

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN  
BELANJA DESA (APBDes) UNTUK MENINGKATKAN  
PEMBANGUNAN DESA  
(Studi Kasus di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten  
Mojokerto)**

Selamet Joko Utomo  
Program Studi Ekonomi Pembangunan  
Fakultas Ekonomi Universitas Trunojoyo  
Email: jakautama77@gmail.com

**ABSTRACT**

*This study analyzes the implementation of policies APBDes in improving rural development. In APBDes policy implementation is often in its execution is still a dominance of village government. APBDes policies should apply the principle of good governance that include participation, transparency and accountability so that the goal is done in village development can be achieved. Qualitative descriptive analysis techniques using domain analysis technique which uses the pattern of semantic relationships. The results show, that in the process of policy implementation APBDes held in the village of Bandung has not met the principles of Good Governance. In terms of community participation, the community has not been involved in policy-making process of development and community participation has not been instituted so that people do not have the power to influence policy-making, in terms of transparency, the village government is not open to the public in the financial management of the village where the people do not have access to know the size budget managed by the village government. In terms of accountability, accountability of village government in its financial management was limited to formal legal qualifies only, and not be accountable to the village where the government is accountable for the implementation of its development to the people they lead.*

*Keywords: APBDes, Good Governance, Rural Development*

**PENDAHULUAN**

Penerapan otonomi daerah memerlukan dukungan dan pengembangan suatu sistem pengelolaan pembangunan yang lebih mendorong keterlibatan masyarakat secara lebih luas. Pada tataran pemerintahan, perlu ditumbuhkan perilaku pemerintahan yang jujur, terbuka, bertanggungjawab dan demokratis (*good governance*). Sedangkan pada tataran kemasyarakatan harus dikembangkan mekanisme yang memberikan peluang partisipasi bagi warga dalam proses pengambilan kebijakan.

Melalui undang-undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, Pemerintah Indonesia mengisyaratkan adanya desentralisasi atau penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada Daerah Otonom dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Undang-undang tersebut merupakan penyempurnaan dari Undang-Undang nomor 22 tahun 1999 tentang otonomi daerah. Penjelasan secara teoritis tentang desentralisasi oleh

Kunarjo (2002) diterangkan sebagai upaya penyerahan atau pengakuan urusan pemerintahan terutama terkait dengan pengaturan dan pengurusan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat.

Pelibatan masyarakat dalam setiap proses penentuan kebijakan pembangunan akan memberikan dampak positif terhadap pelaksanaan kebijakan pembangunan tersebut. Dengan partisipasi diharapkan masyarakat mampu melakukan perencanaan pembangunan (melalui perencanaan tata ruang desa) bersama-sama dengan pemerintah setempat, melaksanakan pembangunan sesuai dengan keinginan masyarakat dan mengawasi jalannya pembangunan serta hasil pembangunan dan yang paling utama adalah masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan yang dibiayai melalui pajak-pajak yang berasal dari jerih payah rakyat. Islamy (2004) mencatat ada tiga hal yang bisa dipetik dengan adanya pelibatan bawahan (masyarakat) dalam penentuan kebijakan, yaitu: (a). masyarakat akan memiliki *sense of belonging* terhadap keputusan yang mereka sendiri ikut membuatnya; (b). masyarakat memiliki *sense of participation*; dan (c). masyarakat akan memiliki rasa ikut bertanggung jawab (*sense of accountability*) atas keberhasilan pelaksanaan keputusan tersebut.

Pemerintahan desa, sebagaimana tingkat pemerintahan di atasnya, memiliki kewenangan untuk mengurus dan mengatur masyarakatnya. Untuk bisa melaksanakan kewenangan, pemerintahan desa memiliki sumber-sumber penerimaan untuk membiayai kegiatan-kegiatan yang harus dilakukan. Kemampuan setiap desa dalam menggali penerimaan dan membelanjakannya tentunya sangat berbeda. Secara eksplisit semuanya itu dapat dilihat dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). APBDes, oleh karenanya merupakan sebuah representasi bagaimana pemerintahan desa akan mencapai tujuan-tujuan spesifik dalam membangun dan mengatur desanya. Sesuai dengan kewenangan yang dimiliki sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 37 tahun 2007, APBDes terdiri dari tiga komponen yaitu; 1) pendapatan desa, 2) belanja desa; 3) pembiayaan desa. Penerimaan desa dimaknai sebagai semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Belanja desa yaitu semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Pembiayaan desa yaitu semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/ atau pengeluaran yang akan diterima kembali baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun- tahun anggaran berikutnya.

Dari APBDes tersebut terakomodir semua kegiatan pemerintahan, pembangunan desa berikut penganggaran yang ditimbulkannya, sehingga dipandang sangat perlu adanya pelibatan masyarakat dalam proses penyusunan, penetapan dan pelaksanaannya. Karena strategi yang paling jitu dalam mengakomodasi berbagai kebutuhan yang berkembang di masyarakat desa adalah keterlibatan masyarakat dalam setiap tahapan proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes tersebut (*Centre for Participatory Development* (CéPAD) Indonesia, 2004).

