenggara	317.646	3	4	5
Sulawesi Selatan	324.080	2	6	8
Sulawesi Barat	339.607	3	9	11
Maluku	475.074	4	7	-
Maluku Utara	435.721	4	5	7
Papua	527.218	4	6	-
Papua Barat	545.467	4	7	-

*sumber BPS, diolah.

Berdasarkan Tabel 4 di atas, jumlah rata-rata HOK agar melampaui batas garis miskin jika menggunakan batas atas, batas alternatif, dan batas bawah upah untuk masing-masing adalah 4, 7, dan 9 hari. Artinya, dibutuhkan 4-9 hari kerja bagi seorang warga miskin untuk meningkatkan pendapatannya melalui Program PKTD sehingga mampu memenuhi batas terendah pengeluaran untuk membiayai kehidupannya.

8. Berdasarkan data dari Kementerian Keuangan, penggunaan Dana Desa pada tahun 2015 dan 2016 untuk kegiatan pembangunan selalu di atas 80%. Tabel 5 menunjukkan berapa besar bobot penggunaan Dana Desa untuk kegiatan pembangunan, pemberdayaan masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan, dan pembinaan kemasyarakatan.

Tabel 5. Penggunaan Dana Desa

Kegiatan	2015	2016
Pembangunan	Rp14,21 T (82,21%)	Rp40,54 T (87,7%)
Pemberdayaan Masyarakat	Rp1,37 T (7,7%)	Rp3,17 T (6,8%)
Penyelenggaraan Pemerintahan	Rp1,13 T (6,55%)	Rp1,68% T (3,6%)
Pembinaan Kemasyarakatan	Rp0,61 T (3,51%)	Rp0,84T (1,8%)

Sumber: Kementerian Keuangan.

9. Pemerintah melalui SKB 4 Menteri menyatakan bahwa penggunaan Dana Desa di-*refocused* untuk 3 sampai dengan 5 jenis kegiatan/proyek sesuai dengan kebutuhan dan prioritas desa dan mewajibkan penggunaan dana untuk kegiatan pembangunan desa paling sedikit 30 persen untuk membayar upah masyarakat. Pengalaman India dan Tanzania, bobot antara upah dan material juga diatur, namun terdapat relaksasi dalam implementasinya, dikondisikan sesuai kebutuhan desa. Tabel 6 berikut adalah simulasi dampak penggunaan Dana Desa untuk pembayaran upah terhadap penurunan jumlah kemiskinan. Simulasi menggunakan asumsi sebagai berikut:
- Persentase Dana Desa TA 2019 untuk proyek infrastruktur padat karya sebesar 80% sebagaimana pengalaman pada Tabel 5.
 - Jumlah proyek adalah 5 kegiatan.
 - Besaran upah yang digunakan adalah nilai alternatif sebagaimana Tabel 3.
 - Jumlah hari yang digunakan adalah nilai alternatif sebagaimana Tabel 4.

Tabel 6. Simulasi Dampak Penggunaan Dana Desa Untuk Upah Program PKTD terhadap Kemiskinan

Provinsi	(dlm ribu)			% Δ Orang Miskin atas Bobot Upah (sebul)	
	Dana Desa TA 2019	Porsi untuk Pembangunan (80%)	Jumlah Orang Miskin*	30%	40%
Aceh	4.955.500.482	3.964.400.386	839	-33,7%	-44,9%
Sumatera Utara	4.452.049.366	3.561.639.493	1324	-19,2%	-25,6%
Sumatera Barat	932.325.519	745.860.415	357	-14,9%	-19,9%
Kep. Bangka Belitung	309.831.614	247.865.291	76	-23,3%	-31,0%
Kepulauan Riau	261.333.056	209.066.445	131	-11,4%	-15,2%
Riau	1.436.685.874	1.149.348.699	500	-16,4%	-21,9%
Jambi	1.184.558.060	947.646.448	281	-24,1%	-32,1%
Bengkulu	1.079.418.707	863.534.966	301	-20,5%	-27,3%
Sumatera Selatan	2.683.946.345	2.147.157.076	1068	-14,3%	-19,1%
Lampung	2.427.111.117	1.941.688.894	1097	-12,6%	-16,8%
Banten	1.092.073.316	873.658.653	661	-9,4%	-12,6%
Jawa Barat	5.710.074.611	4.568.059.689	3615	-9,0%	-12,0%
Jawa Tengah	7.889.431.604	6.311.545.283	3897	-11,6%	-15,4%
DI Yogyakarta	423.785.125	339.028.100	460	-5,3%	-7,0%
Jawa Timur	7.441.561.392	5.953.249.114	4332	-9,8%	-13,1%
Bali	630.189.586	504.151.669	171	-21,0%	-28,0%
Nusa Tenggara Barat	1.181.329.455	945.063.564	737	-9,1%	-12,2%
Nusa Tenggara Timur	3.020.504.603	2.416.403.682	1142	-15,1%	-20,1%
Kalimantan Barat	1.992.571.733	1.594.057.386	387	-29,4%	-39,2%

Tabel 6. Simulasi Dampak Penggunaan Dana Desa Untuk Upah Program PKTD terhadap Kemiskinan (lanjutan)

Provinsi	(dlnm ribu)			% Δ Orang Miskin atas Bobot Upah (sebul)	
	Dana Desa TA 2019	Porsi untuk Pembangunan (80%)	Jumlah Orang Miskin*	30%	40%
Kalimantan Selatan	1.506.337.021	1.205.069.617	189	-45,5%	-60,6%
Kalimantan Tengah	1.347.142.545	1.077.714.036	136	-56,5%	-75,4%
Kalimantan Timur	870.119.582	696.095.666	218	-22,8%	-30,4%
Kalimantan Utara	463.268.514	370.614.811	50	-52,9%	-70,5%
Gorontalo	636.614.465	509.291.572	198	-18,3%	-24,5%
Sulawesi Utara	1.210.560.814	968.448.651	193	-35,8%	-47,7%
Sulawesi Tengah	1.567.950.719	1.254.360.575	420	-21,3%	-28,4%
Sulawesi Tenggara	1.613.817.589	1.291.054.071	307	-30,0%	-40,0%
Sulawesi Selatan	2.351.148.984	1.880.919.187	792	-16,9%	-22,6%
Sulawesi Barat	560.226.664	448.181.331	151	-21,2%	-28,2%
Maluku	1.122.509.201	898.007.361	320	-20,0%	-26,7%
Maluku Utara	891.604.070	713.283.256	81	-62,8%	-83,7%
Papua	5.237.503.009	4.190.002.407	917	-32,6%	-43,5%
Papua Barat	1.516.915.258	1.213.532.206	214	-40,4%	-53,9%
Total	70.000.000.000	56.000.000.000	25.562		

Sumber: Jumlah Orang Miskin Tahun 2018, BPS

10. Perlu diperhatikan dalam simulasi pada Tabel 6 tersebut, pengerjaan 5 kegiatan/proyek membutuhkan jumlah hari kerja hanya rata-rata 7 hari kerja. Artinya, setiap kegiatan dapat dituntaskan dalam sebulan atau proyek infrastruktur yang dilakukan di desa dapat diselesaikan dalam 5 bulan. Untuk itu, perhitungan simulasi ini hanya relevan untuk 5 bulan saja. Untuk mempertahankan dampak penurunan kemiskinan dalam setahun, perlu dipikirkan kegiatan selama 7 bulan lainnya. Untuk itu, koordinasi dan harmonisasi proyek-proyek di desa yang tidak hanya didanai dari Dana Desa.
11. Pengalaman di beberapa negara, program pemerintah yang bersifat padat karya, berjumlah lebih dari satu program, termasuk di Indonesia. Duplikasi program perlu dicermati secara hati-hati agar efektif dan efisien, perlu koordinasi terintegrasi di tingkat pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Tabel 7 berikut adalah program padat karya yang tersebar di berbagai kementerian. Perlu diharmonisasikan apakah berbagai program padat karya tersebut dilakukan dalam waktu yang bersamaan atau berbeda, terutama untuk mendistribusikan waktu pelaksanaan pekerjaan di 7 bulan lainnya sebagaimana penjelasan Paragraf 60.

Tabel 7. Program Padat Karya di Berbagai Kementerian

Kementerian	Nama Program/Kegiatan
Kementerian Desa PDTT	Pembangunan Embung Desa, Sarana Olahraga Desa, dan Prasarana Desa
Kementerian Kesehatan	Pemberian Makanan Tambahan
Kementerian PU Perumahan Rakyat	Pengembangan Infrastruktur Sosial dan Ekonomi Wilayah (PISEW), Program percepatan peningkatan tata guna air irigasi (P3-TGAI), Program Sanitasi Berbasis Masyarakat (Sanimas), Program Pembangunan rumah tidak layak huni (rutilahu)

Tabel 7. Program Padat Karya di Berbagai Kementerian (lanjutan)

Kementerian	Nama Program/Kegiatan
Kementerian Pertanian	Sarana Prasarana Pertanian Berbasis Komoditas
Kementerian Kelautan dan Perikanan	Minapadi, kampung nelayan, pugar dan Bioflok
Kementerian Perhubungan	Jaringan Kereta Api, Pembangunan Drainase di Bandara, dan Pelabuhan
Kementerian Pariwisata	Gerakan Sadar Wisata
Kementerian Tenaga Kerja	Penyerapan Tenaga Kerja di Desa Kantong TKI dan Daerah Kemiskinan
Badan Nasional Pengelola Perbatasan	Pembangunan dan Rehabilitasi Sarana dan Prasarana Perbatasan

Sumber: berbagai referensi

12. Perlu pengaturan di tingkat teknis, apakah masyarakat dapat terlibat lebih dari satu proyek, misalnya seperti di Tanzania yang memperbolehkan satu orang terlibat lebih dari satu program sekaligus. Dalam kasus Botswana, terdapat daerah yang berpenduduk jarang, terutama di barat Botswana, sehingga dimungkinkan masyarakat tersebut terlibat proyek padat karya di daerah lainnya. Begitupun

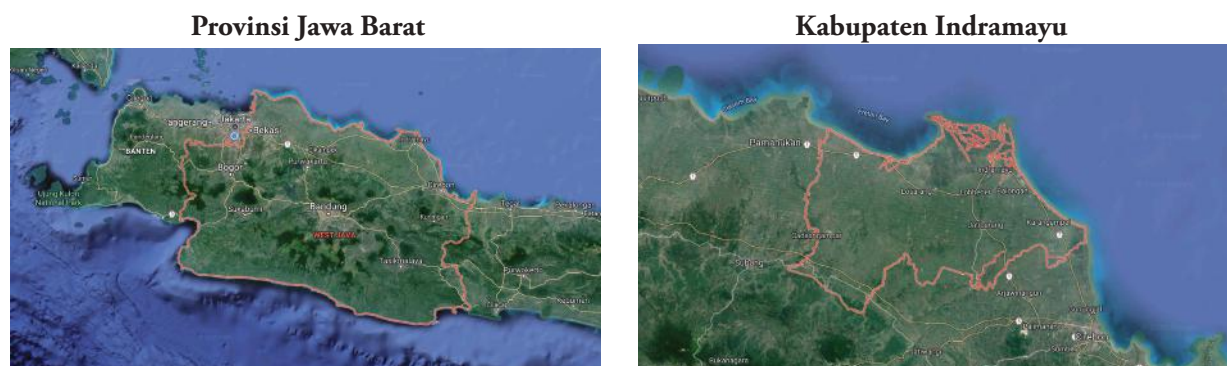
di Indonesia, aturan teknis tersebut perlu diatur lebih lanjut agar tidak terjadi kekurangan pekerja bagi desa-desa yang jumlah penduduk miskinnya sedikit, dan membuka ruang bagi masyarakat di luar desa tersebut. Pengaturan ini diperlukan untuk menghindari konflik di lapangan. Bagi desa-desa yang *over supply* pekerja, penentuan syarat dan proses seleksi pekerja perlu dilakukan dengan baik, termasuk distribusi pekerja untuk beberapa program padat karya yang lain.

