

Akuntabilitas Sosial Pembangunan Desa
SETARA Institute & Jaringan Paralegal Indonesia (JPI)
Jakarta, Oktober 2015

RINGKASAN LAPORAN

LATAR BELAKANG

Implementasi UU No. 6/2014 tentang Desa yang dimulai sejak awal 2015 telah mengundang banyak perhatian berbagai pihak. Sebagai sebuah kebijakan baru negara, implementasi UU Desa menuntut partisipasi berbagai lapisan masyarakat dan merupakan arena uji konsep dan instrumen pembangunan yang berbasis masyarakat desa dalam kontruksi *self governing community* (SGC). Dalam SGC, kunci utama penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan adalah masyarakat. Pararel dengan keharusan pemerintah memperkuat aparatur desa, konsep SGC yang utama menuntut juga kesiapan masyarakat dalam mengawal proses pemerintahan dan pembangunan.

Ihwal akuntabilitas dana desa dan kesiapan pemerintah desa memang menjadi isu utama implementasi UU Desa. Karena itu, selain membekali dengan berbagai regulasi dan panduan kerja, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Kemendes PDTT) juga menyiapkan pendamping, yang akan menjadi mitra Kepala Desa mengelola pemerintahan dan pembangunan desa. Aspek kesiapan masyarakat (dan masyarakat sipil) yang juga merupakan kunci SGC justru belum memperoleh banyak perhatian. Gagasan *social accountability* yang menuntut pelibatan masyarakat secara intens dalam penyelenggaraan pemerintahan desa belum menjadi arus utama dalam tata kelola pemerintahan desa.

Mewujudkan akuntabilitas dana desa dan akuntabilitas pembangunan adalah tujuan yang secara pararel harus diwujudkan dalam implementasi UU Desa, karena keduanya merupakan landasan etis dan mandat legal dari UU Desa. Untuk mewujudkan keduanya, diperlukan kinerja pemerintahan desa yang patuh pada prinsip-prinsip tata kelola pemerintahan yang baik dan **ketersediaan agen-agen sosial yang terlibat aktif memastikan akuntabilitas itu tercipta**. Pararel dengan cita-cita itu pula, pembelajaran dari berbagai program pemerintah telah menunjukkan bahwa paralegal berbasis komunitas dan penguatan hukum masyarakat menjadi salah satu instrumen yang memungkinkan bekerjanya akuntabilitas sosial sebuah pembangunan.

Untuk memotret ketersediaan perangkat dalam mewujudkan akuntabilitas sosial, SETARA Institute dan Jaringan Paralegal Indonesia (JPI) menyelenggarakan riset kualitatif di Kabupaten Pringsewu (Provinsi Lampung), Kabupaten Tasikmalaya (Provinsi Jawa Barat), Kabupaten Banyumas (Provinsi Jawa Tengah), dan Kabupaten Kulonprogo (Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta).

METODOLOGI

Penelitian ini menggunakan pendekatan *participatory action research* (PAR). Pendekatan ini relevan dengan area riset ini yang ditujukan atas suatu kebijakan baru. Tipe penelitian ini memungkinkan peneliti secara bersamaan mempromosikan gagasan baru dan *engage* dengan kerja-kerja yang sedang didesain/dijalankan oleh *interviewee*, yang sebagian besarnya adalah sektor negara.

Secara khusus riset ini menggunakan pendekatan kualitatif. Dengan memilih pendekatan semacam itu, diharapkan hasil studi ini dapat secara optimal merekam obyek riset dari sudut pandang 'partisipasi' riset dalam melihat dan merasakan pengalaman, termasuk mengenali sejumlah potensi yang dapat dikembangkan ke depan.

Untuk dapat memperoleh berbagai informasi yang dibutuhkan, maka berdasarkan tujuan, serta pilihan jenis risetnya, teknik penggalian data yang dipergunakan dalam riset ini, selain *statutory approach* dan data sekunder lainnya, yang utama adalah *in depth interview* dengan sejumlah *key informant* yang ditentukan secara *purposive*. Instrumen yang akan digunakan untuk *in-depth interview* adalah panduan wawancara 'tak-terstruktur' yang dikembangkan dari kerangka pemikiran di atas.

