

# PENERAPAN PENGANGGARAN PARTISIPATIF DI TINGKAT DESA<sup>1</sup>

Slamet Widodo<sup>2</sup>, Dwi Resti Pratiwi<sup>3</sup>

## Participatory Budgeting Implementation at the Level of Village Government

Naskah diterima 17 November 2016, direvisi 2 Desember 2016, disetujui 6 Desember 2016

### ABSTRACT

Government's commitment to build Indonesia from periphery should be followed by some measures to improve the quality of development planning and budgeting, particularly at the level of village government. The concept of participatory budgeting which has been applied in some countries and in several regions in Indonesia seeks to encourage the active involvement of the community in discussing and prioritizing the local needs and increase the efficiency and effectiveness of budget allocation through a transparent and accountable process. This concept is not intended to replace the Musrenbang process, but it can be done in parallel by different approaches. However, the effectiveness of its implementation depends on the commitment of all parties related to the discussion of the budget at the level of village government.

*Keywords: participatory budgeting, Musrenbang*

## I. PENDAHULUAN

### A. Latar Belakang

Konsep Penganggaran Partisipatif (*Participatory Budgeting*) mulai diperkenalkan pada 1989 di Kotamadya Porto Alegre, ibukota negara bagian selatan Brazil, Rio Grande do Sul. Penganggaran Partisipatif dimaksudkan sebagai sarana bagi warga miskin dan lingkungannya dalam menerima alokasi belanja publik yang lebih besar. Kondisi disparitas pendapatan dan kualitas hidup antara si kaya dan miskin menjadi latar belakang gagasan dan tantangan bagi pemerintah saat itu. Dalam penerapan konsep ini, masyarakat diberi kewenangan untuk menentukan prioritas penganggaran di lokasi yang telah disepakati bersama. Selama kurun waktu pelaksanaan 1989 – 1996, model penganggaran partisipatif ini telah membawa sejumlah perbaikan yang signifikan dalam bidang keuangan dan pembangunan di Porto Allegre, antara lain:

<sup>1</sup> Terima Kasih Kepada Bapak Prof. Dr. Carunia Mulya Firdausy yang telah mereview naskah jurnal ini.

<sup>2</sup> Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

<sup>3</sup> Lembaga : Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan. Alamat: Gedung Sekretariat Jenderal DPR RI lt.5, Jln Jend. Gatot Subroto, Senayan, Jakarta, 10270

- Peningkatan persentase akses air minum rumah tangga, dari 80 persen menjadi 98 persen;
- Peningkatan persentase sanitasi bagi penduduk, dari 46 persen menjadi 85 persen;
- Jumlah anak yang terdaftar di sekolah umum meningkat 2 kali lipat;
- pembangunan 30 kilometer jalan beraspal per tahun;
- Peningkatan 50 persen dalam pendapatan pajak, sebagai hasil dari peningkatan transparansi dalam tarif pajak dan pembayaran diterima, yang telah mendorong kesadaran untuk membayar pajak.

Di Indonesia, sejak diberlakukannya otonomi daerah pada 1999, Pemerintah telah mengupayakan partisipasi masyarakat untuk terlibat dalam perencanaan anggaran dan pembangunan daerah yang dilaksanakan melalui Musyawarah Rencana Pembangunan (Musrenbang) mulai dari tingkat desa hingga nasional. Pada dasarnya pelaksanaan desentralisasi daerah ini bertujuan untuk membangun hubungan yang lebih dekat antara Pemerintah (daerah) dan masyarakat, sehingga Pemerintah dapat menyediakan pelayanan publik yang baik dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat dengan cepat dan tepat. Namun pada pelaksanaannya, partisipasi masyarakat dalam perencanaan pembangunan dan anggaran daerah masih belum optimal. Hal ini antara lain dikarenakan kurangnya kejelasan tentang prinsip-prinsip dasar, peran dan fungsi masyarakat khususnya organisasi masyarakat sipil dalam perencanaan penganggaran dan pembangunan daerah. Oleh karena itu, kajian untuk mendiskusikan penerapan anggaran partisipatif di tingkat desa perlu dilakukan seperti yang diungkapkan dalam penelitian ini. Dengan adanya kajian ini, perbaikan-perbaikan dalam pelaksanaan desentralisasi daerah yang mengangkat nilai partisipasi publik ini dapat lebih berhasil guna dan berdaya guna.

## B. Rumusan Masalah

Sejak diberlakukannya desentralisasi, Pemerintah telah memperkenalkan suatu instrumen pelaksanaan partisipasi publik dalam perencanaan anggaran dan pembangunan bernama Musrenbang. Komitmen Pemerintah dalam pelaksanaan partisipasi anggaran pembangunan tertuang dalam Undang-Undang No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjelaskan bahwa:

Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti

dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Berdasarkan penggalan undang-undang tersebut secara jelas dinyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah berprinsip partisipasi. Dalam mendukung pelaksanaan partisipasi publik dalam bentuk Musrenbang tersebut, beberapa Pemerintah Daerah telah menetapkan peraturan daerah untuk meningkatkan transparansi anggaran dan memperdalam pendekatan konsultatif sampai ke tingkat masyarakat. Diharapkan dengan dilaksanakan partisipasi publik di tingkat lokal, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) dan organisasi kemasyarakatan juga ikut terlibat aktif dalam memperlancar arus informasi, meningkatkan kapasitas untuk debat anggaran dan melatih masyarakat dan aparat desa dalam berperan serta menentukan prioritas pembangunan daerahnya.