BAB 3. Temuan Studi

3.1. Gambaran Umum Desa

3.1.1. Desa Karangmulya, Kecamatan Kandanghaur, dan Desa Karangkerta, Kecamatan Tukdana, Kabupaten Indramayu

Gambar 2. Peta Provinsi Jawa Barat dan Peta Kabupaten Indramayu



Tabel 8. Profil Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat

Indikator	Tahun	Nilai	Sumber
Jumlah Penduduk	2017	1.709.994 jiwa	Jumlah Penduduk Kabupaten Indramayu dalam publikasi “Kabupaten Indramayu dalam Angka tahun 2018”.
Pertumbuhan Penduduk	2016-2017	0,54%	Laju pertumbuhan penduduk dalam publikasi “Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018”
Kepadatan Penduduk	2017	814 jiwa/km ²	Kepadatan penduduk dalam publikasi “Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018”
Sex Ratio	2017	106,17	Komposisi penduduk laki-laki dan perempuan dalam publikasi “Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018”
PDRB Per Kapita	2017	69.824.006,35 (juta rupiah)	PDRB Kabupaten Indramayu atas dasar harga berlaku menurut Lapangan Usaha 2015–2017 dalam publikasi “Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018”.
Luas Wilayah	2017	2.099,38 km ²	Luas Wilayah menurut Kecamatan di Kabupaten Indramayu tahun 2017 dalam publikasi “Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018”.

Tabel 3.3. Profil Kabupaten Indramayu, Provinsi Jawa Barat (lanjutan)

Indikator	Tahun	Nilai	Sumber
Karakteristik Geografis	2017	Dataran rendah yang landai Terletak di pesisir utara Pulau Jawa, berbatasan langsung dengan laut.	Keadaan geografis dan topografi dalam publikasi "Kabupaten Indramayu Dalam Angka tahun 2018".

Desa Karangmulya merupakan 1 (satu) dari 13 desa yang ada di Kecamatan Kandanghaur. Desa Karangmulya merupakan desa yang terletak di paling selatan Kecamatan Kandanghaur, yang merupakan wilayah pinggir Pantai Utara (Pantura). Desa Karangmulya berbatasan dengan Desa Wirakanan di sebelah barat dan Desa Wirapanjunan dan Desa Karanganyar di sebelah utara. Desa Karangmulya juga berbatasan langsung dengan 2 (dua) kecamatan lain, yakni Kecamatan Gabuswetan di sebelah selatan dan Kecamatan Losarang di sebelah timur. Desa Karangmulya memiliki luas 394,5 Ha dan terdiri dari 2 (dua) blok, yakni Blok Kemped dan Blok Plasa. Sebagian besar wilayah Desa Karangmulya merupakan persawahan irigrasi. Hanya sebagian kecil yang merupakan sawah tadah hujan dan ladang, yang berbatasan dengan Desa Wirakanan. Rumah penduduk cenderung terpusat di bagian selatan Desa Karangmulya.

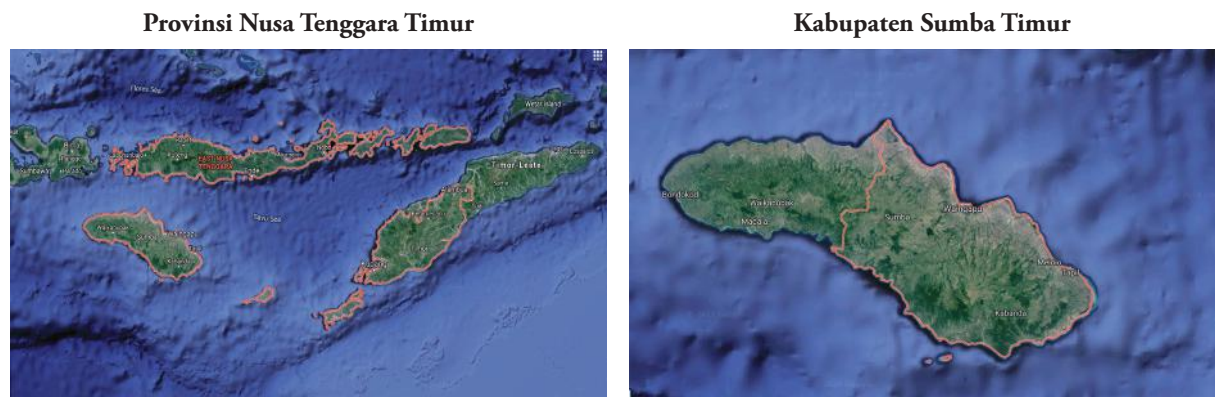
Desa Karangmulya merupakan salah satu desa berkembang (BPS tahun 2016 mengategorikan Desa Karangmulya dalam kategori perkotaan nonkonsentrasi) di Kabupaten Indramayu, Jawa

Barat sejak tahun 2016. Jenis pekerjaan penduduk Desa Karangmulya generasi tua pada umumnya adalah buruh tani dan buruh bangunan, sedangkan generasi muda pada umumnya adalah Tenaga Kerja Indonesia (TKI/buruh migran) di luar negeri dan pedagang.

Berbeda dengan Desa Karangmulya yang sangat dekat dengan Pantura, Desa Karangkerta, yang merupakan 1 (satu) dari 13 desa di Kecamatan Tukdana, terletak diselatan Kabupaten Indramayu. Desa Karangkerta memiliki luas 305,5 Ha. Seperti Desa Karangmulya, Desa Karangkerta sebagian besar wilayahnya merupakan sawah irigasi, yang terletak di tengah-tengah Desa Karangkerta. Pusat pemukiman penduduk dibagi 2, yakni pemukiman di wilayah timur dan pemukiman di wilayah barat. Keduanya dipisahkan oleh wilayah sawah. Adapun wilayah timur Desa Karangkerta sangat dekat dengan jalan provinsi, yang juga sangat dekat dengan akses pelayanan dasar. Penduduk desa ini mencapai 3.406 orang dan terpusat di 2 (dua) daerah pemukiman yaitu pemukiman di daerah timur dan barat yang terpisah oleh area pesawahan.

3.1.2. Desa Mandahu/Mandas, Kecamatan Katala Hamu Lingu, dan Desa Makamenggit, Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur

Gambar 3. Peta Provinsi Nusa Tenggara Timur dan Peta Kabupaten Sumba Timur



Tabel 9. Profil Kabupaten Sumba Timur, Provinsi Nusa Tenggara Timur

Indikator	Tahun	Nilai	Sumber
Jumlah Penduduk	2017	252.704 jiwa	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Sumba Timur, 2017 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
Pertumbuhan Penduduk	2000-2010	2,11%	Jumlah Penduduk dan Laju Pertumbuhan Penduduk di Kabupaten Sumba Timur 2000 dan 2010 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
Kepadatan Penduduk	2017	36,10 jiwa/km ²	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Sumba Timur, 2017 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
Sex Ratio	2017	104,93	Banyaknya Penduduk menurut Kecamatan dan Jenis Kelamin di Kabupaten Sumba Timur, 2017 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
PDRB Per Kapita	2017	5.430.354,50 (juta rupiah)	PDRB Atas Dasar Harga Berlaku Sumba Timur menurut Lapangan Usaha, 2015-2017 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
Luas Wilayah	2017	7000,5 km ²	Luas Wilayah dan Jumlah Penduduk menurut Kecamatan di Kabupaten Sumba Timur, 2017 dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.
Karakteristik Geografis	2017	Berbatasan dengan wilayah perairan (laut dan selat). Terdiri atas satu pulau besar dan tiga pulau kecil. Daerah berbukit terjal.	Keadaan geografis dan iklim dalam publikasi “Kabupaten Sumba Timur dalam Angka tahun 2018”.

Desa Mandahu terletak di Kecamatan Katala Hamu Lingu, yang merupakan kecamatan pemekaran dari Kecamatan Lewa dan Kecamatan Nggaha Oriangu. Desa Mandahu berbatasan dengan Desa Lai Lara dan Desa Kombapari. Luas dari Desa Mandahu adalah 75km². Topografi Desa Mandahu bergunung-gunung batu. Persawahan terpusat di tengah desa. Sedangkan, rumah-rumah warga sangat jauh antara 1 dengan yang lainnya, yang berjarak antara 800meter hingga 2 km antar rumah. Selain pertanian, sekitar lokasi rumah warga dijadikan kebun kopi yang dikelola oleh warga. Bibit kopi tersebut berasal dari program Padat Karya Tunai (PKT) dari Dinas Pertanian Kab. Sumba Timur.

Desa Mandahu merupakan salah satu desa berkembang di Kecamatan Katala Hamu Lingu, Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur dengan luas wilayah 12.200 km². Total jumlah penduduk Desa Mandahu sebanyak 740 jiwa, terdiri atas 374 laki-laki dan 366 perempuan. Pada umumnya jenis pekerjaan masyarakat Desa Mandahu adalah petani sawah dan kebun serta peternak. Di luar musim panen masyarakat biasa mencari hasil bumi di hutan maupun sabana.

Desa Makamenggit merupakan salah satu desa berkembang dengan luas wilayah 40.000 km² di Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur, Nusa Tenggara Timur. Jumlah penduduk Desa Makamenggit sebanyak 1.728 jiwa, terdiri atas 865 laki-laki dan 863 perempuan.

3.2. Persiapan PKTD

3.2.1. Sosialisasi PKTD di Tingkat Kabupaten dan Desa

Sosialisasi mengenai PKTD dilakukan pada beberapa tingkat, yaitu tingkat kabupaten, tingkat kecamatan, dan tingkat desa juga dusun. Sosialisasi di tingkat Kabupaten Indramayu dilakukan oleh Wakil Bupati Indramayu dan Kepala Dinas

DPMD Indramayu yang dihadiri oleh camat dan kepala desa (Kuwu). Materi sosialisasi PKTD antara lain mengenai persentase penggunaan Dana Desa untuk PKTD yang ditujukan sebagai pembayaran upah/HOK sebanyak minimal 30% dari total dana pembangunan desa. Ketentuan tersebut juga dimasukkan ke dalam Peraturan Bupati (Perbup) tentang Dana Desa No. 40.2 Tahun 2017 tentang Tata Cara Penggunaan Dana Desa Tahun 2018.

Sosialisasi di tingkat kecamatan dilakukan oleh camat dan pendamping desa dengan mengunjungi setiap desa. Kunjungan dilakukan sekitar satu sampai 3 (tiga) kali setiap desa. Selain oleh pihak kecamatan, sosialisasi juga dilakukan oleh Asosiasi Kuwu Seluruh Indramayu (AKSI) yang dilakukan sebanyak dua kali di setiap kecamatan. Informasi yang diberikan dalam sosialisasi di tingkat kecamatan salah satunya mengenai penyusunan dan/atau penyesuaian APBDes dan RKPDes agar sesuai dengan rencana kegiatan PKTD.

