



# MEMPERKUAT AKUNTABILITAS SOSIAL DI DESA

Asep Kurniawan, Ruhmaniyati, Hafiz Arfyanto

## RANGKUMAN EKSEKUTIF

Akuntabilitas sosial di desa perlu diperkuat untuk meningkatkan partisipasi masyarakat demi terjaminnya tata kelola yang baik. Studi ini menemukan bahwa intervensi yang dilakukan mitra KOMPAK<sup>1</sup> telah berhasil mendorong perubahan dengan meningkatnya pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) terhadap pemerintah desa (pemdes) dan penjangkaran aspirasi masyarakat. Namun, perubahan tersebut terhenti ketika intervensi selesai dijalankan. Pembelajaran utama yang dapat dipetik adalah bahwa penguatan akuntabilitas sosial tidak bisa dicapai secara instan karena terkait dengan perubahan perilaku para pihak di desa. Oleh karena itu, keberlanjutan merupakan isu yang perlu menjadi perhatian.

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar kecamatan dan tenaga pendamping profesional (TPP) desa meningkatkan pendampingannya terhadap desa dengan memperluas cakupan subjek dampungannya. Kedua pihak dapat saling mengisi, berkoordinasi, dan berkolaborasi (termasuk dengan organisasi masyarakat sipil) dalam melakukan pendampingan, sesuai tanggung jawab dan kewenangannya masing-masing. Kecamatan memperkuat pendampingannya terhadap BPD agar BPD mampu menjalankan tugas dan fungsinya, terutama dalam menggali aspirasi masyarakat. Adapun TPP, mereka bertanggung jawab untuk memberdayakan masyarakat, termasuk masyarakat miskin, perempuan, penyandang disabilitas, lansia, dan kelompok rentan lainnya, dengan cara fasilitasi agar mereka mau dan mampu menyampaikan aspirasi.

<sup>1</sup> Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) adalah kerja sama Pemerintah Australia dan Pemerintah Indonesia untuk mengurangi tingkat kemiskinan dan mengatasi kesenjangan. Informasi lebih lanjut mengenai KOMPAK dapat dilihat di <https://www.kompak.or.id/id>.

## BELUM MAKSIMALNYA PERAN BPD DAN MASYARAKAT

Konsep akuntabilitas sosial dikembangkan untuk memastikan bahwa pemerintah menjalankan pemerintahan secara bertanggung jawab. Fox menekankan bahwa inti akuntabilitas sosial adalah munculnya *countervailing power* yang didefinisikan sebagai “beragam mekanisme yang bertujuan mereduksi dan mungkin juga menetralisasi kekuasaan yang dimiliki aktor penguasa” (Fox, 2020). Dalam konteks pemerintahan di desa, penguatan akuntabilitas sosial makin dibutuhkan, mengingat besarnya kewenangan pemdes dalam mengelola pemerintahan dan pembangunan desa.

Sebagai lembaga yang memiliki fungsi pengawasan, BPD memiliki peran penting dalam memperkuat akuntabilitas sosial di desa.<sup>2</sup> Namun, studi yang dilakukan SMERU pada awal implementasi Undang-Undang (UU) Desa masih menemukan bahwa BPD cenderung pasif. Salah satu penyebabnya adalah bahwa para anggotanya belum memahami fungsi dan tugas BPD secara utuh (Bachtiar *et al.*, 2019). Lagi pula, untuk menjalankan fungsinya, BPD perlu memiliki kapasitas yang memadai agar mendapat respons cepat dan tepat.

Upaya untuk meningkatkan kapasitas BPD telah dilakukan banyak pihak, antara lain Seknas FITRA melalui program Sekolah Anggaran Desa (Sekar Desa) dan Posko/Pekan Aspirasi yang didukung KOMPAK.<sup>3</sup> Studi ini menemukan bahwa peran BPD dalam melakukan pengawasan terhadap kinerja pemdes makin membaik. Pengawasan itu dilakukan mulai dari tahap perencanaan hingga penilaian terhadap kinerja pemdes—kendati belum seluruh anggota BPD melakukannya. Para alumnus Sekar Desa menyatakan bahwa, setelah mengikuti pelatihan, mereka jadi memahami kedudukan BPD sebagai pengawas dalam pemerintahan desa. Hal ini terkonfirmasi dari hasil survei yang menunjukkan bahwa, dalam setahun terakhir, sekitar 85,7% pemdes di desa intervensi mengaku mendapat saran/masukan dari BPD mengenai pengelolaan desa. Beberapa anggota BPD juga mengaku bahwa Sekar Desa telah membuka wawasan mereka akan pentingnya menggali aspirasi kelompok perempuan, lansia, dan penyandang disabilitas.