Namun pada tataran pelaksanaannya, partisipasi anggaran dan pembangunan daerah belum berjalan optimal dan menghadapi beberapa tantangan. *US Agency for International Development* (USAID) dalam kerangka *Local Government Support Program* (LGSP) Tahun 2007, dalam studinya menemukan bahwa terdapat beberapa tantangan dalam pelaksanaan partisipasi anggaran ini. Beberapa diantaranya; (1) kurangnya komitmen dari Pemerintah Daerah itu sendiri dalam pelaksanaan partisipasi anggaran dan pembangunan daerah; (2) rendahnya peran legislatif dalam hal pengawasan proses penganggaran; (3) kurangnya efektifitas pelaksanaan Musrenbang itu terkait pengalokasian sumber daya daerah. Hal ini akibat dari kurangnya keterlibatan masyarakat dalam pembahasan dan pelaksanaan anggaran sehingga proses ini masih didominasi oleh pemerintah daerah, DPRD dan partai politik dalam pengalokasian sumber daya tersebut; (4) terbatasnya kapasitas organisasi sosial kemasyarakatan untuk memahami proses perencanaan anggaran dan mendorong pelaksanaan transparansi yang lebih baik.

Hampir dua dekade pelaksanaan otonomi daerah yang mengangkat nilai partisipatif dalam penyusunan anggaran dan pembangunan belum menunjukkan hasil yang optimal. Pada kenyataannya, keterlibatan publik masih sangat rendah dalam proses penyusunan anggaran daerahnya tersebut. Keterlibatan masyarakat dalam Musrenbang lebih bersifat formalitas saja dan partisipasi masyarakat masih dianggap semu atau “sebuah keindahan yang menipu” yang hanya menekan kuantitas kehadiran dan bukan partisipasi yang aktual dari masyarakat (Sopanah, 2012). Pelaksanaan Musrenbang lebih bersifat satu arah berisikan paparan

kebijakan dari pemerintah. Beberapa kondisi yang menunjukkan bahwa partisipasi masih belum efektif diantaranya: (1) partisipasi masih di dominasi kalangan elit tertentu, (2) partisipasi dimobilisasi oleh kelompok kepentingan tertentu, (3) partisipasi yang di dikemas dalam acara *intertainment* tertentu.

Lebih lanjut, sebagai mandat dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, mulai tahun 2015, pemerintah mengalokasikan Dana Desa ke lebih dari 75.000 desa di Indonesia. Sesuai dengan Roadmap Dana Desa Tahun 2015-2019, per desa akan mendapatkan peningkatan alokasi dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) sebesar Rp122,4 juta di 2015, menjadi sebesar Rp1.509,5 juta di 2019 atau mengalami peningkatan signifikan lebih dari 1.000 persen. Sementara bila ditambahkan dengan alokasi dana desa yang bersumber dari pemerintah Kabupaten/Kota, jumlahnya lebih fantastis yaitu sebesar Rp2.368,6 juta per desa.

Meskipun tujuan penggunaan dana desa sudah diatur dalam peraturan perundang-undangan, namun perlu digarisbawahi adanya kebutuhan yang beragam di masing-masing desa yang memerlukan pendekatan dan solusi yang berbeda pula. Keterlibatan masyarakat selaku pihak yang terkena dampak kebijakan secara langsung perlu diberikan peluang dalam menentukan arah kebijakan dan prioritas anggaran.

Hal ini tentunya sejalan dengan sasaran pembangunan desa dan kawasan perdesaan yang harus dicapai dalam lima tahun mendatang, sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2015-2019, yaitu mengurangi jumlah desa tertinggal sampai 5.000 desa dan meningkatkan jumlah desa mandiri sedikitnya 2.000 desa di 2019. Sasaran ini tentunya tidak mudah. Pengklasifikasian status desa dilakukan oleh Badan Perencanaan dan Pembangunan Nasional (Bappenas) pada 2014 dan Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (Desa PDTT) pada 2015. Kedua lembaga ini mengeluarkan dua indeks yaitu Indeks Pembangunan Desa (Bappenas), dan Indeks Desa Membangun (Kementerian Desa PDTT). Meskipun basis data dan indikator yang digunakan berbeda, pada dasarnya kedua lembaga ini membagi desa dalam klasifikasi dalam tabel 1 berikut ini.

**Tabel 1. Perbandingan Status Desa**

<b>Status Desa</b>	<b>Indeks Desa Membangun</b>	<b>Indeks Pembangunan Desa</b>
Sangat Tertinggal	13.453	-
Tertinggal	33.592	20.432

Berkembang	22.882	50.763
Maju	3.608	-
Mandiri	174	2.898
<b>Jumlah</b>	<b>73.709</b>	<b>74.093</b>

Sumber : Bappenas, Kementerian Desa PDTT

Berdasarkan kedua data tersebut di atas, upaya pemerintah di bidang pembangunan desa dan kawasan perdesaan bukanlah perkara mudah. Diperlukan upaya kerja keras tidak hanya melalui pendekatan penganggaran dana desa, namun juga kebijakan-kebijakan yang lebih berorientasi kepada kebutuhan masing-masing desa.