Berdasarkan tujuan yang hendak dicapai, maka kalangan yang dianggap relevan untuk dijadikan *key informant* adalah sejumlah nara-sumber yang tidak saja mewakili unsur-unsur strategis di pemerintahan dan masyarakat, tetapi juga dianggap dapat memberikan informasi yang dibutuhkan. Dengan batasan seperti itu, maka *key informant* dalam *in-depth interview* ini mencakup: kalangan jajaran pemerintahan, DPRD, OBH, LSM/CSO, OR, organisasi profesi advokat, media massa dan akademisi/perguruan setempat.

Tabel 1. Distribusi Key Informan untuk *In Depth Interview*

Latar Belakang Informan	Jumlah Distribusi Informan				Jumlah
	Kab. Pringsewu	Kab. Tasikmalaya	Kab. Banyumas	Kab. Kulonprogo	
I. Sektor Negara di Tingkat Desa dan Daerah					
Kepala Desa	2	2	2	2	8
BPMD Kabupaten	1	1	1	1	4
Bappeda Kabupaten	1	1	1	1	4
Biro Pemerintahan di Kabupaten	1	1	1	1	4
Bawasda	1	1	1	1	4
BPD	2	2	2	2	8
II. Sektor Negara di Tingkat Nasional					
Kementerian Desa					2
Kemendagri					2
Kementerian PMK					1
Kementerian Keuangan					1
KPK					1
BPHN					1
III. Sektor Masyarakat di Daerah					
Paralegal/Tokoh Masyarakat Desa/Kader Desa	3	3	3	3	12
CSO yang memiliki fokus kerja pada pembangunan desa	2	2	2	2	8

Data yang terhimpun melalui metoda penggalian data di atas diolah lebih lanjut. Data-data yang telah dihimpun dipilah dan dikategorisasikan berdasarkan kerangka tertentu untuk memudahkan tim pelaksana melakukan analisis lebih lanjut. Dilihat berdasarkan tujuan yang ingin dicapai, kerangka analisa, jenis penelitian serta teknik penggalian datanya, analisis terhadap data-data yang terhimpun dilakukan dengan metode deskriptif (analisis deskriptif). Atas dasar itu, metode penarikan kesimpulan dalam riset ini ditujukan untuk memperoleh kecenderungan umum (generalisasi), dan oleh karenanya, bersifat induktif.

TEMUAN UMUM

1. Dalam perspektif politik, transformasi pemerintahan desa dengan UU Desa dan dana desa belum melahirkan dinamika politik baru dan masih mengidap beberapa permasalahan. Struktur elit di desa tidak banyak berubah. Di beberapa desa struktur klientelistik dan feodal cukup kuat, terutama di desa-desa rural. Sirkulasi elit yang menguasai struktur kekuasaan desa relatif lambat. Fenomena tersebut dapat dilihat dari beberapa indikasi: *Pertama*, kepala desa memiliki hubungan darah dengan mantan kepala desa atau kepala bagian atau dukuh dalam wilayah desa yang sama. *Kedua*, rotasi elit yang stagnan. Mantan kepala desa bergeser menjadi kepala Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan sebaliknya, sehingga *checks and balances* di antara dua unit kekuasaan di desa tersebut tidak cukup baik. *Ketiga*, di sebagian desa yang menjadi area studi di 4 kabupaten ini masih berlangsung penguatan kultur kekuasaan paternalistik. Terdapat tren ketergantungan informal pada struktur formal seperti kepala desa dan bagian-bagian dalam pemerintahan desa terhadap para mantan kepala desa. *Keempat*, kekuasaan di desa cenderung maskulin dan tidak sensitif gender. Persentase keterlibatan perempuan dalam unit kekuasaan formal di desa dari kepala desa hingga dukuh tidak sampai 10%, terutama di wilayah-wilayah yang sepenuhnya rural sebagaimana pada desa-desa di 4 kabupaten yang menjadi area studi.
2. Dalam perspektif tata kelola, beberapa temuan mengenai kualitas SDM dalam pemerintahan desa, respons kebijakan, akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi dapat diidentifikasi sebagai berikut: *Pertama*, sebagian besar desa dalam *coverage* riset ini telah menyiapkan diri secara responsif untuk menghadapi transformasi pemerintahan desa, melalui penyusunan RPJM Desa dan program-program turunannya. *Kedua*, kualitas SDM di desa cenderung rendah, dari 20 desa yang menjadi lokasi riset hanya 25% Kepala Desa dimana kepala desa berkualifikasi akademik strata satu. Bahkan di beberapa hampir seluruh aparaturnya hanya lulusan SMP dan beberapa di antaranya lulusan SMA. Hal ini berimplikasi pada kesulitan-kesulitan teknis kebijakan dalam tata kelola pemerintahan desa, mulai dari soal kedisiplinan waktu hingga kesulitan perencanaan, pelaporan, serta evaluasi kebijakan dan program desa. Meskipun demikian, beberapa desa dimana aparaturnya sebagian besar strata satu. *Ketiga*, secara umum partisipasi masyarakat desa dalam kebijakan pemerintahan desa sangat rendah, baik dalam tahap perumusan, implementasi, maupun evaluasi kebijakan.
3. Transformasi pemerintahan desa menurut UU Desa yang berwatak *bottom-up* melahirkan kesulitan tersendiri bagi tata kelola pemerintahan desa, apalagi dikaitkan dengan masih rendahnya kualitas aparatur pemerintahan desa. Beberapa informan riset menyatakan bahwa kultur kebijakan di desa selama ini lebih bersifat *top-down*, yang “semakin dimatangkan” oleh kebijakan pembangunan model

PNPM Mandiri sebelumnya, dimana desa, aparatur, dan masyarakat desa dalam skema kebijakan PNPM Mandiri cenderung ditempatkan sebagai objek program pembangunan. Dalam kebijakan PNPM Mandiri aparatur dan masyarakat desa cenderung “dimanjakan” dengan pendekatan program dimana desa tinggal “terima beres” program pembangunan desa. UU dan PP Desa menuntut keterlibatan besar aparat dan masyarakat dalam merumuskan, mengusulkan, mengimplementasikan, dan melaporkan program-program pembangunan di desa. Dengan demikian peningkatan kualitas dan pembangunan kapasitas aparatur pemerintahan desa menjadi tuntutan yang tak terelakkan, namun faktanya, kualitas SDM tersebut belum siap.

4. Program PNPM secara umum tidak berhasil mewariskan tradisi keterampilan tata kelola, transparansi dan akuntabilitas pada aparatu pemerintah desa, karena PNPM tidak didesain untuk memberdayakan desa tetapi menjadi desa sebagai lokasi pembangunan semata. Transparansi dan akuntabilitas yang diterapkan dalam kinerja PNPM juga terbatas pada dana yang bersumber dari program PNPM, sementara pada dana-dana lain yang dikelola desa, program PNPM tidak menjangkaunya.
5. Dalam perspektif ekonomi pembangunan, alokasi dana desa sebagian besar mengacu kepada proporsi normatif 30% untuk belanja rutin pegawai dan 70% untuk pembangunan sebagaimana amanat UU dan PP. Namun pada praktiknya, ada beberapa desa yang mengalokasikan belanja pegawai lebih dari 30%, bahkan selebihnya tidak dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur dan pemberdayaan masyarakat desa, namun lebih banyak digunakan untuk belanja fisik dan barang internal pemerintah desa, seperti pemugaran gapura balai desa, pengecatan ulang pagar balai desa, dan sejenisnya. Selain itu, sebagian besar alokasi belanja pembangunan lebih banyak untuk kepentingan pembangunan infrastruktur dan pemugaran infrastruktur fisik. Alokasi dana desa untuk program pemberdayaan sosial-ekonomi masyarakat desa relatif kecil.
6. Berkaitan dengan alokasi dana desa, hampir seluruh subjek riset mengaku memiliki ketakutan tentang kemungkinan terjebak dalam praktek korupsi. Mekanisme pengawasan yang disediakan oleh aparatur pemerintahan desa, khususnya kepala desa hanya bersifat umum seperti sosialisasi kebijakan, peningkatan keterbukaan, dan aksesibilitas. Namun di tengah rendahnya partisipasi masyarakat desa, mekanisme tersebut dapat diprediksi akan kurang efektif dalam mengantisipasi penyelewengan anggaran. Dengan demikian, ada ketakutan dari kepala desa untuk terjebak dalam jerat korupsi.
7. Dalam perspektif sosial-kemasyarakatan, seluruh desa dalam cakupan riset ini tidak memiliki program, mekanisme, dan agenda-agenda kebijakan untuk memfungsionalisasi pemerintahan desa dan mengalokasikan dana desa untuk kepentingan pembangunan masyarakat desa yang berkontribusi pada peningkatan kesadaran hukum, kualitas demokrasi, dan penguatan akuntabilitas sosial.
8. Pada tingkat kebijakan, pemerintah pusat telah membuat Surat Keputusan Bersama yang ditujukan untuk mempermudah penyaluran dana desa. Surat bertajuk Keputusan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa PDTT Nomor 900/536/SJ, Nomor 959/KMK.07/2015, Nomor 49 Tahun 2015 Tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa tahun 2015, terbukti ampuh menyerap dana desa secara signifikan. Hingga 20 Oktober 2015, dari total dana desa dalam APBNP 2015 berjumlah 20,76 triliun telah disalurkan ke

daerah sebanyak 16,02 triliun (77,1%). Tetapi pencapaian prosentase yang tinggi itu tidak sejalan dengan pencairan dari daerah ke desa yakni hanya 9,23 triliun (44,5%) yang menyebar di 71,375 desa (96,33%). Besarnya angka dana desa yang belum disalurkan ke desa dan juga penggunaannya secara akuntabel menunjukkan masih ada masalah baik pada level pemerintah kabupaten maupun pada pemerintah desa itu sendiri.

9. Hingga periode riset ini, desa-desa di area studi ini mengatakan belum memiliki pendamping desa. Tidak ada informasi yang jelas perihal pendamping desa. Desa-desa dalam menyusun RPJDes dan RKPDes semuanya difasilitasi oleh pemerintah kabupaten masing-masing, meski dengan kualitas yang seragam tanpa mengidentifikasi kekhasan masing-masing desa. Pendamping desa yang idealnya bisa mendampingi kepala desa, hingga awal akhir September belum ada yang diterjunkan ke desa, meskipun Menteri Desa Marwan Jafar telah meluncurkan Pendamping Lokal Desa pada awal Oktober, tetapi di lapangan belum dijumpai.
10. Di semua area riset ini, pegiat pemberdayaan desa dan organisasi masyarakat sipil juga tidak memiliki pengetahuan yang jelas tentang rencana Kementerian Desa merekrut para pendamping desa. Keterangan dari Sekretariat Nasional Pendamping Desa mengatakan bahwa rekrutmen pendamping desa sudah ditutup sejak September dan sudah ditetapkan. Tetapi sekali lagi di lapangan tidak dijumpai para pendamping, yang sebenarnya sangat dibutuhkan oleh pemerintah desa. Erani Yustika, Dirjen Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa (PPMD) mengatakan bahwa pendamping telah diluncurkan secara bertahap sejak Oktober ini hingga berjumlah 21.000 pendamping.
11. Pada tingkat struktur kelembagaan negara, dualisme kewenangan antara Menteri Dalam Negeri yang mengkoordinasi para kepala desa dan Menteri Desa PDTT yang mengkoordinasi pembangunan dan pemberdayaan desa, di lapangan masih tetap berpotensi menimbulkan permasalahan. Meskipun terkait dengan pencairan dana sudah teratasi dengan SKB Tiga Menteri, tetapi bobot kewenangan dalam implementasi UU Desa tetap melekat pada Kemendagri. Hal ini disebabkan karena Kemendagri lah yang mengendalikan aparatur desa yang merupakan suprastruktur utama desa. Sementara Menteri Desa hanya sebatas menyusun kebijakan pembangunan tetapi tidak punya kaki kuat di daerah.
12. Berbagai temuan umum sebagaimana digambarkan di atas, sesungguhnya pada tahun pertama implementasi UU Desa ini masih sulit mengharapkan kemajuan pembangunan desa. Sekalipun dapat dimaklumi, akan tetapi dengan kinerja Menteri Desa PDTT, yang jika merujuk pada hasil-hasil survei yang dirilis oleh lembaga survei berada di bawah harapan, percepatan pembangunan desa akan sulit dicapai.