Sosialisasi di tingkat desa dilakukan dalam musyawarah desa oleh Kepala Desa (Kuwu), Badan Permusyawaratan Desa (BPD), Tim Pengelola/Pelaksana Kegiatan (TPK) dan raksa bumi kepada masyarakat desa. Informasi yang diberikan antara lain mengenai PKTD sebagai program untuk pembangunan infrastruktur desa dengan menggunakan tenaga kerja masyarakat desa. Pada musyawarah desa masyarakat diminta mengusulkan kegiatan PKTD yang akan dilaksanakan, masyarakat yang menjadi pekerja dalam kegiatan PKTD akan mendapat bayaran, syarat sasaran peserta PKTD (masyarakat miskin, penganggur, setengah penganggur, dan keluarga dengan balita *stunting* dan gizi buruk). Meskipun ada musyawarah desa untuk mendiskusikan jenis pembangunan yang akan dijadikan kegiatan PKTD, ada beberapa kegiatan yang sudah ditentukan oleh pihak pemerintah desa dan disampaikan kepada masyarakat dalam musyawarah desa. Masyarakat desa diminta untuk mendaftarkan diri ke pihak desa jika ingin

bekerja untuk program PKTD, tetapi desa juga menentukan siapa masyarakat yang berhak ikut dengan mengacu kepada syarat-syarat peserta PKTD yang ada pada petunjuk teknis pelaksanaan PKTD.

Sosialisasi mengenai PKTD kepada masyarakat desa sebatas pada pemberian informasi mengenai program PKTD sebagai program untuk membantu meningkatkan pendapatan masyarakat. Pemahaman mengenai program PKTD secara lebih detil hanya diketahui oleh pihak pemerintah desa, kecamatan, dan kabupaten sedangkan masyarakat desa kurang memiliki pemahaman yang mendalam mengenai program PKTD.

Sosialisasi di Kabupaten Sumba Timur pada tingkat kabupaten dilakukan oleh Dinas Pemberdayaan Masyarakat dan Desa (DPMD) Kabupaten Sumba Timur, Dinas Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah (DPKAD) dan Tenaga Ahli (TA). Sosialisasi tersebut dihadiri oleh Camat dan Kepala-Kepala Desa Sumba Timur melalui rapat koordinasi di kabupaten. Pihak DPMD Kabupaten Sumba Timur juga mengunjungi kecamatan-kecamatan untuk menindaklanjuti sosialisasi yang telah dilakukan di kabupaten. Informasi yang diberikan antara lain mengenai pengertian, tujuan, sasaran, dan waktu pelaksanaan PKTD serta penentuan pemberian upah/HOK yang disesuaikan dengan Pedoman Umum PKTD. Sosialisasi pada tingkat kabupaten dilakukan sekitar bulan Maret 2018.

Sosialisasi di tingkat kecamatan dilakukan oleh pihak kecamatan bersama pendamping desa ke masing-masing desa di Sumba Timur. Informasi yang disampaikan dalam sosialisasi di tingkat kecamatan antara lain mengenai *review* RPJMDes, penyusunan APBDes, pengertian program PKTD, tujuan pelaksanaan PKTD, sasaran program PKTD, cara melaksanakan program PKTD, serta mengenai pemberian upah/HOK sebanyak minimal 30% dari total anggaran pembangunan.

Sosialisasi kepada pemerintah desa dilakukan oleh DPMD Sumba Timur, pemerintah kabupaten, kecamatan, dan pendamping desa di Sumba Timur. Informasi yang diberikan antara lain mengenai pengertian, tujuan, dan sasaran program PKTD, pemberian upah/HOK untuk PKTD, dan pelaksanaan PKTD sebagai kegiatan swakelola (menggunakan sumber daya lokal baik pekerja maupun material). Sosialisasi kepada masyarakat desa dilakukan oleh kecamatan, pemerintah desa, dan pendamping desa melalui musyawarah desa pada sekitar bulan April 2018 di setiap desa. Informasi yang diberikan antara lain PKTD sebagai program pembangunan infrastruktur dengan menggunakan tenaga kerja masyarakat desa, pekerja akan mendapatkan bayaran secara tunai, penentuan jenis kegiatan PKTD dengan diskusi bersama masyarakat desa, syarat-syarat peserta PKTD berdasarkan Petunjuk Teknis PKTD (miskin, penganggur, setengah penganggur, memiliki anak *stunting*/gizi buruk), serta sumber dana kegiatan PKTD yang berasal dari dana desa untuk membangun desa.

3.2.2. Pengumpulan Data sebagai Dasar Pemilihan Calon Peserta PKTD

Data yang digunakan oleh pemerintah desa di Indramayu untuk pemilihan calon peserta PKTD (pekerja) adalah data yang telah tersedia dari pemerintah pusat, data pada profil desa, pendataan oleh RT, serta data dari bidan desa. Jenis-jenis data yang digunakan antara lain data penduduk miskin, data terkait pengangguran, data anak *stunting*, data PKH, dan data KIS. Data yang tidak berasal dari pengumpulan data oleh desa diperiksa lagi validitasnya dengan kondisi yang ada di desa. Jika terjadi perbedaan antara data dengan kondisi yang ada, desa akan menggunakan data hasil verifikasi atau sesuai dengan kondisi yang ada.

Namun, menurut Kuwu Desa Karangmulya, Kecamatan Kandanghaur, Indramayu, data anak *stunting* dari Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) tidak sesuai dengan data anak *stunting* yang dibuat oleh tim Posyandu. Jumlah anak *stunting* berdasarkan data dari TNP2K bukanlah jumlah anak *stunting*, melainkan seluruh jumlah anak di sebuah sekolah dasar (SD), di mana SD tersebut merupakan *piloting* program Sarapan Sehat dari Dinas Kesehatan Kabupaten Indramayu.

Pemerintah desa di Sumba Timur menggunakan data pemerintah pusat antara lain data penduduk miskin dan data keluarga dengan anak *stunting*. Selain itu pemerintah desa juga mengumpulkan data baru dari Rukun Tetangga (RT) seperti data terkait pengangguran dan data anak *stunting* dari bidan dan kader desa. Pengumpulan data ini dimaksudkan untuk melengkapi data desa yang sudah ada tetapi kurang lengkap. Verifikasi data yang didapatkan dilakukan oleh TPK, pemerintah desa, RT dan Rukun Warga (RW).

3.3. Pelaksanaan PKTD

3.3.1. Proses Pemilihan Peserta PKTD

Pemilihan peserta (pekerja) kegiatan PKTD untuk desa-desa di Indramayu dilakukan dengan 2 (dua) cara, yaitu pemerintah desa menggunakan data sebagai acuan memilih masyarakat yang memenuhi kriteria peserta kegiatan PKTD, dan desa meminta masyarakat mendaftarkan diri ke pihak desa untuk menjadi peserta kegiatan PKTD. Proses pemilihan peserta PKTD yang dilakukan oleh pemerintah desa dilakukan oleh Kepala Desa (Kuwu) dan perangkat desa lain serta raksa bumi. Penggunaan data sebagai acuan oleh pihak pemerintah desa kemudian diverifikasi dengan

kondisi masyarakat yang sebenarnya. Pemilihan peserta PKTD yang diawali dengan pendaftaran calon-calon peserta PKTD juga pada akhirnya akan diseleksi oleh pemerintah desa sesuai dengan kriteria masyarakat yang menjadi sasaran kegiatan PKTD. Selain itu masing-masing keluarga hanya dapat mengirimkan satu anggota keluarga untuk bekerja di kegiatan PKTD dengan alasan agar tidak menimbulkan iri hati kepada masyarakat lain dan pekerja yang dipilih serta mengajukan diri semua laki-laki, tidak ada perempuan.

Kondisi pemilihan peserta kegiatan PKTD di desa-desa di Sumba Timur berbeda dengan desa-desa di Indramayu. Meskipun pada dasarnya proses yang dijalankan sama yaitu ada pemilihan calon pekerja dari pihak pemerintah desa dan ada masyarakat yang mendaftarkan diri ke pemerintah desa, tetapi pada kenyataannya hampir tidak ada seleksi terhadap masyarakat desa. Pada kenyataannya pemerintah desa memilih semua masyarakat desa baik laki-laki maupun perempuan kecuali PNS, tokoh masyarakat, orang tua dan anak-anak karena hampir seluruh masyarakat desa masuk ke dalam kategori penganggur, setengah penganggur, memiliki anak *stunting*, dan terutama kategori masyarakat miskin. Selain itu seluruh masyarakat desa ingin bekerja karena sudah terbiasa bekerja gotong royong (contohnya adalah gotong royong membangun rumah bagi masyarakat desa yang membutuhkan rumah) serta keinginan masyarakat desa untuk memiliki akses jalan, terutama akses menuju sumber air bersih. Kondisi tersebut juga menimbulkan kondisi tidak adanya batas maksimal peserta PKTD dalam satu keluarga (satu keluarga dapat mengirim lebih dari dua anggota keluarga untuk bekerja dalam kegiatan PKTD). Untuk mengatasi besarnya jumlah masyarakat yang ikut bekerja, pemerintah desa dibantu oleh tokoh masyarakat dan ketua RT membagi pekerja ke dalam kelompok berdasarkan jenis keterampilan, jenis kegiatan, dan jumlah pekerja yang dibutuhkan.

3.3.2. Proses Perencanaan Kegiatan PKTD

Kegiatan PKTD di desa-desa di Indramayu direncanakan oleh pemerintah desa dengan didukung oleh RT/RW, BPD, LKPM, tokoh masyarakat, tokoh agama, dan masyarakat. Penentuan kegiatan pembangunan yang akan dilakukan dengan program PKTD didiskusikan terlebih dahulu di dalam musyawarah dusun, musyawarah desa dan musrenbang yang dihadiri seluruh masyarakat termasuk masyarakat miskin. Meskipun masyarakat miskin sudah diberikan kesempatan untuk ikut berpartisipasi dalam proses perencanaan kegiatan PKTD, masih banyak masyarakat miskin yang kurang percaya diri untuk memberikan pendapat dalam musyawarah desa. Pemilihan jenis kegiatan untuk program PKTD disesuaikan dengan kondisi/kebutuhan masyarakat desa yang dijadikan prioritas. Selain itu pelaksanaan kegiatan PKTD dilakukan dari satu blok/dusun/RW ke blok/dusun/RW lain. Kegiatan tidak dilakukan secara bersamaan karena dana yang digunakan bergiliran untuk satu kegiatan ke kegiatan lain serta untuk memenuhi kebutuhan setiap blok/dusun/RW di satu desa.

Detil perencanaan kegiatan PKTD hanya dilakukan oleh pemerintah desa dibantu TPK, BPD serta pendamping desa. Pemahaman mengenai program PKTD juga pada umumnya kurang dipahami oleh masyarakat, bahkan ada yang tidak mengetahui sama sekali mengenai

program PKTD. Informasi yang diketahui oleh masyarakat pada umumnya antara lain tentang kegiatan pembangunan desa dengan tenaga kerja masyarakat desa dan pekerja akan dibayar dengan uang tunai.

