



## MENGEFEKTIFKAN PENGAWASAN DESA OLEH MASYARAKAT



Edebertus Witu/SMERU

### RANGKUMAN EKSEKUTIF

Terungkapnya berbagai kasus penyelewengan anggaran di sejumlah daerah menunjukkan bahwa praktik pengawasan oleh supradesa selama ini masih memiliki kelemahan. Catatan kebijakan ini merekomendasikan model pengawasan desa oleh masyarakat yang mengadopsi empat prinsip akuntabilitas sosial: relevansi, publisitas, penyanggahan, dan penegakan, mulai dari tahap perencanaan hingga evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Dengan demikian, pengawasan dapat lebih efektif dan substantif daripada terjebak pada urusan administratif.

### Pendahuluan

Penyelewengan Dana Desa (DD) di sejumlah daerah memicu keraguan terhadap efektivitas penyelenggaraan Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa (UU Desa). Indonesia Corruption Watch (ICW) menemukan 110 kasus korupsi DD sepanjang 2016 hingga Agustus 2017, dengan kerugian negara ditaksir meningkat dari 10,4 miliar rupiah pada 2016 menjadi 30 miliar pada 2017.<sup>1</sup> Tertangkapnya beberapa pejabat di Kabupaten Pamekasan pada Agustus 2017 turut meningkatkan kekhawatiran publik terhadap efektivitas DD.

Pemerintah merespons situasi ini secara reaktif dengan membuat nota kesepahaman (MoU) yang melibatkan kepala kepolisian sektor (kapolsek) dalam pengawasan DD.

Implikasinya mulai terlihat di beberapa lokasi studi. Di Jambi, kepolisian daerah menerbitkan pedoman bagi Bintara Pembina Keamanan Ketertiban Masyarakat (Babinkamtibmas) untuk mengevaluasi kesesuaian DD dengan prioritas penggunaannya. Di Wonogiri, seorang kapolsek turun ke desa dan bertanya tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) dan rancangan anggaran dan biaya (RAB). Sementara di Banyumas, desa wajib melaporkan surat pertanggungjawaban (SPJ) ke kapolsek (Radar Banyumas, 2017).

Catatan kebijakan ini diterbitkan secara berkala berdasarkan Studi Tata Kelola Desa dan Pemberdayaan Masyarakat di sepuluh desa pada lima kabupaten di tiga provinsi. Studi kualitatif ini dilakukan oleh The SMERU Research Institute dengan dukungan Local Solutions to Poverty pada periode September 2015 hingga April 2018.

Di sisi lain, para pegiat desa dan lembaga-lembaga nonpemerintah menganjurkan penguatan warga dan institusi lokal desa seperti Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan lembaga kemasyarakatan desa (LKD). Asosiasi Kepala Desa Seluruh Indonesia (Apdesi) menolak keterlibatan kepolisian lantaran khawatir desa terintimidasi ketika mengelola anggaran (Tribunnews, 2017). Lebih dari itu, Presiden Joko Widodo pun mendorong pelibatan masyarakat agar pengawasan desa makin efektif (Kompas, 2017).

### Urgensi Pengawasan Desa oleh Masyarakat

Pengawasan desa oleh masyarakat dinilai lebih efektif setidaknya karena empat alasan. Pertama, secara teoretis, akuntabilitas sosial memberi dampak yang signifikan baik bagi pemerintah desa (pemdes) maupun masyarakat. Bagi pemdes, langkah ini membuat penyelenggaraan urusan publik tepat sasaran, adil, dan berkualitas; mencegah penyelewengan atau korupsi; serta memungkinkan terangkulnya banyak sumber daya untuk kesuksesan pembangunan (World Bank, 2003).

Akuntabilitas sosial juga membuat masyarakat lebih peduli, mau terlibat, dan turut bertanggung jawab atas masalah maupun solusi urusan publik, serta berbagai hal yang mampu meningkatkan kualitas hidup mereka. Praktik lokal yang baik di Timur Tengah dan Afrika menunjukkan bahwa pemberian ruang dan kewenangan kepada warga untuk terlibat dalam pengawasan dapat mereformasi administrasi, penjangkauan, dan kualitas layanan kesehatan dan pendidikan dasar, termasuk mengatasi masalah yang selama ini tersembunyi (baca lebih lanjut Brixi *et al.*, 2015).

Kedua, dari segi regulasi, pasal-pasal terkait pengawasan dalam UU Desa dan aturan turunannya lebih menekankan fungsi pembinaan dan pemberdayaan masyarakat daripada klausul investigatif dan penindakan.<sup>2</sup> Di tingkat supradesa, mandat ini terutama diberikan kepada kabupaten—bukannya Pemerintah Pusat—dengan mengedepankan aspek pembinaan, seperti pemberdayaan dan pendidikan, serta memfungsikan institusi desa.

Ketiga, secara filosofis, asas rekognisi dan subsidiaritas (*subsidiarity*) perlu dipandang menyeluruh, termasuk dalam konteks pengawasan. Oleh karena itu, segala urusan desa sudah sepatutnya memosisikan kesatuan masyarakat lokal sebagai perkara utama. Apalagi selama ini praktik penyelesaian urusan ataupun konflik di desa lebih mengutamakan pembahasan dan penyelesaian secara internal, misalnya, melalui rembuk tokoh masyarakat atau adat. Jangan sampai hadirnya “pihak baru” dalam pengawasan desa justru menghilangkan kebiasaan tersebut. Artinya, proses pengawasan tetap perlu mendukung dinamika desa.

Keempat, di tataran praktis, implementasi UU Desa masih diwarnai banyak kelemahan. Sejak SMERU melaksanakan studi awalan di akhir 2015, praktik pertanggungjawaban lebih dominan ke atas, yaitu berupa pelaporan berbagai dokumen desa kepada kecamatan dan kabupaten. Ini pun dilakukan semata-mata agar desa “aman secara administratif”, misalnya, dalam hal evaluasi Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa) dan APB Desa.

Praktik pengawasan semacam ini bukan tanpa tantangan. Bagi kabupaten yang belum melimpahkan kewenangannya kepada kecamatan, seperti di Wonogiri, proses pembinaan dan pengawasan menghadapi tantangan jarak dan waktu. Sementara itu, kabupaten yang sudah melakukan pelimpahan sangat bergantung pada kualitas sumber daya manusia tiap kecamatan. Di sisi lain, pengawasan oleh inspektorat dan Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP) umumnya dilakukan di akhir tahun anggaran menggunakan sampel tertuju (*purposive sampling*) terhadap desa berdasarkan aduan warga, berita di media, atau telaah laporan pertanggungjawaban (LPJ).

Di sisi lain, penduduk desa umumnya tidak terbiasa melayangkan gugatan karena faktor ketidaktahuan atau perasaan tidak enak, atau karena mereka tidak peduli akan urusan desa. Hal ini selaras dengan temuan Local Solutions to Poverty (LSP)-Bank Dunia pada akhir 2015 yang menunjukkan bahwa 36,4% warga tidak membutuhkan informasi tentang desa. Bahkan SMERU menemukan bahwa pendamping desa dinilai tidak optimal dalam memberdayakan masyarakat sehingga menjadi lebih sadar akan urusan desa.

Atas dasar argumentasi-argumentasi di atas, kehendak pemerintah “memajang” sebanyak mungkin mata pengawasan hanya akan membuat desa seperti diburu. Dengan demikian, pengawasan yang memosisikan masyarakat desa sebagai garda depan menjadi penting dalam kerangka pengelolaan pembangunan secara keseluruhan.