Oleh karena itu, rumusan masalah dari studi ini yakni bagaimana model pelaksanaan penganggaran partisipasi yang sebaiknya dilaksanakan di Indonesia khususnya di tingkat desa, tanpa mengubah sistem perencanaan pembangunan melalui mekanisme Musrenbang yang telah berjalan selama ini, namun berjalan paralel dengan menekankan pendekatan sektoral/komunitas.

### C. Tujuan Analisis

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk mengkaji bagaimana penerapan anggaran partisipasi di tingkat desa. Sedangkan secara khusus, bertujuan sebagai berikut:

- a) Menjelaskan prinsip penganggaran partisipasi di Indonesia secara umum
- b) Menjelaskan contoh penerapan dan elemen penting dalam pelaksanaan penganggaran partisipatif di Indonesia
- c) Memaparkan peran legislatif dalam penganggaran partisipatif
- d) Menjabarkan penganggaran partisipatif dalam implementasi dana desa, yang meliputi pemberdayaan desa melalui penganggaran partisipatif, konsep penganggaran partisipatif untuk pemberdayaan desa, dan mekanisme penentuan prioritas.

## II. TINJAUAN PUSTAKA

### A. Definisi Penganggaran Partisipatif

Meskipun tidak ada definisi khusus tentang penganggaran partisipatif, pada prinsipnya ini merupakan proses partisipasi masyarakat secara langsung, demokratis dalam permusyawarahan dan proses pengambilan keputusan alokasi anggaran untuk meningkatkan kesejahteraan sosial. Beberapa definisi penganggaran partisipatif adalah sebagai berikut:

1. Penganggaran partisipatif dapat didefinisikan sebagai masyarakat lokal memutuskan tentang bagaimana mengalokasikan sebagian dari anggaran publik yang tersedia. Penganggaran partisipatif secara langsung melibatkan masyarakat lokal dalam pengambilan keputusan pengeluaran dan prioritas anggaran publik yang ditetapkan (Fennel et al, 2009).
2. Ubiratán de Souza, salah satu tokoh utama yang berperan dalam pelaksanaan Anggaran Partisipatif di Porto Alegre (Brasil) mengusulkan definisi yang lebih tepat dan teoritis yang dapat diterapkan pada sebagian besar pelaksanaan anggaran partisipatif di Brasil: Penganggaran Partisipatif adalah proses langsung, sukarela dan demokrasi yang universal, di mana masyarakat bisa berdebat dan memutuskan kebijakan anggaran dan kebijakan publik. Partisipasi masyarakat tidak terbatas pada pemungutan suara untuk memilih eksekutif atau legislatif, tetapi juga memutuskan prioritas pengeluaran dan mengontrol tata kelola pemerintah. Penganggaran Partisipatif menggabungkan demokrasi langsung dengan demokrasi perwakilan, suatu prestasi yang harus dijaga dan dihargai (UN Habitat, 2004).
3. Penganggaran partisipatif adalah suatu proses musyawarah demokratis dimana masyarakat daerah setempat dapat menentukan baik secara langsung maupun tidak melalui representatif yang terpilih tentang bagaimana mengalokasi bagian dari anggaran publik daerahnya (Harry, 2012).

Menurut World Bank (2007) ada dua jenis penganggaran partisipatif yang diadopsi di beberapa negara yaitu

1. Program berdasarkan proyek publik

Terfokus pada proyek-proyek sarana publik tertentu, dari pembangunan jalan sampai dengan pembangunan pusat-pusat perawatan kesehatan. Cara ini berupaya menarik sebagian besar kepentingan masyarakat yang menyangkut distribusi sumber daya untuk proyek-proyek tertentu dan outputnya lebih dapat diukur.

2. Program Tematik.

Terfokus pada kebijakan umum belanja publik. Pada jenis ini, pemerintah daerah menetapkan kebijakan awal dan pengalokasianya dilakukan melalui proses partisipatif seperti meningkatkan alokasi untuk jenis program perawatan kesehatan tertentu.

Dalam prosesnya cenderung mengajak para aktivis yang memiliki pengetahuan/informasi yang lebih baik, yang kemungkinan besar menjadi bagian dari gerakan sosial yang berorientasi pada pemecahan masalah.

Pilihan atas kedua opsi tersebut akan mengandalkan beberapa faktor seperti, sejauh mana diskresioner akan diberikan kepada masyarakat baik dalam pengeluaran dan kebijakan. Program berdasarkan proyek sarana publik akan memudahkan masyarakat untuk mengukur kinerja pemerintah karena secara langsung akan terkait dengan hasil outputnya. Ini juga akan mendorong masyarakat untuk berpartisipasi karena menyadari bahwa keterlibatan mereka dalam proses telah memperoleh hasil yang bermanfaat. Seiring waktu, ketika masyarakat sudah terbiasa dan belajar dari proses dan dengan tumbuhnya kepercayaan pada semua aktor, mereka bisa bergerak lebih maju dengan mengusulkan kebijakan baru berdasarkan masing-masing program tematik.

Selain itu, juga penting untuk dicatat bahwa tidak perlu dilakukan institusionalisasi atau kelembagaan dari proses penganggaran partisipatif ini. Secara umum, hal ini tidak dipandang sebagai suatu kerugian - terutama karena dinamika prosesnya dapat dipertahankan secara lebih baik dan mencegah ekses birokrasi serta campur campur tangan politik.