TEMUAN KHUSUS

13. Bagian penting dalam implementasi UU 6/2014 tentang Desa adalah dana desa. Sejak awal, alokasi dana desa yang dimandatkan oleh UU Desa telah memikat rakyat karena janji yang dibawa oleh paradigma desa membangun diyakini akan membawa kesejahteraan baru bagi warga desa. Memasuki episode pencairan dana desa yang sudah bergulir sejak Mei 2015 lalu, diskursus publik dan perhatian pemerintah berfokus pada upaya memastikan dana desa Implementasi UU No. 6/2014 tentang Desa yang dimulai sejak 2015 telah memunculkan harapan baru,

utamanya pada penguatan *self governing community* (SGC) dan peningkatan kesejahteraan rakyat. Sekalipun gagasan SGC mengalami reduksi oleh kebijakan pemerintah itu sendiri, yang membagi kewenangan tata kelola pemerintahan desa dan pembangunan desa pada dua kementerian yang berbeda, tetapi cita-cita meningkatkan keadilan dan kesejahteraan masyarakat desa tidak boleh melambat. Berbagai instrumen yang dimiliki saat ini, sedapat mungkin tetap bisa digunakan sebagai landasan bersama membangun desa.

14. Banyak pihak yang memberikan perhatian pada implementasi UU Desa ini, salah satunya memastikan bagaimana masyarakat dapat berpartisipasi secara lebih berkualitas dalam perencanaan dan pelaksanaan pembangunan desa. Kementerian Desa PDTT saat ini telah membangun infrastruktur dalam kementerian agar pembangunan desa memenuhi standar akuntabilitas sosial (*social accountability*). Pada Direktorat Pemberdayaan Masyarakat (PMD) terdapat Sub Direktorat Pengembangan Kapasitas Masyarakat Desa, Perencanaan dan Pembangunan Partisipatif, Advokasi Peraturan Desa, Ketahanan Masyarakat Desa, dan Kerjasama dan Kemitraan Masyarakat Desa.
15. Struktur kelembagaan pada Kementerian Desa PDTT di atas, sesungguhnya merupakan saran untuk menciptakan akuntabilitas sosial dalam pembangunan desa. **Akuntabilitas sosial berfokus pada upaya penguatan tata kelola desa yang partisipatif-inklusif, ketersediaan ruang bagi masyarakat dan kelompok kritis**, memastikan isu *rights and justice* menjadi arus utama dasar penyelenggaraan pembangunan, termasuk di dalamnya tersedianya akses-akses bagi masyarakat untuk memperoleh hak dan keadilan itu.
16. Dalam konteks mengawal akuntabilitas sosial, studi ini mendeteksi persepsi, potensi, tantangan, dan kebutuhan terhadap peran paralegal dalam meningkatkan pembangunan desa. Pada bagian akhir, studi ini juga mengidentifikasi peran-peran apa yang bisa dilakukan oleh elemen masyarakat sipil dalam mengawal pembangunan desa.
17. Secara khusus, studi ini mendalami perspektif informan tentang aktor-aktor di luar aparat pemerintah desa. Sebagian besar informan mengatakan bahwa mereka mengetahui dan memahami aktor-aktor pemberdayaan, kader hukum, paralegal dan sebutan lainnya. Mereka adalah orang-orang yang bekerja secara sukarela sebagai pengabdian dalam rangka meningkatkan pengetahuan masyarakat desa.
18. Paralegal bagi sebagian besar informan dapat berperan dalam mendorong terwujudnya akuntabilitas sosial di desa, karena mewujudkan akuntabilitas sosial tidak cukup mengandalkan masyarakat dan BPD saja. Masyarakat umumnya permisif dan tidak terlalu memahami berbagai dinamika pembangunan desa. Sedangkan BPD sampai saat ini belum memiliki posisi tawar strategis dalam implementasi UU Desa. Tetapi, informan dari sektor negara meragukan bahwa paralegal bisa diterima oleh aparat desa. Kecenderungan koruptif di tingkat desa, dan seringkali diproteksi oleh pemerintah daerah, menjadi salah satu tantangan pemeranan paralegal.
19. Kebutuhan akan peran paralegal umumnya diafirmasi oleh informan non negara dan informan dari sektor negara di tingkat nasional. Paralegal sebagai instrumen pemberdayaan hukum berpotensi meningkatkan peran serta masyarakat dan mendorong akses keadilan masyarakat. Paralegal akan menjadi antitesis dari keraguan publik atas pendamping yang *embadded* pada pemerintah desa. Independensi paralegal yang umumnya berhimpun pada organisasi-organisasi

bantuan hukum dan organisasi rakyat dibutuhkan dalam rangka advokasi hak-hak layanan dasar di desa, pendorong partisipasi publik, agen partisipasi demokratis, menjadi partner diskusi dalam pembentukan peraturan desa, dan menjadi aktor yang memberikan layanan hukum berbasis desa. Paralegal juga dibutuhkan sebagai mata yang berbeda sebagai pemantau akuntabilitas dana desa. Semua peran yang diidentifikasi dan dinyatakan sebagai kebutuhan adalah dalam rangka mewujudkan akuntabilitas sosial pembangunan desa.

20. Dengan pemetaan sebagaimana disebutkan di atas, Jaringan Paralegal Indonesia (JPI) sebagai organisasi yang beranggotakan 73 organisasi bantuan hukum, organisasi komunitas, dan kelompok sipil lainnya, dapat memerankan diri sebagai salah satu agen yang mendorong terwujudnya akuntabilitas sosial pembangunan desa.

KESIMPULAN

1. Sebagai *preliminary studies*/ studi pendahuluan memotret 1 tahun implemntasi UU Desa studi ini menyimpulkan bahwa perangkat peraturan perundang-undangan telah cukup memadai sebagai dasar operasional pembangunan desa. Pada bidang-bidang yang lebih mikro, Kementerian terkait tetap harus membentuk sejumlah aturan turunan, sehingga pemerintah daerah dan pemerintah desa memiliki panduan operasional yang lebih jelas.
2. Pada tingkat kelembagaan penyelenggara pembangunan desa, dualisme kelembagaan, yakni Kemendagri dan Kementerian Desa PDTT (+ peran sentral kementerian keuangan) tetap akan menjadi hambatan percepatan pembangunan desa. Pembagian kewenangan antar kementerian yang tidak saling menyandera diperlukan agar terwujud sinergi yang padu dalam membangun desa.
3. Pemerintah desa masih mengalami kegamangan dalam menjalankan perannya pascapemberlakuan UU Desa di tahun 2015. Pemerintah desa membutuhkan peningkatan kualitas sumber daya manusia dan asistensi sistematis sehingga mampu menjalankan perannya secara lebih optimal.
4. Pembangunan desa yang partisipatif dan inklusif tidak akan tercapai jika gagasan akuntabilitas sosial tidak diadopsi dalam berbagai kebijakan pemerintah. Pemerintah perlu mengadopsi gagasan ini dengan memperluas keterlibatan organisasi masyarakat sipil dalam pembangunan desa. []