Seyogyanya dalam setiap tahapan penganggaran menurut Rinusu (2003) harus melibatkan 3 komponen utama stakeholder, yaitu masyarakat, eksekutif, dan legislatif. Proses penyusunan anggaran yang melibatkan banyak pihak lebih banyak dampak positifnya daripada negatifnya, lebih dimungkinkan tercapainya pembangunan yang betul-betul dibutuhkan oleh masyarakat, karena tingginya

partisipasi memungkinkan semakin banyaknya preferensi masyarakat desa yang bisa diakomodasi oleh anggaran (Maryunani, 2002). Namun pada prakteknya masyarakat menjadi kelompok marginal. Misalnya dalam tahap penyusunan anggaran, di tingkat desa yang terlibat adalah rukun tetangga (RT), rukun warga (RW), tokoh masyarakat, dewan kelurahan dan badan perwakilan desa. Tapi kenyataan selama ini dalam proses penganggaran yang benar-benar terlibat secara aktif hanya aparat desa/kelurahan. Kalau seandainya ada pelibatan masyarakat dalam penyusunan anggaran, pada prakteknya, biasanya hanyalah *superficial* belaka dan hanya untuk memenuhi persyaratan legal.

Dengan mendasarkan pada bahwa pemerintahan desa adalah pemerintahan yang paling bawah yang langsung berhubungan dengan rakyat di mana rakyat Indonesia sebagian besar masih tinggal di pedesaan. Pembangunan di desa dengan melibatkan masyarakat dalam perencanaannya akan mengakibatkan pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat itu sendiri, dimana pendanaan perencanaan pembangunan tersebut dituangkan dalam APBDes. Berkaitan dengan hal tersebut di atas, perlu kiranya diadakan penelitian tentang implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dalam meningkatkan pembangunan di desa.

Penelitian ini dibatasi pada masyarakat di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto. Pemilihan masyarakat di daerah ini didasarkan atas beberapa hal antara lain. Pemerintah Desa Bandung telah menyusun APBDes disetiap tahunnya, namun dalam pelaksanaannya masih banyak kendala- kendala yang dihadapi sehingga dalam pelaksanaan penyusunan rencana kerja pemerintah desa belum optimal. Dalam kebijakan implementasi APBDes seringkali proses- proses menjadi monopoli pemerintah desa. Peran masyarakat hanya sebagai pelengkap dari kebijakan pembangunan yang dilakukan pemerintah desa.

Selain alasan di atas Desa Bandung Kecamatan Gedeg Mojokerto adalah salah satu desa yang secara rutin melaksanakan kegiatan penyusunan rencana pembangunan desa melalui kegiatan Musrenbang desa dan juga membuat rencana anggaran kerja selama satu tahun anggaran dalam bentuk APBDes yang dibahas bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang tertuang dalam Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) tahunan. serta tujuan penelitian ini untuk mengetahui implementasi kebijakan Anggaran Pendapatan dan Balanja Desa ( APBDes) Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto.

Kondisi sosial kemasyarakatan Desa Bandung masih sangat terjaga dengan baik. Sebagai desa di pulau jawa, masih kentalnya budaya jawa seperti masih terlaksananya budaya gugur gunung, rembug desa, gotong royong. Ini menunjukkan bahwa masyarakat Desa Bandung mempunyai modal social yang cukup untuk ikut dalam proses pengambilan kebijakan pembangunan. Hal ini merupakan cikal bakal dari partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan untuk meningkatkan pembanguna di Desa Bandung.

Di samping itu, berdasarkan data awal di lapangan, hasil wawancara dengan beberapa tokoh masyarakat Desa Bandung yang peneliti temui dengan sistem acak diindikasikan bahwa sebagian besar masyarakat Desa Bandung tidak mengetahui kegiatan-kegiatan apa yang akan dilakukan oleh pemerintah Desa Bandung beserta jumlah pembiayaannya seperti yang tertuang dalam APBDes. Padahal dari APBDes tersebut terakomodir semua kegiatan pemerintahan, pembangunan desa berikut penganggaran yang ditimbulkannya.

Masyarakat merasa adanya pelibatan terhadap dirinya berkaitan dengan pembangunan terbatas hanya dalam musyawarah dusun, itupun sebatas pada permintaan pemerintah desa agar masyarakat mengajukan usul-usul berkaitan dengan pembangunan. Namun 'nasib' dari pada usulan-usulan tersebut, sebagian masyarakat tidak tahu bagaimana kelanjutannya.

Sutoro (2001), memaparkan bahwa pemerintah desa yang dominan misalnya, dalam hal ini lurah desa dengan perangkatnya, telah terbukti menciptakan pemerintahan tanpa kontrol warga yang memberikan kemudahan bagi suburnya praktek kolusi, korupsi dan nepotisme. Untuk menumbuhkan pelebagaan demokrasi secara kuat guna tercapainya kesejahteraan dan keadilan sosial, maka tata kelola pemerintahan dengan menggunakan asas *good governance* menjadi penting. Maksudnya adalah berimbangny pilar- pilar kekuatan/ kelompok- kelompok kepentingan untuk tidak saling mendominasi tetapi sebaiknya saling memberikan akses , yakni: antara pilar pemerintahan desa dengan *civil society*.