Rencana upah Harian Orang Kerja (HOK) yang direncanakan pemerintah desa di Indramayu dibedakan berdasarkan spesifikasi keterampilan yaitu upah tukang dan pembantu tukang. Pada awalnya pemerintah desa merencanakan pemberian upah harian sesuai dengan Keputusan Bupati (Kepbup) tentang Standar Biaya Belanja Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2018 yaitu Rp 77.000 untuk tukang dan Rp 66.000 untuk pembantu tukang. Rencana tersebut ditolak oleh masyarakat desa dan terjadi negosiasi harga upah pekerja antara masyarakat dengan pemerintah desa. Pada akhirnya pemerintah desa memutuskan pemberian upah harian orang kerja sesuai dengan harga pasar yaitu dengan rincian upah tukang sebesar Rp 130.000 – Rp 140.000, sedangkan upah pembantu tukang sebesar Rp 100.000. Pemberian upah HOK di desa di Indramayu pada umumnya diberikan setiap akhir minggu bekerja (hitungan rata-rata lima sampai enam hari kerja per minggu), ada juga yang diberikan setiap tiga hari sekali dan diberikan setiap hari di akhir hari bekerja. Rata-rata lama bekerja untuk satu kegiatan pembangunan sekitar satu sampai dua minggu, tergantung dengan kegiatan pembangunan yang dilakukan.

Kotak 1. Persepsi Peserta PKTD Desa Karangkerta dan Desa Karangmulya terhadap HOK

“Dari dulu, kalau kemarau panjang begini, ya saya pilih keluar Indramayu dulu. Ya kerja bangunan.. ya dagang keliling. Upah kan standar pasaran. Ya maunya sih kalau bikin jalan, minimal sama lah dengan upah pasaran. Kalau di bawahnya, mungkin bukan cuma saya, mungkin semua warga di sini ya gak ada yang mau.” (Informan Peserta PKTD, seorang laki-laki buruh tani, Desa Karangmulya, 24 Oktober 2018)

“Bikin jalan ya sudah biasa terima segitu (100ribu) kalau kenek. Di Indramayu di mana-mana segitu. Maunya ya jangan di bawahnya. Dagang batagor di dekat sekolah aja sehari bisa dapat 100ribu. Saya agak berat kalau bikin jalan di bawahnya” (Informan Peserta PKTD, seorang laki-laki buruh tani dan pedagang keliling, Desa Karangkerta, 25 Orktober 2018)

Rencana pengadaan barang/material untuk kegiatan PKTD dipenuhi oleh penyuplai barang dan material dari luar desa-desa di Indramayu. Pemenuhan pengadaan barang tidak dapat dilakukan dengan swakelola karena tidak ada desa yang memiliki sumber material yang dibutuhkan. Pemilihan penyuplai dilakukan dengan cara survei harga material dari beberapa penyuplai material, kemudian TPK memilih penyuplai yang mampu menyediakan material dengan harga termurah dan kualitas terbaik.

Pemerintah desa beserta BPD dan TPK juga mendapatkan pembinaan serta pendampingan selama proses perencanaan kegiatan PKTD. Pembinaan serta pendampingan di desa di Indramayu dilakukan oleh pendamping desa, pihak kecamatan, serta AKSI. Tugas pembina serta pendamping antara lain membantu desa dalam penyusunan maupun perubahan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes), APBDDes serta penghitungan upah HOK. Pendamping Desa (PD), terutama Pendamping Desa Teknik Infrastruktur (PDTI) juga membantu dalam merencanakan teknis rencana kegiatan pembangunan yang akan dilakukan, misalnya bantuan untuk membuat desain jalan/bangunan dan membantu dalam penyusunan daftar kebutuhan barang/material untuk kegiatan pembangunan.

Perencanaan kegiatan PKTD di desa-desa di Sumba Timur diterapkan sesuai dengan proses perencanaan kegiatan PKTD, serupa dengan

proses yang dijalankan di desa-desa di Indramayu. Penentuan kegiatan pembangunan yang akan dilaksanakan didiskusikan dalam musyawarah desa yang dihadiri oleh seluruh masyarakat baik laki-laki maupun perempuan, pemerintah desa, BPD, TPK, dan pendamping desa. Kegiatan pembangunan yang akan dilakukan dipilih dengan mempertimbangkan kebutuhan utama masyarakat, ketersediaan dana, kondisi lingkungan dan lokasi pembangunan (misalnya tanah berbatu, tanah tidak rata/berbukit-bukit), tingkat kesulitan kegiatan pembangunan, serta tenaga yang diperlukan untuk melakukan pembangunan (terkait kebutuhan tenaga manusia dan tenaga mesin). Pemerintah desa juga menentukan pengerjaan dilakukan secara berkelompok, masing-masing kelompok dipimpin oleh tokoh masyarakat, kepala dusun, ketua RT dan ketua RW).

Penyusunan rencana kegiatan PKTD secara detil disusun oleh pemerintah desa dan TPK. Meskipun penyusunan detil perencanaan dilakukan oleh pemerintah desa dan TPK, masyarakat tetap mengetahui rencana yang dibuat baik mengenai jenis kegiatan pembangunan, target waktu pembangunan selesai, maupun upah HOK. Masyarakat juga mengetahui program PKTD secara umum, berbeda dengan masyarakat desa di Indramayu pada umumnya yang hanya mengetahui adanya pekerjaan bagi masyarakat miskin.

Penentuan upah HOK di desa-desa di Sumba Timur disesuaikan dengan Peraturan Gubernur NTT No. 23 Tahun 2017 tentang Standar Biaya Umum Pemerintah Provinsi NTT Tahun Anggaran 2018 yaitu Rp 60.000 per hari. Berbeda dengan kondisi masyarakat desa di Indramayu, masyarakat desa di Sumba Timur pada umumnya menerima nominal upah HOK tersebut. Berdasarkan pernyataan Ketua TPK salah satu desa di Sumba Timur (Desa Makamenggit), masyarakat desa melihat program ini sebagai salah satu peluang untuk membangun desa secara bersama-sama sehingga masyarakat tidak menjadikan nominal

upah sebagai tujuan mereka bekerja, meskipun pada kenyataannya nominal tersebut masih terbatas untuk mencukupi kebutuhan hidup. Upah HOK pekerja disamaratakan sebesar Rp 60.000 per hari. Pemberian upah HOK di desa di Sumba Timur diberikan setiap akhir minggu bekerja (hitungan enam hari kerja per minggu) berdasarkan kesepakatan dalam musyawarah dusun dan desa. Pembayaran upah HOK menggunakan sistem 'borongan', yaitu upah pekerja diberikan kepada masing-masing ketua kelompok untuk didistribusikan kepada masing-masing pekerja.

Kotak 2. Persepsi Peserta PKTD Desa Mandahu dan Desa Makamenggit terhadap PKTD

"Di sini kami tidak biasa dengan ongkos tukang. Untuk bangun rumah saja, masyarakat di sini biasa gotong royong. Bayarannya balas budi...kalau suatu saat dia butuh bantuan untuk bangun rumah, maka kami siap bantu. Bayaran uang ada..tapi sukarela setelah rumah selesai. Sedikit pun diterima. Tapi itu tidak seperti upah harian. Tidak seperti kita kerjakan jalan." (Informan Peserta PKTD, seorang perempuan, Desa Mandahu, 6 November 2018)

"Banyak manfaat jalan di desa. Anak-anak lebih mudah pergi ke sekolah. Ke kecamatan juga cepat. Tinggal bagaimana ada yang mau masuk ke sini untuk supaya kami ada air." (Informan Peserta PKTD, seorang perempuan, Desa Mandahu, 6 November 2018)

"Saya senang bahwa jalan yang kami buat ini bisa digunakan untuk truk tangki bawa air untuk kami. Dulu sebelum jalan dibuka, tidak mungkin truk tangki bisa masuk ke desa. Awal dulu pada waktu jalan mau dibuat, warga di sini semangat untuk kerjakan jalan karena ingin sekali ada air masuk ke desa." (Informan Peserta PKTD, seorang perempuan, Desa Makamenggit, 7 November 2018)

"Sekarang bisa jual hasil tani ke pasar dan tidak jauh lagi ke Pasar Sorong. Dulu jalan 2 jam ke Pasar Sorong. Delapan kilometer panggul hasil panen 10 sampai 15 kg. Naik ojeg (kuda) kalau ada uang lebih. Sekarang mobil angkut bisa masuk ke sini. Sepuluh menit bisa sampai (ke pasar). Ke Puskesmas dan anak-anak ke sekolah juga mudah sekarang. Ke kebun juga mudah. ((Informan Peserta PKTD, seorang perempuan, Desa Makamenggit, 7 November 2018)

Pengadaan barang/material untuk kegiatan PKTD di desa-desa di Sumba Timur sebagian masih dapat dipenuhi melalui swakelola. Pemerintah desa memanfaatkan beberapa sumber daya lokal yang dapat digunakan seperti batu dan kayu tergantung jenis sumber daya, jenis kebutuhan, dan ketersediaan sumber daya masing-masing desa. Meski sudah dapat swakelola, masih ada beberapa barang/material yang harus dipenuhi dengan membeli dari penyuplai. Metode yang

digunakan desa untuk memilih penyuplai barang/material pada umumnya melalui survei harga dari penyuplai-penyuplai yang ada. Penyuplai yang dipilih adalah penyuplai yang dapat memberikan barang/material dengan harga yang paling murah tetapi memiliki kualitas yang sama atau serupa dengan barang/material dengan harga yang mahal dan kualitas yang baik. Beberapa material yang dibeli dari luar desa atau dari penyuplai antara lain seperti semen, besi dan pasir.

Pemerintah desa di Sumba Timur beserta BPD dan TPK juga mendapatkan pembinaan serta pendampingan selama proses perencanaan kegiatan PKTD oleh pendamping desa serta tenaga ahli. Sama seperti pembinaan dan pendampingan yang dilakukan di desa di Indramayu, pemerintah

desa serta BPD dan TPK dibina serta didampingi dalam hal penyusunan maupun perubahan RKPDes, APBDes, dan penghitungan upah HOK. Pendampingan serta bantuan secara teknis untuk kegiatan pembangunan juga dilakukan oleh pendamping desa, terutama PDTI.

Gambar 4. Pembangunan PAUD sebagai salah satu kegiatan PKTD di Desa Makamenggiti, Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur



3.3.3. Pengawasan, Pelaporan, dan Evaluasi

Pelaksanaan kegiatan PKTD harus disertai dengan pengawasan yang dilakukan oleh BPD. Tugas utama pengawasan dilakukan oleh BPD, tetapi pada praktiknya banyak pihak lain yang juga melakukan pengawasan seperti kepala desa, TPK, pendamping desa, pendamping lokal desa, kecamatan, dan ada pada beberapa desa di Indramayu terkadang juga dilakukan pengawasan oleh perwakilan AKSI dan Bintara Pembina Desa (BABINSA). Sedangkan di desa di Sumba Timur terkadang juga dilakukan pengawasan oleh perwakilan Panitia Penerima Hasil Pekerjaan (PPHP) dan Kader Pemberdayaan Masyarakat Desa (KPMD) yang ada di desa serta perwakilan kabupaten. Hal-hal yang menjadi fokus pengawasan antara lain kecocokan pekerja yang bekerja di lapangan dengan yang terdaftar, proses

kegiatan pembangunan, serta penggunaan dana baik untuk upah HOK maupun kebutuhan lain seperti pemenuhan barang/material.

Metode yang dilakukan untuk melakukan pengawasan antara lain peninjauan kemajuan pekerjaan, pemantauan/observasi pada saat pekerjaan sedang berlangsung, serta meminta laporan dari raksa bumi dan pendamping desa/pendamping lokal desa. Perwakilan AKSI serta BABINSA yang melakukan pengawasan di desa di Indramayu hanya bertugas melihat perkembangan pekerjaan pembangunan yang dilakukan. Hal ini berbeda dengan PPHP yang ada di desa di Sumba Timur yang bertugas memeriksa kualitas barang/material serta membantu BPD dan TPK melakukan pengawasan pada saat proses pekerjaan dilakukan. Frekuensi pengawasan paling banyak dilakukan setiap hari dan paling sedikit dilakukan sekitar satu minggu satu kali, setiap ada kegiatan

PKTD. Laporan hasil pengawasan oleh BPD dilakukan secara lisan kepada TPK, biasanya dilakukan jika ada kendala, seperti kesalahan jenis kayu yang diantar ke Desa Makamengggit sehingga harus dikembalikan dan ditukar dengan yang sudah dipesan sebelumnya.

