

MODEL PROSES PENGANGGARAN PEMBANGUNAN DESA SECARA PARTISIPATIF



DISUSUN OLEH:

DAMAR WASKITJATI - SETYO HANDOYO - C. DWI WURYANINGSIH - H. DWI PRASETYO - SLAMET LUWIHONO

Policy Note: Model Proses Penganggaran Pembangunan Desa Secara Partisipatif

Penyusun : Damar waskitojati, Setyo Handoyo, C. Dwi Wuryaningsih, H. Dwi Prasetyo, Slamet Luwihono
Reka Letak : Wachid Nuryadi
Penerbit : Lembaga Percik Salatiga



Knowledge Sector Initiative

JL Patimura km 1, Kampoeng Percik, Turusan, Salatiga - JAWA TENGAH 50711

Telp : (0298) 321865

Email : percik@percik.famili.com

Website : www.percik.or.id

2

Cetakan Pertama: Juni 2016

Ringkasan Eksekutif

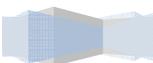
Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang desa (UU Desa) menegaskan komitmen politik dan konstitusional bahwa negara melindungi dan memberdayakan desa agar menjadi kuat, maju, mandiri dan demokratis sehingga dapat menjadi landasan yang kokoh dalam menciptakan masyarakat adil dan makmur. Konsep normatif yang terkandung dalam UU Desa ini oleh sejumlah kalangan disebut sebagai perubahan arah pembangunan di pedesaan. Sebab, antara lain, UU Desa ini mengakui dan memberikan otoritas lebih besar kepada desa dalam mengelola dirinya termasuk dalam perencanaan penganggaran pembangunan di desa. Selain itu, seperti tertuang dalam pasal 72 UU Desa, desa juga memperoleh jaminan berkaitan dengan sumber keuangan dari pusat (APBN) ataupun dari kabupaten / kota dan provinsi.

Setelah dua tahun implementasi UU Desa (dan regulasi lain yang mengikutinya), studi dan ungkapan kelompok terfokus yang diambil sebagai sampel secara umum mengidentifikasi persepsi masyarakat (publik) yang meyakini kebijakan pemerintah mampu memajukan kondisi pedesaan. Selain itu di sejumlah desa mulai tampak kemampuan menangkap pemahaman dan menjalankan penganggaran pembangunan desa sebagai bagian dari kemandirian desa yang mengacu kepada “satu desa, satu rencana, satu anggaran”. Kini, penganggaran pembangunan desa menjadi arena membangun identitas dan eksistensi desa, dan juga arena pelembagaan model *village self-planning* dan perwujudan cita-cita *good governance* yang memberi ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalam proses pembangunan.

Permendagri No. 113 Tahun 2014, menegaskan keterkaitan antara proses perencanaan dan penganggaran pembangunan sebagai satu kesatuan yang tidak terpisahkan, dimana APBDesa disusun dengan mengacu kepada RKPDesa. Akan tetapi dalam prakteknya di banyak tempat masih ditemui praktek inkonsistensi antara APBDesa dan RKPDesa, serta perubahan-perubahan yang dilakukan secara sepihak dan tidak dapat dipertanggungjawabkan. Berangkat dari kenyataan tersebut, kebutuhan akan partisipasi masyarakat di dalam proses penganggaran masih cukup kuat, bukan saja untuk memastikan APBDesa yang dihasilkan benar-benar mencerminkan kebutuhan desa, melainkan juga untuk menumbuhkan rasa kepemilikan masyarakat desa.

Di sejumlah desa dengan karakteristik dan kondisi yang beragam – demi mengatasi permasalahan tentang posisi masyarakat dalam penganggaran pembangunan desa – dikembangkan ruang keterlibatan masyarakat dalam proses penganggaran desa. Keterlibatan masyarakat dalam proses penyusunan APBDesa secara partisipatif dilakukan di (1) kepanitiaan penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB) atau RAPBDesa, (2) pembahasan RAPBDesa, dan (3) sosialisasi APBDesa. Di tahap pembahasan RAPBDesa, teridentifikasi empat model partisipasi masyarakat yang dikembangkan di sejumlah desa. Model-model tersebut adalah : perwakilan BPD, melibatkan masyarakat di dalam tahapan pembahasan RAPBDesa, pembahasan RAPBDesa melalui forum konsultasi publik atau musyawarah anggaran desa, dan pembahasan RAPBDesa di dalam musrenbang desa (“Accidong Sipatangarri”).

Penyusunan APBDesa secara partisipatif yang dikembangkan di berbagai tempat tersebut memberikan petunjuk bahwa pembangunan desa semakin didekatkan kepada warga sebagai subyek penerima manfaat. Warga ditempatkan sebagai pusat perhatian dan selanjutnya dilihat lebih tajam posisinya dalam struktur relasi kekuasaan. Dengan demikian agenda perubahan yang dibawa UU



Desa bukan semata-mata formal-elitis, melainkan menyentuh upaya memperkuat warga untuk memiliki kesadaran kritis akan hak terlibat di dalam proses penganggaran pembangunan desa.

Selain sejumlah desa yang menunjukkan praktik baik dan inovasi tersebut di atas, terindikasi pula desa-desa yang masih mengalami berbagai tantangan baik. Sehubungan dengan penganggaran pembangunan desa, tantangan-tantangan yang melingkupi antara lain : kualitas perencanaan pembangunan desa yang masih rendah, tingginya ketergantungan desa terhadap supra desa, cara pandang dan keterbatasan pemahaman, kondisi geografis, struktur dan budaya masyarakat, minimnya pengarusutamaan gender di dalam penganggaran partisipatif, serta rendahnya komitmen dalam keterbukaan informasi dan akuntabilitas. Tantangan-tantangan ini ada yang berdiri sendiri, tetapi sering kali saling berhimpitan dan berkelindan satu dengan yang lain.

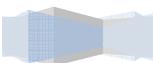
Sejak tahun lalu, pemerintah sudah membuat kebijakan sebagai perwujudan amanat UU Desa dengan mengucurkan dana sebesar Rp. 20,7 Triliun. Pada tahun 2016, sekarang ini, alokasi dana yang dikucurkan pemerintah sebesar Rp. 46,9 Triliun. Tahun depan pemerintah berencana menambah alokasi dana desa menjadi Rp. 81,1 Triliun. Peningkatan sumber dana yang signifikan membuat penganggaran pembangunan desa menjadi salah satu tahapan penting yang harus dilakukan. Utamanya adalah bagaimana melalui keterlibatan masyarakat dalam penganggaran pembangunan desa, dana yang tersedia dapat dimanfaatkan untuk menjawab kebutuhan desa yang pada gilirannya bermuara pada kesejahteraan masyarakat.

Dalam kerangka pikir tersebut di atas diperlukan kebijakan yang mendorong akuntabilitas sosial dengan memperkuat peran dan kapasitas masyarakat agar mampu menyatakan hak dan kepentingannya. Memperhatikan keragaman desa, keragaman kapasitas pengelolanya dan tantangan yang harus dihadapinya, kebijakan yang akan dilahirkan diharapkan mempunyai muatan edukasi, katalisasi dan fasilitasi terhadap desa untuk menemukan, menyatakan dan melembagakan kekuatan lokal (pengetahuan, kearifan, kepentingan, prakarsa) secara partisipatoris menjadi basis tindakan kolektif para pemangku kepentingan di desa.

Dengan demikian rekomendasi kebijakan yang berlandaskan atau mengacu pada asas rekognisi dan subsidiaritas yang antara lain menjadi “spirit” UU Desa dapat diwujudkan baik oleh pemerintah pusat, pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) maupun pemerintah desa sesuai dengan kewenangannya. Untuk pemerintah pusat, antara lain, kebijakan yang menjamin ketersediaan ruang partisipasi masyarakat di dalam proses penganggaran pembangunan desa melalui payung hukum dan atau pedoman yang memberikan kesadaran kritis, menjadi inspirasi dan panduan yang menumbuhkan budaya partisipasi. Untuk pemerintah daerah, antara lain, kebijakan yang memberi ruang bagi inovasi dan kreativitas desa, serta menjamin pengembangan pendampingan terhadap aktivitas desa (dan desa adat) yang disertai edukasi sosial politik secara inklusif dan partisipatoris. Sedang untuk pemerintah desa, antara lain, meningkatkan pengembangan ruang partisipasi masyarakat dalam proses penganggaran pembangunan desa dengan menerapkan model penyusunan APBDesa secara partisipatif yang selaras dengan tradisi dan budaya lokal.

Daftar Isi

Ringkasan Eksekutif _____	3
Daftar Isi _____	5
Bab 1 : Pendahuluan _____	6
1.1. Latar Belakang _____	6
1.2. Tujuan _____	7
1.3. Pendekatan _____	7
Bab 2 : Tinjauan Konsep dan Kebijakan Penganggaran Partisipatif _____	8
2.1. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Desa _	8
2.2. Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Desa _____	9
Bab 3 : Realitas Praktek Penganggaran Partisipatif di Aras Desa _____	12
3.1. Mengapa Penganggaran Partisipatif? _____	12
3.2. Tantangan Penganggaran Pembangunan Desa Secara Partisipatif _____	13
3.3. Model Penganggaran Partisipatif dan Ruang-ruang Keterlibatan Masyarakat _____	20
Bab 4 : Rekomendasi Kebijakan _____	26
Daftar Pustaka _____	28



Bab 1

Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Kelahiran UU Desa pada tanggal 15 Januari 2014 telah membawa paradigma baru dalam pengaturan desa termasuk pembangunan desa. Melalui regulasi ini, desa-desa di Indonesia mengalami reposisi dan pendekatan baru dalam pelaksanaan pembangunan dan tata kelola pemerintahannya yang perlu menjadi perhatian bersama, baik pemerintah pusat, provinsi, kabupaten/kota, maupun desa itu sendiri. Butir ketiga Nawacita Presiden Jokowi, “Membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan” telah memperlihatkan bagaimana saat ini negara menempatkan pembangunan desa sebagai prioritas pembangunan nasional.

Perubahan paradigma dari “Pembangunan Desa” kepada “Desa Membangun” menempatkan desa sebagai subyek pembangunan, dan untuk itu maka kewenangan desa adalah salah satu prasyarat bagaimana perubahan paradigma tersebut dapat berjalan. Dalam Pasal 18 UU Desa, desa telah diberikan kewenangan yang luas di bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan adat istiadat desa. Selain itu, seperti tertuang dalam pasal 72, desa juga memperoleh jaminan sumber keuangan dari pusat (APBN) ataupun dari kabupaten/kota dan provinsi.

Pada era implementasi UU Desa yang membawa peningkatan sumber dana pembangunan di desa secara signifikan, telah menjadikan penganggaran sebagai salah satu tahapan yang penting di dalam rangkaian proses perencanaan pembangunan desa. Dalam konteks pembangunan desa, penganggaran merupakan tahapan yang tidak terpisahkan dari proses perencanaan. Permendagri No. 113 Tahun 2014 Pasal 20 menegaskan bahwa APBDesa disusun berdasarkan RKPDesa, yang dalam implementasinya, RKPDesa telah disusun melalui proses yang cukup panjang dan melibatkan unsur-unsur masyarakat. Oleh karena itu, ketika penganggaran desa sudah benar-benar didasarkan kepada RKPDesa, maka dapat diharapkan bahwa APBDesa telah juga mencerminkan kebutuhan desa dan tidak memberi peluang terhadap praktek-praktek penyelewengan anggaran. Namun demikian, pada kenyataannya, dalam proses penganggaran masih juga terjadi perubahan-perubahan, baik yang bisa dipertanggungjawabkan maupun yang tidak. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat di dalam proses penganggaran merupakan kebutuhan yang tidak terelakkan dalam menjamin anggaran pembangunan desa dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk menjawab kebutuhan desa, yang pada akhirnya bermuara pada kesejahteraan masyarakat desa.

Catatan kebijakan ini memberikan ringkasan dari analisis tentang proses penyusunan RAPBDesa secara partisipatif guna memberikan dasar bagi strategi pengembangan proses partisipatif dalam penganggaran pembangunan desa. Analisis ini didasarkan atas pengetahuan tentang model-model yang berkembang di berbagai wilayah di Indonesia yang tak lepas dari tantangan dan *enabling environment* yang mempengaruhinya dan menjadi konteks pembahasan model-model penyusunan RAPBDesa secara partisipatif.

6

Bagian 1 mencakup latar belakang, tujuan dan pendekatan, Bagian 2 meliputi konsep dan kebijakan penganggaran partisipatif, Bagian 3 memaparkan realitas praktek penganggaran partisipatif di aras desa,

sedangkan Bagian 4 berisi rekomendasi kebijakan pengembangan proses penganggaran secara partisipatif.

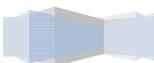
1.2. Tujuan

- merumuskan alternatif kebijakan yang mendorong desa-desa di Indonesia mengembangkan ruang-ruang partisipasi dalam penganggaran desa.
- Mengkomunikasikan pengetahuan tentang praktek-praktek baik penganggaran partisipatif untuk bahan pertimbangan agenda penyusunan kebijakan nasional terkait penganggaran desa.

1.3. Pendekatan

Di dalam catatan kebijakan ini, berbagai pengetahuan dan pengalaman desa dalam penganggaran pembangunan desa di berbagai daerah (Sumatera, Jawa-Bali, Kalimantan, Sulawesi, Maluku, dan Papua) yang diperoleh dari berbagai kegiatan penggalian informasi seperti antara lain kajian literatur, kajian lapangan, serta *Focussed Group Discussion* (FGD) akan dianalisa secara kualitatif. Deskripsi tantangan maupun praktek baik proses penganggaran pembangunan desa akan dikaitkan dengan paradigma baru pembangunan desa yang menjiwai UU Desa seperti antara lain rekognisi, subsidiaritas, kemandirian desa, desa membangun, pemberdayaan masyarakat, dll.

Pembahasan di dalam catatan kebijakan ini juga memberikan penghargaan terhadap realitas keberagaman kondisi dan karakteristik desa. Sedangkan dari segi karakteristik yang melekat pada desa, Indonesia mempunyai variasi yang sangat beragam seperti desa kepulauan, desa pegunungan, desa agraris, desa adat, desa pesisir dan lain-lain yang terkadang sulit untuk diklasifikasikan secara tegas.



Bab 2

Tinjauan Konsep dan Kebijakan Penganggaran Partisipatif

2.1. Partisipasi Masyarakat dalam Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Desa

Dari aspek terminologi, partisipasi masyarakat dapat diartikan sebagai suatu cara melakukan interaksi antar dua kelompok yaitu kelompok yang selama ini tidak diikutsertakan dalam proses pengambilan keputusan (*non-elite*) dan kelompok yang selama ini melakukan pengambilan keputusan (*elite*) (Bdgk, Arimbi HP dan Mas Achmad Santoso 1993:1). Persepsi ini dilandasi oleh suatu pemikiran bahwa pemerintah dirancang untuk melayani masyarakat, sehingga pandangan dan preferensi masyarakat tersebut adalah masukan yang bernilai guna mewujudkan keputusan yang responsif. Sementara itu Canter (1977) mendefinisikan peran serta/partisipasi masyarakat sebagai proses komunikasi dua arah yang terus menerus untuk meningkatkan pengertian masyarakat atas suatu proses pembangunan. Secara sederhana Carter mendefinisikan partisipasi sebagai *feed forward information* (komunikasi dari pemerintah kepada masyarakat tentang suatu kebijakan) dan *feedback information* (komunikasi dari masyarakat ke pemerintah atas kebijakan itu).¹

Perencanaan dan penganggaran desa pada dasarnya merupakan hasil kristalisasi politik berbagai kehendak banyak pihak yang saling berkepentingan di desa. Sebagai produk politik, perencanaan dan penganggaran sangat dipengaruhi oleh konfigurasi politik yang melahirkannya. Di era yang serba terbuka seperti sekarang ini, dorongan kuat terhadap pemerintah desa untuk melibatkan masyarakat dalam pengambilan kebijakan publik telah mengubah konfigurasi politik menuju lebih demokratis. Berbeda dengan konfigurasi politik perencanaan dan penganggaran pada masa Orde Baru dimana konfigurasi politik dalam perencanaan dan penganggaran didominasi elit dan mengabaikan partisipasi masyarakat. Di era konfigurasi politik semakin demokratis seperti sekarang ini, ruang bagi masyarakat untuk turut aktif dalam proses penentuan kebijakan pemerintah desa termasuk perencanaan dan penganggaran sudah seharusnya dibuka sehingga diharapkan kebijakan pemerintah bisa benar-benar mencerminkan kebutuhan riil dan kepentingan masyarakat desa.

Pengaturan tentang dorongan supaya Perencanaan dan Penganggaran dilakukan secara partisipatif yang diatur melalui regulasi tentang desa menunjukkan adanya kemauan baik pemerintah pusat untuk melakukan pembenahan di desa. Penerapan perencanaan dan penganggaran secara partisipatif di desa merupakan satu alternatif cita-cita mewujudkan penyelenggaraan pemerintahan desa yang baik yang antara lain dicirikan dengan adanya ruang keterlibatan masyarakat dalam perencanaan dan penganggaran, serta terbukanya akses informasi bagi masyarakat dalam pembangunan desa. Nilai-nilai tata pemerintahan desa yang baik akan tercermin dari pendekatan pembangunan yang memposisikan masyarakat sebagai sumber kedaulatan penyelenggaraan

¹ Dalam Heriputri, Arimbi dan Santoso, Mas Achmad, *Peran Serta Masyarakat dalam Pengelolaan Lingkungan*, WALHI, Jakarta, 1993, hal. 8.

pemerintahan desa. Ruang bagi keterlibatan masyarakat ini menjadi bangunan komunikasi bagi masyarakat dengan penyelenggara pemerintahan desa dalam proses pembangunan desa.

Urgensi perwujudan perencanaan dan penganggaran desa partisipatif ini adalah dalam kerangka: (1) membatasi kekuasaan pemerintah desa, (2) melindungi dan memberi perhatian kepada kelompok rentan dan lemah di desa, (3) menjamin dan memastikan bahwa kepentingan dan kebutuhan masyarakat desa terakomodasi.

Dalam semangat perwujudan otonomi desa, proses penyusunan perencanaan dan penganggaran desa dilakukan secara demokratis yang bercirikan antara lain dibukanya ruang bagi masyarakat untuk terlibat dalamnya. Dalam hal ini berarti dalam proses perencanaan dan penganggaran harus memberi kesempatan yang seluas-luasnya khususnya kepada pihak-pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) untuk memberikan masukan, kritik, dan terlibat aktif dalam pengambilan kebijakan. Selain dibukanya ruang bagi masyarakat, transparansi pemerintah desa merupakan ciri lain dalam penyusunan perencanaan dan penganggaran secara demokratis. Dengan adanya keterbukaan dari pemerintah desa maka masyarakat desa dapat mengetahui informasi tentang sumber daya yang akan digunakan sebagai dasar dalam perencanaan desa, arah pembangunan desa dan informasi-informasi lain yang terkait dengan penggunaan anggaran desa.

Kapan sebaiknya partisipasi masyarakat mulai dilakukan? Terhadap hal ini Smith² dan banyak ahli lainnya menyarankan partisipasi dengan konsep kemitraan seharusnya dilakukan lebih awal dalam proses perencanaan, sehingga anggota masyarakat dapat terlibat dalam proses pengambilan keputusan yang lebih awal dan penting. Lebih lanjut dikemukakan, konsep partisipasi yang bersifat kemitraan ini lebih menghargai masyarakat lokal dengan memberikan kedudukan atau posisi yang sama dengan kelompok pengambil keputusan. Karena diposisikan sebagai mitra, kedua kelompok yang berbeda kepentingan tersebut membahas masalah, mencari alternatif pemecahan masalah dan membuat keputusan secara bersama-sama. Dengan demikian keputusan bukan lagi menjadi monopoli pihak pemerintah dan pengusaha, tetapi ada bersama dengan masyarakat. Dengan konsep ini ada upaya pendistribusian kewenangan pengambilan keputusan. Kalau tidak demikian publik akan melihat proses partisipasi hanya sekedar sebagai „apa yang disebut oleh Arnstein, *tokenism*,³ karena banyak keputusan kunci diambil tanpa melibatkan masyarakat.

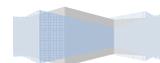
2.2. Kebijakan Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Desa

Kelahiran Undang-undang No. 6 Tahun 2014 tentang Desa telah membawa dua pendekatan dalam pembangunan desa yaitu “Desa Membangun” dan “Membangun Desa”. Meski UU Desa tidak melakukan elaborasi secara eksplisit terhadap makna desa membangun. Tetapi berdasarkan dialektika dalam pembahasan RUU Desa, tafsir atas asas rekognisi dan subsidiaritas, pertautan antara pasal demi pasal, perspektif desa membangun bisa dielaborasi menjadi empat pengertian⁴. (1) Desa mempunyai kemandirian dalam membangun dirinya (*self development*) atau pembangunan endogen (*endogenous development*); (2) Desa akan melihat, memahami dan menjalankan pemerintahan, pembangunan, pemberdayaan dan kemasyarakatan dengan cara dan kearifan lokal; (3) Desa bukan menjadi obyek dan lokasi proyek pembangunan, melainkan desa menjadi basis, subyek dan arena pembangunan; dan (4) Desa membangun dilihat dari sisi aktor pembangunan yaitu

² Lihat, Bruce Mitchell, B. Setiawan, Dwita Hadi Rahmi, *Pengelolaan Sumberdaya dan Lingkungan*, Gadjah Mada University Press, Yogyakarta, 2000, hal.. 265.

³ Lewat typologinya yang dikenal dengan **Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat** (*Eight Rungs on the Ladder of Citizen Participation*) Arnstein (1969), menggambarkan Delapan Tangga Partisipasi Masyarakat dari yang terendah meliputi: (1) Manipulasi dan (2) Terapi, dikategorikan dalam tingkatan **Non partisipasi**; (3) penyampaian Informasi; (4) Konsultasi dan (5) Peredam, dikategorikan dalam tingkat **Tokenisme**; (6) Kemitraan, (7) Pendelegasian Kekuasaan dan (8) pengawasan masyarakat merupakan tingkatan yang tertinggi yaitu Tingkat kekuasaan Masyarakat (Heriputri, Arimbi dan Santoso, Mas Achmad, *op. cit.* hal.6).

⁴ Sutoro Eko, Village Driven Development, makalah, 2016



sebagai penggerak pembangunan atau pembangunan yang digerakkan oleh desa (*Village driven development –VDD*).

Desa membangun merupakan basis tetapi ia bisa menghadirkan jebakan serius berupa isolasi, lokalisme dan *autarchy*. Untuk menghindari jebakan ini, UU Desa memberi resolusi tentang membangun desa, pembangunan kawasan perdesaan, kolaborasi (kerjasama) antar desa maupun antara desa dengan pihak ketiga, maupun pertautan desa-kabupaten dan *rural-urban-linkage*. Semua tema ini berupaya membawa desa keluar dari tempurung agar *insight*, akses dan modalitas desa menjadi lebih luas dan lebih kuat. Karena itu bicara tentang pembangunan lintas desa atau kawasan perdesaan harus dilihat dari sisi desa atau juga berbasis *village driven development*, agar pembangunan kawasan (ekonomi dan sektoral) tidak merusak desa. Contoh sederhana adalah penetapan kawasan perdesaan berangkat dari usulan desa yang berproses melalui musyawarah desa.

Pembangunan desa merupakan salah satu kewenangan desa yang diatur di dalam UU Desa Pasal 18. Meski dalam pasal-pasal selanjutnya tidak cukup menegaskan bahwa perencanaan dan penganggaran pembangunan desa merupakan bagian dari susunan kewenangan desa, akan tetapi kedua proses tersebut secara otomatis melekat menjadi kewenangan desa ketika UU Desa pasal 78 ayat 2 menyatakan bahwa pembangunan desa meliputi tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan.

Konsep perencanaan dan penganggaran pembangunan desa di dalam UU Desa mengalami kemajuan dan perubahan bila dibandingkan dengan substansi perencanaan dan penganggaran yang diatur di dalam regulasi-regulasi yang sudah ada sebelumnya, seperti salah satunya yaitu UU No 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN). Sebelumnya, perencanaan pembangunan desa merupakan bagian dari perencanaan kabupaten / kota, sehingga makna perencanaan lebih banyak mengusulkan ke atas (kabupaten) ketimbang mengambil keputusan lokal. Sekarang perencanaan desa adalah *village self planning* yang berdiri sendiri dan diputuskan secara mandiri oleh desa. Antara perencanaan desa dan perencanaan kabupaten perlu saling mengacu agar terjadi *interlinkage* dan terkonsolidasi dengan baik.

Dalam perencanaan pembangunan desa, UU Desa pasal 80 telah menjamin keterlibatan masyarakat di dalamnya. Begitu juga dengan jaminan bahwa masyarakat akan mendapatkan informasi mengenai rencana dan pelaksanaan pembangunan desa yang diatur di dalam UU Desa pasal 82. Meski dalam proses penganggaran secara tegas tidak diatur soal keterlibatan masyarakat desa, namun perlu dipahami bersama bahwa penganggaran merupakan proses yang tidak terpisahkan dari perencanaan pembangunan desa. Dengan demikian proses penganggaran juga harus dilakukan dengan melibatkan masyarakat. Dari sisi yang lain, partisipasi masyarakat di dalam penganggaran juga mendapat landasan hukum ketika pasal 69 UU Desa mensyaratkan bahwa rancangan peraturan desa wajib untuk dikonsultasikan kepada masyarakat. APBDesa sebagai salah satu bentuk peraturan desa tentu harus mempertimbangkan hal tersebut. Meski prinsip-prinsip besar partisipasi masyarakat di dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan desa telah dikemukakan secara tegas di dalam UU Desa, akan tetapi peraturan pelaksana seperti Peraturan Pemerintah (PP) maupun Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri No. 113 Tahun 2014) belum mengatur ruang keterlibatan masyarakat secara luas sebagai bentuk konsultasi publik di dalam proses penyusunan peraturan desa tentang APBDesa.

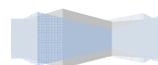
10

Salah satu faktor pendukung proses perencanaan dan penganggaran partisipatif dalam kerangka paradigma baru pembangunan desa adalah ketersediaan dana yang dikelola oleh desa. Mulai tahun 2015 pemerintah telah mengucurkan dana desa bersumber dari APBN sebesar Rp. 20,7 Triliun yang didistribusikan kepada 72.465 desa dengan rata-rata desa memperoleh 200-300 juta rupiah. Sedangkan pada tahun 2016, alokasi dana meningkat menjadi Rp. 46,9 Triliun untuk 74.754 desa

sehingga rata-rata desa memperoleh 500-800 juta rupiah. Besaran alokasi dana desa yang berasal dari APBN tersebut akan meningkat tahun demi tahun sehingga mencapai 10 %. Selain itu, sumber pendapatan desa yang lain adalah Alokasi Dana Desa (ADD) yang berasal dari APBD Kabupaten, bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah, bantuan keuangan dari provinsi/kabupaten, hibah dan sumbangan yang tidak mengikat, serta lain-lain pendapatan desa yang sah sehingga dana pembangunan di desa mengalami peningkatan yang cukup signifikan.

Namun demikian, pada tahun 2015 ketidaksiapan berbagai pihak dalam menyongsong implementasi UU Desa mengakibatkan keterlambatan pencairan dana desa di berbagai tempat yang berdampak kepada keterlambatan penerimaan dana tersebut oleh desa. Tata cara yang lebih rumit, keterbatasan kapasitas desa dalam mempersiapkan syarat pencairan, dan pemerintah desa takut melangkah seringkali menjadi keluhan desa-desa. Keterlambatan pencairan dana desa yang terjadi berdampak pada kesibukan yang luar biasa di desa ketika desa harus melaksanakan kegiatan pembangunan dalam waktu yang sangat terbatas, sedangkan pada saat yang bersamaan harus menyiapkan dokumen-dokumen laporan realisasi dan juga syarat pencairan tahap berikutnya. Hal ini menyebabkan proses-proses partisipatif seolah terlupakan dengan alasan harus mengejar pencairan dana.

Persoalan tersebut coba diatasi oleh pemerintah pusat melalui berbagai dorongan, himbauan dan kebijakan. Untuk memastikan dana desa segera diterima dan dimanfaatkan oleh desa, pemerintah pusat menerbitkan Surat Keputusan Bersama (SKB) 3 Menteri (Kemendagri, Kemendesa, Kemenkeu) tentang Percepatan Penyaluran, Pengelolaan, dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 yang mana mempermudah syarat-syarat pencairan dana desa. Selain itu, pemerintah pusat juga merubah skema pencairan dana. Jika pada tahun 2015, pencairan dana desa dilakukan melalui tiga tahap dengan komposisi 40 : 40 : 20, maka pada tahun 2016, skema yang cukup menyulitkan desa tersebut diubah menjadi dua tahap yaitu 60 : 40. Melalui perbaikan skema ini diharapkan tidak ada lagi desa yang mengalami kesulitan maupun keterlambatan pencairan dana pembangunan desa.



Bab 3

Realitas Praktek Penganggaran Partisipatif di Aras Desa

3.1. Mengapa Penganggaran Partisipatif ?

Penganggaran pembangunan desa merupakan salah satu kewenangan yang melekat pada desa. Pada era implementasi UU Desa dimana terjadi peningkatan sumber dana pembangunan di desa yang signifikan, penganggaran pembangunan desa menjadi salah satu tahapan penting yang harus dilakukan. Oleh karenanya kemampuan dan kesiapan aparatur desa untuk melakukan fungsi-fungsi administrasi dan manajemen mengelola dana desa secara akuntabel menjadi kebutuhan yang tak terelakkan. Di sisi lain, ketersediaan dan kemampuan masyarakat dan lembaga-lembaga desa untuk melakukan pengawasan tentu saja akan sangat berpengaruh terhadap kemungkinan terjadinya penyelewengan-penyelewengan dan korupsi. Tapi yang tidak kalah pentingnya adalah bagaimana melalui keterlibatan masyarakat desa di dalam penganggaran desa, dana desa ini dapat dimanfaatkan semaksimal mungkin untuk menjawab kebutuhan desa yang pada akhirnya bermuara pada kesejahteraan masyarakat desa.

Mengapa perlu partisipasi masyarakat dalam penganggaran desa? Dalam sistem perencanaan penganggaran pembangunan desa yang diusung oleh UU Desa, RPJMDesa dan RKPDesa yang dibangun secara partisipatif, diletakkan sebagai dasar bagi proses-proses selanjutnya di dalam pembangunan desa. Sehingga ketika APBDDesa sudah mengacu kepada dokumen perencanaan tersebut, maka diasumsikan APBDDesa sudah sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Akan tetapi dalam realitasnya, di beberapa daerah masih ditemui APBDDesa yang tidak sepenuhnya mengacu kepada RKPDesa sebagai acuan yang dibangun berdasarkan kesepakatan bersama warga masyarakat, ataupun praktek-praktek dimana pemerintah desa secara sepihak melakukan perubahan-perubahan volume kegiatan dalam proses penganggaran yang tentunya berimbas kepada anggaran desa. Meskipun penganggaran dipahami sebagai proses teknokratis, akan tetapi penyusunan APBDDesa tak jarang diwarnai oleh berbagai kepentingan politis para elit. Untuk itu, pengawalan oleh masyarakat adalah salah satu pilihan strategis untuk mengontrol hal tersebut dan juga untuk memastikan konsistensi APBDDesa dengan RKPDesa, serta memastikan perubahan atau penyesuaian yang terjadi dalam penyusunan APBDDesa dapat dipertanggungjawabkan.

Selain pengawalan, kebutuhan partisipasi masyarakat di dalam penganggaran desa juga dirasakan di dalam menyepakati besaran pendapatan desa sebagai salah satu komponen APBDDesa, terutama dalam hal pendapatan asli desa (PADes). Pembahasan dan penyepakatan secara bersama akan menempatkan potensi dan kekayaan desa sebagai milik bersama dari semua unsur yang ada di desa (masyarakat dan pemerintah). Selain itu, penyepakatan bersama juga akan memastikan aset dan potensi desa dimanfaatkan secara optimal dan bertanggung jawab. Kedua fungsi dari perlibatan masyarakat dalam penganggaran desa tersebut dalam perkembangannya akan membangun rasa kepemilikan masyarakat terhadap APBDDesa sehingga menjadi pegangan semua pihak di desa dalam melangkah. Kepercayaan masyarakat yang berkembang seiring dengan rasa kepemilikan terhadap penganggaran desa, sangat dibutuhkan untuk menumbuhkan semangat keswadayaan masyarakat di dalam pembangunan desa.

3.2. Tantangan Penganggaran Pembangunan Desa Secara Partisipatif

Meski pengembangan partisipasi masyarakat dalam pembangunan desa sudah dikenal cukup lama oleh desa sebelum lahirnya UU Desa, akan tetapi sampai sekarang prinsip tersebut belum sepenuhnya mendasari langkah-langkah pembangunan desa, termasuk salah satunya dalam hal penganggaran. Bahkan ketika UU Desa yang mengusung konsep-konsep pemberdayaan dan pelibatan masyarakat diimplementasikan pun ternyata penganggaran desa secara partisipatif tidak sepenuhnya dapat berkembang dengan baik dan tenggelam diantara hiruk pikuk perbincangan mengenai teknis pencairan dana desa. Sejumlah tantangan tampak mewarnai pengembangan proses penganggaran desa secara partisipatif seperti : kualitas perencanaan pembangunan desa yang masih rendah, tingginya ketergantungan desa kepada supra desa, cara pandang dan keterbatasan pemahaman, kondisi geografis yang sulit, struktur dan budaya masyarakat, belum ada pengarusutamaan gender di dalam penganggaran partisipatif, serta rendahnya komitmen dalam keterbukaan informasi dan akuntabilitas.

a. Kualitas perencanaan pembangunan desa yang masih rendah

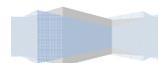
Perencanaan desa sebagai bentuk keputusan lokal merupakan jantung kemandirian desa. Desa mengambil keputusan kolektif yang menjadi dasar pijakan bagi eksistensi desa yang bermanfaat untuk warga. Salah satu keputusan penting yang diambil dalam perencanaan pembangunan desa adalah alokasi anggaran. Meski diatur dalam dua regulasi, yaitu Permendagri Nomor 114 dan 113 Tahun 2014, namun proses perencanaan dan penganggaran saling berkaitan erat dan tidak dapat dipisahkan. Penggunaan anggaran tanpa perencanaan yang baik dan jelas maka akan sangat berpengaruh pada efektivitas dan efisiensi kegiatan yang dilakukan. Sebaliknya perencanaan pembangunan desa tanpa adanya anggaran yang memadai maka akan sulit untuk terealisasi.

Sebagai acuan utama bagi penganggaran pembangunan, proses perencanaan pembangunan desa diharapkan telah dilakukan secara baik, melalui proses yang partisipatif dan terdokumentasi dengan baik dalam bentuk RPJMDesa dan RKPDesa, sehingga benar-benar mencerminkan kebutuhan desa. Akan tetapi dari serangkaian kegiatan pengumpulan informasi yang dilakukan, proses perencanaan pembangunan desa masih bervariasi. Ada desa-desa yang sedang belajar dan coba mengembangkan, ada juga desa-desa yang belum tersentuh oleh pengembangan proses perencanaan pembangunan secara partisipatif, namun ada juga desa-desa yang sudah maju dalam perencanaan pembangunan desa baik dari segi proses maupun ketersediaan dokumen.

Negeri-negeri di Maluku bisa dikatakan termasuk sebagai salah satu daerah yang relatif baru saja (tahun 2015) mengenal dokumen RPJMDesa/Negeri dan itupun masih secara terbatas (belum memberi perhatian kepada proses). Penyusunan RPJMDesa yang terjadi pada saat itu lebih kepada upaya pemenuhan prasyarat pencairan dana desa. Sedangkan di Papua maupun Papua Barat, ada sekian banyak kampung-kampung di pedalaman yang belum bersentuhan dengan proses perencanaan pembangunan kampung secara partisipatif.

Jika diharapkan bahwa APBDesa mengacu kepada RKPDesa (RPJMDesa) sebagai perwujudan slogan "*one village one plan*" maka kondisi-kondisi seperti yang terjadi di Maluku dan Papua menjadi tidak ideal untuk menjadi pijakan langkah kepada proses penganggaran partisipatif. Tanpa perencanaan yang baik, maka pelibatan masyarakat hanya akan menjadi arena pertarungan kepentingan berbagai pihak karena ketiadaan dasar yang disepakati bersama. Dampak lanjutan yang terjadi adalah disintegrasi sosial di desa, yang mana merupakan sebuah kondisi yang sangat tidak diharapkan dari implementasi UU Desa yang sebaliknya ingin mewujudkan integrasi dan solidaritas sosial di desa.

Oleh karena itu penting kiranya upaya pengembangan proses penganggaran partisipatif telah memiliki pondasi yang kuat yaitu perencanaan pembangunan yang baik. Pengembangan data desa merupakan salah satu strategi memperkuat perencanaan pembangunan desa. Data desa



yang mencakup informasi kondisi sosial desa, kependudukan, dan aset/potensi akan sangat membantu desa (pemerintah dan masyarakat desa) merumuskan secara bersama arah pembangunan dalam menjawab kebutuhan desa. Beberapa desa di Kab. Wonosobo dan Kab. Jayapura telah coba mengembangkan data kondisi sosial desa. Sedangkan beberapa desa di daerah Sulawesi dan Nusa Tenggara melalui dukungan program *ACCESS-AUSAID* telah melakukan pengembangan data kesejahteraan secara partisipatif. Meski harus dibangun melalui kerja keras, namun hal tersebut sangat dirasakan manfaatnya. Data-data ini selain menjadi salah satu acuan bagi arah pembangunan desa, juga merupakan kontrol bagi berbagai kepentingan terutama di dalam mekanisme perencanaan dan penganggaran yang mengadopsi model perwakilan atau elitis.

b. Tingginya ketergantungan desa terhadap supra desa

Dalam proses penganggaran pembangunan desa, nampak bahwa ketergantungan desa kepada supra desa masih sangat besar. Perubahan paradigma yang dibawa oleh UU Desa belumlah dapat mengimbangi arus besar teknis administratif pengelolaan dana desa yang pada akhirnya cenderung lebih menampakkan wajah ketergantungan desa kepada supra desa. Tuntutan pemenuhan syarat-syarat pencairan dana desa sangat mendominasi perhatian pemerintah desa dibandingkan harapan bahwa dana desa dimanfaatkan secara tepat untuk menjawab kebutuhan masyarakat desa. Pemerintah supra desa masih seringkali membawa pemikiran lama bahwa desa merupakan perpanjangan tangan, bawahan kabupaten yang tidak mempunyai kemampuan pengelolaan pembangunan yang baik sehingga harus dibina oleh kabupaten dengan sekian banyak peraturan yang sangat mengatur. Sedangkan di sisilain, pemerintah desa pun masih menempatkan dirinya sendiri sebagai *subordinasi* kabupaten dimana supra desa merupakan satu-satunya sumber pengetahuan (termasuk pedoman) dan juga sumber keuangan bagi desa.

Ketergantungan desa terhadap supra desa ini dalam prakteknya berdampak juga kepada munculnya hambatan bagi proses penyusunan APBDesa. Keterlambatan penerbitan regulasi supra desa sebagai panduan desa dalam menyusun APBDesa berimbas kepada keterlambatan penyusunan APBDesa oleh desa, diikuti oleh keterlambatan pencairan dana desa, yang kemudian diikuti oleh keterbatasan waktu pelaksanaan kegiatan, dan pada akhirnya adalah "peminggiran" terhadap proses-proses partisipatif. Keterbatasan pemahaman berbagai pihak, terutama pihak desa terhadap asas rekognisi dan subsidiaritas di dalam paradigma baru pembangunan desa dan juga tata kelola penyusunan APBDesa menjadi salah satu faktor yang menyebabkan terjadinya efek domino di atas.

Ketergantungan ini tidak saja terjadi di dalam proses penganggaran, melainkan sudah dimulai sejak proses perencanaan pembangunan desa. Tuntutan perencanaan pembangunan desa mengacu kepada perencanaan pembangunan daerah seringkali tidak diimbangi dengan komitmen SKPD Kabupaten untuk menjadikan RPJMDesa sebagai sumber masukan. Selain itu upaya penyalarsan dengan prioritas pembangunan kabupaten seringkali dipakai oleh kabupaten sebagai peluang menitipkan program-program kegiatan dengan pembiayaan desa, yang dalam banyak kasus tidak mencerminkan kebutuhan desa. Perbedaan persepsi terkait kebutuhan pembangunan, pada akhirnya menempatkan desa pada posisi yang menyesuaikan dengan kabupaten. Situasi yang tidak cukup memberi ruang kepada usulan masyarakat ini secara perlahan-lahan menurunkan semangat masyarakat yang sebelumnya telah meningkat sejalan dengan euforia masuknya dana desa.

14

Untuk itu, selain dibutuhkan dialog penyalarsan pembangunan desa dan supra desa yang lebih setara, maka regulasi tingkat daerah tentang kewenangan desa yang mendasarkan kepada asas rekognisi dan subsidiaritas perlu diakselerasi secara masif dan tentu dengan memperhatikan keragaman kondisi dan karakteristik lokal. Dengan ini, maka diharapkan tidak ada lagi keragu-

raguan desa di dalam melakukan proses perencanaan dan penganggaran yang berimplikasi pada sikap desa yang selalu menunggu dan bergantung kepada kabupaten.

Bentuk ketergantungan yang lain adalah ketergantungan terhadap para pendamping. Kebijakan pendampingan yang sejatinya diharapkan dapat mengatasi keterbatasan kapasitas tersebut pada prakteknya telah bergeser dari tujuan awal pendampingan. Alih-alih melakukan pemberdayaan desa guna mencapai kemandirian desa, yang terjadi adalah ketergantungan desa kepada para pendamping. Di beberapa tempat, pendamping mengerjakan tugas-tugas yang seharusnya dikerjakan oleh pemerintah desa. Sedangkan di beberapa tempat yang lain, cenderung terjadi penurunan proses partisipatif ketika program selesai. Tidak berjalannya proses *transfer knowledge* dan pemberdayaan desa seringkali disebabkan oleh karena beberapa hal seperti kebijakan pendampingan yang tidak didasarkan kepada kondisi lokal, tuntutan administratif yang ketat, waktu yang terbatas, dan dukungan bagi pendamping yang kurang memadai. Sedangkan di sisi lain, desa sendiri seringkali memandang bahwa tugas pendamping adalah membantu kerja pemerintah desa sebagai kompensasi atas profesionalitas pengelolaan pendamping.

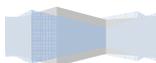
c. Cara pandang dan keterbatasan pemahaman terhadap pengelolaan dana pembangunan desa

Persoalan cara pandang dan keterbatasan pemahaman di antara berbagai pihak yang berkepentingan terhadap pengelolaan dana pembangunan desa masih cukup mengemuka dan menjadi tantangan yang memerlukan langkah pengatasan lebih lanjut dalam pengembangan proses penganggaran partisipatif. Di beberapa tempat termasuk juga di Maluku dan Papua, masih ada kecenderungan dana pembangunan dibagi habis sama rata berdasarkan jumlah dusun maupun kesukuan dan tanpa melalui proses perencanaan penganggaran. Anggapan bahwa dana pembangunan merupakan hak setiap warga yang tidak perlu dipertanggungjawabkan, menjadikan proses perencanaan penganggaran yang mengusung mekanisme skala prioritas desa tidak serta merta mudah diimplementasikan.

Di Papua, dana pembangunan yang masuk dipandang sebagai dana kompensasi atas sejarah masyarakat Papua di masa lalu, oleh karenanya harus dibagi rata untuk memenuhi asas keadilan. Sedangkan di beberapa negeri di Maluku, persaingan antar *Soa*/klan membawa konsekuensi tuntutan pembagian dana pembangunan yang merata. Cara pandang ini mempengaruhi keterlibatan masyarakat di dalam pembangunan desa termasuk dalam hal perencanaan penganggaran. Pemerintah desa seringkali mengeluhkan terlambat menyusun laporan realisasi dikarenakan belum menerima laporan dari panitia-panita pembangunan. Selain itu, cara pandang ini juga berpengaruh terhadap pengaturan desa dimana banyaknya pemekaran desa/kampung yang terjadi lebih sebagai upaya untuk memperoleh dana desa ketimbang keinginan untuk meningkatkan pelayanan publik.

Hal ini tidak terlepas dari bagaimana cara pendekatan dan sosialisasi yang dipakai oleh pihak supra desa dalam mengimplementasikan program maupun dana pembangunan baru kepada desa. Kurangnya sosialisasi yang dikarenakan berbagai hal seperti kondisi geografis yang sulit, ataupun sosialisasi yang sebatas formalitas serta lebih mengedepankan aspek-aspek administratif, menyebabkan desa memaknainya secara sempit dan pragmatis. Proses penyusunan APBDesa seringkali hanya dipahami sebagai proses menghitung, menghasilkan dokumen dan menilai tingkat kehadiran masyarakat, namun kemudian melupakan perlibatan masyarakat di dalam proses tersebut secara substansial. Di sisi lain, minimnya pengetahuan tentang keuangan desa di kalangan masyarakat desa, BPD, dan lembaga kemasyarakatan desa yang lain, menjadi salah satu kendala yang cukup besar untuk berpartisipasi aktif di dalam proses penganggaran pembangunan desa.

Salah satu gejala pragmatisme yang tampak adalah kecenderungan pelaksanaan perencanaan dan penganggaran sekedar untuk memperoleh pencairan dana desa atau menghabiskan dana



pembangunan satu tahun anggaran. Hal ini menunjukkan bahwa praktek *function follows money* masih banyak terjadi meski seharusnya desa telah beranjak dan mulai menerapkan prinsip *money follows function* yang diusung oleh UU Desa sebagai jalan menuju kemandirian desa.

Pragmatisme perencanaan penganggaran pembangunan desa di atas, dalam prakteknya juga dilakukan dengan memilih kegiatan-kegiatan yang “mudah” dan mempunyai serapan anggaran tinggi demi memenuhi tuntutan tertib administrasi dan waktu pengerjaan kegiatan pembangunan. Tak jarang pilihan tersebut terpaksa mengabaikan keinginan untuk mewujudkan pembangunan yang benar-benar dapat menjawab kebutuhan masyarakat desa. Meski seringkali dinilai sebagai solusi untuk memperkuat dan mengembangkan desa, akan tetapi usulan kegiatan pemberdayaan masyarakat cenderung tidak menarik untuk dipilih dikarenakan memerlukan proses yang lebih lama dan cukup sulit untuk diukur keberhasilannya.

Gambaran yang terjadi di Papua dan banyak daerah yang lain ketika memaknai dana desa, dan berbagai dana serta program yang lain, perlu menjadi refleksi pihak supra desa ketika membawa kebijakan baru ke desa. Sosialisasi yang mendalam sampai ke pelosok negeri ini haruslah dilakukan untuk memberikan dasar yang kuat bagi pengelolaan dan maupun pelaksanaan program. Biaya “investasi” ini relatif tidak cukup besar jika dibandingkan waktu, tenaga, dan biaya yang harus dikeluarkan untuk mengatasi sekian banyak problem yang muncul akibat kurangnya pemahaman.

d. Kendala kondisi geografis yang sulit

Di beberapa daerah seperti Sumatera Barat, Kalimantan, Maluku dan Papua masih cukup banyak ditemui desa-desa dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi. Di Sumatera Barat, kombinasi antara daerah hutan dan wilayah nagari yang jauh lebih luas dibandingkan desa pada umumnya seringkali menjadi kendala bagi masyarakat untuk hadir di dalam musyawarah desa. Di Kalimantan, kesulitan geografis dialami oleh desa-desa di wilayah hutan maupun desa di wilayah aliran sungai, tingginya biaya transportasi sungai, ketergantungan transportasi sungai terhadap kondisi sungai (pasang-surut), dan juga luasan wilayah desa menjadi tantangan yang harus dihadapi desa dalam mengembangkan proses penganggaran partisipatif. Di Maluku yang didominasi oleh karakteristik desa kepulauan, juga mempunyai tantangan partisipasi tersendiri. Desa dengan dusun-dusun yang terpisah di pulau lain seringkali menghadapi kendala transportasi ketika ombak besar musim angin barat melanda daerah tersebut. Sedangkan kondisi geografis di Papua didominasi oleh wilayah-wilayah yang sulit hingga “super” sulit dengan variasi tipologi yang beragam. Di kampung yang berkarakteristik kepulauan dan hanya bisa dijangkau melalui laut, keterbatasan sarana transportasi menjadi pembatas bagi partisipasi masyarakat. Sedangkan di desa yang berada di pegunungan ataupun di hutan mempunyai tantangan besarnya luasan wilayah kampung, letak warga yang tersebar, dan ketiadaan sarana prasarana transportasi.

Selain menjadi kendala bagi warga kampung untuk berpartisipasi, kesulitan geografis juga kerap menjadi kendala bagi para pendamping atau fasilitator program untuk mengembangkan proses partisipatif di desa/kampung pedalaman. Perhitungan dana operasional pendamping/fasilitator yang disamakan dengan wilayah Jawa atau daerah-daerah yang relatif “mudah” menyebabkan pendampingan dilakukan secara pragmatis dan jauh dari prinsip-prinsip pemberdayaan kampung.

Untuk desa-desa dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi, ruang-ruang partisipasi dalam penganggaran desa perlu didekatkan kepada warga masyarakat. Pilihan untuk melakukan musyawarah di tingkat dusun/RW/RT merupakan salah satu cara untuk melibatkan masyarakat di dalam proses penganggaran desa. Cara yang lain adalah melalui peningkatan intensitas kunjungan pemerintah desa dan BPD ke dusun-dusun yang jauh dari pusat desa. Komitmen pemerintah desa yang kuat untuk hadir sampai di pelosok desa saja tidak cukup. Hal ini perlu didukung oleh pendanaan yang cukup untuk memelihara keberlanjutan mekanisme tersebut.

e. Struktur dan budaya masyarakat

Struktur politik lokal yang hirarkis, aristokratis dan patriarkis merupakan ciri khas menonjol yang berurat akar di desa, termasuk desa-desa di kawasan Timur. Pertautan antara kepemilikan “tanah” dan ikatan “darah” memperjelas struktur aristokratis, hirarkis dan otokratis sekaligus memperjelas siapa yang berkuasa dan siapa yang dikuasai. Rakyat kecil yang tidak memiliki “tanah” dan “darah” mengalami marginalisasi dan eksklusi yang dilakukan oleh para aristokrat penguasa lokal. Desa juga berwatak maskulin-patriarkis yang meminggirkan kaum perempuan dalam struktur politik lokal, termasuk dalam proses pengambilan keputusan di tingkat desa.

Telaah di tujuh wilayah kajian memberikan petunjuk hadirnya institusi asli yang berbasis adat, antara lain berupa masyarakat (komunitas) adat dan lembaga-lembaga adat. Institusi adat ini hadir baik di kehidupan sosial budaya maupun di sistem pemerintahan lokal. Di satu wilayah kajian, pengaruh institusi adat sangat kuat, sebab hampir seluruh kelembagaan adat diberi tempat dengan otoritas penuh dalam sistem pemerintahan lokal. Sementara di wilayah lain hanya sebagian kelembagaan adat diakomodir dalam sistem pemerintahan lokal atau hanya terwujud sebagai spirit yang muncul dalam peristiwa tertentu.

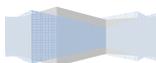
Dari beberapa desa komunitas adat, nampak bahwa kolaborasi institusi adat dengan pemerintahan desa telah membawa kepada pemahaman dihargainya roh dan jati diri desa atau komunitas adat yang memiliki pranata dan kearifan lokal yang mengutamakan keteraturan dan keseimbangan serta memiliki tradisi demokrasi komunitarian (yaitu mengutamakan kebaikan bersama dengan model pengambilan keputusan secara deliberatif melalui institusi-institusi asli). Namun di sisi lain, kuatnya institusi adat dalam pemerintahan lokal, ditengarai dapat mendorong tampilnya penguasa adat yang feodalistik yang tak jarang sangat mendominasi pengelolaan keuangan desa hingga proses perencanaan dan penganggaran desa secara partisipatif terkesan hanya formalitas saja atau bahkan tidak berjalan sama sekali.

Dalam rangka pengembangan proses penganggaran partisipatif maka desa-desa komunitas adat perlu diperkenalkan dengan nilai-nilai universal seperti demokratisasi, partisipasi, transparansi dan akuntabilitas menggunakan pola pendekatan yang emansipatif yang memberi penghargaan terhadap budaya dan pendapat lokal. Tidak jarang dalam budaya lokal setempat nilai-nilai universal tersebut telah hidup sejak lama, namun menggunakan istilah yang berbeda. Oleh karena itu upaya pengenalan nilai universal melalui forum belajar bersama dimana ada proses saling memahami dapat menjadi salah satu alternatif strategi yang dikembangkan.

f. Isu gender belum menjadi arus utama

Pembangunan desa yang selama ini berjalan belum sepenuhnya mengakomodasikan kebutuhan, permasalahan, aspirasi dan pengalaman semua kelompok yang ada di desa. Sebaliknya, yang lazim berlaku adalah para pengambil kebijakan di desa yang umumnya adalah laki-laki menganggap perencanaan pembangunan desa sudah yang disusun tersebut sudah mewakili kepentingan perempuan, anak-anak, dan kelompok rentan lainnya.⁵ Singkatnya, “suara perempuan” sudah diwakili oleh laki-laki dengan baik. Padahal kenyataannya adalah hanya sebatas mengakomodasikan sebagian kecil kebutuhan spesifik perempuan semata yang tidak mampu memperbaiki relasi sosial antara laki-laki dan perempuan serta berbagai kelompok warga di desa. Artinya, yang cenderung dipraktikkan adalah pendekatan *Women in Development* (WID), bukan *Gender and Development* (GAD).

⁵ Kalyanamitra (2011) dalam “Menelisik Partisipasi Perempuan dalam Musrenbang.: Paper Kajian terhadap Kebijakan-Kebijakan Terkait” menyebutkan bahwa sebanyak 70.954 dari 73.843 Kepala Desa berjenis kelamin laki-laki, artinya hanya ada 2.888 atau 3,91% perempuan yang berhasil menjadi Kepala Desa.



Di sisi lain, meskipun adanya dorongan peningkatan partisipasi kelompok perempuan belum sepenuhnya terdapat ruang untuk mempengaruhi atau menentukan pilihan kebijakan. Rendahnya tingkat partisipasi perempuan dalam musrenbang dipengaruhi oleh banyak faktor, salah satunya budaya patriarkhal yang masih kuat dan menomorduakan perempuan. Selain itu juga dipengaruhi oleh pengaturan (regulasi) yang ada yang belum secara tegas menyebutkan partisipasi perempuan tersebut. Bahkan UU No. 25 tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, sebagai kebijakan payung pelaksanaan musrenbang tidak secara tegas berbicara mengenai keterwakilan perempuan. Keterwakilan perempuan dimasukkan dalam sebagai bagian dari partisipasi masyarakat secara umum.

Forum-forum formal perencanaan pembangunan baik berupa musrenbang desa atau pun Forum Konsultasi Desa, belum memandang dan menjadikan isu gender sebagai arus-utama (*gender mainstreaming*). Masih terbatasnya pemahaman dan kesadaran pemangku kepentingan di desa akan pentingnya menjadikan isu gender sebagai salah satu arus utama dalam pembangunan belum terwujud dengan baik. Ironisnya, dorongan partisipasi keterlibatan perempuan dan kelompok rentan lainnya masih sebatas mobilisasi yang diukur dengan jumlah kehadiran, belum pada tataran proses dan hasil yang dicapai. Artinya, partisipasi yang terwujud belum memberikan pengaruh signifikan pada keterlibatan perempuan dan kelompok rentan lainnya pada konteks mewarnai perencanaan pembangunan desa.

Dalam konteks ini relevan dengan penegasan PATTIRO (2014) yang menyebutkan bahwa persoalan lain terkait perempuan yang akan dihadapi oleh UU Desa adalah kurangnya partisipasi perempuan dalam berbagai forum pertemuan musyawarah Desa. Berbagai studi mengungkapkan persentase perempuan di dalam Musrenbang desa (Musyawarah Perencanaan dan Pengembangan desa) tidak pernah lebih dari 20%, kecuali di Aceh dengan adanya musrenbang desa khusus perempuan. Secara kuantitatif, forum musrenbang desa tidak menjadikan keterwakilan perempuan sebagai prasyarat partisipasi. Faktor teknis yang menjadi penyebab realitas ini adalah undangan disampaikan satu hari sebelumnya, pelaksanaan pertemuan tidak dijadwalkan dan mendadak, serta jam pertemuan dilakukan saat perempuan sedang sibuk di rumah.

Kajian awal PERCIK menemukan bahwa penguatan perencanaan pembangunan desa dilakukan juga dengan cara memperbaiki forum-forum pertemuan warga untuk memastikan keterlibatan semua unsur masyarakat dan juga meningkatkan partisipasi masyarakat di dalam proses pembangunan desa. Keberadaan Kelompok Kerja (Pokja) dan juga forum sektoral sebelum Musyawarah Dusun (Musdus) seperti yang terjadi di Kebumen maupun Bantaeng, bermanfaat untuk menggali aspirasi dari berbagai kelompok masyarakat terutama kelompok marginal. Sedangkan di Banda Aceh, Balee Inong sebagai wadah bagi kaum perempuan dirasakan manfaatnya memperjuangkan aspirasi dan keterwakilan kelompok perempuan di dalam pembangunan yang secara spesifik dijabarkan dalam forum yang dikenal dengan Musyawarah Rencana Aksi Perempuan (Musrena). Di luar forum-forum “resmi” yang telah direncanakan tersebut, banyak desa juga yang memanfaatkan forum-forum informal seperti warung kopi, pengajian, hajatan warga, dan lain sebagainya untuk menggali aspirasi dari warga masyarakat. Hanya saja, forum-forum tersebut sebagai inisiatif Pemerintah Daerah belum berlaku secara umum di Indonesia.

Menurut Triana Sofiani (2009)⁶ posisi perempuan dalam pembangunan seharusnya ditempatkan sebagai partisipan atau subjek pembangunan bukan sebagai objek sebagaimana yang terjadi

⁶ Lebih lengkap dapat dilihat dalam “Membuka Ruang Partisipasi Perempuan Dalam Pembangunan”. Jurnal: Muwazah, Vol. 1, No. 1, Januari-Juni 2009. Dapat diakses melalui <http://e-journal.stain-pekalongan.ac.id/index.php/Muwazah/article/download/280/251>

selama ini sehingga perempuan dapat berpartisipasi dalam pembangunan. Realitas menunjukkan bahwa posisi perempuan masih sebagai objek pembangunan, karena dipengaruhi oleh beberapa faktor, antara lain: *pertama*, masih kuatnya faktor sosial dan budaya patriarki yang menempatkan laki-laki dan perempuan pada posisi yang beda; *kedua*, masih banyak perundang-undangan, kebijakan dan program pembangunan yang belum peka gender; *ketiga*, kurang adanya sosialisasi ketentuan hukum yang menghapuskan diskriminasi terhadap perempuan secara menyeluruh; *keempat*, belum adanya kesadaran gender di kalangan para perencana dan pengambil keputusan; *kelima*, belum lengkapnya data terpilah yang memaparkan posisi perempuan dan laki-laki secara jelas dalam bidang pembangunan di semua departemen; *keenam*, belum maksimalnya kesadaran, kemauan dan konsistensi perempuan itu sendiri dan; *ketujuh*, kurangnya pengetahuan perempuan terhadap tujuan dan arah pembangunan, sehingga perempuan kurang respon, masa bodoh atau menolak secara tidak langsung dari program-program pembangunan.

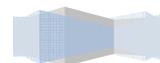
Temuan PERCIK dan penjelasan Triana Sofiani menunjukkan kerangka kerja pembangunan desa yang telah menempatkan perempuan sebagai masyarakat kelas dua dalam pembangunan. Belum lagi kelompok rentan lainnya seperti kelompok warga miskin, disabilitas dan seterusnya. Perempuan-perempuan di desa kemudian masih banyak mengalami berbagai bentuk ketidakadilan gender dalam pembangunan desa yang diawali dengan persepsi sebagai kelompok yang lemah (pelabelan – *stereotype*). Akibatnya, rentan mengalami *marginalisasi* (peminggiran peran ekonomi seseorang atau kelompok yang menjadi faktor pendorong kemiskinan), *diskriminasi*, *subordinasi* (suatu penilaian atau suatu peran yang dianggap lebih rendah), hingga *kekerasan* dalam berbagai wujudnya.

Dengan kondisi di atas maka adanya kesenjangan (*gap*) antara laki-laki dan perempuan dalam aspek akses, partisipasi, kontrol dan manfaat dalam pembangunan desa termasuk dalam aspek perencanaan dan penganggarannya merupakan persoalan krusial yang harus diatasi secara komprehensif. Oleh sebab itu, maka diperlukan penegasan pentingnya menjadikan isu gender (*gender mainstreaming*) dalam pembangunan desa yang lebih substantif sehingga pemanfaatan dana desa sebagai bagian dari implementasi UU Desa dapat mewujudkan pembangunan desa yang berkeadilan.

g. Keterbukaan informasi dan akuntabilitas

Sikap apatis masyarakat terhadap proses pembangunan rupanya masih menjadi tantangan yang mengemuka dalam upaya pengembangan pembangunan desa secara partisipatif. Rendahnya kepercayaan masyarakat kepada pemerintah desa yang dikarenakan ketiadaan informasi publik tentang perencanaan pembangunan dan pengelolaan keuangan menjadi salah satu hambatan bagi partisipasi masyarakat. Rendahnya komitmen pemerintah desa untuk mengembangkan media informasi masih nampak di banyak desa. Di sisi lain masyarakat juga cenderung acuh dengan ketiadaan informasi-informasi tersebut, meski sebenarnya kewajiban pemerintah desa dan hak masyarakat terkait informasi publik telah diatur di dalam UU Desa.

Mengembalikan kepercayaan dan semangat masyarakat untuk berpartisipasi menjadi salah satu langkah yang harus dilakukan terlebih dahulu untuk mengembangkan penganggaran partisipatif. Hal ini untuk membangun dasar yang kuat bagi upaya membangun budaya partisipatif di tengah kehidupan desa. Langkah ini tentunya akan menghindarkan desa dari jebakan partisipasi "semu". Gerakan membangun partisipasi di desa ini perlu diperkuat di melalui regulasi daerah yang memberikan jaminan tersedianya informasi bagi masyarakat namun dalam bentuk yang disesuaikan dengan kondisi lokal. Selain mengembangkan media-media informasi seperti papan informasi dan Sistem Informasi Desa (SID) yang berbasis internet, seperti yang saat ini mulai banyak dilakukan, dapat juga dikembangkan forum sosialisasi sebelum siklus pembangunan dilakukan untuk memberikan informasi terkait realisasi perencanaan dan penganggaran tahun sebelumnya.



3.3. Model Penganggaran Partisipatif dan Ruang-ruang Keterlibatan Masyarakat

Kondisi proses penyusunan APBDesa sebelum diberlakukannya UU Desa dapat digambarkan sebagai berikut : Di banyak tempat, anggaran pembangunan desa tidak dibicarakan sejak proses perencanaan pembangunan berlangsung, atau bahkan tidak dibicarakan sama sekali dengan masyarakat. Keterlibatan masyarakat hanya berhenti sampai pada pengusulan kegiatan pembangunan. Hal ini dikarenakan desa hanya mengelola dana pembangunan yang relatif kecil berasal dari Alokasi Dana Desa (ADD), Usulan kegiatan pembangunan lebih banyak diajukan ke supra desa, sehingga desa menyerahkan pengalokasian anggaran kepada supra desa. Dana ADD yang relatif kecil tersebut lebih banyak diperuntukkan bagi operasional penyelenggaraan pemerintahan desa yang mana aturan-aturan alokasi sudah diatur oleh kabupaten sehingga dirasa tidak memerlukan lagi pertimbangan maupun masukan dari masyarakat.

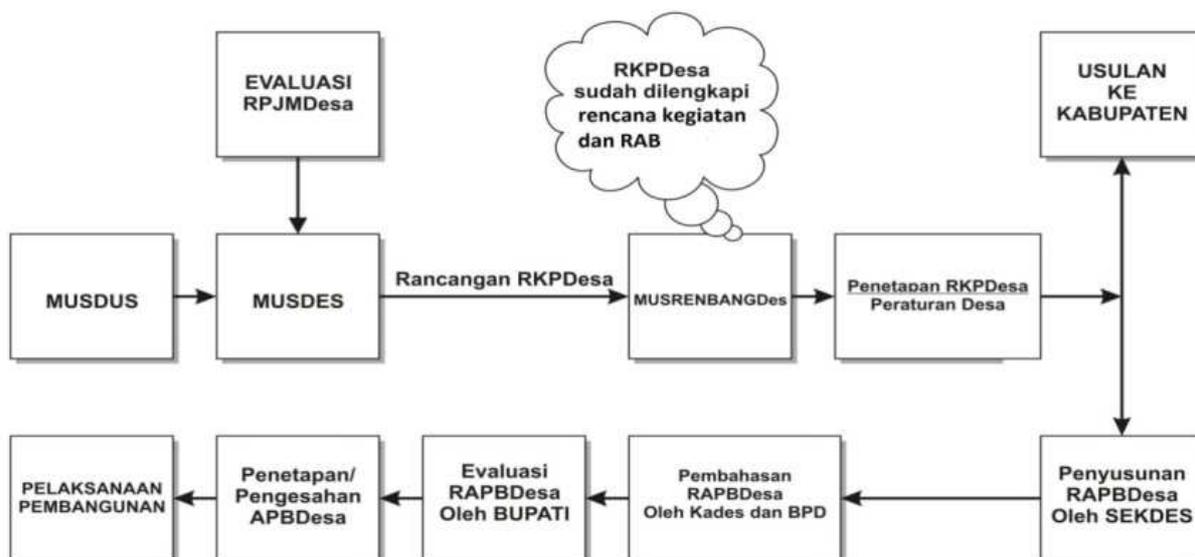
Saat ini, keadaan di beberapa tempat mulai berubah. Dengan peningkatan dana pembangunan desa, maka pemerintah desa merasa bahwa perlibatan masyarakat adalah unsur penting bagi kelancaran proses pembangunan dan penyelenggaraan pemerintahan desa. Melalui perlibatan masyarakat di dalam proses penganggaran, pemerintah desa merasa aman dari segi pertanggungjawaban hukum dikarenakan kebijakan pengelolaan keuangan ditanggung secara bersama dengan masyarakat. Selain itu jalannya pembangunan diyakini akan lebih lancar karena tidak banyak gugatan dan protes dari masyarakat terkait penggunaan anggaran. Tumbuhnya kepercayaan masyarakat sebagai efek dari keterbukaan pemerintah desa dalam pengelolaan anggaran juga akan berimbas kepada dukungan masyarakat (swadaya) baik secara moril maupun materiil dalam proses pembangunan desa.

Melalui pengaturan di dalam permendagri 113 dan 114 Tahun 2014, pembahasan ataupun pembicaraan terkait anggaran sudah mulai dilakukan pada tahapan musyawarah desa perencanaan pembangunan yaitu ketika proses penyusunan rancangan RKPDesa dengan mempertimbangkan alokasi dana yang tersedia. Pembahasan terkait anggaran berlanjut di dalam musrenbang desa dimana RKPDesa yang telah dilengkapi dengan Rencana Anggaran Biaya (RAB) dibahas kembali bersama masyarakat. Namun demikian, dalam realitasnya banyak desa yang belum melakukan hal tersebut dan baru menyusun RAB setelah RKPDesa ditetapkan. Sehingga di dalam musrenbang desa, pembahasan anggaran yang dilakukan masih berupa estimasi umum dari kegiatan-kegiatan yang diusulkan.

Meski Permendagri No. 113 Tahun 2016 tidak mengatur keterlibatan masyarakat pasca musrenbang desa (RKPDesa), akan tetapi beberapa daerah, berdasarkan karakteristik, kondisi dan kebutuhannya, coba mengembangkan proses penganggaran dengan memberikan ruang-ruang keterlibatan masyarakat. Keterlibatan masyarakat di dalam proses penyusunan APBDesa secara partisipatif terjadi pada : (1) kepanitiaan penyusunan RAB atau RAPBDesa; (2) pembahasan RAPBDesa; dan (3) Sosialisasi APBDesa. Ada beberapa model perlibatan masyarakat di dalam penyusunan Rencana Anggaran Biaya (RAB) atau rancangan RAPBDesa. Yang pertama adalah secara tersistematisir dan terlembaga dalam kelembagaan masyarakat desa (LPM, BPD, dll) sebagai bentuk distribusi kewenangan, seperti yang terjadi di Desa Rappoa (Bantaeng), Kuripan Selatan (Lombok Barat), dan beberapa desa di Kebumen. Sedangkan model kedua yaitu perlibatan unsur masyarakat secara insidental yang dilandasi oleh kebutuhan. Pada model yang kedua ini, biasanya dilatarbelakangi oleh kebutuhan mengatasi kendala kapasitas yang dihadapi oleh Sekretaris Desa. Di samping kedua model tersebut, di beberapa daerah seperti Kalimantan, Maluku dan Papua, penyusunan RAPBDesa dilakukan oleh pihak eksternal desa baik itu "konsultan" atau pendamping dikarenakan kendala kapasitas desa, dan juga kebijakan kabupaten yang kurang tepat dalam memberdayakan desa.

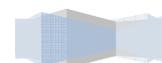
Sedangkan di dalam tahap pembahasan RAPBDesa, tercatat ada empat model partisipasi masyarakat yang berkembang di sejumlah tempat di Indonesia. Keempat model tersebut adalah:

a. Model perwakilan BPD.

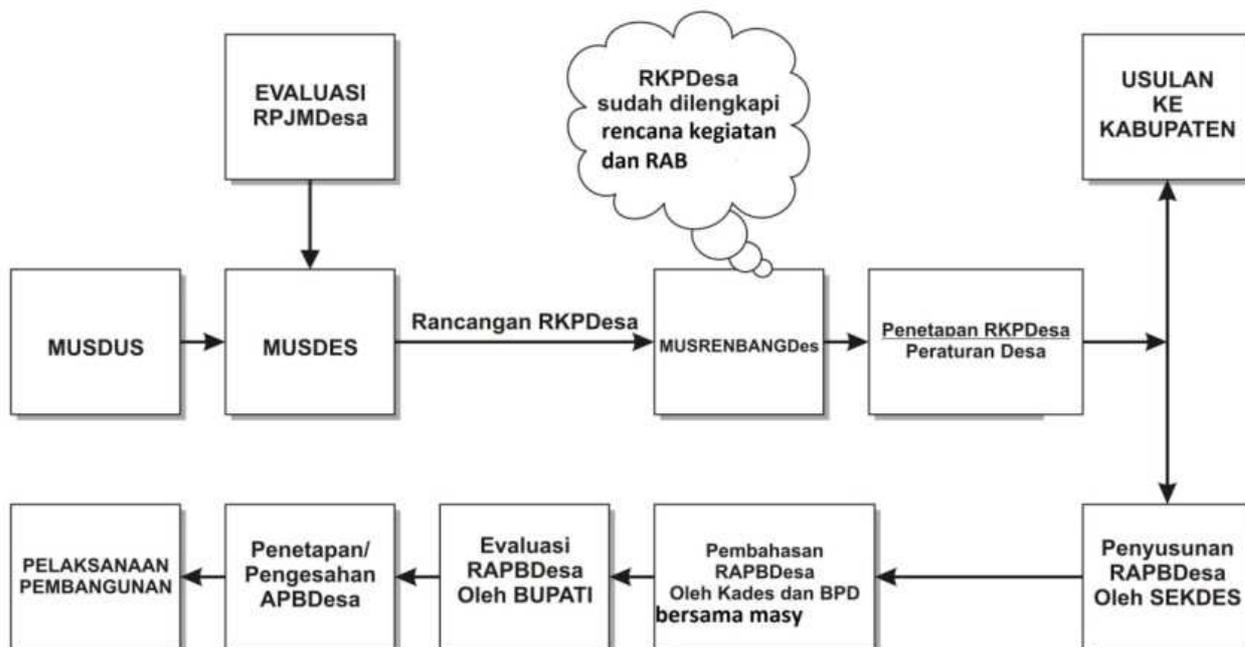


Proses penyusunan APBDesa model perwakilan BPD ini sepenuhnya mengacu kepada regulasi perencanaan dan penganggaran pembangunan desa yang ada yaitu Permendagri Nomor 113 dan 114 Tahun 2014. Tahapan-tahapan penyusunan APBDesa secara ringkas dapat digambarkan sebagai berikut : (1) Penyusunan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa oleh Sekretaris Desa; (2) Pembahasan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa secara bersama antara pemerintah desa dengan BPD; (3) Evaluasi oleh Bupati; dan (4) Penetapan Rancangan Peraturan Desa tentang APBDesa. Pada model ini, masyarakat tidak langsung terlibat di dalam pembahasan RAPBDesa, melainkan melalui perwakilan BPD di dalam forum musyawarah pembahasan RAPBDesa.

Model perwakilan BPD ini sangat dirasakan manfaatnya pada desa-desa dengan tingkat kesulitan geografis yang tinggi, dimana warga mengalami kesulitan untuk hadir di musyawarah pembahasan anggaran. Anggota BPD sebagai wakil masyarakat desa diharapkan dapat menjadi “jembatan” antara proses-proses yang terjadi di tingkat desa dengan kepentingan warga. Untuk itu, model ini mensyaratkan BPD yang benar-benar dapat mewakili dan mempunyai rasa empati terhadap kepentingan masyarakat luas. Namun, mekanisme pembentukan BPD melalui musyawarah yang sekarang banyak digunakan terkadang menyebabkan BPD dirasa tidak mewakili masyarakat, sedangkan di sisi lain anggota BPD sendiri merasa tidak memiliki tanggung jawab moral yang kuat terhadap masyarakat. Sehingga tanpa rasa empati dari anggota BPD dan juga tanpa kontrol dari masyarakat, maka model penganggaran “elitist” ini cukup sulit diharapkan dapat menciptakan pembangunan yang dapat benar-benar menjawab kebutuhan desa.



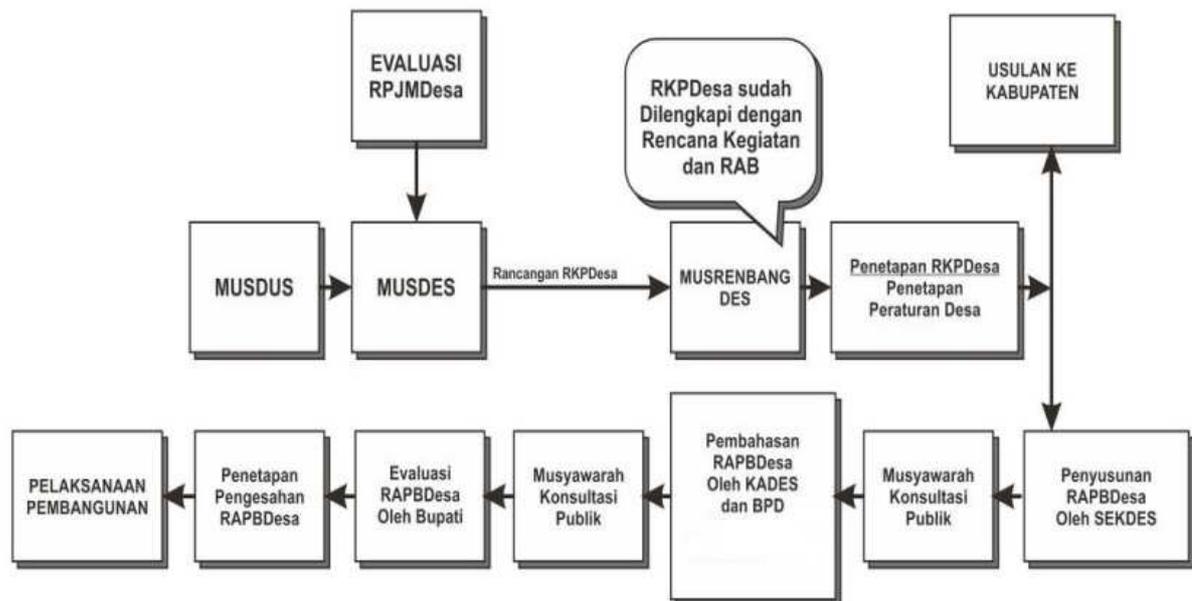
b. Model melibatkan masyarakat di dalam tahapan pembahasan RAPBDesa



Secara garis besar, model ini mempunyai kesamaan alur dan tahapan dengan model perwakilan BPD. Yang berbeda di sini adalah siapa yang hadir dan terlibat di dalam musyawarah pembahasan RAPBDesa. Jika di dalam model perwakilan BPD, musyawarah pembahasan RAPBDesa hanya dihadiri oleh pemerintah desa dan BPD dan tidak dibuka untuk umum. Pada model ini, musyawarah pembahasan RAPBDesa dibuka bagi keterlibatan unsur masyarakat. Model ini dilakukan oleh beberapa desa di Sumatera Barat, Nusa Tenggara, dan Sulawesi.

Pada model ini, unsur masyarakat bersama dengan pemerintah desa dan BPD akan membahas RAPBDesa yang telah disusun oleh Sekretaris Desa. Kekuatan dari model ini adalah kebutuhan dukungan pembiayaan yang relatif lebih kecil jika dibandingkan dengan model konsultasi publik. Selain itu masyarakat juga dapat terlibat secara langsung mengawal kesepakatan antara pemerintah desa dan BPD, yang mana hal ini tidak dapat dilakukan di dalam model perwakilan BPD. Di beberapa tempat pengelolaan model ini dilakukan secara berbeda-beda. Ada desa yang melibatkan masyarakat di dalam musyawarah namun tanpa hak suara sehingga masyarakat hanya sebagai penonton saja. Tetapi ada juga desa-desa yang mendorong keterlibatan aktif masyarakat, meski dalam prakteknya, di dalam kultur masyarakat yang feodalistik ataupun mempunyai kesenjangan kapasitas yang tinggi, hal ini cenderung sulit untuk dilakukan. Oleh karenanya model ini lebih berpeluang berjalan dengan baik di daerah-daerah dengan kondisi geografis yang “mudah” dan masyarakat yang egaliter. Namun demikian, keterlibatan masyarakat di dalam pembahasan RAPBDesa seringkali mempunyai nilai keuntungan lebih ketika dibutuhkan pihak netral atau penengah dalam pertarungan politik Kepala Desa dan BPD yang seringkali terbawa ke dalam musyawarah.

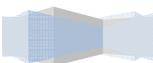
c. Model pembahasan RAPBDesa melalui forum konsultasi publik atau musyawarah anggaran desa.



Model ini ditemui di beberapa wilayah seperti Aceh, Jawa Tengah, Nusa Tenggara Barat dan Sulawesi. Forum konsultasi publik merupakan ruang bagi masyarakat untuk bersama-sama melakukan *review* dan pembahasan rancangan RAPBDesa yang telah disusun oleh sekretaris desa (Sekdes), serta juga melakukan *review* atas hasil pembahasan antara pemerintah desa dan BPD, jika forum konsultasi publik dilakukan dua kali. Pada model ini, kemungkinan partisipasi masyarakat berlangsung secara aktif cukup besar mengingat bahwa masyarakat merupakan pihak yang ingin didengar pendapatnya dan juga suasana forum ini relatif lebih egaliter karena masyarakat tidak harus bersaing dengan pemerintah desa ataupun BPD untuk mengutarakan pendapat. Akan tetapi kelemahan dari model ini adalah dalam pelaksanaannya cenderung membutuhkan biaya dan waktu yang lebih besar, serta mempunyai alur yang agak berbeda dengan alur formal dalam Permendagri No. 113 Tahun 2014 sehingga terkadang menimbulkan keragu-raguan pemerintah desa dalam mengadopsi model ini.

Hasil *review* dan saran-saran yang dihasilkan dari forum ini akan menjadi masukan bagi musyawarah pembahasan RAPBDesa oleh pemerintah desa dan BPD. Di beberapa tempat, konsultasi publik juga dilakukan secara informal di tingkat dusun melalui beberapa kegiatan yang ada di dusun. Sayangnya forum ini tidak cukup terlembaga secara baik sehingga tidak ada jaminan keberlanjutan dan tidak terdokumentasi dengan baik.

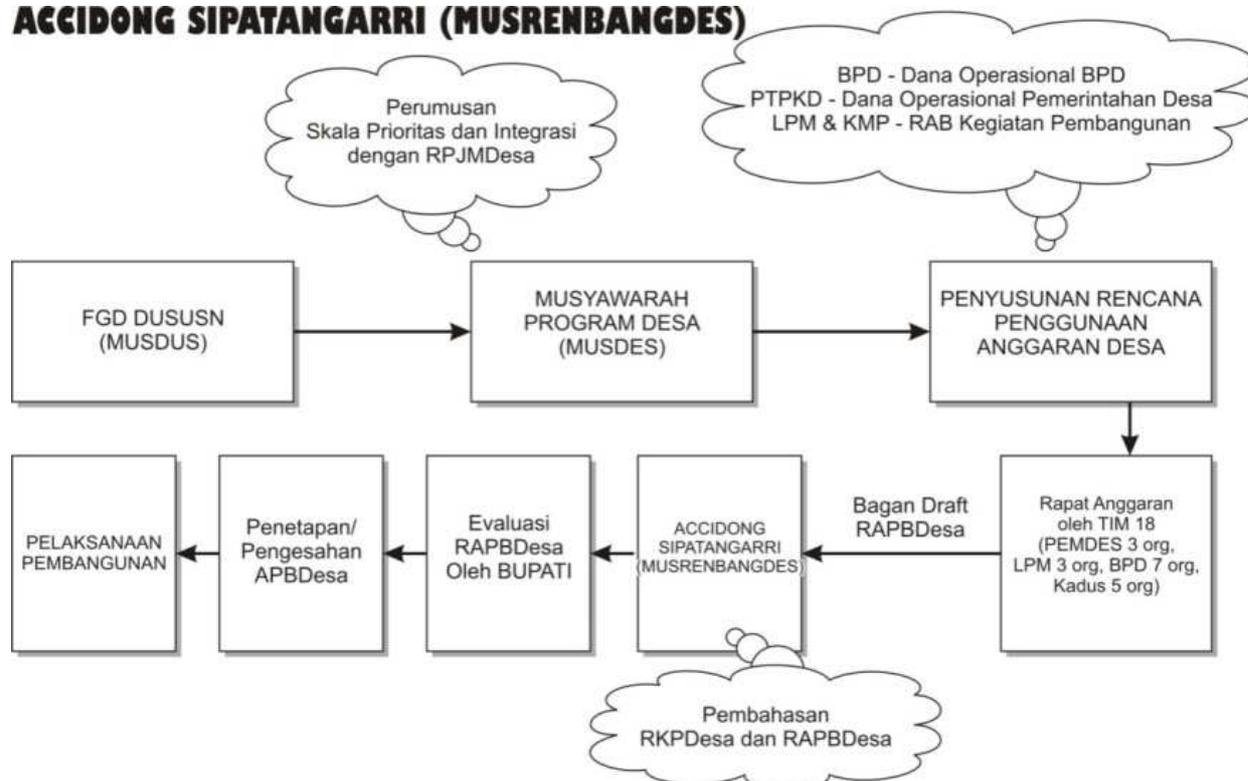
Pelaksanaan forum konsultasi di tingkat dusun yang terdokumentasi dengan baik bisa dikatakan model yang cukup ideal dalam pengembangan proses penyusunan APBDesa secara partisipatif. Dengan melaksanakannya di tingkat dusun maka ada lebih banyak masyarakat yang dapat terlibat. Selain itu, model ini juga dinilai dapat mengatasi kendala-kendala partisipasi masyarakat yang disebabkan oleh kondisi geografis yang sulit.



d. Model pembahasan RAPBDesa di dalam musrenbang desa.

Model yang dikenal juga dengan “Accidong Sipatangarri” (musrenbang desa) ini dikembangkan oleh desa Rappoa sejak tahun 2011. Alur dan tahapan dalam “Accidong Sipatangarri” terdiri dari : FGD Dusun, Musyawarah program desa, Perumusan skala prioritas dan integrasi dengan RPJMDesa, Penyusunan Rencana Penggunaan Anggaran, Rapat Anggaran, Pembuatan Bagian draft RAPBDesa, Accidong Sipatangarri (musrenbang desa), Evaluasi Bupati, Penetapan APBDesa, dan sosialisasi.

ACCIDONG SIPATANGARRI (MUSRENBANGDES)



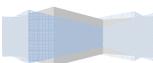
Di dalam forum musrenbang ini, selain dilakukan penetapan RKPDesa, juga dilakukan pembahasan draft RAPBDesa. Dengan membawa pembahasan draft RAPBDesa ke dalam musrenbang, selain akan menyederhanakan proses perencanaan penganggaran desa, masyarakat secara luas juga dapat terlibat secara langsung di dalam pembahasan anggaran pembangunan desa. Keuntungan lain dari skema ini adalah ketika ada usulan kegiatan dalam draft RKPDesa yang tidak bisa terakomodir dikarenakan jumlah dana yang tidak mencukupi maka secara langsung bisa disepakati untuk masuk ke dalam prioritas tahun berikutnya.

Tantangan model ini yang menggabungkan antara pembahasan RKPDesa dan rancangan RAPBDesa di dalam forum musrenbang desa, adalah waktu yang tersedia untuk mempersiapkan rancangan RAPBDesa sangatlah terbatas. Sehingga kemampuan aktor-aktor pembangunan menjadi salah satu faktor penting bagi keberhasilan pelaksanaan Accidong Sipatangarri ini. Jika diidentifikasi, maka mekanisme partisipatif ini membutuhkan prasyarat-prasyarat pendukung seperti antara lain : (a) kesadaran masyarakat yang tinggi akan pentingnya partisipasi; (b) pengetahuan masyarakat tentang anggaran; (c) ketersediaan informasi besaran dana yang masuk ke desa; dan (d) kapasitas perangkat desa/LPM/Kader dalam menyediakan bahan-bahan yang diperlukan untuk pembahasan anggaran.

Model-model penyusunan APBDesa secara partisipatif yang berkembang di berbagai tempat tersebut memberikan kesan kuat bahwa pembangunan desa semakin didekatkan kepada warga sebagai subyek utama penerima manfaat. Warga ditempatkan sebagai pusat perhatian dan selanjutnya dilihat lebih tajam posisinya dalam struktur relasi kekuasaan. Dengan demikian agenda perubahan – sebab UU Desa mempunyai nilai pembaharuan – bukan semata-mata formal-elitis, melainkan menyentuh upaya memperkuat (empowering) warga untuk memiliki kesadaran kritis akan hak-hak untuk terlibat di dalam proses penganggaran pembangunan desa.

Ruang-ruang partisipasi yang telah terbuka tersebut tentu akan sia-sia jika tingkat partisipasi masyarakat rendah. Oleh karenanya berbagai tantangan partisipasi masyarakat yang fundamental seperti telah dijabarkan sebelumnya, perlu mendapatkan perhatian khusus dan upaya pengatasan yang segera. Bersamaan dengan itu, cara-cara yang sederhana dan tidak diatur di dalam regulasi seperti : pemberian *door prize*, acara kesenian dan hiburan untuk menarik minat masyarakat, dan antar jemput untuk kaum marginal, yang diupayakan oleh beberapa desa untuk meningkatkan partisipasi bisa menjadi inspirasi. Upaya-upaya tersebut nyatanya cukup efektif meningkatkan partisipasi masyarakat meski masih sebatas kuantitas. Namun demikian, hal ini perlu dilihat sebagai proses edukasi sosial dimana masyarakat akan belajar melalui keterlibatannya di dalam proses-proses tersebut. Dari proses belajar itulah kita dapat berharap model partisipatif yang terjadi tidak terjebak pada hal-hal yang bersifat formalitas (partisipasi semu), melainkan akan lebih substansial dan benar-benar mewujudkan *active citizenship* yang berdaya.

Berbagai kreatifitas, baik dalam menciptakan ruang partisipasi maupun dalam meningkatkan partisipasi tersebut yang sangat diperlukan dalam pengembangan proses penganggaran partisipatif yang substansial. Tentu hal tersebut dapat berkembang jika desa tidak berada dalam suasana ketakutan, desa tidak menjadi subordinat dari supra desa, dan desa mempunyai dasar pemahaman yang kuat tentang paradigma baru pembangunan desa.



Bab 4

Rekomendasi Kebijakan

Pemerintah Pusat

1. Pemerintah pusat dan daerah perlu menjamin ketersediaan ruang partisipasi masyarakat di dalam proses penganggaran pembangunan desa melalui ketersediaan payung hukum. Revisi permendagri 113 tahun 2014 yang menjamin dilaksanakannya konsultasi publik untuk membahas RAPBDesa sebagai salah satu bentuk peraturan desa dapat menjadi alternatif strategi untuk memberikan landasan hukum. Sedangkan bentuk ruang partisipasi dalam proses penganggaran akan ditentukan oleh desa sesuai kondisi lokal melalui peraturan desa.
2. Pengembangan model penganggaran partisipatif perlu diarahkan kepada partisipasi masyarakat yang substansial. Untuk mendukung hal tersebut maka pemerintah pusat perlu melakukan langkah-langkah sebagai berikut : (a) penyederhanaan penatausahaan untuk memberikan waktu yang cukup bagi proses-proses partisipatif; dan (b) memperbesar dukungan pendanaan bagi proses partisipatif melalui peningkatan dana operasional penyelenggaraan pemerintahan desa. Sedangkan pemerintah daerah perlu melakukan peningkatan kapasitas pemerintah desa maupun Lembaga kemasyarakatan desa untuk mengelola proses-proses yang partisipatif; dan melakukan peningkatan kapasitas masyarakat desa dalam teknis penganggaran (pemahaman struktur anggaran, penyusunan RAB, dll) untuk membangun *active citizenship* di dalam pembangunan desa khususnya dalam pengambilan kebijakan anggaran desa.
3. Guna pengembangan proses penganggaran pembangunan desa (penyusunan RAPBDesa) secara partisipatif yang substansial dan sesuai dengan paradigma baru pembangunan desa maka pemerintah pusat perlu mengembangkan sebuah Pedoman Proses Penganggaran Pembangunan Desa secara Partisipatif yang dapat : memberikan kesadaran kritis akan paradigma baru pembangunan desa, menjadi inspirasi, dan menjadi panduan yang menumbuhkan budaya partisipasi di desa.
4. Perlu adanya Surat Edaran Bersama (SEB) yang melibatkan Bappenas, Kementerian Dalam Negeri, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi, Kementerian PP dan PA terkait dengan *mainstreaming gender* dalam pembangunan desa. SEB ini sebagai Petunjuk Pelaksanaan Pelaksanaan Pengarusutamaan Gender (PUG) melalui Perencanaan dan Penganggaran Responsif Gender (PPRG) Untuk Pemerintahan Desa.

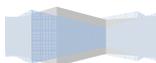
Pemerintah Daerah

1. Dalam pengembangan proses penyusunan APBDesa secara partisipatif diperlukan perubahan cara pandang pemerintah daerah dalam memberdayakan desa, maupun masyarakat desa dalam memandang kemandirian desa. Terkait hal tersebut maka :
 - o Pemerintah Daerah dalam menyusun regulasi pelaksana perlu memberikan ruang kreatifitas dan inovasi bagi desa.
 - o Pemerintah Daerah perlu memperkuat relasi yang **setara** dalam penyelarasan perencanaan desa dan supra desa. Tuntutan agar perencanaan desa mengacu kepada perencanaan kabupaten harus diimbangi dengan penguatan komitmen pemerintah kabupaten untuk menjadikan RPJMDesa sebagai salah satu sumber masukan RPJMD yang penting. Untuk itu

-
- selain memperkuat forum konsultasi publik penyusunan RPJMD, pemerintah kabupaten perlu mendorong SKPD untuk benar-benar mempelajari RPJMDesa dan aktif turun ke desa-desa untuk menyerap kebutuhan masyarakat desa sebagai bahan penyusunan RPJMD.
- o Pemerintah Daerah perlu melakukan harmonisasi jadwal perencanaan penganggaran pembangunan.
 - o Pemerintah Daerah perlu mengembangkan pola pendampingan yang : (1) mempertimbangkan kondisi dan kemampuan desa; serta (2) memperkuat proses pembangunan desa secara partisipatif (bukan sekedar berorientasi pada pemenuhan syarat-syarat administratif)
2. Guna mendukung pengembangan proses penganggaran partisipatif pada desa komunitas adat, maka pemerintah daerah perlu memperkenalkan nilai-nilai universal seperti demokratisasi, transparansi, akuntabilitas, partisipasi, dll melalui forum belajar bersama sebagai upaya saling memahami.
 3. Pemerintah Daerah harus memperkuat aspek tata kelola pemerintahan desa yang transparan sesuai dengan amanat UU Nomor 14 tahun 2008 tentang Keterbukaan Informasi Publik. Desa sebagai Badan Publik maka harus diperkuat untuk dapat menjalankan amanat UU tersebut sehingga pemenuhan hak masyarakat sebagaimana tercantum dalam UU Desa Pasal 68 ayat (1) bahwa masyarakat berhak “meminta dan mendapatkan informasi, mengawasi kegiatan Pemerintahan Desa, pembangunan, pemberdayaan masyarakat desa” dapat berjalan secara efektif. Hal ini relevan sebagai tindak lanjut adanya Kesepakatan Bersama (Mou) antara Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi dengan Komisi Informasi Pusat RI, tertanggal 16 Mei 2016 tentang Keterbukaan Informasi Di Desa.

Pemerintah Desa

1. Mengingat bahwa perencanaan merupakan acuan penting bagi proses penganggaran maka pemerintah desa perlu memperkuat proses perencanaan pembangunan melalui : (1) pengembangan data kondisi desa secara partisipatif yang akurat dari waktu ke waktu; (2) pengembangan Sistem Informasi Desa sebagai media pengolahan dan distribusi informasi yang berguna bagi penguatan proses perencanaan dan juga upaya membangun kepercayaan warga terhadap proses perencanaan pembangunan; dan (3) memperluas ruang keterlibatan masyarakat dengan secara khusus melakukan *affirmative action* terhadap kelompok marginal.
2. Pemerintah Desa perlu mengembangkan ruang partisipasi masyarakat di dalam proses penganggaran pembangunan desa. Hal tersebut dapat dilakukan dengan menerapkan salah satu model pembahasan RAPBDesa yaitu : (1) model perwakilan BPD di dalam pembahasan APBDesa, (2) model pengembangan forum konsultasi publik tingkat dusun maupun desa, (3) model perlibatan masyarakat di dalam musyawarah pembahasan RAPBDesa oleh pemerintah desa dan BPD; dan juga (4) model pembahasan anggaran di dalam musrenbang desaa. Penerapan model-model proses penyusunan APBDesa secara partisipatif tersebut harus disesuaikan dengan kondisi dan budaya lokal setempat.



Daftar Pustaka

1. Borni Kurniawan, *Menabur Benih Active Citizen, Upaya Membangun Tradisi Dialogal dalam Arena Politik Kebijakan*, STOCKTAKE Pembelajaran dari ACCESS Terhadap Kemandirian Desa dan Penanggulangan Kemiskinan di Indonesia, Kemendagri-AUSAID, IRE, Jogjakarta,
2. Buddy Prasadja, *Pembangunan Desa dan Masalah Kepemimpinannya*, CV Rajawali, 1980.
3. Dadang Juliantara, *Pembaruan Desa Bertumpu Pada Yang Terbawah*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2003.
4. Damar Waskitojati, dkk, *Laporan Penelitian: Kajian Model Perencanaan Pembangunan Partisipatif Dalam Penyusunan RAPBDes*, 2015, Bappenas -Percik
5. Heru Cahyono, *Konflik Elite Politik Pedesaan*, Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2005.
6. I Ngurah Suryawan, *Mencari Sang Kejora, Fragmen-fragmen Etnografi*, Kepel Press, Yogyakarta, November 2015
7. Kacung Marijan, "Perspektif Kebudayaan untuk Pedesaan", *Kompas*, Selasa, 2 Februari 2016.
8. Koentjoroningrat, *Masyarakat Desa di Indonesia*, Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, Jakarta, 1984
9. Mashuri, *Politik Pemerintahan Desa di Indonesia*, Penerbit PolGov JPP Fisipol UGM, Yogyakarta, 2013
10. Purwo Santoso (ed), *Pembaharuan Desa Secara Partisipatif*, Pustaka Pelajar & S-2 Politik Lokal dan Otonomi Daerah UGM, Yogyakarta, 2003.
11. Slamet Luwihono (ed), *Perencanaan & Penganggaran Partisipatif untuk Good Governance*, FPPM – The Ford Foundation, Bandung, 2006.
12. Soetoro Eko, Arie Soejito, Bornie Kurniawan, *Mutiara Perubahan, Inovasi dan Emansipasi dari Indonesia Timur*, ACCESS dan IRE, Yogyakarta, 2013,
13. Sukasmanto, "Paradigma Baru Keuangan Desa", *Flamma Review*, Edisi 45 Desember 2015.
14. Sutoro Eko, *Regulasi Baru Desa Baru Ide Misi dan Semangat UU Desa*, Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, Jakarta, Maret 2015.
15. Taliziduhu NDraha, *Dimensi-Dimensi Pemerintahan Desa*, Bina Aksara, Jakarta, 1981.
16. Timur Mahardika, *Pendidikan Politik Pemberdayaan Desa, Panduan Praktis*, Lappera Pustaka Utama, Yogyakarta, 2001.
17. Yusuf Murtiono dan Wulandari, *Buku Pintar Perencanaan & Penganggaran Desa*, Kemendagri, AUSAID, FPPD, Indipt, Yogyakarta, 2014.