

PENGAWASAN DENGAN PARTISIPASI MASYARAKAT DAN PENERAPANNYA DI INDONESIA

Gun Gun Gunanjar¹, Sri Nurhayati², Mujiyanto³, Yulia P Rachman⁴

Pusat Penelitian dan Pengembangan Pengawasan BPKP

¹email: gun.gunanjar@bpkp.go.id

²email: sri.nurhayati@bpkp.go.id

³email: mujiyanto5937@bpkp.go.id

⁴email: yulia.rahman@bpkp.go.id

Abstrak

Tulisan ini bertujuan untuk memberikan pemahaman (*to understand*) mengenai konsep dan praktik Pengawasan dengan Partisipasi Masyarakat (PPM) serta potensinya untuk diterapkan di Indonesia, beserta langkah-langkah ideal untuk melaksanakannya. Pemahaman tersebut diperoleh melalui dua pendekatan, yaitu: 1) *Desk study* pada sejumlah negara yang sudah melaksanakan *citizen engagement practices*; dan 2) *Mini case study* pada Program Padat Karya Tunai di Desa, di Indonesia. Dari hasil penelitian ini, dapat disimpulkan bahwa PPM sudah berjalan di Indonesia sejak era Orde Baru (akhir 1980-an). Terhadap PPM pada masa tersebut, penelitian ini mengistilahkannya sebagai model PPM 1.0, dan kemudian mengalami perkembangan menjadi PPM 2.0 pada periode setelah reformasi. Hasil penelitian juga mengusulkan suatu Model PPM 4.0 guna meningkatkan efektivitas pengawasan ke depan sekaligus untuk ‘Mewujudkan Masyarakat Sadar Pengawasan Melalui Budaya Literasi’ melalui suatu PPM *Strategic Framework*.

Kata Kunci: PPM, partisipasi masyarakat, pengawasan

Abstract

This paper aims to provide an understanding of the concept and practice of Community Participation in Supervision (PPM) and its potential to be applied in Indonesia, along with the steps for implementing it. This understanding was obtained through two approaches, namely: 1) Desk study in some countries that have implemented citizen engagement practices; and 2) Mini case study in Cash for Work Program in the Village (PKTD) in Indonesia. It can be concluded that PPM has been operating in Indonesia since the New Order era (the late 1980s) as known as the PPM 1.0 model, and then has progressed to PPM 2.0 after the reform. Moreover, the results of the study also propose a PPM 4.0 Model in order to increase the effectiveness of future supervision while simultaneously Build Control Awareness through Literacy Culture 'through a PPM Strategic Framework.

Keywords: PPM, community participation, supervision

1. PENDAHULUAN

Pembangunan berkelanjutan tergantung pada efektivitas kebijakan dan layanan publik, yang didukung dengan efisiensi dan keadilan dalam penggalan, pengalokasian, dan pengelolaan sumber daya. Untuk itu pengelolaan

sektor publik harus dilaksanakan secara akuntabel, transparan, dan partisipatif sesuai dengan paradigma *new public governance* dan tuntutan *open governance*. Hal tersebut juga tergantung pada efektivitas lembaga-lembaga pengawasan dalam mendorong transparansi,

akuntabilitas, dan partisipasi masyarakat untuk mencegah salah kelola, korupsi, serta untuk mengoptimalkan kinerja pemerintah (*DESA, dalam Citizen Engagement Practices, 2013*).

Namun, dengan semakin bervariasinya tugas-tugas lembaga audit publik dan semakin banyaknya jumlah objek audit dibandingkan dengan auditor yang tersedia menimbulkan kesenjangan yang besar di antara keduanya, sehingga efektivitas lembaga audit menjadi terkendala. Hal ini menjadi tantangan tersendiri bagi lembaga audit pemerintah di sejumlah negara. Tantangan di atas juga dihadapi oleh lembaga pengawasan di Indonesia, terlebih setelah era otonomi desa.

Salah satu solusi untuk menghadapi tantangan tersebut adalah melalui kolaborasi lembaga audit dengan masyarakat untuk melakukan audit partisipatif. Audit partisipatif ini memiliki keunggulan, antara lain dapat meningkatkan level partisipasi masyarakat, transparansi, dan akuntabilitas di sektor publik, yang pada akhirnya dapat meningkatkan kematangan berdemokrasi. Selain itu, melalui audit partisipatif warga masyarakat dapat memberikan masukan yang lebih bernilai dalam proses audit dan memberikan persepsi yang multidimensional bagi auditor. PPM juga dapat mengurangi kesenjangan jumlah auditor pemerintah yang tersedia dibandingkan dengan objek pemeriksaan.

Berdasarkan latar belakang yang diuraikan, rumusan masalah atau pertanyaan dalam penelitian ini adalah:

- a. Apakah yang dimaksud dengan PPM?
- b. Apakah PPM memiliki potensi untuk diterapkan di Indonesia?
- c. Bagaimana langkah-langkah ideal penerapan PPM di Indonesia?

Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui (*to understanding*) konsep dan praktik PPM dan mengetahui potensi konsep ini untuk diterapkan di Indonesia serta menginformasikan langkah-langkah ideal yang harus dilakukan untuk melaksanakan PPM di Indonesia.

Hasil studi ini diharapkan memberikan manfaat sebagai bahan perumusan kebijakan PPM terkait dengan optimalisasi peran pengawasan dalam mendukung *Open*

Government dan juga sebagai acuan dalam pelaksanaan tugas pengawasan dengan melibatkan masyarakat, serta untuk menambah literatur pengawasan terkait dengan alternatif metode pengawasan yang efektif dan berkualitas bagi pelaksanaan pengawasan internal di Indonesia. Lingkup penelitian ini adalah pengawasan dengan partisipasi masyarakat di desa dengan pengawasan atas Program Padat Karya Tunai di Desa (PKTD) sebagai sebuah *case study*.

‘Pengawasan’ yang dimaksudkan dalam penelitian ini adalah ‘pengawasan internal’ yang konsepnya banyak mengacu pada *internal auditing* dari the Institute of Internal Audit (IIA). Internal auditing menurut IIA adalah, “*an independent, objective assurance and consulting activity designed to add value and improve an organization’s operations. It helps an organization accomplish its objectives by bringing a systematic, disciplined approach to evaluate and improve the effectiveness of risk management, control, and governance processes.*” Sementara itu, di Indonesia, menurut pasal 1 butir 3 PP Nomor 60 Tahun 2008 tentang Sistem Pengendalian Intern Pemerintah (SPIP), pengawasan intern adalah, “seluruh proses kegiatan audit, reviu, evaluasi dan pemantauan dan kegiatan pengawasan lain terhadap penyelenggaraan tugas dan fungsi organisasi dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk kepentingan pimpinan dalam mewujudkan tata pemerintahan yang baik.

Partisipasi menurut Sumardi (2010: 46) berarti peran serta seseorang atau kelompok masyarakat dalam proses pembangunan baik dalam bentuk pernyataan maupun dalam bentuk kegiatan dengan memberi masukan pikiran, tenaga, waktu, keahlian, modal dan atau materi, serta ikut memanfaatkan dan menikmati hasil-pembangunan. Sedangkan Booth, Ebrahim, dan Morin (2001, p.26) mendefinisikan partisipasi sebagai sebuah proses dialog untuk menjaring aspirasi/ide dari para pemangku kepentingan (pihak-pihak yang peduli dengan sesuatu) yang akan membantu para pihak memiliki persepsi multidimensional tentang

kebutuhan mereka. Definisi ini juga menggambarkan bahwa manfaat partisipasi memberikan pemahaman yang kaya, yaitu yang multidimensional bagi para pihak.

Masyarakat dalam konteks partisipasi adalah sekelompok orang atau pemangku kepentingan yang luas dan heterogen, terorganisasikan atau tidak, yang prihatin dengan masalah atau masalah khusus dan memiliki kepentingan dalam pengambilan keputusan (Appelstrand, 2002). Namun, definisi masyarakat sangatlah luas. Karena itu, sangatlah penting untuk melakukan analisis terkait pemangku kepentingan untuk mengidentifikasi masyarakat yang terlibat ini (Bryson, 2002).

Belum terdapat studi yang mendalami bagaimana lembaga pengawasan negara (baca: pemerintah) melibatkan secara langsung masyarakat dalam pelaksanaan pengawasannya di Indonesia. Sementara itu, beberapa studi telah menginformasikan praktik pengawasan yang melibatkan partisipasi masyarakat di beberapa negara. Sebagai contoh, di Filipina, *Commission on Audit (COA)*¹ telah bermitra dengan organisasi masyarakat (*civil society organization*) dalam *citizen participation audit* (CPA). COA telah melaksanakan CPA bekerja sama dengan organisasi masyarakat terhadap ± 23 obyek pengawasan. Di Korea, *Board of Audit Inspection of the Republic of Korea* (BAI), sebuah lembaga pengawasan negara, telah melibatkan masyarakat dalam auditnya melalui pengembangan pusat layanan keluhan dan petisi masyarakat sipil serta permintaan audit untuk kepentingan umum (*audit request for public interests*).

Terkait dengan *participatory audit* tersebut, Cruz (2015) menguraikan bahwa audit partisipasi masyarakat menyangkut tiga hal, yaitu (1) suatu mekanisme untuk mewujudkan kemitraan strategis melalui upaya saling berbagi aspirasi, tujuan dan sasaran antara lembaga pengawasan negara dengan organisasi masyarakat sipil; (2) suatu teknik audit dengan melibatkan secara bersama-sama antara lembaga pengawasan negara, organisasi masyarakat sipil, dan masyarakat dalam satu tim audit; dan (3)

suatu teknik pelibatan masyarakat sebagai mitra (*partner*) dalam berbagai macam tugas lembaga pengawasan negara.

2. METODE PENELITIAN

Ada dua konsep utama yang digunakan dalam penelitian ini, yaitu konsep *internal auditing* dan *participatory auditing*. Di dalam lingkungan pemerintahan di Indonesia dikenal beberapa jenis pengawasan. Setidaknya ada empat jenis, yaitu pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat. Menurut Hasyim (1996) masih ada lagi yaitu pengawasan kekuasaan kehakiman. Penelitian ini hanya focus pada pengawasan fungsional dan pengawasan masyarakat. Pengawasan fungsional sekarang lebih dikenal sebagai pengawasan intern, yang konsepnya banyak merujuk pada konsep *internal auditing* dari the Institute of Internal Audit (IIA). Aktivitas *assurance* dan *consulting* dalam definisi *internal auditing* dijabarkan di dalam pengawasan intern sebagai kegiatan audit, reviu, evaluasi dan pemantauan dan kegiatan pengawasan lain.

Dengan semakin bervariasinya dan semakin luasnya obyek pengawasan intern, terutama pasca terbitnya UU Desa, ada keterbatasan (*gap*) antara jumlah auditor intern dengan jumlah obyek yang diawasinya. Oleh karena itu, fungsi pengawasan intern perlu kerja sama dengan masyarakat. Sebenarnya interaksi antara pengawasan intern dengan pengawasan masyarakat (Wamas) sudah lama ada. Namun, kerja sama ini kurang efektif, karena tidak dibangun atas tiga hal (konsep *citizen participatory audit*), yaitu: *kemitraan strategis*, *teknik pengawasan*, dan *mekanisme pelibatan masyarakat* yang jelas dan sistematis. PPM dibangun atas tiga hal ini.