Laporan kegiatan PKTD disusun oleh TPK di setiap desa. Pelaporan berkala oleh TPK dilakukan setiap bulan baik di desa di Indramayu maupun di Sumba Timur, dan setiap kali ada pencairan dana untuk di desa di Indramayu. Pada tahap pelaporan kegiatan, desa juga mendapatkan pendampingan untuk menyusun isi laporan. Pendampingan biasanya dilakukan oleh pendamping desa, terutama di desa di Sumba Timur pendamping desa mendampingi pembuatan laporan secara teknis karena tidak semua perangkat desa dapat menggunakan alat kantor seperti laptop dan penggunaan perangkat lunak yang digunakan untuk memasukkan laporan.

3.4. Dampak Program PKTD

Kegiatan pembangunan dengan program padat karya tunai (PKTD) memberikan dampak kepada masyarakat baik peserta PKTD maupun masyarakat pada umumnya serta desa. Dampak yang dirasakan masyarakat desa terutama peserta PKTD di Indramayu dengan di Sumba Timur secara garis besar sama, tetapi memiliki pengaruh yang cukup berbeda. Perbedaan pengaruh dampak kegiatan PKTD yang dirasakan masyarakat desa di kedua daerah tersebut antara lain dipengaruhi oleh kebiasaan masyarakat, peluang dan pilihan pekerjaan masyarakat, serta prioritas kebutuhan masyarakat masing-masing daerah.

Salah satu dampak pelaksanaan kegiatan PKTD yang memberikan pengaruh langsung kepada masyarakat peserta PKTD adalah ketersediaan peluang pekerjaan bagi masyarakat miskin yang pada umumnya pengangguran maupun

setengah pengangguran. Berdasarkan pedoman umum dan petunjuk teknis pelaksanaan PKTD, kegiatan pembangunan PKTD dilaksanakan di luar musim tanam dan panen karena pada umumnya pekerjaan masyarakat desa adalah bertani. Kehadiran program PKTD membuka peluang pekerjaan bagi masyarakat desa yang memiliki pekerjaan utama sebagai petani atau setengah pengangguran buruh bangunan untuk bisa memperoleh penghasilan di saat sedang tidak ada peluang pekerjaan.

Kegiatan PKTD menjadi pekerjaan tambahan bagi masyarakat miskin serta pengangguran dan setengah pengangguran di desa. Akan tetapi peluang pekerjaan dalam kegiatan PKTD kurang dapat memikat masyarakat desa di Indramayu yang pekerjaan utamanya bukan petani atau pekerjaan lain yang nilai upah hariannya bisa lebih besar dibandingkan nilai upah HOK PKTD, seperti buruh bangunan yang lebih tertarik untuk bekerja pada proyek pembangunan lain jika upah HOK dan/atau jumlah hari bekerja lebih lama dibandingkan kegiatan PKTD. Hal tersebut berbeda dengan kondisi masyarakat desa di Sumba Timur yang menerima peluang pekerjaan dalam kegiatan PKTD karena peluang pekerjaan lain yang sedikit selain bertani dan beternak. Selain itu masyarakat desa di Sumba Timur melihat kegiatan PKTD juga sebagai peluang untuk membangun desa.

Kegiatan pembangunan PKTD sebagai pekerjaan tambahan masyarakat miskin di desa dapat memberikan pendapatan tambahan terutama bagi masyarakat miskin peserta PKTD. Upah HOK masyarakat desa di Indramayu secara nominal lebih tinggi dibandingkan upah HOK masyarakat desa di Sumba Timur. Meskipun berbeda, pendapatan tambahan tersebut masih dapat mencukupi pemenuhan kebutuhan hidup beberapa hari. Masyarakat desa dengan penghasilan tidak tetap juga dapat memiliki uang simpanan dari sisa belanja kebutuhan satu hari. Kegiatan PKTD juga menambah pendapatan

perempuan di desa di Sumba Timur sehingga dapat berkontribusi dalam pemenuhan kebutuhan hidup keluarga.

Perbedaan nominal upah HOK masyarakat desa di Indramayu dengan di Sumba Timur masih dapat mencukupi kebutuhan dan belanja masyarakat masing-masing daerah karena dipengaruhi faktor jenis kebutuhan. Salah satu pengeluaran harian terbesar masyarakat di Indramayu antara lain konsumsi jajanan terutama untuk anak (uang jajan anak sekitar Rp 10.000 sampai Rp 20.000 per hari) dan kebutuhan pangan yang dibeli setiap hari. Hal tersebut berbeda dengan pengeluaran terbesar masyarakat di Sumba Timur tidak dalam hitungan satu hari tetapi untuk kebutuhan beberapa hari seperti kebutuhan *nyirih* (pembelian pinang seharga Rp 85.000 per kilogram) dan air bersih (Rp 150.000 untuk pemakaian selama satu sampai dua minggu). Penggunaan pendapatan tambahan dari kegiatan PKTD oleh masyarakat desa di Indramayu juga berbeda dengan masyarakat desa di Sumba Timur. Masyarakat desa di Indramayu menggunakan pendapatan dari upah HOK PKTD pada umumnya untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari terutama kebutuhan pangan, sedangkan masyarakat desa di Sumba Timur pada umumnya menggunakan pendapatan dari upah HOK PKTD untuk memenuhi di luar kebutuhan sehari-hari seperti keperluan sekolah anak (seragam, alat tulis, tas).

Dampak lain yang dapat dirasakan masyarakat desa dengan kegiatan PKTD adalah hasil dari pekerjaan pembangunan itu sendiri. Pada umumnya desa-desa di Indramayu dan Sumba Timur masih mengutamakan pembangunan fisik seperti pembangunan jalan dan pembangunan

gedung sekolah Pendidikan Anak Usia Dini (PAUD). Meskipun desa di Indramayu dan di Sumba Timur melakukan pembangunan yang serupa yaitu pembangunan jalan, terdapat beberapa hal yang membedakan dampak yang dirasakan masyarakat desa masing-masing daerah.

Pembangunan jalan di desa di Indramayu pada umumnya dibuat untuk meningkatkan kualitas jalan yang sudah ada (misal dari jalan tanah menjadi jalan semen/aspal, atau perbaikan jalan semen/aspal yang sudah rusak). Tujuan pembangunan jalan di desa di Indramayu antara lain mempermudah mobilisasi masyarakat terutama yang memiliki kendaraan sehingga lebih nyaman dan meringankan beban pekerja terutama petani/buruh tani terutama untuk membawa hasil panen. Meski demikian untuk saat ini hasil pembangunan di desa di Indramayu belum terbukti dapat membantu peningkatan pendapatan masyarakat miskin dan pengangguran/setengah pengangguran.

Kondisi di desa di Sumba Timur berbeda dengan di Indramayu karena pembangunan jalan di desa di Sumba Timur adalah membuka jalan yang sebelumnya tidak ada. Tujuan pembukaan jalan di desa di Sumba Timur pada umumnya agar masyarakat memiliki akses yang lebih mudah untuk ke sumber air bersih, mengurangi waktu tempuh ke ladang pertanian/kebun dan pasar, serta akses jalan ke kantor desa dan pusat pelayanan masyarakat. Selain itu mobilisasi masyarakat juga bisa lebih mudah dengan mengendarai kendaraan bermotor (sebelumnya hanya jalan kaki atau menaiki hewan ternak kuda/sapi) meskipun jalan yang dibuat belum disemen/diaspal.

BAB 4. Analisis

4.1. Aspek Ketertinggalan dan Kesulitan Geografis

Di Kabupaten Indramayu, infrastruktur dasar di Desa Karangmulya lebih baik dibandingkan dengan infrastruktur dasar di Desa Karangkerta. Di Desa Karangmulya, jalan desa yang menghubungkan wilayah pemukiman dan pelayanan-pelayanan dasar sudah ada sejak tahun 2012. Jalan setapak yang menghubungkan pemukiman warga ke persawahan baru dibangun awal tahun 2018 melalui kegiatan PKTD. Sehingga, pilihan kegiatan PKTD dapat lebih beragam. Selain jalan setapak menuju persawahan, kegiatan yang direncanakan dalam PKTD adalah pembangunan pengairan persawahan, pembangunan PAUD, dan pembangunan bak sampah. Sedangkan, Desa Karangkerta, khususnya bagian wilayah barat, sangat minim infrastruktur dasarnya. Jalan yang menghubungkan pemukiman dengan pelayanan-pelayanan dasar dan persawahan masih berupa jalan tanah. Selain akses jalan, akses sanitasi di Desa Karangkerta juga masih buruk. Sebagian besar warga, baik di pemukiman wilayah barat maupun di pemukiman wilayah timur, masih menggunakan jamban di Sungai Dongol. Namun, karena keterbatasan dana PKTD, warga memilih untuk memprioritaskan pembangunan jalan yang menghubungkan wilayah pemukiman barat dan wilayah pemukiman timur dengan pelayanan-pelayanan dasar. Walaupun hingga bulan Oktober 2018 baru sekitar 50% dari kebutuhan akses ke persawahan, sebagian kecil kegiatan PKTD juga termasuk pembangunan jalan setapak yang menghubungkan pemukiman dan persawahan.

Prioritas pembangunan jalan desa yang mengakses persawahan dipandang masyarakat, khususnya para pemuda, lebih mengkomodasi masyarakat yang berusia lebih dari 50 (lima puluh) tahun. Pekerjaan bertani memang lebih banyak dilakukan oleh masyarakat yang berusia lebih dari 50 (lima puluh) tahun. Secara kultur, selama usia masih muda dan akses kepada banyak pilihan pekerjaan terbuka, para pemuda lebih memilih untuk mengakses pekerjaan-pekerjaan non-pertanian di luar desa atau di luar kabupaten. Sehingga, kegiatan pembangunan jalan menuju persawahan kurang menarik minat para pemuda.

Dua desa lokasi studi di Kabupaten Sumba Timur memiliki kendala aksesibilitas yang lebih kompleks dibandingkan dengan kedua desa di Kabupaten Indramayu. Desa Mandahu memiliki 2 (dua) masalah pokok, yakni sumber air dan aksesibilitas jalan. Melalui perencanaan kegiatan PKTD, Desa Mandahu baru pada tahap pembukaan jalan yang menghubungkan Kantor Desa dan persawahan. Pembukaan jalan ke wilayah pemukiman tidak dilakukan karena jarak antara 1 rumah dengan rumah yang lainnya berjauhan, yakni antara 500 meter hingga 1,5 kilometer. Akses terhadap sumber air juga tidak dipilih sebagai kegiatan PKTD karena sumber air terlalu jauh, yakni 3 hingga 5 kilometer dari pemukiman warga, dan anggaran yang dibutuhkan sangat jauh di atas dana desa yang tersedia. Desa Makamenggih tidak terlalu terpencil sebagaimana Desa Mandahu. Kantor Desanya terletak di pinggir jalan nasional dan tepat di seberang Kantor Kecamatan Nggaha Ori Angu dan Puskesmas. Walaupun begitu, pilihan kegiatan terkait jalan juga masih pada

tahap pembukaan jalan. Berbeda dengan Desa Mandahu, pembukaan jalan tersebut dilaksanakan untuk membuka akses wilayah pemukiman warga menuju pelayanan-pelayanan dasar. Jarak antara 1 rumah warga dengan rumah warga yang lainnya tidak sejauh jarak antara 1 rumah warga dengan rumah warga yang lainnya di Desa Mandahu.

