

Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa

Catatan Kebijakan
UU Desa

Oktober 2019

Ringkasan

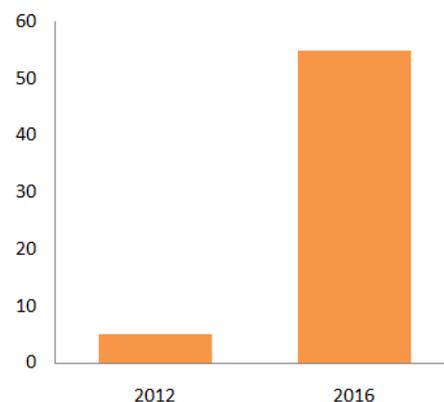
Belanja desa untuk infrastruktur meningkat sepuluh kali lipat antara tahun 2012 sampai 2016 (lihat Gambar 1)¹; namun, kualitas infrastruktur dinilai menurun. Sebagian besar Dana Desa dibelanjakan untuk infrastruktur. Pada tahun 2018, tidak sampai setengah dari proyek infrastruktur yang dilaksanakan dengan Dana Desa sebanyak 46% memenuhi spesifikasi teknis (struktur dibangun sesuai standar konstruksi). Hal ini menunjukkan penurunan terutama jika dibandingkan dengan hasil audit terhadap proyek infrastruktur PNPM sebesar 82% di tahun 2012. Di samping itu, terdapat penurunan penilaian sebesar 80% untuk proyek yang dinilai memenuhi spesifikasi untuk operasional dan pemeliharaan (OP) selama periode yang sama. Kuantitas dan kualitas bantuan teknis ke desa-desa kurang memadai untuk memenuhi permintaan dari desa-desa. Di lain sisi, Pemerintah daerah yang diberikan amanat untuk melakukan pengawasan terhadap infrastruktur di bawah UU Desa dan PP47/2015² masih menghadapi kesulitan dalam memenuhi peran ini.

Untuk meningkatkan kembali kualitas infrastruktur, desa-desa membutuhkan akses ke jasa pendamping teknis yang berkualitas dalam hal desain, perkiraan

biaya, konstruksi, supervisi, dan OP. Beberapa rekomendasi yang diajukan dalam catatan kebijakan ini adalah sebagai berikut:

1. **Konsolidasi berbagai peraturan pemerintah** tentang UU Desa menjadi satu PP tunggal dan satu Permen tentang Pendampingan Masyarakat Desa, untuk memperjelas peran dan tanggung jawab tentang pemberian pendampingan dan bantuan teknis masyarakat desa, termasuk oleh penyedia jasa pihak ketiga untuk pembangunan infrastruktur.

Gambar 1. Belanja Desa untuk Infrastruktur Meningkat Tajam lebih dari Sepuluh Kali Lipat antara 2012 dan 2016 (triliun Rupiah)



¹*Catatan ini dipersiapkan bersama antara Bank Dunia dan KOMPAK atas permintaan Bappenas sebagai masukan untuk kebijakan berkenaan dengan UU Desa. Catatan ini disusun berdasarkan data yang tersedia per Oktober 2019, termasuk laporan studi yang akan dipublikasikan dalam waktu dekat. Catatan kebijakan terdiri dari lima bagian: 1) Bagaimana Meningkatkan Kualitas Pelaksanaan Penyelenggaraan UU Desa, 2) Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa, 3) Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa, 4) Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU Desa, dan 5) Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa.

2. **Mengembangkan pedoman untuk pemerintah kabupaten** yang memperjelas peran dan tanggung jawab pemangku kepentingan terkait infrastruktur desa, termasuk persiapan desain, implementasi, supervisi, pemantauan, operasional dan pemeliharaan, dan penyelesaian sengketa.
3. **Memberikan spesifikasi standar** dan gambar teknis untuk infrastruktur tingkat desa.