Pendekatan Penelitian

Jenis penelitian ini adalah pendekatan studi kasus (*case study*), yaitu suatu pendekatan penelitian yang mengeksplorasi fenomena dalam konteks penggunaan berbagai sumber data. Eksplorasi ini tidak hanya menggunakan satu

¹ Semacam Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) di Indonesia.

sudut pandang, tapi beberapa perspektif yang mengungkap beberapa sisi dari suatu fenomena yang dihasilkan dan dipahami (Baxter, 2008). Stake (1995) dan Yin (2003) menyatakan studi kasus kualitatif mendasarkan pada paradigma konstruktif, dimana kebenaran adalah relatif dan tergantung pada perspektif serta dibangun berdasarkan premis sosial-konstruktif. Keunggulan pendekatan ini adalah kedekatan kolaborasi antara peneliti dengan partisipan karena partisipan bisa menceritakan kisahnya, menggambarkan pandangan mereka terhadap realitas, dan memungkinkan peneliti memahami partisipan.

Pemilihan partisipan untuk diwawancarai tergantung pada karakteristik Program PKTD, yaitu tersebar di seluruh desa di Indonesia, melibatkan beberapa sektor. Karakteristik ini berpengaruh terhadap pemilihan lokasi penelitian serta kelompok masyarakat dan pejabat instansi pemerintah yang diwawancarai.

Partisipan

Partisipan untuk survei dipilih dengan teknik purposif (*purposive sampling*), sedangkan partisipan untuk wawancara dipilih dengan teknik bola salju (*snowball sampling*). Teknik bola salju adalah teknik pengambilan sampel melalui hubungan keterkaitan dari satu orang dengan orang yang lain atau satu permasalahan dengan permasalahan lain, kemudian mencari hubungan selanjutnya melalui proses yang sama, demikian seterusnya (Neuman, 2003).

Partisipan yang diwawancarai adalah individu yang mewakili kelompok atau organisasi yang potensial menjadi pelaku utama Program PKTD, yaitu: Lembaga yang menangani pengawasan Program PKTD; masyarakat, yaitu perseorangan atau Ormas yang berpotensi sebagai partner dalam melakukan PPM; pimpinan atau pihak yang mewakili kementerian/lembaga/pemerintah daerah sebagai pengatur kebijakan Program PKTD, pemerintahan desa, dan organisasi perangkat daerah (OPD) yang terkait dalam pelaksana Program PKTD; dan individu dari praktisi dan lembaga profesi yang memahami tentang pengawasan serta hukum terkait.

Jenis Data

Jenis data yang dikumpulkan terbagi menjadi dua, yaitu data primer dan data sekunder. Data primer adalah data yang diperoleh dari responden melalui survei dan wawancara. Data sekunder diperoleh dari publikasi berbagai lembaga, seperti BPKP, Kemenko Pembangunan Manusia dan Kebudayaan, PT. Pos Indonesia, Kementerian Desa PDTT, Badan Pusat Statistik, dsb. Sumber data dengan wawancara diperoleh dari kelompok masyarakat terpilih, yaitu perseorangan dan pimpinan organisasi kemasyarakatan yang terdaftar di Kementerian Dalam Negeri (memiliki Surat Keterangan Terdaftar) dan organisasi kemasyarakatan berbadan hukum dari Kementerian Hukum dan HAM; narasumber profesional dan praktisi yang memahami pengawasan dan partisipasi masyarakat, yaitu dari kalangan akademisi dan organisasi profesi; dan lembaga yang menangani pengawasan program PKTD di wilayah yang dipilih.

Data dikumpulkan dengan multimetode (*multimethod*), yaitu dengan survei dan wawancara. Ketika survei, kuesioner disebarkan kepada responden lembaga pengawasan, akademisi, dan organisasi masyarakat (Ormas).

Data penelitian ini diperoleh dari hasil survei melalui kuesioner dan data hasil wawancara. Untuk data dari survei, prosedur analisis data adalah sebagai berikut:

- a. *Editing*, yaitu untuk melakukan pengecekan isian kuesioner apakah jawaban yang ada dalam kuesioner lengkap, jelas, relevan, dan konsisten;
- b. *Coding*, yaitu mengubah data berbentuk huruf menjadi data berbentuk angka atau bilangan;
- c. *Processing* menggunakan Aplikasi SPSS dan dikelompokkan serta dikategorisasikan berdasarkan variabel-variabel yang telah ditetapkan. Langkah berikutnya dilakukan analisis terhadap variabel-variabel yang telah dikelompokkan atau dikategorisasi untuk dilakukan analisis deskriptif untuk mendapatkan gambaran apa adanya setiap variabel yang diteliti.
- d. *Cleaning*, yaitu membersihkan data yang merupakan kegiatan pengecekan kembali

data yang sudah di-entry apakah ada kesalahan atau tidak.

Untuk data hasil wawancara, data yang dikumpulkan ditriangulasikan berdasarkan jawaban partisipan pada kelompok yang berbeda. Data hasil wawancara tersebut juga ditriangulasikan dengan data telaahan dokumen, seperti peraturan perundang-undangan, SOP, dan berbagai laporan.

3. HASIL DAN PEMBAHASAN

Berdasarkan hasil studi literatur dan peraturan perundang-undangan terkait, peneliti mendefinisikan Partisipasi Masyarakat dalam Pengawasan (PPM 4.0) sebagai *proses atau kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan berupa audit, review, evaluasi dan pemantauan terhadap pengelolaan pemerintahan, keuangan dan pembangunan, dengan memberdayakan masyarakat untuk memberikan informasi, dialog, konsultasi, dan atau kemitraan sesuai dengan persyaratan dan kesepakatan bersama, dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa program atau kegiatan dilaksanakan sesuai dengan tolok ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk mewujudkan akuntabilitas secara transparan dan partisipatif.*

Definisi PPM 4.0 tersebut sedikitnya mengandung tiga unsur penting, yaitu: a) *kemitraan strategis*, merupakan mekanisme saling berbagi aspirasi, tujuan dan sasaran antara lembaga pengawasan pemerintah dengan masyarakat, untuk mencapai misi/tujuan strategis, yaitu akuntabilitas, transparansi dan partisipasi masyarakat; b) *teknik pengawasan*, yaitu audit, review, evaluasi dan pemantauan; dan c) *mekanisme pelibatan masyarakat* sesuai dengan kesepakatan, yaitu memberikan informasi (*informing*), konsultasi, dialog, dan atau kemitraan (*joint audit*) dengan memaksimalkan media informasi.

Dengan melihat tiga unsur PPM 4.0 tersebut, pertanyaan selanjutnya adalah apakah PPM dapat diterapkan di Indonesia? Model yang bagaimana yang sesuai dengan kondisi Indonesia? Dalam penelitian ini, jawaban untuk kedua pertanyaan tersebut akan dilihat dari empat aspek: aspek hukum (legalitas); aspek

kode etik dan standar audit; aspek masyarakat; dan aspek kelembagaan.

Esensi PPM 4.0 sebenarnya sudah mulai dikenal sejak era Orde Baru, yakni melalui partisipasi masyarakat dalam pengawasan atau yang lebih dikenal sebagai Pengawasan Masyarakat (Wasmas). Legalitas Wasmas di era Orde Baru ini, tertuang dalam Instruksi Presiden Nomor 1 Tahun 1989 tentang Pedoman Pengawasan Melekat. Dalam lampiran Inpres itu disebutkan mengenai empat jenis pengawasan, yaitu: pengawasan melekat, pengawasan fungsional, pengawasan legislatif, dan pengawasan masyarakat. Namun sayangnya, peran Wasmas waktu itu tidak berjalan sebagaimana yang diharapkan, karena kondisi pemerintahan yang tertutup. Wasmas sekadar menjadi pelengkap terutama atas pengawasan fungsional dan pengawasan melekat (Hasyim, 1996). Bila dikaitkan dengan tiga unsur PPM yang disebutkan sebelumnya, dapat dikatakan bahwa Wasmas belum terimplementasi sebagai PPM, karena PPM yang efektif sedikitnya harus memenuhi tiga unsur, yaitu adanya kemitraan strategis, ada teknik, dan mekanisme kerja. Di masa itu Wasmas hanya sebagai pelengkap pengawasan lainnya.

Pasca reformasi, legalitas Wasmas menjadi sangat kuat, yaitu melalui berbagai regulasi yang mendorong implementasi Kedaulatan Rakyat dan Hak Asasi Warga Negara (Pasal 1 ayat 2 dan 28c ayat 2 UUD 1945). Berbagai regulasi tersebut antara lain:

- a. Tap MPR RI No. XV/1998 tentang Otonomi Daerah Pasal 6” Penyelenggaraan otonomi daerah.... diperkuat dengan *pengawasan* oleh DPRD dan masyarakat”;
- b. UU No. 28/1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas KKN Pasal 8 dan 9, peran serta masyarakat dalam penyelenggaraan negara adalah memberikan informasi dan menyampaikan saran dan pendapat tentang penyelenggaraan negara;
- c. UU No. 6/2014 tentang Desa Pasal 82 (2), “Masyarakat Desa berhak melakukan pemantauan terhadap pelaksanaan Pembangunan Desa”;
- d. PP No. 68/1999 tentang Tata Cara Pelaksanaan Peran Serta Masyarakat dalam

Penyelenggaraan Negara → peran serta masyarakat adalah peran aktif masyarakat ... melaksanakan kontrol sosial terhadap penyelenggara negara;

- e. PP No. 96/2012 tentang Pelaksanaan UU Nomor 25 Tahun 2009 tentang Pelayanan Publik Pasal 40 → “Pengikutsertaan Masyarakat dalam pelayanan publik meliputi ...c. Pengawasan dan Evaluasi penyelenggaraan pelayanan publik...”
- f. PP No. 45/2017 tentang Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah → pasal 14 ayat (1) “Dalam melaksanakan *pemonitoran* dan *pengevaluasian* pembangunan daerah, masyarakat dapat ikut serta dalam *pengawasan*...”

Dalam PP No. 68/1999 bahkan diatur mengenai tata cara mencari, memperoleh, dan memberikan informasi; persyaratan data/informasi; serta cara menyampaikan saran dan pendapat secara bertanggung jawab, sesuai dengan norma-norma umum, menaati hukum, dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Namun, di tataran praktiknya banyak Ormas/LSM yang tidak mengikuti ketentuan dalam aturan tersebut. Akibatnya, banyak eksekusi negatif yang terjadi. Wasmas menjadi tidak efektif dan menimbulkan saling tidak percaya antara masyarakat dengan pemerintah. Oleh karena itu, diperlukan jembatan antara pemerintah dan masyarakat melalui suatu kerjasama strategis (*kemitraan strategis*). Kerjasama strategis antara lembaga pengawasan pemerintah dengan masyarakat dapat menjadi solusi untuk meningkatkan efektivitas pengawasan kedua belah pihak.

Meskipun berbagai regulasi telah diterbitkan, masih ada kendala lain yang harus diselesaikan. Regulasi terbaru mengenai PPM yaitu PP No.45 Tahun 2017 belum memiliki aturan pelaksanaan, khususnya yang mengatur tentang tata cara pelibatan masyarakat dalam pengawasan oleh lembaga pengawasan pemerintah. Padahal salah satu kunci keberhasilan pelaksanaan PPM adalah adanya legalitas yang kuat. Oleh karena itu, perlu diusulkan agar diterbitkan ketentuan teknis tentang kerja sama antara Lembaga Pengawasan

dengan masyarakat yang merupakan turunan dari PP tersebut.

Menurut Standar Audit Intern Pemerintah Indonesia (SAIPI) dan Standar Pemeriksaan Keuangan Negara (SPKN), terdapat beberapa hal terkait dengan PPM, yaitu: penugasan audit harus dilakukan dengan *kompetensi* dan *kecermatan profesional*; setiap auditor wajib menjaga kerahasiaan informasi hasil pengawasan; dan digunakan berbagai teknik audit yang beragam untuk mendapatkan data/informasi audit yang valid, relevan, akurat dan cukup. Sehubungan dengan hal tersebut, audit harus dilaksanakan oleh auditor/pemeriksa bersertifikat. Terkait dengan PPM, jenis pengawasan belum memungkinkan untuk dilakukan dalam bentuk kemitraan (*joint audit*), seperti CPA di Phillipina. Namun, jika bentuk pelibatannya di bawah level kemitraan, seperti pemantauan, *reviu* dan evaluasi, maka *partner* dari masyarakat tidak perlu auditor, dan mereka dapat berperan sebagai *informing*, mitra dialog, atau konsultan, sesuai dengan kompetensinya.

Masyarakat yang dapat dilibatkan dalam PPM ada beberapa jenis, yaitu: orang perseorangan, kelompok masyarakat, dan organisasi masyarakat (ormas). Masing-masing jenis memiliki keunggulan seperti tersaji dalam Gambar 1.

Pihak-pihak	Keunggulan
1. Perorangan a. Kader desa b. anggota kelompok tani, PKK, Karang Taruna, Posyandu c. Warga masyarakat Desa secara umum	1. Independen (bukan bagian dari struktur) 2. Penerima langsung manfaat program 3. Memiliki kepedulian/ <i>sense of belonging</i> terhadap program/kegiatan 4. Memaksimalkan komponen masyarakat yang sudah ada 5. Sesuai dengan paradigma UU Desa (Pemberdayaan Masyarakat)
2. Kelompok Masyarakat a. Asosiasi Profesi, b. Praktisi c. Akademisi	1. Independen dan objektif 2. Memiliki kompetensi tertentu 3. Memiliki kepedulian 4. Pendidikan memadai
3. Ormas a. Ormas Keagamaan b. Ormas Nasional c. Ormas lokal berafiliasi ke Ormas Nasional	1. Struktur/jaringan organisasi yang luas 2. Keanggotaan dari kecamatan,desa-desa 3. Integritas 4. Pendidikan relatif menunjang 5. Pengalaman kerjasama dengan pemerintah

(Sumber: Ps. 1 [2] PP No. 45/2017)

Gambar 1: Jenis masyarakat yang dapat dilibatkan dalam PPM dan keunggulannya

Penentuan masyarakat yang dapat berpartisipasi/kerja sama dengan lembaga pengawasan tersebut, tergantung pada: 1) karakteristik objek pengawasan (sebaran lokasi, kompleksitas, karakteristik program); 2) tujuan pengawasan; 3) jenis pengawasan yang dilakukan; dan 4) bentuk partisipasi. Contoh, untuk Program PKTD, yang tersebar luas di desa-desa, tidak terlalu kompleks, dan bersifat pemberdayaan masyarakat, maka masyarakat yang sesuai adalah warga/kader desa atau ormas keagamaan dengan kepengurusan sampai ke desa-desa. Sedangkan untuk program yang terbatas di beberapa perkotaan, lebih tepat dengan LSM perkotaan yang berintegritas.

Saat ini, terdapat beberapa jenis dan pelaksana pengawasan terhadap pemerintahan dan pembangunan di desa yaitu: pengawasan masyarakat (Wamas) oleh masyarakat dan ormas; pengawasan fungsional oleh APIP; pemeriksaan laporan keuangan oleh BPK; dan pengawasan pelanggaran hukum oleh APH. Selain itu, ada juga Pembinaan dan Pengawasan (Binwas) oleh Kemendagri, Kemendesa PDTT, Badan PMD provinsi/kabupaten/kecamatan, dan Tenaga Pendamping. Di tataran praktik, pelaksanaan pengawasan dan pembinaan tersebut cenderung kurang terkoordinasi, sehingga seringkali aparat desa merasa tertekan dan terintimidasi oleh bertubi-tubinya pengawasan. Oleh karena itu, perlu ada suatu wadah kerja sama dan koordinasi. PPM, diharapkan menjadi wadah kerja sama dan koordinasi antara lembaga pengawasan, serta pembina desa dan masyarakat. PPM merupakan peluang untuk dapat mengintegrasikan pihak-pihak tersebut dan menjadi *Tools* Pengawasan Berbasis Masyarakat.

Hasil penelitian menunjukkan bahwa model PPM yang sesuai untuk program PKTD ada dua macam sebagaimana diuraikan di bawah ini.

Model 1: PPM–Kader Pemberdayaan Pengawasan adalah PPM yang dikembangkan dan dilaksanakan atas inisiatif lembaga pengawasan pemerintah, untuk mendapatkan hasil pengawasan yang efektif, dengan tujuan jangka panjang untuk “Mewujudkan Masyarakat Berbudaya Pengawasan Melalui Literasi”.

Dengan pelibatan masyarakat diharapkan timbul *awareness* masyarakat sebagai penerima manfaat program pemerintah untuk ikut secara aktif melakukan pengawasan, yang pada akhirnya akan meningkatkan akuntabilitas berbasis transparansi dan partisipasi.

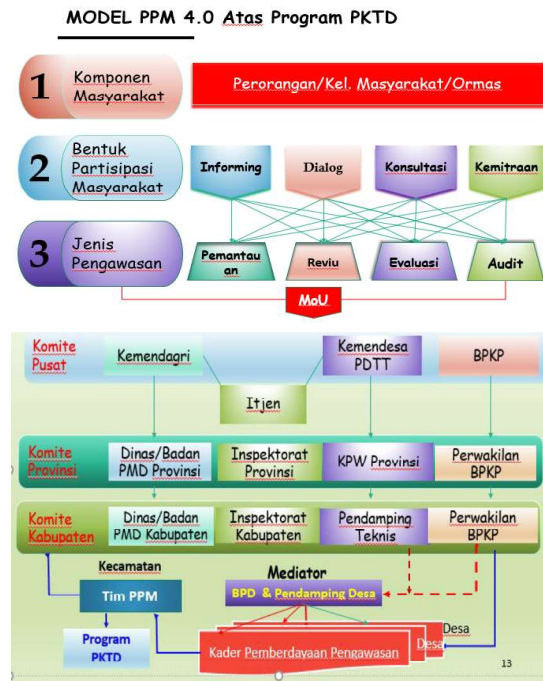
Unsur utama dalam PPM Model 1 ini antara lain:

- a. Komponen masyarakat yang berpartisipasi/dilibatkan dalam pengawasan oleh lembaga pengawasan pemerintah adalah Kader Pemberdayaan Pengawasan (KPP). Mereka merupakan individu-individu yang dipilih oleh lembaga pengawasan pemerintah dari anggota masyarakat perorangan, kelompok masyarakat, dan ormas melalui perantara, sesuai dengan kriteria yang ditetapkan.
- b. Terhadap individu-individu terpilih ini dilakukan peningkatan kapasitas *Knowledge, Skill, dan Attitude (KSA)* agar nantinya dapat menjadi KPP yang kompeten. KPP adalah individu-individu/anggota masyarakat yang telah mendapatkan literasi (*capacity building* KSA), sehingga menjadi individu yang sadar dan berbudaya pengawasan, yang meningkat KSA-nya tentang pengawasan mulai dari *informer, dialoger, konsultan, dan partner (mitra)*.
- c. *Intermediary* atau perantara adalah individu-individu yang bekerja sama dengan lembaga pengawasan pemerintah, berasal dari organisasi/instansi yang memiliki fungsi/kegiatan yang berkaitan dengan/mengenal dekat individu-individu *volunteer* yang akan dipilih menjadi KPP. Sebagai contoh, untuk program dana desa/pembangunan desa, *intermediary* yang sesuai adalah Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan Pendamping Desa; untuk program keolahragaan, *intermediary* yang sesuai misalnya Pramuka, KNPI, dan sebagainya.
- d. Karena PPM adalah kemitraan, maka pelaksanaan model ini harus dilakukan melalui Nota Kesepahaman (MoU) atau Perjanjian Kerja Sama. Kerjasama ini adalah antara lembaga pengawasan pemerintah dengan kementerian/lembaga/pemda/organisasi (K/L/P/O) yang memiliki kewenangan/fungsi pembinaan, berkaitan dengan anggota masyarakat calon

KPP/*intermediary* dan pemangku program/kegiatan, serta lembaga pengawasan terkait. Dalam kerjasama ini perlu diperhatikan beberapa hal seperti: a) bila anggota masyarakat adalah anggota ormas, maka perlu ada pengaturan dalam MoU tentang pembinaan dari K/L/P/O terkait; b) perlu dibentuk sekretariat bersama (semacam *komite*) di tingkat wilayah/provinsi dan kabupaten, yang melibatkan berbagai pihak tersebut sebagai wadah koordinasi, pengaturan teknis/pelaksanaan, dan basis data/informasi pengawasan; c) perlu ada kejelasan peran dan tanggung jawab masing-masing komponen PPM; d) perlu ditetapkan isu-isu dan persyaratan ormas serta anggota yang dinominasikan menjadi KPP.

- e. Jenis pengawasan yang dapat dilakukan, yaitu pemantauan, reviu, evaluasi, dan audit. Sedangkan bentuk partisipasi anggota masyarakat adalah sebagai pemberi informasi, konsultan, mitra dialog, atau kemitraan. Pemberian Informasi (*information*) merupakan level partisipasi relatif rendah, yaitu anggota masyarakat hanya memberikan informasi yang dibutuhkan oleh lembaga pengawasan melalui media informasi yang disediakan dan disepakati bersama, seperti kotak pengaduan, *website*, media sosial, dan sebagainya. Dialog (*dialogue*), yaitu anggota masyarakat memberikan informasi melalui diskusi dua arah dengan auditor/tim auditor pemerintah untuk mendapatkan informasi yang dibutuhkan oleh lembaga pengawasan pemerintah. Konsultasi (*consultation*), yaitu anggota masyarakat ikut serta dalam bentuk diskusi panel, FGD, forum diskusi lainnya untuk memberikan informasi, masukan dan saran-saran yang dibutuhkan oleh lembaga pengawasan pemerintah. Kemitraan (*partnership*) yaitu seorang/lebih anggota masyarakat ikut serta terlibat dalam satu atau lebih tahap kegiatan pengawasan yang dilaksanakan oleh lembaga pengawasan pemerintah.

Model 1 PPM - Kader Pemberdayaan Pengawasan digambarkan pada Gambar 2.

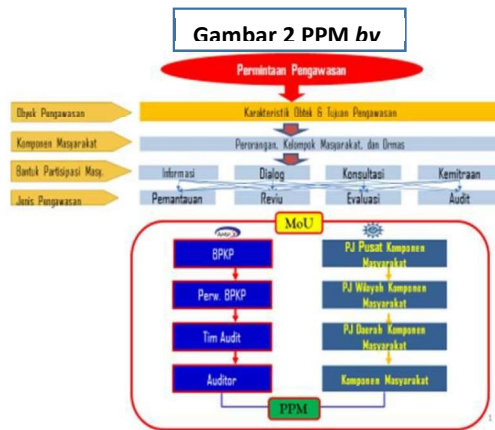


Gambar 2

MODEL 2: PPM atas Permintaan *Stakeholders (by Request)* adalah PPM yang dilaksanakan atas permintaan *stakeholders*. Tahapan PPM tersebut adalah sebagai berikut: a) Berdasarkan permintaan *stakeholders* tersebut, kemudian diidentifikasi karakteristik objek pengawasannya apakah pada program/proyek/kegiatan; karakteristik tersebut antara lain mengenai tingkat kompleksitas, sebaran lokasi, jenis pembiayaan program/proyek/kegiatan, dampak program terhadap populasi, dan tujuan pengawasannya; b) Setelah itu, ditentukan jenis pengawasannya (apakah berupa pemantauan, *review*, evaluasi, atau audit atau gabungan beberapa jenis pengawasan) dan bentuk partisipasi dari masyarakat (apakah berupa pemberi informasi, konsultasi, dialog, atau kemitraan); dalam tahap ini ditentukan juga siapa komponen masyarakat yang dapat dilibatkan/berpartisipasi; c) Tahap selanjutnya adalah menentukan SDM lembaga pengawasan, pendanaan, sarana dan prasarana, dan sebagainya.

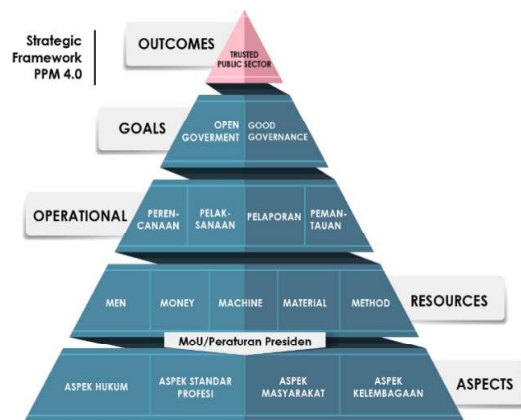
Model 2 PPM atas permintaan *stakeholders* ini pelaksanaannya dilakukan melalui MoU

antara lembaga pengawasan dengan penanggung jawab komponen masyarakat. Misalnya, jika komponen masyarakatnya anggota Ormas Muhammadiyah, maka MoU dilaksanakan dengan PP Muhammadiyah, melibatkan unsur-unsur PP wilayah, PP daerah, dan seterusnya ke tingkat pelaksana. Penggunaan metode PPM diinformasikan kepada pihak penanggung jawab objek pengawasan pada saat pembicaraan pendahuluan. Model 2 - PPM atas permintaan stakeholders digambarkan dalam Gambar 3.



Gambar 3

PPM bukanlah 'one size fits all' yang dapat diterapkan secara kaku untuk setiap situasi. Oleh karena itu, lembaga pengawasan di Indonesia mesti menerapkan PPM dengan mengacu kepada kerangka strategis (*strategic framework*) PPM 4.0 yang dibangun sesuai dengan konteks lokal Indonesia sebagaimana tampak pada Gambar 4.



Gambar 4

Dari Gambar 4 tersebut terlihat bahwa penerapan PPM perlu mempertimbangkan empat aspek, yaitu aspek hukum, aspek kode etik dan standar profesi, aspek masyarakat yang dilibatkan, dan aspek kelembagaan. Penerapan PPM perlu dijumpai dengan penyusunan Nota Kesepahaman antara lembaga pengawasan dengan lembaga terkait dan masyarakat yang dilibatkan. Terkait sumber daya, perlu ditetapkan bagian yang akan dipergunakan dalam pelaksanaan pengawasan. Di tingkat operasional atau praktik, proses pengawasan mencakup perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, dan pemantauan tindak lanjut. Dengan demikian, diharapkan timbul *awareness* masyarakat sebagai penerima manfaat program pemerintah ikut secara aktif melakukan pengawasan, yang akhirnya akan meningkatkan akuntabilitas berbasis transparansi dan partisipasi.

4. KESIMPULAN

Penelitian ini menyimpulkan bahwa PPM mencakup suatu kemitraan strategis antara lembaga pengawasan negara dan masyarakat dengan teknik pengawasan dan mekanisme pelibatan masyarakat yang sistematis. Pada prinsipnya, praktik PPM telah berjalan di Indonesia sejak Era Orde Baru (akhir 1980-an) yang dibuktikan dengan keberadaan Tromol Pos 5000 untuk menampung pengaduan, keluhan, dan saran masyarakat kepada pemerintah. Namun, PPM pada waktu itu masih sekadar pelengkap pengawasan fungsional dan mekanisme pelibatan masyarakat belum diatur secara jelas dan transparan. Praktik ini dapat didefinisikan sebagai PPM 1.0 yang berada pada tingkatan tokenisme (Arnstein, 1969).

Pasca Reformasi, praktik PPM telah mulai menggambarkan kemitraan strategis antara lembaga pengawasan negara dengan masyarakat, adanya mekanisme pelibatan masyarakat oleh lembaga pengawasan negara, dan teknik penyampaian informasi pengawasan. PPM pada era ini merupakan PPM 2.0 yang memiliki legalitas yang kuat yang berada pada tingkatan *plakasi* (Arnstein, 1969; Danish, 2013). Praktik ini telah menunjukkan pengawasan masyarakat yang semakin jelas dan lembaga pengawasan negara menerima saran dan masukan dari masyarakat, tetapi lembaga

pengawasan ini belum memprioritaskan masyarakat sebagai mitra kerja pengawasan. Hal ini adalah konsekuensi negatif kurang profesionalnya organisasi masyarakat sipil di Indonesia, dimana pengawasan masyarakat belum berperan kuat dan rendahnya kepercayaan terhadap lembaga pengawasan negara.

Menjawab masalah atau pertanyaan penelitian pertama, penelitian ini merumuskan bahwa PPM adalah keseluruhan proses atau kegiatan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawasan berupa audit, revidu, evaluasi, dan pemantauan terhadap penyelenggaraan administrasi pemerintahan, keuangan, dan pembangunan dengan memberdayakan masyarakat untuk memberikan informasi, konsultasi, dialog, dan atau kemitraan secara sistematis sesuai dengan persyaratan dan kesepakatan bersama dalam rangka memberikan keyakinan yang memadai bahwa suatu program atau kegiatan telah dilaksanakan sesuai dengan tolak ukur yang telah ditetapkan secara efektif dan efisien untuk mewujudkan akuntabilitas melalui transparansi dan partisipasi. Jelasnya, PPM mencakup beberapa komponen penting, yaitu kemitraan strategis, tujuan, teknik pengawasan, mekanisme, dan persyaratan. Kemitraan strategis adalah kemitraan yang saling berbagi aspirasi, tujuan, dan sasaran di antara para aktor yang terlibat, yaitu lembaga pengawasan negara dan masyarakat (perseorangan, kelompok masyarakat, dan atau Ormas). Tujuan kemitraan ini adalah mencapai tujuan strategis menciptakan akuntabilitas berbasis transparansi dan partisipasi di Indonesia. Teknik pengawasan adalah audit, revidu, evaluasi, dan pemantauan sesuai dengan tema dan karakteristik objek pengawasan serta kapasitas masyarakat yang bermitra. Mekanisme pelibatan masyarakat adalah memberikan informasi, konsultasi, dialog, dan atau kemitraan secara sistematis. Persyaratan adalah mencakup hal-hal yang disepakati bersama dan disusun secara tertulis dalam nota kesepahaman.

Menjawab pertanyaan penelitian kedua, PPM memiliki peluang untuk diterapkan lebih kuat di Indonesia sepanjang memperhatikan empat aspek utama, yaitu hukum atau peraturan perundang-undangan, kode etik dan standar audit, masyarakat yang dilibatkan, dan

kelembagaan. Dari aspek hukum, PPM mesti memiliki dasar hukum yang pada dasarnya sudah tersedia, yaitu UUD 1945, Tap MPR, UU, PP, dan berbagai regulasi lainnya. Namun, kerja sama antara lembaga pengawasan negara dan masyarakat perlu diatur secara khusus.

Dari aspek kode etik dan standar audit, penugasan audit intern menekankan kompetensi dan kecermatan profesional. Karena itu, audit idealnya dilakukan oleh para auditor atau pemeriksa yang kompeten dan cermat. Dengan kata lain, jika PPM berupa kemitraan audit, maka unsur dari masyarakat yang dilibatkan idealnya adalah mereka yang memiliki kualifikasi sebagai auditor. Jika kegiatan PPM berupa kemitraan evaluasi, revidu, atau pemantauan, maka unsur masyarakat yang dilibatkan adalah mereka yang berkualifikasi sebagai evaluator, penelaah, atau pemantau. Jika kegiatan PPM adalah berupa penyampaian informasi, dialog, atau konsultasi, maka kualifikasi masyarakat yang dilibatkan maupun persyaratan lainnya mesti disesuaikan dengan jenis pengawasan dan jenis pelibatan masyarakat.

Dari aspek masyarakat yang dilibatkan, mereka yang dapat berpartisipasi dalam PPM adalah masyarakat perseorangan, kelompok masyarakat, dan organisasi kemasyarakatan (Ormas). Masyarakat perorangan adalah kader masyarakat desa yang tidak masuk dalam kelompok atau organisasi tertentu. Kelompok masyarakat adalah masyarakat dari asosiasi profesional. Ormas adalah Ormas nasional maupun Ormas daerah yang berafiliasi dengan Ormas nasional serta Ormas keagamaan yang memiliki jaringan luas sampai ke daerah. Pemilihan mereka harus memenuhi kriteria yang ditetapkan dan memperhatikan beberapa hal, seperti karakteristik objek pengawasan, jenis pengawasan, bentuk pelibatan, pola kerjasama, dan pendanaannya.

Dilihat dari aspek kelembagaan, PPM tidak dapat dilaksanakan semata-mata hanya melibatkan lembaga pengawasan negara dan masyarakat, melainkan harus melibatkan lembaga formal negara di pusat dan daerah. Selain itu, agar kelembagaan PPM berjalan dengan baik diperlukan peran BPD dan pendamping desa yang dapat menjadi mediator.

Mereka akan menyeleksi dan merekrut anggota masyarakat atau kader desa secara sukarela yang memenuhi kriteria atau persyaratan yang ditetapkan.

Menjawab pertanyaan penelitian ketiga, PPM dapat diterapkan di Indonesia dengan dua model generik, yaitu Model 1 dan Model 2. Model 1 adalah PPM yang dikembangkan dan dilaksanakan atas inisiatif lembaga pengawasan untuk mendapatkan hasil pengawasan yang efektif dan mewujudkan masyarakat berbudaya pengawasan. Model 2 adalah PPM yang dilaksanakan berdasarkan atas permintaan pemangku kepentingan dari lembaga pengawasan dengan tujuan agar hasil pengawasan efektif.

5. REFERENSI

- ANSA—EAP Foundation. 2012. *Citizen Participatory Audit in the Philippines* (<http://iniciativatpa.org/2012/wp-content/uploads/2014/10/CPA-case-study.pdf>)
- Bhandari, Chandra Kanta. April 2014. Engaging Civil Service Organizations in SAI Audit, *International Journal of Government Auditing*
- Cruz RD, at. Al, 2015. Citizen Participatory Audit: An Approach for Accountability in the Phillipines. ANSA—EAP Foundation.
- Clarke, B. V. (2006). Using Thematic Analysis in Psychology. *Qualitative Research in Psychology* 2006:3 77-101.
- Kim, S. 2015. Side by Side with People: Korea's Experiences on Participatory Auditing. At Public Participation in the Budget and Audit Process (PPBA). BAI-World Bank Group.
- Orborn SP. 2011. *The New Public Government? Emerging Perspectives on the theory and practice of public governance*. Routledge Taylor and Francis Group, London and Newyork.
- Patapas A. at. al. *New Public Governance: The Tracks of Changes*. Diakses tanggal 23 Mei 2018 dari https://www.researchgate.net/publication/272625263_New_Public_Governance_The_Tracks_of_Changes.
- DESA, *Citizen Engagement Practices, Compendium of Innovative Practices of Citizen Engagement by Supreme Audit Institutions for Public Accountability*.
- Hasyim, Moh. 1996. Pengawasan Kekuasaan Eksekutif dalam Negara Hukum, Pancasila. *Jurnal Hukum Nomor 6 Vol.3*.
- Pestoff dan Brandsen (dalam Osborn, *The New Public Governance*, 2010, p.225) merangkum dari berbagai sumber (Zimmer and Stecker 2004; Evers and Laville 2004; Nyssens *et al.* 2006)
- Ramkumar dan Krafchik. 2014. Dalam *paper The Role of Civil Society Organizations in Auditing and Public Finance Management*
- Ghozal, DA. 2015. *Buku 4 Kader Desa: Penggerak Prakarsa Masyarakat Desa*. Penerbit: Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, 2015.