Rumah tangga di kedua desa memiliki kondisi sosial-ekonomi yang rata-rata sama. Warga desa

kurang memiliki akses terhadap berbagai pilihan pekerjaan karena terpencil dan tidak adanya insentif untuk menanggulangnya. Terutama di Desa Mandahu, bertani dan berkebun di desa cenderung menjadi satu-satunya pilihan untuk bertahan hidup baik dengan cara mengkonsumsi hasil tani dan kebun untuk kebutuhan pangan sehari-hari maupun dengan cara menjual hasil tani dan kebun.

Gambar 5. Jalan desa yang baru dibuka di Desa Makamenggit Kecamatan Nggaha Ori Angu, Kabupaten Sumba Timur



Bagi masyarakat Desa Mandahu dan masyarakat Desa Makamenggit, bahkan untuk kegiatan pengadaan jalan saja, PKTD dianggap menjadi insentif bagi mereka untuk mengembangkan modal sosial dan ekonomi, khususnya pengadaan air bersih. Sehingga, partisipasi warga bukan karena adanya HOK, melainkan karena adanya insentif berupa jalan yang memungkinkan masuknya proyek pengadaan air ke desa. Selain masuknya proyek air bersih, masyarakat Desa

Mandahu menganggap kegiatan pengadaan jalan melalui PKTD sebagai insentif untuk meminta pembangunan infrastruktur sosial di desa. Dalam hal infrastruktur sosial di bidang pendidikan saja, Desa Mandahu hanya memiliki 1 (satu) Sekolah Dasar (SD). Untuk Sekolah Menengah Pertama (SMP), anak-anak harus pergi ke pusat kecamatan, yakni Desa Kombapari. Sedangkan, untuk Sekolah Menengah Atas (SMA), anak-anak harus pergi ke ibukota kabupaten, Waingapu.

Gambar 6. Sanitasi Warga di Desa Karangkerta
Kecamatan Tukdana, Kabupaten Indramayu



Kesimpulannya, semakin baik aksesibilitas desa, dapat semakin beragam pilihannya. Semakin rendah aksesibilitas desa, semakin mendasar pilihannya, khususnya kegiatan pembangunan jalan. Pembangunan jalan memang merupakan kegiatan PKTD yang paling banyak membutuhkan anggaran, khususnya terkait material dan jumlah tenaga kerja. Di sisi lain, persoalan infrastruktur (air dan jalan) menjadi faktor yang mendorong masyarakat untuk berpartisipasi dalam pembangunan desa. Belajar dari kasus di kedua desa tersebut, jika melihat indikator dalam Indeks Kesulitan Geografis (IKG), indikator infrastruktur dasar yang dapat menentukan keberadaan 2 (dua) indikator lainnya, yakni ketersediaan pelayanan dasar dan aksesibilitas/transportasi, merupakan faktor pendorong partisipasi dalam PKTD. Sebaliknya, aspek ketertinggalan saja, sebagaimana di Desa Karangkerta, belum tentu menjadi faktor pendorong partisipasi dalam PKTD karena

dekatnya akses ke wilayah lain yang lebih maju. Sehingga, pergi ke wilayah lain, termasuk ke kota, sering menjadi pilihan masyarakat dibandingkan bertahan di desa.

4.2. Aspek Kesetaraan Gender dan Inklusi Sosial

4.2.1. Kesetaraan Gender

Aspek kesetaraan gender belum menjadi salah satu intervensi dalam PKTD walaupun Pedum sudah mengatur bahwa PKTD merupakan program yang inklusif. Akan tetapi, di desa-desa baik di Kabupaten Indramayu maupun di Kabupaten Sumba Timur, belum ada desain yang memungkinkan keterlibatan perempuan maupun dampak yang diharapkan terhadap keadilan gender dalam peraturan di tingkat desa. Terlebih lagi, jenis-jenis kegiatan PKTD, yang memang didominasi oleh pekerjaan-pekerjaan konstruksi, sudah disosialisasikan oleh pemerintah desa kepada masyarakat sebelum adanya proses perencanaan. Dengan tidak adanya pemahaman terkait aspek kesetaraan gender dalam pembangunan desa melalui sosialisasi oleh pemerintah pusat atau pemerintah kabupaten kepada pemerintah desa, kepesertaan laki-laki lebih menjadi prioritas. Walaupun terdapat partisipasi perempuan, hal tersebut lebih disebabkan oleh kemiskinan yang ekstrim, di mana ranah-ranah yang diasosiasikan sebagai urusan perempuan dapat terganggu keberlangsungannya, seperti urusan dapur dan pengasuhan.

Keterlibatan perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan PKTD lebih terlihat di Desa Mandahu dan di Desa Makamenggitt dibandingkan dengan keterlibatan perempuan di Desa Karangmulya dan di Desa Karangkerta. Pada saat perencanaan melalui Musdes, ada

partisipasi perempuan di Desa Mandahu dan di Desa Makamenggit. Partisipasi tersebut tidak hanya melibatkan kader-kader PKK, kader-kader Posyandu, dan tokoh perempuan di desa, tetapi juga perempuan-perempuan yang berasal dari rumah tangga-rumah tangga. Bahkan, pada saat perencanaan melalui musyawarah desa (Musdes), para perempuan yang paling aspiratif untuk meminta pengadaan air bersih melalui Dana

Desa. Pada saat pelaksanaan PKTD, perempuan dan laki-laki melakukan jenis pekerjaan yang sama. Untuk pembukaan jalan, perempuan dan laki-laki sama-sama mengoperasikan alat-alat manual, seperti linggis dan cangkul, untuk memecah bebatuan gunung. Pandangan umum bahwa membangun infrastruktur fisik adalah pekerjaan laki-laki tidak terjadi di Desa Mandahu maupun di Desa Makamenggit.

Gambar 7. Para Peserta PKTD, baik perempuan maupun laki-laki, dalam pembangunan jalan desa di Desa Mandahu, Kecamatan Katala Hamu Lingu, Kabupaten Sumba Timur



Dalam keseharian, keterlibatan perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan PKTD merepresentasikan *sexual division of labour* atau pembagian kerja berdasarkan jenis kelamin di masyarakat Sumba Timur. Urusan-urusan di ranah publik sehari-hari, seperti bertani, berkebun, dan mengambil air, dilakukan secara bersama-sama oleh laki-laki dan perempuan. Dalam hal pendidikan, masyarakat memandang bahwa akses pendidikan sama pentingnya untuk anak laki-laki

dan anak perempuan. Walaupun begitu, partisipasi perempuan dalam PKTD di Desa Mandahu dan di Desa Makamenggit belum ditujukan juga untuk menimbulkan dampak terhadap relasi gender di rumah tangga. Kepentingan para informan perempuan terhadap air pun masih sebatas untuk memudahkan tugas-tugas domestik mereka, belum untuk memudahkan pembagian peran kerumahtanggaan dengan suami. Bahkan, ketika proses wawancara mendalam, tim peneliti

dapat mengamati bahwa para isteri lebih sibuk untuk menyediakan kopi untuk tim peneliti dan pendamping desa, sementara suami diwawancara oleh para peneliti. Hal tersebut menunjukkan bahwa *sexual division of labour* masih tampak jelas di level rumah tangga. Di Desa Makamengggit, ketika tim peneliti berkumpul dengan aparat desa, para pendamping desa, dan para pekerja PKTD, para isteri pun disibukkan dengan tugas memasak untuk menjamu aparat desa, tim peneliti, dan pendamping. Beban pengasuhan anak juga tampak jelas terlihat menjadi beban tunggal perempuan. Cara menggunakan upah dari kegiatan PKTD (HOK) juga sangat berbeda antara laki-laki dan perempuan. Upah perempuan menjadi pendapatan utama yang dihabiskan untuk kebutuhan dapur dan sekolah anak-anak. Sedangkan, laki-laki memiliki banyak kebutuhan di luar urusan rumah tangga, seperti untuk konsumsi *penaraci* atau *peci*, sejenis minuman beralkohol tradisional Sumba, dan untuk berpesta bersama para teman laki-laki.

Aspek gender lain adalah persoalan KDRT. Salah satu rumah tangga di Desa Mandahu yang dikunjungi oleh tim peneliti adalah rumah tangga yang mempraktikkan poligami, yang merupakan salah satu bentuk KDRT. Dalam adat setempat, suami yang beristri lebih dari satu diwajibkan untuk membangun rumah-rumah untuk masing-masing isteri, walaupun masih dalam 1 (satu) lahan. Selain KDRT, para informan mengungkapkan bahwa kekerasan fisik terhadap isteri juga kerap terjadi setelah suami usai berkumpul-kumpul dengan teman-temannya sambil minum *penaraci* atau *peci*. Namun, para informan perempuan belum membayangkan bahwa jalan hasil PKTD akan mempermudah akses pencarian keadilan, misalnya ke Polsek.

Di Desa Karangmulya dan di Desa Karangkerta, dapat dikatakan bahwa keterlibatan perempuan dalam perencanaan dan pelaksanaan PKTD hampir tidak ada. Kalaupun ada, hanya kader-kader PKK dan Posyandu yang terlibat di

perencanaan PKTD. Di beberapa rumah tangga, di mana tim peneliti menggali informasi, baik laki-laki maupun perempuan menyatakan bahwa pembangunan jalan adalah pekerjaan laki-laki. Terlebih, kebijakan kuwu dalam menerapkan 1 (satu) KK 1 (satu) peserta PKTD diasosiasikan dengan kepesertaan kepala keluarga, yakni suami. Akan tetapi, sebaliknya dengan yang terjadi di Desa Mandahu dan di Desa Makamengggit, para informan perempuan di Desa Karangmulya dan di Desa Karangkerta memiliki banyak harapan untuk memanfaatkan hasil PKTD, seperti memiliki usaha kecil di pinggir jalan desa. Di Desa Karangmulya, yang merupakan salah satu kantong pekerja migran, para informan perempuan bahkan berharap tidak lagi bekerja ke luar negeri sebagai pekerja migran jika jalan hasil PKTD memberikan akses usaha bagi mereka. Walaupun begitu, pertimbangan beban pengasuhan anak juga masih menjadi pertimbangan jika dilihat dari alasan para informan perempuan untuk membuka usaha di pinggir jalan desa dekat rumah, yakni agar bisa sambil mengurus anak.

Akhirnya, belum adanya intervensi terkait upaya kesetaraan gender melalui kebijakan nasional dan daerah membuat hasil dan dampak yang diharapkan terhadap kesetaraan gender tidak terencanakan dan tidak terukur. Walaupun begitu, tingginya partisipasi perempuan di ranah publik di Desa Mandahu dan di Desa Makamengggit serta banyaknya harapan perempuan terhadap aksesibilitas ekonomi di Desa Karangmulya dan di Desa Karangkerta merupakan modal sosial untuk mulai mengatur intervensi kesetaraan gender di dalam kebijakan PKTD. Dapat dilihat bahwa beban peran kerumahtanggaan dapat menjadi hambatan untuk berpartisipasi dalam PKTD dan untuk menikmati hasil pembangunan melalui PKTD semaksimal mungkin. Sehingga, kebijakan di tingkat nasional maupun di tingkat daerah dapat memasukkan dampak pengurangan (dan pe-redistribusi-an) beban domestik perempuan dan dampak peningkatan jumlah perempuan

yang memanfaatkan hasil PKTD secara maksimal untuk mengakses pelayanan-pelayanan dasar maupun pekerjaan, di mana dampak yang pertama akan sangat menentukan dampak yang kedua.