### **Tujuan Penelitian**

1. Untuk mengetahui mekanisme perencanaan pembangunan yang dilaksanakan di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto.
2. Untuk mengetahui pelaksanaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto.
3. Untuk mengetahui pengawasan dan pertanggungjawaban dari implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) di Desa.

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **Teori Pembangunan**

Pembangunan diartikan sebagai suatu perubahan tingkat kesejahteraan secara terukur dan alami. Perubahan tingkat kesejahteraan ditentukan oleh dimensi dari definisi ekonomi, sosial, politik, atau hukum. Perubahan alami ditentukan oleh siapa yang berperan dalam perubahan itu (Salim,2002 dalam Wrihatnolo, 2006)

#### **Konsep Partisipasi Masyarakat**

Indonesia sebagaimana ditegaskan di atas memiliki tradisi yang sangat kaya berkaitan dengan pengambilan keputusan, khususnya di level desa. Dalam berbagai literatur, partisipasi masyarakat dalam pembangunan diinterpretasikan bermacam-macam. "Partisipasi adalah 'gerakan' masyarakat untuk terlibat dalam proses pembuatan keputusan, dalam pelaksanaan kegiatan, ikut menikmati hasil kegiatan tersebut, dan ikut serta dalam mengevaluasinya." (Uphoff, 1992).

#### **Makna Partisipasi Masyarakat Dalam Pembangunan**

Partisipasi berasal dari kata *participation* yang artinya peran serta, dan secara luas diartikan peran atau ikut serta mengambil bagian dalam suatu kegiatan tertentu. Mubyarto (1984) mendefinisikan partisipasi sebagai kesediaan untuk membantu berhasilnya setiap program sesuai kemampuan setiap orang tanpa berarti mengorbankan kepentingan diri sendiri.

### **Partisipasi Masyarakat Dari sudut pandang Jenismya**

Menurut Nelson di dalam Ndraha (1990) ada dua jenis partisipasi yaitu partisipasi antara sesama warga atau anggota suatu perkumpulan yang dinamakan partisipasi horisontal, dan partisipasi yang dilakukan oleh bawahan dengan atasan, atau antara masyarakat dengan pemerintahan yang diberi nama partisipasi vertikal.

### **Partisipasi Masyarakat Dilihat Dari Bentuknya**

Bentuk-bentuk partisipasi masyarakat menurut Forum Inovasi (2002) dapat berupa; 1) mendiskusikan program atau rancangan kebijakan antara melalui *public hearing*, dialog interaktif; 2) menyampaikan usulan/keluhan dalam berbagai kegiatan; 3) menolak kebijakan dengan mendatangi kantor DPRD dan Pemerintah Daerah secara bersama-sama; 4) merencanakan dan melaksanakan proyek pembangunan oleh masyarakat.

### **Tinjauan Partisipasi Masyarakat Dari Tahapannya**

Arnstein yang dikutip dalam Forum Inovasi (2002) lewat tipologinya yang dikenal dengan Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat (*Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation*) menjelaskan peran serta masyarakat yang didasarkan kepada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir. Delapan tangga partisipasi masyarakat .

### **Strategi Menumbuhkan Partisipasi Masyarakat**

Peningkatan keterlibatan masyarakat atau partisipasi dalam pembangunan daerah dikemukakan oleh Tjokroamidjojo (1996) sebagai berikut; *pertama* adalah mobilisasi kegiatan-kegiatan masyarakat serasi untuk kepentingan-kepentingan pencapaian tujuan pembangunan, *kedua* adalah dengan meningkatkan oto-aktivitas, swadaya dan swakarya masyarakat sendiri. Pada cara yang pertama, partisipasi masyarakat lebih didasarkan pada hubungan satu arah dari atas ke bawah. Sedangkan pada cara kedua terutama ditujukan kepada sektor usaha swasta. Perhatian khusus kepada golongan masyarakat tertentu dapat berperan penting dalam meningkatkan partisipasi dalam pembangunan.

### **Melembagakan Konsep Partisipasi Dalam Pembangunan**

Seperti yang diutarakan sebelumnya, bahwa untuk menjamin berkembangnya konsep serta berkelanjutan dari partisipasi, maka partisipasi itu sendiri perlu dilembagakan/diregulasikan dalam suatu produk hukum (misalkan di daerah dalam bentuk Perda). Pelembagaan partisipasi akan dibutuhkan bila mana tradisi, atau sistem serta mekanismenya yang berlaku di pemerintahan tidak/kurang menyediakan ruang untuk keterlibatan masyarakat. Dikarenakan regulasi ini akan mengatur tentang partisipasi, maka proses penyusunannya harus dilakukan secara partisipatif pula, dimana tersedia ruang bagi pihak-pihak yang memiliki kepentingan dalam kebijakan tersebut untuk terlibat.

### **Konsep Good Governance**

Dimensi *good governance* menurut World Bank sebagaimana disampaikan oleh Turner dan Hulme (1997) dalam bukunya yang berjudul "*Governance, Administration and Development, Making The State work*". World

Bank mengidentifikasi empat kunci dimensi *governance* pada sektor publik, yaitu akuntabilitas (*accountability*), kerangka hukum untuk pembangunan (*legal framework for development*), informasi (*information*), dan transparansi (*transpiration*).

### Konsepsi Tentang Anggaran

Anggaran menurut Rufus Wixon dalam Burhanuddin (1999) didefinisikan sebagai "suatu rencana yang disajikan secara kuantitatif yang biasanya dinyatakan dalam satuan uang yang disusun untuk periode yang akan datang". Sementara Syamsi dalam Basri (2003) mendefinisikan, "anggaran adalah hasil perencanaan yang berkaitan dengan bermacam-macam kegiatan secara terpadu yang dinyatakan dalam satuan uang dalam jangka waktu tertentu".

Dalam penyusunan anggaran menurut Rinusu (2003), ada beberapa prinsip dasar yang harus diakomodir, yaitu:

- a. **Transparan**  
Anggaran hendaknya dapat memberikan informasi tentang tujuan, sasaran, hasil dan manfaat yang diperoleh masyarakat dari suatu kegiatan atau proyek yang dianggarkan. Oleh karena itu, dalam setiap proses penganggaran harus dilakukan secara transparan.
- b. **Partisipatif**  
Masyarakat harus dilibatkan dalam setiap proses penganggaran, demi menjamin adanya kesesuaian antara kebutuhan dan aspirasi masyarakat dengan peruntukan anggaran. Selain itu juga untuk memainkan peran kontrol masyarakat sehingga dapat mencegah dan menemukan praktek korupsi.
- c. **Disiplin**  
Penyusunan anggaran harus berorientasi pada kebutuhan masyarakat, tanpa harus meninggalkan keseimbangan antara pembiayaan penyelenggaraan pemerintah, pembangunan dan pelayanan masyarakat. Disiplin penting untuk mencegah terjadinya pencampuran dan duplikasi anggaran disamping juga berkaitan dengan ketepatan waktu dalam pengimplementasian untuk menghindari kebocoran maupun pemborosan.
- d. **Keadilan**  
Pembiayaan pemerintah dilakukan melalui mekanisme pajak dan retribusi yang dibebankan kepada segenap lapisan masyarakat. Oleh karena itu, pemerintah wajib mengalokasikan penggunaannya secara adil sehingga bisa dinikmati oleh seluruh masyarakat tanpa diskriminasi dalam pemberian pelayanan.
- e. **Efisiensi dan Efektivitas**  
Dana yang tersedia harus dimanfaatkan dengan sebaik-baiknya untuk menghasilkan peningkatan pelayanan publik dan kesejahteraan masyarakat secara maksimal. Untuk itu dalam perencanaan perlu ditetapkan secara jelas, sasaran, hasil dan manfaat yang akan diperoleh masyarakat dari setiap proyek yang diprogramkan.
- f. **Rasional dan Terukur**  
Dalam menyusun anggaran baik menyangkut sisi pendapatan maupun pengeluaran harus memperhatikan aspek rasionalitas anggaran dan dapat diukur sebagaimana ditentukan dalam pasal 10 Peraturan Pemerintah No. 105 Tahun 2000, yaitu (1). Jumlah pendapatan yang dianggarkan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap

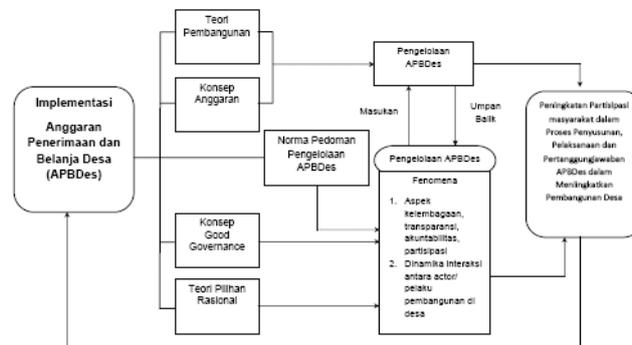
sumber pendapatan; (2). Jumlah belanja yang dianggarkan merupakan batas tertinggi untuk setiap jenis belanja.

### Sudut Pandang Ekonomi Politik dan Sudut Pandang Teori Pilihan Rasional

Pendekatan klasik menyatakan bahwa cara terbaik untuk mewujudkan kepentingan publik adalah cara dimana tidak ada intervensi publik. Keputusan terbaik yang dapat dibuat negara adalah dengan mengarahkan anggota masyarakat agar mencapai tujuan-tujuan tertentu dimana tujuan-tujuan ini dapat dicapai sebaik-baiknya kalau tidak ada campur tangan dari negara. Karena itu kearifan dari keputusan politik sangat patut dipertanyakan, maka sebaiknya perkembangan masyarakat dibiarkan saja terbentuk sebagai akibat konsekuensi-konsekuensi yang tidak disengaja oleh tindakan dan keputusan individu dalam kapasitas pribadi, atau dengan kata lain masyarakat politik sebaiknya digeser dan diganti masyarakat sipil (Caporaso dan Levine, 1994).