## B. Manfaat Penganggaran Partisipatif

Anggaran partisipatif menekankan pentingnya partisipasi dan transparansi dalam proses pelaksanaannya. Melalui dua hal ini, hasilnya diharapkan dapat mengatasi ketidaksesuaian program dan tujuan kebijakan publik. Hal ini karena masyarakat akan menentukan sendiri prioritasnya. Namun, masyarakat bukanlah satu-satunya penerima manfaat dalam proses ini, tetapi juga para pejabat pemerintahan setempat. Penganggaran partisipatif ini layaknya 'sekolah masyarakat' (*citizen's school*) dimana seluruh pihak yang terlibat dapat mengambil manfaat dari prosesnya (World Bank, 2007). Penerapan konsep ini di beberapa negara telah memberi dampak berupa:

1. Memperkuat dan memberdayakan masyarakat. Proses ini melibatkan beragam masyarakat dari berbagai lapisan yang akan membahas dan membuat keputusan bersama berdasarkan kebutuhannya. Rasa kedaerahan juga akan meningkat karena masyarakat dapat menentukan bagaimana anggaran tersebut dibelanjakan.

2. Meningkatkan pemahaman atas kompleksitas penentuan anggaran publik dan cara menentukan prioritasnya. Dengan keterbatasan anggaran, proses ini mampu memecahkan masalah prioritas dan alokasi anggaran secara lebih efektif. Keterlibatan masyarakat bukan hanya untuk meningkatkan pemahaman mereka, namun juga untuk terlibat dalam pemecahan masalah.
3. Meningkatkan pelayanan. Pelayanan umum akan lebih mencerminkan kondisi lokal dan meningkatkan kepuasan masyarakat. Masyarakat dapat memutuskan jenis pelayanan yang dibutuhkan di wilayahnya, sehingga layanan ini akan menjadi lebih efisien, responsif dan sesuai targetnya. Kondisi ini dapat membangun tanggungjawab bersama antara penyedia layanan (pemerintah) dan masyarakat.
4. Memperkuat dan memperbarui demokrasi. Proses ini akan membangun hubungan yang erat antara masyarakat, anggota dewan dan pemerintah, serta memberikan peran yang lebih kuat bagi anggota dewan dalam hal transparansi dan akuntabilitas bagi konstituennya. Kondisi ini akan membangun rasa saling percaya dan keyakinan dalam demokrasi dan mendorong masyarakat untuk berperan aktif.(PB Network 2015).

### **C. Penganggaran Partisipatif vs Perencanaan Partisipatif**

Penganggaran partisipatif tidak hanya menekankan pada penetapan prioritas sebagai hasil dari proses diskusi, namun juga pengambilan keputusan alokasi anggaran untuk melaksanakan prioritas yang telah disepakati bersama. Tidak ada ketentuan mengenai besarnya porsi alokasi anggaran untuk diselesaikan dalam proses ini, namun kepastian bahwa prioritas yang disepakati telah mendapatkan alokasi anggaran yang cukup menjadi faktor penting untuk menjamin keberlangsungan proses ini di masa mendatang.

Dalam perencanaan partisipatif, masyarakat dilibatkan untuk menentukan prioritas perencanaan pembangunan, namun belum dapat diputuskan apakah prioritas ini mendapatkan alokasi anggaran. Proses perencanaan partisipatif mirip dengan proses Musrenbang yang saat ini diterapkan di Indonesia yang dilaksanakan mulai dari tingkat desa hingga tingkat nasional. Proses penetapan prioritas melalui Musrenbang menjadi spekulatif mengingat adanya perpaduan pendekatan perencanaan penanggaran yaitu *bottom up* dan *top down*.

Proses perencanaan pembangunan yang dilaksanakan secara *bottom up* dari tingkat desa, kelurahan, kecamatan, hingga tingkat provinsi, harus dipadukan dengan pendekatan *top down* yang mempertimbangkan *resource envelope* atau kapasitas fiskal pemerintah dan prioritas

pembangunan nasional. Kebanyakan yang terjadi adalah, tidak adanya kesesuaian antara perencanaan dan pengalokasian anggaran. Program prioritas yang telah disepakati seringkali tidak sesuai dengan keputusan anggaran yang telah ditetapkan.

### III. METODOLOGI ANALISIS

#### A.Teknik Pengumpulan data

Teknik pengumpulan data yang digunakan ialah dengan studi pustaka dan wawancara. Studi pustaka dilaksanakan untuk memperoleh data dan informasi yang dibutuhkan dalam menjawab pertanyaan penelitian ini. Data dan informasi tersebut bersumber dari berbagai literatur, yaitu

- Peraturan dan perundangan terkait, seperti Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah dan Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa
- Dokumen-dokumen resmi Pemerintah, seperti dokumen APBN dan Road Map Dana Desa Tahun 2015-2019
- Hasil kajian dari berbagai lembaga, seperti *Musrenbang as a Key Driver In Effective Participatory Budgeting* oleh USAID dan *Local Government Support Program (LGSP)*, *Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting* oleh UN Habitat, dan *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting, The International Bank for Reconstruction and Development* oleh World Bank
- Jurnal ataupun kajian dari berbagai peneliti, seperti *A Guide to Participatory Budgeting* oleh Brian Wampler (2000), *Participatory Budget and Local Governance* oleh Harry Blair (2012), dan *Participatory Budgeting and the Art* oleh Emily Fennell (2009).

Informasi terkait penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa juga diperoleh dari hasil wawancara langsung kepada Pemerintah Daerah setempat saat kunjungan ke

beberapa kabupaten terpilih dalam rangka pengumpulan data<sup>4</sup>. Adapun Kabupaten yang terpilih yaitu Kabupaten Sleman, Kabupaten Kuningan dan Kabupaten Sidoarjo. Wawancara ini dilaksanakan kepada Badan Perencanaan dan Pengembangan Daerah (Bappeda), Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD), dan beberapa Kepala Desa atau perwakilannya. Hasil wawancara yang digunakan dalam penelitian ini bersifat sebagai informasi tambahan terkait penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa. Beberapa informasi yang dapat digunakan dalam penelitian ini diantaranya;

- a. Badan Perencanaan dan Pembangunan Daerah (Bappeda)
  - Bagaimana mekanisme perencanaan Dana Desa?
  - Bagaimana mekanisme sinkronisasi antara Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa) dengan RPJM kab/kota?
- b. Badan Pemberdayaan Masyarakat dan Pemerintah Desa (BPMPD),
  - Bagaimana upaya peningkatan kapasitas pemerintah desa oleh BPMPD dalam perencanaan pembangunan Desa yang tertuang di RPJM Desa dan (Rencana Kegiatan Desa (RKP Desa))?
  - Apakah setiap desa sudah memiliki Badan Perwakilan Daerah (BPD)?
- c. Kepala Desa/ perwakilannya
  - Bagaimana mekanisme atau pola yang digunakan dalam menyusun perencana pembangunan desa yang didanai dari Dana Desa?

## B. Teknik Analisis Data

Penelitian dengan pendekatan kualitatif tersebut menggunakan metode analisis isi (*content analysis*). Menurut Krippendorff dalam Elo dan Kygnas (2007), analisis isi adalah suatu teknik penelitian untuk membuat inferensi-inferensi yang dapat ditiru (*replicable*) dan sahih data dengan memperhatikan konteksnya. Analisis isi berusaha memahami data bukan sebagai kumpulan peristiwa fisik, tetapi sebagai gejala simbolik untuk mengungkap makna yang terkadang dalam sebuah teks dan memperoleh pemahaman terhadap pesan yang direpresentasikan. Metode analisis ini dipilih karena mempertimbangkan karakteristik data dan informasi yang digunakan dalam penelitian ini berupa dokumen-dokumen resmi, kajian, peraturan perundangan dan transkrip wawancara yang diperoleh memerlukan pemahaman interpretasi teks yang baik sehingga dapat menghasilkan keluaran berupa interpretasi yang

<sup>4</sup> Kunjungan ini dilaksanakan oleh Penulis bersama Biro Analisa APBN yang sekarang bernama Pusat Kajian Anggaran dalam rangka pengumpulan data terkait "Kesiapan Daerah dalam Implementasi Dana Desa". Kegiatan ini dilaksanakan pada bulan Mei, Agustus dan September 2015

tepat dari data yang diperoleh. Analisis isi dapat membantu peneliti untuk mengelaborasi informasi yang menjadi temuan-temuan mengenai penerapan penganggaran partisipatif di tingkat desa yang menjadi tujuan dari penelitian ini.

## IV. HASIL DAN PEMBAHASAN

### A. Dasar Hukum Pelaksanaan Penganggaran Partisipatif di Indonesia

Di Indonesia, partisipasi masyarakat dalam proses perencanaan pembangunan telah ditetapkan dalam Undang Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah. Undang-undang ini merupakan kerangka dasar otonomi daerah yang salah satunya mengamanatkan pelaksanaan perencanaan pembangunan dari bawah secara partisipatif. Lebih lanjut terkait pelaksanaan partisipatif ini dijelaskan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah. Dalam peraturan tersebut secara jelas dinyatakan bahwa proses perencanaan pembangunan harus melibatkan para pemangku kepentingan yang secara langsung dan tidak langsung akan merasakan dampak dari kebijakan ini. Berdasarkan peraturan ini pula, mekanisme Musrenbang dilakukan dari tingkat yang paling bawah, yaitu desa, kelurahan, kecamatan, sampai tingkatan yang lebih tinggi yaitu Musrenbang Kabupaten/Kota, Propinsi dan tingkat Nasional.

### B. Penerapan dan Elemen Penting dalam Pelaksanaan Penganggaran Partisipatif di Indonesia

Di samping melalui mekanisme Musrenbang, kegiatan-kegiatan yang menampung aspirasi masyarakat dalam memperbaiki kinerja anggaran daerah telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia. Beberapa model partisipasi mulai dari tahap perencanaan pembangunan sampai dengan tahap penetapan program prioritas anggaran Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) dilakukan dengan melibatkan berbagai lapisan masyarakat.

Di Kediri, misalnya, perencanaan pembangunan jangka panjang dilakukan dengan melibatkan partisipasi publik dalam forum bersama antara pemerintah daerah, diwakili oleh Bappeda, dan masyarakat. Kegiatan ini telah dilakukan di Kediri pada 2006 untuk merumuskan

perencanaan jangka panjang. Beberapa Kelompok Kerja dibentuk untuk mengidentifikasi dan melakukan diskusi dengan berbagai pemangku kepentingan tentang arah dan prioritas pembangunan jangka panjang, sesuai dengan bidang tugas masing-masing Kelompok Kerja. Hasil dari diskusi awal ini kemudian dirumuskan oleh sebuah Tim Besar yang terdiri dari perwakilan dari LSM, pemuka agama, akademisi, pers media dan pejabat pemerintah.

Proses identifikasi permasalahan dan prioritas ditindak lanjuti oleh Bappeda dengan dukungan dari LGSP dengan menyampaikan kuesioner publik tentang komponen dasar perencanaan untuk memudahkan penentuan prioritas utama daerah. Sekitar 1.500 kuesioner sederhana yang terdiri dari 2 halaman disebar, dan hasilnya bidang pendidikan dan pengembangan usaha kecil merupakan prioritas utama yang harus dicantumkan dalam perencanaan pembangunan jangka panjang Pemerintah Daerah Kediri.

Seperti halnya di Kediri, Perumusan program prioritas Rencana Kerja Anggaran SKPD di Jepara juga melibatkan partisipasi publik. Sejak 2001, LAKPESDAM (Lembaga Kajian dan Pengembangan SDM) NU di Jepara telah membentuk forum masyarakat yang memobilisasi kepentingan bersama dan berada diluar institusi politik formal. Pada Januari 2008, forum ini mengadakan pertemuan dengan pejabat pemda dan anggota DPRD untuk mengevaluasi APBD TA 2008 dan persiapan penyusunan APBD TA 2009. Forum ini dihadiri oleh 400 anggota masyarakat yang terdiri dari petani, nelayan, dan pedagang kaki lima. Diskusi dilakukan secara partisipatif dan setiap orang terdorong untuk mengungkapkan gagasannya. Serangkaian rekomendasi dihasilkan bagi pemerintah daerah untuk merealokasikan anggaran bagi pembangunan pertanian dan perikanan. Melalui penggunaan software Sistem Informasi Manajemen Anggaran Daerah (SIMRANDA) ditemukan bahwa alokasi anggaran pembangunan untuk bidang perikanan dan pertanian lebih banyak diperuntukan bagi pembelian laptop, proyektor dan motor untuk para staf, sementara yang dibutuhkan sesungguhnya adalah mesin-mesin pertanian, pupuk, jaring nelayan dan perangkap ikan untuk meningkatkan produksi pertanian dan perikanan. Beberapa rekomendasi tersebut kemudian diakomodir dalam revisi APBD TA 2008 dan sebagian lagi ditampung dalam APBD TA 2009.

Forum Masyarakat Jepara juga melahirkan suatu organisasi masyarakat sipil yang disebut Jaran (Jaringan Advokasi Anggaran) dan memperkenalkan penggunaan software SIMRANDA ke pejabat desa, sekolah-sekolah agama dan universitas. Pada awal 2009, mereka mengadakan presentasi di depan Bappeda dan DPRD mengenai temuan SIMRANDA atas anggaran Tahun 2007-2009. Pejabat Bappeda tertarik dengan hasil tersebut dan berencana

menggunakan software tersebut menjelang Rapat Dengar Pendapat Umum (RDPU) APBD TA 2010.

Di Surakarta, penetapan Prioritas melalui Diskusi Kelompok Terbatas. Model Penganggaran Partisipatif ini telah diterapkan di Surakarta sejak tahun 2000. Melalui konsep kemitraan antara Pemerintah Daerah, Perguruan Tinggi dan LSM. Gagasan ini berawal dari realita bahwa partisipasi masyarakat melalui mekanisme musrenbang dirasakan belum memadai karena tidak melibatkan komunitas sektoral (PKL, Pengamen, Pengemudi becak, PRT, PSK, Pedagang asongan, Seniman jalanan, Penata parkir, Buruh, dan Pemulung).

Di sisi lain forum SKPD yang berlangsung hanya melibatkan pemangku kepentingan tertentu dan hanya menggunakan mekanisme internal saja dalam perumusan anggarannya. Selain itu seringkali usulan masyarakat seringkali tidak muncul ketika masuk pada tahapan perumusan Kebijakan Umum Anggaran KUA/ Prioritas Plafon Anggaran Sementara (PPAS), Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD), Rencana Kerja dan Anggaran (RKA) SKPD dan Rencana Anggaran dan Pendapatan Belanja Daerah (RAPBD). Untuk menjawab kebutuhan keterlibatan Komunitas sektoral, miskin dan marginal dalam Musrenbang. Kota Surakarta telah berani membuat terobosan mengeluarkan Perwalikota Surakarta No. 27-A Tahun 2010 tentang tata pelaksanaan Musrenbang yang mengatur pelaksanaan Musrenbang secara wilayah/ teritorial (Musrenbangkel/cam/kot), dan secara khusus mengatur mekanisme keterlibatan Komunitas sektoral sejak tahun 2010, sebagai bentuk respon cepat terhadap dikeluarkannya Permendagri No. 54 Tahun 2010. Pemerintah kota Surakarta mencoba untuk menyelenggarakan Musrenbang melalui dua jalur yakni jalur teritorial dan sektoral (Diskusi Kelompok Terbatas/DKT). Jalur sektoral ini mewajibkan semua SKPD/ Dinas untuk melalui tahapan-tahapan DKT, seperti identifikasi Komunitas sektoral yang menjadi tanggung-jawabnya untuk memastikan Komunitas apa saja yang harus dilibatkan, menyediakan ruang penyerapan aspirasi, dan masing-masing Komunitas sektoral menyelenggarakan pertemuan untuk merumuskan masalah dan solusinya.

Melihat praktek-praktek yang telah diterapkan di beberapa daerah di Indonesia, kiranya perlu digarisbawahi bahwa penerapan model penganggaran partisipatif lebih disesuaikan dengan karakteristik di masing-masing wilayah. Dari berbagai konsep yang melatar belakangi penerapan model penganggaran partisipatif dapat disimpulkan bahwa penerapannya tidak dimaksudkan untuk mengganti sistem perencanaan pembangunan yang ada atau mendistorsi sistem politik yang berlaku, namun keberadaannya untuk melengkapi sistem yang sudah

berjalan agar manfaatnya dapat dirasakan secara optimal. Benang merah dari berbagai praktik penganggaran partisipatif di seluruh dunia adalah ditegakkannya penerapan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dari seluruh aktor yang terlibat.

Dalam kasus penganggaran partisipatif yang telah dilaksanakan di beberapa wilayah di Indonesia, beberapa elemen penting yang harus dipenuhi agar pelaksanaannya berjalan lancar yaitu:

a. Kemauan politik dari semua aktor

Semua aktor yang terlibat (pemerintah daerah, lembaga legislatif daerah dan masyarakat) harus menyetujui aturan proses dan prosedur penganggaran partisipatif. Proses ini tidak perlu dilembagakan secara formal untuk mencegah organisasi informal ini dikooptasi oleh kelompok kepentingan tertentu. Penyerahan kewenangan daerah untuk melaksanakan urusannya harus digunakan secara optimal untuk memperkuat pemanfaatan sumber daya secara efisien. Tujuan dari penganggaran partisipatif harus jelas dimengerti oleh semua pihak yaitu untuk meningkatkan transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.

b. Aturan pemerintah daerah

Dalam beberapa kasus, diperlukan aturan formal untuk mendukung pelaksanaannya. Pemerintah Kota Surakarta, misalnya, menerbitkan Peraturan Walikota yang mewajibkan seluruh SKPD untuk melibatkan masyarakat/-komunitas sektoral (PKL, pengamen, pengemudi becak, PRT, PSK, pedagang asongan, seniman jalanan, penata parkir, buruh, dan pemulung) dalam penyusunan prioritas programnya.

c. Penyebaran informasi anggaran

Informasi sederhana tentang anggaran bermanfaat untuk menarik minat masyarakat dalam proses penganggaran partisipatif. Formatnya berisi informasi dasar tentang kondisi hidup mereka sehari-hari, seperti berapa banyak orang (dalam persentase) yang memiliki akses ke kesehatan dasar, pendidikan dan penyediaan air bersih. Penganggaran Partisipatif di Porto Allegre, menggunakan ilustrasi kartun untuk menggambarkan informasi anggaran ini. Informasi anggaran ini tidak harus berisikan tabel dan grafik yang menyulitkan masyarakat awam untuk memahaminya, melainkan dalam bentuk sederhana, menarik dan menyolok untuk menarik minat masyarakat mengikuti forum diskusi. Mengingat kapasitas masyarakat yang beragam dalam memahami penganggaran, diperlukan asistensi dari Organisasi Masyarakat Sipil selaku fasilitator yang mendampingi selama proses pelaksanaannya.

d. Siklus anggaran dan proses pengambilan keputusan

Titik kritis dari Penganggaran Partisipatif adalah masyarakat cenderung memiliki ketidakpercayaan pada proses Musrenbang karena proses ini tidak lebih dari "rutinitas tahunan" dan pemerintah daerah seringkali menggunakan pendekatan teknokrat dalam proses perencanaan pembangunan. Dalam beberapa kasus Musrenbang, sering ditemui hilangnya atau tidak diakomodirnya usulan masyarakat dalam prioritas program SKPD. Harus ada kampanye tentang proses baru pembahasan anggaran yang memastikan keterlibatan masyarakat pada seluruh tahapan penganggaran bagi prioritas pembangunan mereka serta komitmen dari pemerintah daerah untuk mengakomodasi forum ini.

e. Dewan Penganggaran Partisipatif

Tugas utama dari badan ini adalah untuk menentukan prioritas utama dari berbagai prioritas yang dihasilkan dari forum diskusi. Selain memberikan bobot yang lebih besar bagi daerah yang kurang beruntung dibanding daerah lain, penentuan prioritas utama juga dapat dilakukan melalui tinjauan langsung ke lapangan untuk melihat secara lebih dekat tingkat urgensinya. Dalam hal diperlukan adanya badan baru, maka perlu dipastikan bahwa badan perwakilan ini tidak dibentuk secara institusional dan harus mewakili semua kelompok masyarakat serta masa penugasannya dibatasi untuk paling lama dua periode guna menghindari penyalahgunaan kepentingan.