Akan tetapi, keberlanjutan upaya tersebut masih menghadapi beberapa tantangan. Pertama, tidak semua materi yang diberikan pada saat pelatihan bisa dikuasai secara utuh oleh peserta. Menurut pelaksana program, hal ini terkait dengan kualitas sumber daya peserta dan sebagian materi yang tidak bisa dikuasai secara instan. Kedua, tidak ditemukan alih pengetahuan dari anggota BPD/peserta Sekar Desa yang tak lagi menjabat kepada anggota BPD yang baru menjabat.

Tidak hanya itu, peningkatan peran BPD perlu diiringi peningkatan partisipasi masyarakat. Keterlibatan masyarakat dalam proses pemerintahan penting untuk memastikan bahwa pemdes menjalankan pemerintahan secara bertanggung jawab (Joshi dan Houtzager, 2012). Studi ini menemukan bahwa Posko/Pekan Aspirasi yang dikelola BPD pada tahun pelaksanaan program telah menjangkau ratusan aspirasi di setiap desa yang diintervensi Seknas FITRA. Sayangnya, di sebagian besar desa studi, kegiatan tersebut tidak berlanjut setelah intervensi selesai. Selain itu, survei kuantitatif menemukan bahwa hanya 20,8% masyarakat desa yang memiliki aspirasi (usulan/saran/keluhan/aduan). Dari jumlah tersebut, baru 57,9% yang mengaku sudah menyampaikan aspirasinya. Sebagian besar menyampaikannya langsung kepada perangkat desa/kewilayahan (82,7%), sedangkan sisanya menggunakan saluran rapat/musyawarah (9,4%) ataupun BPD (3,6%). Sementara itu, di antara masyarakat yang tidak menyampaikan aspirasi (42,1%), sebagian menyatakan takut/malu (50,5%), tidak ada wadah aspirasi di desa (18,8%), ataupun terlalu sibuk (13,9%) sebagai alasannya. Rendahnya partisipasi masyarakat merupakan tantangan lain yang juga perlu diatasi dalam upaya penguatan akuntabilitas sosial.

Berbagai tantangan di atas menunjukkan bahwa penguatan akuntabilitas sosial di desa membutuhkan proses panjang. Intervensi, sebagaimana dilakukan KOMPAK dan para mitranya, perlu dijaga keberlanjutannya dan diperluas cakupannya. Sejatinya, tanggung jawab untuk menjaganya berada pada pihak yang paling dekat dengan desa, yaitu kecamatan dan TPP. Namun, kedua pihak tampaknya belum optimal melaksanakan pendampingan. Pihak kecamatan memang sudah berupaya memperkuat pemerintahan desa, tetapi pendampingan terhadap BPD tampaknya belum optimal—terbukti dari studi KOMPAK yang menemukan bahwa interaksi tim pembinaan dan pengawasan (binwas) kecamatan dengan BPD masih terbatas (Dharmawan dan Aggraini, 2022: 40). Sementara itu, pendampingan TPP cenderung berpusat pada pemdes, belum beralih ke pendampingan terhadap masyarakat desa (Bachtiar *et al.*, 2019).

## REKOMENDASI

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar kecamatan dan TPP memperluas pendampingannya di desa dan berbagi kerja sesuai dengan tanggung jawab dan kewenangannya masing-masing. Kecamatan bertanggung jawab untuk melakukan pendampingan terhadap BPD agar BPD mampu menjalankan tugas dan fungsinya, terutama dalam menggali aspirasi masyarakat.<sup>4</sup> Adapun TPP, mereka bertanggung jawab untuk (i) memberdayakan masyarakat agar masyarakat mau dan mampu menyampaikan aspirasi dan (ii) memfasilitasi prosesnya.<sup>5</sup>

<sup>2</sup> Pasal 55 UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa. Fungsi tersebut kemudian diuraikan sebagai tugas BPD dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) No. 110 Tahun 2016, Pasal 32–50.

<sup>3</sup> Sampai 2020, Seknas FITRA telah melaksanakan intervensi di 33 desa pada 11 kabupaten.

