

Brainstorming sebagai Instrumen Co-Creation dalam Perumusan Model Pengawasan BPD Berbasis Participatory Governance

Brainstorming as a Co-Creation Instrument in Formulating a Participatory Governance-Based BPD Supervision Model

Abdul Aziz Zulhakim*¹

¹Administrasi Publik, Universitas Bengkulu, Jl. Wr. Supratman, 38371, Indonesia
Email*: abdul.azizzulhakim@unib.ac.id

Article history

Received : May 7, 2026

Revised : May 29, 2026

Accepted : May 30, 2026

Abstrak – Efektivitas pengawasan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) seringkali terhambat oleh keterbatasan kapasitas teknis dan hubungan kelembagaan yang asimetris. Kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini bertujuan untuk merumuskan model pengawasan berbasis *participatory governance* melalui teknik *brainstorming* sebagai instrumen *co-creation*. Metode yang digunakan adalah *Participatory Learning and Action* (PLA) dengan melibatkan sepuluh orang partisipan dari unsur BPD, pemerintah desa, dan perwakilan masyarakat di Desa Bioa Sengok. Hasil kegiatan menunjukkan bahwa *brainstorming* ilmiah melalui kaidah *deferred judgment* efektif mereduksi hambatan komunikasi intersubjektif dan menyalurkan kepentingan antar aktor desa yang semula bersifat reaktif-konfrontatif. Proses dialektika ini berhasil menransformasi aspirasi mentah partisipan menjadi elemen model pengawasan teknis yang memiliki legitimasi sosial tinggi. Penggunaan *brainstorming* terbukti memicu lahirnya *sense of ownership* terhadap model yang disusun bersama, sehingga meminimalisir resistensi kelembagaan dalam implementasi pengawasan. Kesimpulannya, teknik *brainstorming* bukan sekedar metode diskusi, melainkan instrumen strategis dalam membangun konsensus pengawasan yang kolaboratif, transparan, dan berkelanjutan untuk memperkuat akuntabilitas tata kelola desa.

Kata kunci: *brainstorming, co-creation, pengawasan BPD, participatory governance, tata kelola desa*

Abstract – The effectiveness of village consultative body (BPD) oversight is often hampered by limited technical capacity and asymmetrical institutional relationships. This community service activity aims to formulate a participatory governance-based oversight model through brainstorming techniques as a co-creation instrument. The method used is Participatory Learning and Action (PLA), involving ten participants from the BPD, village government, and community representatives in Bioa Sengok Village. The results of the activity show that scientific brainstorming, guided by the principle of deferred judgement, is effective in reducing intersubjective communication barriers and aligning the interests of village actors who were initially reactive and confrontational. This dialectical process succeeded in transforming the participants' raw aspirations into elements of a technical oversight model with high social legitimacy. The use of brainstorming proved to trigger a sense of ownership of the jointly developed model, thereby minimising institutional resistance to the implementation of supervision. In conclusion, the brainstorming technique is not merely a discussion method, but a strategic instrument in building a collaborative, transparent, and sustainable supervision consensus to strengthen the accountability of village governance.

Key words: *brainstorming, co-creation, BPD supervision, participatory governance, village governance*

I. PENDAHULUAN

Implementasi Undang-Undang Desa memberikan mandat besar bagi desa untuk mengelola tata kelola pemerintahan secara mandiri. Dalam struktur demokrasi desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) menempati posisi sentral sebagai lembaga representasi warga yang memiliki mandat konstitusional untuk melakukan pengawasan terhadap kinerja Kepala Desa guna memastikan akuntabilitas publik[1]. Namun, efektivitas fungsi pengawasan ini seringkali terhambat oleh rendahnya kapasitas teknis dan pemahaman regulasi yang belum merata di tingkat akar

rumput, sehingga pengawasan cenderung bersifat formalitas tanpa substansi yang kuat[2].

Kondisi faktual ini ditemukan pada BPD Desa Bioa Sengok, Kabupaten Lebong. Berdasarkan observasi awal pada Juni 2025, mitra menghadapi tantangan yang signifikan berupa lemahnya sistem pengawasan kelembagaan. Data kuantitatif menunjukkan bahwa pemahaman anggota BPD terhadap regulasi operasional (Permendagri No. 110 Tahun 2016) masih terbatas, dengan rata-rata skor pemahaman awal partisipan sebesar 46,00. Fungsi pengawasan seringkali dipandang secara peyoratif (rendah) sebagai faktor penghambat pembangunan

(*bottleneck*) ketimbang sebagai mekanisme perbaikan kinerja pemerintahan desa[3]. Tanpa adanya model pengawasan yang terukur, potensi terjadinya mis-manajemen dana desa dan kebijakan yang tidak tepat sasaran menjadi prioritas masalah yang harus segera diintervensi melalui penguatan sistem pengawasan berbasis partisipatif.

