



Australian Government

Laporan Penelitian

# Laporan *Reality Check Approach*: Perspektif dan Pengalaman Lokal terhadap UU Desa di Indonesia

2016



Laporan ini merupakan sebuah produk dari staf RCA+ Project. Temuan, penafsiran dan kesimpulan dalam laporan ini merupakan pandangan penulis dan bukan mencerminkan pandangan dari Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK), Pemerintah Indonesia maupun Pemerintah Australia.

Dukungan terhadap studi dan publikasi ini diberikan oleh Pemerintah Australia melalui KOMPAK. Pembaca dipersilahkan untuk menyalin, menyebarkan dan mengirimkan karya ini untuk tujuan non-komersial.

Untuk memperoleh salinan laporan ini atau untuk keterangan lebih lanjut mengenai laporan ini, silakan hubungi Unit Komunikasi KOMPAK ([info@kompak.or.id](mailto:info@kompak.or.id)). Laporan ini juga tersedia pada situs web KOMPAK dan RCA.

Saran Kutipan: The *Reality Check Approach+* Team. *Reality Check Approach: Perspektif dan Pengalaman Lokal terhadap UU Desa di Indonesia*. Jakarta, Indonesia: *Reality Check Approach (RCA) Bekerja sama dengan Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK)*. 2016.

Kredit Foto: RCA+ Project

Tata Letak: Yohanes Cahyanto Aji | Taman Ide

## **KOMPAK**

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: [info@kompak.or.id](mailto:info@kompak.or.id)

[www.kompak.or.id](http://www.kompak.or.id)

## **Reality Check Approach+ Project**

Jalan Yusuf Adiwinata Sh No. 7, Jakarta 10350 Indonesia

T: +62 21 3920 318

E: [info.rca@thepalladiumgroup.com](mailto:info.rca@thepalladiumgroup.com)

[www.reality-check-approach.com](http://www.reality-check-approach.com)

**Laporan *Reality Check Approach*:  
Perspektif dan Pengalaman Lokal  
terhadap UU Desa di Indonesia**

**2016**



# Daftar Isi

|                                                                   |      |
|-------------------------------------------------------------------|------|
| <b>Daftar Tabel</b> .....                                         | iv   |
| <b>Daftar Gambar</b> .....                                        | v    |
| <b>Daftar Kotak Cerita</b> .....                                  | vi   |
| <b>Ucapan Terima Kasih</b> .....                                  | viii |
| <b>Akronim, Singkatan dan Istilah</b> .....                       | ix   |
| <b>Daftar Lampiran</b> .....                                      | xi   |
| <b><i>Executive Summary</i></b> .....                             | xii  |
| <b>Ringkasan Eksekutif</b> .....                                  | xvii |
| <b>1. Pendahuluan</b> .....                                       | 1    |
| <b>2. Metodologi</b> .....                                        | 5    |
| Lokasi dan Peserta Penelitian .....                               | 7    |
| Area Percakapan untuk Studi .....                                 | 11   |
| Proses Pasca Lapangan .....                                       | 11   |
| Pertimbangan-Pertimbangan Etis .....                              | 11   |
| Keterbatasan Penelitian .....                                     | 12   |
| <b>3. Temuan</b> .....                                            | 13   |
| Perubahan Konteks .....                                           | 14   |
| Memperkenalkan Beberapa Perangkat Desa dalam Penelitian ini ..... | 16   |
| Tekanan dan Ketegangan .....                                      | 24   |
| Perubahan Peran dan Tanggung Jawab .....                          | 30   |
| Pengetahuan dan Pemahaman atas UU Desa .....                      | 38   |
| Pelatihan dan Bimbingan .....                                     | 40   |
| Penyesuaian Terhadap Prosedur dan Proses Baru .....               | 44   |
| Prioritas Penggunaan Dana Desa Saat Ini .....                     | 47   |
| Masyarakat Diabaikan Dalam Prosesnya .....                        | 51   |
| Hanya Akuntabilitas Ke Atas .....                                 | 54   |
| <b>4. Implikasi Penelitian</b> .....                              | 59   |

# Daftar Tabel

|           |                                                                |    |
|-----------|----------------------------------------------------------------|----|
| Tabel 1.  | Delapan Lokasi Penelitian .....                                | 8  |
| Tabel 2.  | Profil Lokasi Desa .....                                       | 8  |
| Tabel 3.  | Ringkasan Jumlah Peserta Penelitian.....                       | 9  |
| Tabel 4.  | Profil Kepala Desa .....                                       | 17 |
| Tabel 5.  | Profil Sekretaris Desa .....                                   | 20 |
| Tabel 6.  | Profil Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) .....          | 22 |
| Tabel 7.  | Beberapa Contoh Gaji Perangkat Desa yang Berbeda .....         | 23 |
| Tabel 8.  | Profil Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) .....          | 36 |
| Tabel 9.  | Dana Desa Diterima.....                                        | 45 |
| Tabel 10. | Infrastruktur yang Didanai Dengan Dana Desa Tahun Pertama..... | 49 |
| Tabel 11. | Biaya Pemilihan Kepala Desa .....                              | 56 |

\* Tabel-tabel tersebut bersumber dari catatan lapangan peneliti.

# Daftar Gambar

|           |                                                                                       |    |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------|----|
| Gambar 1. | Perubahan Peran, Tanggung Jawab dan Keterlibatan Perangkat Desa dalam Komunitas ..... | 30 |
| Gambar 2. | Contoh Alur Waktu Proses untuk Mendapatkan Dana Desa.....                             | 46 |

# Daftar Kotak Cerita

|           |                                                                |    |
|-----------|----------------------------------------------------------------|----|
| Kotak 1.  | Apa Gunanya Mengumpulkan Data Terus-menerus? .....             | 14 |
| Kotak 2.  | Tuntutan yang Memberatkan dari 'Atas' .....                    | 15 |
| Kotak 3.  | Kecemasan Ayah untuk Anaknya, Seorang Kepala Desa .....        | 24 |
| Kotak 4.  | Beban Sehari-Hari Kepala Desa.....                             | 25 |
| Kotak 5.  | Alasan Mendasar dalam Memilih Kepala Dusun Baru.....           | 26 |
| Kotak 6.  | Tekanan Menjadi Kepala Dusun.....                              | 27 |
| Kotak 7.  | Masalah Setelah Selesai Menjabat .....                         | 27 |
| Kotak 8.  | Tidak Jadi Mencalonkan Diri karena Istri .....                 | 28 |
| Kotak 9.  | Tekanan Menjadi Kepala Desa .....                              | 29 |
| Kotak 10. | Kepala Dusun Lebih Sibuk.....                                  | 31 |
| Kotak 11. | Pentingnya Sekretaris Desa .....                               | 33 |
| Kotak 12. | Pemahaman Staf Kantor Desa .....                               | 34 |
| Kotak 13. | Jadi, Apa Peran BPD? .....                                     | 35 |
| Kotak 14. | 'Seluruh Rekan BPD Saya Pasif' .....                           | 37 |
| Kotak 15. | Apa itu TPKD? Kebingungan .....                                | 38 |
| Kotak 16. | Interpretasi Lain dari TPKD .....                              | 38 |
| Kotak 17. | Penggabungan Dana .....                                        | 40 |
| Kotak 18. | 'Tolong Jangan Mengubahnya Lagi Tahun Depan' .....             | 40 |
| Kotak 19. | Contoh Reaksi Terhadap Pelatihan yang Diterima .....           | 42 |
| Kotak 20. | Dua Bulan untuk Mendapatkan Dana Desa .....                    | 44 |
| Kotak 21. | Bagaimana Saya Mendapatkan Uang Sogokan yang Diperlukan? ..... | 45 |
| Kotak 22. | Setiap Kepala Desa Baru Membangun Kantor Baru .....            | 49 |
| Kotak 23. | Selalu Memerlukan Perawatan .....                              | 51 |
| Kotak 24. | Keputusan Sepihak.....                                         | 52 |

# Daftar Kotak Cerita

|           |                                                                  |    |
|-----------|------------------------------------------------------------------|----|
| Kotak 25. | Dahulu Kami Lebih Memiliki Andil dalam Mengambil Keputusan ..... | 52 |
| Kotak 26. | Ketegangan di Desa .....                                         | 53 |
| Kotak 27. | Penarikan Kewenangan dari Desa .....                             | 56 |
| Kotak 28. | Bagaimana Caranya Terpilih .....                                 | 57 |
| Kotak 29. | Empat Kandidat Bersaing dalam Pemilihan .....                    | 57 |

# Ucapan Terima Kasih

Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan, untuk Kesejahteraan (KOMPAK) mengadakan penelitian ini dengan bantuan *Reality Check Approach+* (RCA+) dalam pelaksanaannya untuk memperoleh pemahaman mengenai perspektif dan pengalaman terkait pelaksanaan undang-undang desa di Indonesia. Penelitian *Reality Check Approach* ini dapat berlangsung oleh karena kerja sama dan semangat tim juga komitmen dan dukungan dari berbagai pihak. *Reality Check Approach* diprakarsai oleh Kedutaan Besar Swedia yang menjadi komisioner pertama penelitian RCA di tahun 2007 di Bangladesh dan sejak itu diadopsi di berbagai negara dan berbagai konteks. Penelitian ini dilakukan pada bulan Desember 2015 oleh tim yang terdiri dari peneliti lokal dan peneliti internasional, dan juga dipimpin oleh kepala peneliti internasional. Penghargaan diberikan kepada tim peneliti atas dedikasi para peneliti dalam melaksanakan penelitian ini dengan rasa profesionalisme, motivasi yang tinggi, dan juga rasa hormat terhadap warga desa yang menjadi peserta penelitian. Terima kasih juga kepada tim keuangan dan segenap staff administrasi yang telah memberi dukungan logistik secara efisien.

Penelitian ini juga dapat terlaksana terutama berkat dukungan dari para keluarga, tetangga, dan seluruh masyarakat yang menerima kehadiran para peneliti untuk tinggal di rumah mereka dan berbagi tentang hidup mereka walaupun dalam waktu yang singkat. Terima kasih kepada para keluarga yang memberikan kesempatan dan membuka diri mereka untuk bercerita tentang hidup mereka, kegiatan sehari-harinya, perspektif dan aspirasinya. Kami berharap laporan penelitian ini bisa merefleksikan pandangan dan pengalaman masyarakat, serta membantu pelaksanaan undang-undang desa dimasa yang akan datang menjadi lebih efektif dan bermanfaat untuk masyarakat

# Akronim, Singkatan dan Istilah

| Akronim, Singkatan dan Istilah | Bahasa Indonesia                                                                                       | Bahasa Inggris                                                                      |
|--------------------------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
| ADD                            | Alokasi Dana Desa                                                                                      | Village Funds Allocation                                                            |
| BIMTEK                         | Bimbingan Teknis                                                                                       | Technical Training                                                                  |
| BLSM                           | Bantuan Langsung Sementara Masyarakat                                                                  | Temporary Direct Cash Assistance                                                    |
| BPD                            | Badan Permusyawaratan Desa                                                                             | Village Deliberation Body                                                           |
| BPK                            | Badan Pengawas Keuangan                                                                                | Finance Inspectorate Agency                                                         |
| BPKAD                          | Badan Pengelola Keuangan dan Aset Daerah                                                               | Regional Finance and Asset management body                                          |
| Bappeda                        | Badan Perencanaan Pembangunan Daerah                                                                   | Regional Development Planning Body                                                  |
| Bappenas                       | Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional Republik Indonesia/Badan Perencanaan Pembangunan Nasional | Ministry of National Development Planning, Indonesia                                |
| BRI                            | Bank Rakyat Indonesia                                                                                  | Bank Rakyat Indonesia                                                               |
| Bupati                         | Kepala Kabupaten                                                                                       | Regent                                                                              |
| BUMDes                         | Badan Usaha Milik Desa                                                                                 | Village Owned Enterprise                                                            |
| Camat                          | Kepala Kecamatan                                                                                       | Head of sub-district                                                                |
| DD                             | Dana Desa                                                                                              | Village Funds                                                                       |
| DPR                            | Dewan Perwakilan Rakyat                                                                                | Indonesian House of Representatives                                                 |
| Dusun                          | -                                                                                                      | Sub-village                                                                         |
| FHH                            | -                                                                                                      | Focal household; neighbour of the host households                                   |
| GOI                            | -                                                                                                      | Government of Indonesia                                                             |
| Gotong Royong                  | -                                                                                                      | Mutual cooperation in the community                                                 |
| HHH                            | -                                                                                                      | Host households; where members of the study team stayed with families               |
| ID                             | -                                                                                                      | Identification (card)                                                               |
| IDR                            | Rupiah                                                                                                 | Indonesian rupiah                                                                   |
| INGO                           | -                                                                                                      | International Non-Government Organisation                                           |
| Jamkesmas                      | Jaminan Kesehatan Masyarakat                                                                           | Community Health Insurance                                                          |
| Kartu keluarga                 | -                                                                                                      | Family card                                                                         |
| Kaur                           | Kepala Urusan                                                                                          | Sector Head                                                                         |
| Kecamatan                      | -                                                                                                      | Sub-district                                                                        |
| Kepala desa                    | -                                                                                                      | Village Head                                                                        |
| Kepala dusun                   | -                                                                                                      | Sub-Village Head                                                                    |
| Kepala RT                      | Kepala Rukun Tetangga                                                                                  | Head of Rukun Tetangga (neighbourhood)                                              |
| Kerja bakti                    | -                                                                                                      | Community service                                                                   |
| KOMPAK                         | Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan                                                | Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (a facility funded by DFAT) |
| KPK                            | Komisi Pemberantasan Korupsi                                                                           | Corruption Eradication Agency                                                       |
| Madrasah                       | -                                                                                                      | Islamic religious school                                                            |

# Akronim, Singkatan dan Istilah

| Akronim, Singkatan dan Istilah | Bahasa Indonesia                         | Bahasa Inggris                                                         |
|--------------------------------|------------------------------------------|------------------------------------------------------------------------|
| Munasah                        | -                                        | Small mosque in Aceh Province                                          |
| Musyawaharah                   | -                                        | Community deliberation                                                 |
| OMD                            | Organisasi Masyarakat Desa               | Village Society Organisation                                           |
| Ojek                           | -                                        | Motorbike taxi                                                         |
| Paud                           | Pendidikan Anak Usia Dini                | Pre-school                                                             |
| Pemerintah                     | -                                        | The Government                                                         |
| Puskesmas                      | Pusat kesehatan masyarakat               | People's health centre                                                 |
| Pustu                          | Puskesmas pembantu                       | Sub-health centre under the Puskesmas, usually supporting 2-3 villages |
| PKK                            | Pembinaan Kesejahteraan Keluarga         | Family Wellbeing Development Organisation                              |
| PNPM                           | Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat | National Programme for Community Empowerment                           |
| PNS                            | Pegawai Negeri Sipil                     | Civil Servant                                                          |
| RCA                            | -                                        | Reality Check Approach                                                 |
| RCA+                           | -                                        | RCA+ Project funded by DFAT                                            |
| RT                             | Rukun Tetangga                           | Neighbourhood Unit, the lowest level of formal community structure     |
| SekDes                         | Sekretaris Desa                          | Village Secretary                                                      |
| SMA                            | Sekolah Menengah Atas                    | Senior secondary school)                                               |
| SMP                            | Sekolah Menengah Pertama                 | Junior secondary school                                                |
| Tanah Bengkok                  | -                                        | Village land                                                           |
| TK                             | Taman Kanak-kanak                        | Kindergarten                                                           |
| TPK                            | Tim Pengelola Kegiatan                   | Activity Managing Team)                                                |
| Warung                         | -                                        | Kios                                                                   |

# Daftar Lampiran

|            |                          |    |
|------------|--------------------------|----|
| Lampiran 1 | Tim Peneliti .....       | 64 |
| Lampiran 2 | Warga yang Ditemui ..... | 65 |
| Lampiran 3 | Area Percakapan .....    | 66 |

# Executive Summary

This Reality Check Approach (RCA) Study was carried out during December 2015. The study was intended to gather insights directly from officials of Village Governments and their constituents on their early experiences of implementation of the Village Law. The study was timed to coincide with the conclusion of the first year of transferring dana desa (Village Funds) directly to villages. The intention of this report is to share their perspectives using their words and their views rather than providing an outsider interpretation. In this way it is hoped that consideration will be given to context and relevance in designing and providing further support to the roll out of the Village Law, in particular to inform Ministry- level discussions on plans for 2016 capacity support, targeting of training as well as further 'socialization' on the Village Law. Unfortunately, Indonesia is still among the countries with the largest numbers of unregistered children under the age of five. A little over half of Indonesian children (under 18 years old) have a birth certificate, leaving around 40 million births unregistered. Death registration is almost nonexistent and data on the causes of death are poor, and completely unavailable in many parts of the country. Furthermore, Indonesia has no single, consolidated mechanism for collating birth and death statistics across the country, let alone data on other vital events, such as marriage and adoption.

This study was commissioned by KOMPAK and implemented by the RCA+ project with financial support from the Government of Australia through both KOMPAK and the Knowledge Sector Initiative. **The Reality Check Approach is an internationally recognized qualitative research approach to try to understand context, people's aspirations, their behaviours and day to day lives through their lenses.** It involves researchers staying in people's own homes for several days and nights and using this opportunity to 'hang out' and interact informally through chatting and two way conversations. This approach encourages relaxed ordinary interactions and builds trusted relations for open dialogue. It also provides opportunities for the researchers to triangulate conversations with their own first-hand experience and observations over their time spent in the village.

This study took place in eight locations across Indonesia; two in Aceh, two in West Nusa Tenggara (NTB), two in South Sulawesi and one each in Central and East Java. The study team selected the locations from the proposed districts identified by the study commissioners, using several key criteria: lagging districts and non-lagging districts as well as reported revenue to ensure a diverse range of district types. Using the Village Development Index (2014) specific villages were selected to represent each category; Independent, Underdeveloped and Developing villages. Finally, two of the eight locations were purposively selected as having women Village Heads.

The study team members lived with a total of thirty one households for four days and nights. These included living with seven Village Heads, and ten other Village Officials. In addition to the 17 Officials with whom the team stayed and consequently had intense interactions, another 162 Village Officials were engaged in detailed conversations. The team also stayed with a further twelve families, especially those who were living in poverty, in order to understand the constituents' perspective. In addition to these households, researchers interacted with neighbours and other community members resulting in purposive conversation with more than 2,600 people during the course of the study.

**No matter what the size, each village has a fairly similar village governance structure with the same responsibilities to the community and similar amounts of Village Funds to administer.** Based on our observations and perceptions of people, study villages were categorised after the field visit as either rural or peri-urban. They vary enormously in size, ranging from the smallest with currently only 30 households to the largest, comprising 3,300 households. The villages are often in a state of flux resulting from many factors including population growth, increased inter-connectedness with urban centres and new Village Government regulations. Borders and populations are continually changing and challenges are encountered in keeping the village data up to date and useable for the district governments. The way villages are defined and categorised is also subject to local interpretations and varying definitions.

# Executive Summary

In the study villages the Village Heads tend to be younger than other village officials and people say there is a growing desire to recruit younger Village Secretaries who are more computer literate. The Village Heads with whom we stayed, who were mostly in their 30s and 40s, all had alternative sources of income, resided in large and often new brick/cement homes with a wide range of household assets. All but one who only had primary education, had Senior High School (SMA) or higher qualifications and only two came from Village Head dynasties although all were considered to be village elite. Village Secretaries we spent time with were slightly older than the Village Heads reflecting the longer tenure allowed and all but one had SMA or higher qualifications. They too had significant alternative incomes and lived in better homes than the general village population though often more modest than the Village Heads. Where new appointments have been made, people told us they prefer younger candidates because of the requirements of the Village Law for computer literacy. The Badan Permusyawaratan Desa (BPD) members were on the whole a bit older, mostly in their late 40s and 50s and all but one had SMA or higher qualifications.

**Village Government structure is fairly similar across the different locations but the number of staff varies considerably.** The structure usually comprises an elected Village Head, appointed Village Secretary and Treasurer as the core with a number of sector leads (which vary in different locations to include development, governance, general affairs, social welfare, agriculture, and finance). Some Village Government officials told us that they regarded the BPD and Sub-Village Heads as part of the village government while others did not, seemingly depending on whether they were part of the Village Office salary structure or not. Some included religious leaders on this basis too. Village Offices have between 11 and 20 staff but the number did not correlate with the size of the village. Annual salary costs ranged from about IDR 90 million<sup>1</sup> to IDR 170 million. All but one village have their own Village Office building but these open irregularly and rarely more than about 2 hours per day, usually manned on a rota basis.

**This RCA study was undertaken within six months of the first disbursement of Village Funds and in all locations Village Officials shared anticipation mixed with concern and anxiety.** The new Village Law is seen by Village Officials as another change in a series of new challenges for Village Governments. All indicated that they were worried about 'getting things wrong' and being culpable for their mistakes. This has led to viewing the Village Law more as a concern than an opportunity. These concerns have translated into a reluctance to continue in positions of authority in the Village Government and an unwillingness to continue to serve the community.

**Whereas previously official positions were very much sought after, in particular by members of elite families, officials and their family members described the increased responsibility and burdens resulting from the Village Law as sapping their desire and willingness to continue in these positions.** Incumbent Village Heads talked of feeling stressed and tired and how the duties and responsibilities had impacted on family life with two of the eight having marriage break ups as a result. The husband of another said she is always irritable. Other families of Village Officials shared their concerns about the burdens and risks of taking office.

**People expect the Village Head to be close to them and approachable but shared that this was not always the case, especially since the introduction of the Village Law which seems to require more time away from the community.** Youth (16-25 years old) in particular want a break from electing people based on family ties and say they prefer attributes of openness, honesty and impartiality. Persons with networks are regarded highly. Ex PNM Village facilitators have assumed many official village positions including Village Head, Village Secretary and BPD members largely, we are told, because of their networks.

**The relations, roles and responsibilities of the key actors in the village apparatus have evolved with the challenges of**

---

<sup>1</sup> Currency Exchange Rate IDR 100,000 : AU\$ 10.41 Australian dollars (approximately, January 2016), IDR 100,000 : £ 5.03 British pounds sterling (approximately, January 2016)

# Executive Summary

the new Village Law. Across all eight locations, it is clear that the role of the Village Head has increased in importance and maintaining connections at district and sub-district levels are key. This means that there is less time and appetite for community engagement and this activity has devolved to **Sub-Village Heads who now find themselves more burdened with solving local problems and championing local complaints** in addition to the conventional role of being a conduit for information sharing from the village centre to sub-villages. Echoing others, a Sub-Village Head shared that, "Sub-Village Heads have a lot more power and more to do than in the past." Always a key player in the village apparatus, **Village Secretaries are increasingly relied upon by the Village Heads to lead all village administration**. They not only manage the increased paperwork associated with the Village Law but, because of accountability concerns, are increasingly becoming the only one to sign off on proposals, budgets and receipts of funds. There are contrasting views on the future status of Village Secretaries and whether or not they must be or will not be civil servants (PNS status). The Section Head roles, unlike those of the Village Head, Village Secretary and Sub-Village leaders, were never considered onerous and have diminished in importance.

The BPD role, function and presence are the most contested and there is confusion across all the villages. The BPD members themselves say they are ill-informed about their role in the Village Law. Furthermore, across the study locations the wider community rarely knew about the BPD's existence. Within all study villages the BPD members shared that they felt they had limited or no power, even if they wanted to fulfil their role in oversight and accountability. Powers were circumscribed by either being hand-picked by the Village Head as his cronies or being marginalised from meetings and deliberations if they were seen to criticise the Village Government. There is also much confusion over the role of Tim Pengelola Kegiatan (TPK) or Tim Pengelola Kegiatan Daerah (TPKD) and a lack of clarity on membership and how these should operate.

Even those with a better understanding of the Village Law, the focus is on regulations and compliance. Often only Village Secretaries or the more proactive Village Heads have any of the details of the new Village Law. But even for them the understanding is reduced to a set of immediate directives and compliance rules rather than an understanding of the long term perspective and intentions of the devolution of powers to the village. Mostly Village Officials said they were 'waiting for further direction'. Outside of the Village Government, constituents know very little except for the 2014 Presidential slogan 'satu desa, satu milyar' ('One village, one billion') which they have heard from the media.

A significant confusion shared across the study locations concerns the separation or pooling of funds. Different interpretations suggest that the funds must be separated while others indicating they must be pooled. Village Officials shared worries that they might be breaking the law pursuing their current practices.

All villages had received some form of training on the Village Law usually attended by the Village Head, Village Secretary and Treasurer. Village officials are happy that three members could always attend the training together, as this provided an opportunity to learn together and support each other after the training.

Whilst people appreciated the training, deeper discussions indicated that they had retained little and had varied understanding of the details. Some were confused by technical jargon and often left the training early and admitted to a common "puzzleness." There were many complaints about the lateness of the training which for many was received some time after disbursement of Village Funds and people worried that they had done things wrong in the meantime. Some shared they were relieved to hear from trainers not to worry too much for the first year as 'there are still many problems from Jakarta'. Central trainings are also liked because of the opportunities to claim travel allowances and to shop or make recreational visits. However, some felt that that hotel based training is not as useful as having a mentor's help in situ. Follow-up training had involved exchanging phone contact details between trainers and trainees but trainees found that the trainers were often un-reachable.

# Executive Summary

Instead, an informal exchange between trainees has emerged for mutual support, in particular sharing examples of filled-out formats for others to copy and paste.

**Village Officials shared that they anticipated help from Village Facilitators in the future**, but the ones we met are experiencing problems meeting their obligations to service several villages because there are no transport allowances and salaries are insufficient.

**The procedures for villages to receive the Village Law funds from the (sub)-district vary and are generally perceived as 'more complex than previously'**. In one village, the whole process required seven different signatures and 'speed money' but still took two months to complete. A number of Village Officials shared the concern that where there was a lack of clarity in the procedures and that they were vulnerable to having to pay bribes. In two locations, Bank Rakyat Indonesia (BRI) had issued ATM cards to the Village Heads. This meant that Village Heads could access funds without the mandatory two signatures and their Treasurers worried about this.

**Village Officials indicated that physical infrastructure is the highest priority for Village Funds** given the current climate of uncertainty and confusion on funding sources and processes to obtain them. This is perceived by Village Officials as the least controversial and easiest way to use the money. Infrastructure, they feel, can always be justified as a public good and is a verifiable and visible use of funds. However, it was clear that these projects were not generally people's priorities. In several villages there were dire shortages of irrigation and drinking water but people were told that these were too expensive or not the village's responsibility. In others, youth in particular wanted waged employment in new enterprises. Some villages have constructed new Village Offices fearing this may not be allowed in the future and others have used the funds for religious buildings and to pay the salaries of religious leaders.

**People shared with us that there are very few formal opportunities to participate in decisions about village priorities but also that there is a limited appetite for participation in community meetings anyway.** Some villagers explained to us that these sort of decisions are best left to elites as, 'it doesn't affect us small people'. People throughout the study locations on the whole felt that 'as long as promises are kept' then they don't want to be involved in lengthy formal deliberations. The lack of interest in formal community meetings or visiting the Village Office was apparent across the study locations with a strong preference among most people for informally sharing information. Typically, any deliberations take place in a gazebo or 'baruga' erected outside people's houses where people share information, viewpoints, stories and gossip. Across all study villages, and as found in other RCA studies conducted in Indonesia, people did not read posters or sign boards.

**There is a widespread concern about increasing demands for upward accountability for funds use and worries about the risks associated with signing off documents.** However, there was no sense of any increased downward accountability and, as noted above, instead purposeful marginalization of BPD members who ask for this. People openly shared the high costs related to Village elections and campaigning. For example, the combined cost of the Village Head election taking place during the study in one location amounted to more than IDR 600 million.

The study report concludes with a number of study implications have emerged from insights gained by living with and sharing in the day-to-day lives of Village Officials as they adjust to the changes resulting from the introduction of the Village Law. These are further nuanced by the insights of their constituents with whom we stayed or engaged in extensive conversations. The study implications are presented in two sections: 1) from what Village Officials shared with us and 2) from the research team's observations and experiences.

# Executive Summary

## 1) What Village Officials have shared...

**On workload and responsibilities...** Many Village Officials feel **extremely stressed** by the demands of the new Village Law and their families are also concerned about their welfare and the longer hours they have had to put in since the Village Law was introduced. Village Officials shared that they don't have the confidence to explore other possibilities beyond safe options of investing in small scale infrastructure, and **do not appreciate that the Village Law can open up opportunities** for alternative responsive investments. Given the additional demands of the Village Law, Village Officials feel there is an urgent need to **rationalise the various demands for village information**. Village Officials are still confused about their new roles. They feel that there is a need to review the roles of the different members of the Village Government and **make sure that work and responsibility (and particularly accountability) is more evenly spread**. There are diverse views on the role of the BPD and some feel the BPD should be empowered and their roles and responsibilities clarified.

**On training and support:** Several Village Officials **felt on-site mentoring is more helpful** than large scale training provided in hotels. Village Officials were disappointed not to be able to contact trainers for clarifications after the formal training and have established their **own informal networks** between cohorts of Village Officials who received formal training together. They draw on these to help clarify Village Law processes and to seek advice or the experience of others about the intended interactions with the Camat and Facilitators.

**On Knowledge and Understanding of Village Law.....** Village Officials said they need **specific clarifications on the following:** pooling of Village Funds; fund allocation formulas; exactly what Village Funds can and cannot be used for; what district and national funds are intended to cover; the official process for accessing Village Fund tranches; what means for complaints and grievance mechanisms exist for district and sub- district services provided to them; the role of the

Village Facilitator and what they should expect from them in terms of support and frequency of visits; the future status of Village Secretaries as village employees or civil servants. In addition Sub-Village Heads shared that they feel that they do not know enough about the Village Law and how to explain village plans, budgets and expenditures to their constituents.

## 2) What the research team observed...

**Communities know very little about the Village Law** and what the changes mean for them and their potential participation. This study and other RCA studies have noted that most people have access to TV and that this is an influential medium for socialisation. **Young people were often quite engaged on Village Governance issues** (more than the older generation) and want to elect different kinds of leaders; younger, more energetic, with IT skills and not from elite dynasties which have dominated village leadership in the past. **Villagers do not realise that they have a right to and can influence village decision making**. In particular the youth shared their frustrations that their needs were not being addressed. As well as influencing decision making, **people did not feel they had a right to accountability from their Village Government** although they often grumbled to us and each other. **Villagers do not read information currently on village boards and notices** and villagers also do not like formal meetings and prefer the informal opportunities to catch up with what is going on in the village.

# Ringkasan Eksekutif

Studi *Reality Check Approach* (RCA) ini dilaksanakan pada bulan Desember 2015. Studi ini bertujuan untuk mendapatkan pemahaman secara langsung dari para perangkat desa dan konstituennya tentang pengalaman-pengalaman awal mereka dalam pelaksanaan Undang-Undang Desa. Waktu pelaksanaan studi disesuaikan dengan tahapan akhir penyaluran Dana Desa tahun pertama secara langsung ke desa. Hasil studi ini bertujuan untuk menyajikan perspektif mereka melalui pendapat dan kata-kata mereka sendiri, dari pada menggunakan interpretasi orang luar. Dengan cara ini, diharapkan konteks dan relevansi lebih dipertimbangkan dalam proses perencanaan dan pemberian dukungan pelaksanaan Undang-Undang Desa dimasa yang akan datang, khususnya dengan menyediakan informasi yang diperlukan pada diskusi-diskusi tingkat Kementerian mengenai rencana-rencana pengembangan kapasitas, target pelatihan serta 'sosialisasi' lanjutan dari Undang-Undang Desa pada 2016.

Studi ini didukung oleh KOMPAK sebagai komisioner dan dilaksanakan oleh RCA+ project dengan dukungan finansial dari pemerintah Australia melalui program KOMPAK dan Knowledge Sector Initiative.

**RCA merupakan sebuah pendekatan penelitian kualitatif yang telah mendapatkan pengakuan internasional untuk mencoba memahami konteks, aspirasi, perilaku dan kehidupan sehari-hari masyarakat melalui sudut pandang mereka.** Dalam pendekatan ini, para peneliti tinggal di rumah masyarakat selama beberapa hari dan menggunakan kesempatan tersebut untuk 'bercengkerama' dan berinteraksi secara informal lewat obrolan dan percakapan dua arah. Pendekatan ini mendorong terciptanya interaksi yang santai, serta membangun hubungan saling percaya demi percakapan yang terbuka. Hal ini juga memungkinkan para peneliti untuk melakukan triangulasi percakapan-percakapan dengan pengalaman langsung mereka serta observasi-observasi yang dilakukan selama mereka tinggal di desa tersebut.

Studi ini dilakukan di delapan lokasi di Indonesia; dua di Aceh, dua di Nusa Tenggara Barat, dua di Sulawesi Selatan dan masing-masing satu di Jawa Tengah dan Jawa Timur. Tim peneliti memilih lokasi-lokasi penelitian berdasarkan daerah-daerah yang diajukan oleh komisioner, menggunakan beberapa kriteria utama: daerah tertinggal dan daerah yang tidak tertinggal, serta pendapatan daerah guna memastikan keberagaman tipe daerah yang akan dikunjungi. Dengan menggunakan Indeks Pembangunan Desa (2014), tim peneliti memilih desa yang merepresentasikan tiap kategori: desa mandiri, desa tertinggal dan desa berkembang. Pada akhirnya, tim peneliti juga memilih dua dari delapan lokasi yang memiliki kepala desa wanita.

Tim peneliti tinggal bersama 31 rumah tangga selama empat malam. Jumlah tersebut termasuk tinggal bersama tujuh Kepala Desa dan 10 Perangkat Desa lainnya. Sebagai tambahan terhadap 17 Perangkat Desa yang tinggal bersama dan akhirnya berinteraksi secara intens dengan tim peneliti, terdapat 162 Perangkat Desa lainnya juga terlibat dalam percakapan-percakapan yang mendetail. Anggota tim peneliti juga tinggal bersama 12 keluarga lain yang bukan merupakan perangkat desa, khususnya mereka yang hidup dalam kemiskinan guna memahami perspektif konstituen. Sebagai tambahan untuk rumah tangga-rumah tangga tersebut, tim peneliti juga berinteraksi dengan tetangga dan anggota masyarakat lainnya yang menghasilkan percakapan purposif (*purposive conversations*) dengan lebih dari 2.600 orang selama pelaksanaan studi ini.

Terlepas dari ukurannya, setiap desa yang dikunjungi memiliki struktur pemerintahan desa yang relatif sama dengan tanggung jawab yang sama terhadap masyarakat serta jumlah Dana Desa yang sama untuk dikelola. Berdasarkan observasi tim peneliti dan persepsi masyarakat, maka dilakukan pengkategorian desa penelitian setelah kunjungan lapangan sebagai pedesaan atau peri-urban. Ukuran desadesa tersebut sangat bervariasi, mulai dari yang terkecil dengan 30 rumah tangga hingga yang terbesar yang terdiri dari 3.300 rumah tangga. Kondisi desa-desa tersebut sering kali berubah karena berbagai faktor seperti pertumbuhan penduduk, meningkatnya interkoneksi dengan pusat kota serta peraturan-peraturan Pemerintah Desa yang baru. Perbatasan dan populasi desa terus berubah dan terdapat banyak tantangan dalam memastikan data desa tetap terbaru dan dapat digunakan oleh pemerintahan kabupaten. Cara penetapan dan pengelompokan desa-desa juga sangat tergantung pada interpretasi lokal dan definisi yang berbeda-beda.

# Ringkasan Eksekutif

Di desa dimana studi dilakukan, Kepala Desa cenderung lebih muda dari perangkat desa lainnya dan masyarakat berkata mulai adanya keinginan yang tumbuh untuk memilih Sekdes (Sekretaris Desa) yang lebih muda yang mampu mengoperasikan komputer. Para Kepala Desa, tempat kami tinggal, sebagian besar berusia 30an dan 40an tahun, semua memiliki sumber penghasilan alternatif dan banyak yang tinggal di rumah besar baru berbahan batu bata/semen, serta memiliki aset rumah tangga yang beragam. Semua Kepala Desa, kecuali satu orang yang hanya memiliki ijazah Sekolah Dasar (SD), memiliki ijazah Sekolah Menengah Atas (SMA) atau lebih tinggi. Hanya dua Kepala Desa yang berasal dari dinasti Kepala Desa, meskipun semuanya dianggap sebagai kaum elit di desa. Sekretaris Desa yang menghabiskan waktu bersama kami rata-rata berusia sedikit lebih tua dari pada Kepala Desa, yang mencerminkan lamanya masa jabatan yang diperbolehkan. Semua Sekretaris Desa memiliki ijazah SMA atau lebih tinggi, kecuali satu orang. Mereka juga memiliki penghasilan alternatif yang signifikan dan tinggal di rumah yang lebih baik dari masyarakat desa pada umumnya, meskipun lebih sederhana dari pada rumah Kepala Desa. Saat Sekdes baru telah terpilih, masyarakat mengatakan pada kami bahwa mereka lebih memilih kandidat Sekretaris Desa yang lebih muda karena Undang-Undang Desa mensyaratkan Sekretaris Desa yang dapat mengoperasikan komputer. Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD) secara keseluruhan sedikit lebih tua, mayoritas berusia 40an akhir dan 50an. Semua anggota BPD yang kami temui memiliki ijazah SMA atau lebih tinggi kecuali satu orang.

Struktur Pemerintahan Desa cenderung sama di semua lokasi, namun jumlah perangkat desa bervariasi. Struktur Pemerintahan Desa biasanya terdiri dari Kepala Desa yang dipilih melalui pemungutan suara, serta Sekretaris Desa dan Bendahara yang ditunjuk sebagai inti pemerintahan desa dengan sejumlah kepala urusan (yang bervariasi di lokasi-lokasi yang berbeda, mencakup urusan pembangunan, pemerintahan, umum, kesejahteraan sosial, agrikultur dan keuangan). Beberapa perangkat desa beranggapan bahwa BPD dan Kepala Dusun adalah bagian dari perangkat desa sementara sebagian lain tidak berpendapat yang sama. Bagi mereka, hal tersebut tergantung pada apakah mereka termasuk dalam struktur gaji kantor desa atau tidak. Beberapa lokasi memasukkan pemimpin agama dalam struktur gaji tersebut. Kantor desa memiliki antara 11 sampai dengan 20 karyawan akan tetapi jumlah tersebut tidak bergantung pada ukuran desa. Biaya gaji tahunan berkisar antara Rp 90 juta hingga Rp 170 juta. Semua desa memiliki bangunan kantor desa sendiri, kecuali satu desa. Akan tetapi kebanyakan kantor desa tersebut tidak buka secara teratur dan amat jarang buka lebih dari 2 jam sehari, biasanya dijalankan dengan sistem piket secara bergantian.

Studi RCA ini dilaksanakan enam bulan setelah penyaluran Dana Desa pertama kali dan di semua lokasi, perangkat desa menceritakan kegelisahan dan kecemasan mereka. Undang-Undang Desa yang baru dipandang oleh para perangkat desa sebagai suatu perubahan lain dalam serangkaian tantangan baru Pemerintahan Desa. Semuanya mengindikasikan bahwa mereka takut apabila '*melakukan kesalahan*' dan disalahkan atas kesalahan mereka. Ini membuat mereka melihat Undang-Undang Desa sebagai sumber kekhawatiran dari pada sebagai sebuah peluang. Kekhawatiran-kekhawatiran tersebut diterjemahkan menjadi keengganan untuk melanjutkan masa jabatan mereka di pemerintahan desa dan ketidakinginan untuk melayani masyarakat.

Sebelumnya posisi sebagai perangkat desa sangat diperebutkan, khususnya oleh para anggota keluarga-keluarga terpendang. Para perangkat desa dan anggota keluarga mereka menjelaskan meningkatnya tanggung jawab dan beban dari Undang-Undang Desa, serta berkurangnya keinginan mereka untuk melanjutkan di posisi-posisi tersebut. Kepala Desa yang sedang menjabat menceritakan betapa stres dan lelahnya mereka, serta bagaimana tugas dan kewajiban mereka berdampak pada kehidupan keluarga mereka. Dua dari delapan Kepala Desa bercerai dari pasangan mereka, dan salah satu suami dari kepala desa mengatakan bahwa istrinya menjadi mudah marah sekarang. Anggota keluarga dari perangkat desa yang lain menceritakan kegelisahan mereka tentang beban dan resiko dari pekerjaan sebagai perangkat desa.

# Ringkasan Eksekutif

Warga desa berharap Kepala Desa menjadi lebih dekat dengan mereka dan mudah ditemui, tetapi kenyataannya tidak selalu begitu. Terutama setelah adanya Undang-Undang Desa yang sepertinya memakan lebih banyak waktu lagi sehingga menjauhkan KaDes dari warganya. Pemuda (16-25 tahun) secara khusus menginginkan agar warga berhenti memilih perangkat desa berdasarkan hubungan keluarga dan mereka lebih menyukai sifat keterbukaan, kejujuran dan ketidakberpihakan. Mereka yang memiliki jaringan luas sangat dihargai dan banyak dari mantan pendamping desa PNPM telah memangku berbagai posisi dalam pemerintahan desa, termasuk Kepala Desa, Sekretaris Desa dan anggota BPD, sebagaimana diceritakan kepada kami, dikarenakan jaringan yang mereka miliki.

Hubungan, peran dan tanggung jawab tokoh-aktor utama dalam perangkat desa telah berubah bersama dengan tantangan dari Undang-Undang Desa yang baru. Di delapan lokasi yang kami kunjungi, tampak bahwa peran Kepala Desa telah meningkat menjadi lebih penting, dan menjaga hubungan di tingkat kabupaten dan kecamatan adalah kuncinya. Ini berarti berkurangnya waktu untuk pendekatan kepada masyarakat dan aktivitas tersebut diserahkan kepada Kepala Dusun yang kini merasa lebih terbebani dengan kewajiban untuk menyelesaikan permasalahan lokal dan menanggapi keluhan masyarakat sebagai tambahan untuk peran lama mereka sebagai penghubung informasi dari desa ke dusun. Seperti yang lainnya, seorang Kepala Dusun berkata 'Kepala Dusun memiliki kekuasaan dan pekerjaan yang lebih banyak dibandingkan di masa lalu'. Sebagai pemain kunci di Pemerintahan Desa, Sekretaris Desa makin diandalkan oleh Kepala Desa untuk memimpin seluruh administrasi desa. Mereka tidak hanya menangani urusan surat-menyurat yang meningkat karena Undang-Undang Desa, tetapi dikarenakan oleh permasalahan akuntabilitas, kini meningkat menjadi satu-satunya orang yang menandatangani proposal, anggaran dan tanda terima dana. Ada pandangan yang bertolak belakang terkait status Sekretaris Desa di masa depan, apakah mereka akan menjadi Pegawai Negeri Sipil (PNS) atau tidak. Kepala Urusan, tidak seperti Kepala Desa, Sekretaris Desa dan Kepala Dusun, tidak pernah dianggap berat dan telah berkurang tingkat kepentingannya.

Peran, fungsi dan keberadaan BPD adalah hal yang paling diperdebatkan dan membingungkan di semua desa. Anggota BPD mengatakan bahwa mereka kurang diinformasikan terkait peran mereka dalam Undang-Undang Desa. Lebih lanjut, dari semua lokasi studi, masyarakat jarang mengetahui tentang keberadaan BPD. Di seluruh lokasi studi, anggota BPD merasa bahwa mereka hanya memiliki kekuasaan yang terbatas atau bahkan tidak ada sama sekali, bahkan ketika mereka ingin memenuhi peran mereka dalam pemantauan dan akuntabilitas. Kekuasaan mereka dibatasi pada pilihan antara ditunjuk secara langsung oleh Kepala Desa sebagai kroni atau dikucilkan dari rapat dan musyawarah karena dianggap terlalu mengkritik pemerintahan desa. Banyak juga kebingungan terhadap peran dari Tim Pengelola Kegiatan (TPK) atau Tim Pengelola Kegiatan Daerah (TPKD), terutama ketidakjelasan terkait keanggotaan dan bagaimana seharusnya mereka berperanan.

Mereka dengan pemahaman yang lebih baik mengenai Undang-Undang Desa, hanya fokus terhadap peraturan dan pelaksanaannya. Seringkali hanya Sekretaris Desa dan Kepala Desa yang proaktif yang memiliki pengetahuan rinci mengenai Undang-Undang Desa yang baru. Namun, bagi mereka pemahaman tersebut hanya terbatas pada seperangkat arahan dan peraturan yang harus dipatuhi ketimbang pemahaman terhadap tujuan jangka panjang dan keinginan untuk mengalihkan kekuasaan ke desa. Kebanyakan perangkat desa mengatakan bahwa mereka '*menunggu arahan lebih lanjut*'. Di luar pemerintahan desa, konstituen hanya sedikit mengetahui tentang Undang-Undang Desa kecuali terkait slogan presiden tahun 2014 'satu desa, satu milyar' yang mereka dengar dari media.

Di seluruh lokasi studi banyak terdapat kebingungan terkait pemisahan atau penggabungan dana-dana dengan interpretasi-interpretasi yang berbeda bahwa dana tersebut harus dipisahkan sementara yang lain mengatakan bahwa dana-dana tersebut harus digabungkan. Beberapa perangkat desa juga menceritakan kekhawatiran bahwa mereka akan dianggap melanggar hukum jika melanjutkan apa yang telah mereka lakukan sekarang.

# Ringkasan Eksekutif

Semua desa telah mendapatkan beberapa bentuk pelatihan terkait Undang-Undang Desa yang biasanya diikuti oleh Kepala Desa, Sekretaris Desa dan Bendahara. Perangkat desa merasa senang saat ketiganya dapat mengikuti pelatihan bersama-sama, yang memberikan kesempatan bagi mereka untuk belajar bersama dan saling mendukung satu sama lain selama pelatihan.

Ketika banyak masyarakat mengapresiasi pelatihan tersebut, diskusi-diskusi mendalam yang kami lakukan mengindikasikan bahwa perangkat desa hanya mendapatkan sedikit hal dari pelatihan dan memiliki pemahaman yang berbeda-beda tentang detailnya, mereka dibingungkan oleh jargon teknis dan seringkali meninggalkan pelatihan lebih awal dan mengakui adanya 'kebingungan umum'. Terdapat banyak komplain atas keterlambatan pelatihan yang di beberapa tempat diberikan setelah disalurkan Dana Desa: hal ini membuat mereka takut atas kesalahan yang mungkin telah mereka lakukan sebelumnya. Beberapa bercerita bahwa mereka menjadi lebih tenang setelah mendengar dari pemateri pelatihan tersebut untuk tidak terlalu khawatir karena '*masih ada banyak permasalahan di Jakarta*'. Pelatihan terpusat juga disukai karena adanya kesempatan untuk mendapatkan tunjangan transportasi dan untuk berbelanja atau pergi rekreasi. Akan tetapi, beberapa beranggapan pelatihan di hotel tidak lebih bermanfaat ketimbang mendapatkan pembimbing in situ. Tindak lanjut dari pelatihan dilakukan dengan saling bertukar nomor telepon antara pemateri pelatihan dan peserta pelatihan, namun seringkali pemateri pelatihan tidak dapat dihubungi. Sebagai gantinya tukar menukar data secara informal terjadi antara peserta pelatihan, khususnya dengan memberikan contoh format yang sudah diisi agar yang lain dapat menyalin contoh tersebut.

Perangkat Desa mengatakan bahwa mereka mengharapkan akan adanya bantuan dari Pendamping Desa di masa depan. Tetapi salah seorang Pendamping Desa yang kami temui mengalami masalah untuk melaksanakan kewajiban mereka melayani beberapa desa dikarenakan tidak adanya tunjangan transportasi dan gaji mereka yang tidak mencukupi.

Prosedur bagi desa untuk menerima dana desa dari kecamatan bervariasi dan secara umum dianggap '*lebih rumit dari sebelumnya*'. Di salah satu desa yang kami kunjungi, proses pencairan Dana Desa secara keseluruhan membutuhkan tujuh tanda tangan yang berbeda dan 'uang pelicin' namun tetap membutuhkan dua bulan untuk dapat diselesaikan. Sejumlah perangkat desa bercerita tentang kekhawatiran mereka dikarenakan ketidakjelasan prosedur mereka dalam posisi rawan karena harus membayar suap. Di dua lokasi, Bank Rakyat Indonesia (BRI) telah mengeluarkan kartu ATM kepada Kepala Desa yang berarti mereka dapat mengakses dana tersebut tanpa kewajiban untuk mendapatkan dua tanda tangan dan Bendahara-bendahara mereka merasa khawatir akan hal tersebut.

Perangkat desa mengindikasikan bahwa infrastruktur fisik adalah prioritas utama untuk Dana Desa mengingat adanya ketidakjelasan dan kebingungan terhadap sumber dana dan proses yang dibutuhkan untuk memperoleh dana tersebut. Infrastruktur dipandang oleh perangkat desa sebagai hal yang paling tidak kontroversial dan cara termudah untuk menggunakan dana desa tersebut. Infrastruktur, bagi mereka dapat selalu dijustifikasi sebagai sarana publik, dapat diverifikasi dan bukti penggunaan dana yang dapat dilihat secara langsung. Namun, jelas terlihat bahwa proyek-proyek tersebut secara umum bukanlah prioritas masyarakat. Di beberapa desa, kami menemui adanya kekurangan irigasi dan air minum yang amat parah tetapi masyarakat diberitahu bahwa biaya untuk itu terlalu mahal atau bukan merupakan tanggung jawab desa. Di tempat lain, pemuda secara khusus menginginkan lapangan pekerjaan baru. Beberapa desa telah membangun Kantor Desa yang baru karena khawatir mereka tidak bisa melakukannya lagi di masa depan, dan desa lainnya telah menggunakan dana tersebut untuk membangun bangunan keagamaan dan membayar gaji para pemimpin agama.

Masyarakat bercerita kepada kami bahwa sedikit sekali kesempatan mereka untuk dapat berpartisipasi secara formal dalam pengambilan keputusan terkait prioritas desa, namun keinginan untuk berpartisipasi dalam rapat juga terlihat rendah. Beberapa penduduk desa menjelaskan kepada kami bahwa pengambilan keputusan semacam itu lebih baik merupakan urusan elit desa karena 'itu tidak akan berpengaruh terhadap rakyat kecil'. Masyarakat yang kami temui pada studi ini merasa

# Ringkasan Eksekutif

bahwa 'sepanjang janji-janji ditepati' maka mereka tidak ingin terlibat dalam musyawarah formal yang memakan waktu lama. Kurangnya ketertarikan terhadap rapat formal atau mengunjungi kantor desa terlihat di seluruh lokasi dengan preferensi yang kuat di antara masyarakat untuk saling berbagi informasi secara informal. Biasanya musyawarah dilakukan di sebuah gazebo atau 'baruga' yang didirikan di luar rumah, tempat masyarakat saling berbagi informasi, sudut pandang, cerita dan gosip. Di seluruh lokasi studi, seperti yang ditemukan di studi RCA lainnya di Indonesia, masyarakat tidak membaca poster atau papan pengumuman.

Ada kekhawatiran yang luas tentang meningkatnya akuntabilitas ke atas tentang penggunaan dana dan kekhawatiran tentang resiko-resiko terkait penandatanganan dokumen. Namun, tidak ada tanda-tanda meningkatnya akuntabilitas ke bawah dan, seperti dicatat diatas, justru kami menemui anggota BPD yang secara sengaja dimarginalkan karena mempertanyakan tentang hal ini. Masyarakat secara terbuka bercerita tentang tingginya dana terkait pemilihan dan kampanye Kepala Desa. Sebagai contoh, gabungan biaya yang dikeluarkan untuk pemilihan Kepala Desa yang terjadi pada saat studi ini dilakukan di salah satu lokasi mencapai lebih dari Rp 600 juta.

Laporan studi ini merangkum sejumlah implikasi studi dari wawasan yang didapatkan setelah tinggal bersama dan berbagi kehidupan sehari-hari dengan para Perangkat Desa sembari mereka menyesuaikan diri dengan berbagai perubahan yang diakibatkan Undang-Undang Desa. Hal ini kemudian diperkaya dengan nuansa wawasan para konstituen yang diperoleh setelah tinggal dan melakukan percakapan secara ekstensif dengan mereka. Implikasi study disajikan dalam dua bagian: 1) dari apa yang dibagikan oleh para Perangkat Desa dan 2) dari observasi dan pengalaman langsung tim peneliti.

## 1) Yang dibagikan oleh Perangkat Desa...

**Tentang beban kerja dan tanggung jawab...** Banyak Perangkat Desa yang merasa **sangat tertekan** atas permintaan Undang-Undang Desa yang baru. Keluarga mereka juga menceritakan kekhawatiran atas kesejahteraan mereka serta jam kerja panjang yang harus mereka lakukan sejak dikeluarkannya Undang-Undang Desa. Perangkat Desa berbagi kepada kami bahwa mereka tidak memiliki kepercayaan diri untuk menggali kemungkinan lain, selain pilihan mudah untuk berinvestasi di infrastruktur skala kecil, dan **tidak merasa Undang-Undang Desa dapat membuka peluang untuk alternatif investasi responsif**. Dikarenakan permintaan tambahan dari Undang-Undang Desa, perangkat desa merasa adanya kebutuhan mendesak untuk **merasionalkan berbagai permintaan terhadap informasi desa**. Perangkat desa masih bingung atas peran baru mereka dan merasa adanya kebutuhan untuk meninjau peranan anggota pemerintahan desa lain dan **memastikan pembagian kerja dan tanggung jawab (khususnya akuntabilitas) menjadi lebih merata**. Terdapat pandangan-pandangan yang berbeda terhadap peranan BPD dan beberapa merasa BPD harus diberdayakan serta peran dan tanggung jawab mereka harus diperjelas.

**Tentang pelatihan dan dukungan...** Beberapa Perangkat Desa merasa pembinaan atau mentoring di tempat lebih bermanfaat dari pada pelatihan skala besar yang diselenggarakan di hotel. Perangkat desa kecewa karena tidak dapat menghubungi pemateri untuk klarifikasi setelah pelatihan formal dan mereka telah menjalin **jaringan informal** di antara kelompok perangkat desa yang mengikuti pelatihan formal bersama. Mereka menggunakan jaringan tersebut untuk mengklarifikasi proses Undang-Undang Desa dan mencari saran atau pengalaman perangkat desa lain tentang interaksi dengan Camat dan pendamping.

**Tentang pemahaman atas Undang-Undang Desa...** Perangkat Desa mengatakan bahwa mereka membutuhkan **penjelasan spesifik** mengenai: Penggabungan Dana Desa; formula alokasi Dana; Penjelasan tentang untuk apa Dana Desa dapat digunakan dan tidak dapat digunakan; apa saja tujuan penggunaan Dana Kabupaten dan Nasional; proses resmi dalam tahapan penarikan Dana Desa; apa saja jalur mekanisme pengaduan dan keluhan yang ada untuk layanan tingkat kabupaten dan kecamatan yang diberikan pada mereka; peran pendamping desa dan apa yang dapat diharapkan dari mereka dalam kaitannya dengan dukungan

dan frekuensi kunjungan; status Sekretaris Desa di masa depan sebagai karyawan desa atau pegawai negeri sipil. Sebagai tambahan, Kepala Dusun berbagi bahwa mereka merasa tidak tahu banyak mengenai Undang-Undang Desa serta tidak tahu cara menjelaskan rencana, anggaran dan pengeluaran desa kepada konstituen mereka.

## 2) Apa yang diamati oleh tim peneliti...

Masyarakat memiliki sangat sedikit pengetahuan tentang Undang-undang Desa dan apa arti perubahan-perubahan tersebut, serta potensi keikutsertaan mereka. Studi ini, serta studi-studi RCA sebelumnya, telah mencatat bahwa sebagian besar masyarakat memiliki akses terhadap TV dan ini merupakan media yang berpengaruh besar dalam sosialisasi. **Para generasi muda seringkali cukup terlibat dalam isu-isu Pemerintahan Desa** (lebih banyak dari pada generasi yang lebih tua) dan ingin memilih pemimpin yang berbeda, yang lebih muda, lebih berenergi, dengan keterampilan Teknologi Informasi dan bukan berasal dari dinasti elit yang telah mendominasi kepemimpinan desa di masa lalu. **Para penduduk desa tidak sadar bahwa mereka memiliki hak untuk dan dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan desa.** Secara khusus, para pemuda berbagi perasaan frustrasi mereka atas kebutuhan mereka yang tidak diperhatikan. Sama halnya dengan memengaruhi proses pengambilan keputusan, masyarakat tidak merasa mereka memiliki hak terhadap akuntabilitas Pemerintah Desa mereka walau mereka seringkali menggerutu kepada kami dan sesama mereka. **Penduduk desa saat ini tidak membaca informasi yang ada di papan pengumuman dan pemberitahuan desa** dan juga tidak menyukai pertemuan-pertemuan formal serta lebih memilih peluang-peluang informal untuk mengetahui apa saja yang sedang terjadi di desa.

# 1. Pendahuluan



Laporan ini menyajikan sejumlah temuan utama dalam *Reality Check Approach* (RCA) yang dilaksanakan pada Desember 2015. Penelitian ini dirancang untuk memahami dan mendapatkan wawasan mendalam para aparat pemerintahan desa dari pengalaman awal mereka dalam pelaksanaan Undang-Undang Desa baru yang mencakup penyaluran dana desa secara langsung ke tingkat desa. Penelitian ini ditugaskan oleh KOMPAK dan dilaksanakan oleh proyek RCA+ dengan dukungan finansial dari Pemerintah Australia melalui KOMPAK dan Knowledge Sector Initiative.

Dewan Perwakilan Rakyat mengeluarkan Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa dalam rangka mempercepat pembangunan desa-desa di Indonesia dan mendorong penggunaan sumber daya di tingkat desa. Undang-Undang Desa itu sendiri selaras dengan poin ketiga NAWA CITA (Sembilan Agenda Prioritas Pemerintah Indonesia saat ini) yang bertujuan untuk memajukan Indonesia melalui desentralisasi ke desa. Dalam UU tersebut, peran desa mengalami perubahan signifikan karena desa telah mengalami peningkatan otonomi dari tingkat sentral dan provinsi. Alhasil, desa memiliki wewenang untuk mengelola pemerintahan desa, mengembangkan berbagai program desa, serta melaksanakan program pemberdayaan masyarakat.

Dalam Undang-Undang Desa, dana disalurkan secara langsung ke masing-masing desa dari APBN melalui kabupaten<sup>2</sup>. Masing-masing desa ditetapkan menerima sekitar Rp1 miliar per tahun berdasarkan pada 'formula' yang dikembangkan oleh Pemerintah. 'Formula' alokasi jumlah Dana Desa ini didasarkan pada empat kriteria: total populasi desa (25%), jumlah orang miskin dalam desa (35%), luas area desa (10%), dan Indeks Kesulitan Geografis (30%). Kriteria-kriteria ini tertera dengan jelas dalam Peraturan Pemerintah No. 22/2015 (sebagaimana revisi Peraturan Pemerintah No. 60/2014), yang dijelaskan secara rinci dalam Peraturan Menteri Keuangan No. 93/2015 (selanjutnya diganti dengan Peraturan Menteri Keuangan No. 247/2015). Namun, rumusan ini hanya berlaku untuk 10% dari Dana Desa yang dikeluarkan, sedangkan 90% sisanya diberlakukan secara universal di seluruh desa.

Selama pertemuan awal yang diadakan pada April 2015 dengan KOMPAK dan rekan lainnya, kami membahas serangkaian isu-isu utama yang akan dieksplorasi melalui studi RCA ini. Penelitian ini dirancang untuk memberikan:

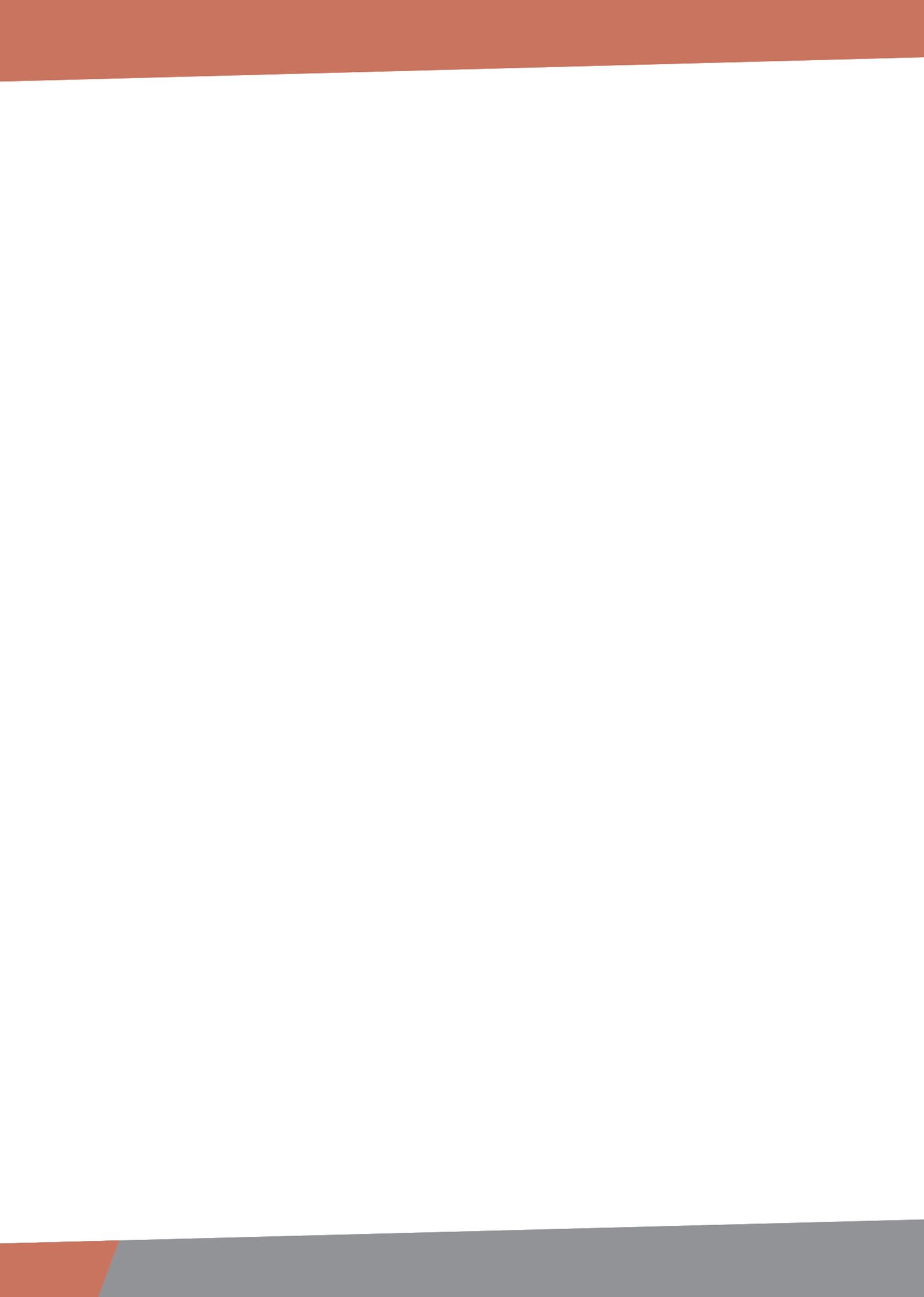
1. Wawasan mendalam terhadap persepsi dan pengalaman saat ini dalam pelaksanaan Undang-Undang Desa dari perspektif perangkat desa, terutama terkait dengan:
  - Pemahaman mereka terhadap Undang-Undang Desa dan tujuannya di tingkat desa, termasuk: pemahaman terhadap peran serta tanggung jawab pihak-pihak yang terlibat dalam pemerintahan desa serta pihak-pihak dari kabupaten dan kecamatan; pemahaman terhadap proses perencanaan dan pembangunan desa, termasuk aspek administratif dan proses persetujuan administratif, serta pemahaman terhadap kewenangan.
  - Kemampuan dan kesiapan para pemimpin desa dalam melaksanakan tanggung jawabnya secara efektif dalam konteks perubahan peran dan tanggung jawab mereka, kepercayaan diri, persepsi atas kecukupan pelatihan dan dukungan yang telah diterima serta persepsi terhadap kapasitas Pemerintah Desa.
  - Interaksi dan keterlibatan dengan desa termasuk pengalaman dengan partisipasi dan keterlibatan masyarakat dalam proses-proses perencanaan, dukungan dari pendamping eksternal serta bentuk dukungan lainnya.
2. Pemahaman yang lebih baik terhadap pengalaman, tantangan dan kesenjangan informasi dalam program peningkatan kapasitas yang dilaksanakan oleh Direktorat Pembangunan dan Pemberdayaan Desa, Kementerian Dalam Negeri setelah tahun pertama, dari perspektif para perangkat desa. Pemahaman ini bertujuan untuk memberikan informasi pada Kementerian untuk perencanaan peningkatan kapasitas 2016, target untuk pelatihan, dan jenis dukungan yang dibutuhkan serta sosialisasi Undang-Undang Desa.
3. Wawasan untuk area-area yang dapat dikembangkan bersama para pemimpin desa yang akan terhubung melalui survei SMS untuk menyediakan data real-time pada tingkat desa melalui dukungan Kementerian Desa.

<sup>2</sup> Undang-Undang No. 6/2014 tentang Desa, pasal 72 (1) (b)

## Struktur laporan ini

Laporan ini dimulai dengan tinjauan metodologi *Reality Check Approach* (RCA), termasuk adaptasi yang dilakukan pada saat penelitian serta membahas keterbatasan penelitian (bagian 2). Bagian 3 menyajikan Hasil Temuan yang terbagi menjadi 10 subbagian. Subbagian pertama dimulai dengan menguraikan perubahan konteks dalam desa-desa tempat penelitian, diikuti dengan subbagian yang memperkenalkan beberapa perangkat desa yang terlibat dalam studi ini. Subbagian berikutnya mencakup tekanan dan ketegangan yang dialami oleh para perangkat desa mengenai pekerjaan mereka sejak Undang-Undang Desa dikeluarkan. Subbagian selanjutnya menjelaskan tentang persepsi perubahan peran dan tanggung jawab yang disebabkan oleh Undang-Undang Desa yang baru dikeluarkan. Kemudian, subbagian selanjutnya membahas tentang pengetahuan dan pemahaman terhadap Undang-Undang Desa dan kemudian refleksi atas pelatihan dan dukungan pasca pelatihan yang diberikan. Subbagian selanjutnya mencakup proses penyesuaian terhadap proses dan prosedur baru untuk mengakses Dana Desa, dan bagaimana prioritas desa dalam penggunaan dana tersebut. Subbagian selanjutnya membahas tentang keterlibatan masyarakat desa dalam pelaksanaan Undang-Undang Desa dan juga perspektif mereka terhadap akuntabilitas. Laporan ini diakhiri dengan implikasi yang ditarik dari perspektif dan pengalaman para perangkat desa dan seluruh warga desa untuk pelaksanaan program dukungan Undang-Undang Desa.

*Reality Check Approach* (RCA) merupakan sebuah penelitian kualitatif yang melibatkan peneliti-peneliti terlatih dan berpengalaman. Selama penelitian berlangsung, para peneliti menginap di rumah masyarakat desa, mengikuti segala kegiatan sehari-hari masyarakat, dan mengobrol santai dengan seluruh masyarakat desa yang ditemui. Pendekatan yang akrab dan santai bertujuan untuk menghilangkan jarak (*power distance*) antara para peneliti dengan masyarakat desa. Pendekatan ini juga memungkinkan peneliti untuk memahami pemikiran masyarakat desa sesuai dengan realita yang ada. Melalui percakapan santai, berbagai pembicaraan dengan orang-orang yang dijumpai, dan terlibat langsung dalam kegiatan desa, tingkat kepercayaan terhadap hasil temuan dan wawasan yang didapat menjadi lebih kuat dibandingkan dengan metode penelitian kualitatif lainnya. Pendekatan RCA juga sering digunakan untuk memahami perubahan longitudinal (perubahan dalam periode waktu tertentu), dengan cara tinggal bersama dengan orang yang sama pada waktu yang sama setiap tahunnya, selama periode beberapa tahun.



## 2. Metodologi Penelitian



*Reality Check Approach* berbeda dengan pendekatan-pendekatan lainnya. Pertama, penelitian ini tidak berbasis teori tertentu sehingga tidak memiliki kerangka kerja penelitian atau pertanyaan penelitian yang dibuat sebelum penelitian dilakukan. Pendekatan ini bertujuan untuk mendapatkan sudut pandang emic (orang dalam) dan membatasi penafsiran atau validasi etic (orang luar). Peneliti bertujuan untuk belajar langsung dari masyarakat itu sendiri. Kedua, RCA selalu dilakukan secara berkelompok untuk meminimalisasi bias dan memaksimalkan triangulasi. Ketiga, dan yang sama pentingnya, Tim RCA bersifat independen, dan memastikan hal ini dipahami oleh masyarakat yang ikut serta dalam penelitian ini. Tujuan kami adalah memastikan bahwa pandangan, perspektif dan pengalaman masyarakat dihormati dan disampaikan kepada pihak-pihak yang terlibat pembuat kebijakan dan program. Dalam hal ini, peneliti berperan sebagai penerus, tidak hanya sekadar menjadi perantara. Ini sebabnya penelitian RCA tidak memberikan rekomendasi, melainkan membagikan implikasi-implikasi yang didasarkan pada apa yang masyarakat sampaikan dan tunjukkan kepada kami.

Pendekatan ini dibentuk berdasarkan tradisi *listening studies* (lihat Salmen 1998 dan Anderson, Brown dan Jean 2012<sup>3</sup>) dan *beneficiary assessment* (lihat SDC 2013<sup>4</sup>). Dengan menggabungkan unsur pendekatan ini, para peneliti tinggal dan hidup bersama dengan masyarakat desa dan saling berbagi dalam hal kehidupan sehari-hari.

RCA terkadang diibaratkan sebagai *participant observation* 'ringan'. Tetapi meskipun pendekatan ini serupa, RCA mengharuskan peneliti untuk ikut serta dalam kegiatan dan kehidupan sehari-hari masyarakat desa. Pendekatan ini cenderung lebih cepat dan lebih mementingkan percakapan yang bersifat informal, santai dan menambah wawasan daripada pengamatan kaku terhadap perilaku dan kompleksitas hubungan antar-warga. Pendekatan ini juga berbeda karena mendapatkan kredibilitas dari berbagai interaksi di berbagai lokasi dan pengumpulan kolektif atas wawasan-wawasan langsung sehingga dapat terus mendapatkan perspektif emic.

Karakteristik-karakteristik penting dari *Reality Check Approach* adalah:

- Tinggal bersama, tidak hanya sekadar mengunjungi (sehingga menemui keluarga /masyarakat desa di lingkungan mereka, memahami dinamika keluarga/rumah, dan memahami bagaimana warga desa menghabiskan waktu di siang dan malam hari);
- Mengobrol, tidak hanya sekadar wawancara (mementingkan obrolan santai tanpa mencatat pembicaraan masyarakat desa demi membuat situasi yang nyaman dan bersahabat meskipun dengan orang asing);
- Memahami daripada mencari tahu (tidak menghakimi, membiarkan warga menentukan agenda dan menentukan apa yang penting);
- Berpusat pada rumah tangga/tempat tinggal dan berinteraksi santai dengan keluarga/orang, tidak hanya sekadar meneliti masyarakat sebagai pengguna layanan, komunitas, atau kelompok formal;
- Mengalami sendiri. Peneliti turut serta dalam dalam kegiatan sehari-hari (membantu di kantor desa, membantu memasak, dan melakukan pekerjaan rumah tangga warga) dan menemani warga (dalam berbagai pertemuan, saat ke pasar, saat ke tempat kerja);
- Melibatkan semua anggota rumah tangga/ yang tinggal dalam unit keluarga;
- Menggunakan ruang pribadi daripada menggunakan ruang publik agar masyarakat lebih terbuka (penekanan pada kehidupan normal sehari-hari);
- Menerima beragam realitas tidak hanya sekadar menerima pendapat umum/publik (mengumpulkan keberagaman pendapat, termasuk 'suara-suara kecil')

<sup>3</sup>Salmen, Lawrence F. 1998. "Toward a Listening Bank: Review of Best Practices and Efficacy of Beneficiary Assessments". Social Development Papers 23. Washington: World Bank.

Anderson, Mary B., Dayna Brown, Isabella Jean. 2012. *Time to Listen; Hearing People on the Receiving End of International Aid*. Cambridge MA: CDA.

<sup>4</sup>Shutt, Cathy and Laurent Ruedin. 2013. *SDC How-to- Note Beneficiary Assessment (BA)*. Berne: Swiss Agency for Development Cooperation.

- Berinteraksi dalam kehidupan sehari-hari dengan masyarakat (menemani masyarakat dalam interaksi mereka dengan para penyedia layanan setempat dan pemerintah desa saat mereka mengerjakan rutinitas mereka)
- Mengambil pandangan lintas sektoral, meskipun masing-masing studi memiliki fokus khusus, penelitian diletakkan dalam konteks kehidupan sehari-hari bukan hanya pandangan sederhana (dan bisa dikatakan artifisial) pada satu aspek kehidupan masyarakat.

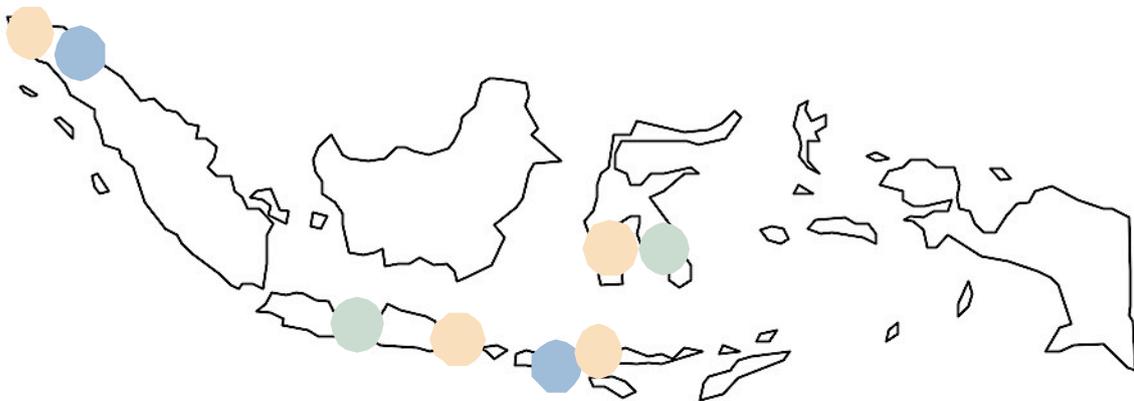
## Lokasi dan Tempat Peserta Penelitian

Pemberi tugas penelitian mengusulkan beberapa kabupaten untuk menjadi lokasi penelitian dan berbagai upaya dilakukan menghindari lokasi yang sudah banyak diteliti. Tim peneliti meninjau beberapa kabupaten dengan menggunakan dua kriteria: kabupaten tertinggal dan kabupaten yang tidak tertinggal berdasarkan surat edaran Nomor 2421/Dt.7.2/04/2015 dari Bappenas. Tim peneliti juga menilai pendapatan terlapor dari kabupaten-kabupaten yang diusulkan untuk memastikan keragaman lokasi penelitian.

Desa-desanya tertentu dipilih berdasarkan Indeks Pembangunan Desa 2014 terbitan Bappenas. Dalam indeks tersebut, desa dibagi menjadi kategori sebagai berikut:

- Desa Mandiri
- Desa Berkembang
- Desa Tertinggal

Tim menambahkan setidaknya dua desa dengan kepala desa perempuan. Sebanyak delapan lokasi berhasil dipilih.



Setelah pekerjaan lapangan, kami mengelompokkan desa sebagai pinggiran perkotaan (peri-urban) atau pedesaan (rural) berdasarkan pengamatan peneliti dan wawasan dari masyarakat itu sendiri. Lokasi-lokasi pinggiran perkotaan atau peri-urban yaitu:

- Satu di Sulawesi Selatan (SS2), yang berjarak 15 menit menggunakan mobil dari kecamatan dan berada di jalur jalan utama, dan penduduknya terdiri dari campuran petani, pekerja bangunan, pedagang kecil, dan pegawai negeri sipil, walaupun industri utamanya adalah perikanan karena hampir setiap rumah tangga memiliki satu kolam ikan. Desa ini merupakan sebuah desa berkembang.
- Satu Desa di Jawa Tengah (CJ2), yang berjarak 15 menit menggunakan sepeda motor dari kecamatan. Dulu, mata pencaharian masyarakat adalah petani padi, tapi karena sedang menghadapi masa kekeringan yang parah, masyarakat berpaling ke perkebunan pepohonan untuk industri kertas dan kayu lapis. Banyak yang bekerja di pabrik-pabrik yang terletak di sepanjang jalan menuju kecamatan, dan anggota masyarakat lainnya sudah pindah ke luar negeri untuk bekerja. Masyarakat setempat merasa ada banyak kesempatan untuk bekerja di area tersebut.

**Tabel 1. Delapan Lokasi Studi**

| Provinsi                   | Lokasi Penelitian 1            | Lokasi Penelitian 2            |
|----------------------------|--------------------------------|--------------------------------|
| Aceh                       | Mandiri                        | Terbelakang                    |
| Jawa Tengah dan Jawa Timur | Berkembang, Kepala Desa Wanita | Terbelakang                    |
| Sulawesi Selatan           | Terbelakang                    | Berkembang, Kepala Desa Wanita |
| Nusa Tenggara Barat        | Terbelakang                    | Mandiri                        |

**Tabel 2. Profil Lokasi Desa**

| Desa | Kategori Resmi* | Desa/ Kota Pinggiran         | Jumlah Rumah Tangga | Jumlah Penduduk | Jumlah Dusun | Mata Pencaharian | Agama Dominan | KaDes Wanita |
|------|-----------------|------------------------------|---------------------|-----------------|--------------|------------------|---------------|--------------|
| A3   | Mandiri         | Kota-pinggiran               | 103                 | 4-450           | -            | Bertanam Padi    | Islam         |              |
| NT3  | Mandiri         | Desa                         | 3.000               | 6.000           | 11           | Bertanam Padi    | Islam         |              |
| CJ2  | Berkembang      | Kota-pinggiran               | 800                 | 3.500           | 8            | Buruh            | Islam         | v            |
| SS2  | Berkembang      | Kota-pinggiran, dekat pantai | 190                 | 1,300           | 3            | Ternak Ikan      | Islam         | v            |
| EJ1  | Terbelakang     | Desa                         | 500                 | 3.200           | 8            | Bertanam Tebu    | Islam         |              |
| SS1  | Terbelakang     | Desa                         | 1.800               | 5.000           | 6            | Bertanam Tebu    | Islam         |              |
| A1   | Terbelakang     | Desa                         | 30                  | 150-200         | 3            | Perkebunan karet | Islam         |              |
| NT1  | Terbelakang     | Peri-urban                   | 3.300               | 5.700           | 17           | Bertanam Tebu    | Islam         |              |

\* Indeks Pembangunan Desa, 2014, Bappenas

Desa terkecil tempat penelitian dilakukan, Aceh

- Lokasi ketiga berada di Aceh (A3) dan merupakan desa yang sangat kecil. Lokasi ini dianggap kota-pinggiran karena berjarak sekitar 40 menit menggunakan mobil dari kecamatan dengan sejumlah pilihan transportasi. Mata pencaharian utama masyarakat adalah sebagai petani padi yang sudah memiliki sawah yang sangat luas, dan mereka mampu menghasilkan padi yang banyak (dikategorikan sebagai 'mandiri'). Meskipun demikian, banyak masyarakat di lokasi tersebut yang juga bekerja di bidang konstruksi dan bekerja di kecamatan. Desa ini sedang banyak mengalami ketegangan sosial yang mengakibatkan terjadinya ketimpangan pembangunan
- Lokasi keempat adalah di NTB (NT1), yang berjarak 30 menit dari ibukota kabupaten dengan kondisi jalan aspal yang baik. Desa ini sangat besar dan sebagian besar rumahnya dibangun dengan batu bata. Penduduknya memiliki beragam mata pencaharian termasuk bercocok tanam padi dan sayuran, tambang garam, pembuatan batu bata, perkebunan kayu, pertambangan emas, pariwisata (akses yang mudah menuju Bali) dan banyak tenaga kerja migran internasional. Meskipun secara resmi dikategorikan sebagai terbelakang, desa ini tidak tampak demikian.

Empat desa dikategorikan sebagai lokasi pedesaan (rural):

- Satu desa berada di pedalaman Aceh (A1). Sangat sulit untuk menemukan jalan menuju lokasi dan kondisi jalan yang ada sangat buruk. Desa ini berjarak 1,5 jam perjalanan dengan menggunakan sepeda motor dari kecamatan dan berada di tengah-tengah hutan yang tidak boleh ditanami (uncultivated forest). Sebagian besar orang menanam pohon karet di lahan mereka sendiri dan juga bekerja di perkebunan kelapa sawit.

- Desa kedua berada di Sulawesi (SS1). Dianggap sebagai salah satu desa paling terpencil di wilayah tersebut dan berada di tengah perbukitan. Diperlukan setidaknya satu jam perjalanan ke ibukota kabupaten dengan kondisi jalan yang buruk. Masyarakat bekerja sebagai petani, dan hasil pertanian untuk dikonsumsi sendiri dan kelebihan jagungnya untuk dijual. Mereka juga membudidayakan kayu jati dan melakukan perdagangan kuda. Pemilihan untuk kepala desa sedang berlangsung saat tim penelitian sampai di lokasi.
- Desa ketiga berada di NTB (NT3) sekitar satu jam perjalanan dari ibukota provinsi dengan kondisi jalan yang baik. Lokasi tersebut sepenuhnya merupakan pedesaan sebab mata pencaharian kebanyakan masyarakatnya adalah pertanian tanaman tunggal, sawah tadah hujan, dan terdapat beberapa pekerja imigran internasional.
- Lokasi keempat berada di Jawa Timur (EJ1), sekitar 1,5 jam dari ibukota kabupaten dan berada di tepi pegunungan. Mata pencaharian sebagian besar masyarakatnya adalah pertanian irigasi, termasuk pertanian tebu, tembakau, kacang tanah, jagung dan cabai. Banyak dari masyarakatnya yang juga bekerja ke luar negeri seperti ke Arab Saudi, Malaysia, Hong Kong dan Thailand. Lokasi ini dapat dianggap 'dalam transisi menjadi lebih urban' sebab beberapa masyarakatnya mulai mendapatkan pekerjaan di bidang konstruksi. Sebuah bank dan supermarket baru saja dibuka di desa ini.

## Tim Penelitian

Tim peneliti terdiri 25 orang peneliti, termasuk tiga peneliti internasional dan 22 peneliti Indonesia (lihat Lampiran 1) yang bekerja dalam beberapa tim yang terdiri dari empat sampai lima anggota. Dua peneliti internasional didampingi oleh peneliti Indonesia/penerjemah, sementara yang lain fasih dalam Bahasa Indonesia. Semua peneliti dan peneliti/penerjemah telah berpartisipasi dalam pelatihan RCA Level 1 yang menekankan praktik reflektivitas yang baik, memahami dan mengendalikan bias, menjaga informalitas dan pertimbangan-pertimbangan etis dalam pelaksanaan pekerjaan ini. Para peneliti didominasi oleh generasi muda yang senang berinteraksi dengan masyarakat, dengan berbagai latar belakang akademik termasuk: antropologi, sosiologi, ilmu politik, jurnalisme, hukum, seni dan sains. Semua peneliti diwajibkan untuk memahami dan menjalani pelatihan Perlindungan Anak (*Child Protection*). Menandatangani Kebijakan Perlindungan Anak (*Child Protection Policy*) dan kebijakan Perlindungan Data (*Data Protection Policy*) adalah kewajiban. Tujuh sub-tim dipimpin oleh para praktisi RCA Indonesia yang berpengalaman dan satu sub tim dipimpin oleh seorang praktisi RCA internasional.

**Tabel 3: Ringkasan jumlah peserta penelitian**

| Rumah Tangga Utama                                        |                 | Tetangga         | Lainnya (lihat lampiran 2)                  |
|-----------------------------------------------------------|-----------------|------------------|---------------------------------------------|
| Perangkat Desa                                            | Penduduk Desa   |                  |                                             |
| 7 kepala desa*                                            | 14 Rumah Tangga | >90 Rumah Tangga | >2.600 orang<br>Termasuk 162 perangkat desa |
| 2 anggota BPD<br>3 sekretaris desa                        |                 |                  |                                             |
| 2 kepala dusun<br>2 mantan kepala desa<br>1 pimpinan adat |                 |                  |                                             |

\* Satu kepala desa tidak tinggal di desa. Namun, kami berinteraksi secara intensif dengan kepala desa tersebut ketika beliau datang ke desa pada sore dan malam hari.

## Peserta Penelitian

Penelitian ini difokuskan pada tiga jenis peserta utama; host household atau (rumah tangga utama, tempat peneliti tinggal), focal households (tetangga di sekitar rumah tangga utama), dan interaksi sehari-hari dengan berbagai orang yang berinteraksi dengan rumah tangga utama (lihat Tabel 3). Daftar lengkap orang-orang yang ditemui selama penelitian diberikan dalam Lampiran 2.

Para peneliti masuk ke dalam masyarakat secara mandiri dengan berjalan kaki untuk menjaga proses tetap sederhana dan kemudian menghabiskan waktunya di lingkungan masyarakat untuk mengenal masyarakat, dikenali masyarakat, dan menjelaskan tujuan peneliti sebelum membahas mengenai menginap di rumah tertentu selama minimal empat hari dan empat malam.

### a. Rumah Tangga Utama (*Host Households*)

Fokus utama penelitian ini adalah rumah tangga utama. Sebanyak tiga puluh satu rumah tangga diikuti-sertakan, yang terdiri dari sekitar 90 orang yang berbincang dan berinteraksi secara intensif dengan tim peneliti. Sebagaimana ditunjukkan pada Tabel 3, beberapa rumah tangga utama merupakan rumah perangkat desa (17) dan beberapa adalah rumah warga masyarakat lainnya (14). Beberapa tetangga juga merupakan perangkat desa.

Tidak ada satu pun rumah tangga yang telah dihubungi sebelum penelitian ini untuk memastikan mereka tidak memberikan perlakuan khusus untuk para peneliti. Sebaliknya, seluruh rumah tangga utama ditemui oleh para anggota tim secara sendiri-sendiri melalui diskusi informal dengan anggota masyarakat tersebut (misalnya mengobrol di kedai teh) yang dilakukan di lapangan. Peneliti harus berhati-hati untuk memastikan bahwa masyarakat desa memahami sifat RCA dan pentingnya untuk tidak memberikan status tamu kepada peneliti. Jarak antar rumah tangga yang dipilih berada setidaknya 15 menit perjalanan kaki dan, jika mungkin, bahkan lebih jauh, untuk memastikan adanya interaksi dengan beragam konstelasi lingkungan tetangga dan anggota masyarakat lainnya.

Setiap anggota tim secara diam-diam meninggalkan 'hadiah' untuk setiap keluarga (rumah tangga utama) pada saat meninggalkan desa. Hadiah ini bernilai sekitar Rp300.000 sebagai kompensasi biaya yang dikeluarkan selama peneliti tinggal di sana. Selain peneliti bersikeras bahwa tidak ada penjamuan khusus untuk mereka, peneliti juga berusaha membantu dalam berbagai kegiatan rumah tangga dan peneliti berusaha untuk tidak mengganggu kegiatan produktif masyarakat (kegiatan kerja mencari uang). Biaya yang dikeluarkan masyarakat untuk karena kehadiran peneliti juga sangat kecil. Hadiah juga diberikan pada waktu yang tepat untuk menghindari kesan seolah peneliti mengharapkan masyarakat menyediakan makanan yang lebih baik, dan juga untuk menghindari kesan seolah mereka dibayar atas partisipasi dalam penelitian.

### b. Tetangga (*Focal Households*)

Dalam pelaksanaan penelitian, anggota tim berinteraksi dekat dengan lebih dari 90 rumah tangga tetangga (rata-rata sekitar 3-4 rumah tangga) yang terdiri dari perangkat desa dan warga masyarakat desa.

### c. Anggota masyarakat lainnya

Selain itu, tim peneliti juga berbincang-bincang dengan anggota masyarakat lainnya yang ditemui secara kebetulan, termasuk warga desa, anggota Pemerintahan Desa lain, guru dan pemimpin agama (Lihat Lampiran 2 untuk Daftar Orang Ditemui). Jumlahnya lebih dari 2.600 orang termasuk 162 perangkat desa.

## Area Percakapan untuk Studi

Seperti disebutkan di atas, RCA bukanlah metode penelitian yang berbasis teori meskipun penelitian ini sering menghasilkan *theory of change* dari masyarakat dan memberikan kontribusi yang baik pada pendekatan *grounded theory*. Penelitian ini tidak memiliki seperangkat pertanyaan penelitian yang ditentukan sebelum penelitian, sehingga mengandalkan berbagai pertanyaan yang disampaikan di tempat (*in situ*) dan mengandalkan pembincaraan yang progresif. Namun, sebagai bagian dari proses pengarahan bagi para peneliti, area-area percakapan dikembangkan untuk menjadi panduan demi memastikan bahwa percakapan tersebut memiliki suatu tujuan. Hasil dari musyawarah dengan tim peneliti disajikan dalam Lampiran 3: Area Percakapan.

## Proses Pasca Lapangan

Meskipun para peneliti tidak pernah membuat catatan di depan masyarakat, mereka menuliskan kutipan-kutipan dan beberapa rincian dalam buku catatan apabila diperlukan. Setiap sub-tim terdiri dari tiga sampai empat peneliti yang tinggal di desa yang sama, namun tidak saling bertemu selama mereka berada di sana. Segera setelah semua anggota sub-tim keluar dari desa, mereka bersama akan berkumpul selama sehari penuh dan melaksanakan proses persiapan bersama dengan pemimpin tim. Persiapan ini bertujuan untuk saling berbagi semua percakapan, pengamatan, dan pengalaman mereka yang berhubungan dengan berbagai topik percakapan serta memperluas area percakapan berdasarkan masukan dari masyarakat. Proses ini memungkinkan triangulasi secara luas karena topik yang sama dieksplorasi melalui peneliti yang berbeda, dari sudut pandang masyarakat yang berbeda, dari lokasi, waktu, dan metode penelitian yang berbeda (percakapan, pengamatan, pengalaman langsung, penggunaan visual termasuk foto). Proses *de-briefing* tersebut dicatat secara rinci dalam catatan tertulis dan dikombinasikan dengan materi penting lainnya yang memberikan rincian mengenai rumah tangga, desa, dan studi kasus serta diagram yang dibuat dengan orang-orang dan foto-foto mereka (sering kali diambil oleh keluarga mereka sendiri). Setelah persiapan dengan semua sub tim selesai, semua sub tim bertemu bersama lagi sebagai satu tim penuh untuk pertama kalinya sejak *briefing* dan diminta untuk menempatkan diri mereka sebagai peserta penelitian dan mengidentifikasi berbagai narasi yang muncul dari penelitian mereka. Proses yang disebut *sense-making workshop* ini, bertujuan untuk mendapatkan pendalaman pemahaman dari hasil penelitian dan memastikan bahwa peneliti tidak menutupi hasil temuan dengan penafsiran mereka sendiri. Tim senior menggunakan kerangka prosedur analisis yang telah dibuat yang melibatkan tiga dari proses empat tahapan: i. Familiarisasi (imersi mendalam pada hasil temuan); ii. Identifikasi tema (dari *sense-making workshop* dan dari data secara langsung) dan iii. Pembuatan diagram (menemukan koneksi yang muncul). Langkah keempat adalah 'penafsiran' yang secara sengaja kami hindari. Narasi-narasi utama yang muncul dari proses-proses tersebut digunakan sebagai dasar untuk penulisan laporan. Proses penjaminan kualitas (*quality assurance*) dilakukan melalui peninjauan oleh tim internal (*internal peer review*) untuk memastikan bahwa penelitian tersebut tetap mencerminkan posisi dan kedudukan masyarakat itu sendiri.

## Pertimbangan-pertimbangan Etis

Tim RCA mengambil pertimbangan etis dengan sangat serius, terutama mempertimbangkan fakta bahwa penelitian tersebut mengharuskan peneliti untuk tinggal dengan masyarakat dan menginap di rumah masyarakat. Seperti kebanyakan penelitian berbasis etnografis lainnya, tidak ada intervensi dalam penelitian RCA. Penelitian ini setidaknya dapat dilihat sebagai cara untuk memberdayakan peserta penelitian, dalam hal bahwa mereka mampu mengekspresikan diri secara bebas di ruang mereka sendiri. Para peneliti tidak melakukan penelitian secara sembunyi-sembunyi, tetapi menjadi 'orang dalam yang objektif' (*detached insider*). Masyarakat diberitahu bahwa ini adalah studi pembelajaran dan tidak pernah dipaksa untuk berpartisipasi. Sesuai dengan Kode Etik Asosiasi Antropologi Amerika (*American Anthropological Association Code of Ethics*), RCA mengadopsi

kewajiban etis pada masyarakat 'yang (bila diperlukan) lebih tinggi prioritasnya dibandingkan dengan tujuan untuk mencari pengetahuan baru'. Peneliti 'melakukan apapun dalam batas kewenangan mereka untuk memastikan bahwa penelitian tersebut tidak membahayakan keselamatan, martabat, atau privasi masyarakat yang selama pelaksanaan penelitian'. Semua peneliti diberikan penjelasan tentang pertimbangan etika dan Kebijakan Perlindungan Anak (*Child Protection Policy*) sebelum setiap kunjungan lapangan (terlepas dari apakah mereka sebelumnya telah melalui hal ini atau belum). Semua peneliti menandatangani pernyataan-pernyataan Kode Etik Kerahasiaan (*Code of Conduct on Confidentiality*) dan Kebijakan Perlindungan Anak (*Child Protection Policy*) sebagai bagian dari kontrak mereka. Semua data (tertulis dan visual) ditandai dengan kode yang berfungsi untuk merahasiakan identitas individu, keluarga, dan masyarakat, sehingga lokasi persis serta identitas rumah tangga tidak diungkapkan dalam laporan ini.

## Keterbatasan Penelitian

Seperti halnya metode penelitian lain, penelitian ini memiliki sejumlah keterbatasan berikut ini:

- Hambatan bahasa setempat. Penggunaan bahasa lokal menjadi masalah di semua desa. Bahkan dalam percakapan informal dengan kalangan elit desa/dusun, beberapa orang masih kesulitan berbicara dalam Bahasa Indonesia. Hal ini menyebabkan hilangnya beberapa peluang untuk benar-benar memahami apa yang dikatakan setiap orang secara rinci. Meminta ringkasan terjemahkan selama percakapan bisa mengganggu, sehingga peneliti seringkali mengandalkan ringkasan yang diberikan setelah perbincangan selesai dari orang desa yang paling fasih berbahasa Indonesia. Para peneliti juga mengalami beberapa hambatan bahasa ketika mereka bertemu dengan orang tua karena banyak dari mereka yang tidak bisa berbicara Bahasa Indonesia sama sekali.
- Bagi peneliti yang menginap di rumah kepala desa, hal ini memengaruhi interaksi mereka dengan masyarakat lain karena mereka lebih berhati-hati dalam memberi jawaban dan kurang terbuka dalam pembicaraan. Hal ini diimbangi oleh rancangan penelitian yang secara sengaja menyertakan peneliti yang tinggal dengan warga desa lain sehingga mampu memberikan triangulasi temuan dengan cara ini.
- Beberapa perangkat desa dan bahkan kepala desa, tinggal di luar desa. Di salah satu desa, ada kepala desa yang tinggal di luar desa dan tidak pernah datang ke Kantor Desa selama penelitian berlangsung. Peneliti hanya bertemu dengan kepala desa tersebut saat tengah malam ketika ia melakukan kunjungan pemeriksaan keamanan. Di lokasi lain, beberapa aparat desa sangat sibuk sehingga hal ini membatasi waktu kontak dan percakapan.
- Jalan akses di beberapa lokasi tidak dapat dilalui oleh kendaraan. Di desa kecil yang terpencil di Aceh, peneliti harus berjalan kaki sejauh 8 km melalui jalan berlumpur, sehingga kami paham bahwa jalan tersebut tidak dapat dilewati selama musim hujan. Di Sulawesi Selatan, kami mengalami beberapa masalah dalam menemukan desa karena informasi di tingkat lokal yang saling bertentangan serta ditambah dengan hujan lebat
- Telah terjadi ketegangan di antara dua desa dan hal ini tidak terlalu diberitakan di berita lokal atau pada saat kami mencari informasi sebelum melakukan studi. Hal ini menyebabkan beberapa masalah ketika peneliti memasuki lingkungan masyarakat desa yang bersangkutan. Satu desa sedang dalam proses pemilihan kepala desa. Meskipun proses pemilihan ini memberikan wawasan yang penting bagi peneliti, interaksi dan pengamatan atas bagaimana pemerintahan desa biasanya dijalankan agak terpengaruhi.



## Perubahan Konteks

Desa-desanya tempat penelitian sangat bervariasi, mulai dari desa terkecil yang hanya terdiri dari 30 rumah tangga hingga yang terbesar, dengan 3.300 rumah tangga. Sebesar apapun desanya, masing-masing desa memiliki struktur pemerintahan desa yang sama dengan tanggung jawab yang sama terhadap masyarakatnya, serta menerima jumlah Dana Desa yang hampir sama. Desa bukanlah entitas yang kaku. Penelitian ini mengungkapkan bahwa desa-desanya tersebut sering kali berada dalam kondisi berubah-ubah dan tidak pasti, yang disebabkan oleh berbagai faktor seperti pertumbuhan penduduk, koneksi ke perkotaan yang semakin meningkat, serta peraturan Pemerintah Desa yang baru. Dua desa yang kami teliti merupakan desa baru yang dipisahkan dari desa sebelumnya karena pertumbuhan populasi yang sangat pesat. Sebagai contoh di NTB, sebuah desa dipecah menjadi tiga desa baru pada tahun 2010 karena meningkatnya jumlah penduduk. Di desa tempat kami tinggal, terdapat lebih dari 5.500 penduduk dan 3.300 rumah tangga, yang dibagi menjadi 17 dusun. Sekitar 8 dari 17 dusun tersebut baru saja dibentuk dan belum memiliki kepala dusun serta belum diakui secara resmi oleh Kantor Desa. Desa lain di NTB telah dipisahkan sepuluh tahun yang lalu karena alokasi dana tidak mencukupi untuk mengakomodasi pertumbuhan jumlah penduduk. Sepuluh tahun kemudian, pemisahan antara desa-desanya ini masih belum jelas.

Sebelumnya, terdapat 200 rumah tangga di desa terkecil kami, ketika para pendatang datang dan tinggal di desa tersebut yang terletak di Aceh. Selama periode konflik, mereka melarikan diri dan satu dusun sudah benar-benar ditinggalkan oleh para penghuninya. Saat ini hanya terdapat 30 rumah tangga, namun kepala desa masih menggunakan angka 200 rumah tangga dan mengakses berbagai jenis bantuan berdasarkan angka ini. Kepala desa menjelaskan bahwa pada tahun 2016, akan ada 126 keluarga tambahan yang akan datang ke desa untuk bekerja di sebuah perkebunan kelapa sawit baru. Kepala desa mengatakan *'desa ini terlalu terpencil, hampir tidak dapat diakses... orang-orang dari luar desa tidak akan pernah tahu'*.

Hal tersebut merupakan contoh umum kekhawatiran Kantor Desa dalam upayanya memastikan data administrasi desa selalu diperbarui. Seorang kepala desa di Sulawesi menjelaskan bahwa, *'untuk menerima Dana Desa, ada sejumlah kriteria khusus yang perlu dipenuhi, seperti jumlah penduduk, topografi, dan persentase penduduk miskin, namun data yang digunakan tersebut sudah tidak berlaku lagi'*. Sebagaimana dijelaskan oleh yang lain, banyak waktu dan energi yang diberikan untuk memperbarui data desa tetapi terkadang sia-sia karena data lama masih digunakan (lihat Kotak 1). Selain itu, pemerintah kabupaten tidak memberikan tunjangan kepada kepala desa untuk melaksanakan tugas-tugas pengumpulan data tambahan ini (lihat Kotak 2).

### Kotak 1. Apa gunanya mengumpulkan data terus menerus?

*'Kami benar-benar tidak mengerti bagaimana cara departemen-departemen di pemerintah pusat bekerja. Kami diminta untuk memperbarui data setiap bulan dan setiap tahun, tetapi sepertinya tidak ada satu pun program pemerintah yang dibuat berdasarkan data yang telah kami kirim,' ungkap kepala desa.*

*'Ketika pemerintah meluncurkan program BLSM (Bantuan Langsung Sementara Masyarakat), kami hanya diberikan daftar nama orang-orang yang berhak atas BLSM. Daftar ini dikirimkan kepada kami di sore hari, dan keesokan harinya seluruh kepala desa dipanggil ke Kabupaten untuk rekonsiliasi data dengan daftar mereka sendiri. Ketika saya menunjukkan daftar tersebut kepada penduduk desa, mereka sangat marah karena banyak nama-nama yang tidak terdaftar. Kami hanya bisa mengatakan bahwa data tersebut berasal dari pemerintah pusat dan kami tidak bisa menjelaskannya lebih lanjut. Ketika saya pergi ke Kabupaten untuk verifikasi akhir, saya sempat mendengar bahwa ada kepala desa yang meninggal karena serangan jantung setelah berurusan dengan para pengunjuk rasa di desanya.'*

*'Dan bukti lain bahwa data yang kami kirimkan tidak pernah digunakan oleh pemerintah pusat adalah ketika kami menerima Kartu Jamkesmas yang ditujukan untuk seseorang di desa yang sudah meninggal empat tahun yang lalu. Kami semua tertawa. Tertawa tapi merasa sedih karena kerja keras kami tidak dihargai oleh pemerintah kami. Kami sudah mengirimkan data kelahiran, data kematian, dan segala macam data lainnya secara berkala kepada pemerintah pusat.'*

## Kotak 2. Tuntutan yang memberatkan dari 'atas'

Atas permintaan dari pemerintah Kabupaten, kepala desa menugaskan lima kader untuk memperbarui data keluarga berencana dan menjanjikan mereka upah sebesar Rp300.000 yang dialokasikan dari kabupaten. *'Pengumpulan data seperti ini adalah beban tambahan untuk staf saya. Pemerintah pusat selalu meminta kami untuk melaksanakan tugas seperti ini'*. Pekerjaan ini sudah selesai beberapa bulan yang lalu, tapi namun belum ada pembayaran. kepala desa mendengar dari salah satu kontakannya di Kantor Kabupaten bahwa pembayaran telah dilakukan. kepala desa menelepon Kepala Unit Pemerintah Kabupaten untuk menanyakan tetang upah tersebut. Saat dihubungi, Kepala Unit Pemerintah Kabupaten itu berusaha mengalihkan pembicaraan, namun ketika kepala desa mengancam akan mengadakan Kepala Unit tersebut kepada Bupati, akhirnya Kepala Unit tersebut setuju untuk mencairkan dana tersebut. *'Kami kerja susah payah, tapi mereka menahan upahnya!'* Kepala desa dan stafnya masih belum menerima upah yang dijanjikan ketika saya meninggalkan desa.

Catatan Lapangan, kepala desa dan Staf Kantor Kelurahan, Sulawesi

Data yang diberikan juga 'dibatasi'. Sebagai contoh, seorang Bupati mengatakan bahwa *'kamu tidak boleh menambah jumlah orang miskin di desamu, walaupun harga rumput laut telah turun dan orang yang hidup dalam kemiskinan bertambah banyak'*. Umumnya, para perangkat desa mengindikasikan perlunya apresiasi yang lebih besar pada faktor-faktor konteks spesifik dalam pengalokasian Dana Desa. Sebagaimana yang dikatakan oleh salah seorang perangkat desa di Aceh *'UU Desa didistribusikan secara merata di semua desa, tetapi ini tidak mempertimbangkan konteks spesifik. Jelas di suatu area terpencil, biayanya akan berbeda'*.

Definisi dan klasifikasi desa juga tergantung pada penafsiran lokal. Seperti yang dikatakan oleh salah seorang kepala desa di Aceh, *'suatu desa mungkin saja masuk ke kriteria desa menurut sudut pandang orang Aceh, namun menurut UU Desa, tidak masuk. Di sini, supaya dapat diakui sebagai desa, harus memiliki setidaknya satu munasah'*. Para peneliti kami, yang tidak diberitahukan tentang klasifikasi desa sebelum masuk tinggal di desa-desa tersebut (untuk menghindari prakiraan dan bias), seringkali terkejut ketika diberitahukan tentang kategorisasi desa yang sebenarnya (berkembang, terbelakang dan mandiri sesuai dengan Indeks Pembangunan Desa 2014). Sebagai contoh, sebuah desa yang diklasifikasikan sebagai desa mandiri dengan jumlah benih yang cukup, telah menerima benih padi sebagai bantuan dari kantor pertanian kabupaten. Setiap rumah tangga menerima 7,5 kg benih dan 10 kg pupuk.



Benih padi diterima sebagai bantuan dari Dinas Pertanian Kabupaten untuk desa yang secara resmi diklasifikasikan sebagai benih yang unggul.

## Memperkenalkan Beberapa Perangkat Desa dalam Penelitian Ini

### Temui Para Kepala Desa

Dari semua delapan lokasi, masyarakat mengatakan bahwa peran kepala desa menjadi semakin besar dan menjaga koneksi di tingkat kabupaten dan kecamatan adalah hal yang terpenting. Hal ini berarti semakin sedikitnya waktu dan minat untuk terlibat langsung dengan masyarakat dan kegiatan ini dilimpahkan ke kepala dusun. Banyak kepala desa menceritakan tekanan dari beban kerja yang meningkat dan bagaimana ini berdampak buruk pada kesehatan dan keluarga mereka..



◀ Kepala desa berusia 33 tahun ini sebenarnya berasal dari desa lain tetapi dia menikah dengan perempuan setempat tiga tahun lalu. Dia adalah petani kelapa sawit dan baru-baru ini menanam 7000 pohon dalam lahan yang dipagari. Dia juga dikenal karena kemampuannya dalam pengobatan tradisional. Banyak orang dari desa lain datang untuk mengobati penyakit fisik ataupun psikologis seperti putus cinta, masalah percintaan, dan psikosis. Dia memberikan bantuan dan restu, serta tidak pernah meminta imbalan. Dia adalah seorang 'pria keluarga' dan selalu membawa anak perempuannya yang masih kecil ke setiap acara di desa, termasuk ke dalam pertemuan penting di desa. Dia sangat menyayangi anaknya dengan membelikan bermacam hadiah yang bahkan tidak sanggup dibeli oleh penduduk lain di desa tersebut. Beberapa barang tersebut baru-baru ini dicuri. (A1)

Dia menikah dengan mantan seorang fasilitator PNPM Perdesaan yang sekarang menjadi sekretaris desa di desa lain. Sebelumnya dia adalah anggota PKK dan telah meminta izin dari keluarganya dan tetua desa untuk maju di pemilihan. Mereka setuju, dan ini mengindikasikan bahwa mereka ingin dia atau suaminya untuk maju di pemilihan. (SS2)



◀ Kepala desa ini adalah bagian dari keluarga elit di desanya, dan orang-orang bilang dia terpilih hanya karena dia memiliki ikatan dengan keluarga elit tersebut. Saudaranya mengatakan kalau dia sangat malas saat dia masih di sekolah, dan saat pemilihan berlangsung, dia hanya sedikit berkampanye dan hanya mengunjungi 2 Dusun. Keluarganya memajukan dia untuk menjaga dinasti keluarganya. Dia dikenal sebagai sosok pendiam dan rendah hati yang jarang berinteraksi dengan masyarakat. Sebelumnya, dia juga sebelumnya menjadi fasilitator PNPM dan dianggap 'tahu cara mengatur berbagai hal' dan memiliki 'koneksi yang bagus'. (NT3)

Dia dideskripsikan oleh masyarakat sebagai seseorang yang muda dan tampan. Baru berusia 32 tahun, dan walaupun berpisah dari istri dan dua anaknya, dia dinilai sebagai seorang teladan karena pekerjaannya yang dilakukan secara sukarela, pekerjaannya sebagai aktivis desa, dan juga karena dia tidak merokok. Dia adalah mantan guru matematika dan kuliah dengan biaya sendiri. Masyarakat menganggapnya sebagai sosok yang de pemimpin yang berdedikasi. (NT1)



**Tabel 4. Profil Kepala Desa**

| Lokasi | Umur        | L/P | Tahun Bekerja                            | Pendidikan Terakhir                        | Tinggal di Desa                                                            | Mata Pencaharian Lain                                                                                                                             | Agama | Hubungan Dengan Kepala Sekarang/ Sebelumnya                                                     |
|--------|-------------|-----|------------------------------------------|--------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| A3     | 50an        | L   | 6 tahun, 2 tahun sebagai pelaksana tugas | SMA                                        | Ya, punya rumah di desa lain                                               | Menyewakan tanah seluas satu hektar.<br>Memiliki perusahaan penyaringan air. Menyewakan power tiller.<br>Memiliki kolam ikan. Memberikan pinjaman | Islam | Tidak ada                                                                                       |
| NT3    | 43          | L   | 2 tahun                                  | SMA                                        | Ya, di desa di luar desa utama                                             | Membayar orang untuk menyiangi ladangnya, sangat kaya. 'Ibu saya membagikan beras dan kakek-nenek saya punya banyak kerbau'.                      | Islam | Memiliki hubungan dengan kepala desa terdahulu. Hubungan saudara dengan mantan Sekretaris Desa. |
| CJ2    | 46          | P   |                                          | SMA                                        | Ya                                                                         | Mengolah dan menyewakan lahan Tanah Bengkok.                                                                                                      | Islam | Kakek dan ayahnya. Pernah menikah dengan kepala desa lain. Saudaranya juga kepala desa          |
| SS2    | 45          | P   | 8 tahun                                  | SMA, sejak pemilihan kedua, ikut kuliah S1 | Ya                                                                         | Memiliki kolam ikan.<br>Suaminya merupakan Sekdes di desa lain.                                                                                   | Islam | Tidak ada                                                                                       |
| SS1*   | 40          | L   | 8 tahun                                  | Universitas                                | Lahir dan besar di desa. Tinggal di tempat lain dan jarang datang ke desa. | Berkebun-menjual jagung.<br>Memiliki gaji PNS karena dipilih langsung oleh Bupati.                                                                | Islam | Tidak ada                                                                                       |
| NT1    | 32          | L   | 2 tahun                                  | Universitas                                | Ya                                                                         | Menjadi Guru Matematika secara sukarela di SMP Islam. Mengajar di akhir pekan.<br>Memiliki pohon jati dan pohon mahoni.                           | Islam | Tidak ada                                                                                       |
| A1     | 33          | L   | 1 ¾ tahun                                | SMA                                        | Ya                                                                         | Menyewakan 1 kamar di rumahnya sebagai Kantor Desa (sewa dari dana ADD).<br>2,5 ha kebun kelapa sawit. Pengobatan tradisional.                    | Islam | Tidak ada                                                                                       |
| EJ1    | Akhir 30-an | L   | 2 tahun                                  | SD                                         | Tidak. Tinggal di desa lain, tapi punya rumah disini                       | Memiliki 12 ha tanah bengkok yang disewakan kepada perusahaan gula.                                                                               | Islam | Tidak ada                                                                                       |

## Sketsa: Keseharian Para Kepala Desa

Dia bangun sekitar jam 6-7 pagi untuk mengurus anak laki-lakinya yang masih kecil dan kemudian dia berangkat ke kantor desa sekitar jam 8-9 pagi. Ibu kepala desa ini bekerja disana sekitar 2-3 jam, tergantung banyaknya pekerjaannya. Kadang dia mengantar anaknya ke TK. Biasanya siang hari dia menjemput anak perempuannya dari SMP. Kemudian dia beristirahat. Dia memeriksa pekerjaan konstruksi jalan baru di sore hari dan pulang untuk mencuci dan memasak. Dia menghabiskan malam harinya dengan mengobrol dengan keluarga, dia juga mendapatkan banyak undangan pernikahan. Biasanya dia hanya menghadiri acara tersebut sejenjang saja. (CJ2)

Kepala desa ini tidak lahir dan besar di desa ini. Dia pindah ke desa tersebut setelah menikah 20 tahun lalu. Mereka memiliki dua anak perempuan, satu sudah kuliah dan yang lain masih di SMA. Saat kami menghabiskan waktu bersama keluarganya, anak-anak perempuannya tidak pernah ada di rumah karena mereka memilih tinggal di rumah yang dimiliki ayah mereka di desa sebelah. Di desa tersebut juga terdapat lahan sawahnya. Dia telah menjadi kepala desa sekitar enam tahun dengan dua tahun pertama sebagai Plt. Pagi hari dia pergi ke sawah di desa sebelah, pulang ke rumah untuk makan siang dan shalat. Sama seperti desa lain di kecamatan tersebut, dia tidak punya kantor jadi dia menghabiskan sorenya mengerjakan tugas administrasi desa di rumahnya sendiri. (A3).

Pada pagi hari, Bapak kepala desa biasanya pergi ke perkebunan kelapa sawitnya. Dua kali sebulan dia bangun pagi untuk mendatangi safari subuh di desa lain dan sekali dua minggu, menghadiri Majelis Taklim di desa lain. Hal ini wajib bagi semua kepala desa. Setelah kembali dari perkebunannya, dia biasa berburu burung sampai petang. Malam harinya dia melayani tamu di rumahnya hingga tengah malam. Dia dan tamunya sering berbincang mengenai berbagai macam hal seperti dari permasalahan ekonomi, alokasi anggaran belanja desa, hingga permasalahan tertentu yang sedang dihadapi oleh para kepala dusun. (A1).

Kami tinggal dengan tujuh kepala desa (dua di antaranya perempuan) seperti terlihat di Tabel 4, dan berinteraksi secara intens dengan kepala desa lain yang tinggal di desa terdekat dan berkunjung ke desa tersebut setiap sore dan malam.

Enam dari tujuh kepala desa, merupakan tamatan SMA atau yang lebih tinggi. Semua kepala desa tersebut juga tinggal di desa tersebut, dan hanya satu orang yang tidak. Seluruh kepala desa memiliki sumber penghasilan alternatif, seperti menyewakan tanah bengkok (tanah desa) yang dibagi dengan staf desa lain untuk pertanian atau, dalam satu kasus, memiliki perusahaan swasta. Empat kepala desa, kecuali tiga orang, hidup di rumah batu bata atau semen, biasanya dideskripsikan oleh penduduk desa sebagai '*rumah paling besar di desa*', dan beberapa diantaranya punya lebih dari satu rumah. Dua kepala desa lainnya, berada di Sulawesi, memiliki rumah kayu tradisional dengan dua lantai. Kepala desa yang terakhir, di pelosok pedesaan Aceh, memiliki salah satu rumah kayu terbesar di desa. Semua kepala desa memiliki furnitur yang lengkap dan TV kabel atau TV satelit. Hanya dua kepala desa yang memiliki hubungan dengan kepala desa sebelumnya.



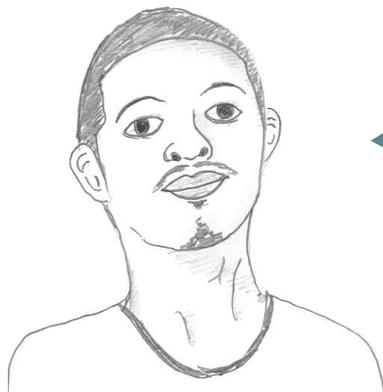
**Sekretaris desa mengawasi konstruksi sistem saluran air baru**

## Temui Para Sekretaris Desa

Warga mengatakan bahwa sekretaris desa semakin diandalkan oleh kepala desa dalam mengurus administrasi desa. Tidak hanya dalam mengelola dokumen-dokumen yang semakin banyak karena Undang-Undang Desa, namun karena kekhawatiran atas akuntabilitas, mereka sering kali menjadi satu-satunya yang menandatangani proposal, anggaran dan tanda terima dana.

Kami menghabiskan waktu bersama dengan delapan sekretaris desa, tinggal dengan tiga sekretaris desa, dan bercakap-cakap dengan semua sekretaris desa ketika memungkinkan.

Sekretaris desa ini sudah menjabat selama 30 tahun dan sudah terlalu tua untuk menjadi PNS ketika peraturannya mengizinkan hal tersebut. Oleh perangkat desa lain, dia dianggap '*sangat bagus dan memiliki banyak pengalaman*'. Dia satu-satunya orang yang bisa memasukkan data ke komputer laptop dan sangat bisa diandalkan. Dia juga dikenal sebagai 'orang yang tahu segala rincian' mengenai berbagai rencana dan anggaran. Masyarakat menilai bahwa Ibu kepala desa yang sekarang menjadi atasannya hanya '*memberikan pulpen dan stempel*' karena kepala desa tersebut sepenuhnya tergantung pada sekretaris desa. (CJ1)



Usianya baru 22 tahun dan baru bekerja selama enam bulan. Camat mendorong kepala desa untuk '*menggunakan otoritas baru yang ada di UU Desa*' agar menunjuk langsung sekretaris desa. Kepala desa menginginkan seseorang yang masih muda dan menguasai komputer. Dia merasa bahwa pemuda yang masih berkuliah di jurusan teknik komputer ini adalah yang terpintar di desa dan mengangkatnya sebagai sekretaris desa. Masyarakat khawatir jika dia tidak punya cukup pengalaman di bidang administrasi karena masih kuliah, dia jarang berada di Kantor Desa. (NT3)



**Desa terbesar tempat penelitian kami, Desa swasembada benih di NTB**

**Table 5: Profil Sekretaris Desa**

| Lokasi | Usia | L/P | Lama bekerja dan status       | Pendidikan terakhir | Tinggal di desa Y/T | Mata Pencaharian Lain                                                               | Agama | Hubungan dengan Kepala Desa Sekarang/ Sebelumnya                 |
|--------|------|-----|-------------------------------|---------------------|---------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|-------|------------------------------------------------------------------|
| A3     | 30s  | L   | 4 tahun, bukan PNS            | Universitas         | Ya                  | Bertani                                                                             | Islam | Tidak, tapi ditunjuk oleh Kepala Desa                            |
| NT3    | 22   | L   | 6 bulan, bukan PNS            | Sedang kuliah       | Ya                  | Belum bekerja. Masih dibiayai orang tua                                             | Islam | Tidak                                                            |
| CJ2    | 55   | L   | 30 tahun, bukan PNS           | SMA                 | Ya                  | Bertani. termasuk lahan kantor                                                      | Islam | Pernah menjabat dibawah kakek dan ayah dari kepala desa sekarang |
| SS2    | 40s  | L   | 1 tahun (dari desa lain), PNS | SMA                 | Tidak               | Hanya gaji                                                                          | Islam | Tidak, ditunjuk oleh bupati                                      |
| SS1    | 37   | L   | 14 tahun, PNS                 | Universitas         | Ya                  | Bertani. Memiliki lahan yang luas. Istrinya punya toko pupuk kimia terbesar di desa | Islam | Ya, hubungan keluarga dengan mantan kepala desa 14 tahun lalu    |
| NT1    | 50s  | L   | 6 tahun, PNS                  | SMA                 | Ya                  | Istrinya menjual makanan ringan di PAUD                                             | Islam | Tidak diketahui                                                  |
| A1     | 30s  | L   | 2 tahun, PNS                  | SMP                 | Kadang              | Mengelola kebun cengkeh di desa asalnya                                             | Islam | Berasal dari daerah yang sama dengan Kades sebelumnya            |
| EJ1    | 58   | M   | 28 tahun, PNS                 | SD                  | Ya                  | Bertani dan menjual bahan bakar                                                     | Islam | Saudara mantan Kades yang mengangkatnya dulu                     |

## Temui Para Anggota BPD

Peran, fungsi dan keberadaan BPD banyak diperdebatkan dan membingungkan semua masyarakat. Di semua desa penelitian kami, para anggota BPD merasa bahwa mereka hampir atau tidak punya kekuasaan sama sekali, bahkan jika mereka ingin memenuhi peran akuntabilitas dan pengawasan mereka.

Kami tinggal dengan dua anggota BPD dan berinteraksi dengan banyak anggota lainnya selama penelitian.

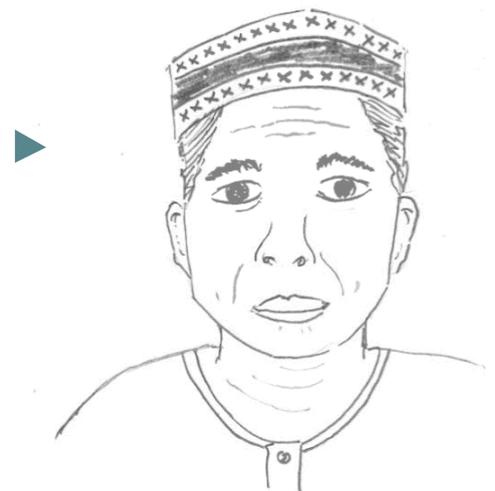
Para anggota BPD umumnya lebih tua. Umumnya, mereka mendapatkan pengakuan dan peran mereka bukan karena latar belakang pendidikan namun lebih karena komitmen mereka terhadap desa. Hanya dua orang yang memiliki hubungan dengan kepala desa sebelumnya dan dua di antaranya adalah mantan pelaku PNPM.



Ini adalah kedua kalinya dia memimpin BPD. Pada tahun 2006 dia sudah bekerja selama tujuh tahun, lalu tidak menjabat selama dua tahun dan kemudian terpilih lagi pada September 2015. Dia tidak berasal dari desa ini, namun setelah putranya lahir, dia pindah dari sebuah pulau ke desa ini untuk bertani cengkeh pada akhir 1998 karena sulit untuk bertani di desanya sendiri. Saat ini anaknya sudah remaja dan tinggal di kota pada untuk bersekolah di SMP karena jalan menuju sekolahnya sangat sulit di tempuh dari desa. Sekarang dia bertani karet dan kelapa sawit. Dia dipilih menjadi anggota BPD karena dia mewakili para imigran yang tinggal di desa. Perannya dianggap sangat penting karena di desa ini terdapat banyak para imigran dari Jawa dan Aceh. Dia sangat dihormati dan disanjung masyarakat atas kontribusinya untuk pembangunan desa. Dia menjelaskan bahwa tidak banyak hal yang bisa dilakukan BPD sehari-hari. Mereka punya pertemuan rutin dengan para staf perangkat desa untuk membahas kemajuan program yang berjalan, program yang akan datang serta menyelesaikan konflik antar warga. Dia biasanya menghabiskan waktu mengobrol dengan tetangganya di warung milik istrinya.

**(A1)**

Dia berusia 52 tahun dan telah menjabat Kepala BPD sejak 2012. Sebelumnya, dia menjabat sebagai kepala dusun pada tahun 2000-2008. Sangat aktif di masyarakat, sebelumnya dia menjadi anggota atau kepala beberapa komite masyarakat. Di antaranya adalah komite pemilihan, kelompok petani, dan komite konservasi hutan. Dia lulus dari sebuah universitas Islam di ibukota provinsi dan juga mengajar di sebuah Madrasah di desa. Meskipun jadwalnya padat, dia selalu menyempatkan diri mengurus PAUD Islam dan bertani padi dan kacang kedelai. Dia punya lima anak dan delapan cucu. Dua dari anaknya tinggal di desa yang sama sementara yang lainnya sudah pindah. **(NTB)**



**Tabel 6 : Profil Anggota Badan Permusyawaratan Desa (BPD)**

| Lokasi | Usia | L/P | Tahun bekerja      | Pendidikan terakhir | Tinggal di desa Y/T | Mata Pencaharian Lain                                                                                                     | Agama | Hubungan dengan Kepala Desa Sekarang/ Sebelumnya                                      |
|--------|------|-----|--------------------|---------------------|---------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-------|---------------------------------------------------------------------------------------|
| NT3    | 49   | L   | Sejak 2012         | SMA                 | Ya                  | Guru Madrasah, memelihara ternak                                                                                          | Islam | Tidak ada                                                                             |
| SS2    | 45   | P   | 5 tahun            | SMP                 | Ya                  | Peternakan rumput laut, ikan dan kepiting<br>Memiliki kolam ikan<br>Memiliki gaji kepala dusun                            | Islam | Suaminya kepala dusun. Mencalonkan diri melawan kepala desa pada pemilihan            |
| CJ2    | 49   | L   | 10 tahun ('03-'13) | Universitas         | Ya                  | Istri punya warung (menyediakan pinjaman harian), penggilingan padi. Mantan pemilik pabrik mebel. Mantan fasilitator PNPM | Islam | Istrinya teman sekolah kepala desa, dan yang meminjamkan uang padanya untuk pemilihan |
| NT1    | 36   | L   | Sejak 2010         | SMA                 | Ya                  | Mantan administrator PNPM, mantan pekerja konstruksi di Bali, istri menjual jajanan - warung kecil                        | Islam | Tidak ada                                                                             |
| A1     | 55   | L   | 2004-13 dan 2015   | SMP                 | Ya                  | Perkebunan cengkeh, karet, dan kelapa sawit di desa asal, pemilik kios                                                    | Islam | Tidak ada                                                                             |
| EJ1    | 50   | L   | 4 tahun            | SD                  | Ya                  | Pembicara di acara keagamaan, warung di depan rumah                                                                       | Islam | Tidak ada                                                                             |

### Sketsa: Kegiatan Sehari-Hari Seorang Kepala Dusun

Kegiatan keseharian pada periode pemilihan menjadi sedikit lebih sibuk daripada biasanya. Pemilihan ini telah ditunda dua kali tahun ini. Siang hari dia adalah seorang petani, malamnya dia adalah seorang manajer kampanye. Saat peneliti datang, puncak musim tanam sedang berlangsung, dan dia juga masih mempunyai tanggung jawab sebagai kepala dusun.

Dengan dua hektar lahan untuk ditanam, dia menyewa dua orang tenaga kerja untuk mencangkul dan menyemprot lahannya. Selama dua hari kami tinggal di sana, seluruh keluarga—ibu, ayah, dua anak perempuan (11 dan 17) menghabiskan lebih dari empat jam setiap pagi di ladang. Mereka membantu menyebarkan pupuk pada jagung muda sementara 'ayah saya' mencangkul.

Siang harinya setelah makan siang, 'ayah saya' bersosialisasi dengan tetangga yang kebanyakan juga saudaranya atau mengadakan diskusi dengan para aparat di dusun lain. Setiap malam, kami berdiskusi tentang interaksi-interaksi ini sambil makan malam. Setelah makan malam dan shalat Isya, ruang keluarga dipenuhi tamu yang hendak mendiskusikan strategi kampanye. Diskusi ini berlanjut hingga sekitar jam 2-3 pagi. Setelah itu sang ayah berangkat sholat Subuh pada pukul 4. **(SS1)**



**Diskusi informal yang dilakukan di gazebo setelah mushola, NTB**

## Memperkenalkan Pemerintahan Desa dalam Penelitian ini

Pemerintahan Desa memiliki bentuk yang hampir sama di semua lokasi yang berbeda, terdiri dari kepala desa, Dekretaris Desa dan bendahara yang ditunjuk sebagai pengurus inti dengan beberapa kepala sektor (kepala sektor ini beragam di setiap daerah, misalnya seperti kepala sektor pembangunan, pemerintahan, urusan umum, kesejahteraan sosial, pertanian, keuangan). Beberapa Pemerintahan Desa mengatakan kepada kami bahwa mereka menganggap BPD merupakan bagian dari pemerintahan desa, sementara desa lainnya tidak. Sebagian desa mengikutsertakan kepala dusun dan desa lain juga menyertakan pemuka agama. Masuk atau tidaknya mereka ke dalam Pemerintahan Desa sepertinya lebih dipengaruhi oleh apakah para anggota BPD ini menerima gaji atau bayaran dari Dana Desa atau tidak, dan bukan dari perannya.

Data demografis desa yang sulit dibaca, yang terpampang di kantor desa

Kami menemukan bahwa Kantor Desa di berbagai lokasi mempunyai banyak staf, setidaknya 11 sampai 20. Tidak terlihat adanya hubungan antara jumlah atau posisi staf dengan besarnya desa, konteks atau kebutuhan masing-masing desa. Desa terkecil yang kami kunjungi (30 kepala keluarga) memiliki 20 staf sementara yang terbesar (3000 KK) memiliki 11 staf. Di beberapa desa, masyarakat mengatakan pentingnya memiliki perangkat desa dari masing-masing dusun untuk membantu penyebaran informasi dan hal ini turut memengaruhi jumlah staf desa.

Struktur gaji berbeda-beda di setiap desa (lihat tabel 7) dan sebagian besar Alokasi Dana Desa (ADD) digunakan untuk gaji dan tunjangan para perangkat desa. Di salah satu desa, bendahara memperkirakan sekitar 70% ADD digunakan untuk gaji dan 30% sisanya untuk dana operasional. Total dana untuk gaji tahunan di desa NT3 mencapai Rp170 juta, dua kali lipat dari dana untuk gaji di desa terkecil meskipun desa kecil ini memiliki jumlah staf dua kali lebih banyak. Jumlah gaji untuk setiap posisi juga beragam. Contohnya, gaji untuk kepala desa berkisar dari Rp1 juta hingga Rp5 juta perbulan.

**Tabel 7: Beberapa Contoh Gaji Perangkat Desa yang Berbeda (Tidak Termasuk Pendapatan Dari ‘Tanah Bengkok’)**

| Desa | Kepala Desa | Sekretaris Desa | Bendahara | Kepala Sektor Desa | Kepala Dusun | BPD                         | TPK      | Imam  | Lainnya                                     | Total Jumlah Staf | Total Gaji Perbulan | Total Gaji Pertahun |
|------|-------------|-----------------|-----------|--------------------|--------------|-----------------------------|----------|-------|---------------------------------------------|-------------------|---------------------|---------------------|
| NT3  | 5jt         | 1jt             | 1jt       | 1jt x 5            | -            | Tunjangan yang sangat kecil | -        | -     | Asisten bendahara 500rb + 900rb (2 lainnya) | 11                | 14.3jt              | 172jt               |
| SS1  | 3jt         | 350rb           | 450rb     | 4 x 400rb          | 6 x 1,3jt    |                             | -        | 400rb |                                             | 14                | 13.6jt              | 163jt               |
| A1   | 1.1jt       | 500rb           | 900rb     | 3 x 500rb          | 3 x 330rb    | 7x 125rb                    | 3x 500rb | 450rb |                                             | 20                | 7.8jt               | 94jt                |

Keterangan: jt = juta IDR  
rb = ribu IDR

## Tekanan dan Ketegangan

Undang-Undang Desa merupakan suatu perubahan lain dalam serangkaian tantangan baru bagi Pemerintahan Desa. Penelitian RCA ini dilaksanakan dalam kurun waktu enam bulan setelah pencairan Dana Desa langsung ke desa, atas ketentuan Undang-Undang Desa. Di semua lokasi, kami merasakan antisipasi yang bercampur dengan kekhawatiran dan kegelisahan. Umumnya, para perangkat desa mengatakan bahwa mereka tidak tenang dan gelisah. Sebagian besar menyatakan bahwa mereka khawatir 'akan melakukan kesalahan' dan dihukum atas kesahalan mereka. Tantangan tersebut memiliki dampak yang luas. Gambaran yang lebih besar serta peluang-peluang yang mungkin didapatkan dari peraturan baru untuk desa dan perangkat desa tidak disadari atau dipahami oleh para perangkat desa. Sebaliknya, beban langsung yang dirasakan, peraturan, kepatuhan dan kewajiban jangka pendek menjadi sorotan. Kegelisahan dan ketidakpastian ini terlihat memengaruhi motivasi, beban kerja dan prioritas terhadap masyarakat, yang akan ditinjau lebih jauh pada bagian berikutnya.

Sebagian besar perangkat desa mengatakan bahwa mereka menyadari keberadaan Undang-Undang Desa yang baru. Namun, hasil persepsi yang lebih dominan adalah kekhawatiran, dibandingkan dengan peluang bagi desa. Mereka secara konsisten berbagi kegelisahan atas meningkatnya tanggung jawab dan beban. Seperti yang diungkapkan seorang kepala desa, menguatkan pendapat aparat lainnya, 'jika kamu menjadi kepala desa, kamu lebih mungkin melakukan kesalahan dari pada melakukan sesuatu yang baik'. Kepala desa lain mengatakan, 'Menjadi kepala desa sangat sulit karena semua harus dilakukan dengan tanggung jawab. Dibandingkan dengan kepala desa sebelumnya, saya jauh lebih sibuk'. Sentimen yang sama juga ditegaskan kepala desa lain yang mengatakan, 'Saya bekerja 24 jam dan 7 hari' dan pekerjaan tersebut membutuhkan 'pengabdian yang sungguh-sungguh'. Meningkatnya jumlah dana dijelaskan oleh seorang istri Kepala desa sebagai, 'terlalu banyak uang dan terlalu rumit – kami menjadi bingung'. Kecemasan seperti ini menyebabkan rasa keberatan untuk melanjutkan posisi tersebut dan munculnya ketidaksediaan untuk terus melayani masyarakat. Sedangkan sebelumnya, posisi jabatan tersebut banyak diincar, terutama oleh anggota keluarga elit. Aparat desa dan keluarga mereka menjelaskan bahwa meningkatnya beban dan tanggung jawab karena adanya Undang-Undang Desa telah mengurangi keinginan dan kesediaan mereka untuk mengisi posisi tersebut. Ayah seorang kepala desa di salah satu desa studi yang cukup besar mengatakan bahwa awalnya dia tidak merestui anaknya untuk mengikuti pemilihan. Dia khawatir anaknya akan kewalahan karena permintaan dan keluhan masyarakat, sehingga tidak memiliki waktu untuk diri sendiri dan keluarganya (lihat Kotak 3).

Banyak aparat lain yang berbagi keengganan mereka untuk mengambil posisi formal karena beban dan tanggung jawab yang semakin besar.

### **Kotak 3. Kecemasan Ayah untuk Anaknya, Seorang Kepala Desa**

Sang ayah berkata, 'Bahkan ketika dia masih menjadi pemimpin aktivis (sebelum menjadi kepala desa), dia sangat sibuk. Saya khawatir bagaimana jadinya jika dia benar-benar menjadi kepala desa?' Dia cemas bahwa menjadi kepala desa bukanlah jaminan untuk mendapatkan pendapatan yang lebih baik. 'Berapa gaji kepala desa? Dia bisa mendapatkan gaji yang lebih banyak kalau dia mengurus sawah keluarga'.

Sang Ayah kemudian berubah pikiran ketika sadar bahwa para warga telah mendorong anaknya untuk menjadi kepala desa. Kepala desa adalah satu dari lima bersaudara, dan tidak ada dari saudaranya yang ingin menjadi kepala desa. Saudaranya yang paling tua, saat sarapan pagi di baruga, ketika ditanya apakah dia juga akan mempertimbangkan untuk menjadi kepala desa, menjawab, 'Tidak akan! Saya mendapatkan uang yang sama bahkan lebih besar daripada adik saya dengan bekerja sebagai pekerja konstruksi di Bali, dan tekanannya jauh lebih sedikit. Dia selalu sibuk dan orang-orang selalu mendatangnya'.

Kepala desa sendiri mengakui adanya 'kebanggaan' dan 'status sosial' dalam perannya, tapi tak lebih dari itu. Tekanan pekerjaan telah berdampak pada kehidupan keluarganya dan dia telah berpisah dari istrinya sejak menjadi kepala desa. Para warga menyalahkan istrinya karena tidak dapat beradaptasi dengan gaya hidup yang baru, tidak dapat menjamu para tamu, tidak 'cukup pintar'.

### Kotak 3. Kecemasan Ayah untuk Anaknya, Seorang Kepala Desa

Peneliti kami juga mengamati tekanan pekerjaan yang berdampak pada kesehatan kepala desa selama hari-hari yang melelahkan yang diisi dengan menghadiri upacara, rapat resmi di kabupaten dan pertemuan informal yang rutin terjadi hingga malam hari. Selama empat hari peneliti tinggal bersama kepala desa, sangat sulit menemukan kesempatan untuk mengobrol santai secara informal saat dia berkeliling desa untuk menghadiri rapat dan upacara, atau terganggu dengan panggilan telepon, SMS dan kunjungan mendadak yang terus-menerus hingga malam hari. Dia mengatakan bahwa ini semua karena saat ini merupakan saat-saat sibuk menjelang akhir tahun, tetapi saudaranya mengatakan 'dia selalu sesibuk ini'

Catatan Lapangan, kepala desa termuda & keluarganya, NTB.

## 'Dia selalu sibuk dan orang-orang selalu mendatanginya'

(Adik Kepala Desa Termuda, NTB)

Akan tetapi, mereka merasa dipaksa atau merasa berkewajiban untuk mengambil jabatan tersebut. Seorang kepala dusun, tempat salah satu peneliti kami tinggal, sekarang berumur akhir 30an dan digambarkan sebagai mantan 'preman', dulu dipaksa oleh kepala RT masyarakat sekitar untuk menjadi kepala dusun. Awalnya dia menolak untuk mengambil posisi itu dan bahkan benar-benar kabur untuk menghindari pemilihan kepala dusun. Namun, warga tetap memilihnya meskipun dia tidak hadir karena warga berpikir bahwa dia akan memberikan keamanan dan perlindungan bagi dusun tersebut (lihat kotak 5).



Kepala desa sedang dipijat adiknya di akhir hari yang melelahkan. Dia meletakkan ponsel didekatnya untuk merespon panggilan dan permintaan yang datang terus-menerus.

### Kotak 4. Beban Sehari-Hari Kepala Desa

Kepala desa ini berusia 30-an, seorang mantan aktivis dan guru matematika. Dia mengatakan bahwa dia harus sering menghadiri upacara, pernikahan, dan rapat di kecamatan dan kabupaten. Pada hari kedua, kami menemaninya ke upacara pembangunan 'mushola' di dusun terdekat. Dia juga mengadakan rapat dengan para kepala dusun setelah upacara untuk membahas urusan lokal. Esoknya, dia pergi di pagi hari dan menyampaikan, 'Saya harus menghadiri rapat yang diadakan Kantor Perikanan Provinsi'. Dia tidak kembali hingga pukul lima sore dan kemudian pergi lagi untuk menghadiri resepsi pernikahan di dusun lain. Di desa ini, ada 17 dusun dan dia sering mengunjungi dusun-dusun tersebut untuk upacara dan rapat.

Dia menceritakan bahwa dia mulai kelelahan dan selalu menyimpan vitamin di sakunya, terutama vitamin C, 'Saya selalu minum vitamin setiap hari agar tetap kuat'. Pada malam hari, dia sering meminta saudaranya untuk memijatnya. 'Terutama, setelah saya harus naik motor selama berjam-jam'. Dia masih meletakkan ponselnya didekatnya bahkan saat dipijat untuk mengangkat telepon dan membalas SMS.

Pada hari terakhir, dia mengendarai motornya pagi-pagi ke sekolah. Dulu dia mengajar purna waktu di sekolah dan sekarang tetap sesekali mengajar secara sukarela. Meskipun dia sangat sibuk, dia memiliki aspirasi untuk membagikan pengetahuan dan membantu para pemuda.

Catatan Lapangan, kepala desa, NTB

Kepala dusun lain dari salah satu desa di Sulawesi menjelaskan bahwa saat para sesepuh menawarkan jabatan kepadanya, awalnya dia menolak karena dia berpikir bahwa itu hanya akan menjadi beban. Namun dia terpaksa mempertimbangkan kembali tawaran para sesepuh yang memohon, dan menjelaskan bahwa jika dia menolak, maka keturunannya akan diabaikan dari posisi tersebut di masa depan (lihat Kotak 6).

### **Kotak 5. Alasan Mendasar dalam Memilih Kepala Dusun Baru**

Dusun baru saja dibagi menjadi dua dan Ketua Rukun Tetangga (RT) yang lama tidak mau menjadi kepala dusun yang baru. Dia mengatakan 'Lebih baik saya menanam padi daripada pusing memecahkan masalah orang lain. Bebannya terlalu berat'

Kepala desa berharap ada yang maju dalam pemilihan, namun tidak ada yang bersedia. Pak RT bilang, 'Kami mengadakan pertemuan dan mengusulkan memilih seseorang dari dusun yang merupakan mantan preman. Dia sempat dipenjara selama 4 bulan, jadi kami merasa dia bisa melindungi dusun kami'. Saat didekati, dia menolak dengan mengatakan, 'Saya tidak pernah bermimpi untuk mencalonkan diri, meskipun kakek buyut saya adalah seorang kepala dusun. Saya tidak akan sanggup jadi kepala dusun'.

Dia sempat kabur ke desa lain untuk menghindari pemilihan. Kepala desa akhirnya berinisiatif untuk mendorong warga untuk mengumpulkan uang pendaftaran pencalonan sebesar Rp1,5 juta atas namanya. Pada akhirnya, dia setuju dan menjadi kandidat satu-satunya. Kepala desa mengumumkan pemilihannya dan memanggilnya kembali ke desa. Warga dusun segera menyetujui dan berkata bahwa mantan preman tersebut 'akan melindungi kita semua... lagipula dia sangat mudah ditemui di rumahnya'. Saat ini, sang mantan preman mengatakan bahwa dia menikmati jabatannya sebagai kepala dusun.

Catatan Lapangan, kepala dusun, NTB



Di desa lainnya, istri kepala dusun-lah yang mencoba menghentikan suaminya untuk menjabat sebagai kepala dusun dengan mengancam, 'jika kamu tetap mencalonkan diri, aku akan meninggalkanmu. Kamu harus memilih antara menjadi kepala dusun atau aku'.

### **'Jika kamu ikut pemilihan, aku akan meninggalkanmu'**

**(Istri Kepala Desa, NTB)**

Seorang mantan kepala desa mengungkapkan bahwa penting sekali untuk memiliki rencana hidup setelah menjabat. Menurutnya, yang paling buruk adalah ketika orang-orang masih memanggilnya sebagai 'mantan', dan warga masih berharap banyak (lihat Kotak 7). Kewajiban dan tanggung jawab diberikan pada mereka yang dihormati oleh masyarakat dan ini dapat membebani kehidupan seseorang. Seorang istri mantan sekretaris desa mengingatkan suaminya agar tidak menjadi kepala desa. Menurutnya, orang-orang telah memperlakukan suaminya layaknya kepala desa sesungguhnya dan menuntut waktunya, dan dia yakin bahwa ini akan semakin parah jika suaminya benar-benar menjadi kepala desa (lihat Kotak 8).

## Kotak 6. Tekanan Menjadi Kepala Dusun

*‘Tahun lalu, saya ditunjuk menjadi kepala dusun salah satu dari enam dusun di desa. Para sesepuh dari keluarga saya menawarkan jabatan tersebut kepada saya setelah mempertimbangkan kandidat-kandidat lainnya. Ini terlihat lebih sebagai beban dari pada hak istimewa, jadi saya menolak. Namun kemudian, para sesepuh mengatakan, ‘Kamu tidak boleh menolak. Kalau kamu menolak, keturunanmu akan dikecualikan dari peluang seperti ini di masa depan.’ Akhirnya saya berubah pikiran dan menerima jabatan ini. Lagipula, putra saya berusia lima tahun. Siapa tahu nanti dia ingin memimpin masyarakat di kemudian hari. Dan juga, sekarang perempuan juga sudah bisa menjadi seorang pemimpin... dan saya punya memiliki dua anak perempuan yang lebih tua. Mungkin suatu hari mereka juga ingin menjadi pemimpin.’*

Catatan Lapangan, kepala dusun, Sulawesi

## Kotak 7. Masalah Setelah Selesai Menjabat

*‘Kami tidak punya apa-apa lagi,’ ujar istri kepala desa di desa saya. Suaminya telah menjadi kepala desa selama 10 tahun, ‘tetapi warga tetap datang dan memanggilnya Pak Mantan’, ujarnya. Menjadi mantan, warga masih berharap padanya untuk memecahkan masalah, tetapi Pak Mantan sekarang tidak memiliki jabatan dan sedikit sumber daya untuk memenuhi ekspektasi warga. ‘Kami dulu memiliki tanah bengkok dan penggilingan padi’ tetapi mereka harus mengembalikan lahan itu ke desa dan sekarang dimiliki oleh Kepala desa sekarang. ‘Bahkan kami harus menjual penggilingan padi untuk membayar hutang’. Pak Mantan merugi sekitar Rp150 juta saat pemilihan terakhir. Seorang Mantan Kepala BPD mengatakan, ‘hal yang paling buruk yang bisa terjadi pada seseorang adalah menjadi seorang Mantan!’. Beliau merasa bahwa seorang mantan kepala desa yang baik harus mempersiapkan masa pensiunnya. ‘Warga berharap Mantan itu kaya’, jadi kepala desa yang bijak harus mengumpulkan kekayaannya dengan membeli tanah dan mengelola beberapa penggilingan padi pada saat dia masih menjabat. Beliau menambahkan, ‘Kalau perlu, sekalian naik haji sebelum akhir jabatan, jadi orang-orang akan memanggil: Pak Haji!’ Saat ini, mantan kepala desa bekerja di sawah milik keluarga besar untuk mendapatkan bayaran harian. Istrinya juga menjual batik dan sarung untuk membiayai sekolah keempat anaknya. ‘Kami sekarang miskin’, ujar istrinya. Catatan Lapangan, kepala dusun, Sulawesi*

Catatan Lapangan, Istri Mantan Kepala Desa, Mantan Anggota BPD, Jawa

## ‘Terlalu banyak tekanan, terlalu sulit’

(Istri Kepala Desa, Jawa)

Masyarakat luas mengatakan bahwa tuntutan mereka mengenai apa yang harus dimiliki kepala desa yang baik telah berubah. Pada umumnya, masyarakat desa menganggap bahwa kepala desa harus dekat dengan warga, ‘harus memberi perhatian pada kehidupan sehari-hari’ (seorang petani). Jika ini tidak terjadi, masyarakat mengeluh. Contohnya di Sulawesi, banyak warga berpendapat mengenai Kepala desa mereka, mengatakan bahwa ‘dulu dia adalah orang baik’, tetapi setelah menjabat dia menjadi ‘galak dan sulit didekati’. Seorang petani mengatakan pada kami bahwa ‘semakin berkuasa seseorang, semakin sombonglah orang itu’. Dia berharap kepala desa kembali menjadi orang yang baik setelah berpulang dari ibadah haji. Dia menjelaskan lebih lanjut, ‘Ibu kepala desa sudah menjadi pembuat kebijakan seperti Presiden, dan sekarang terlalu sulit ditemui—kami tidak bisa berbicara dengannya lagi. Kalau di desa lain, kepala desa sering berkunjung ke rumah-rumah warga, tapi Ibu kepala desa hanya lewat saja’. Suaminya juga setuju bahwa dia telah berubah sejak menjadi kepala desa dan sering ‘marah-marah di telepon’ (lihat Kotak 9).

Sebaliknya, di salah desa di Jawa, ada perasaan ‘campur aduk’ terhadap kepala desa. Dia ‘dipuja’ oleh masyarakat karena, meskipun dia tinggal di desa lain, kira-kira 3km jauhnya, bersama istrinya yang bekerja sebagai pegawai negeri di puskesmas, kepala desa sering ronda dan mengelilingi desa setiap malam karena ada kejadian pencurian ternak. Oleh para warga, dia dianggap ‘*sangat dekat dengan masyarakat*’. Namun, pengurus kantor desa tidak terlalu suka dengan kegiatan malamnya karena kepala desa hanya bisa ditemui di malam hari untuk menanda tangani dokumen. Mereka harus mengirim SMS dan mengatur jadwal untuk bisa bertemu dengannya pada saat dia meronda. Seorang petani merangkum permasalahannya, ‘*Sapi saya bisa bertemu dengan kepala desa setiap malam, tapi kalau saya mau bertemu kepala desa, saya harus mencarinya kesana kemari*’.

Generasi muda, khususnya, sering berbagi tentang perubahan atribut yang mereka ingin lihat dari para pemimpin. Di beberapa desa, para pemuda menolak tradisi lama dalam memilih pemimpin yang didasarkan pada ikatan keluarga dan berkata pada kami bahwa pemimpin harus ‘adil, tidak berpihak, lebih banyak berinteraksi, terbuka, dan jujur’ (pemuda).

Di salah satu desa di Aceh, perbincangan dengan sejumlah pemuda pekerja musiman mengungkapkan harapan mereka pemimpin yang memiliki nilai-nilai tersebut mungkin akan terpilih di masa depan. Seperti yang mereka katakan, ‘*Kepala desa sebelumnya tidak melakukan apapun untuk desanya, sehingga kami menginginkan pemimpin baru. Tapi yang baru juga tidak melakukan apa-apa kami harus menunggu sampai pemilihan berikutnya tahun 2016, dan kami akan memiliki pemimpin baru yang berasal dari kami sendiri*’. Kenyataannya, Camat telah melarang kepala desa yang sekarang untuk mencalonkan lagi, berkata, ‘*pembangunan desa tidak berkembang—pemerintahan desa tidak berjalan*’.

Beberapa tren perubahan di berbagai lokasi menunjukkan bahwa kepemimpinan baru mungkin akan muncul. Di setiap lokasi, peneliti kami bertemu dengan setidaknya satu mantan Fasilitator PNPM desa yang sekarang memiliki jabatan resmi atau menikah dengan aparat penting. Di separuh desa-desa tersebut, mantan Fasilitator PNPM Desa telah menjadi anggota BPD. Di satu lokasi, Kepala desa merupakan mantan Fasilitator PNPM. Jaringan dan koneksi ke pemerintahan kabupaten dan kecamatan mungkin merupakan salah satu aset utama yang menarik mereka untuk melayani dalam perangkat desa. Sebagai tambahan, para pemilih mengakui dan mendorong pentingnya jaringan dan koneksi untuk pembangunan desa di masa depan.

#### **Kotak 8. Tidak Jadi Mencalonkan Diri karena Istri**

Sekretaris desa mengatakan bahwa dia ingin mengikuti pemilihan kepala desa, tetapi istrinya bersikukuh bahwa ini bukanlah ide yang bagus. Istrinya mengatakan bahwa menjadi sekarang saja dia sudah sangat sibuk karena warga selalu datang ke rumah dan hal tersebut pasti akan menjadi semakin parah. Saat ini, istri kepala desa enggan terlibat dalam kegiatan desa dan enggan menyambut para tamu kepala desa yang datang. Untuk itu, istri sekretaris desa yang melakukan semua ini sehingga dia paham akan beban yang dirasakan oleh para Pemimpin Desa. Dia mengatakan bahwa kepala desa selalu berbicara lewat telpon dengan Camat. Mereka juga tahu bahwa beberapa perangkat desa ingin mengundurkan diri karena tertekan sejak adanya Undang-Undang Desa yang baru: mengelola begitu banyak uang, dokumen-dokumen, dan tanggung jawab karena pekerjaan tersebut. Jika para perangkat desa berhenti, bebannya akan bertambah parah.

### Kotak 9. Tekanan Menjadi Kepala Desa

Kepala desa di desa saya dianggap sebagai pemberi tugas yang sulit dan meminta pegawainya untuk datang ke Kantor Desa tepat pukul 8 pagi. Dia mengatur semua hal-hal kecil dan masyarakat mengatakan bahwa ini karena dia berpikir bahwa dia adalah satu-satunya yang memiliki pendidikan sarjana dan oleh karena itu, sering mengambil alih. Dia berkata bahwa dia selalu khawatir terhadap inspeksi dan tidak percaya pada orang lain dapat mengerjakan sesuatu dengan benar. Pada hari Minggu ketika saya di sana, dia memanggil staf-staf penting pada pagi hari dan mereka mengerjakan laporan keuangan UU Desa hingga larut malam. Mereka harus menyiapkan berbagai laporan dan dokumen pendukung dan kesulitan untuk memasukkan data ke komputer (beberapa kali meminta bantuan saya). Kepala desa berkata bahwa dia sering sekali bekerja hingga selarut itu. Pagi-pagi keesokan harinya mereka menyerahkan laporan tersebut dan dia juga ada rapat pagi tentang kesehatan di kabupaten. Suaminya berkata bahwa dia bertengkar dengan semua orang belakangan ini dan bahkan sampai menyebabkan stres. Suaminya berkata bahkan ketika warga datang ke Kantor Desa untuk bertanya mengenai pembayaran BLSM '*yang dia lakukan hanyalah berteriak pada semuanya*'. Kepala desa berkata dia kewalahan dengan keluhan-keluhan. Ketika ditanya apakah dia akan mencalonkan diri lagi, dia terlihat bimbang tetapi suaminya mengatakan '*cukup ya cukup*'.

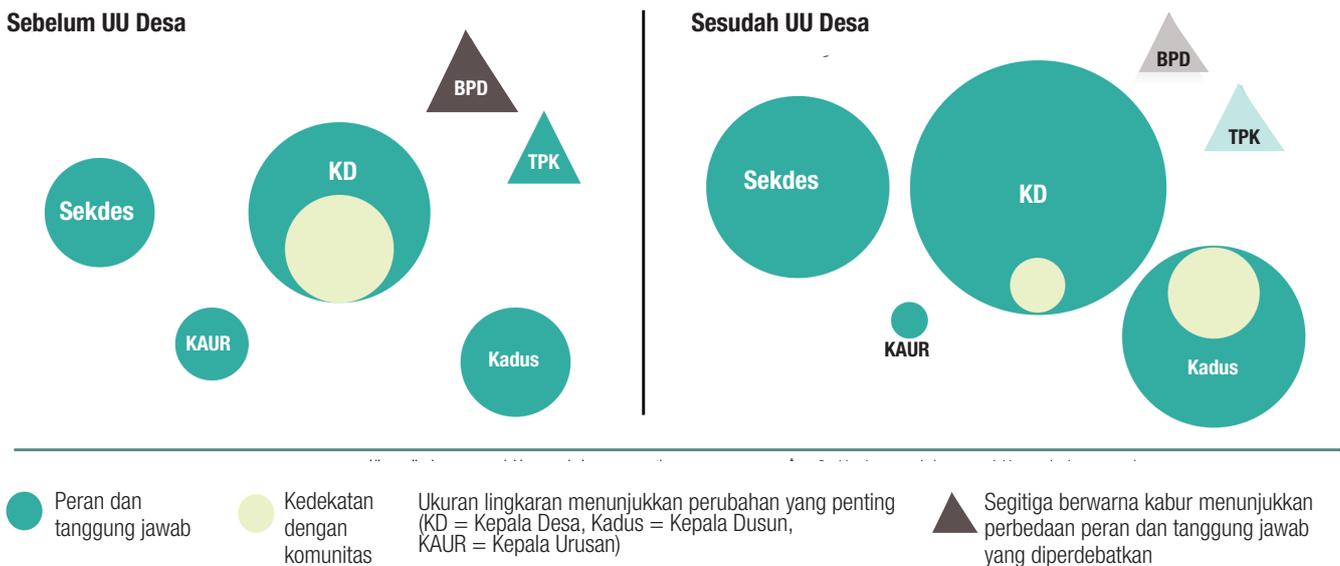


Prioritas warga adalah irigasi. Saat ini mereka harus membawa air dalam wadah ke ladang mereka, Sulawesi

## Perubahan Peran dan Tanggung Jawab

Hubungan, peran, dan tanggung jawab para perangkat desa telah banyak mengalami perubahan sejak dikeluarkannya Undang-Undang Desa. Gambar 1 mengilustrasikan perubahan dinamika yang umumnya terjadi terhadap peran, tanggung jawab dan tingkat keterlibatan suatu jabatan berdasarkan persepsi warga di seluruh desa penelitian. Grafik atas menggambarkan hubungan antar perangkat desa sebelum dikeluarkannya Undang-Undang Desa, sedangkan grafik yang bawah menunjukkan perubahan hubungan antar perangkat desa sesudah dikeluarkannya Undang-Undang Desa.

**Gambar 1: Perubahan Peran, Tanggung Jawab dan Keterlibatan Perangkat Desa dalam Komunitas**



Peran kepala desa menjadi semakin penting. Seluruh warga desa memahami bahwa Peran kepala desa sangatlah penting dengan banyaknya perkataan warga seperti '*semua tergantung pada kepala desa*' dan di beberapa desa, warga menyebutkan bahwa Pemerintah Desa layaknya '*pertunjukan satu aktor (one-man show)*' yang dimainkan oleh kepala desa. Di salah satu desa di Aceh, seorang kepala desa bercanda sambil berkata, '*sayalah rajanya di sini*'. Warga juga menilai bahwa koneksi kepala desa dengan Kabupaten dan Camat juga semakin penting. Hal ini tergambar jelas dari pernyataan salah satu Ibu kepala desa yang menjelaskan bahwa satu-satunya alasan dia mau dipilih sebagai kepala desa karena tahu kesibukannya akan mengalihkan kesedihannya atas kematian suaminya. Sebagai seorang kepala desa, dia terlihat kurang memiliki motivasi. Dia merasa bahwa aset utamanya saat ini adalah suami barunya yang saat ini bekerja di DPRD. Dia sangat mengandalkan suaminya dalam hal meminta saran, membantunya dalam isu-isu pembangunan desa, dan 'memfasilitasi' proses persetujuan dan penandatanganan pencairan dana (lihat bagian Akuntabilitas untuk informasi lebih lanjut). Ibu kepala desa tersebut berkata bahwa dia ingin menceraikan suaminya setelah masa jabatannya selesai sebagai kepala desa, tapi untuk sekarang dia masih membutuhkan suaminya.

Semakin pentingnya peran dan tanggung jawab, meningkatnya beban tugas dan tekanan yang disebabkan peraturan yang terus berubah, peran kepala desa terkait dengan hubungannya dengan masyarakat juga turut berubah. Sejumlah warga desa mengatakan bahwa kepala desa memiliki waktu yang lebih sedikit untuk terlibat langsung dengan warganya, terlepas dari permintaan warga, seperti yang dibahas di atas. Interaksi dengan warga ini telah dilimpahkan kepada para kepala dusun.

## ‘Semua tergantung pada Kepala Desa’

(Petani, Sulawesi)

Peran kepala dusun juga meningkat karena warga semakin mengandalkan mereka sebagai media untuk berbagi informasi dan sebagai pendengar yang bertatap muka langsung dengan warga desa. Oleh karena itu, diagram menunjukkan adanya peningkatan peran kepala dusun yang mengambil peran kepala desa yang sudah terlalu banyak. Sebelumnya, peran mereka lebih banyak berurusan dengan penyampaian informasi dari Pemerintah Desa ke Dusun serta sesekali memberikan arahan. Sekarang, menegaskan pendapat yang lain, salah seroang kepala dusun menunjukkan bahwa, *‘pekerjaan saya lebih sulit daripada pekerjaan kepala desa karena saya harus bisa menyelesaikan masalah desa’*. Warga memandang kepala desa sebagai orang yang pertama kali dituju ketika ingin menyampaikan keluhan dan komplain. Di salah satu desa, tahun lalu seorang petani menyampaikan keluhan kepada kepala dusun bahwa telah terjadi kekurangan pupuk, dan kepala dusun menjadi sangat aktif tahun ini untuk memastikan agar hal tersebut tidak terjadi lagi. Kepala dusun bahkan pergi ke toko untuk membeli pupuk dengan uangnya sendiri. Di desa lainya di Sulawesi yang Kepala desanya digambarkan sebagai *‘one-man show’*, Ibu kepala desa mengeluh bahwa, *‘Kepala dusun tidak berfungsi dengan baik karena warga selalu mendatangi saya langsung untuk hal-hal kecil’*, menunjukkan adanya kebutuhan untuk suatu perubahan walaupun para warganya sendiri tidak berpikir demikian.

Selain bertambahnya interaksi dengan masyarakat desa, tanggung jawab lain telah dilimpahkan ke kepala dusun, seperti mengumpulkan pajak pertanahan dan menyebarkan informasi ke masyarakat, hingga seorang kepala dusun di NTB percaya bahwa sekarang, *‘Kepala dusun memiliki banyak kekuasaan. Lebih banyak yang harus dilakukan dan lebih banyak interaksi dengan warga sekitar, dibandingkan dengan dulu. Warga bisa menemui saya kapanpun di rumah saya sendiri’*.

## ‘Kepala dusun punya lebih banyak kuasa. Lebih banyak yang harus dilakukan, dibandingkan dulu’

(Kepala Dusun, NTB)

### Kotak 10. Kepala Dusun Lebih Sibuk

Peneliti tinggal bersama dengan seorang kepala dusun yang berusia 50 tahun, dan dia merupakan orang terpenting dalam pembuatan proposal pembangunan desa dan menyerahkan proposal tersebut ke kecamatan. Dia terpilih sebagai kepala dusun karena tidak ada orang yang mau menjabat. Dia menunjukkan sejumlah proposal yang telah dia buat: renovasi rumah warga miskin; penyediaan benih dan beras; proposal untuk mendapatkan sapi. Saat ini, dia sedang berusaha membantu masyarakat untuk mendaftarkan kelahiran dan memastikan semua orang mendapatkan KTP. Dia juga sudah mendapatkan dana untuk merenovasi 51 rumah: 50 rumah keluarga miskin dan rumahnya sendiri (dia menjelaskan bahwa rumahnya perlu diperluas agar bisa digunakan untuk rapat kepala dusun). Dia juga pernah membuat proposal untuk membangun kantor untuk para kepala dusun, tetapi ditolak. Dia memiliki hubungan baik dengan dinas sosial kabupaten, namun memiliki hubungan buruk dengan kepala desa yang merasa bahwa kepala dusun sudah melangkahi Kepala desa dengan skema dan proposal-proposalnya.

Catatan Lapangan, Kepala Dusun, NTB

Cara pemilihan atau penunjukkan kepala dusun berbeda-beda di setiap desa. Di sejumlah desa, kepala dusun dipilih langsung oleh Kepala desa, sedangkan di lokasi lain, masyarakat memilih kandidat mereka yang kemudian disetujui oleh kepala desa. Di satu desa, proses pemilihan baru saja berubah ke proses open recruitment yang mensyaratkan kandidat menyerahkan surat perjanjian yang menjelaskan kesesuaian kandidat untuk menjabat posisi tersebut. Kandidat minimal harus seorang lulusan SMA dan sudah tinggal di desa selama setidaknya setahun. Kepala desa kemudian menyerahkan proposal yang dibuat kandidat tersebut ke Camat untuk disetujui, dan para kandidat diwajibkan untuk datang ke kecamatan untuk menyerahkan semua dokumen (KTP, Kartu Keluarga, Ijazah Kelulusan, dan bukti sudah menjadi warga desa selama satu tahun).

## **“(Sekretaris Desa) adalah jembatan antara Kecamatan dengan Desa”**

**(Sekretaris Desa, Jawa)**

Peran sekretaris desa telah menjadi semakin besar. Selalu menjadi tokoh utama dalam perangkat desa, kami menemukan bahwa sekretaris desa semakin diandalkan oleh Kepala desa untuk memimpin semua urusan administrasi desa. Di sebagian desa, sekretaris desa juga dipercaya untuk urusan dan kegiatan desa. Tugas administratif, terutama karena semakin banyaknya pekerjaan yang terkait dengan berbagai dokumen, sudah menjadi kewajiban *de-facto* seorang sekretaris desa.

Selain karena tuntutan akuntabilitas (dibahas secara rinci di bawah), sekretaris desa juga semakin sering menjadi satu-satunya yang menandatangani proposal, laporan anggaran, tanda bukti pengeluaran dana desa. Di salah satu desa, seorang kepala dusun memberi julukan ke sekretaris desa sebagai '*wakil kepala desa*'. Semua orang harus menemuinya sebelum bertemu dengan kepala desa. Dia merupakan orang penting di desa'. Ibu Kepala desa yang dibahas sebelumnya, yang mengandalkan koneksi suaminya di DPRD, juga sepenuhnya mengandalkan sekretaris desa-nya dalam segala urusan administrasi desa. Sebagaimana dikatakan oleh seorang staf pembangunan desa, '*kepala desa menandatangani dan membubuhi stempel pada dokumen tanpa melihatnya karena semua dokumen dikerjakan oleh sekretaris desa*'. Sekretaris desa juga bertugas untuk memperbarui rincian data desa dan alokasi dana, meng-upload informasi secara langsung ke website dari komputer kantornya, serta dapat dengan baik menjelaskan rencana penggunaan Dana Desa di masa depan. Beberapa sekretaris desa lain yang kami temui terlihat jelas merupakan orang-orang yang paling memiliki informasi dan paling paham tentang Undang-Undang dan peraturan pendanaan dan pencarian yang baru, seringkali lebih tahu daripada bendahara Desa (lihat Kotak 11 yang menggambarkan bagaimana umumnya sekretaris desa menjadi sangat diandalkan). Di desa lainnya, seorang sekretaris desa sangat memahami perbedaan antara ADD dengan DD, serta tahapan pencairan dana. Dia menjelaskan, '*itu adalah DD Jokowi. Bukan ADD, melainkan DD dari Jokowi. Kami mempunyai Rp700 juta dari DD Jokowi yang kami terima bulan Juni/Juli, dan kami harusnya mendapatkannya secara bertahap: 40%, 40%, dan 20%*'. Sekretaris desa yang sangat berpengalaman di desa lain menjelaskan kepada kami bahwa mereka sedang berada dalam '*suatu masa transisi, dan tahun ini kami menerima 280 juta. Tahun 2016, kami akan menerima Rp500 juta, dan kemudian di tahun 2017, kami akan menerima Rp1 miliar*'.

## **“(Sekretaris Desa) adalah orang yang sangat penting bagi desa”**

**(Kepala Dusun, Jawa)**

Beberapa menunjukkan kebingungan mereka terkait dengan perubahan peraturan atas status Sekretaris Desa. Di satu desa, sejumlah kepala dusun mengemukakan bahwa akan ada perubahan dalam proses perekrutan sekretaris desa, dan sekretaris

desa mengindikasikan bahwa terdapat perubahan keputusan mengenai sekretaris desa. Sekretaris desa tersebut berusia 58 tahun, telah menjadi PNS selama enam tahun, telah menjabat posisinya selama hampir 30 tahun, dan telah mendengar bahwa terdapat peraturan baru yang mensyaratkan Sekretaris Desa untuk memiliki status PNS. Dia menjelaskan,

*'Sekarang, setiap sekretaris desa harus berstatus PNS. Jadinya bisa saja sekretaris desa berasal dari luar desa karena itu tergantung dari pemerintah. Salah satu kerabat saya adalah seorang PNS di kecamatan dan sekarang juga menjabat sebagai sekretaris desa di desa lain. Ini buruk karena mereka sama sekali tidak paham mengenai situasi desa. Saya berharap putra saya bisa menjadi sekretaris desa selanjutnya karena dia tahu segalanya tentang desa ini, tapi saya khawatir karena dia belum berstatus PNS.'*

Gambaran yang sangat berbeda muncul dari dua desa lain, warga mengatakan bahwa sekretaris desa sudah pasti menjadi bagian dari kepengurusan desa dan bukanlah PNS yang dipilih dari luar desa. Warga melihat ini merupakan perubahan yang positif. Kepala desa yang merupakan mantan Fasilitator PNPM Desa dan memiliki cukup banyak koneksi menjelaskan bahwa, *'Dulu, ketika sekretaris desa kami adalah seorang PNS, terdapat dua orang pemimpin yang harus kami patuhi'* dan sekarang, *'peraturan baru menyebutkan bahwa warga boleh memilih sekretaris desa sendiri'*. Dengan berbagai tuntutan baru dari Undang-Undang Desa, dia merasa mereka membutuhkan seseorang yang *'mahir komputer, muda dan memiliki peran administrative yang jelas'*. Karena itu, sekretaris desa baru mereka, yang baru menjabat selama 6 bulan, adalah seorang pemuda berusia 22 tahun yang masih berkuliah di perguruan tinggi bidang ilmu pengetahuan komputer dan sedang berusaha menyelesaikan studinya. Dia sudah menjabat selama enam bulan dan hanya mendapatkan gaji sebesar Rp1 juta per bulan. Gaji ini merupakan setengah dari gaji yang seharusnya didapatkan karena dia *'masih berkuliah'*.



**Bekerja pada hari Minggu mengenai Dana Desa pertama dan kedua**

### **Kotak 11. Pentingnya Sekretaris Desa**

Peneliti tinggal dengan sekretaris desa selama tiga malam. Dia sudah menjabat selama 28 tahun. Dia juga seorang Imam di masjid dan sama seperti lokasi lain di Jawa Timur, seorang pemimpin agama lebih berpengaruh daripada seorang aparat administratif. Warga desa sering bertamu ke rumahnya untuk berkonsultasi mengenai segala hal.

Sebelumnya saat mengunjungi Kantor Desa, peneliti sempat bertemu dengan salah seorang pegawai dari Kementerian Pertanian yang sedang menunggu sekretaris desa menyiapkan data kepemilikan lahan. Dia satu-satunya orang yang dapat memberikan peta-peta yang mereka butuhkan. Kemudian, datang lagi seorang staf kesehatan untuk meminta bantuan sekretaris desa untuk membagikan kartu kesehatan. Hanya dia juga yang bisa mengerjakannya. Ketika peneliti pergi bersama sekretaris desa ke peternakannya, dia sempat singgah untuk melihat kemajuan program pembangunan irigasi yang sedang berjalan dan menemui kontraktornya. Dia selalu terlihat 'sibuk bekerja' namun sangat rendah hati atas pekerjaannya. Saya mendapatkan gambaran yang lebih banyak mengenai betapa keras dia bekerja dari istri dan anak-anaknya.

Catatan Lapangan, Jawa

Peran staf Kantor Desa (Kepala Seksi), dibandingkan dengan peran kepala desa, kepala dusun, dan sekretaris desa, terlihat mengalami penurunan walaupun sebelumnya tanggung jawab staf Kantor Desa juga tidak terlalu berat. Beberapa staf Kantor Desa bingung dengan peran mereka dan sektor apa yang harus mereka pimpin. Staf Kantor Desa mengatakan bahwa mereka memiliki banyak waktu luang dan tidak harus rutin ke Kantor Desa. Sama seperti staf lainnya, seorang staf bidang pertanian di suatu desa mengaku bahwa dia hanya datang ke kantor dua kali dalam seminggu karena adanya sistem giliran dengan staf desa lainnya. Kantor desa biasanya buka selama dua jam sehari, dari pukul 10 pagi hingga tengah hari, dan biasanya terdapat empat

sampai lima staf yang hadir di kantor setiap harinya (lihat kotak 12). Namun pada saat peneliti tinggal di desa tersebut, peneliti hanya melihat dua orang staf yang hadir di Kantor Desa pada hari apapun. Para staf tersebut biasanya memiliki pekerjaan utama lainnya sebagai penjahit, petani, kuli bangunan, dan pemilik bengkel.

Staf Kantor Desa biasanya mengatakan bahwa mereka memiliki pemahaman terbatas mengenai Undang-Undang Desa dan peraturan baru, dan masih menunggu rincian lebih lanjut. Sampai saat ini, para staf belum pernah mendapatkan pelatihan ataupun orientasi, dan informasi yang mereka dapatkan biasanya datang dari salah seorang perangkat desa (sekretaris desa, kepala desa atau bendahara, yang telah menjalani beberapa sesi pelatihan) atau dari media dan jalur-jalur informal. Kebanyakan dari mereka khawatir dan gelisah karena persyaratan akuntabilitas menjadi lebih ketat dan mekanisme pelaporan semakin rumit. Alhasil, sejumlah staf saat ini enggan menandatangani dokumen dan meminta kepala desa atau sekretaris desa yang menandatangani.

Peran, fungsi, dan keberadaan BPD merupakan yang paling diperdebatkan dan menjadi sumber kebingungan di seluruh desa penelitian. Diagram menunjukkan bahwa BPD berada di luar pemerintahan inti, baik sebelum dan sesudah dikeluarkannya Undang-Undang Desa yang baru. Namun sejak adanya Undang-Undang Desa yang baru, peran mereka semakin tidak jelas. BPD sebagai lembaga sempat mengalami bentuk yang berbeda-beda dan bahkan pernah mengalami perubahan nama dengan akronim<sup>1</sup> yang sama dalam dua dekade terakhir, jadi tidak mengejutkan kalau warga desa memiliki persepsi yang berbeda-beda fungsinya. Aparat yang berbeda terlihat mengadopsi interpretasi yang berbeda, baik dengan sendirinya atau dalam beberapa kasus, sengaja mengurangi kekuasaan BPD dan mengokohkan posisi mereka sendiri.

Tidak adanya warna hijau muda dalam diagram menunjukkan bahwa warga desa menganggap BPD tidak memenuhi perannya dalam mewakili masyarakat. Pada kenyataannya, interaksi dengan warga desa lebih banyak dilakukan oleh kepala dusun yang dianggap sebagai penghubung utama dengan dalam mendengarkan keluhan warga, kegiatan sosialisasi dan penyebaran informasi. Di seluruh desa penelitian, terdapat badan BPD dalam berbagai bentuk, namun persepsi mengenai BPD terbagi dua, apakah BPD sebagai lembaga permanen atau badan sementara.

## Kotak 12. Pemahaman Staf Kantor Desa

*'Saya hanya datang ke kantor dua kali seminggu. Pada hari Senin, seluruh staff melaksanakan rapat laporan mingguan. Saya datang lagi ke kantor sesuai sistem giliran pada hari Rabu dan berada di Kantor Desa mulai dari jam buka (jam 10) sampai tengah hari. Setelah itu, saya pulang ke rumah untuk sholat dan makan siang. Jam dua siang hingga jam lima sore, saya ke kebun untuk menanam cabai dan padi, atau hanya sekedar melihat sawah dan mengusir burung. Ketika saya tidak ke kantor, saya biasanya menghabiskan waktu di sawah.'* Di malam hari, staf tersebut mengikuti pengajian di rumahnya sendiri ataupun di masjid. *'Warga terkadang datang ke rumah saya untuk meminta bantuan mengenai berbagai urusan dokumen.'* Sebagai staf kantor desa, dia hanya digaji Rp1,2 juta perbulan dan mendapat tambahan dari mengurus program pinjaman petani. *'Semua staf kantor desa punya banyak waktu luang dan kami semua punya pekerjaan lain, misalnya sebagai penjahit, bekerja di bengkel, berjualan di toko, menjadi kuli bangunan, atau bertani seperti saya. Tapi kami semua tinggal di desa—kamu tidak bisa menjadi pekerja migran di luar sembari melayani masyarakat.'*

Catatan Lapangan, Staf Kantor Desa, Jawa

Keberadaannya umumnya hanya diakui di antara lingkaran para perangkat desa resmi tapi tidak oleh warga desa yang sering kali tidak sadar akan adanya BPD. Di salah satu keluarga kami, orang tuanya yang merupakan petani tidak sadar atas keberadaan BPD walaupun putra mereka yang berumur 25 tahun, yang tinggal dengan mereka, merupakan seorang anggota BPD.

<sup>1</sup> BPD Badan Badan Permusyawaratan Desa (Village Consultative Committee), formerly Badan Perwakilan Desa (Village Representative Committee)

Cara pemilihan atau penunjukkan BPD serta komposisi anggotanya juga beragam di setiap desa. Di beberapa desa, anggota BPD dipilih langsung oleh kepala desa. Seorang sekretaris desa menyampaikan pendapat yang umum mengenai BPD sebagai, 'tangan kanan kepala desa, pada kenyataannya', meskipun dia tahu bahwa BPD ditujukan untuk memiliki fungsi pengawasan dan akuntabilitas. Di sebuah desa di Aceh, BPD terdiri dari delapan tetua laki-laki desa yang disebut 'tuha'. Penunjukkan mereka oleh Kepala desa hanya didasarkan karena tetua tersebut merupakan bagian dari 'dinasti mereka'. Mereka jarang bertemu sebagai suatu kelompok dan Kepala desa hanya mengundang empat dari mereka ke pertemuan desa manapun. Sedangkan yang lain hanya dipanggil untuk menandatangani dokumen. Sebaliknya, di sebuah desa di Sulawesi, peran BPD diakui sebagai perwakilan setiap dusun. Tiap Dusun memilih dua anggota BPD melalui proses musyawarah desa. Namun, musyawarah ini tidak terbuka untuk umum karena kepala dusun yang menentukan siapa 'yang boleh hadir'. BPD tersebut beranggotakan 11 anggota BPD, termasuk lima perempuan, karena desa tersebut mengadopsi prinsip 'partisipasi gender yang dipromosikan PNPM' pada proses pemilihan.

Di semua desa penelitian, para anggota BPD berpendapat bahwa mereka memiliki sedikit kuasa atau tidak memiliki kuasa sama sekali, bahkan ketika hendak menjalankan peran mereka dalam pengawasan dan akuntabilitas. Di desa yang disebutkan di atas, yang anggota BPD-nya merupakan perwakilan tiap dusun, para anggota BPD mengeluh, 'kami terjebak di antara Kepala desa dan masyarakat. Posisi kami sangatlah sulit. Warga tidak bisa menemui kepala desa secara langsung, tapi warga datang ke kami untuk menyampaikan permintaan dan keluhan mereka. Kami harus menemui kepala desa untuk menyampaikan aspirasi tersebut. Kalau tidak terwujud, warga desa akan marah terhadap BPD—jadi kami selalu terjebak di tengah-tengah'. Di desa lainnya yang memiliki 11 anggota BPD, semuanya adalah laki-laki, mereka juga dipilih sebagai perwakilan dusun. Pada bulan November 2015, para anggota BPD tersebut mengadakan penyelidikan terhadap proyek pembangunan jalan raya yang mencurigakan (lihat Kotak 13).

### **Kotak 13. Jadi, apa peran BPD?**

Walaupun mendukung kepala desa sekarang dalam pemilihannya pada tahun 2013, Pak BPD mengatakan bahwa dia tidak pernah benar-benar yakin jika Kepala desa tersebut merupakan orang yang tepat sebagai Kepala desa. 'Dulu, dia hanyalah seorang aktivis sosial dan tidak terlalu terlibat dalam pembangunan desa. Dia mungkin terlihat cerdas, tapi seorang kepala desa tidak perlu cerdas. Dia harus menjadi pemimpin yang kuat'.

Di awal masa jabatannya, Pak BPD mengakui bahwa kepala desa ternyata lebih baik dari yang diharapkan. 'Dia selalu melibatkan anggota BPD saat rapat desa berlangsung. Dia bahkan mengalokasikan sejumlah dana untuk mendukung satu program yang dianggap warga sebagai "program BPD", 'Tahlilan', acara doa bersama untuk mendoakan orang yang sudah meninggal'. Tapi, perlahan, dia mulai merasa ganjil atas transparansi pengambilan keputusan. 'Dia akan mengajak semua warga untuk ikut rapat dan mendiskusikan proyek pembangunan, tapi tidak pernah benar-benar terbuka mengenai anggaran'. Pak BPD juga menceritakan bahwa saat ini dia terlihat memberikan perhatian lebih pada dusun-dusun yang banyak mendukungnya, dan mengabaikan dusun lainnya. 'Misalnya, pembangunan jalan hanya di dua dusun saja'. kepala desa juga terlihat seperti 'pemimpin lemah pada umumnya, mudah dipengaruhi oleh teman dan keluarganya'. Pak BPD mengatakan bahwa dia sempat bicara dengan Kepala desa mengenai kekhawatiran tersebut, tapi tidak ditanggapi dengan serius. 'Setelah itu, saya menyerah'.

Tapi satu kali, dia sempat menyuarkan kekhawatirannya lagi. Suatu jalan sedang dibangun tanpa konsultasi dengan desa. Jalan ini menghubungkan dusun Kepala desa ke jalan utama dan melewati rumahnya sendiri. Sumber dananya juga tidak jelas. 'Saya menemukan bahwa terdapat tiga sumber pendanaan; dua dari Kantor Pertanian Kabupaten yang telah dicanangkan untuk irigasi dan pengangkutan benih. Sumber dana ketiga datang dari Pemerintah Kabupaten untuk 'aspirasi'. Setahu saya, ini melanggar aturan karena satu proyek hanya boleh mengambil dua sumber dana saja'. Pak BPD kemudian mengirimkan surat kepada kepala desa untuk membahas masalah ini. Kepala desa merespon secara verbal dan menyampaikan bahwa sebelumnya sudah ada konsultasi dengan para kepala dusun. Kepala desa juga mengatakan padanya bahwa dia tidak berhak 'mencampuri' dan mempertanyakan keputusan mengenai pemerintahan desa. kepala desa mengatakan, 'Kamu bukan auditor proyek ini' dan mengatakan bahwa Pak BPD hanya boleh mengajukan pertanyaan pada saat rapat konsultasi desa pada akhir tahun. Tapi, 'saya hanya sekadar mengajukan pertanyaan... dan begitulah tugas BPD... mengawasi pelaksanaan program pembangunan desa'. Pak BPD menceritakan bahwa setelah kejadian itu, hubungannya dengan kepala desa semakin menegang dan bahwa dia 'sudah tak lagi memercayai kepala desa'.

Catatan Lapangan, Anggota BPD, NTT

**Tabel 8: Profil Anggota BPD**

| Lokasi | Ke-beradaan diketahu? ya/tdk | Sebutan                                                                                            | Jumlah Anggota                                                                   | Rapat Terakhir | Tujuan Rapat Terakhir                                                                                                                                                                            | Jumlah pertemuan/ terakhir kali ditemui                                  | Aktif/pasif (penilaian warga) |
|--------|------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------|----------------|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|--------------------------------------------------------------------------|-------------------------------|
| A3     | Ya                           | 'Tuha'/ tetua                                                                                      | 4 laki-laki anggota utama and 4 laki-laki tambahan hanya untuk tandatangan       | Oktober '15    | Warga meminta mengadakan pertemuan karena ada rumor bahwa kepala desa telah 'menerima uang jutaan'.                                                                                              | Hanya dibutuhkan saat penandatangan dokumen                              | Pasif                         |
| NT3    | Ya                           | Warga tidak tahu mengenai badan ini. Semua anggota adalah elit di desa dan mereka menyebutnya BPD. | 11 (satu di tiap dusun) – semua laki-laki                                        | September '15  | BPD mencurigai pengeluaran dana proyek. Adanya komplain bahwa kepala desa melakukan penggelapan dana.                                                                                            | Seharusnya 4 kali, tapi hanya 2 kali pada tahun 2015                     | Pasif                         |
| CJ2    | Ya                           | BPD                                                                                                | Terdaftar 11 orang (6 laki-laki, 5 perempuan)                                    | Agustus '15    | Ada perubahan anggaran – diundang rapat oleh sekretaris desa melalui surat.                                                                                                                      | 3 kali / setahun                                                         | Pasif                         |
| SS2    | Ya                           | BPD                                                                                                | 6 (5 laki-laki +1 perempuan)                                                     | November '15   | Sosialisasi tentang Dana Desa – diundang rapat via surat di Kantor Desa                                                                                                                          | setidaknya 1x dalam sebulan bersama dengan koordinator kepengurusan desa | Aktif                         |
| SS1    | Ya                           | BPD                                                                                                | Terdaftar 11 – 6 laki-laki, 5 perempuan                                          | Desember '15   | Pemilihan                                                                                                                                                                                        |                                                                          |                               |
| NT1    | Ya                           | BPD ditafsirkan sebagai (Badan Pengawas Desa)                                                      | 9 laki-laki                                                                      | Oktober '15    | Pada saat Dana Desa dikeluarkan – hanya untuk menyampaikan informasi dari kepala desa (Rapat pertama pada Jan 2015 – rapat peraturan desa. Rapat selanjutnya pada bulan Jan 2016– rapat UU Desa) | 2 kali/tahun                                                             | Aktif                         |
| A1     | Ya                           | Dikenal sebagai 'Tuah peud' terdiri dari 4 orang tetua                                             | 7 ( 6 laki-laki + 1 perempuan) 3 orang tambahan hanya untuk tanda tangan dokumen | Agustus '15    | Memiliki dana Rp350 juta untuk membangun jalan                                                                                                                                                   | triwulanan                                                               | Pasif                         |
| EJ1    | Ya                           | Perangkat desa tahu sebagai BPD. 2 staf desa tahu mengenai pergantian nama.                        | 11 anggota – semua laki-laki.                                                    | November '15   | Menggabungkan acara keagamaan dan mengumpulkan warga untuk melakukan musyawarah desa – tapi kepala desa tidak bertemu dengan mereka.                                                             | dua kali sebulan                                                         | Aktif                         |

**“Para anggota BPD tidak paham peranan mereka. Mereka ingin menjadi auditor internal, tapi seharusnya tidak seperti itu. Mereka seharusnya menjadi rekan yang sejajar dengan saya, memberikan saran tapi bukan kritik. Mereka tidak tahu soal peraturan baru.”**

**(Kepala Desa, Jawa)**

Di desa penelitian dengan Ibu kepala desa yang memiliki koneksi dengan DPRD, ada satu anggota BPD yang sangat berkomitmen dan berdedikasi dalam melaksanakan tugas pengawasannya, namun dia sering dikesampingkan oleh anggota BPD dan pejabat lainnya (lihat kotak 14). BPD hanya pernah mengadakan pertemuan dua kali pada tahun 2015 untuk menandatangani laporan perencanaan desa, dan dalam pertemuan ini, kepala desa hanya memilih orang-orang tertentu untuk menghadiri pertemuan tersebut. Sekretaris desa-nya adalah yang dibahas sebelumnya, yang memiliki pemahaman bagus terhadap Undang-Undang Desa dan selalu memperbarui data desa. Sama seperti kepala desa, dia juga enggan membuka data dan informasi pendanaan kepada BPD.

#### **Kotak 14. ‘Seluruh Rekan BPD saya pasif’**

Peneliti bertemu dengan bendahara BPD. Dia merupakan wanita yang optimis dan ingin bekerja dengan baik sebagai anggota BPD serta mengawasi perkembangan desa. Dia dulunya seorang guru TK selama beberapa tahun sebelum menjadi bendahara BPD. Menurutnya, menjadi bendahara BPD memberinya kesempatan untuk mempelajari Undang-Undang Desa dengan lebih mendalam. Namun dia menghadapi banyak tantangan. Salah satunya adalah menghadapi keengganan rekannya dalam membahas transparansi, ‘Bagaimana bisa mereka menjadi anggota BPD jika mereka tidak bersedia untuk berbicara yang sebenarnya? Mereka semua pasif. Bisa kamu bayangkan bahwa saya sendirian yang mengawasi semuanya? Harusnya itu pekerjaan kami, bukan saya saja!’ Pada pemilihan BPD, dia ingin menjadi kepalanya tetapi tidak ditunjuk. ‘Saya pikir beberapa orang khawatir bahwa sebagai pemimpin saya akan berani mengatakan yang sebenarnya’.

Catatan Lapangan, Bendahara BPD, Jawa.

Di desa yang memiliki Kepala Desa yang digambarkan ‘menjadi seperti Presiden’, salah satu anggota perempuan BPD mengeluh karena dia tidak diundang ke berbagai pertemuan. Ketika dia menanyakan pada staf kantor desa mengenai hal ini, mereka hanya menjawab bahwa ‘mereka lupa’. Dia menyampaikan keluhannya kepada Kepala BPD mengenai hal ini, namun Kepala BPD menyarankan bahwa dia harus ‘melupakannya saja’. Dia yakin bahwa dia tidak diundang karena dia cukup vokal dan menyuarakan pendapatnya.

The Tim Pengelola Kegiatan / Desa (TPK/TPKD) ada di hampir setengah desa penelitian dan terkadang disebut sebagai TPK atau TPKD. Meskipun peran mereka cukup beragam, badan ini sering digambarkan sebagai badan yang cukup berpengaruh. Badan ini selalu dilihat lebih penting dan berpengaruh daripada BPD. Di beberapa desa yang tak memiliki TPK/D, tugas pengawasan dan administrasi proyek dilaksanakan oleh sekretaris desa.

Di sejumlah desa, TPK dinilai sebagai lembaga temporer yang dipilih untuk mengawasi proyek pembangunan desa (lihat kotak 15 dan 16). Di satu desa, TPK dianggap sebagai lembaga permanen yang mengambil keputusan terkait dengan proyek pembangunan desa, mengelola rekening bank desa, yang menandatangani rekening, dan membuat laporan perkembangan desa ke BPMD di Kabupaten. Dalam hal ini, nama TPK diberikan pada perluasan fungsi pemerintahan desa dari pada membuat komite proyek terpisah. Anggotanya terdiri dari bendahara, sekretaris desa, Kepala Seksi Desa, satu orang anggota BPD, dan istri kepala desa. Biasanya, kepala desa yang memilih anggota komite tersebut. Di satu lokasi, TPK dijelaskan sebagai badan yang menentukan bagaimana jumlah dana yang tersisa harus ‘didistribusikan’ pada akhir proyek. Kepala desa di sini mengeluh bahwa BPD sering

'ikut campur' dan harus menunggu hingga akhir proyek untuk menghitung total biaya supaya TPK kemudian bisa menentukan bagaimana sisa dana tersebut akan didistribusikan.

### Kotak 15. Apa itu TPKD? Kebingungan

'Ayah' saya adalah seorang mantan sekretaris desa dan berdagang (tempat duduk luar ruangan) selalu dipenuhi warga desa siang dan malam. Suatu malam, dua pria datang ke berdagang dan mengobrol dalam bahasa Sasak. Ibu saya menyajikan kopi dan memperkenalkan saya kepada para tamu, yang salah satunya adalah keponakan Ayah saya yang sekarang menjadi sekretaris TKPD di Desa. Ayah saya mengatakan bahwa mereka berdua pernah menjadi fasilitator PNPM sebelumnya, tetapi ketika PNPM tutup mereka menjadi TKPD di Desa. Saya menjadi tertarik untuk mengetahui lebih banyak mengenai TPKD dan bagaimana badan tersebut dijalankan. Mereka mengatakan bahwa 'sekarang dengan adanya sistem baru, setiap proyek harus memiliki TKPD (Tim Pelaksana Kegiatan Desa atau tim pelaksana proyek desa)' dan harus terdiri dari ketua, sekretaris, dan bendahara.

Besok paginya, saya bertemu dengan kepala desa dan mengobrol lebih banyak mengenai TKPD. Dia berkata '*tidak semua proyek memiliki TKPD yang berbeda, ada pula beberapa proyek dengan satu TKPD yang sama... TKPD akan mendapat upah sebesar Rp700.000 pada saat suatu proyek selesai. Tetapi mereka juga bisa mengerjakan proyek tersebut: membeli material, membayar pekerja, kurang lebih seperti seorang kontraktor*'. Beliau memberi contoh pembangunan kantor desa, pembangunan gedung dan pagar merupakan dua proyek yang berbeda tetapi memiliki TKPD yang sama. Beliau juga mengatakan bahwa kepala dusun juga bisa bertindak sebagai TKPD ketika ada pembangunan untuk dusun mereka yang dibiayai oleh Dana Desa.

Di desa lain di kabupaten yang sama, saya berbincang dengan sekretaris desa di rumahnya mengenai peran BPD. Selagi kita membicarakan peran BPD dalam mengkaji anggaran belanja, dia mengatakan, 'sebenarnya terdapat rancangan baru di Desa yang disebut dengan TPK', yang dia artikan sebagai Tim Pengelola Keuangan. Dia menjelaskan TPK terdiri atas bendahara desa dan staf dari kantor desa dan seluruh keuangan desa harus melalui TPK sebelum dialokasikan untuk kegiatan dan proyek.

Catatan Lapangan, mantan sekretaris desa, kepala desa, sekretaris desa di desa lain.

### Kotak 16. Interpretasi lain dari TPKD

Kepala dusun dan seorang anggota BPD menjelaskan kepada saya bahwa Undang-Undang Desa yang baru mengharuskan penunjukan TPKD untuk setiap proyek untuk mengelola uangnya. Penunjukan ini hanya dilakukan sekali ketika proyek sudah disetujui dan akan dimulai. Mereka menjelaskan bahwa tim harus terdiri dari tiga sampai lima anggota, dua atau tiga orang adalah perangkat desa dan lainnya adalah perwakilan masyarakat. Mereka memiliki otoritas untuk mengeluarkan uang untuk pembayaran. Namun, mereka berkata, kepala desa-lah yang memilih mereka dan memastikan bahwa mereka mendukungnya.

Catatan Lapangan, kepala dusun dan anggota BPD, NTB.

## Pengetahuan dan Pemahaman atas Undang-Undang Desa

Banyak perangkat desa yang mengindikasikan bahwa mereka mengetahui Undang-Undang Desa, dan memahami bahwa UU tersebut akan memberikan tanggung jawab yang lebih besar, dana serta persyaratan yang lebih banyak untuk akuntabilitas. Namun, dalam tahap awal implementasi UU tersebut, warga mengatakan bahwa mereka tidak memahami detail-detail, prosedur dan peraturan, dan mereka juga mengatakan bahwa mereka 'menunggu arahan lebih lanjut'. Sebagaimana yang dinyatakan oleh seorang kepala desa termuda, kami 'akan menunggu setelah peraturan pemerintah dikeluarkan, maka kami akan semakin terlibat. Masyarakat yang akan mengatur uangnya sekarang. Kita harus bisa mengatur program dan tidak bisa meminta arahan dari kabupaten atau kecamatan terus-menerus'. Walaupun niat untuk melimpahkan kekuasaan ke desa untuk membuat keputusannya sendiri dipahami dengan jelas oleh Kepala desa ini, dia tidak sadar bahwa sebenarnya peraturannya telah dikeluarkan.

Sebagaimana telah disoroti pada bagian sebelumnya, seringkali sekretaris desa, serta kepala desa yang lebih terlibat dan memiliki koneksi-lah, yang memiliki pemahaman paling jelas mengenai Undang-Undang Desa. Namun, bahkan mereka pun masih memiliki pandangan yang sempit, yaitu pada persyaratan-persyaratan jangka pendek dibandingkan dengan pemahaman jangka panjang mengenai perspektif dan tujuan pelimpahan kekuasaan ke desa.

## **“Kami tidak ingin berpikir yang susah-susah, karena hidup kami saja sudah susah”**

**(Petani)**

Di luar lingkungan perangkat desa dan kantor desa, pemahaman terhadap Undang-Undang Desa semakin terbatas. Beberapa warga, terutama yang muda dan yang lebih berpendidikan, masih ingat dengan pesan yang ditampilkan di televisi maupun koran seperti slogan untuk Pemilihan Umum 2014 yaitu ‘satu desa, satu miliar’ tetapi hanya sedikit yang memahami maksud tujuannya. Banyak warga lain yang tidak memiliki pengetahuan atau pemahaman sama sekali mengenai Undang-Undang Desa yang baru, dan mereka sudah cukup puas dengan keadaan sekarang, seperti yang ditandai oleh komentar, ‘Kami tidak ingin berpikir yang susah-susah, karena hidup kami saja sudah susah’ (lihat bagian partisipasi).

Salah satu masalah terbesar bagi perangkat desa adalah pengaturan pendanaan yang baru. Banyak perangkat desa yang mengaku bahwa mereka bingung dan kesulitan memahami perbedaan antara sumber pendanaan, apakah dana boleh digabungkan, dan untuk apa dana tersebut boleh atau tidak boleh digunakan. Kebingungan ini dapat diilustrasikan melalui beberapa interpretasi berikut:

- Salah satu kepala desa di Jawa yakin bahwa Dana Desa (DD) yang diterima sebesar Rp285 juta tidak boleh digunakan untuk pembangunan jalan atau proyek lainnya, melainkan hanya boleh untuk pengeluaran operasional kantor desa dan gaji.
- Di beberapa desa lainnya, mereka percaya Dana Desa ‘hanya boleh untuk proyek pembangunan fisik’ (kepala desa). Seorang bendahara di Sulawesi menjabarkan bahwa ia baru saja menghadiri pelatihan (November 2015, sekitar bulan setelah Pendanaan Desa dicairkan) di kota kabupaten bersama dengan perwakilan dari 84 desa lain. Ia berkata bahwa mereka diberitahu bahwa hanya pembangunan fisik yang boleh didanai.
- Kepala desa dan anggota BPD di desa lain percaya bahwa DD hanya boleh digunakan untuk infrastruktur fisik dan bahwa Undang-Undang Desa yang baru juga menetapkan bahwa pengeluaran operasional kantor desa dan pembayaran gaji tidak boleh menggunakan DD tersebut, melainkan dari ADD.
- Mantan sekretaris desa di desa yang sama adalah satu-satunya orang yang memiliki mengatakan kepada kami bahwa menurutnya peraturan yang baru berarti semua sumber pendanaan dapat digabungkan (Lihat Kotak 17).
- Kepala dusun lainnya mengatakan bahwa ‘jalan tidak bisa dibiayai oleh DD karena sudah dibiayai oleh Departemen Pekerjaan Umum. Pemerintah Pusat bertanggung jawab atas pembangunan jalan. Kita hanya dapat menggunakan DD untuk jalan kecil di dalam desa.

Informasi yang disosialisasikan setelah pencairan dana desa tersebut membuat mereka khawatir dan takut jika telah melanggar peraturan. Sebagai contoh, bendahara di Sulawesi yang menghadiri pelatihan bulan November khawatir dan mengatakan, ‘saya yakin laporan keuangan saya tidak akan cocok’ karena desa tersebut telah menggunakan pendanaan untuk tunjangan pelatihan dan transportasi dan tidak semuanya digunakan untuk konstruksi.

Banyak juga yang khawatir mengenai penggabungan sumber dana (seperti ditampilkan pada Kotak 17), terutama penggabungan dana desa dengan dana dari proyek dan dana pemerintah pusat dan kabupaten. Kepala desa yang merupakan mantan fasilitator

PNPM menegaskan kebingungan dan kekhawatiran yang lain: 'Cara saya selama ini dalam mengelola keuangan telah melanggar hukum.. Saya seharusnya tidak mencampur ADD dan DD.'

### **Kotak 17. Penggabungan Dana**

Peneliti hanya menemui satu orang yang berpendapat bahwa Dana Desa harus digabungkan seluruhnya. Dia adalah mantan sekretaris desa. Dia mengatakan, 'Terdapat empat sumber dana yang berbeda, yaitu ADD, DD, insentif dari pengumpulan pajak, dan Dana Hibah Kabupaten. Keempatnya digabungkan menjadi satu anggaran, dan biaya operasional akan diambil dari gabungan dana tersebut, tetapi hanya sebatas persentase tertentu'. Tertarik untuk mengetahui kenapa dia tak lagi menjabat sebagai sekretaris desa, dia mengatakan bahwa dia tak lagi menjabat untuk melanjutkan kuliah di jurusan hukum. Dia juga mengatakan pemahamannya mengenai Undang-Undang Desa didapat pada saat masih berkuliah dan bukan dari pelatihan yang diberikan ketika ia masih menjabat sebagai sekretaris desa.

## **Pelatihan dan Bimbingan**

### **“Kami mengerti ini adalah tahun pertama dimana semua orang masih belajar”**

**(Bendahara Desa perempuan, Sulawesi)**

Sejumlah aparat dari sebagian besar desa penelitian telah mendapatkan pelatihan mengenai Undang-Undang Desa yang diadakan baik di kecamatan dan/atau kabupaten, dan beberapa telah mengikuti pelatihan di Jakarta. Undangan pelatihan ini biasanya ditujukan untuk kepala desa, bendahara, dan sekretaris desa. Orang-orang yang telah mendapatkan pelatihan memberitahu kami bahwa mereka senang ketiga anggota Pemerintahan Desa diundang secara bersama-sama untuk menghadiri pelatihan karena ini menjadi kesempatan untuk belajar bersama dan saling mendukung satu sama lain setelah pelatihan berakhir.

Meskipun mereka senang dengan program pelatihan tersebut, mereka merasa bahwa pelatihan yang diadakan terlalu terlambat (atau di satu kasus, diadakan terlalu dini; lihat Kotak 18) dalam siklus Dana Desa. Pelatihan juga bersifat terlalu teknis dan mereka tidak sepenuhnya memahami pelatihan tersebut.

### **Kotak 18. 'Tolong jangan mengubahnya lagi tahun depan'**

Seorang Ibu bendahara mengungkapkan rasa frustasinya atas peraturan dan prosedur yang terus menerus berubah. Dia merupakan salah satu aparat pertama yang mendapatkan pelatihan mengenai Undang-Undang Desa tentang Pelaporan Dana Desa, tetapi '*mekanisme pelaporan telah berubah sejak pelatihan tersebut sehingga yang kami pelajari sudah tidak berguna lagi. Pelaporannya sendiri membingungkan tetapi kami mengerti bahwa ini adalah tahun pertama ketika semua orang masih belajar. Tapi tolong, jangan diubah lagi tahun depan. Hingga saat ini, kami masih berusaha menyelesaikan dokumen pendukung laporan keuangan untuk pencairan pertama. Laporan ini sudah selesai beberapa bulan lalu, tetapi mereka masih meminta kami untuk menambahkan dokumen pendukung berdasarkan pelatihan baru yang diadakan setelah pelatihan kami*'

Catatan Lapangan, Ibu bendahara, Sulawesi

Banyak yang mengeluhkan pemilihan waktu pelatihan. Menegaskan pandangan yang kami dengar di semua lokasi, seorang bendahara di Sulawesi yang menghadiri pelatihan formal berskala besar pada bulan November 2015 bersama dengan 84 orang aparat dari desa lainnya bertanya ‘Mengapa dana didistribusikan pada bulan Juli dan kami baru menerima pelatihan pada bulan November?’ dan yang lain mengatakan, ‘pelatihan ini bagus tetapi seharusnya diberikan pada bulan Juli ketika kucuran pertama diberikan dari DD Jokowi’.

Di Aceh, tim peneliti sempat tinggal di hotel sebelum tinggal bersama warga desa, yang pada saat itu sedang menyelenggarakan pelatihan Undang-Undang Desa. Saat diajak bicara, para peserta pelatihan mengungkapkan bahwa mereka merasa frustrasi karena pelatihan yang diselenggarakan ‘sangat terlambat pada bulan Desember’, tetapi mereka juga merasa senang karena para pelatih menjamin bahwa ‘kemajuan apapun yang kami buat tahun ini akan diterima karena ini adalah tahun pertama – para pelatih mengatakan bahwa mereka juga masih memiliki banyak masalah di Jakarta’.

Beberapa peserta berpendapat bahwa pelatihan ini memuaskan dalam hal memberikan mereka dasar-dasar untuk mengisi laporan dan mematuhi prosedur pelaporan yang baru. Salah satu bendahara yang mengikuti pelatihan memberitahu kami, ‘Sekarang saya tahu bagaimana membuat laporan (keuangan) yang benar dibandingkan dengan sebelumnya. Sekarang memang jauh lebih rumit, tetapi saya mendapat pengetahuan baru’. Peserta lain yang hanya mengikuti pelatihan pada bulan Desember mengatakan ‘pelatihan ini merupakan kunci untuk mengelola berbagai hal di tahun 2016’.

Namun, ketika peneliti bertanya lebih lanjut mengenai rincian pelatihan dan apa saja telah mereka pelajari, banyak aparat yang mengatakan bahwa mereka kurang memiliki pemahaman terperinci mengenai Undang-Undang Desa dan aplikasinya. Beberapa menunjukkan buku panduan dan buku petunjuk yang diberikan pada saat pelatihan dan salah satu dari mereka mengatakan, menyuarakan sentimen yang disampaikan oleh aparat lain kepada kami, ‘Semuanya ada disini... tetapi saya tidak mengerti sama sekali’. Kepala desa yang juga praktisi pengobatan tradisional di Aceh, yang telah menghadiri pelatihan selama lima hari di kecamatan pada bulan November mengenai rincian teknis penganggaran dan pelaporan keuangan, mengatakan bahwa dia dan rekan sesama kepala desa ‘sama-sama kebingungan’. Ini terjadi karena bahasa yang digunakan selama pelatihan terlalu teknis dan penuh dengan jargon dan mereka merasa tidak dapat bertanya untuk penjelasan lebih lanjut. Tetapi, dia juga berkata bahwa dia merasa tenang karena telah disediakan salinan cetak (hard copy) buku petunjuk dan formulir laporan dan percaya bahwa, ‘yang penting hanyalah formulir yang harus kami isi... semua aspek lain tidak penting’.

**“Sekarang saya tahu bagaimana membuat laporan (keuangan) yang benar. Memang jauh lebih rumit, tapi sekarang saya punya pengetahuan baru”**

**(Bendahara mengenai pelatihan formal, NTB)**

Pemahaman mereka juga terbatas karena banyak yang mengatakan bahwa mereka tidak menghadiri pelatihan sampai selesai. Beberapa peserta sudah meninggalkan pelatihan lebih awal agar dapat pulang ke rumah sebelum malam dan ada pula yang tidak datang pada hari-hari terakhir. Kepala desa yang disoroti dalam Kotak 19, misalnya, meninggalkan pelatihan lima hari tersebut lebih awal ‘karena saya merindukan anak-anak saya’. Beberapa perangkat desa yang kami temui di hotel di Aceh yang sedang menghadiri pelatihan mengatakan bahwa mereka selalu selesai lebih cepat setiap hari karena semua orang ingin pulang ke rumah, walaupun mereka sudah disediakan kamar hotel untuk menginap.

### **Kotak 19. Contoh reaksi terhadap pelatihan yang diterima**

Perangkat desa (kepala desa, sekretaris desa dan bendahara) diundang ke tiga pelatihan pada tahun 2015.

Yang pertama diadakan pada bulan April dan berlangsung selama empat hari. Menurut mereka, pelatihan ini adalah 'bersifat cukup umum mengenai kemiskinan dan deskripsi desa'.

Yang kedua diadakan pada bulan Juli dan berlangsung selama tiga hari di hotel yang sama dengan pelatihan pertama. Pelatihan ini dideskripsikan sebagai 'rencana pembangunan desa dan manajemen pendamping'.

Yang ketiga diadakan pada bulan November dan diadakan di kecamatan selama lima hari dan 'mencakup rincian teknis mengenai anggaran dan laporan keuangan.'

Mereka memberi komentar mengenai tunjangan transportasi harian untuk dua pelatihan pertama, tetapi tidak untuk pelatihan ketiga yang seharusnya menyediakan fasilitas bagi mereka untuk menginap. Kepala desa meninggalkan pelatihan yang ketiga lebih cepat.

Catatan Lapangan, Aceh.

### **“Kami semua sama-sama ‘kebingungan’”**

**(Kepala desa di Aceh berbicara dalam bahasa Inggris mengenai pelatihan terakhir yang diterimanya, mengungkapkan pendapat para aparat desa lainnya)**

Dalam beberapa kasus, para pelatih mengambil keputusan untuk memperpendek waktu pelatihan dan mengakhiri sesi pelatihan satu hari lebih awal atau lebih. Beberapa perangkat desa mengatakan bahwa mereka telah membayar sejumlah uang untuk mengikuti pelatihan, sekitar Rp11 juta, dari anggaran Desa. Hal ini berbeda dengan pelatihan lain yang mereka terima sebelumnya, yang sering kali disediakan secara gratis dan dengan tunjangan yang cukup besar. Para aparat senang saat mengatakan bagaimana mereka menikmati peluang pelatihan di kota-kota besar karena mereka melihat ini sebagai peluang untuk pergi berbelanja dan jalan-jalan. Seperti yang dikatakan oleh seorang sekretaris desa di NTB saat menghadiri pelatihan layanan dukungan teknis di Jakarta, 'Saya pergi untuk pelatihan selama satu hari, dan liburan selama enam hari'. Para aparat lainnya juga berbicara tentang pentingnya membawa oleh-oleh dari kota besar. Hampir semua menanggapi tunjangan yang diberikan sangat menarik dan uang transportasi yang diberikan untuk menghadiri pelatihan Undang-Undang Desa cukup besar.

### **“Saya mendapatkan 200.000 rupiah dan biaya bensin motor saya hanyalah 30.000”**

**(Perangkat desa yang menghadiri pelatihan)**

Akan tetapi, diskusi seputar manfaat dari pelatihan formal seperti ini membuat beberapa orang mengatakan bahwa pelatihan di hotel bukanlah yang dibutuhkan (terlepas dari insentifnya). Seorang Ibu bendahara, yang tidak sendirian dengan pendapat tersebut, bersikukuh bahwa pelatihan tersebut tidak sebaiknya diadakan di hotel tetapi harus diberikan di lokasi melalui pembimbingan atau mentoring. Ia mengatakan, '*Kami tidak memerlukan pelatihan di hotel karena kami akan cepat lupa. Kami ke hotel untuk menikmati makanan dan sejuknya ruangan ber-AC. Tetapi, yang benar-benar kami butuhkan adalah seorang mentor administrasi di kantor desa, seorang yang ramah dan dapat membantu kami dalam memberikan arahan jika kami tidak*

*mengerti. Bolak-balik ke Kabupaten hanya untuk memperbaiki laporan sangat membuang waktu. Pejabat Kabupaten juga tidak ramah ketika menjelaskan apa yang dibutuhkan. Kami pribadi menilai bahwa mereka sebenarnya juga tidak mengerti apa-apa dan hanya bersikap demikian supaya terlihat seakan-akan mereka mengerti.'*

## **“Apa yang kami inginkan adalah mentor administrasi di kantor desa kami”**

**(Ibu Bendahara, Sulawesi)**

Pada saat pelatihan Undang-Undang Desa dilaksanakan, pelatih dan peserta pelatihan saling bertukar nomor ponsel dan alamat email. Para pelatih juga berjanji bahwa mereka akan memberikan bantuan dan saran lebih lanjut kepada perangkat desa jika dibutuhkan. Tetapi mereka mengatakan bahwa ketika mereka mencoba menghubungi pelatihan, mereka tidak mendapatkan respon. Misalnya, seorang bendahara di Sulawesi menjelaskan bahwa dia memahami Sistem Informasi Keuangan selama pelatihan dan berpikir bahwa itu adalah 'sistem online yang sangat berguna'. Namun, setelah pelatihan, sistem tersebut menjadi offline. Dia tidak yakin harus melakukan apa sehingga menelepon pelatihnya, tetapi 'HP-nya tidak aktif' dan dia merasa dikecewakan. Di seluruh desa penelitian, tidak ada Kantor Desa yang memiliki koneksi internet sehingga surel tidak dapat digunakan. Beberapa sekretaris desa memiliki modem pribadi yang digunakan untuk bekerja, tetapi tidak digunakan bersama untuk seluruh kantor.

Karena sistem dukungan resmi pasca pelatihan tidak berjalan, para perangkat desa mengatakan bahwa mereka bergantung pada jaringan informal dengan perangkat desa lainnya. Jaringan ini cukup aktif dan tim peneliti kami menyaksikan sejumlah interaksi melalui telepon dan terutama berbagi formulir dan dokumen yang sudah lengkap diisi (melalui flashdisk) sehingga yang lain dapat menyalinnya. Seorang kepala desa menjelaskan bahwa di kecamatannya, 'Seluruh kepala desa bekerja sama satu sama lain sehingga satu dokumen dapat disalin dan dipindahkan ke dokumen kami. Masing-masing mendapatkan salinan formulir alokasi anggaran dari desa lain, daftar absensi, dan formulir administrasi lainnya. Setiap formulir administratif yang dibagikan dalam pelatihan juga dibagikan dan disalin dengan cara ini ketika sudah selesai'.

Kepala desa yang disebutkan di atas, yang khawatir jika dia sudah melanggar hukum mengenai penggabungan dana ADD dan DD, mengatakan, 'sejak pelatihan saya sadar tidaklah mudah mengelola sebuah desa – saya saat ini saya saat ini harus mempelajari semuanya dari awal'. Dia mengatakan kepada kami bahwa dia sangat bergantung pada rekannya serta pejabat lain, 'jadi saya bersikap aktif dalam menghubungi kontak lama di Kantor Gubernur untuk membantu saya'.

Banyak perangkat desa yang memberitahu kami bahwa akan ada dukungan dari pendamping Undang-Undang Desa. Tiga peserta pelatihan yang kami temui selama sesi pelatihan di hotel mengatakan, 'Selama PNPM kami mendapatkan bantuan dari fasilitator PNPM. Kami dengar bahwa kali ini akan ada bantuan juga, tetapi mereka belum memutuskan siapa yang akan membantu kami'. Di salah satu desa, kepala dusun mengetahui bahwa pendamping Undang-Undang Desa sedang diseleksi, tetapi dia tidak tahu apa peran pendamping tersebut.

Penunjukan pendamping ini memang belum dilakukan atau baru saja dilakukan, tetapi di dua desa penelitian, pendampingnya sudah ditunjuk. Namun, para perangkat desa mengeluh bahwa mereka kurang begitu aktif. Di salah satu desa, bendahara Desa menceritakan bahwa pendamping baru, yang merupakan lulusan universitas di kota kabupaten, datang ke desa pada bulan November 2015 dan memperkenalkan dirinya sebagai 'pendamping untuk DD Jokowi'. Ketika ditemui di waktu yang berbeda, pendamping tersebut menjelaskan bahwa dia harus melayani tiga desa dan khawatir gajinya yang hanya Rp2 juta 'tidak akan cukup bahkan untuk menutupi biaya transportasi karena lokasi ketiga desa tersebut sangat berjauhan'. Pendamping juga

menceritakan bahwa dia belum sempat melihat lingkup pekerjaannya dan bagaimana sekarang dia 'menyesal sudah menerima pekerjaan sebagai pendamping'. Pendamping tersebut menyampaikan kepada bendahara bahwa dia 'akan datang pada saat warga desa membutuhkannya, namun dengan gaji yang sedikit, tidak akan lebih dari sekali dalam sebulan'. Di desa lainnya, Ibu kepala desa mengatakan bahwa dia sudah bertemu dengan pendamping yang membantu di dua desa, tetapi menurutnya, 'dia hanya datang untuk mendapatkan tanda tangan pada jadwal kerjanya yang menyatakan kalau dia sudah bekerja dengan kami selama dua bulan. Dia bilang dia sangat sibuk dengan desa lainnya'. Tapi Ibu kepala desa tersebut mengatakan bahwa itu tidaklah mungkin karena desa yang lain itu dekat jaraknya. 'Pada jadwal kerjanya tertulis bahwa dia sudah melakukan sosialisasi BUMDes di desa kami, tapi dia tidak pernah melakukan sosialisasi tersebut.'

## Penyesuaian Terhadap Prosedur dan Proses Baru

Para perangkat desa sepenuhnya menyukai fakta bahwa Dana Desa ditransfer secara langsung ke rekening desa dan langsung dikelola oleh aparatus desa, terlepas dari kekhawatiran yang dibahas di atas mengenai tanggung jawab dan beban risiko yang lebih berat. Seperti yang disampaikan oleh Ibu kepala desa yang dianggap warga sebagai Presiden, 'kami tidak perlu mengemis ke Kabupaten, dana desa langsung ditransfer ke kami'. Jumlah Dana Desa yang diterima oleh masing-masing desa dirangkum dalam Tabel 9 di bawah. Seluruh desa, kecuali dua desa, mengatakan bahwa mereka telah menerima setidaknya dua kali pencairan Dana Desa dan berharap akan segera mendapatkan pencairan terakhir, sehingga dana tersebut dapat dikeluarkan sebelum akhir tahun.

### Kotak 20. Dua Bulan untuk Mendapatkan Dana Desa

*Kepala desa menceritakan proses pencairan Dana Desa: 'pertama, kami datang ke Kecamatan untuk mendapat persetujuan tertulis dari camat untuk pencairan Dana Desa berdasarkan kriteria yang tidak saya ketahui. Kemudian, saya perlu ke Dewan Pembangunan Desa di Kabupaten, dan di sana tiga orang perlu menandatangani formulir pencairan—Kepala Dewan, Sekretaris dan bendahara. Cepat lambatnya pemberian tanda tangan tergantung pada pendekatan yang dilakukan, apakah semua dokumentasinya lengkap dan 'jika sogokannya OK'. Kemudian kami harus ke BPKAD di kabupaten, yang mensyaratkan tiga tanda tangan lagi. Setelah itu, kami ke bank (BRI) dan mereka akan mentransfer dana ke rekening desa. Prosesnya kira-kira dua bulan kalau uang sogokannya cukup'*

Catatan lapangan, kepala desa, Aceh

Prosedur untuk mendapatkan dana Undang-undang Desa dari Kecamatan beragam dan umumnya dinilai 'lebih rumit dari yang sebelumnya' (sekretaris desa, Jawa). Setiap desa mengalami tingkat keterlibatan yang berbeda dengan pemangku kepentingan yang berbeda di tingkat kabupaten dan/atau kecamatan. Untuk mencairkan dana, diperlukan proses persetujuan yang berbeda, jangka waktu yang berbeda dan tingkat upaya yang berbeda pula. Di satu desa di Aceh, Kepala BPD mengatakan bahwa, 'dari dua puluh tujuh desa, hanya tujuh desa yang dapat mencairkan pembayaran Dana Desa dengan lancar dan tanpa masalah'.

Di salah satu desa di Sulawesi, keseluruhan proses pencairan dana membutuhkan tujuh tanda tangan yang berbeda. Para perangkat desa mengatakan bahwa kriteria persetujuan pencairan dana sama sekali tidak jelas dan memakan waktu selama dua bulan, dan hanya berhasil 'jika uang sogokannya OK' (kepala desa) (lihat Kotak 21).

Di desa lainnya (lihat Gambar 2), mereka menerima pencairan dana pertama di bulan Juni 2015 tanpa memerlukan dokumen Perencanaan Desa. Tetapi, untuk mendapatkan pencairan dana kedua, Ibu kepala desa yang memiliki koneksi di DPRD mengatakan bahwa laporan keuangan harus disetujui oleh camat. Ketika laporan tersebut dimasukkan, dia berkata bahwa

dia 'mendapatkan permintaan yang persisten untuk membayar 'biaya fasilitasi' dari camat'. Camat tersebut membenarkan tindakan tersebut karena biaya itu adalah 'insentif bimbingan dan bantuan teknis'. Camat tersebut juga menyampaikan padanya bahwa, 'BPD kamu mendapatkan lebih banyak dari saya tanpa kerja apa-apa – saya harus dapat lebih banyak dari mereka'. Ibu kepala desa menggambarkan situasi ini 'seperti memberikan kepala dan badan ke kami, tapi buntutnya masih di Camat'. Dia menjelaskan kepada kami bahwa dia menghargai peraturan baru yang berarti 'kami tidak perlu mengemis ke Kabupaten karena dana langsung ditransfer ke rekening desa', tapi dia khawatir karena 'camat masih harus menyetujui otorisasi pencairan dana'.

### Kotak 21. Bagaimana saya mendapatkan uang sogokan yang diperlukan?

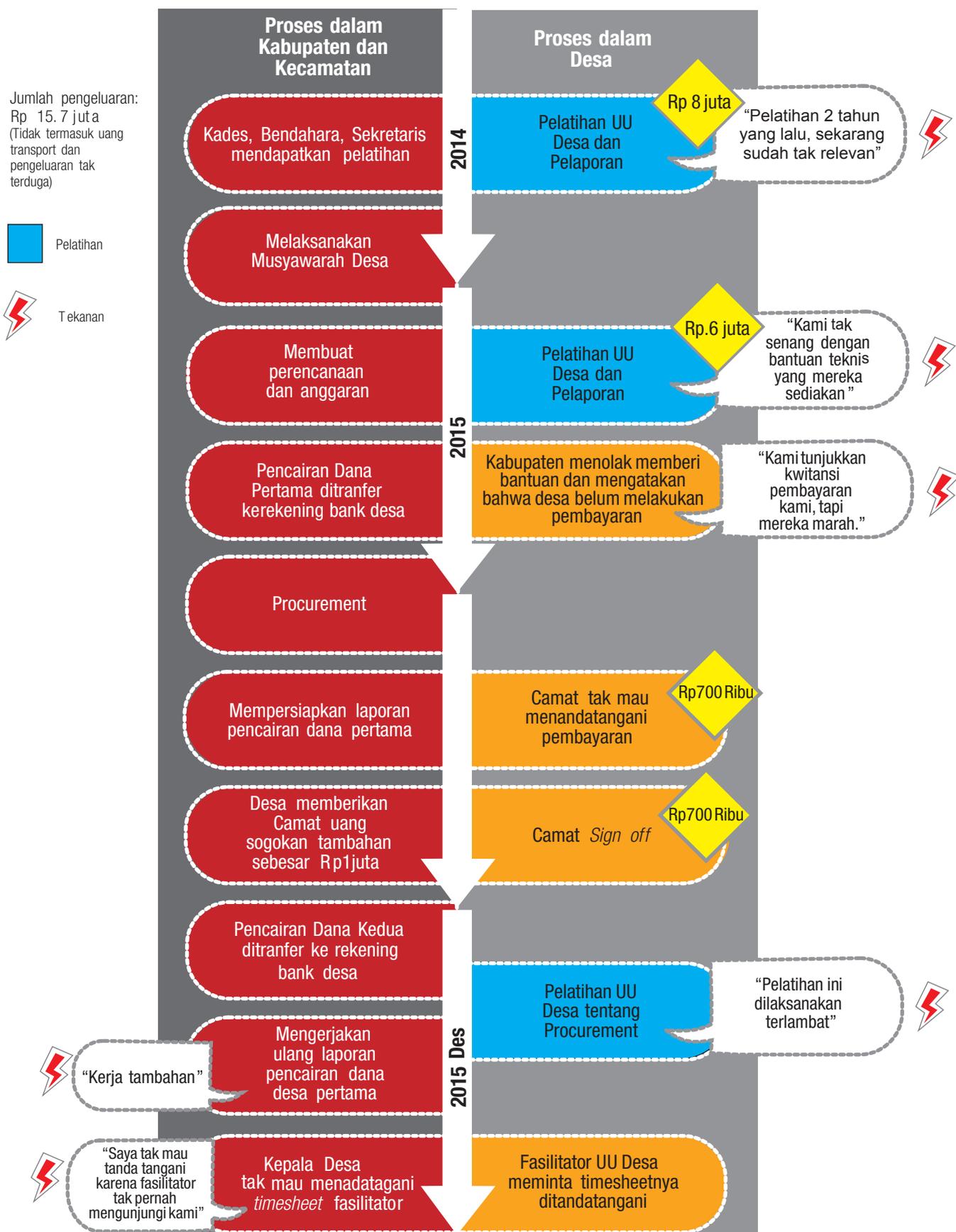
'Kami senang karena sekarang Dana Desa ditransfer langsung ke rekening desa. Dulu, seluruh dana desa dari pemerintah pusat disalurkan melalui pemerintah provinsi atau kabupaten. Tapi peraturan baru ini tidak disukai beberapa orang dan mempersulit hidup kami. Camat kami telah mengalokasikan Rp700.000 dari dana desa kami untuk membimbing dan melatih kami di desa dalam mengelola dana desa. Tapi saat kami mendatanginya dan memintanya untuk menandatangani laporan perkembangan keuangan kami yang pertama, Camat menjadi sangat marah dan menolak amplop yang berisi uang tersebut, '*memangnya saya anak kecil dikasih uang hanya segitu?*' dan menolak menandatangani laporan kami dan menyuruh kami pulang. Kepala desa lain bertanya pada sekretaris camat tentang jumlah yang diharapkan oleh camat dari setiap desa dan diberi tahu bahwa jumlahnya Rp2 juta per desa. Kepala desa lainnya setuju. Saya satu-satunya yang menolak. Saya tidak tahu harus mengorbankan kegiatan desa yang mana untuk membayar biaya tambahan ini. Akhirnya, saya menggunakan uang tunjangan transportasi saya sebesar Rp1 juta. Saya menyiapkan Rp1.700.000 di dalam amplop. Kepala desa lain mendapatkan tanda tangan Camat segera setelah mereka dapat memberinya Rp2.000.000, tapi Camat terus menolak saya. Saya terus menyimpan amplopnnya di dalam tas saya. Akhirnya, pada bulan Ramadan, Camat menelpon saya dan mengatakan bahwa dia akan menandatangani laporan saya. Dia bilang, '*Saya perlu berbuat amal di bulan Ramadhan*'. Dia menandatangani laporan saya, dan saya menyerahkan amplop lusuh berisi uang yang telah saya simpan selama dua bulan di dalam tas.

Tabel 9: Dana Desa Diterima

| Desa | Jumlah Diterima | Pencairan Pertama (kapan dan berapa)   | Pencairan Kedua (kapan dan berapa) | Pencairan Ketiga (kapan dan berapa)                        |
|------|-----------------|----------------------------------------|------------------------------------|------------------------------------------------------------|
| A3   | 740 juta        | 90 juta                                | 300 juta                           | 350 juta                                                   |
| NT3  | 500 juta        | Oktober 2015                           | Desember 2015                      | (Desember 2015)                                            |
| CJ2  | 280 juta*       | 84 juta (30% dari total, Agustus 2015) | 84 juta (30% dari total, November) | 40% (belum diterima, diperkirakan akhir Desember 2015)     |
| SS2  | ± 230 juta      | 170 juta (June, 2015)                  | ADD 67 juta (Oktober, 2015 )       | (diperkirakan akhir Desember 2015)                         |
| EJ1  | 400 juta *      | 160 juta                               | 160 juta                           | 32 juta (belum diterima, diperkirakan akhir Desember 2015) |
| SS1  | 700 juta        | 280 juta (40%)                         | 280 juta (40%)                     | 140 juta (20%)                                             |
| A1   | 214 juta        | 138 juta (Juli-Agustus, 2015 )         | Tidak ada informasi                | Tidak ada informasi                                        |
| NT1  | 300 juta        | Tidak ada informasi                    | Tidak ada informasi                | Tidak ada informasi                                        |

\* berharap akan sepenuhnya ditransfer pada akhir 2015

**Gambar 2: Contoh Alur Waktu Proses untuk Mendapatkan Dana Desa**



## “(peraturan baru) seperti memberikan kami kepala dan badannya saja, tetapi buntutnya masih di camat”

(Kepala Desa, Sulawesi)

Di desa lain, kepala desa menceritakan proses berkepanjangan yang mereka hadapi. Pertama, dia dan Staf Pembangunan Desa harus membawa Laporan Perencanaan Desa ke BPKAD di Kabupaten untuk ditandatangani, kemudian ke BAPPEDA untuk persetujuan. Kalau laporan tersebut menyebutkan adanya rencana pekerjaan konstruksi, Kepala desa dan stafnya juga harus mendatangi Kantor Pekerjaan Umum di kabupaten. Semua ini membutuhkan perjalanan hingga hingga empat hari. Setelah mendapatkan persetujuan, dana akan ditrasfer langsung ke rekening desa, yang hanya bisa diakses oleh bendahara.

Hampir semua memahami bahwa dibutuhkan beberapa tanda tangan untuk mengakses rekening desa, namun di dua desa, BRI sudah memberikan kartu ATM kepada perangkat desa tertentu. Bendahara di salah satu desa tersebut, yang merupakan suami seorang bendahara PNPM mengatakan bahwa dia khawatir adanya pelanggaran peraturan. Bendahara Desa tersebut mengatakan bahwa *‘jelas dikatakan bahwa harus ada dua tanda tangan, plt kepala desa telah menarik dana desa dari ATM BRI dan saya tidak mengetahui uangnya dipakai untuk apa’*. Akan tetapi, dia menambahkan bahwa *‘ini bukanlah kesalahan kepala desa karena BRI-lah yang memberikan kartu ATM untuk rekening dana desa demi mempermudah penarikan dana. Kenapa BRI melanggar aturan mengingat ini adalah rekening desa?’* Dia berkata bahwa terakhir kali dia memeriksa rekening desa, dia mendapati bahwa *‘seharusnya ada Rp15 juta, tapi hanya ada Rp1 juta’*. Dia khawatir bahwa, *‘saya yang akan pertama kali dipenjara (karena hal ini)... tapi saya akan menyeret semua aparat desa dengan saya’*. Seorang kepala dusun di desa yang sama mengatakan bahwa tidak ada rekening desa. Dia percaya bahwa Kepala desa memiliki rekeningnya sendiri dan bahwa *‘dana desa sebesar Rp1,4 miliar akan masuk ke rekening kepala desa karena kami tidak punya rekening desa.’* Di desa lain, seorang kepala desa mengatakan bahwa rekening BRI untuk dana desa dapat diakses melalui ATM, tapi tidak menjelaskan apakah pada praktiknya benar-benar terjadi.

## Prioritas Penggunaan Dana Desa Saat Ini

Dengan iklim ketidakpastian dan kebingungan mengenai sumber pendanaan dan prosedur untuk mendapatkan dana tersebut, semua perangkat desa mengindikasikan bahwa pembangunan infrastruktur fisik merupakan prioritas tertinggi untuk penggunaan Dana Desa. Hal ini dianggap oleh para perangkat desa sebagai cara yang paling tidak kontroversial dan termudah untuk penggunaan dana tersebut. Pembangunan infrastruktur selalu dapat dibenarkan dengan alasan untuk kebaikan bersama dan merupakan penggunaan dana yang dapat dibuktikan dan mudah terlihat. Salah seorang sekretaris desa yang sudah berpengalaman mengatakan bahwa desanya memiliki ‘sistem giliran’ untuk pembangunan jalan sehingga masing-masing dusun akan memiliki jalan penghubungnya sendiri. Penggunaan dana seperti itu dianggap adil karena, seperti yang dikatakan salah satu kepala dusunnya, *‘kita hanya perlu menunggu giliran kita untuk membangun jalan’* dan semua orang memahami hal tersebut. Dari Dana Desa sebesar Rp285 juta yang diterima tahun ini, dua jalan raya dan satu saluran air sedang dibangun.

Sekretaris desa mengatakan, *‘kami memiliki banyak rencana pembangunan jalan yang akan berlanjut hingga tahun 2017, dimulai dari jalan-jalan yang paling rusak’*. Sebagaimana dijelaskan oleh kepala desa, *‘jika kamu fokus untuk memastikan semua jalan dapat dibangun, maka warga akan senang. Warga tidak berpikir lebih dari itu. Seorang Bupati terpilih karena ia membangun jalan raya di Kabupaten’*. Sedangkan di desa lain, warga menjelaskan bahwa kepala desa ‘dipuja-puja’ karena kepala desa sebelumnya tidak pernah menyelesaikan pembangunan jalan *‘yang selalu rusak dan kepala desa sekarang menyelesaikan jalan-jalannya’*. Seorang kepala desa di Aceh yang merupakan praktisi pengobatan tradisional menjelaskan kepada kami bahwa *‘semua hal berawal dari jalan, karena jalan dapat memperbaiki akses. Jalanan menghubungkan tiga sektor: ekonomi, pendidikan*

dan kesehatan'. Hal yang sama diutarakan oleh seorang anggota BPD yang mengatakan, 'jika jalan tidak diperbaiki, desa ini tidak akan mengalami kemajuan sama sekali'.

## “Jika kamu fokus pada pembangunan jalan, maka semua orang akan senang”

(Kepala Desa, NTB)

Enam dari delapan desa memutuskan untuk menghabiskan Dana Desa tahun pertama untuk membangun jalan desa (lihat Tabel 10). Selain pembangunan jalan dianggap sebagai pembangunan yang baik untuk semua masyarakat, pejabat BPD yang disebutkan di atas, yang mengatakan bahwa dari 27 desa dalam kabupaten hanya 7 desa yang menerima proses pencarian dengan lancar, menjelaskan lebih lanjut bahwa sebagai hasilnya 'kami memilih untuk membangun jalan karena uangnya mudah dicairkan'. Preferensi untuk membangun jalan sangat terlihat terutama jika dana diterima pada akhir tahun dan adanya keperluan untuk mencairkan dana dengan cepat. Permintaan untuk menyelesaikan proyek dengan cepat juga berdampak pada keberlangsungan pembangunan jalan di beberapa desa. Beberapa menyatakan bahwa meskipun mereka diberitahu untuk memprioritaskan tenaga kerja lokal, namun waktunya tidak tepat. Di desa yang menggunakan sistem giliran pembangunan jalan, pencairan Dana Desa pertama diterima pada bulan Agustus dan yang kedua diterima pada bulan November 2015. Pembangunan jalan tidak dapat dimulai hingga bulan November 2015. Saat itu, terdapat beberapa pabrik dan peluang pekerjaan di daerah setempat sehingga sulit untuk memobilisasi tenaga kerja konstruksi, terutama secara mendadak dan di musim kerja tersebut. Pekerjaan konstruksi harus diselesaikan pada bulan Desember dan laporan keuangan dibuat untuk camat, sehingga sekretaris desa yang sangat berpengalaman tersebut merasa banya satu-satunya solusi adalah dengan mendatangkan kontraktor dari luar untuk mengerjakan jalan tersebut. Kekhawatiran untuk menyelesaikan pekerjaan tepat waktu menyebabkan kepala desa memotong prosedur pengadaan dan menunjuk seorang temannya sebagai kontraktor pekerjaan tersebut.



**Tabel 10: Infrastruktur yang didanai dengan Dana Desa tahun pertama**

| Desa | Jalan desa                   | Kantor desa                  | Air minum                    | Irigasi                      | Pagar                        | Jembatan                     | Saluran Air Kecil            | BUMDes                       |
|------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|------------------------------|
| A3   | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai |
| NT3  | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai |
| CJ2  | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai |
| SS2  | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       |
| EJ1  | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       |
| SS1  | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai |
| A1   | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Diinginkan dan didanai       |
| NT1  | Diinginkan dan didanai       | Diinginkan dan didanai       | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai | Tidak diinginkan dan didanai |

Diinginkan dan didanai
  Tidak diinginkan dan didanai
  Diinginkan dan didanai

Tabel 10 menggambarkan pembangunan desa yang fokus pada pembangunan jalan desa dan saluran air kecil. Pembangunan tersebut, seperti jalan, dianggap tidak kontroversial dan pembangunannya mudah, tidak seperti membangun sarana air minum atau irigasi yang walaupun dianggap sebagai prioritas, belum mendapatkan pendanaan. Ada dua desa yang dengan cepat menggunakan Dana Desa untuk membangun Kantor Desa, seperti yang disampaikan kepala desa termuda bahwa ada 'rasa kebanggaan' ketika memiliki Kantor Desa yang baru.

Sekretaris desa di desa yang sama mengatakan bahwa dia telah mengikuti pelatihan di Malang dan dia memahami keuntungan dari 'kebijakan satu atap' yang membuat semua perangkat desa bekerja dalam satu gedung saja. Tetapi dia juga khawatir bahwa 'di masa mendatang, Dana Desa tidak boleh digunakan untuk membangun Kantor Desa', sehingga mereka merasa perlu untuk segera memulai pembangunan Kantor Desa berlantai dua. Di desa lainnya, setiap kali kepala desa baru dipilih, Kantor Desa baru harus dibangun dekat rumahnya. Praktek ini berlangsung beberapa kali dan dipercaya bahwa 'Kepala desa baru dan kepala desa yang lama tidak saling menyukai, sehingga kamu tidak mau bekerja di kantor sainganmu' (lihat kotak 22). Di satu-satunya desa yang tidak memiliki Kantor Desa, kepala desa 'menyewakan' ruangan depan rumahnya sendiri dengan harga Rp3 juta rupiah per bulan, dan ini dibayarkan dari dana ADD. Baru-baru ini dia juga membangun toilet yang lebih baik di samping rumahnya dengan Dana Desa, karena dia mengantisipasi 'akan ada konsultan yang datang dari Jakarta dan kantor kabupaten di masa depan'.

#### **Kotak 22. Setiap kepala desa baru membangun kantor baru**

*'Ini tentang gengsi. Disini, saat kamu terpilih sebagai kepala desa baru, kamu membangun Kantor Desa baru'*

Pertama kali saya mencari Kantor Desa sambil naik ojek, tukang ojek tersebut bertanya, 'kantor desa yang mana?'. Dia mengatakan bahwa terdapat beberapa Kantor Desa yang sudah tidak beroperasi lagi tapi masih disebut warga sebagai kantor desa. Beberapa diantaranya terbengkalai dan kantor-kantor lainnya sudah berubah fungsi menjadi toko. Tukang ojek tersebut juga menjelaskan bahwa sudah umum jika masing-masing kepala desa yang baru terpilih membangun kantor baru. 'Kepala desa baru dan kepala desa yang lama tidak saling menyukai, sehingga kepala desa baru tidak ingin bekerja di kantor saingannya'.



Kantor Desa baru (gambar) masih dalam proses pembangunan dan akan berlantai dua. Staf Kantor Desa mengatakan bahwa kepala desa membeli tanah dan memulai konstruksi satu tahun lalu, tetapi dia jarang datang ke Kantor Desa padahal, sama seperti kantor-kantor sebelumnya, kantornya terletak di dusunnya sendiri dan dekat sekali dengan rumah kepala desa. Anggota staf lainnya yang dekat dengan kepala desa tersebut mengungkapkan bahwa biaya kantor pada akhirnya akan ditanggung oleh Dana Desa. Mereka mengatakan bahwa desa lain tidak melalukan pembangunan kantor desa seperti ini dan memiliki satu Kantor Desa permanen.

Catatan Lapangan, Tukang Ojek, NTB

**“Tidak cukup uang untuk mendanai prioritas desa, seperti penyediaan air minum dan irigasi”**

**(Kepala Desa, Sulawesi)**

Begitu banyaknya pembangunan jalan, saluran air dan Kantor Desa, kami mengamati dan juga disampaikan khususnya oleh para pemuda, bahwa terdapat ketidaksesuaian antara apa yang sedang diprioritaskan dan apa yang sebenarnya dibutuhkan oleh desa.

Di beberapa desa tertentu, terlihat jelas bahwa irigasi dan akses air minum merupakan masalah besar. Banyak yang mengatakan bahwa proyek-proyek prioritas tersebut terlalu mahal atau seharusnya hanya didanai oleh pemerintah nasional, atau bahwa proyek-proyek yang kurang diperlukan dianggap '*saat ini lebih penting*'. Di salah satu desa misalnya, seorang petani mengatakan bahwa mantan kepala desa dan mantan Bupati memilih untuk tidak membangun proyek air '*karena terlalu mahal untuk area ini*', dan karena '*tidak ada dana untuk area kami karena Kabupaten sangatlah miskin*'

Di desa yang berada di Sulawesi ini, memang ada sumber air di bukit yang berada di belakang desa dan dulu tentara telah membangun pipa besar untuk mengalirkan air ke kompleks mereka, tetapi desa menderita kekurangan air dan masalah irigasi.

Di satu desa di NTB yang warganya sedang membangun Kantor Desa baru, sebuah bendungan telah dibangun menggunakan sumber dana lain untuk menyediakan air ke desa tetangga dan kompensasi diberikan kepala desa untuk lahan yang digunakan untuk bendungan tersebut. Namun, tidak ada saluran irigasi dari bendungan tersebut ke desa ini. Di sini warga berkata bahwa terus terjadi kekurangan air yang parah karena musim kemarau selama enam bulan dan tak ada tanaman yang dapat tumbuh dan hanya mampu panen satu kali dalam setahun. Pasokan air minum juga rendah, dan seorang petani berkata bahwa dia harus menunggu hingga jam satu pagi hanya untuk mendapatkan air. Dia tidak mencuci selama tiga hari dan membawa pakaian kotornya ke kantor kabupaten untuk dicuci di sana, dan berkata '*kami berusaha menghemat air sebisa mungkin*'. Walaupun demikian, dana desa digunakan untuk membangun jalan dan Kantor Desa. Beberapa petani muda mengatakan bahwa pasokan air merupakan '*tanggung jawab pemerintah pusat*' dan '*sudah ada diskusi dengan pemerintah pusat tetapi belum ada kemajuan apa-apa*'. Di desa lain, irigasi desa juga dianggap sebagai prioritas utama. Kepala dusun yang tinggal bersama kami mengatakan bahwa pemerintah pusat telah mengunjungi desa untuk berdiskusi tetapi dia tidak paham mengapa mereka tidak memiliki program irigasi.

Di beberapa desa, dana dialokasikan untuk pembangunan jembatan yang tidak dianggap oleh prioritas oleh siapapun. Di desa terkecil di Aceh, terdapat sebuah jembatan tua yang direnovasi menggunakan Dana Desa, padahal sudah ada jembatan lain didekatnya yang yang baru saja dibangun menggunakan anggaran provinsi. Istri seorang Imam mengatakan bahwa suaminya menginginkan uangnya digunakan untuk membangun masjid karena dia menginginkan mesjid dengan ubin seperti di desa lain di area tersebut. Desa-desa lainnya banyak menggunakan dana untuk mendirikan bangunan keagamaan dan membayar gaji para pemuka agama dan personil masjid lainnya dan hal ini tidak dipandang sebagai melanggar peraturan. Sebagai contoh, satu desa menggunakan Rp700 juta dari Dana Desa tahun ini untuk 'membangun kantor desa, fasilitas PKK dan fasilitas keagamaan' (sekolah Islam informal dan masjid).

Di seluruh desa penelitian, warga mengatakan bahwa keberadaan dan peran BUMDes sangat minimal atau tidak ada sama sekali. Di satu desa yang memiliki BUMDes, petani mengatakan bahwa '*BUMDes hanyalah sebuah bangunan*' dan bangunan tersebut '*selalu kosong, tidak ada apa-apa di situ*'. Para petani menjelaskan bahwa mereka membentuk kelompok mereka sendiri dan menjual produk organik langsung ke pasar. Di beberapa desa, warga terutama para pemuda, mengatakan bahwa mereka menginginkan adanya BUMDes. Di desa yang sama yang BUMDes-nya selalu kosong, beberapa pemuda mengatakan bahwa mereka menginginkan dukungan dari BUMDes untuk mengembangkan industri kolam ikan mereka.



Jembatan yang direnovasi dengan Dana Desa, padahal jembatan lain terletak tidak jauh dari jembatan ini—Aceh

Di banyak desa, para pemuda mulai mempertanyakan keputusan desa mengenai apa saja yang perlu didanai dan mereka mulai merasa frustrasi. Mereka seringkali mencari informasi melalui smartphone mereka dan mereka tidak puas dengan penjelasan yang diberikan oleh para tetua. Sebagaimana dikatakan oleh petani muda, *'mengapa kita harus memperbaiki sesuatu, padahal keadaannya baik-baik saja?'* sembari menunjuk ke hal yang ia rasa tidak penting, perbaikan jalan yang tidak pernah selesai. Seorang ibu petani lain, yang merupakan putri mantan sekretaris desa, bertanya *'mengapa kita terus menerus membangun jalan dan sekolah, serta mengganti hal-hal yang sudah bagus—kita harusnya fokus ke proyek lain yang lebih dibutuhkan'*. Beberapa orang khawatir bahwa terlalu fokus pada pembangunan infrastruktur akan menyebabkan urbanisasi pada desa mereka. Sebagaimana dikatakan oleh seorang kepala dusun muda, *'saya tidak ingin desa ini berubah menjadi seperti Jakarta, kami perlu menjaga semangat, di mana kita bisa minta ke tetangga untuk berbagi... warga desa sebelah sudah berubah, mereka sekarang menyiapkan makanan cepat jadi di acara pernikahan'*. Karena itu, mereka menolak proposal untuk membangun pom bensin di desa.

### **Kotak 23. Selalu Membutuhkan Perbaikan**

Saat ini, jalanan aspal yang menghubungkan dusun 'ayah' saya ke desa seberang membutuhkan perbaikan karena pembangunan jalan yang dilakukan PNPM sangat jelek. *'Rusak hanya dalam enam bulan setelah selesai'*. Dia mengatakan bahwa, *'Saya melihat anggaran pembangunannya dan PNPM menuliskan bahwa harga semen hanya Rp50.000, padahal seharusnya Rp300.000 per kubik. Apakah pabrik semen itu milik nenek mereka sampai harganya murah segitu?! Tentu saja kami curiga kalau mereka sebenarnya hanya menggunakan sedikit semen... tidak heran cepat rusak!'*

Saya menanyakan tentang marka batu proyek PNPM yang ada di sebelah jalan tersebut, *'Terima kasih sudah mengingatkan. Kami akan segera menghancurkan marka batu ini... mungkin setelah Hari Pemilihan. Batu ini menyesatkan..'*

Catatan Lapangan, Kepala Dusun, Sulawesi

## **Masyarakat Diabaikan Dalam Prosesnya**

Banyak warga yang bercerita kepada kami bahwa hanya terdapat beberapa peluang formal untuk terlibat dalam pengambilan keputusan mengenai prioritas desa, namun warga juga kurang tertarik untuk dalam berpartisipasi dalam rapat masyarakat. Beberapa petani menjelaskan bahwa masalah keputusan desa paling baik diserahkan kepada para elit karena 'keputusan desa tidak memengaruhi orang kecil seperti kami'. Masyarakat di seluruh lokasi penelitian secara keseluruhan merasa bahwa 'selama janji ditepati', mereka tidak ingin terlibat di dalam diskusi berkepanjangan

Pertemuan resmi yang diadakan seringkali dibatasi partisipasinya hanya untuk kalangan tertentu, seperti yang dijelaskan oleh kepala desa yang merupakan mantan fasilitator PNPM; *'Pertemuan sebaiknya hanya sekelompok kecil yang memahami persoalan, kami mengundang beberapa orang bijak di desa, seperti pemuka agama dan staf PNS. Yang lain tidak perlu mengetahui segalanya, kami akan sosialisasikan hasil keputusan setelah rapat selesai'*.

Di seluruh desa penelitian, mereka yang diundang atau tidak dalam rapat sejenis, seringkali diperdebatkan dan bersifat subjektif. Terkadang, keputusan dibuat secara sepihak (lihat Kotak 24). Tetapi ketika terdapat suatu kolaborasi, seringkali hanya untuk yang diundang saja. Sebagai contoh, Ibu bendahara BPD mengatakan 'Saya ingin punya suara di desa tetapi saya tidak pernah diundang'. Ia mengeluhkan hal ini kepada Kepala BPD yang merespon keluhannya dengan jawaban 'biarkan saja.' Ibu bendahara BPD mengaku kepada kami bahwa dia cukup vokal dan memiliki pendapat kuat dan merasa bahwa mereka yang tidak diundang juga cukup vokal dalam isu pembangunan desa. Ia mengungkapkan bahwa Ibu kepala desa hanya mengundang 'ibu-ibu lain yang

hanya diam selama rapat' dan akhirnya 'Ibu kepala desa sendiri yang membuat keputusannya sendiri dan mengesampingkan kami dengan dalih mengutamakan prioritas'. Sebaliknya, bapak yang cukup tua dari salah satu rumah tempat kami tinggal masih justru masih diundang ke rapat meskipun sulit berbicara akibat stroke, karena dulunya adalah seorang anggota staf Kantor Desa dan 'dekat dengan kepala desa'.

#### **Kotak 24. Keputusan Sepihak**

Ibu kepala desa awalnya terdorong oleh kepeduliannya terhadap kesejahteraan para wanita di desa, khususnya setelah suaminya yang bekerja sebagai nelayan meninggalkannya. Namun, warga berpikir bahwa Ibu kepala desa sudah bias terhadap orang-orang yang dekat dengannya. Dia mengelola pekerjaannya sendiri dan kurang dapat mendelagasikan tugas apapun. Para Anggota BPD mengatakan bahwa BPD tidak punya pengaruh karena Ibu kepala desa membuat segala keputusan sendiri. Warga desa mengatakan mereka tidak berani memberi saran atau kritik, takut akan berdampak negatif terhadap keluarga mereka. Para pemuda di desa ini cukup berambisi dan menginginkan dorongan untuk mengembangkan produksi ikan tambak organik dan bengkel motor. Namun, mereka berkata, Ibu kepala desa tidak melibatkan warga dalam mengambil keputusan desa. *'Kebijakannya subyektif'*.

Catatan Lapangan, kepala desa, pemuda, warga

Di beberapa lokasi, warga merasa konsultasi dan rapat warga semakin berkurang belakangan ini. Di desa tempat pemilihan berlangsung, hal ini dikarenakan Organisasi Masyarakat Desa dibubarkan pada tahun 2009 ketika kepala desa baru terpilih (lihat Kotak 25). Di desa lain, kerusuhan dan konflik yang baru-baru ini terjadi menyebabkan tentara dan polisi harus datang mengawasi setiap ada rapat warga demi menjaga perdamaian dan keamanan desa. Warga mengatakan bahwa sebelumnya kepala desa mengadakan rapat setiap ada program baru, namun kini rapat selalu berakhir ricuh sehingga mereka hanya mengadakan diskusi informal dengan beberapa orang tertentu, yaitu para Tuha, di kedai kopi (lihat Kotak 26).

#### **Kotak 25. Dahulu kami lebih memiliki andil dalam mengambil keputusan**

*'Saya dulu anggota OMD (Organisasi Masyarakat Desa) yang ikut serta dalam musyawarah desa. Bersama dengan anggota BPD, kami membahas dan dapat menyuarakan pendapat mengenai pembangunan yang paling dibutuhkan desah. Namun semua berubah sejak tahun 2009,'* ujar ayah saya, yang merupakan kepala dusun.

Semenjak kepala desa baru menjabat tahun 2009, posisi OMD ditiadakan. 'Ayah' saya mengatakan bahwa hal ini adalah kerugian besar karena sekarang tidak ada mekanisme bagi warga desa untuk menyampaikan prioritas kebutuhan mereka kepada orang-orang 'di atas'. *'Semua keputusan PNPM datang dari atas ke kami yang di bawah. Sangat mudah untuk mempolitikasi keputusan seperti itu di tiap tahapan, mulai dari tingkat provinsi hingga akhirnya sampai ke kami'*. Misalnya, dulu OMD menyampaikan bahwa desa ini memerlukan sebuah sumur, dan ini sempat dibahas di Musrenbang (musyawarah desa). Hal ini dibahas dengan semua anggota BPD. *'Bahkan kami membuat peta untuk menunjukkan di mana sumur itu harus dibangun kemudian kami menandatangani proposal tersebut setelah semuanya setuju'*. Namun tanpa OMD, ia merasa semua proyek pembangunan desa diputuskan dari atas. Provinsi melakukan proses tender untuk pekerjaan proyek dan 'pemenang tender biasanya memiliki hubungan dengan DPRD, atau Bupati, atau bahkan Gubernur itu sendiri. Lalu pemenang tender tersebut akan membangun sumur di satu lokasi tanpa membicarakan hal tersebut dengan warga desa.' kepala dusun juga menyampaikan bahwa ada satu desa yang warganya mendukung seorang Bupati saat pemilu, dan telah mendapatkan sumur keempat sedangkan desanya masih tidak punya sumur sama sekali.

## Kotak 26. Ketegangan di Desa

Di sebuah desa, terdapat sekitar 120 rumah yang terbagi menjadi dua pemukiman dan dipisahkan oleh jalan raya. Kedua area ini memiliki interpretasi Islam yang berbeda, dan ketegangan di antara dua bagian desa ini sudah semakin parah. Kepala desa telah memilih semua staf desa seperti bendahara, sekretaris, dan 'tuha' (tetua) dari sisi desanya sendiri. Warga desa yang diabaikan melihatnya sebagai 'orang jahat' terutama karena dia hampir tidak pernah mengunjungi sisi desa tersebut. Kepala desa khawatir jika dia mengunjungi sisi seberang, warga akan menjadi ricuh dan memberi contoh warga dari area tersebut pernah melempari rumahnya dengan batu. Ketika mengobrol dengan istrinya, kepala desa dengan sangat jelas menunjukkan prasangkanya terhadap praktik agama yang dilakukan oleh warga yang tinggal dipemukiman seberang. Mengobrol dengan warga yang tinggal di sisi jalan yang lain, berikut adalah sentimen yang umum, 'Selalu ada konflik kepentingan di desa ini antara siapa yang paling diuntungkan dan siapa yang tidak diuntungkan dalam pembangunan desa. Sebagai kaum Aswaja, hak kami selalu dirampas oleh kaum Wahabi karena mereka memiliki hubungan dekat dengan Keucik'

Catatan Lapangan, Peneliti, Penduduk Desa, Aceh

Di kebanyakan lokasi, badan pemerintahan desa setidaknya memiliki satu anggota perwakilan perempuan, namun di lokasi kami di Aceh, beberapa laki-laki mengatakan bahwa perempuan tidak akan pernah dilibatkan dalam pembuatan keputusan, *'tidak akan pernah mereka dilibatkan dalam pengambilan keputusan di Aceh—hanya pekerjaan rumah tangga saja'*. Di salah satu desa disini, para anggota PKK ditegur dan disuruh mematuhi kepala desa setelah mereka mencoba mengubah masjid yang tak terpakai untuk menjadi paud (pra-sekolah).

Rapat jarang dilaksanakan di Balai Desa, dan seperti yang disampaikan seorang perangkat desa, Kantor Desa hanya buka *'dari jam 10 pagi sampai tengah hari'*. Tim peneliti kami merasa kebingungan bahwa banyak sekali penekanan pada pembangunan dan perluasan Kantor Desa tetapi mereka jarang sekali digunakan untuk pertemuan atau urusan resmi. Papan informasi yang dipajang di depan Kantor Desa, jika ada, hanya memiliki informasi yang terbatas pada rincian demografis dan struktur organisasi. Tak ada rincian informasi mengenai proyek yang sedang berjalan, program yang sudah direncanakan, ataupun informasi terbuka mengenai anggaran desa.

Kurangnya minat dalam pertemuan masyarakat secara formal atau mengunjungi Kantor Desa terjadi di semua lokasi penelitian, dengan kuatnya preferensi terhadap pembagian informasi secara informal. Seperti halnya perbincangan santai, biasanya musyawarah dilakukan di gazebo atau 'baruga' yang didirikan di depan rumah warga. Di sinilah warga saling berbagi informasi, sudut pandang, cerita, dan gosip, tetapi juga, seperti yang dijelaskan oleh seorang kepala dusun di NTB, 'bukan hanya sekadar berbagi informasi, tetapi jika kami punya beban di hati, kamu dapat berbagi dengan tetangga kamu di sini'.



Diskusi dan pertemuan informal di baruga



Partisipasi masyarakat dalam gotong royong untuk membangun musholla – NTB

Satu-satunya kegiatan yang melibatkan masyarakat luas adalah kegiatan gotong royong dan beberapa kegiatan masyarakat lainnya seperti doa bersama, pernikahan dan pemakaman. Di salah satu desa di NTB, ketika kami sedang tinggal di sana, sebuah musholla sedang dibangun di dusun sebelah dan warga sempat mengadakan upacara peletakan batu pertama. Suatu sistem giliran untuk mengerjakan pekerjaan konstruksi dan penyiapan makanan dilaksanakan setiap hari, dan masyarakat merasa wajib dan bersedia untuk ikut serta. Hanya di Aceh kami mendengar adanya keengganan warga untuk berpartisipasi secara sukarela dalam kegiatan masyarakat karena warga mengharapkan pembayaran untuk setiap pekerjaan kasar.

## Hanya Akuntabilitas Ke Atas

Seperti yang telah disebutkan sebelumnya, terlihat jelas di seluruh lokasi penelitian bahwa terdapat peningkatan kesadaran dan kekhawatiran terhadap persyaratan akuntabilitas. Peraturan baru digambarkan oleh seorang sekretaris desa di NTB sebagai *'uang yang ada buku petunjuknya, yang tidak dapat dilanggar'* dan aparat di desa lain juga khawatir, *'kami sekarang tidak bisa bermain-main dengan anggaran karena pemerintah kabupaten lebih ketat dalam mengawasi kami'*. Akuntabilitas ke atas yang dirasakan semakin meningkat ini membuat para perangkat desa semakin khawatir dan mereka takut melakukan kesalahan. Pada akhirnya, kekhawatiran ini menyebabkan semacam kondisi kelumpuhan, serta semakin meningkatnya keengganan untuk menandatangani dokumen. Kakak ipar salah satu kepala desa yang melakukan praktik pengobatan tradisional menjelaskan *'jika Anda bermain-main (dengan anggaran) bahkan hanya untuk sekedar membeli rokok, Anda bisa masuk penjara. Pemerintahan Jokowi mau memberantas korupsi'*. Dalam salah satu desa, seorang bendahara berusaha menjaga jarak dari segala tanggung jawab dan keterlibatan dalam manajemen urusan desa. Ketika kami bertemu dengan bendahara tersebut, dia bersikeras mengatakan bahwa dia bukan bagian dari struktur desa dan mengklaim bahwa hal tersebut sudah disebutkan dalam peraturan, meskipun kami mengetahui bahwa posisinya terlihat jelas di organogram yang dipajang kantor desa. Dia lalu menjelaskan bahwa *'jika kamu orang KPK, tidak akan sulit menemukan kesalahan di laporan keuangan kami, kamu bahkan tidak perlu memeriksanya lama-lama'*. Istrinya pun khawatir, *'bagaimana bisa jabatan yang sangat penting (seperti bendahara) tidak masuk struktur desa dan mendapatkan gaji yang sangat kecil?'*

Dengan fokus pada proyek infrastruktur fisik, beberapa warga mengatakan bahwa kepala desa tidak bisa *'melarikan diri'* lagi jika tidak ada bukti jelas atas konstruksi pembangunan. Seperti yang diperingatkan oleh sekretaris desa dan kepala dusun di

desa mereka yang sedang menjalani proses pemilihan, dari Rp700 juta Dana Desa, pembangunan yang terlihat hanyalah sebuah tembok sepanjang 20m di kantor desa dan satu pos pustu yang dibangun di sebelahnya. Mereka juga bercerita bahwa kepala desa sebelumnya mengelola dana sebesar Rp800 Juta dan tidak pernah dapat menjelaskan bagaimana uangnya digunakan.

Warga di desa menceritakan:

*Kami terus menekan dan memaksa kepala desa untuk menjelaskan bagaimana uang tersebut digunakan selama masa jabatannya karena kami tidak mendapatkan apa-apa. Tetapi, pada saat rapat desa, dia hanya menyediakan laporan Keuangan selama tiga tahun terakhir. Lantas, apa yang terjadi pada tahun-tahun sebelumnya? (dia telah menjabat selama tujuh tahun)'.*

Sekretaris desa menambahkan bahwa kepala desa telah gagal membuktikan dirinya sendiri kepada BPD atau Camat, untuk anggaran yang juga lebih besar (Rp1,4 miliar), *'kami butuh orang yang jujur dalam mengelola Dana Desa'*. Kebanyakan masyarakat memahami bahwa desa sekarang *'harus membuktikan diri bahwa mereka benar bisa mengelola anggaran tersebut'* dan kekhawatiran terhadap audit pun menghantui. Seperti yang dijelaskan Ibu 'Presiden' kepala desa, *'ADD akan diaudit di tingkat nasional (Inspektorat), dan anggaran DD diaudit oleh BPK'*.

## **“Kami butuh orang jujur untuk mengelola keuangan”**

**(Sekretaris Desa, Sulawesi)**

Meskipun terdapat peningkatan kekhawatiran atas akuntabilitas, peneliti masih menemukan praktik mengambil bagian dan komisi dari Dana Desa yang dilakukan secara terbuka. Praktek ini dianggap wajar dan diterima di dalam kalangan aparatus desa dan juga dalam pemerintahan kabupaten (lihat Kotak 27, 28, 29). Seorang petani secara ringkas mengatakan, yang disetujui warga lain, *'semuanya tidak masalah terhadap korupsi selama janji-janji ditepati'*. Seorang kepala desa menjelaskan bahwa untuk beberapa program-program *'pejabat dinas akan bernegosiasi dengan perangkat desa agar 10-20% anggaran masuk ke pejabat departemen'*. Dalam kasus ini, kepala desa menjelaskan bahwa desa perlu mencari anggaran lain agar dapat menyelesaikan semua program-program, dan *'posisinya tidak aman'* karena dia yang bertanggung jawab untuk semua pembayaran. Dia menjelaskan bahwa *'terkadang saya harus mengganti kekurangan anggaran dengan uang saya sendiri'*. Sekretaris desa yang lain juga menyebutkan bahwa *'tidak apa-apa untuk mengambil penghematan yang terjadi dalam anggaran—kira-kira 20%'* dari Dana Desa karena dia merasa ini mencerminkan efisiensi mereka, *'kami pantas mendapatkan uang jika kami efisien dalam mengeluarkan uang'*. Seorang kepala dusun juga menceritakan bahwa umumnya diterima oleh masyarakat maka dia berhak mendapatkan semacam keuntungan dari usahanya tersebut. Dalam proyek perikanan senilai Rp18 juta yang baru saja dia *'menangkan'*, dia mengambil 3 Juta untuk dirinya sendiri, dan para pekerja mengetahui hal ini dan baik-baik saja dengan pengaturan tersebut.

## **“Semua orang OK dengan korupsi selama janji terpenuhi”**

**(Petani, menegaskan pendapat yang lain mengenai toleransi terhadap korupsi)**

Beberapa kasus menunjukkan bahwa aparat desa tidak dipercaya oleh kecamatan dan kabupaten. Di salah satu desa di Aceh, kepala desanya diberitahukan bahwa dia tidak boleh mengikuti pemilihan lagi dan semua pertemuan desa akan diawasi. Di desa lainnya, ada kasus yang dibawa ke pengadilan dan hak desa untuk mengambil keputusan dicabut (lihat kotak 27).

## “Anggaran memiliki aturan agar tidak bisa dilanggar”

(Sekretaris Desa tentang akuntabilitas UU Desa, NTB)

Biaya untuk mengikuti pemilihan kepala desa sangat tinggi. Warga dengan terang-terangan mengatakan biayanya mencapai Rp100 juta hingga Rp300 juta hanya untuk mengadakan pemilihan kepala desa. Seorang kandidat umumnya menawarkan Rp20.000 hingga Rp100.000 untuk warga yang memilihnya. Dalam dua pemilihan terakhir yang diceritakan warga, kandidat pemenang adalah yang memberikan uang terbanyak kepada pemilih. Seperti yang dijelaskan oleh seorang petani, ‘*kandidat kepala desa harus punya banyak uang, dan ketika telah menjabat dia harus mengumpulkan lagi uang tersebut*’.

**Tabel 11: Biaya Pemilu Desa**

| Desa | Pemilihan terakhir | Perkiraan biaya kampanye kandidat | Jumlah kandidat | Estimasi total biaya |
|------|--------------------|-----------------------------------|-----------------|----------------------|
| A3   | 2013               |                                   | 2               |                      |
| NT3  | 2014               |                                   |                 |                      |
| CJ2  | 2011               | Rp300 Juta                        | 2               | Rp600 Juta           |
| SS2  |                    | Rp100 Juta                        | 2               | Rp100 Juta           |
| EJ1  | 2012               | Rp200 Juta                        | 3               | Rp600 Juta           |
| SS1  | 2015               | Rp100-200 Juta                    | 4               | Rp600 Juta           |
| A1   | 2015               |                                   | 3               |                      |

### Kotak 27. Penarikan Kewenangan dari Desa

Desa telah melaksanakan tiga proyek dengan dana PNPM dalam waktu lima tahun terakhir. Dua proyek tersebut adalah proyek konstruksi jalan dan perbaikan sekolah. Kedua proyek itu disambut baik oleh warga desa terutama oleh anggota BPD karena hal tersebut dapat meningkatkan infrastruktur desa tanpa memberikan uang secara langsung kepada warga. Proyek ketiga program simpan-pinjam untuk perempuan, dan hal ini mengakibatkan banyak masalah.

Ibu di rumah yang saya tempati adalah bendahara program ini. Pengalamannya sangat buruk sampai dia mengatakan bahwa dia tidak mau lagi ‘menjadi bagian dari program pemerintah. Lagipula suami saya tidak akan memberikan izin lagi kepada saya’. Prinsipnya sederhana. Para perempuan di desa akan diberikan pinjaman untuk membuka usaha sendiri berdasarkan rencana dan kemampuannya untuk melunasi pinjaman tersebut. Tetapi uang tersebut digelapkan oleh koordinator dan yang meminjam uang tidak pernah melunasi. Warga menuduh koordinatornya melakukan korupsi, kepala desa juga dituduh telah terlibat. Kasus ini sampai dibawa ke pengadilan dan media pun ikut terlibat. Rumor yang beredar adalah dana untuk salah satu kandidat pemilihan Kepala desa berasal dari dana simpan-pinjam ini.

Saat ini proses di pengadilan masih berjalan, dan semua kewenangan untuk membuat keputusan bagi desa telah ditarik dari tingkat desa dan dibuat di tingkat kabupaten.

Catatan Lapangan, mantan bendahara, Sulawesi

### **Kotak 28. Bagaimana Caranya Terpilih**

Pada pemilihan terakhir ada tiga kandidat. Kandidat pertama memberikan Rp20.000 per suara, kandidat kedua Rp30.000, dan kandidat ketiga yang jadi pemenang memberikan Rp50.000 per suara. Selain memberikan uang terbanyak untuk para pemilih, kandidat pemenang juga telah mendapatkan persetujuan dari tokoh agama penting, dan hal ini sangat berpengaruh terhadap pemilihannya. Kandidat tersebut mengunjungi tokoh agama tersebut beberapa kali, dan setelah satu kunjungan, sang tokoh agama memasang bendera putih di depan rumahnya yang menunjukkan bahwa tokoh agama tersebut memilih kandidat ke tiga. Sekali bendera dipasang, semua warga memilih kandidat ini sebagai kepala desa.

Catatan lapangan, kepala desa, lainnya, Jawa.

### **Kotak 29. Empat Kandidat Bersaing dalam pemilihan**

Selama kami tinggal di desa, pemilihan sedang berlangsung dan empat kandidat saling bersaing untuk mendapatkan jabatan kepala desa. Kandidat tersebut adalah:

Kandidat 1: Berusia 40an dan lulusan dari sebuah universitas Islam jurusan keagamaan, sangat terlibat dalam pendidikan kaum muda di desa, seorang guru honorer di sebuah SMP, dan juga mengajar di SMK terdekat. Baru-baru ini dia mendapatkan status PNS dari Bupati dan dikenal sebagai orang yang religius. Ia mencalonkan diri pada pemilihan sebelumnya, namun kalah dari kandidat nomor empat dengan selisih 60 suara, diperkirakan karena kandidat empat memberikan uang lebih banyak kepada warga yang memilih. Untuk kampanye kali ini ia telah menyiapkan Rp100 Juta.

Kandidat 2: Mantan plt kepala desa yang menjabat masalah yang terjadi dengan kepala desa sebelumnya (lihat kandidat 4), dipilih oleh Bupati dan dulunya adalah seorang pengawai kantor kabupaten. Meskipun saat ini tinggal di desa, dia sempat tidak tinggal di desa dalam waktu yang lama sehingga warga bertanya 'bagaimana dia mengerti keadaan desa ini kalau dia tidak tinggal di sini?' Kandidat kedua ini memiliki anggaran kampanye terendah dibandingkan semua kandidat.

Kandidat 3: Saat ini bekerja sebagai tentara dan merupakan kandidat terkaya, memiliki koperasi sendiri yang kabarnya menghasilkan 1 Miliar Rupiah pada tahun 2004-2009. Dia memiliki anggaran dana kampanye terbesar yaitu Rp200 Juta.

Kandidat 4: merupakan kepala desa sebelumnya yang bermasalah dengan BPD setelah tidak bisa menjelaskan bagaimana dana desa digunakan. Dia seharusnya tidak boleh mencalonkan diri lagi. Namun di hari pertama kami datang ke desa, diumumkan bahwa Bupati akan memperbolehkan pencalonannya dalam pemilihan walaupun dia belum mengumpulkan formulir. Ini telah menyebabkan suasana yang sangat menegangkan di desa hingga saat pemilihan.

Empat hari setelah peneliti meninggalkan desa, hasil pemilihan diumumkan dan pemenangnya adalah kandidat ke 3, anggota militer yang memiliki anggaran kampanye terbesar dan bisnis koperasi yang sukses.

Selain biaya untuk kampanye tersebut, yang jika digabungkan mencapai Rp500 Juta, warga juga bercerita bahwa tahun ini, Rp7 juta dari Dana Desa digunakan untuk persiapan pemilihan. Ini merupakan pertama kalinya pemerintah provinsi mendanai sebagian biaya pemilihan sehingga kontribusi mereka jauh lebih kecil dari sebelumnya.

Catatan Lapangan, Peneliti, Sulawesi



## 4. Implikasi Penelitian



Penelitian ini menitikberatkan pada sejumlah wawasan penting mengenai dampak pemberlakuan Undang-Undang Desa terhadap motivasi, beban kerja, proses administrasi dan kebutuhan terhadap dukungan berdasarkan pengalaman dan persepsi perangkat desa itu sendiri.

Implikasi penelitian berikut ini muncul dari wawasan-wawasan yang didapatkan dengan tinggal bersama dan saling berbagi cerita dalam kehidupan sehari-hari para perangkat desa selagi mereka menyesuaikan diri dengan perubahan yang terjadi karena diberlakukannya Undang-Undang Desa. Hal ini juga dilengkapi dengan wawasan para warga dengan turut tinggal bersama dengan mereka dan berbincang-bincang secara ekstensif dan berbagi perspektif mereka dengan kami atas pendapat mereka atas Pemerintahan Desa yang telah berubah sejak berlakunya Undang-Undang Desa.

Kami menyajikan implikasi ini dalam dua bagian; dari apa yang perangkat desa ceritakan kepada kami dan dari observasi dan pengalaman para tim peneliti.

## **Apa yang diceritakan para perangkat desa...**

### **Terkait beban kerja dan tanggung jawab...**

- Banyak perangkat desa yang merasa sangat tertekan dengan banyaknya tuntutan Undang-Undang Desa yang baru, terkadang hingga membuat para perangkat desa memutuskan untuk tidak mencalonkan diri lagi di pemilihan berikutnya. Keluarga juga khawatir dengan kesejahteraan dan jam kerja yang bertambah sejak diperkenalkannya Undang-Undang Desa. Peningkatan stres tidak hanya terjadi karena meningkatnya komitmen terhadap waktu, tetapi juga karena meningkatnya tanggung jawab dalam mengelola jumlah dana yang besar dan kekhawatiran dalam mengikuti peraturan yang baru dan sanksi yang mungkin diberikan jika terjadi kesalahan (termasuk ketakutan atas tuntutan pidana).
- Para perangkat desa mengatakan bahwa mereka tidak memiliki kepercayaan diri untuk mengeksplorasi peluang-peluang lain selain pilihan-pilihan aman dalam investasi infrastruktur skala kecil, dan tidak menganggap Undang-Undang Desa dapat membuka peluang untuk investasi responsif alternatif.
- Karena tuntutan tambahan dari Undang-Undang Desa, aparat desa merasa terdapat kebutuhan mendesak untuk berbagai hal administratif dan program guna memenuhi kebutuhan informasi di desa, karena sebagian besar waktu aparat desa dihabiskan untuk menanggapi permintaan informasi dari masyarakat.
- Para perangkat desa masih bingung dengan peran baru mereka dan bagaimana cara mengelola pembagian tugas. Mereka menyadari beban berlebihan yang diberikan ke kepala desa dan sekretaris desa dalam mekanisme Undang-Undang Desa dan bagaimana para kepala dusun harus mengambil banyak peranan masyarakat yang sebelumnya merupakan peran kepala desa. Mereka merasa perlu melakukan tinjauan atas peran berbagai anggota Pemerintahan Desa dan memastikan bahwa pekerjaan dan tanggung jawab (khususnya pada akuntabilitas) dibagi dengan lebih merata.
- Terdapat sejumlah perbedaan pandangan terhadap peran BPD, dengan sebagian yang merasa bermusuhan terhadap mereka dan sebagian lain mengakui bahwa BPD dapat memberikan dukungan dan menjalankan fungsi pengawasan. Mereka yang berpendapat demikian, termasuk anggota BPD itu sendiri, merasa bahwa BPD harus diperdayakan serta peran dan tanggung jawab mereka harus diperjelas.

## Terkait pelatihan dan dukungan...

- Beberapa perangkat desa merasa program bimbingan lapangan (*on-site mentoring*) lebih membantu dari pada pelatihan skala besar yang dilaksanakan di hotel. Para perangkat desa merasa membutuhkan penasihat yang dapat dipercaya yang dapat membantu mereka menjalankan peraturan yang baru, yang siap untuk dihubungi ketika dibutuhkan. Mereka mengatakan bahwa pengalaman mereka dengan para pendamping belum memberikan apa yang mereka butuhkan, yaitu seseorang yang dapat memberikan dukungan berkelanjutan sembari mereka belajar dan menjalankan prosedur baru.
- Para perangkat desa kecewa karena tidak bisa menghubungi para pelatih untuk klarifikasi setelah dilaksanakannya pelatihan formal, walaupun terkadang mereka diberikan nomor telepon dan didorong untuk menghubungi para pelatih tersebut.
- Para perangkat desa telah membuat jaringan informal mereka sendiri di antara para perangkat desa yang mengikuti pelatihan formal bersama. Mereka menggunakan jaringan ini untuk membantu mengklarifikasi proses-proses Undang-Undang Desa dan meminta nasihat atau mencari tahu pengalaman yang lain dalam berinteraksi dengan Camat dan Pendamping. Beberapa menyatakan akan sangat berguna untuk dapat saling berkunjung dan lebih banyak berbagi secara informal..

## Terkait dengan Pengetahuan dan Pemahaman Terhadap Undang-Undang Desa....

1. Para perangkat desa mengatakan bahwa mereka memerlukan klarifikasi secara spesifik mengenai;
  - Penggabungan Dana Desa.
  - Formula alokasi dana, khususnya penyediaan dasar perhitungan pendanaan yang berbeda untuk desa yang berbeda, karena ukuran dan kebutuhan yang berbeda-beda. Apa yang boleh digunakan dan tidak boleh digunakan dari Dana Desa.
  - Apa yang sebenarnya dicakup oleh dana kabupaten dan dana nasional.
  - Prosedur resmi dalam mengakses pencairan Dana Desa dan kapan dibutuhkan/ diperbolehkan membar jasa-jasa yang diberikan (misalnya, dukungan teknis, pelatihan, fasilitas) dari Dana Desa serta tarif untuk jasa-jasa tersebut.
  - Prosedur penyampaian keluhan dan komplain di tingkat kabupaten dan kecamatan, bagaimana prosedur tersebut dapat diakses dan bagaimana mereka dapat memastikan bahwa penggunaan mekanisme tersebut akan tetap terjamin kerahasiaannya tanpa harus khawatir akan terjadi hal-hal yang tidak menyenangkan akibat penyampaian keluhan tersebut.
  - Peran Pendamping Desa dan apa saja yang dapat mereka harapkan dari Pendamping terkait dengan bentuk dukungan dan jumlah kunjungan.
  - Kejelasan status sekretaris desa sebagai PNS atau sebagai pegawai desa karena mereka masih kebingungan, serta informasi lain terkait dengan proses transisi yang akan terjadi.
2. Kepala dusun merasa kurang memahami Undang-Undang Desa dan tidak mengerti bagaimana cara menjelaskan rencana desa, anggaran desa, dan pengeluaran desa kepada warganya.

## Apa yang diamati tim peneliti...

- Pemahaman masyarakat sangat sedikit mengenai Undang-Undang Desa dan apa arti perubahan tersebut bagi mereka serta potensi partisipasi mereka, terutama dalam proses identifikasi. Penelitian ini, serta penelitian RCA lain menemukan bahwa kebanyakan warga memiliki akses terhadap TV dan ini merupakan media yang berpengaruh untuk sosialisasi. Beberapa pemuda yang ditemui dalam penelitian ini serta penelitian RCA lain cukup aktif dalam menggunakan internet melalui ponsel mereka (dan kurang sering menggunakan komputer) dan bercerita bahwa mereka senang mencari informasi terkait dengan kabupaten dan desa mereka.
- Para pemuda seringkali lebih terlibat dalam isu-isu Pemerintahan Desa (lebih dari generasi yang lebih tua) dan ingin memilih pemimpin yang berbeda; yang lebih muda, lebih bersemangat, memiliki kemampuan Teknologi Informasi, dan tidak berasal dari dinasti elit yang telah mendominasi kepemimpinan desa di masa lampau. Lebih jauh lagi, kebutuhan atas keterampilan Teknologi Informasi di Kantor Desa telah memulai tren baru untuk mempekerjakan generasi yang lebih muda yang memiliki keterampilan tersebut.
- Warga desa tidak menyadari bahwa mereka memiliki hak untuk dan dapat memengaruhi proses pengambilan keputusan desa. Khususnya, para pemuda menceritakan rasa frustrasi mereka bahwa kebutuhan mereka tidak ditanggapi dan dalam beberapa kasus mengeluhkan tentang 'proyek-proyek tidak berguna' (seperti pembangunan jalan, pagar) atau proyek yang tidak memberi manfaat bagi desa tapi hanya bermanfaat bagi sebagian kalangan elit.
- Selain dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan, Selain dalam memengaruhi proses pengambilan keputusan meskipun mereka sering mengeluh kepada kami dan mengeluh dengan warga lainnya. Mereka tidak memahami peran BPD dan tidak paham bagaimana BPD dapat memastikan akuntabilitas Pemerintah Desa kepada mereka. Interaksi kami mengindikasikan bahwa fokus akuntabilitas Pemerintahan Desa adalah ke atas, bukan ke bawah (ke warga).
- Warga tidak membaca informasi yang berada di papan informasi desa. Warga juga tidak menyukai pertemuan formal dan lebih memilih peluang-peluang informal untuk mengetahui apa yang sedang terjadi di desa, contohnya diskusi malam di gazebo luar rumah yang ada di mana-mana, dan di sinilah para kepala dusun berbincang dengan warganya.

# Lampiran



## Lampiran 1 TIM PENELITIAN

### Pemimpin Tim Peneliti

Peter Riddell-Carre

### Penasehat Teknis

Dee Jupp



/ ACEH /

Dee Jupp  
Marzi Afriko  
Putu Adi Sayoga  
Rida Hesti Ratnasari  
Zikry Auliya Ghiffary

/ JAWA /

Aditya N. Cakranegara  
Firkan Maulana  
Rizqan Adhima  
Pandu Ario Bismo  
Siti Alifah Farhana  
Yeni Indra



/ NTB /

Ni Nyoman Natih  
Krisman D. Pandiangan  
Iqbal Abisaputra  
Peter Riddell-Carre  
Thalia Shelyndra  
Upik Sabainingrum

/ SULAWESI /

Andhi Susanto  
Debora Tobing  
Dewi Arilaha  
Revyani Sjahrial  
Rudi Yudho Sartono  
Steven Ellis  
Tasnim Yusuf  
Yarra Regita

Lampiran 2  
**JUMLAH MASYARAKAT  
 YANG DITEMUI**

|                                                                                   |                                        |                                                                                     |
|-----------------------------------------------------------------------------------|----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------|
|  |                                        |  |
| 125                                                                               | / VILLAGE OFFICIALS /                  | 37                                                                                  |
| 6                                                                                 | Kepala desa                            | 2                                                                                   |
| 6                                                                                 | Sekdes                                 | -                                                                                   |
| 17                                                                                | Pegawai Desa/Pegawai Pemerintah Daerah | 2                                                                                   |
| 18                                                                                | Kaur                                   | 5                                                                                   |
| 1                                                                                 | Bendahara                              | 1                                                                                   |
| 60                                                                                | Kepala dusun. Ketua RT/RW              | -                                                                                   |
| 11                                                                                | BPD                                    | 1                                                                                   |
| 1                                                                                 | LKMD                                   | -                                                                                   |
| -                                                                                 | PKK                                    | 25                                                                                  |
| 5                                                                                 | Pendamping UU Desa                     | 6                                                                                   |
| 1,418                                                                             | / Warga Desa /                         | 1,139                                                                               |

Jumlah Masyarakat yang Ditemui

**2.682 Orang**

## Lampiran 3 Topik Percakapan

Berbincang-bincang, eksplorasi, tanyakan, berikan skenario 'jika', perkenalkan, perdebatkan 'pendapat orang lain', dengarkan, gambar, jelaskan, angan-angan, bermain tentang

### Peran & Tanggung Jawab Pelayanan Publik

- Tugas resmi, tugas non-resmi. Keberagaman pekerjaan yang dilaksanakan. Ekspektasi warga
- terhadap Pelayanan Publik
- 'Kegiatan sehari-hari seorang.....' Aktivitas secara rutin & 'hal-hal luar biasa'; kegiatan terjadwal & tidak terjadwal; perbedaan kesibukan pada hari kerja, akhir pekan, dan hari libur. Beban kerja musiman (periode sibuk/kritis & periode sulit) dan kegiatan tahunan.
  - Tempat kerja-rumah/kantor/luar desa.
  - Interaksi dengan aparat lainnya: sekretaris desa, kader, pengajar, praktisi, medis, satpam. Interaksi dengan kelompok: petani, kelompok mata pencaharian, PKK, partai politik, dll.
  - Peran dalam interaksi, hierarki, pengawasan,
  - Peran & Tanggung Jawab Pelayanan Publik

### Motivasi/Aspirasi

- Dasar pemilihan. Motivasi untuk melayani masyarakat. Tradisi, hubungan keluarga. Sosial, ekonomi, politik, dan kepentingan pribadi.
- Status, identitas: perilaku; gaya hidup; dampak kesehatan dan psikologis dalam melayani masyarakat. Pekerjaan yang disukai dan yang tidak disukai.
- Aspirasi di masa depan, niatan. Dampak layanan publik terhadap keluarga dan hubungan keluarga; perubahan peran/ekspektasi, tantangan & kepuasan (ketidakpuasan) yang dihadapi anggota keluarga. Keseimbangan hidup-kerja. Beban/manfaat layanan publik. Insentif (resmi dan tidak resmi).

### Pembangunan Kapasitas, Dukungan, dan Jaringan

- Persiapan dan pelatihan sebelum bertugas dalam kepemimpinan desa. Konten, relevansi, fasilitasi pelatihan formal. Timing, frekuensi, kejelasan, kegunaan, ketepatan waktu. Instruksi melalui telpon, pertemuan, dll. Mentoring informal/dukungan informal. Kesempatan untuk mengklarifikasi, berinteraksi, mengakses informasi, dan nasihat.
- Kepuasan terhadap dukungan formal. Wawasan yang didapat dalam pelatihan, dan rasa percaya diri atas kemampuan diri sendiri, dan kemampuan pemerintahan desa, absorptive capacity
- Dukungan dan Ketegangan lokal (BPD, penyedia jasa, desa-desa tetangga, LSM) - Peran pendamping (KPM), efektivitas, kecukupan, kapasitas, frekuensi interaksi. Hambatan. Pentingnya jaringan dan koneksi. Dasar/karakteristik jaringan (menjembatani dan mendekatkan social capital)

### Konteks

- Rural/pinggiran kota: keterpencilan / topografi /akses fisik. Jumlah masyarakat, mata pencaharian utama, budaya/agama, akses fasilitas publik, ekonomi politik.
- Profil HHH: usia, pendidikan, gender, budaya, agama, kemampuan, kemandirian, sifat pekerjaan (formal/informal, dibayar/tanpa dibayar), distribusi pekerjaan.
- Rumah: lokasi, bahan bangunan, aset terpenting & akses air bersih, listrik, dll. Penyediaan fasilitas untuk menyelesaikan pekerjaan (internet, komputer, transportasi)
- Layanan publik: peran, lama bekerja, pengalaman sebelumnya. Persiapan dan pelatihan sebelum menjabat di desa
- Pengalaman pemilihan Perangkat desa.

### Pemahaman terhadap UU Desa

- Pemahaman umum, tujuannya, opini/persepsi, hubungan politik, pemahaman pedoman, dan cakupan serta tanggung jawab jabatan.
- Perubahan instruksi, perbedaan dalam implementasi dibanding dengan lain seperti PNP, ADD, NGO, program sumber daya, program kabupaten, dll
- Kecukupan sumber daya, proses tahapan pencairan, kesesuaian peraturan, administrasi dan pekerjaan dokumen, jadwal - Masalah yang dihadapi saat menjalankan tugas: biaya, akses fisik (mis. transportasi), penjadwalan, pengeluaran tidak terduga, isu sosial/politik
- Pengalaman/persepsi awal dalam penentuan prioritas, perencanaan, penggunaan dana. Persepsi warga terhadap proses perencanaan dan proses persetujuan.

### Akuntabilitas, Transparansi, dan Inklusi

- Prioritas untuk akuntabilitas. Pandangan terhadap peran dan proses akuntabilitas. Persepsi terhadap perubahan dari waktu ke waktu. Standar kualitas, pandangan terhadap konstituen, hubungan patron-klien.
- Jaringan akuntabilitas desa. Akuntabilitas sosial. Peran BPD dan hubungan BPD dengan para Pemimpin Desa dan hubungan dengan warga desa. Struktur dan tugas BPD (peran wanita, non elit)
- Rapat desa: tujuan, frekuensi, kehadiran, partisipasi, inklusi, representasi gender. Lokasi & proses. Rekaman dan feedback. Jenis konsultasi desa lainnya.
- Proses-proses yang terkait dengan UU Desa, bagaimana pelaksanaannya, dasar dalam mengambil keputusan, keterlibatan dalam mengambil keputusan.
- Transparansi. Akuntabilitas ke atas: persyaratan, transparansi, pengawasan. Keluhan dan komplain (ke atas, ke bawah). Ketanggapan. Sanksi. Insentif dan hukuman.
- Kriteria kepuasan kepemimpinan desa (perspektif pemimpin, BPD, dan warga desa)

### Aspirasi dan Konsekuensi

- Untuk Desa: harapan di masa depan, prioritas, impian(halangan dalam mencapai tujuan).
- Untuk Diri Sendiri: karir masa depan, harapan keluarga, dan mata pencaharian.
- Untuk Kabupaten, Provinsi, dan Negara: harapan/visi masa depan(halangan dalam mencapai tujuan)



*Reality Check Approach* (RCA) ini dilaksanakan pada Desember 2015. Penelitian ini dirancang untuk memahami dan mendapatkan wawasan mendalam para aparat pemerintahan desa dan masyarakat dari pengalaman mereka dalam periode awal pelaksanaan Undang-Undang Desa. Selama penelitian berlangsung, para peneliti menginap di rumah para perangkat desa dan masyarakat selama beberapa hari di delapan lokasi di seluruh Indonesia. Laporan ini bertujuan untuk menyajikan perspektif warga desa melalui pendapat dan perkataan mereka sendiri, dengan tidak menggunakan interpretasi orang luar. Laporan ini diharapkan dapat membantu dalam pembuatan dan penyediaan dukungan lebih lanjut terkait dengan UU Desa dan memastikan bahwa dukungan tersebut berguna dan relevan untuk para warga desa.

## **KOMPAK**

Jalan Diponegoro No. 72, Jakarta 10320 Indonesia

T: +62 21 8067 5000 F: +62 21 3190 3090

E: [info@kompak.or.id](mailto:info@kompak.or.id)

[www.kompak.or.id](http://www.kompak.or.id)

KOMPAK adalah Kemitraan Pemerintah Australia-Indonesia  
Dikelola oleh Abt Associates.