Pembelajaran dari partisipasi perempuan dalam PKTD di Sumba Timur adalah bahwa keteringgalan, yang melengkapi beban perempuan dalam melaksanakan peran domestik, menjadi faktor pendorong partisipasi perempuan (walaupun kepentingan perempuan masih sebatas untuk mempermudah tugas-tugas domestik mereka). Insentif semacam itu tidak terjadi di Indramayu karena memang tidak

memiliki faktor keteringgalan yang melengkapi beban domestik.¹ Untuk dapat menjadi insentif, pembangunan infrastruktur fisik (jalan) saja tidak cukup. Pembangunan jalan dapat diimbangi dengan pembangunan infrastruktur sosial yang mendukung kuatnya keinginan para perempuan untuk bekerja. Infrastruktur sosial tersebut dapat berupa *daycare* atau tempat pengasuhan anak. Hal tersebut setidaknya akan membuat perempuan Indramayu memiliki kepentingan atas manfaat pembangunan infrastruktur di desanya yang disuarakan melalui keterlibatan di perencanaan dan pengawasan PKTD, yakni ketahanan ekonomi.

Tabel 10. Aspek gender dalam PKTD

Proses PKTD	Aspek Gender
Persiapan	<p>Sudah ditentukannya jenis-jenis kegiatan PKTD oleh pemerintah desa sebelum perencanaan menutup ruang bagi perempuan untuk dapat memahami pentingnya keterlibatan mereka dalam PKTD, termasuk dalam pembangunan konstruksi;</p> <p>Belum diaturinya detail keterlibatan perempuan dalam PKTD dalam aturan-aturan di tingkat nasional, termasuk dalam pembangunan jalan, dan dampak yang diharapkan dari keterlibatan perempuan juga membuat perempuan mengasosiasikan kegiatan-kegiatan PKTD sebagai urusan laki-laki;</p> <p>Sosialisasi yang dilakukan kepada pemerintah desa juga belum mendorong peraturan di tingkat desa terkait PKTD untuk mengatur partisipasi perempuan secara khusus.</p>
Pelaksanaan	<p>Pembatasan jumlah peserta PKTD, yakni 1 (satu) peserta per KK, dianggap sebagai prioritas kepesertaan untuk laki-laki kepala keluarga. Sebaliknya, dibukanya kesempatan lebih dari 1 (satu) peserta per KK dapat membuka partisipasi perempuan dalam PKTD;</p> <p>Partisipasi perempuan juga muncul ketika kegiatan PKTD merupakan pembangunan sarana dan prasarana yang langsung menjawab kebutuhan pokok rumah tangga dan pengasuhan, seperti pengadaan air bersih;</p> <p>Tidak adanya insentif selain HOK, seperti tempat penitipan anak selama melakukan kegiatan PKTD, dapat juga menjadi penghambat partisipasi perempuan dalam PKTD.</p>
Dampak	<p>Laki-laki dan perempuan memiliki cara yang berbeda dalam memakai upah yang berasal dari HOK PKTD. Perempuan lebih memprioritaskan pendapatan dari PKTD untuk urusan rumah tangga, khususnya urusan dapur dan anak-anak. Sedangkan, laki-laki memiliki kebutuhan-kebutuhan selain urusan rumah tangga, seperti kebutuhan akan sosialiasi, termasuk dengan sajian <i>penaraci</i> atau <i>peci</i>.</p> <p>Karena aturan dampak yang ditargetkan untuk kesetaraan gender belum ada, perempuan belum membayangkan bahwa hasil pembangunan desa dapat mereka manfaatkan untuk mengakses berbagai pelayanan, termasuk untuk mengakses keadilan ketika mereka mengalami KDRT.</p>

¹ Ketahanan ekonomi masyarakat Desa Karangmulya dan Desa Karangkerta sangat rendah. Dari segi pemenuhan kebutuhan sehari-hari, tidak ada perbedaan mendasar antara buruh tani dan mereka yang pernah bekerja sebagai buruh migran. Apabila buruh tani memiliki ketahanan ekonomi yang rendah di saat kemarau panjang, mereka yang pernah bekerja sebagai buruh migran juga memiliki ketahanan ekonomi yang rendah. Gaji yang mereka bawa pulang dari luar negeri telah dihabiskan untuk membangun rumah dan membeli peralatan elektronik, seperti televisi dan lemari pendingin. Setelah menganggur, mereka sama sekali tidak memiliki pendapatan.

4.2.2. Inklusi Sosial

Berbeda dengan aspek gender yang belum memiliki intervensi kebijakan PKTD, inklusi sosial sudah diakomodasi dalam kebijakan PKTD, yakni melalui Pedoman Umum Dalam Pedoman Umum disebutkan bahwa perencanaan dan pelaksanaan kegiatan PKTD perlu disusun berdasarkan kebutuhan masyarakat dengan mempertimbangkan aspek tenaga kerja (penganggur, setengah penganggur dan masyarakat marginal/miskin), kondisi geografis, sosial, budaya dan ekonomi serta mempertahankan daya dukung dan keseimbangan lingkungan. Melalui inklusi sosial, mereka yang tergolong marjinal diharapkan dapat terlibat dalam proses pembangunan dan dapat menikmati hasil pembangunan.

Pada implementasinya di Desa Mandahu dan di Desa Makamenggut, inklusi sosial dapat berjalan baik, dalam hal perencanaan maupun pelaksanaan, karena faktor infrastruktur dasar, di mana kemiskinan hampir merata di kedua desa. Bahkan, selain melibatkan seluruh masyarakat miskin, PKTD di Desa Mandahu melibatkan Orang Dengan Disabilitas (PWD/Persons with Disabilities).

Di Desa Karangkerta dan di Desa Karangmulya, kategori miskin yang mengacu pada data penerima PKH, yang pada dasarnya mengacu pula pada kategori miskin berdasarkan Kepmensos 146/HUK/2013 tentang Penetapan Kriteria dan Pendataan Fakir Miskin dan Orang Tidak Mampu, di mana kondisi bangunan rumah menjadi ukuran kemiskinan. Pada kenyataannya, kondisi bangunan rumah tidak dapat menjadi ukuran kemiskinan masyarakat Indramayu. Persoalan paceklik dapat menjadi faktor buruknya ketahanan ekonomi buruh tani. Mereka yang pernah bekerja sebagai buruh migran juga memiliki ketahanan ekonomi yang rendah. Gaji yang mereka bawa pulang dari luar negeri telah dihabiskan untuk membangun rumah dan membeli peralatan elektronik, seperti televisi dan lemari pendingin. Setelah menganggur, mereka

sama sekali tidak memiliki pendapatan. Artinya, para Kuwu di Indramayu seharusnya dapat memperluas cakupan sasaran penerima program PKTD maupun penerima manfaat PKTD.

4.3. PKTD: Re-Sentralisasi atau Otonomi Desa?

Kegiatan-kegiatan, lokasi-lokasi prioritas, dan alokasi anggaran, baik yang diselenggarakan melalui Dana Desa (PKTD) maupun melalui anggaran K/L (swakelola tipe III), sudah direncanakan secara *top-down* oleh pemerintah pusat melalui koordinasi dari Kemenko PMK. Walaupun PKTD juga dapat dilaksanakan dengan dana yang berasal dari APBD Provinsi atau Kabupaten/Kota, hingga akhir 2018, PKTD yang dilaksanakan di desa desa lokasi studi adalah PKTD yang dilaksanakan melalui Dana Desa dan anggaran K/L.

Pertarungan terkait kegiatan-kegiatan PKTD, sebagaimana ditetapkan oleh pemerintah pusat melalui Pedoman Umum Pelaksanaan PKTD 2018, tidak terjadi di tingkat provinsi maupun kabupaten. Hal tersebut dapat dilihat dari beberapa regulasi di Kabupaten Indramayu dan di Kabupaten Sumba Timur yang mengatur tata cara penetapan dana desa, yakni Perbup Indramayu No. 40.2 Tahun 2017, Kepbup No. 147.25/Kep.120.2-DPMD/2017, dan Perbup Sumba Timur No. 12 Tahun 2016. Regulasi-regulasi yang dibuat oleh masing-masing bupati cenderung mengatur kegiatan-kegiatan yang sama dengan kegiatan-kegiatan yang ditetapkan dalam Pedoman Umum. Walaupun begitu, pertarungan tersebut justru terjadi di tingkat desa. Sebagai contoh, Pasal 14 Perbup Indramayu No. 40.2 Tahun 2017 mengatur perencanaan kegiatan desa yang dibiayai oleh Dana desa berdasarkan tingkat perkembangan kemajuan desa (sangat tertinggal, tertinggal, berkembang, dan maju/mandiri) sesuai dengan Indeks Desa Membangun (IDM). Desa Karangmulya merupakan Desa Berkembang,

Sedangkan, Desa Karangerta memang merupakan Desa Tertinggal.² Akan tetapi, Desa Karangmulya tetap memasukkan kegiatan-kegiatan yang dikategorikan sebagai kegiatan pembangunan untuk desa tertinggal, seperti pengembangan jalan tanah dengan rabat beton.

Aturan-aturan yang dibuat di tingkat provinsi dan di tingkat kabupaten terkait standar harga satuan biaya setempat juga seringkali diimplementasikan berbeda oleh desa. Keputusan Bupati (Kepbup) tentang Standar Biaya Belanja Pemerintah Kabupaten Indramayu Tahun Anggaran 2018 mengatur upah tukang sebesar Rp110.000/hari dan upah pembantu tukang Rp80.000/hari. Kepala Desa Karangmulya dan Desa Karangerta menetapkan lebih tinggi dari standar tersebut, yakni Rp140.000/hari untuk tukang dan Rp100.000/hari untuk pembantu tukang (kenek). Hal tersebut dilakukan oleh Kepala Desa karena warga sasaran PKTD keberatan dengan standar upah yang di bawah upah pasaran. Sebaliknya, warga Desa Mandahu dan Desa Makamenggigit tidak begitu mengenal konsep HOK. Besaran upah yang ditetapkan oleh Bupati diterima oleh warga di kedua desa. Akan tetapi, para Kepala Desa pun harus bernegosiasi dengan kemiskinan yang cenderung merata di kedua desa. Hampir semua rumah tangga dapat dikategorikan sebagai rumah tangga dengan tingkat kemiskinan tinggi, infrastruktur dasar rendah, dan setengah penganggur. Akhirnya, para Kepala Desa memakai strategi pembagian kelompok dan pengurangan hari kerja untuk pemeratakan HOK untuk seluruh warga desa yang melaksanakan kegiatan PKTD.

Dalam hal garis akuntabilitas, berdasarkan Juknis Penggunaan Dana Desa untuk PKTD, peran kabupaten dalam melaksanakan monitoring, evaluasi, dan pengawasan banyak yang didelegasikan ke kecamatan. Peran kabupaten cenderung sangat administratif dan teknis, seperti

melakukan sosialisasi, mengkoordinasi OPD-OPD terkait, mengkompilasi laporan dari desa-desa, dan meneruskan laporan dari desa-desa ke pemerintah pusat. Proses verifikasi terhadap urusan administrasi didelegasikan kepada tim di kecamatan dan sertifikasi terhadap substansi didelegasikan kepada PDTI di kecamatan. Segala kelengkapan persyaratan dalam pelaporan, monitoring dan evaluasi, serta pengawasan, diverifikasi oleh kecamatan.