<sup>4</sup> Pasal 10 huruf g Peraturan Pemerintah No. 17 Tahun 2018 tentang Kecamatan menyebutkan bahwa Camat bertugas membina dan mengawasi penyelenggaraan pemerintahan desa. Menurut UU No. 6 Tahun 2014 tentang Desa, pembinaan dan pengawasan oleh perangkat pemerintah supradesa juga mencakup tugas menyelenggarakan pendidikan dan pelatihan bagi BPD.

<sup>5</sup> Keputusan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Kepmendesa) No. 40 Tahun 2021 tentang Petunjuk Teknis (Juknis) Pendampingan Masyarakat Desa menguraikan, antara lain, bahwa meningkatkan partisipasi masyarakat dan melakukan aktivasi kelembagaan masyarakat merupakan bagian dari indikator kinerja TPP, khususnya pendampingan lokal desa (PLD).

## Penguatan Peran BPD oleh Kecamatan Melalui Peningkatan Kapasitas BPD secara Berkelanjutan

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar kecamatan meningkatkan pembinaannya terhadap BPD. Tugas tersebut bisa dijalankan oleh pejabat fungsional atau tim yang dibentuk di kecamatan dan bertanggung jawab untuk melakukan pembinaan pemerintahan desa. Pendampingan kecamatan perlu dilakukan dengan dua strategi dengan mengoptimalkan saluran/wadah yang telah tersedia.

Strategi pertama adalah kegiatan pelatihan terstruktur yang bertujuan memberi pengetahuan dan pemahaman akan tugas dan fungsi BPD dalam penyelenggaraan tata kelola pemerintahan desa. Pelatihan ini perlu dibedakan ke dalam dua tipe. Tipe pertama adalah pelatihan dasar bagi anggota BPD yang baru terpilih. Pelatihan ini bersifat wajib bagi seluruh anggota BPD agar tidak ada kesenjangan pemahaman. Materi yang harus tersampaikan adalah, minimal, materi terkait tugas dan fungsi BPD serta prinsip-prinsip tata kelola desa yang baik berdasarkan regulasi yang berlaku. Modul pelatihan yang memuat materi ini telah banyak tersedia dan dapat langsung digunakan, di antaranya Modul Pengembangan Kapasitas Aparatur Desa (PKAD) Terpadu yang disusun sebagai dukungan KOMPAK terhadap Kementerian Dalam Negeri ataupun Modul Sekar Desa yang disusun Seknas FITRA. Tipe kedua adalah pelatihan lanjutan dengan materi tematik sesuai kebutuhan. Materi ini bisa didasari penilaian pihak kecamatan atas kondisi kapasitas BPD di wilayahnya ataupun permintaan dari anggota BPD sendiri.<sup>6</sup>

Strategi kedua adalah pendampingan melalui forum konsultasi yang dilakukan secara berkala. Forum ini bisa memanfaatkan kelembagaan yang sudah ada, seperti forum komunikasi anggota BPD tingkat kecamatan yang di beberapa daerah sesungguhnya sudah terbentuk. Contoh yang ditemukan dalam studi ini adalah forum komunikasi BPD di salah satu kecamatan di Pematang Siantar. Jika belum ada, kecamatan bisa menginisiasi pembentukan forum belajar bersama bagi anggota BPD di wilayahnya.

Dengan menjalankan strategi di atas, diharapkan akan terjalin interaksi intensif antara kecamatan dan BPD. Bagi pihak kecamatan, interaksi ini dapat memperkaya informasi tentang perkembangan desa, terutama dari perspektif BPD yang secara langsung memiliki tugas pengawasan terhadap pemdes. Bagi anggota BPD, interaksi ini dapat meningkatkan motivasi mereka karena mereka tak lagi “dianaktirikan” dalam pembinaan oleh kecamatan.