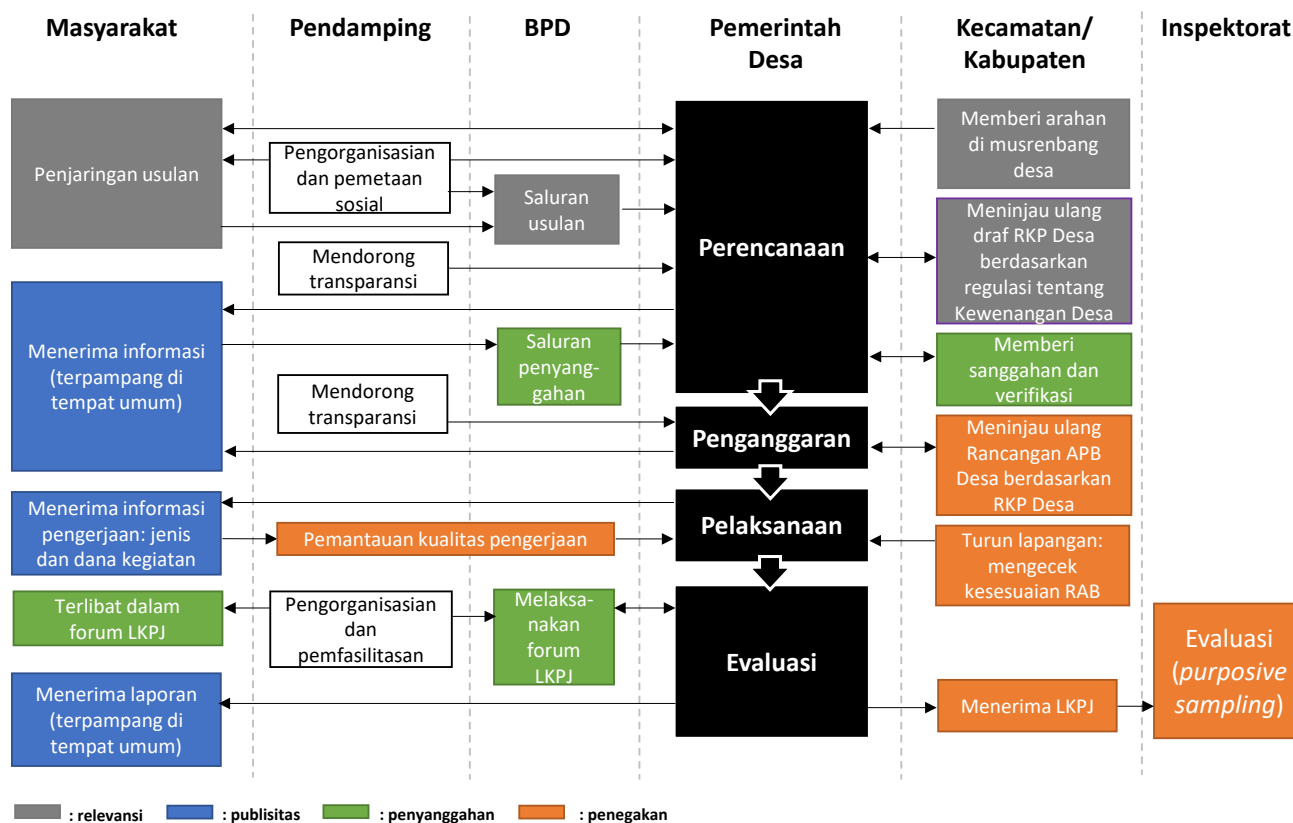
### Rekomendasi Model Pengawasan Desa oleh Masyarakat

Catatan kebijakan ini merekomendasikan model pengawasan desa oleh masyarakat yang menekankan empat prinsip utama akuntabilitas sosial, yaitu (i) relevansi (*relevance*), (ii) publisitas (*publicity*), (iii) penyanggahan (*appeals*), dan (iv) penegakan (*enforcement*) (Daniels, 2000). Beberapa prinsip tersebut sedikit banyak telah dipraktikkan di desa-desa studi. Keempatnya diadopsi mulai dari tahap perencanaan hingga pascapelaksanaan atau evaluasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Model pengawasan ini pada dasarnya tidak menyimpang dari Permendagri No. 114 Tahun 2014 tentang Pedoman Pembangunan Desa, tetapi justru membuatnya lebih siap digunakan (lihat Gambar 1).

#### 1) Perencanaan

Sejak tahap perencanaan, akuntabilitas sosial bekerja dengan mengembangkan prinsip relevansi. Forum-forum perembukan (*deliberation*) desa, seperti musyawarah dusun (musdus) dan musyawarah desa (musdes), perlu mengedepankan argumentasi-argumentasi rasional bahwa usulan yang dikemukakan adalah jawaban atas kebutuhan warga.

Forum perembukan juga perlu diperluas agar rencana desa makin berkualitas. Selain itu, hal tersebut akan meningkatkan jumlah warga yang peduli dan mempunyai rasa kepemilikan terhadap urusan pemerintahan desa, termasuk mengawal hasil perencanaan.



Gambar 1. Model pengawasan desa oleh masyarakat

Forum yang diperluas dapat mengadopsi Musyawarah Khusus Perempuan di masa Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM), mengoptimalkan BPD dan LKD sebagai saluran usulan, serta mendorong pendamping dan kader desa untuk melakukan pemetaan sosial warga miskin dan marginal. Hasil penjangkaran usulan pada forum perembukan kemudian dikonsolidasikan menjadi draf rencana pembangunan desa.

Dengan begitu, perencanaan yang selama ini tanpa melewati proses perembukan, didominasi elite, dan sekadar membuat daftar keinginan perlu diperbaiki. Hal serupa juga berlaku bagi pihak kecamatan dan kabupaten saat memberi berbagai arahan. Misalnya, dalam menentukan prioritas penggunaan DD, arahan perlu berlandaskan pada aspek kemendesakan sehingga tidak terkesan instruktif.

Berikutnya, model pengawasan desa oleh masyarakat menganjurkan agar draf rencana pembangunan desa disosialisasikan kepada publik. Tahap ini mengedepankan prinsip publisitas serta membuka ruang bagi warga untuk melakukan penyanggahan. Keduanya memperhatikan saluran komunikasi yang paling dekat dengan warga desa. Dalam hal ini, BPD dapat mengambil peran sebagai saluran penyanggahan. Caranya tidak hanya melalui tatap muka, tetapi juga dapat dengan mengembangkan sistem penanganan aduan berbasis teknologi, seperti melalui telepon, aplikasi layanan pesan instan, forum media sosial, atau situs web desa.

Setelah disosialisasikan, draf rencana pembangunan desa disempurnakan dan diserahkan kepada kabupaten untuk ditelaah. Penelaahan mengacu pada regulasi tentang kewenangan desa. Di sini, pihak kabupaten juga perlu

membuka ruang penyanggahan mengenai hal-hal yang dianggap lebih penting dan relevan bagi desa, meski tidak diprioritaskan oleh Pemerintah Pusat dan pemerintah daerah. Setelah selesai, draf kemudian masuk ke dalam agenda musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) desa untuk ditetapkan sebagai dokumen resmi rencana pembangunan desa.

Umumnya yang terjadi di lokasi studi, draf rencana pembangunan desa hanya disampaikan kepada kabupaten; itu pun tanpa ada ruang untuk menyanggah. Artinya, sosialisasi kepada warga tidak dilakukan, padahal desa memiliki beragam saluran komunikasi: radio komunitas di Banyumas, arisan di Batanghari, *yasinan* di Merangin, *slapanan* di Wonogiri, dan perkumpulan Kelompok Umat Basis (KUB) di Ngada.

## 2) Penganggaran

Selanjutnya, ketika memasuki tahap penganggaran—sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah—pemdes dan BPD bersama-sama merumuskan anggaran dalam rancangan peraturan desa (raperdes). Secara khusus, BPD bertugas mengawal rancangan tersebut agar sesuai dengan kesepakatan perencanaan. Setelah raperdes disahkan, pendamping desa mendorong pemdes untuk memublikasikan APB Desa.

Di lokasi-lokasi studi, bentuk populer publikasi APB Desa adalah baliho. Warga menilai baik hal tersebut karena mereka menjadi tahu mengenai program-program yang akan dilaksanakan pemdes. Di desa-desa studi di Ngada, BPD bahkan membagikan informasi mengenai APB Desa ke dusun-dusun.



LOCAL SOLUTIONS TO POVERTY

The SMERU Research Institute

Penulis:  
Rendy Adriyan Diningrat

Editor:  
Alia An Nadhiva

Desain dan Tata Letak:  
Novita Maizir

©2018 SMERU  
Untuk catatan kebijakan lainnya, silakan kunjungi [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id).

### 3) Pelaksanaan

Tahap berikutnya adalah pelaksanaan kegiatan. Publisitas dan penegakan menjadi dua prinsip yang perlu dikedepankan. Model pengawasan desa oleh masyarakat menganjurkan agar pemdes terlebih dahulu menyampaikan berbagai informasi teknis kegiatan kepada warganya. Hal ini dijumpai pada rapat prapelaksanaan di lokasi studi di Jawa Tengah saat warga menerima informasi terkait jenis kegiatan, RAB, desain kegiatan, waktu pelaksanaan, pengadaan material, serta rekrutmen dan mekanisme pembagian Hari Orang Kerja (HOK, upah per hari). Dengan demikian, warga memahami program desa, memiliki kesempatan untuk terlibat, serta mengurangi rasa curiga terhadap pemdes.

Selain itu, pemantauan pelaksanaan kegiatan yang selama ini hanya dilakukan oleh kepala desa dan Tim Pengelola Kegiatan (TPK) dapat diperluas dengan melibatkan BPD, pendamping teknis, dan pihak kabupaten dan kecamatan. Masyarakat juga bisa berpartisipasi dalam sistem penanganan aduan. Hasil pemantauan kemudian dicatat sebagai bahan masukan bagi pelaksanaan kegiatan selanjutnya.

### 4) Pascapelaksanaan

Berikutnya, penyelenggaraan pemerintahan desa memasuki tahap evaluasi yang dilakukan tiap semester, sebagaimana diatur dalam Permendagri No. 114 Tahun 2014. Pada tahap ini, akuntabilitas sosial perlu mengedepankan prinsip penyanggahan, misalnya, dengan menyelenggarakan forum Laporan Keterangan Pertanggungjawaban (LKPJ). Forum ini diselenggarakan BPD dengan membuka ruang bagi warga guna menelaah kegiatan yang telah diselenggarakan pemdes, termasuk menyampaikan hasil pemantauan pelaksanaan kegiatan desa.

Pendamping desa dapat berperan dalam mengorganisasi warga untuk terlibat dan memfasilitasi jalannya forum. Forum tersebut perlu merumuskan solusi bagi perbaikan penyelenggaraan di masa depan. Setelah evaluasi, rancangan LKPJ disempurnakan dan disampaikan kepada publik, dan kemudian ditelaah oleh pihak kecamatan dan kabupaten. Hasil telaah menjadi dasar bagi inspektorat untuk memilih sampel peninjauan. Dengan demikian, pertimbangan dan desain evaluasi dapat lebih terarah dan substansial.

Di lokasi-lokasi studi, hanya sedikit desa yang menyelenggarakan forum LKPJ, di antaranya desa-desa di Ngada. Meski forum ini memosisikan warga sebagai pendengar, sebelumnya BPD telah menjaring aspirasi warga di tingkat dusun. Sebagai contoh, warga desa melalui BPD meminta pemdes mencari solusi bagi masalah traktor tangan yang tidak dapat digunakan.

Beberapa prasyarat dibutuhkan untuk menerapkan keseluruhan model pengawasan desa oleh masyarakat: (i) BPD yang berkualitas, (ii) supradesa yang lebih berperan dalam membina desa secara lebih substantif, dan (iii) pembenahan keterlambatan pencairan DD.<sup>3</sup> Dengan berjalannya akuntabilitas sosial, pengawasan terhadap pemenuhan kebutuhan warga desa menjadi kuat, baik dari sisi administrasi maupun substansi. ■

### DAFTAR ACUAN

- Brixi, Hana, Ellen Lust, dan Michael Woolcock (2015) *Trust, Voice, and Incentives: Learning from Local Success Stories in Service Delivery in the Middle East and North Africa*. Washington, D.C.: World Bank.
- Daniels, Norman (2000) 'Accountability for Reasonableness.' *British Medical Journal* 321 (7272): 1300.
- ICW (2017) *Cegah Meluasnya Korupsi Dana Desa!* [dalam jaringan] <<https://www.antikorupsi.org/id/news/cegah-korupsi-dana-desa>> [2 Oktober 2017].
- Kompas (2017) 'Masyarakat Perlu Ikut Mengawasi.' *Kompas* 2 Oktober: 3.
- Radar Banyumas (2017) 'Awasi Dana Desa, Polres Bentuk Satgas Khusus.' *Radar Banyumas* 25 Oktober: 3.
- Tribunnews (2017). *Apdesi Tolak MoU Mendagri, Mendes dan Kapolri Awasi Dana Desa* [dalam jaringan] <<http://www.tribunnews.com/nasional/2017/10/23/apdesi-tolak-mou-me-d>> [23 Oktober 2017].
- World Bank (2003) *World Development Report 2004: Making Services Work for Poor People* [dalam jaringan] <<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/5986>> [2 Februari 2018].

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

- Jl. Cikini Raya No. 10A  
Jakarta 10330, Indonesia
- +6221 3193 6336;  
+6221 3193 0850
- [smeru@smeru.or.id](mailto:smeru@smeru.or.id)
- [www.smeru.or.id](http://www.smeru.or.id)
- @SMERUinstitute
- @SMERUinstitute
- The SMERU Research Institute
- The SMERU Research Institute

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

<sup>1</sup> Meski dari total anggaran DD angka ini kurang dari 1%, penyalahgunaan dana tetap perlu ditangani untuk mencegah meluasnya masalah dan memastikan efektivitas hasil pembangunan.  
<sup>2</sup> Lihat UU Desa pasal 82 dan pasal 112-115, serta penjelasan pasal 28g; Peraturan Pemerintah No. 47 Tahun 2015 pasal 49 dan 154; dan Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 114 Tahun 2014 pasal 84-86.  
<sup>3</sup> Lihat catatan kebijakan SMERU tentang BPD, kecamatan, dan penyaluran DD di <http://smeru.or.id/id/report-types/briefs>.