Mekanisme komplain dan mekanisme respon (seperti pemberian sanksi) merupakan elemen penting dalam akuntabilitas dana desa, yang melengkapi elemen-elemen transparansi, partisipasi, dan ruang dialog. Dalam hal akuntabilitas sosial, walaupun tidak diatur secara tertulis, mekanisme komplain oleh masyarakat dan mekanisme respon oleh aktor akuntabilitas (seperti penyesuaian kegiatan dan HOK) cenderung terjadi di tingkat desa. Akan tetapi, dalam hal akuntabilitas vertikal (terkait hierarki kewenangan), pemerintah pusat memiliki kewenangan yang besar dalam merespon laporan-laporan realisasi dana desa, seperti pemberian sanksi pemotongan dana desa oleh Kemenkeu, reformulasi konsep pendampingan oleh Kemendes, dan penugasan kepada gubernur dan bupati/walikota untuk mendalami laporan-laporan oleh Kemendagri.

Dapat disimpulkan bahwa pertarungan dalam melaksanakan program nasional ada di desa. Segala bentuk penyesuaian program nasional, terkait dengan kondisi sosial ekonomi, kemiskinan, maupun keterpencilan, adalah di tingkat desa. Mekanisme akuntabilitas sosial, yang memungkinkan akses masyarakat untuk melakukan komplain dan untuk menerima respon cepat, juga terjadi di desa. Hal tersebut sama halnya dengan logika mendekatkan pelayanan dasar melalui desa, yang ternyata lebih efektif. Akan tetapi, kuatnya kewenangan pemerintah pusat dalam merespon pelaporan Dana Desa secara hierarki menunjukkan mekanisme akuntabilitas vertikal yang berjalan dalam pelaksanaan PKTD.

² Lampiran V Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 247 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, dan Evaluasi Dana Desa.

BAB 5. Kesimpulan dan Rekomendasi

5.1. Kesimpulan

1. PKTD telah mendorong adanya distribusi sumber daya keuangan desa, dalam hal ini dana desa, ke masyarakat yang lebih luas, terutama mereka yang tergolong dalam masyarakat miskin;
2. PKTD telah membuka kesempatan yang lebih luas bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses perencanaan, termasuk dalam proses negosiasi penggunaan dana desa;
3. PKTD memberi tambahan pendapatan bagi masyarakat desa, terutama mereka yang miskin. Tambahan pendapatan tersebut digunakan untuk memenuhi kebutuhan pokok, kesehatan, dan Pendidikan;
4. PKTD telah mendorong pemerintah desa untuk melakukan pendataan masyarakat miskin dalam rangka memastikan ketepatan sasaran program;
5. Program PKTD menarik bagi mereka yang mempunyai kepentingan dan rasa memiliki (*ownership*) atas hasil kerja PKTD. Rasa memiliki atas hasil kerja PKTD ini juga penting untuk memastikan hasil kerja terawat dengan baik di kemudian hari;
6. Penentuan besaran HOK di masing-masing kabupaten belum tentu sesuai dengan kondisi pasar upah di wilayah tersebut. Di wilayah yang tingkat upahnya cukup tinggi, HOK tidak menarik bagi masyarakat atau masyarakat bernegosiasi untuk menaikkan HOK;
7. Hasil kerja PKTD berupa prasarana desa seperti jalan desa pada umumnya kurang berkualitas. Hal ini karena pekerjaan yang dilakukan dengan padat karya dimana sebagian besar masyarakat tidak mempunyai keahlian memadai dalam pekerjaan tersebut, meski di sebagian desa terdapat pendamping desa;
8. Keterlibatan masyarakat miskin dalam PKTD cukup tinggi, namun keterlibatan perempuan dalam program ini masih rendah terutama untuk wilayah yang kesempatan kerja perempuan sudah tinggi;
9. Partisipasi gender yang tidak *by design* belum tentu dapat berdampak pada akses yang setara antara perempuan dan laki-laki dalam memanfaatkan hasil pembangunan desa. Sayangnya, walaupun Permendes mengatur ketahanan keluarga (*income generating*) dan pencegahan perkawinan anak, aspek kesetaraan gender belum merupakan dampak yang dituju;
10. Partisipasi masyarakat marjinal, termasuk PWD, pun belum tentu berdampak pada kesetaraan akses terhadap manfaat hasil pembangunan desa jika tidak dirancang dalam kebijakan PKTD.

5.2. Rekomendasi

1. Berbagai program PKTD yang telah dilaksanakan oleh desa terindikasikan mempunyai dampak yang penting seperti pelibatan masyarakat miskin dalam penggunaan dana desa, dan karenanya meningkatkan pendapatan mereka yang miskin. PKTD sepertinya telah berjalan sesuai dengan tujuan dan oleh karenanya program ini perlu untuk dilanjutkan;
2. Mendorong desa untuk melibatkan masyarakat miskin dalam proses perencanaan PKTD sangat penting untuk memastikan adanya rasa memiliki hasil pembangunan PKTD;
3. Dalam penentuan satuan biaya HOK dalam PKTD, pemerintah kabupaten perlu melakukan usaha-usaha untuk memastikan kelayakan dan mendorong keterlibatan, misalnya dengan mempertimbangkan *opportunity cost* di desa-desa

- di wilayahnya. Jika kondisi ekonomi desa-desa di dalam kabupaten sangat beragam, mungkin perlu diberikan fleksibilitas bagi desa untuk menentukan besaran HOK;
4. Memperkuat pengawasan teknis pekerjaan PKTD untuk memastikan pekerjaan dikerjakan dengan cara dan spesifikasi yang benar agar hasil kerja efisien dan bertahan dalam waktu yang seharusnya;
 5. Untuk memaksimalkan pelaksanaan serta manfaat PKTD yang partisipatif dan inklusif, segala lini PKTD sedapat mungkin dikelola secara kolektif, termasuk memungkinkan BUMDes memasok material bangunan untuk kepentingan PKTD;
 6. Aspek gender yang perlu diatur dalam regulasi PKTD adalah aspek yang menjamin bahwa perempuan dapat menikmati dan menggunakan hasil pembangunan desa sebagaimana halnya laki-laki, seperti redistribusi peran kerumahtanggaan, mengakses pendidikan, dan mengakses pekerjaan (perempuan tidak hanya sebagai sasaran kepesertaan, tetapi juga sasaran penerima manfaat);
 7. Untuk memaksimalkan pelaksanaan serta manfaat PKTD yang partisipatif dan inklusif, segala lini PKTD sedapat mungkin dikelola secara kolektif, termasuk memungkinkan BUMDes memasok material bangunan untuk kepentingan PKTD;
 8. Pedum dapat dilengkapi dengan aturan tentang desain kegiatan yang melibatkan perempuan dan dampak yang ditargetkan terkait kesetaraan gender, termasuk akses perempuan terhadap pekerjaan permanen di ranah publik. Selain itu, Pedum dapat mengatur sosialisasi dan pelatihan-pelatihan yang dibutuhkan oleh pemerintah desa serta pendamping desa untuk memasukkan dampak gender dalam PKTD di masing-masing desa. Selanjutnya, pelatihan-pelatihan oleh para pendamping desa untuk masyarakat perempuan diperlukan untuk meningkatkan kapasitas perempuan di desa dalam merancang kegiatan dan dampak yang diharapkan serta, yang lebih penting, dalam mengawasi setiap *milestone* terkait dampak gender. Pedum juga dapat mengatur *supporting system* yang menjamin perempuan dapat terlibat dalam kegiatan PKTD, seperti pembangunan tempat penitipan anak dan fasilitas laktasi.

Referensi

- Antlov, H., Wetterberg, A. & Dharmawan, L. (2016). Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies*, 52(2), 161-183.
- Asian Development Bank. (2012). *The Saemaul Undong Movement in the Republic of Korea, Sharing Knowledge on Community-Driven Development*. Manila: Asian Development Bank.
- Bess, G., Allen, J. & Deters, P.B. (2004). The Evaluation Life Cycle: A Retrospective Assessment of Stages and Phases of the Circles of Care Initiative. *American Indian and Alaska Native Mental Health Research*, 11(2), 30-41.
- Bowie, L. & Bronte-Tinkew, J. (2008). *Process Evaluations: A Guide for Out of School Time Practitioners. Research-to-Results Brief*. Washington, DC: Child Trends, Inc.
- Bryman, A. (2012). *Social Research Methods*, 4th Edition. Oxford: Oxford University Press.
- Betcermen, G. & Islam, R. (2001). *East Asian Labor Markets and the Economic Crisis. Impact Responses and Lessons*. Washington, D.C.: The International Bank for Reconstruction and Development/ the World Bank
- Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP). (2018). *Padat Karya Suatu Solusi?* Majalah Warta Pengawasan Nomor 1 Tahun 2018.
- Badan Pusat Statistik, Statistik Upah Buruh Tani di Perdesaan Tahun 2017. Katalog 7199001. Sub Direktorat Data Statistik Harga Perdesaan Badan Pusat Statistik.
- Dharmawan, L., Pattinasarany, G. D. V. and Hoo, L. (2018). *Participation, Transparency and Accountability in Village Law Implementation: Baseline Findings from the Sentinel Villages Study*. Jakarta: the World Bank.
- The Food and Agriculture Organization. (2010). *Women in Infrastructure Works: Boosting Gender Equality and Rural Development*. Rome: the Food and Agriculture Organization.
- The Food and Agriculture Organization. (2011). *The Vital Role of Women in Agriculture and Rural Development*. Rome: the Food and Agriculture Organization.
- The Gender Equality and Social Inclusion Working Group-the International Development Partners Group. (2017). *A Common Framework for Gender Equality & Social Inclusion*. Nepal: the GESI Working Group.
- Jamal, E. J. (2009). *Membangun Momentum Baru Pembangunan Pedesaan di Indonesia*. Bogor: Balai Besar Pengkajian Dan Pengembangan Teknologi Pertanian.
- Kementerian Keuangan. 2017. Buku Pintar Dana Desa. Dana Desa Untuk Kesejahteraan Rakyat. Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

- Nayyer, R. (2002). *The Contribution of Public Works and Other Labour-Based Infrastructure to Poverty Alleviation: the Indian Experience*. Geneva: International Labour Office.
- Rubin, A., & Babbie, E. (2001). *Research Methods for Social Work*, 4th edition. Belmont, CA: Wadworth/Thomas Learning.
- Syukri, M., Mawardi, M.S. & Akhmadi. (2011). *Qualitative Impact Assessment of the Rural PNPM Program*. Jakarta: the Smeru Research Institute.
- Syukri, M., Bachtiar, P., Kurniawan, A., Sedyadi, G. S. M., Kartawijaya, Diningrat, R. A. and Alifia, U. (2017). *Study on the Implementation of Law No. 6/2014 on Villages*. Jakarta: the Smeru Research Institute.
- Tambunan, T. (2006). *Perkembangan Industri Dan Kebijakan Industrialisasi di Indonesia Sejak Orde Baru Hingga Pasca Krisis*. Unknown: KADIN Indonesia-Jetro.
- Teklu, T. (1995). *Labor-Intensive Public Works: the Experience of Botswana and Tanzania*. Washington, D. C.: International Food Policy Research Institute.
- Triyono, B. et al. (2013). *Evaluasi PNPM Mandiri*. Jakarta: Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Sektorial Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/ Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas).