

# BAB I PENDAHULUAN

## A. Latar Belakang

Keberadaan desa dalam sistem pemerintahan di Indonesia merupakan salah satu bentuk komitmen pengakuan pemerintah atas keberadaan masyarakat hukum adat, sebagaimana dimuat dalam pasal 18B ayat (2) dan pasal 28 I ayat (3) UUD 1945. Pengakuan tersebut kemudian dipertegas oleh pemerintah saat ini dengan menjadikan pelaksanaan pembangunan wilayah pinggiran dengan penguatan desa atau setingkat desa menjadi prioritas pembangunan yang dimuat pada Nawacita ke-3. Komitmen tersebut juga diwujudkan melalui pengundangan UU Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa (UU Desa) dan aturan turunannya sebagai landasan eksistensi desa. Meskipun demikian, sumber daya terbatas yang dimiliki oleh desa mendorong pemerintah pusat untuk mampu mengalokasikan dana kepada desa dalam rangka pembangunan desa. Oleh karena itu pada tahun 2014 melalui UU Desa diatur adanya sumber penerimaan desa dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), yaitu berupa Dana Desa (DD) (Indonesia, 2014). Aziz (2016) mengungkapkan salah satu pertimbangan utama perlunya desa memperoleh sumber pendapatan dari pemerintah di atasnya, termasuk melalui DD dikarenakan minimnya nilai pembiayaan pada Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes), serta minimnya sumber pendapatan dari bantuan pihak lain.

UU Desa mengungkapkan bahwa salah satu pelimpahan kewenangan yang diberikan dari pemerintah pusat kepada pemerintah desa melalui adanya DD adalah kewenangan pelaksanaan pembangunan infrastruktur di desa, oleh masing-masing desa atau sebutan nagari pada wilayah Provinsi Sumatera Barat. Berdasarkan laporan Badan Pusat Statistik (BPS) rasio belanja pada Bidang Pembangunan Desa dengan nilai belanja desa untuk periode 2017-2020 mencapai rata-rata sebesar 44,62% dari total belanja, dan Kabupaten Pesisir Selatan merupakan daerah dengan realisasi belanja pembangunan nagari yang tertinggi,

mencapai 14,21% dari total belanja pada daerah lainnya untuk periode tersebut (rincian pada lampiran 1) (BPS, 2020).

Dinas Pemberdayaan Masyarakat Desa dan PPKB Kabupaten Pesisir Selatan (DPMD-PPKB) berdasarkan datanya mengungkapkan bahwa realisasi belanja kegiatan pembangunan jalan nagari mencapai 90,30% dari total belanja pada Sub-Bidang Pekerjaan Umum (rincian lampiran 2). Tingginya realisasi belanja infrastruktur pembangunan jalan nagari dapat terjadi dikarenakan persepsi keberadaan infrastruktur jalan merupakan modal dasar dalam mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi suatu wilayah (Babatunde, 2018) (Zhang, Zhang, Xu, Wang, & Shi, 2021). Selain itu, *trend* peningkatan jumlah jalan kabupaten yang rusak berat sejak tahun 2016 sampai 2020 juga menjadi salah satu pendorong besarnya realisasi tersebut. Berdasarkan data BPS diketahui pada tahun 2020, jumlah jalan kabupaten dengan kondisi rusak berat mencapai jumlah tertinggi sebesar 1.008,58 Km dari 2.333,18 Km jalan desa (43,22%). Sedangkan *trend* peningkatan jalan kabupaten dengan kualitas baik sejak 2017 hanya bergerak perlahan (BPS, 2018-2021).

Tingginya realisasi belanja pembangunan jalan nagari pada periode 2018-2020, juga tidak dapat dipisahkan dari fenomena adanya kewajiban alokasi upah minimal yang dibayarkan kepada pekerja, pada tiap paket pekerjaan. Kewajiban ini diamanatkan pasca ditetapkannya Surat Keputusan Bersama (SKB) 4 (empat) Kementerian, yaitu Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri), Kementerian Keuangan (Kemenkeu), Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (KemenDesPDPTT) dan Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional/Badan Perencana Pembangunan Nasional (KemenPPN/Bappenas) tentang Penyelarasan dan Penguatan Kebijakan Percepatan Pelaksanaan UU Desa, atau berikutnya disebut SKB 4 Menteri. Berdasarkan SKB 4 Menteri diatur ketentuan terkait kewajiban pelaksanaan kegiatan pembangunan infrastruktur desa melalui skema Padat Karya Tunai Desa (PKTDes) secara swakelola, dengan kewajiban alokasi dan realisasi upah kepada pekerja pada tiap paket pekerjaan, sebesar 30% (Indonesia, 2017). Selanjutnya, aturan lebih teknis terkait pelaksanaan SKB 4 Menteri diatur melalui Petunjuk Teknis PKT Desa (PKTDes) yang mengatur bahwa PKTDes merupakan kegiatan pemberdayaan masyarakat

desa, dengan tujuannya termasuk untuk mengurangi tingkat pengangguran di desa (Indonesia, 2018).

Kegiatan pembangunan jalan nagari melalui skema PKTDes yang telah direalisasikan dengan nilai yang besar tersebut, belum mampu memperoleh ketercapaian fisik pembangunan jalan (*intermediate output*) dan pencapaian keluaran (*output*), yang baik. Terkait pencapaian fisik, berdasarkan Indeks Pembangunan Desa (IPD) tahun 2018 menunjukkan bahwa nilai (*score*) IPD untuk dimensi aksesibilitas/transportasi hanya mencapai 81,62% atau dibawah 7 (tujuh) kabupaten lainnya (rincian pada lampiran 3) (BPS, 2018). Selain itu, dari sisi jenis kualitas jalan terbangun berdasarkan data Potensi Desa (Podes) BPS diketahui bahwa tidak terdapat peningkatan atas jumlah jenis permukaan jalan terluas pada tahun 2019 dibandingkan tahun 2018. Berdasarkan Podes 2018, jumlah jalan terluas kualitas aspal/beton terdapat di sebanyak 163 nagari, pada *updating* Podes 2019 terjadi peningkatan menjadi 173 nagari, namun berdasarkan *updating* Podes 2020 masih stagnan pada 173 nagari (BPS, 2018-2020).

Terkait pencapaian keluaran (*output*) khususnya terhadap penyerapan tenaga kerja dan pengangguran, Kabupaten Pesisir Selatan masih menghadapi permasalahan terkait pengangguran. Berdasarkan data BPS, diketahui Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) Kabupaten Pesisir Selatan pada periode 2018-2020, masih dibawah 13 kabupaten/kota lainnya di Provinsi Sumatera Barat dengan presentase rata-rata sebesar 6,35% dibawah rata-rata provinsi sebesar 5,97% (rincian lampiran 4) (BPS, 2021). Sedangkan menurut Todaro & Smith (2011) salah satu tujuan dari kegiatan padat karya adalah salah satu strategi penyerapan tenaga kerja di perdesaan.

Kedua fenomena diatas menunjukkan bahwa pengelolaan DD pada kegiatan PKTDes khususnya belanja pembangunan jalan (*input*) masih belum menunjukkan pencapaian fisik panjang jalan (*intermediate output*) dan pencapaian keluaran berupa penyerapan tenaga kerja (*output*), pada kinerja terbaik. Sejalan dengan hal tersebut, Rusydi, Wardani & Totalia (2015) menyatakan bahwa besarnya pendapatan yang ada, jika tidak diikuti dengan pengelolaan belanja yang berkinerja baik, maka tidak akan dapat mendorong pencapaian atas tujuan. Vierstraete (2012) dalam hasil penelitiannya juga mengungkapkan bahwa pada

suatu wilayah dengan sumber daya ekonomi yang sama belum tentu mempunyai tingkat dan kapabilitas pembangunan dan pencapaian kualitas sumber daya manusia yang sama.

Teori utama yang relevan untuk digunakan dalam menarik hubungan antara nilai realisasi belanja sebagai suatu *input*, pencapaian fisik pembangunan jalan sebagai suatu *intermediate output* dan penyerapan tenaga kerja/penerima manfaat sebagai suatu *output*, adalah melalui kajian teori efisiensi. Efisiensi dalam hal ini adalah efisiensi pada skema *value for money*, yaitu hubungan antara *input* dengan *output* (Mardiasmo, 2018). Lebih lanjut, Jafarov & Gunnarsson (2008) menyatakan bahwa kajian efisiensi yang relevan digunakan untuk mengukur pengeluaran sektor publik adalah efisiensi teknis dimana efisiensi pengeluaran sektor publik dapat diukur melalui adanya penggunaan variabel *input*, *intermediate output* dan *output*. Adapun kedua indikator pengukuran efisiensi teknis di atas akan diuraikan sebagai efisiensi teknis biaya dan efisiensi teknis sistem.

Hasil penelitian sebelumnya juga masih ditemui terdapat kesenjangan penelitian (*research gap*) terhadap efisiensi kegiatan PKTDDes. Terkait dengan efisiensi teknis biaya, penelitian dari The SMERU *Research Institute* mengungkapkan bahwa kebijakan PKTDDes yang mewajibkan alokasi upah sebesar 30% dengan swakelola, dalam kegiatan pembangunan desa mendorong terjadinya inefisiensi anggaran dan pemborosan sekitar 5-15% dari realisasi (SMERU, 2018). Sofi (2020) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pemerintah desa kesulitan dalam merealisasikan kewajiban upah minimal 30% dalam kegiatan pembangunan Desa. Badaruddin & Tanjung (2021) mengungkapkan adanya pembengkakan biaya atas pembayaran Hari Orang Kerja (HOK) yang melebihi dari yang direncanakan. Namun, Kurnia & Widhiastini (2021) serta Syahrudin (2019) dalam penelitiannya menyimpulkan bahwa pelaksanaan PKTDDes telah dilaksanakan secara efisien dari sisi biaya.

Terkait efisiensi teknis sistem terhadap penyerapan tenaga kerja, juga masih ditemukan kesenjangan pada penelitian-penelitian sebelumnya. Penelitian oleh Herdiyana (2019) mengungkapkan bahwa adanya salah sasaran kelompok masyarakat penerima manfaat PKTDDes yang tidak disalurkan kepada kelompok

penganggur/setengah penganggur. Gusti, Agustar & Osmet (2020) mengungkapkan bahwa pelaksanaan kegiatan pembangunan desa masih belum mampu dalam mengatasi penurunan tingkat pengangguran. Namun, penelitian lainnya mengungkapkan bahwa pelaksanaan PKTDes telah mampu mengurangi pengangguran karena adanya lapangan kerja baru yang diciptakan melalui kegiatan PKTDes (Sofi, 2020), (Budiasa, Raka, & Mardika, 2019).

## B. Perumusan Masalah

Analisa efisiensi dalam penelitian ini adalah mengukur tingkat efisiensi teknis, dalam hal ini efisiensi teknis biaya dan efisiensi teknis sistem. Adapun efisiensi teknis biaya merupakan suatu hubungan antara *input* dengan *intermediate output*. Sedangkan hubungan antara *intermediate output* dengan *output* akan menghasilkan nilai efisiensi teknis sistem (Jafarov & Gunnarsson, 2008). Variabel *input* merupakan nilai realisasi belanja pembangunan jalan desa yang dibelanjakan melalui kegiatan PKTDes. Variabel *intermediate output* merupakan panjang jalan yang terbangun dari biaya tersebut. Sedangkan variabel *output* merupakan penyerapan pekerja dari unsur pengangguran, setengah pengangguran maupun keluarga miskin penerima manfaat dari kegiatan PKTDes. Penelitian ini juga akan merumuskan optimalisasi *input* maupun optimalisasi *output* melalui analisa berpasangan (*peer*) terhadap nagari yang sudah efisien secara teknis. Dengan demikian, analisa yang relevan untuk menjawab efisiensi teknis adalah melalui analisa *Data Envelopment Analysis* (DEA).

Pembahasan lebih lanjut untuk lebih mendalami faktor-faktor penghambat efisiensi juga akan dilakukan dalam penelitian ini, melalui studi perbandingan antara nagari yang sudah efisien dan belum efisien (inefisien). Masih minimnya penelitian sebelumnya yang membahas secara bersamaan aspek efisiensi teknis pelaksanaan PKTDes pada kegiatan pembangunan jalan khususnya di nagari-nagari pada wilayah Kabupaten Pesisir Selatan pasca diberlakukannya SKB 4 Menteri, menjadikan *novelty* dalam penelitian ini. Oleh karena itu, berdasarkan perumusan permasalahan penelitian diatas maka peneliti memilih judul “**Analisis Efisiensi Kegiatan Padat Karya Tunai Desa (PKTDes) Belanja Pembangunan Infrastruktur Jalan pada Pemerintah Nagari Di Kabupaten Pesisir Selatan**”.

Adapun pertanyaan penelitian ini adalah:

1. Bagaimanakah tingkat efisiensi teknis dalam pelaksanaan kegiatan PKTDes pada kegiatan pembangunan jalan untuk periode tahun 2018-2020??
2. Mengapa terjadi inefisiensi kegiatan PKTDes pembangunan jalan desa??

### C. Tujuan Penelitian

Berdasarkan rumusan permasalahan di atas, tujuan dari penelitian ini adalah:

1. Menganalisis tingkat efisiensi teknis dalam pelaksanaan kegiatan PKTDes pada kegiatan pembangunan jalan untuk periode tahun 2018-2020;
2. Mengeksplorasi penyebab terjadinya inefisiensi kegiatan PKTDes pembangunan jalan desa.

### D. Manfaat Penelitian

Berdasarkan latar belakang di atas, manfaat penyusunan penelitian ini adalah untuk:

#### 1. Manfaat Praktis

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi, khususnya kepada pemerintah nagari, TA P3MD, dan KemenDesPDDT untuk merumuskan langkah terbaik dalam efisiensi belanja pada kegiatan PKTDes. Selain itu, langkah-langkah pengujian efisiensi ini juga diharapkan dapat bermanfaat bagi pemeriksa Badan Pemeriksa Keuangan RI (BPK RI), dalam menguji kinerja pengelolaan keuangan desa, sebagaimana diamanatkan dalam Rencana Strategis (Renstra) BPK RI Tahun 2020-2024 yang menjadikan aspek Pembangunan Desa dan Kawasan Perdesaan menjadi tema dan fokus pemeriksaan kinerja, sebagaimana diamanatkan UU Nomor 15 tahun 2014 tentang Pemeriksaan atas Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan Negara (BPK, 2020).

#### 2. Manfaat Teoritis

Dari sisi metodologis, penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi khususnya terhadap metodologi *Data Envelopment Analysis* (DEA). Penelitian ini diharapkan juga dapat memberikan kontribusi pemikiran terhadap teori efisiensi keuangan desa/nagari.