## Penguatan Peran Masyarakat Melalui Fasilitasi oleh TPP Desa

Catatan kebijakan ini merekomendasikan agar TPP meningkatkan pendampingan terhadap masyarakat desa. Fokus pendampingan adalah (i) memastikan tersedianya wadah bagi masyarakat untuk menyampaikan aspirasi dan (ii) memfasilitasi prosesnya hingga sedikit demi sedikit mampu mengubah perilaku masyarakat yang terlibat di dalamnya, terutama kelompok marginal. Setidaknya ada dua upaya yang dapat dilakukan TPP dalam memfasilitasi penyediaan wadah tersebut. **Pertama**, memfasilitasi penyampaian aspirasi secara kolektif melalui musyawarah kelompok masyarakat, khususnya masyarakat marginal. Peluang TPP untuk melaksanakan musyawarah ini terbuka karena Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi (Permendes) No. 16 Tahun 2019 tentang Musyawarah Desa (musdes) telah menyatakan perlunya penyelenggaraan musyawarah kelompok masyarakat untuk merumuskan aspirasi yang akan dibawa masing-masing perwakilan ke forum musdes.<sup>7</sup> Studi ini menemukan bahwa musyawarah tersebut sudah terselenggara—dengan difasilitasi KOMPAK—di Bantaeng dan Trenggalek, bahkan terlembaga melalui peraturan.<sup>8</sup> Di kedua kabupaten, musyawarah ini cukup berhasil menghimpun aspirasi kelompok marginal, dan sebagian di antaranya telah diakomodasi dalam perencanaan pembangunan desa.

Akan tetapi, beberapa temuan studi terkait penyelenggaraan musyawarah kelompok perlu menjadi perhatian. Temuan dimaksud adalah, antara lain:

- Pelembagaan musyawarah kelompok di kedua kabupaten didorong oleh peraturan pemerintah kabupaten.

Peraturan itu sendiri merupakan hasil advokasi mitra KOMPAK. Berkaca pada hal ini, TPP (di kabupaten lain) bisa menempuh jalan advokasi serupa—mendorong regulasi yang mewajibkan pelaksanaan musyawarah kelompok atau, alternatifnya, melobi pemdes dan BPD agar bersedia menyelenggarakan musyawarah kelompok.<sup>9</sup>

- Afirmasi terhadap aspirasi kelompok masyarakat marginal belum diatur, baik dalam peraturan menteri maupun peraturan di kedua kabupaten studi.

<sup>6</sup> Sebagai contoh, salah satu informan BPD menyampaikan bahwa ia merasa perlu memahami sistem keuangan desa agar bisa lebih jeli mengawasi pelaksanaan pembangunan yang dijalankan pemdes.

<sup>7</sup> Pasal 28 peraturan ini menamakan musyawarah tersebut musyawarah pemangku kepentingan yang mengacu kepada berbagai kelompok masyarakat desa, seperti petani, perempuan, dan anak.

<sup>8</sup> Di Trenggalek, musyawarah bagi kelompok marginal disebut Musyawarah Perempuan, Anak, Disabilitas, dan Kelompok Rentan Lainnya (Musrena Keren). Musyawarah ini diatur dalam Peraturan Bupati No. 1 Tahun 2019 tentang Pedoman Pelaksanaan Musrena Keren dalam Mendukung Musyawarah Perencanaan Pembangunan. Sementara itu, di Bantaeng, peraturan musyawarah khusus (muskus) tersebut ditetapkan melalui Surat Keputusan Bupati Bantaeng No. 140/387/VII/2020 tentang Juknis Penyusunan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDes) dan Daftar Usulan RKPDes.

<sup>9</sup> Inisiatif TPP ini bisa dipandang sebagai inovasi. Merujuk kepada Kepmendesa No. 40 Tahun 2021, inisiatif dan inovasi merupakan salah satu komponen evaluasi TPP. Advokasi terhadap pemerintah kabupaten dilakukan oleh tenaga ahli pemberdayaan masyarakat tingkat kabupaten/kota (Permendes No. 19 Tahun 2020 Pasal 10B ayat (3) huruf f dan Permendes No. 18 Tahun 2019 Pasal 21 ayat (4) huruf c), sedangkan inisiatif langsung terhadap desa bisa dilakukan oleh pendamping desa (PD) ataupun PLD dengan merujuk kepada Pasal 28 Permendes No. 16 Tahun 2019 tentang Musdes.

Sejauh ini, afirmasi tersebut sangat tergantung pada “kepedulian” pemdes, BPD, dan/atau peserta musdes. Hal ini tentu menjadi tantangan bagi TPP untuk berupaya membangun kemampuan perwakilan kelompok masyarakat guna mengawal hasil musyawarah kelompok agar diterima oleh peserta musdes.

- Dalam penyelenggaraan musyawarah kelompok di Bantaeng dan Trenggalek, BPD dan perangkat pemdes juga dihadirkan sebagai peserta.

Pada satu sisi, kehadiran mereka merupakan hal yang baik karena aspirasi yang berkembang dapat langsung disimak. Khusus bagi anggota BPD, kehadiran dan pelibatan mereka malah diperlukan sebagai implementasi pelaksanaan tugas menggali dan menampung aspirasi masyarakat.<sup>10</sup> Di sisi lain, kehadiran mereka juga berpotensi mengintervensi proses musyawarah dan/atau membuat peserta sungkan menyampaikan pendapat. Oleh karena itu, TPP perlu meminta kesediaan pemdes dan BPD untuk bertindak hanya sebagai pendengar/peninjau.

**Kedua**, TPP dapat memfasilitasi penyampaian aspirasi individual dengan memanfaatkan berbagai wadah yang tersedia di desa. Pada saat yang sama, TPP juga perlu mengomunikasikan kepada BPD maupun pemdes strategi yang efektif untuk menjangkau aspirasi warga, terutama terkait keterjangkauan wadah penyampaian aspirasi tersebut. Pembelajaran yang didapat dari studi ini: pada program Posko/Pekan Aspirasi yang diinisiasi Seknas FITRA, misalnya, pelaksanaannya masih belum menjangkau masyarakat secara luas. Hal ini disebabkan oleh, antara lain:

- Kurangnya sosialisasi

Hasil survei kuantitatif menemukan bahwa hanya 10% atau sebanyak 19 responden di desa dampingan Seknas FITRA yang tahu tentang Posko/Pekan Aspirasi.

- Lokasi Posko Aspirasi yang jauh dari tempat tinggal warga

Hal ini berpengaruh terhadap minat dan perilaku warga dalam beraspirasi.

- Tidak diberlakukannya prinsip anonimitas dalam beraspirasi

Dalam konteks akuntabilitas sosial, anonimitas diperlukan, terutama bagi warga yang ingin menyampaikan aspirasi berupa kritik atau protes—hal yang sensitif jika identitas penyampai aspirasi dicantumkan.

Penguatan akuntabilitas sosial di desa membutuhkan proses panjang dan kerja sama di antara pihak kecamatan, TPP, hingga organisasi masyarakat sipil. Kolaborasi dan koordinasi antarpihak merupakan kunci untuk menjalankan dua strategi di atas agar mampu mempercepat proses peningkatan kapasitas dan penguatan peran pemangku kepentingan di desa secara keseluruhan. ■

## DAFTAR ACUAN

Bachtiar, Palmira Permata, Asep Kurniawan, Rendy Adriyan Diningrat, Gema Satria Mayang Sedyadi, dan Ruhmaniyati (2019) ‘Studi Implementasi Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa: Laporan *Endline*.’ Draf Laporan Penelitian. Jakarta: The SMERU Research Institute.

Dharmawan, Leni dan Nelti Aggraini (2022) ‘Peran Kecamatan dalam Tata Kelola Pemerintahan Desa melalui Model Penguatan Pembina Teknis Pemerintahan Desa (P-PTPD).’ Laporan Penelitian. Jakarta: KOMPAK [dalam jaringan] <[https://www.kompak.or.id/id/download/546/KOMPAK\\_2022\\_Peran%20Kecamatan%20dalam%20Tata%20Kelola%20Pemdes%20melalui%20P-PTPD\\_BHS\\_published.pdf](https://www.kompak.or.id/id/download/546/KOMPAK_2022_Peran%20Kecamatan%20dalam%20Tata%20Kelola%20Pemdes%20melalui%20P-PTPD_BHS_published.pdf)> [22 Februari 2022].

Fox, Jonathan (2020) ‘Contested Terrain: International Development Projects and Countervailing Power for the Excluded.’ *World Development* 132 (2020). DOI: <<https://doi.org/10.1016/j.worlddev.2020.104978>>.

Joshi, Anuradha dan Peter P. Houtzager (2012) ‘Widgets or Watchdogs? Conceptual Explorations in Social Accountability.’ *Public Management Review* 14 (2): 145–162. DOI: <<https://doi.org/10.1080/14719037.2012.657837>>.

<sup>10</sup> Sesuai dengan Permendagri No. 110 Tahun 2016 tentang BPD. Secara khusus, Pasal 33–34 yang mengatur tugas untuk menggali dan menampung aspirasi masyarakat menjadi acuan mengenai perlunya kehadiran anggota BPD, sementara Pasal 63 huruf a menyebutkan bahwa BPD berwenang mengadakan pertemuan dengan masyarakat untuk mendapatkan aspirasi.