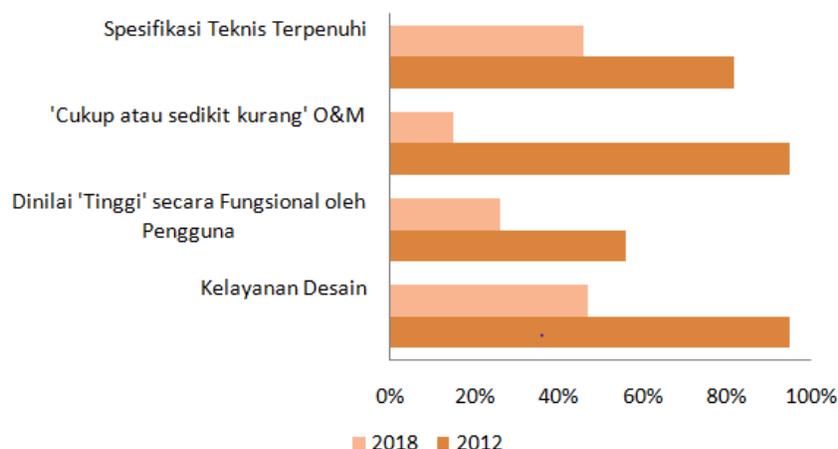
Meningkatkan kualitas pengeluaran desa untuk infrastruktur

Infrastruktur desa yang dibangun dengan baik dapat bertahan selama bertahun-tahun, membantu meningkatkan ekonomi lokal, menyediakan peluang dan akses ke jasa-jasa untuk masyarakat miskin dan terpinggirkan, serta membantu menciptakan lapangan kerja.³ Sebagai contoh, sistem irigasi yang dirancang dengan baik yang selaras dengan rancangan kabupaten dan menggunakan sumber air secara efisien, akan membantu meningkatkan hasil pertanian. Sedangkan

saluran irigasi yang dirancang buruk berpotensi menyebabkan kebocoran, memboroskan air dalam jumlah besar, dan bahkan dapat berdampak buruk terhadap petani kecil pengguna air di hilir. Sementara itu, jalan dan jembatan yang tidak didesain dengan baik lebih berpotensi runtuh atau hancur hanya setelah dua atau tiga tahun.

Bukti-bukti terkini yang menunjukkan penurunan kualitas infrastruktur yang dibangun menggunakan Dana Desa, berimplikasi pada kebutuhan kebijakan secara signifikan. Menurut tinjauan pengeluaran desa tahun 2016, kategori terbesar pengeluaran desa adalah pada infrastruktur - setidaknya 38% dari anggaran desa atau hampir Rp 60 triliun dibelanjakan untuk pekerjaan umum, bangunan-bangunan administratif dan fasilitas layanan.⁴ Sebuah penilaian tahun 2018 atas kualitas infrastruktur desa⁵ menemukan adanya penurunan kualitas infrastruktur dan kepuasan pengguna jika dibandingkan tahun 2012 diantaranya penurunan 36% jumlah proyek yang dinilai memenuhi spesifikasi teknis; penurunan 80% proyek yang memenuhi

Gambar 2. Kualitas Proyek Infrastruktur Desatelah Menurun dari 2012 Hingga 2018



spesifikasi dalam operasi dan pemeliharaan; penurunan 30% jumlah proyek yang dinilai 'sangat baik' dalam hal fungsionalitas oleh pengguna; dan penurunan 50% proyek-proyek dianggap memiliki desain yang sesuai oleh pengguna⁶. Gambar 2 memberikan gambaran umum tentang perbandingan antara tahun 2012 dan 2018.

Empat faktor berkontribusi pada penurunan kualitas infrastruktur desa sejak tahun 2012: tidak adanya gambar desain teknis; desa tidak memiliki akses ke jasa pendamping teknis yang berkualitas; keterbatasan dalam upaya mencari masukan dari pengguna dan masyarakat atas desain; dan berkurangnya perhatian terhadap operasional dan pemeliharaan (OP). Penilaian tahun 2018 mengkaji 165 proyek tingkat desa dan menemukan bahwa 60% tidak memiliki dokumen perencanaan dan desain yang diperlukan dan 45% tidak memiliki gambar desain sama sekali. Secara umum, proyek yang memiliki berkas-berkas lebih lengkap cenderung memiliki penilaian kualitas yang lebih tinggi. Penilaian ini juga menemukan keterkaitan antara kurangnya masukan dari masyarakat dan penggunaan infrastruktur dengan rendahnya tingkat penggunaan infrastruktur (sebagaimana dinilai oleh masyarakat). Hal ini melemahkan rasa kepemilikan warga yang kemudian, seperti dibuktikan secara global, akan melemahkan kesediaan mereka untuk mendanai pemeliharaan yang berkelanjutan. Selain itu, di mana pada tahun 2012 95% proyek infrastruktur dinilai memiliki praktik OP yang 'memadai' atau 'sedikit di bawah memadai',

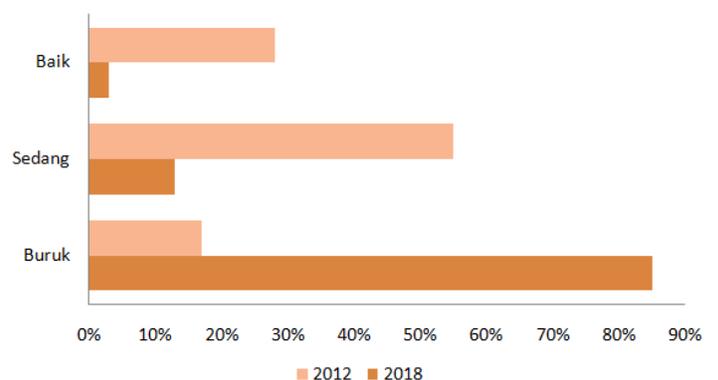
pada tahun 2018 sekitar 85% proyek dinilai tidak dirawat dengan baik, di mana hanya 3% yang 'memenuhi spesifikasi.' Hal ini memiliki implikasi penting pada penggunaan dana publik yang efektif.

Dari empat faktor yang diidentifikasi, hal yang paling penting adalah rendahnya akses ke saran teknis dan dukungan fasilitasi yang berkualitas.

Anggota tim pelaksana kegiatan (TPK) di desa melaporkan bahwa pengawasan teknis yang dilakukan kementerian dan lembaga pemerintah kurang baik (85%), di mana hanya 2% yang melaporkan bahwa mereka mendapatkan pengawasan yang memadai. Perbandingan data ini dengan temuan tahun 2012 pada masa pelaksanaan PNPM memperlihatkan penurunan yang jelas dalam kualitas pengawasan teknis.

Di samping itu, hal yang membuat tantangan lebih rumit dalam pencapaian pembangunan infrastruktur desa berkualitas tinggi adalah kenyataan bahwa tidak ada pembagian peran yang jelas antara kabupaten dan desa. Baik UU No. 6/2014 maupun UU No. 23/2014

Gambar 3. Kualitas Fasilitas Teknis Menurun dari Tahun 2012 Hingga 2018



tidak menjelaskan peran dan tanggung jawab terkait investasi dan pembangunan infrastruktur di tingkat desa. Rata-rata, kabupaten dan kecamatan tidak memiliki staf teknik (sipil) yang diperlukan untuk mendukung dan mengawasi pembangunan infrastruktur tingkat desa. Tanpa adanya pedoman yang jelas, dan mengingat keterbatasan anggaran dan SDM, pemerintah kabupaten tidak dapat memenuhi peran yang memadai dalam memberi masukan teknis bagi pemerintah desa.

Beberapa pemerintah desa menggunakan Dana Desa untuk memperoleh masukan teknis dari penyedia pihak ketiga yang memenuhi syarat. Di beberapa kabupaten, pemerintah daerah telah mengembangkan daftar perusahaan konstruksi pihak ketiga dan sektor swasta yang dapat dihubungi oleh pemerintah desa, dimana pemerintah desa dapat menggunakan Dana Desa mereka untuk membayar jasa-jasa ini secara langsung.

Rekomendasi kebijakan

Untuk meningkatkan kualitas pembangunan infrastruktur tingkat desa, berbagai tindakan berikut perlu dipertimbangkan:

- 1. Memastikan desa-desa menerima pendampingan teknis yang sesuai dan berkualitas:**
 - **Meninjau kembali Permen tentang pendampingan:** Sesuai pasal 131 PP 47/2015, Kemendesa harus berkoordinasi dengan Bappenas, Kemen PU, Kemendagri dan kementerian teknis lainnya dalam revisi Permen tentang pendampingan untuk integrasi layanan pendampingan tingkat desa, termasuk dari pihak

ketiga dan penyedia jasa teknis. Saat ini Permen hanya fokus pada pendamping profesional Kemendesa yang hanya ditugasi untuk menyediakan sebagian dukungan administratif yang diperlukan bagi desa.

- **Mengeluarkan satu PP tunggal untuk UU Desa:** Bappenas perlu memfasilitasi kementerian-kementerian yang relevan untuk menyusun dan menerbitkan satu PP tunggal untuk implementasi UU Desa, yang akan mencakup integrasi pendampingan dan bantuan teknis bagi desa-desa untuk mendukung pembangunan kawasan perdesaan.
- **Mengembangkan pedoman untuk peran dan tanggung jawab terkait pembangunan infrastruktur:** Saat ini tidak ada sistem untuk meninjau kualitas dan keberadaan desain infrastruktur. Bappenas perlu berkoordinasi dengan Kemendesa, Kemen PU, dan Kemendagri untuk menerbitkan pedoman bagi pemerintah kabupaten tentang bagaimana memberikan amanat dan dukungan kepada pemerintah desa dan Dinas untuk mendukung pembangunan desa. Pedoman ini harus mencakup peran dan tanggung jawab masyarakat, pemerintah kabupaten (termasuk Dinas PMD dan Pekerjaan Umum), pendamping, pemerintah desa, penyedia jasa teknis, dan para kontraktor. Pedoman harus memperjelas peran dan tanggung jawab untuk persiapan desain, supervisi, pemantauan rutin, operasi dan pemeliharaan, aset, kewajiban dan mekanisme penyelesaian sengketa.

- **Meningkatkan peran sektor swasta:** teknisi pemerintah (baik di Dinas PU atau Dinas PMD) harus bertanggung jawab atas pengawasan proyek infrastruktur desa. Namun, mengingat terbatasnya ketersediaan teknisi pemerintah, disarankan agar kegiatan supervisi pembangunan didorong untuk dialihkan ke perusahaan-perusahaan atau individu yang memenuhi syarat. Dengan demikian teknisi pemerintah dapat fokus pada tinjauan dan persetujuan desain; pemeriksaan biaya dan rencana; dan kepatuhan terhadap spesifikasi teknis dan persyaratan sosial dan lingkungan.

2. **Memastikan operasi dan pemeliharaan yang efektif:** Untuk seluruh infrastruktur desa yang sudah ada dan yang diusulkan, desa-desa harus memiliki rencana dan anggaran untuk OP. Tanggung jawab OP harus jelas dan didasarkan pada persyaratan spesifik untuk setiap jenis infrastruktur dan kapasitas yang tersedia. Secara khusus, hal ini harus diperjelas dengan beberapa pilihan misalnya: 1) pengelolaan dan pemeliharaan infrastruktur dilakukan oleh masyarakat dan kader-kader teknis dengan anggaran OP yang dikumpulkan dari iuran pengguna; 2) pemerintah desa bertanggung jawab atas pengalokasian anggaran dari Dana Desa; atau 3) sebagian tanggung jawab akan berada pada pemerintah kabupaten.

3. **Menyediakan spesifikasi standar bagi desa:** Bappenas mengadakan pertemuan dengan Kemen PU dan Kemendesa untuk memberikan

spesifikasi standar dan gambar untuk infrastruktur khas tingkat desa. Spesifikasi ini juga harus menjabarkan persyaratan operasional seperti musyawarah masyarakat dan pengembangan rencana operasi dan pemeliharaan yang terhubung dengan masing-masing proyek.



Saluran irigasi di desa Manyang Lancok dengan desain yang tidak selesai dan pemeliharaan yang tidak baik. Saluran ini tidak memiliki pintu air. Masyarakat tidak melakukan pemeliharaan dasar seperti pembersihan tanaman liar. (Bank Dunia, 2018)

¹ Based on World Bank estimation deferred from 2016 ViPER assessment and PNPM 2014 Implementation Completion Report

² Pasal 112-115 UU Desa, pasal 128 PP 47/2015

³ Pengalaman dari PNPM dan KDP telah menunjukkan bahwa jembatan dan jalan yang dirancang dengan baik dapat membawa barang ke pasar dan bertahan lebih dari sepuluh tahun, bahkan dalam ekologi Indonesia yang rentan perubahan.

⁴ Bank Dunia, Village Public Expenditure Review (ViPER), 2018

⁵ Kualitas dinilai berdasarkan proses, spesifikasi teknis, operasi dan pemeliharaan (OP), dan biaya.

⁶ Bank Dunia, Village Infrastructure Technical Assessment, 2018 dan Neate, 2012, PNPM Mandiri Rural Infrastructure Technical Evaluation Report, Bank Dunia. Sementara penilaian tahun 2012 memeriksa infrastruktur yang dibangun di bawah PNPM, penilaian ini juga memberikan tolok ukur yang berguna dalam memperhatikan kualitas infrastruktur desa, khususnya dalam menyoroti penurunan akses ke jasa teknis dan rekayasa yang diperlukan untuk infrastruktur skala kecil. Penilaian tahun 2018 juga menemukan bahwa akibat rendahnya jumlah masukan teknis, kualitas keseluruhan infrastruktur yang dibangun lebih rendah.

LOCAL
SOLUTIONS TO
POVERTY



KOMPAK
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia