

# Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU Desa

Catatan Kebijakan  
UU Desa

Oktober 2019

## Ringkasan

Catatan Kebijakan ini mengacu pada kajian longitudinal (Sentinel Villages) yang menganalisis pola partisipasi, transparansi dan akuntabilitas dalam pelaksanaan UU Desa antara tahun 2015 dan 2018.<sup>1</sup> Hasil dari kajian ini menunjukkan bahwa, sejak awal pelaksanaan UU Desa, tingkat partisipasi masyarakat dalam musyawarah desa (musdes), walaupun relatif stabil, masih cenderung rendah pada sekitar 16%. Pola partisipasi juga tidak luas dan inklusif, di mana sebagian besar partisipan dari kalangan elit (laki-laki, berkecukupan dan aktif secara sosial), dan partisipan perempuan atau kelompok rentan lainnya masih terbatas. Sejak 2014, kinerja transparansi pemerintah desa telah membaik, melalui penyampaian dan berbagi informasi secara lebih luas. Namun demikian, secara umum tingkat kesadaran masyarakat desa masih rendah terkait program, anggaran, dan rencana desa. Saat ini sistem akuntabilitas dan pelaporan ke atas (supra desa) telah diperkuat. Namun ini belum diimbangi dengan kemajuan serupa dalam hal akuntabilitas ke bawah (sosial) kepada masyarakat. Penguatan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas (sosial), mengharuskan tiap pelaku memainkan

perannya dengan efektif, khususnya melalui pemanfaatan seutuhnya potensi dan peran masyarakat desa, kader, dan BPD.

Dalam rangka revitalisasi peran masyarakat dalam UU Desa, dan untuk meningkatkan partisipasi, akuntabilitas, dan transparansi pengambilan keputusan dan pemanfaatan belanja desa, Catatan Kebijakan ini merekomendasikan untuk:

1. Memfokuskan sumber daya pada pendidikan warga dan sosialisasi untuk meningkatkan kesadaran dan keterlibatan masyarakat desa
2. Mengarahkan dan meningkatkan kapasitas Pendamping Desa untuk memenuhi peran pemberdayaan masyarakat
3. Meningkatkan kapasitas BPD dalam peran representasi masyarakat dan mendorong pemerintah desa yang bertanggungjawab (akuntabilitas sosial).

*\*Catatan ini dipersiapkan bersama antara Bank Dunia dan KOMPAK atas permintaan Bappenas sebagai masukan untuk kebijakan berkenaan dengan UU Desa. Catatan ini disusun berdasarkan data yang tersedia per Oktober 2019, termasuk laporan studi yang akan dipublikasikan dalam waktu dekat. Catatan kebijakan terdiri dari lima bagian: 1) Bagaimana Meningkatkan Kualitas Pelaksanaan Penyelenggaraan UU Desa, 2) Dukungan Efektif Pemerintah Daerah bagi Desa, 3) Mewujudkan Infrastruktur Perdesaan yang Berkualitas dengan Dana Desa, 4) Masyarakat sebagai Pusat Pelaksanaan UU Desa, dan 5) Pengelolaan, Pelaporan, dan Pengawasan Keuangan Desa.*

## Bagaimana cara memastikan partisipasi masyarakat dan pembangunan yang inklusif

**Dalam tiga tahun pertama implementasi UU Desa (2015 hingga 2018), partisipasi masyarakat dalam musdes relatif stabil, walaupun rendah (sekitar 16%) dan bervariasi menurut daerah.<sup>2</sup>**

Padahal partisipasi dan pemberdayaan masyarakat adalah prinsip utama UU Desa (Pasal 3). Pengalaman Indonesia selama dua dasawarsa dalam melaksanakan pembangunan berbasis masyarakat desa (*community-driven development*—CDD) menunjukkan bahwa ketika masyarakat terlibat dalam pembangunan, anggaran desa lebih cenderung digunakan untuk kegiatan-kegiatan yang memenuhi kebutuhan masyarakat.<sup>3</sup> Walaupun UU Desa mengamatkan musdes terbuka, baru sekitar setengah dari pemerintah desa yang diwawancarai (51,9%) memberikan undangan untuk musyawarah, di mana sekitar setengah dari undangan tersebut menargetkan mereka yang sudah bekerja, yang sudah aktif dalam kelompok-kelompok setempat atau dalam partai politik, atau mereka yang terlibat secara aktif dengan pemerintah desa. Di sisi lain, perempuan, kelompok berpendidikan rendah, warga miskin, dan mereka yang pernah menyampaikan pengaduan dan pengaduannya tidak ditindaklanjuti, cenderung tidak akan diundang.<sup>4</sup> Tingkat kehadiran warga desa di

rapat-rapat dusun (25,1 persen) tahun 2018 jauh lebih tinggi daripada rapat desa (16,2 persen). Laki-laki lebih tinggi kemungkinannya menghadiri musyawarah daripada perempuan, tapi tidak ada perbedaan signifikan antara seberapa banyak masyarakat miskin dan tidak miskin yang menghadiri pertemuan dusun.

**Terkait transparansi, kajian *longitudinal* menemukan bahwa pemerintah desa sudah mulai mengungkapkan dan berbagi lebih banyak informasi, namun penerimaan masyarakat desa atas informasi terkait program-program desa cenderung menurun.** Di bawah inisiatif baru yang didorong oleh pemerintah (khususnya pusat dan kabupaten) selama 2–3 tahun terakhir, pemerintah desa memasang ringkasan anggaran desa pada spanduk-spanduk dan poster-poster yang dipajang di tempat-tempat umum. Banyak pemerintah desa juga memasang papan informasi di lokasi proyek. Namun hanya 41,4 persen dari responden yang disurvei mengenal program-program desa dengan baik di tahun 2018, turun dari 47,8 persen pada tahun 2016. Minat keseluruhan akan informasi juga menurun selama periode studi. Hanya 56,1 persen warga desa yang berminat mendapatkan informasi dari pemerintah desa pada 2018, yang merupakan penurunan sebesar 7,5 poin persentase dari 2016.<sup>5</sup>

**Sejak implementasi UU Desa, sudah ada peningkatan dalam akuntabilitas dan pelaporan**

ke atas (supra desa), namun hal ini belum diimbangi dengan fokus pada akuntabilitas (sosial) ke bawah kepada masyarakat. Peraturan-peraturan saat ini menekankan pada akuntabilitas ke atas, dimana pemerintah desa harus menyediakan berbagai laporan bagi kabupaten sebagai syarat untuk menerima Dana Desa. Secara umum, pemerintah desa menyebarkan lebih banyak informasi, namun informasi ini tidak mudah untuk dipahami oleh warga desa pada umumnya karena sangat teragregasi dan tidak dipecah ke dalam program/kegiatan spesifik.<sup>6</sup> Kemampuan untuk menuntut pertanggungjawaban pemerintah desa sangat penting karena memberikan peluang bagi masyarakat agar suara mereka didengar, dan untuk menuntut langkah-langkah perbaikan dan korektif, jika diperlukan. Pasal 82 UU Desa menjamin hak masyarakat untuk memantau perencanaan dan pelaksanaan pembangunan, contohnya dengan mengajukan pengaduan atau melaporkan masalah ke pemerintah desa atau dusun. Hanya 8,5 persen warga desa yang melakukan hal ini pada tahun 2018, hampir sama dengan tahun 2016 (9,0 persen). Laki-laki dan masyarakat tidak miskin lebih cenderung untuk menyatakan ketidakpuasan mereka.<sup>7</sup>

Memperkuat partisipasi, transparansi dan akuntabilitas, mengharuskan setiap pelaku untuk berperan efektif, khususnya untuk mewujudkan sepenuhnya potensi dan peran masyarakat desa, fasilitator, dan BPD:

1. **Masyarakat masih harus menyadari peran mereka dalam mengawasi pembangunan desa.** Walaupun lebih banyak informasi tentang pengeluaran yang tersedia, warga desa lebih mengetahui program-program desa daripada informasi tentang anggaran desa, dengan hanya 6% rumah tangga yang melaporkan mengetahui tentang anggaran desa.<sup>8</sup> Penelitian dari Jawa menunjukkan bahwa banyak warga desa tidak mempunyai rasa kepemilikan atas anggaran dan program desa, dan menganggapnya sebagai tanggung jawab pemerintah desa saja, bukan tanggung jawab masyarakat.<sup>9</sup> Mereka menghindari untuk menanyakan lebih rinci penggunaan anggaran desa karena khawatir akan membuat mereka tampak tidak berterima kasih atau curiga terhadap pemerintah desa. Di wilayah seperti ini, ketidaktertarikan atas informasi tentang desa dapat menghalangi keterlibatan lebih lanjut warga desa dalam proses-proses pembangunan desa. Tingkat kesadaran tampaknya terkait dengan tingkat kepercayaan pada pimpinan desa. Di semua wilayah studi, warga desa yang menganggap kepala desa, kepala dusun dan BPD dapat diandalkan dalam perencanaan dan melaksanakan program-program juga memiliki minat yang lebih tinggi atas informasi desa, dibandingkan dengan yang tidak menganggap para tokoh tersebut dapat diandalkan.

- Perlunya penajaman kembali dukungan fasilitasi untuk masyarakat.** Para kepala desa, BPD, dan responden rumah tangga semuanya menyatakan kebutuhan akan pendampingan.<sup>1 0</sup> Para pendamping diharapkan untuk membantu dalam empat hal: (1) perencanaan desa, (2) pelaksanaan pembangunan, (3) pemberdayaan masyarakat dan (4) pemantauan dan evaluasi. Para pendamping untuk pemberdayaan masyarakat diharapkan dapat membantu desa dalam pembangunan dalam arti lebih luas yang mencakup perencanaan desa, implementasi, pemantauan dan evaluasi, dan pemberdayaan masyarakat. Selama lima tahun pertama implementasi UU Desa, ada kebutuhan untuk memberikan dukungan teknis kepada pemerintah desa agar dapat melakukan peran baru mereka serta membantu dalam mengelola kenaikan anggaran desa sebesar lima sampai sepuluh kali lipat. Akibatnya, para pendamping lebih fokus pada administrasi desa. Pendamping di lokasi-lokasi kajian melaporkan bahwa mereka menghabiskan sebagian besar waktu mereka dengan pemerintah desa, daripada dengan masyarakat, terutama untuk melakukan pekerjaan administratif termasuk penyusunan laporan. Pelatihan yang mereka terima fokus pada kebijakan dan peraturan pemerintah tentang administrasi desa dan menyusun dokumen anggaran desa dan peraturan desa.
- BPD belum sepenuhnya memahami atau menjalankan peran dan fungsinya.** Di dalam

UU Desa fungsi BPD antara lain mengawasi dan meminta informasi dari pemerintah desa, mengusulkan rancangan peraturan desa, menyalurkan aspirasi masyarakat, dan “memastikan bahwa prinsip demokrasi dan kesetaraan gender ditegakkan” (Pasal 55, 61–63). Namun, kajian tahun 2018<sup>11</sup> memperlihatkan bahwa hanya 40% rumah

## Penguatan literasi anggaran untuk BPD dapat membantu menerjemahkan aspirasi masyarakat menjadi tindakan.

Literasi anggaran, atau *Sekar Desa*, menggunakan alat-alat sederhana untuk memperkuat kapasitas masyarakat, pemerintah desa, dan BPD, untuk membaca dan menganalisis anggaran dan laporan realisasi. Literasi fokus pada inklusi kebutuhan perempuan, dan penggunaan alat Posko Aspirasi, yang fokus pada bagaimana menterjemahkan aspirasi dan aduan masyarakat ke dalam perencanaan dan penganggaran desa.



tangga memercayai BPD untuk membuat keputusan tentang perencanaan atau pelaksanaan kegiatan pembangunan – dengan tingkat kepercayaan yang paling rendah diantara para tokoh yang ditanyakan (kepala desa, kepala dusun, kader desa). Temuan yang juga mengkhawatirkan, dimana persepsi masyarakat akan keandalan BPD telah menurun lebih dari 16% sejak 2016. Para anggota hanya memiliki sedikit pemahaman akan peran mereka sebagaimana diuraikan dalam UU Desa dan Permendagri 110/2016. Kurang dari 40% anggota BPD yang disurvei pernah menghadiri sosialisasi UU Desa di kabupaten.<sup>1 2</sup> Kemudian, para anggota juga melihat peran mereka sebagai *mitra* bagi pemerintah desa, yang diartikan mendukung pemerintah desa, alih-alih memantau keseluruhan kegiatan pemerintah desa. Berdasarkan penilaian ini, diidentifikasi dua isu utama yang mengakibatkan buruknya kinerja BPD. Yang pertama adalah bahwa tidak ada pelatihan khusus yang tersedia bagi anggota BPD, yang menyulitkan mereka untuk mengawasi pemerintah desa. Kedua, BPD bekerja paruh waktu; rendahnya kompensasi – khususnya dibandingkan dengan gaji dan tunjangan perangkat desa – kemungkinan menurunkan kesediaan untuk melakukan tugas mereka.

## Rekomendasi kebijakan

Seiring UU Desa memasuki tahun keenam pelaksanaannya, dengan membaiknya sistem dan regulasi untuk pengelolaan keuangan dan proses administratif, maka penting untuk kembali fokus pada penguatan partisipasi, transparansi dan akuntabilitas (sosial). Ini akan membutuhkan peningkatan fokus pada masyarakat desa, dimana pendamping sebagai pelaku utama untuk melibatkan dan melakukan Pendidikan warga dan BPD, sebagai perwakilan resmi masyarakat desa.

1. **Meningkatkan Pendidikan warga dan pelibatan masyarakat desa**
  - a. **Pendidikan dan sosialisasi warga masyarakat tentang UU Desa:** Kemendesa dan Kemendagri perlu mengembangkan rencana kampanye dan '*tools*' untuk dapat lebih baik memberi informasi kepada publik tentang peran dan tanggung jawab terkait tata kelola desa dan pembangunan desa. Ini dapat mencakup meningkatkan praktik terbaik tentang sistem informasi desa.
  - b. **Mengkaji dan memperjelas peraturan dan pedoman untuk musdes** untuk memastikan musyawarah perencanaan dan akuntabilitas terbuka dan dapat diakses oleh masyarakat luas.
  - c. **Mengadakan musyawarah khusus untuk perempuan**, dan mendorong pertemuan-pertemuan khusus di tingkat dusun untuk

kelompok rentan (termasuk penyandang disabilitas) dan kelompok berbasis sektor (kesehatan, pendidikan)

## 2. Mengarahkan dan memperkuat Pendamping Desa untuk memenuhi perannya dalam pemberdayaan masyarakat

a. **Kemendesa perlu memperkuat kerangka acuan Pendamping Desa untuk fokus pada pemberdayaan masyarakat, inklusi, dan partisipasi.** Hal ini dapat mencakup penguatan peran Kader dan kelompok-kelompok khusus masyarakat desa.

b. **Memperbaiki struktur manajemen Pendamping,** fokus pada pengelolaan di tingkat provinsi

c. **Menyusun kerangka kinerja** untuk manajemen dan pengawasan pendamping yang lebih baik, dikaitkan dengan sistem digital manajemen personalia

d. **Melakukan pengembangan kapasitas yang efektif dan efisien** bagi pendamping sesuai dengan kerangka kinerja yang baru

## 3. Meningkatkan kapasitas BPD sebagai representasi masyarakat dan mendorong pertanggungjawaban pemerintah desa.

a. **Pelatihan yang sesuai konteks bagi anggota BPD** tentang peran dan tanggung jawab, untuk membekali mereka dengan keterampilan yang diperlukan..

b. **Bappenas dan Kemendagri berkoordinasi dalam mengembangkan pedoman untuk pemerintah kabupaten sesuai Permendagri 110/2016** untuk memastikan bahwa persyaratan anggaran, susunan, tanggung jawab, dan wewenang BPD jelas di daerah. Ini juga perlu mencakup kejelasan keseimbangan gender BPD dan akses terhadap anggaran desa.

---

<sup>1</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages Study 2015 – 2018, (saat ini sedang dalam finalisasi untuk publikasi)

<sup>2</sup> Sentinel Villages Study (WB 2015 – 2018), PNPM Incidence of Benefits Survey (2012), Evaluation of PNPM/Respek Implementation in Papua and West Papua (2009 – 2013)

<sup>3</sup> Lihat contohnya, PNPM Incidence of Benefits Survey (2012) dan PNPM Rural V Final Evaluation (2015)

<sup>4</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>5</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>6</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>7</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>8</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>9</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>10</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages

<sup>11</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages. Survei 2018 di 112 desa dan 3.857 rumah tangga.

<sup>12</sup> Bank Dunia, Sentinel Villages.

LOCAL  
SOLUTIONS TO  
POVERTY



**KOMPAK**  
Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan  
Kemitraan Pemerintah Australia - Indonesia