Bagi sebagian penulis dengan metode empiris-analitis, "ekonomi politik" tampaknya merupakan sebuah label formal yang dapat diterapkan pada berbagai macam studi yang berkaitan dengan aspek-aspek kebijakan publik. Hal ini tidak memiliki arti penting metodologi tertentu dan hanyalah merupakan piranti klasifikasi siap pakai, berguna untuk menarik perhatian pembaca potensial dan sebagainya.

Teori pilihan rasional mengasumsikan bahwa perilaku manusia dipandu oleh seperangkat akal. Selain itu juga mengasumsikan bahwa berbagai fenomena sosial dapat dijelaskan melalui aktifitas yang mendasar dari individu-individu dalam masyarakat. Aktifitas individu-individu itu sendiri seringkali dimotivasi oleh tujuan atau keinginan yang mencerminkan pilihan mereka. Dan individu dalam beraktifitas tentunya akan menghadapi keterbatasan-keterbatasan. Tidak akan mungkin individu akan mencapai semua keinginan dan tujuannya karena adanya keterbatasan tersebut. Untuk itu, individu harus membuat pilihan-pilihan tertentu dalam upaya mencapai tujuan dan keinginannya. Tentu saja pilihan yang merupakan pilihan terbaik dan memberikan pencapaian tujuan dan keinginan serta memberikan kepuasan. Individu akan menghitung *opportunity cost* atas setup pilihan yang akan dia buat. Rasionalitas individu pada gilirannya akan memberikan pilihan yang didasarkan atas pencapaian keinginan terbaik tersebut (Green dan Shapiro, 1994).



**Gambar 1**  
**Kerangka Berpikir**

Sebagaimana diuraikan dimuka bahwa obyek penelitian ini adalah implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dalam rangka peningkatan pembangunan pedesaan dengan batasan ruang lingkup: pelaksanaan APBDes di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto. Secara normatif dalam pelaksanaan APBDes pemerintah telah menerbitkan Peraturan Menteri Dalam Negeri tentang pedoman pelaksanaan APBDes.

Menyoroti arti penting Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dalam proses pembangunan desa yang mempunyai dampak yang luas bagi masyarakat desa yang pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa. Dengan melihat semakin tingginya penerimaan desa baik yang berasal dari pendapatan asli desa, dana bantuan dari pemerintah yang berbentuk Alokasi Dana Desa (ADD) dan dari penghasilan lainnya yang sah sesuai dengan undang-undang, belum bisa meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan merupakan hegemoni dari aparat pemerintah desa; maka peneliti berupaya untuk menganalisis dan mendeskripsikan berbagai aspek berkaitan dengan implementasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dengan menafsirkan/ menginterpretasikan fenomena social, nilai, dan kelembagaan serta realitas, kapasitas dan interelasi antara stakeholders sekaligus terhadap hasil pembangunan di desa.

Landasan teori yang dipersiapkan sebagai grand theory yang dikemukakan pada bab sebelumnya untuk mendukung kajian ini antara lain: konsep *good governance*. Sedangkan pisau bedah yang digunakan adalah pendekatan *good governance* untuk memahami implementasi APBDes yaitu: aspek transparansi, akuntabilitas, partisipasi, kelembagaan serta relevansi dari pelaksanaan APBDes dengan hasil pembangunan di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto.

Hasil penelitian yang diharapkan adalah eksplorasi implementasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) dalam proses pembangunan di Desa Bandung sebagai masukan bagi pemerintah, praktisi dan dunia ilmu pengetahuan untuk menciptakan pembangunan desa yang lebih baik sebagaimana yang dimaksud dalam teori dan sesuai dengan kondisi obyektif sosial ekonomi masyarakat desa. Secara skematis kerangka konsep dapat digambarkan sebagaimana diatas.

## **METODE PENELITIAN**

### ***Jenis Penelitian***

Dari perumusan masalah yang telah dikemukakan maka penelitian ini menggunakan pendekatan deskriptif kualitatif dengan maksud untuk mengetahui secara mendalam dan memperoleh gambaran tentang partisipasi masyarakat melalui Musrenbang Kelurahan dalam perencanaan pembangunan daerah. Penelitian deskriptif kualitatif berusaha untuk mencari dan memperoleh informasi mendalam suatu kasus/peristiwa yang terjadi dengan menempatkan teori pada data yang diperolehnya (Bungin, 2007).

Analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah analisis domain (*Domain Analysis*). Menurut Bungin (2007) teknik analisis domain digunakan untuk menganalisis gambaran obyek penelitian secara umum atau ditingkat permukaan, namun relatif utuh tentang obyek penelitian tersebut. Teknik ini dipakai dalam penelitian yang bertujuan eksplorasi, artinya analisis hasil penelitian ini hanya ditargetkan untuk memperoleh gambaran seutuhnya dari

obyek yang diteliti, tanpa harus dirinci secara detail unsur-unsur yang ada dalam keutuhan obyek penelitian.

## PEMBAHASAN HASIL PENELITIAN

### Peranan Partisipasi Masyarakat Dan Mekanisme Dalam Perencanaan Pembangunan Desa

Partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan daerah khususnya di Desa Bandung Kecamatan Gedeg Kabupaten Mojokerto secara spesifik bisa dilihat dari tiga hal, yaitu: kepesertaan, penguasaan materi musrenbang, pelaksanaan Musrenbang dan jenis partisipasinya.

Dari sisi kepesertaan sedikitnya keterwakilan perempuan dalam Musrenbang desa tidak bisa disimpulkan bahwa peranan partisipasi masyarakat Desa Bandung khususnya pada keterwakilan perempuan bisa dikategorikan dalam definisi partisipasi yang pasif, akan tetapi ketidakhadiran kelompok perempuan dalam musrenbang desa karena ada anggapan bahwa perempuan tidak perlu terlibat dalam proses musrenbang desa.

Dari sisi materi dapat disimpulkan bahwa kerjasama masyarakat dengan pemerintah di tingkat desa sudah berjalan sesuai dengan aturan dalam merencanakan, melaksanakan, dan menegosiasikan usulan.

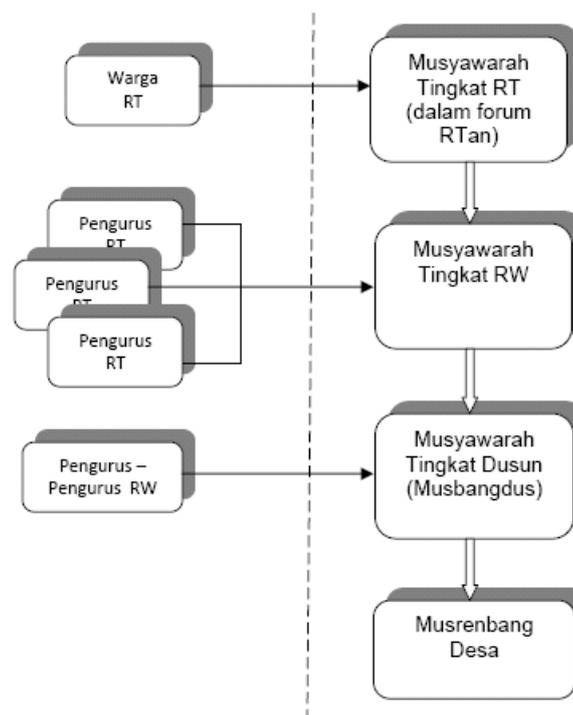
Dapat disimpulkan bahwa dari sisi pelaksanaan peranan partisipasi masyarakat dalam Musrenbang sudah sangat optimal. Hal ini bisa dilihat dari berjalannya musyawarah yang demokratis dan negosiasi yang alot antar perwakilan masyarakat untuk mempertahankan usulannya meskipun apa disampaikan peserta terkadang tidak rasional. Dari sisi jenis partisipasi tersebut diatas dapat disimpulkan bahwa didalam perencanaan pembangunan daerah telah terjadi partisipasi vertikal yaitu antara masyarakat dengan Pemerintah Desa dan partisipasi horisontal yaitu partisipasi antar/sesama peserta musyawarah.

Untuk mengetahui tahap dan tingkatan partisipasi masyarakat digunakan tipologi yang dikenal dengan Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat (*Eight Rungs on The Ladder of Citizen Participation*) yang diperkenalkan oleh Arnstein, yang menjelaskan peran serta masyarakat didasarkan pada kekuatan masyarakat untuk menentukan suatu produk akhir. Dan masyarakat desa bandung tidak dapat memastikan usulan mereka dilaksanakan oleh pemerintah desa. Kondisi ini menimbulkan *asymmetric information* dimana masyarakat tidak mengetahui apa yang menjadi bahasan dalam penentuan prioritas program yang dilaksanakan oleh pemerintah desa.

Bahkan kecenderungan bahwa peranan partisipasi masyarakat melalui Musrenbang hanyalah semu dan sebuah kepura-puraan (*Camouflage*). Apabila fenomena pelaksanaan tersebut di kaji dengan pendekatan *teori ekonomi politik* dimana peserta baik atas nama kelompok (profesi) maupun atas nama pribadi mengusulkan atau menegosiasikan pendapatnya dilatar belakangi "kepentingan" politik dan sekaligus "kepentingan ekonomi"; kepentingan politik berarti bagaimana yang bersangkutan mendapatkan tambahan "kekuasaan" dan kepentingan ekonomi mendapat "keuntungan ekonomi" (yang keduanya dalam teori ini keduanya merupakan satu kesatuan), berkaitan dengan usulan yang diperjuangkan. Begitu pula apabila proses musyawarah ini dilihat dari pandangan *teori pilihan rasional* maka secara rasional para elit desa akan memperjuangkan kepentingan kelompok dan pribadinya dengan mengabaikan kepentingan masyarakat banyak.

Dari tangga partisipasi tersebut diatas dan berdasarkan hasil penelitian dapat disimpulkan bahwa tingkatan partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan desa bandung telah mencapai pada Tangga Kelima (**Placation**). Menurut Arnstein Tangga Kelima (*placation*) dikategorikan pada Tingkat Tokenisme (pertanda) yaitu tingkat peran serta masyarakat, dimana masyarakat didengar dan berpendapat, tetapi masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa usulan, pandangan dan pendapatnya akan dipertimbangkan oleh pengambil keputusan. Pada tingkat ini partisipasi masyarakat memiliki kemungkinan sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat

Dapat disimpulkan bahwa tahap dan tingkatan partisipasi masyarakat di Desa Bandung pada tahapan *Placation* dan pada tingkat pertanda (Tokenisme) yaitu tingkat peran serta masyarakat, dimana masyarakat didengar dan berpendapat, tetapi masyarakat tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan jaminan bahwa usulan, pandangan dan pendapatnya akan dipertimbangkan oleh pengambil keputusan. Pada tingkat ini partisipasi masyarakat memiliki kemungkinan sangat kecil untuk menghasilkan perubahan dalam masyarakat.



**Gambar 2.**  
**Mekanisme Perencanaan pembangunan Desa Bandung**

Mekanisme perencanaan pembangunan yang dilakukan di Desa Bandung sudah berjalan bagus, dimana dimulai dari tingkatan yang paling rendah yaitu RT, namun untuk kedepannya partisipasi masyarakat dari yang paling bawah untuk dilembagakan sehingga dengan pelembagaan tersebut diharapkan masyarakat mempunyai kekuatan dalam menegosiasikan usulan mereka dan juga menjamin usulan tersebut direalisasikan oleh pemerintah desa.

### **Pelaksanaan Kebijakan APBDes**

Pelaksanaan kebijakan APBDes di Desa Bandung dari hasil penelitian dilapangan dapat ditemukan fakta bahwa dalam proses penyusunan APBDes sering mengalami keterlambatan, hal ini dikarenakan karena sumber daya yang dimiliki Desa Bandung masih sangat rendah dan belum maksimalnya sosialisasi dan pelatihan penyusunan APBDes oleh Pemerintah Kabupaten Mojokerto. Hal ini menyebabkan pemerintah desa mengalami kesulitan dalam mengadopsi kebijakan APBDes sesuai dengan Permendagri No. 35 Tahun 2007.

Dari sisi pelaksanaan program pembangunan yang tertuang dalam Rencana Kerja pemerintah Desa (RKPDDes) dimana dalam dokumen RKPDDes ada tujuh program kerja yang direncanakan, terlaksana hanya empat program. Ini disebabkan karena pemerintah desa bandung dalam pengelolaan pembangunan dan anggaran kurang transparan sehingga masyarakat tidak pernah tahu program pembangunan pemerintah desa dan anggaran yang menyertainya. Disini dapat disimpulkan bahwa dalam pengelolaan anggaran dan pembangunan desa, pemerintah desa bandung kurang transparan.

Dari tinjauan teori pilihan rasional, dimana masyarakat akan terlibat dalam proses pembangunan ketika pembangunan itu member keuntungan ekonomi bagi individu maupun kelompoknya. Demikian juga masyarakat Desa Bandung, mereka akan terlibat dalam proses pembangunan di Desa bandung ketika program tersebut memberikan manfaat baginya. Hal ini menyebabkan program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Desa bandung tidak sesuai dengan Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDDes)

### **Pertanggungjawaban APBDes**

Dari hasil penelitian tentang proses pertanggungjawaban APBDes yang dilaksanakan oleh pemerintah Desa Bandung ditemukan fakta bahwa pertanggungjawaban APBDes oleh pemerintah Desa bandung Masih sebatas untuk memenuhi persyaratan legal formal sesuai dengan perundang- undangan dan belum bersifat bertanggung gugat, yaitu pemerintah desa wajib mempertanggungjawabkan pelaksanaan program pembangunannya kepada masyarakat yang dipimpinnya.

### **PENUTUP**

1. Mekanisme perencanaan pembangunan di Desa Bandung dimulai dari musyawarah di tingkat RT, RW, Tingkat dusun yang kemudian usulan-usulan program pembangunan dibawa pada musrenbang desa.
2. Belum dilembagakannya mekanisme perencanaan pembangunan mulai dari tingkat RT, RW maupun tingkat dusun, hal ini menyebabkan daya tawar masyarakat dalam memperjuangkan usulannya sangat rendah.
3. Dalam pelaksanaan kebijakan APBDes yang dilaksanakan di Desa Bandung masih belum sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan oleh Pemerintah Daerah, hal ini dikarenakan sumber daya manusia yang ada di desa masih rendah dan sosialisasi yang kurang dari pemerintah Kabupaten Mojokerto.
4. Dalam penyusunan laporan pertanggungjawaban pemerintah dalam program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah Desa Bandung masih sebatas memenuhi syarat legal saja, pemerintah desa tidak mempertanggungjawabkan laporan pembangunannya kepada masyarakat.

5. Dari sisi mekanisme perencanaan pembangunan perlu adanya pendampingan oleh pihak yang independen dan kompeten tidak hanya dibutuhkan di tingkat Musrenbang desa akan tetapi harus dimulai dari para Musrenbang di tingkat RT/RW dan tingkat dusun, dan perlu adanya pelembagaan mekanisme perencanaan pembangunan desa mulai dari tingkat RT, RW dan Dusun.
6. Dari sisi pelaksanaan perencanaan pembangunan desa perlu adanya pendampingan oleh pihak yang independen dan kompeten mulai dari proses pra musrenbang sampai musrenbang desa.
7. Untuk meningkatkan transparansi dalam pengelolaan keuangan desa, pemerintah desa harus memberikan informasi yang jelas tentang anggaran desa dan program pembangunan pemerintah desa baik melalui forum rembung warga, pengumuman yang ditempel di papan pengumuman di masing- masing RT, dan juga bisa disampaikan pada forum pertemuan warga lainnya sehingga masyarakat mengetahui berapa besar dana yang dikelola oleh pemerintah desa.
8. Untuk meningkatkan akuntabilitas pelaksanaan APBDes, pemerintah desa harus mempertanggungjawabkan pelaksanaan pembangunannya kepada masyarakat desa dengan beberapa cara seperti dalam forum RTan, dan ditempel pada papan pengumuman yang terdapat di masing- masing RT, RW dan dusun sehingga masyarakat mengetahui program pembangunan yang dilaksanakan oleh pemerintah desa.
9. Berkaitan dengan sumber daya manusia yang dimiliki oleh pemerintah yang masih rendah dan sosialisasi penyusunan APBDes yang masih kurang kepada pemerintah desa, pemerintah Kabupaten Mojokerto perlu mengadakan pelatihan bagi aparatur pemerintah desa dalam proses penyusunan APBDes sehingga dalam penyusunan APBDes oleh pemerintah desa tidak mengalami keterlambatan.
10. Perlu adanya penguatan organisasi kemasyarakatan untuk meningkatkan peran masyarakat dalam proses pembangunan desa, sehingga pemerintah desa prinsip- prinsip pengelolaan keuangan desa seperti, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan desa dapat tercapai guna meningkatkan pembangunan di desa dan menciptakan pelaksanaan pembangunan desa yang bertanggung gugat.

#### Daftar Putaka

- Bungin, Burhan. 2003. *Analisis Data Penelitian Kualitatif: Pemahaman Filosofis dan Metodologis ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*. Raja Grafindo Persada. Jakarta.
- Bungin, Burhan. 2007. *Penelitian Kualitatif: Komunikasi, Ekonomi, Kebijakan Publik, dan Ilmu sosial Lainnya*. Kencana Prenada Media Group. Jakarta.
- Caporaso, James., P.Levine, David. 1992. *Theories of Political Economy*. Cambridge University Press.
- Centre for Participatory Developmen (CéPAD) Indonesia, 2004. "Advokasi APBDes di Kabupaten Sidoarjo", tanpa nomor, [www.forumdesa.org/makalah/kasimun.html](http://www.forumdesa.org/makalah/kasimun.html). January 28, 2004
- Forum Inovasi. 2002. *Partisipasi Masyarakat dalam Penyelenggaraan Otonomi Daerah*. <http://www.forum-inovasi.or.id>. 27 September 2008.

- Green, Donald p., Shapiro, Ian. 1994. *Pathologies of Rational Choice Theory; A Critique of Aplecations in Political Science*. Yale University Press, New Heaven and London.
- Islamy, M. Irfan, 2004. "Membangun Maysrakat Partisipatif". *Jurnal Ilmiah Administrasi Publik*, 4 (2), hal.3-9, 2004
- Mubyarto. 1984. *Strategi Pembangunan Pedesaan*. P3PK. Universitas Gadjah Mada Yogyakarta.
- Ndraha, Taliziduhu. 1990. *Pembangunan Masyarakat; Mempersiapkan Masyarakat Tinggal Landas*. Rineka Cipta. Jakarta.
- Rinusu dan Sri Mastuti, 2003. *Panduan Praktis Mengontrol APBD*, Jakarta : Civic Education and Budget Transperency Advocation (CiBa) & Friedrich Ebert Stiftung (FES)
- Tjokroamidjojo, Bintoro. 1996. *Perencanaan Pembangunan*. PT. Toko Gunung Agung. Jakarta.
- Uphoff, N, 1992. *Sustainable Agriculture Programme of the International Institute for Enviromental and Development*. Gatekeeper Series No. 31, London.
- Wrihatnolo, Randy R, dan Riant Nugroho D, 2006, *Manajemen Pembangunan Indonesia*, Elex Media Komputindo, Jakarta