Upaya yang dilakukan oleh mitra sebelumnya cenderung bersifat sporadis dan belum didukung oleh pedoman operasional yang baku, sehingga pelaksanaan pengawasan cenderung tidak sistematis dan sulit dipertanggungjawabkan[4]. Literatur terkini menunjukkan bahwa penguatan fungsi lembaga publik di tingkat lokal memerlukan pendekatan *co-creation*, di mana solusi dikembangkan bersama melalui pelibatan aktif pemangku kepentingan[5].

Salah satu instrumen kunci dalam *co-creation* adalah teknik *brainstorming* terstruktur. Metode ini terbukti efektif dalam memicu kreativitas kelompok, mereduksi resistensi antar aktor, dan membangun rasa kepemilikan (*sense of ownership*) terhadap model kebijakan yang dihasilkan[6]. Melalui keterlibatan aktif dalam proses desain kebijakan, BPD dan pemerintah desa dapat menyelaraskan kepentingan mereka ke dalam satu kerangka kerja yang objektif[7].

Penggunaan *brainstorming* ilmiah memberikan ruang deliberatif bagi aktor desa untuk melakukan identifikasi masalah secara mendalam tanpa tekanan evaluatif[8]. Dengan metode ini, proses penyusunan model pengawasan tidak lagi bersifat *top-down*, melainkan lahir dari dialog intensif yang mengakomodasi kebutuhan nyata di desa.

Berdasarkan kondisi tersebut, kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini bertujuan untuk memperkuat fungsi pengawasan BPD di Desa Bioa Sengok melalui pendampingan penyusunan model Pengawasan Berbasis *Participatory Governance*. Fokus utama kegiatan ditekankan pada proses dialektika melalui *brainstorming* untuk merumuskan struktur kolaborasi, mekanisme partisipasi, dan standar operasional prosedur pengawasan yang aplikatif.

II. METODE PELAKSANAAN

Kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini menggunakan pendekatan *Participatory Learning and Action* (PLA). PLA merupakan metode interaktif yang memfasilitasi proses pembelajaran dan tindakan kolektif guna menghasilkan solusi lokal yang berkelanjutan bagi pemerintahan desa[9]. Fokus kegiatan diarahkan pada pendampingan dan konsultasi teknis melalui teknik *brainstorming* terstruktur guna merumuskan model Pengawasan Berbasis *Participatory Governance*. Kegiatan dilaksanakan di Desa Bioa Sengok, Kabupaten Lebong, yang di mulai dari bulan Juni sampai dengan bulan Oktober 2025.

Subyek pengabdian terdiri atas sepuluh orang yang mencakup anggota BPD sebanyak lima orang, perangkat desa sebanyak dua orang, dan perwakilan masyarakat sebanyak tiga orang, yang dipilih menggunakan teknik *purposive sampling* berdasarkan otoritas dan peran strategis mereka dalam sistem pengawasan desa. Prosedur pelaksanaan kegiatan dilakukan secara sistematis melalui empat tahapan utama sebagai berikut:

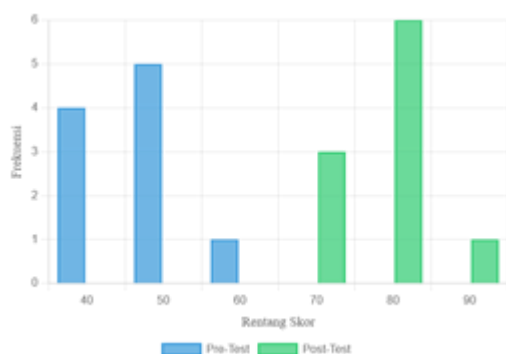
1. Tahap Asesmen Kebutuhan
Tim pengabdian melakukan observasi lapangan dan koordinasi dengan Pemerintah Desa untuk memetakan kendala faktual dalam pengawasan. Pada tahap ini, instrumen *pre-test* dibagikan untuk mengukur pemahaman awal mitra terhadap regulasi pengawasan desa guna menentukan titik tolak pendampingan.
2. Tahap *Brainstorming*
Tahap ini merupakan bagian inti kegiatan, di mana peserta terlibat dalam diskusi kelompok terfokus (FGD). Proses ini mengikuti prinsip *brainstorming* ilmiah, yakni menunda kritik terhadap ide yang muncul guna mendorong kuantitas gagasan (*deferent judgment*)[7]. Peserta diminta memberikan aspirasi mengenai objek pengawasan, hambatan komunikasi, dan bentuk partisipasi warga yang ideal di Desa Bioa Sengok.
3. Tahap Sintesis dan *Co-Creation*
Hasil *brainstorming* diklasifikasikan ke dalam elemen-elemen model pengawasan. Melalui diskusi mendalam, ide-ide tersebut disintesis menjadi draft *Framework Model Pengawasan BPD Berbasis Participatory Governance*. Proses *co-creation* ini memastikan bahwa model yang disusun merupakan hasil dialektika antara kebutuhan mitra dengan standar regulasi yang berlaku[5].
4. Tahap Validasi dan Evaluasi
Framework yang dibuat dipresentasikan kembali kepada mitra untuk mendapatkan masukan final (validasi). Tahap ini diakhiri dengan pelaksanaan *post-test* dan refleksi bersama guna mengukur efektivitas proses pendampingan serta memastikan adanya kesepakatan mekanisme tindak lanjut melalui penyusunan draft *Standard Operating Procedure* (SOP).

Data kuantitatif yang diperoleh dari hasil *pre-test* dan *post-test* dianalisis menggunakan statistik deskriptif dan uji beda (*paired sample t-test*) untuk melihat signifikansi peningkatan kapasitas. Sementara itu, data kualitatif dari proses *brainstorming* dianalisis secara tematik untuk menggambarkan transformasi gagasan peserta menjadi elemen model pengawasan yang aplikatif.

III. HASIL DAN PEMBAHASAN

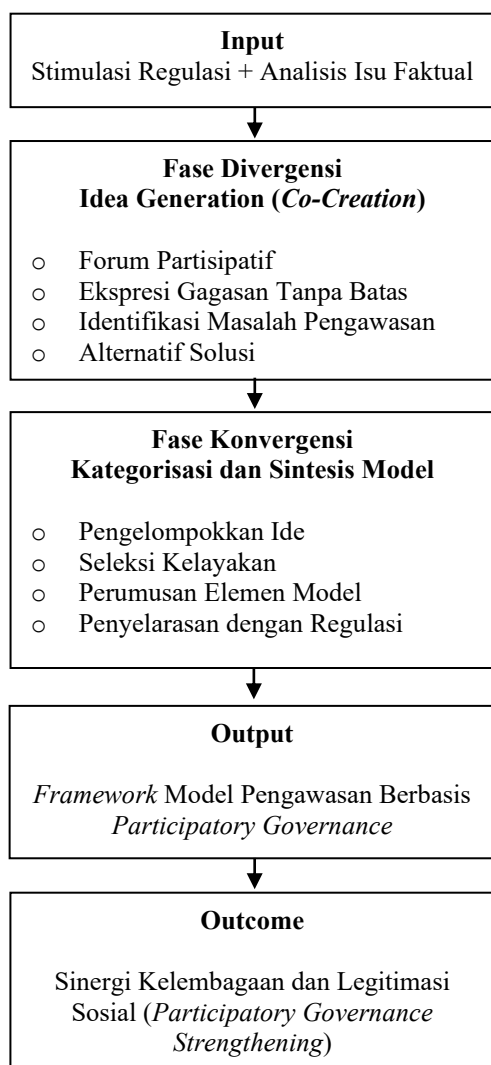
Capaian Kognitif dan Internalisasi Prinsip *Co-Creation* dalam Perumusan Model

Kegiatan pengabdian di Desa Bioa Sengok merepresentasikan sebuah pergeseran dari pendekatan edukasi searah menjadi proses rekonstruksi metodologis yang inklusif melalui peningkatan kapasitas kognitif partisipan yang signifikan, berdasarkan analisis data kuantitatif yang disajikan pada Gambar 1, terjadi peningkatan skor rata-rata pemahaman peserta dari 46,00 pada saat *pre-test* menjadi 78,00 pada saat *post-test* (gain skor 32,00). Peningkatan ini menunjukkan bahwa proses pendampingan melalui *brainstorming* ilmiah efektif dalam mentransfer pemahaman regulasi sekaligus mengubah paradigma partisipatif terhadap fungsi pengawasan desa.



Gambar 1. Skor Pre-Test dan Post-Test yang dilakukan kepada Mitra

Secara interpretatif, peningkatan ini bukan sekedar hasil dari paparan materi, melainkan dampak dari keterlibatan aktif aktor desa dalam merancang instrumen kerja mereka sendiri. Hal ini selaras dengan prinsip *co-creation* yang menekankan bahwa inovasi kebijakan publik memiliki tingkat akseptabilitas lebih tinggi apabila disusun melalui kolaborasi antara akademisi dan praktisi lapangan[5]. Di Desa Bioa Sengok, transisi dari identifikasi masalah menuju kristalisasi model dilakukan melalui alur sistematis sebagaimana konseptual yang divisualkan pada Gambar 2.



Gambar 2. Diagram Konseptual *Co-Creation* Model Pengawasan BPD

Dialektika Aktor dalam Reduksi Hambatan Komunikasi Intersubjektif

Tahap awal *brainstorming* difokuskan pada upaya mereduksi hambatan komunikasi intersubjektif antara BPD dan pemerintah desa. Dalam konteks sosiologis desa, seringkali "jarak psikologis" yang disebabkan oleh persepsi asimetris mengenai otoritas pengawasan. Selama proses kegiatan, terlihat adanya kecenderungan *production blocking* pada sesi awal, di mana anggota BPD bersikap pasif akibat dominasi wacana aparat desa. Fenomena ini diatasi dengan menerapkan kaidah ilmiah *deferred judgment*, yakni instruksi ketat untuk menunda setiap bentuk kritik terhadap gagasan yang muncul guna memicu kuantitas ide[8].

Melalui penerapan aturan tersebut, dinamika diskusi yang terdokumentasi pada Gambar 3 berkembang menjadi lebih cair. Anggota BPD mulai berani mengungkapkan kendala teknis dalam mengakses data keuangan, sementara pemerintah desa menyampaikan keluhan mengenai pola pengawasan yang selama ini dianggap bersifat konfrontatif. Penemuan ini menunjukkan bahwa hambatan pengawasan di Desa Bioa Sengok bukan terletak pada ketiadaan niat baik, melainkan pada ketiadaan media komunikasi yang netral. *Brainstorming* dalam hal ini berfungsi sebagai instrumen resolusi konflik kognitif, di mana setiap aktor mulai melihat pengawasan sebagai mekanisme perlindungan bersama terhadap risiko penyimpangan anggaran[1].



Gambar 3. Proses Penggalan Ide secara Partisipatif

Transformasi Gagasan Menjadi Instrumen Teknis Pengawasan

Setelah fase eksplorasi ide mencapai titik jenuh, kegiatan berlanjut pada tahap konvergensi untuk mensintesis gagasan mentah menjadi elemen model pengawasan yang logis dan prosedural. Perubahan fundamental dalam cara pandang peserta terhadap fungsi pengawasan dirangkum dalam matriks transformasi pada Tabel 1.

Tabel 1. Transformasi elemen Model melalui Dialektika *Brainstorming*

Elemen Model	Persepsi Awal (Pra-Kegiatan)	Hasil Sintesis (Pasca-Kegiatan)	Analisis Interpretatif
Cakupan Objek	Terbatas pada pengawasan fisik (proyek desa)	Meliputi APBDes, Perdes, Kinerja dan Layanan Publik	Perluasan cakupan sebagai bentuk penguatan representasi publik
Mekanisme	Insidental dan reaktif terhadap konflik/ aduan	Terstruktur melalui Kalender Pengawasan Tahunan	Transisi dari pola reaktif menuju pengawasan sistematis-

Elemen Model	Persepsi Awal (Pra-Kegiatan)	Hasil Sintesis (Pasca-Kegiatan)	Analisis Interpretatif
Instrumen	Catatan subjektif dan bersifat lisan	<i>Chekslist</i> Monitoring berbasis indikator regulasi	preventif Internalisasi objektivitas dalam prosedur pengawasan teknis
Partisipasi	Masyarakat hanya melapor jika terjadi konflik	Kanal Aspirasi Triwulan sebagai sistem deteksi dini	Pelembagaan akuntabilitas sosial dalam tata kelola formal

Transformasi pada Tabel 1 mencerminkan keberhasilan proses pendampingan dalam meningkatkan literasi fungsi pengawasan. Perluasan cakupan objek pengawasan menunjukkan bahwa partisipan mulai memahami esensi demokrasi desa yang lebih luas. Secara logis, konstruksi model ini mengintegrasikan kepentingan BPD untuk memperoleh data yang akurat dengan kepentingan pemerintah desa untuk mendapatkan umpan balik kinerja objektif.

Legitimasi Model dalam Perspektif Demokrasi Deliberatif dan Keberlanjutan

Secara interpretatif, model yang dihasilkan melampaui sekedar dokumen administratif. Keberadaan *Standard Operating Procedure* (SOP) yang disusun melalui proses deliberatif memberikan legitimasi moral dan profesional bagi BPD. Hal ini memperkuat teori bahwa kualitas sebuah kebijakan ditentukan oleh kualitas proses komunikasi yang mendahuluinya[10]. Ketika instrumen monitoring disusun melibatkan pihak yang diawasi (pemerintah desa), maka potensi resistensi di masa depan dapat diminimalisir secara signifikan karena adanya rasa memiliki (*sense of ownership*).

Namun demikian, evaluasi kritis tetap diperlukan untuk menjamin keberlanjutan model ini. Meskipun pencapaian kognitif meningkat pesat (gain skor 32,00), risiko penurunan konsistensi implementasi tetap ada apabila fasilitator eksternal tidak lagi mendampingi proses tersebut. Keberlanjutan model ini sangat bergantung pada komitmen Kepala Desa dan integritas BPD dalam menegakkan SOP yang telah disepakati secara konsisten. Oleh karena itu, penguatan sistem pengawasan di Desa Bioa Sengok harus ditindaklanjuti dengan legalisasi instrumen ke dalam Peraturan Desa (Perdes) agar memiliki kekuatan hukum tetap dan dapat diuji melalui siklus anggaran desa yang nyata di masa mendatang.

Sinergi dalam Ekosistem *Participatory Governance*

Sebagai penutup pada bagian pembahasan ini, sinergi yang terbangun di Desa Bioa Sengok menegaskan bahwa fungsi pengawasan yang kuat lahir dari kualitas kolaborasi, bukan dari ketajaman konfrontasi. Transformasi peran BPD dari aktor administratif menjadi koordinator pengawasan kolaboratif merupakan hasil langsung dari efektivitas teknik *brainstorming* dalam mensinkronkan berbagai kepentingan yang semula tampak kontradiktif. Melalui pendekatan *co-creation*, kegiatan pengabdian ini telah berhasil membangun fondasi tata kelola yang lebih sehat, di mana transparansi bukan lagi dianggap sebagai beban, melainkan sebagai aset untuk membangun kepercayaan publik. Hasil ini

memperkuat proposisi teoritis bahwa dalam kerangka *participatory governance*, efektivitas lembaga pengawas di tingkat lokal sangat bergantung pada sejauh mana instrumen kerjanya mampu mengakomodasi suara kolektif dan standar regulasi secara harmonis.

IV. KESIMPULAN

Kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini secara definitif merumuskan model pengawasan BPD berbasis *participatory governance* melalui penerapan teknik *brainstorming* terstruktur. Proses dialektika yang dilakukan mampu mentransformasi relasi kelembagaan di Desa Bioa Sengok dari pola asimetris-reaktif menjadi kolaboratif-preventif, yang sekaligus menandai ketercapaian tujuan program melalui penyusunan *framework* model serta dilengkapi dengan instrumen monitoring dan kalender pengawasan tahunan.

Dampak strategis yang dihasilkan adalah penguatan kapasitas kognitif serta legitimasi institusional BPD dalam mengelola transparansi desa dan meminimalisir potensi konflik kewenangan. Guna menjamin keberlanjutan model tersebut, direkomendasikan bagi pemerintah desa dan BPD untuk segera melegalisasi seluruh instrumen pengawasan ke dalam Peraturan Desa agar memiliki kekuatan hukum yang mengikat.

Selain itu, diperlukan pemantauan periodik untuk menjaga konsistensi implementasi di lapangan serta memastikan model tetap reponsif terhadap dinamika desa. Untuk upaya replikasi di wilayah lain, pendekatan *co-creation* melalui *brainstorming* ilmiah mutlak dipertahankan guna menjamin bahwa model yang dihasilkan tetap relevan dengan konteks sosiokultural dan kebutuhan spesifik masyarakat setempat.

UCAPAN TERIMA KASIH

Ucapan terima kasih disampaikan kepada Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik Universitas Bengkulu yang telah memberikan dukungan pendanaan melalui PNBPD FISIP pada skema Pengabdian kepada Masyarakat Pembinaan – FISIP UNIB, sehingga kegiatan pengabdian ini dapat dilaksanakan dengan baik.

Apresiasi juga disampaikan kepada Pemerintah Desa Bioa Sengok yang telah menerima dan mendukung pelaksanaan kegiatan pengabdian kepada masyarakat ini. Ucapan terima kasih secara khusus diberikan kepada Sdr. Anton Andeka selaku Pendamping Lokal Desa, yang telah berperan aktif dalam mendukung proses pendampingan bersama tim pengabdian.

Selanjutnya, terima kasih disampaikan kepada dua orang mahasiswa atas nama Rian Firnanda Irsyadani dan Roshe Adeltha Hendri yang telah membantu pelaksanaan kegiatan, sejak tahap persiapan hingga penyelesaian kegiatan pengabdian kepada masyarakat.

PUSTAKA

- [1] H. Antlöv, A. Wetterberg, and L. Dharmawan, "Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia," *Bull. Indones. Econ. Stud.*, vol. 52, no. 2, 2016, doi: 10.1080/00074918.2015.1129047.
- [2] W. Rasaili and S. Arifin, "Penguatan Peran Dan Fungsi Badan Permusyawaratan Desa Dalam

- Meningkatkan Kualitas Kebijakan Pemerintah Dan Pemerataan Pembangunan Pedesaan,” *Sasambo J. Abdimas (Journal Community Serv.*, vol. 4, pp. 397–407, Aug. 2022, doi: 10.36312/sasambo.v4i3.795.
- [3] D. Haryani, “Peran Badan Permusyawaratan Desa dalam Pengawasan Penyelenggaraan Pemerintahan Desa di Desa Melati II Kecamatan Perbaungan Kabupaten Serdang Begadai,” *PERSPEKTIF*, 2016, doi: 10.31289/PERSPEKTIF.V5I1.170.
- [4] E. Rumbia, N. Normawati, and P. S. Soselisa, “Peran Badan Permusyawaratan Desa (BPD) Dalam Pengawasan Pengelolaan Keuangan Desa (Di Desa Waiheru Kecamatan Teluk Ambon Baguala),” *J. Business, Financ. Econ.*, 2023, doi: 10.32585/jbfe.v4i1.3793.
- [5] W. H. Voorberg, V. J. J. M. Bekkers, and L. G. Tummers, “A Systematic Review of Co-Creation and Co-Production: Embarking on the social innovation journey,” *Public Manag. Rev.*, vol. 17, no. 9, pp. 1333–1357, Oct. 2015, doi: 10.1080/14719037.2014.930505.
- [6] T. Brandsen, T. Steen, and B. Verschuere, *Co-Production and Co-Creation: Engaging Citizens in Public Services*. 2018. doi: 10.4324/9781315204956.
- [7] H. Al-Samarraie and S. Hurmuzan, “A review of brainstorming techniques in higher education,” *Think. Ski. Creat.*, vol. 27, pp. 78–91, 2018, doi: <https://doi.org/10.1016/j.tsc.2017.12.002>.
- [8] P. Paulus, J. Baruah, and J. Kenworthy, “Brainstorming: How to get the best ideas out of the ‘group brain’ for organizational creativity,” 2023, pp. 373–389. doi: 10.1016/B978-0-323-91840-4.00019-0.
- [9] B. Hasanah and A. Saruri, “Peningkatan Kapasitas Aparatur Pemerintahan Desa dan Masyarakat Melalui Pelatihan Administrasi Pemerintahan di Desa Sukamenak Kecamatan Cikeusal Kabupaten Serang,” *J. Pengabd. Masy. Wikrama Parahita*, 2018.
- [10] T. Nabatchi, M. Sicilia, and A. Sancino, “Varieties of Participation in Public Services: The Who, When, and What of Coproduction,” *Public Adm. Rev.*, vol. 77, no. 5, pp. 766–776, Jun. 2017, [Online]. Available: <http://www.jstor.org/stable/26648487>