Badan ini memiliki tugas utama, antara lain menentukan prioritas utama dari sejumlah prioritas yang ada dan memastikan bahwa usulan prioritas/program akan diakomodir di masing-masing SKPD.

f. Kegiatan pengawasan

Ini adalah titik kritis lain ketika program direalisasikan secara transparan dan akuntabel. Dewan Penganggaran Partisipatif atau badan lain yang ditunjuk dapat melakukan pengamatan lapangan tentang pelaksanaan program yang telah ditetapkan.

## C. Peran Legislatif dalam Penganggaran Partisipatif

Peningkatan keterlibatan legislatif khususnya anggota DPRD diperlukan dalam pelaksanaan Musrenbang dan dalam semua tahap proses perencanaan. Hal ini tentunya terkait dengan fungsi anggota DPRD, terutama dalam bidang pengawasan dan anggaran. Mengingat pentingnya anggota DPRD dalam kegiatan Musrenbang dan proses perencanaan pembangunan daerah pada umumnya, maka perlu adanya sinkronisasi masa reses dengan waktu pelaksanaan Musrenbang dan masa pembahasan anggaran agar para legislator dapat mengikuti

Musrenbang di daerah pilihannya. Dalam hal ini DPRD perlu meningkatkan efektifitas peran dan fungsinya di Musrenbang melalui;

1. Secara proaktif terlibat dalam komisi terkait di DPRD dalam hal pembahasan, review dan evaluasi pengajuan program
2. Memahami kebutuhan dan menyuarakan aspirasi para konstituennya dalam Musrenbang dan memberikan masukan program-program prioritas sesuai dengan kebutuhan prioritas masyarakatnya
3. Memastikan konsistensi dan keseimbangan antara program kerja tahunan daerah dengan pusat maupun provinsi serta antara program sektoral dan pengalokasian sumber daya daerah
4. Memastikan bahwa Musrenbang menerapkan standar yang sesuai untuk konsultasi publik
5. Memantau kebutuhan peraturan terkait prioritas kegiatan dari hasil Musrenbang untuk masuk ke dalam program kerja DPRD (USAID 2007).

Pada tingkat desa, berdasarkan Undang-Undang No.6 Tahun 2014 tentang Desa disebutkan bahwa Desa memiliki pemerintahan sendiri. Pemerintahan Desa terdiri atas Pemerintah Desa yang meliputi Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. BPD merupakan lembaga perwujudan demokrasi dalam penyelenggaraan pemerintahan desa. Anggota BPD adalah wakil dari penduduk desa bersangkutan berdasarkan keterwakilan wilayah. Anggota BPD terdiri dari Ketua Rukun Warga, pemangku adat, golongan profesi, pemuka agama dan tokoh atau pemuka masyarakat lainnya. Masa jabatan anggota BPD adalah 6 tahun dan dapat diangkat/ diusulkan kembali untuk 1 kali masa jabatan berikutnya. BPD berfungsi menetapkan Peraturan Desa bersama Kepala Desa, menampung dan menyalurkan aspirasi masyarakat yang diwakilinya.

Dalam tata pemerintahan desa, BPD merupakan suatu lembaga legislasi dan sebagai parlemen desa yang berperan menggerakan partisipasi rakyat desa dalam kehidupan demokrasi. Hal itu menandakan BPD memegang peranan yang strategis dan perencanaan pembangunan desa, khususnya dalam Musrenbang Desa. Berdasarkan PP Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa dan Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Desa, Musrenbang desa adalah forum musyawarah tahunan para pemangku kepentingan (*stakeholders*) desa untuk menyepakati RKP Desa tahun anggaran yang direncanakan. Musrenbang desa dilakukan setiap bulan Januari dengan mengacu kepada dokumen RPJM Desa. Setiap desa diamanatkan untuk menyusun dokumen rencana 5 tahunan

yaitu RPJM Desa dan dokumen rencana tahunan yaitu RKP Desa. Dalam Musrenbang Desa akan membangun kesepahaman tentang kepentingan dan kemajuan desa, dengan memotret potensi dan sumber-sumber pembangunan yang tersedia baik dari dalam desa sendiri maupun dari luar desa.

Terkait penjelasan diatas, BPD dan Musrenbang memiliki kaitan yang sangat erat, mengingat bahwa BPD memiliki andil besar dalam rangka penyetujuan rancangan pembangunan, sehingga aspirasi masyarakat melalui BPD sangat diperlukan. Peningkatan keterlibatan aktif anggota BPD perlu dilakukan agar aspirasi masyarakat dapat tertampung terutama terkait anggaran pembangunan. Adapun proses pelaksanaan penampungan aspirasi melalui beberapa tahapan, yaitu penjaringan aspirasi, pengelolaan hasil pengumpulan aspirasi masyarakat dan menyalurkan aspirasi masyarakat.

Penjaringan aspirasi masyarakat desa oleh BPD dapat dilakukan dengan; (1) pendekatan formal terstruktur, yaitu melalui pertemuan-pertemuan resmi yang dikoordinasikan oleh sekretariat BPD atau Pemerintah Desa. Masyarakat diundang secara langsung untuk menyampaikan aspirasinya yang berkaitan dengan bidang kewenangan BPD; dan (2) Pendekatan tidak terstruktur, yaitu melalui pertemuan-pertemuan tidak terstruktur yang dapat dilakukan di mana saja (di rumah, tempat ibadah, di kantor-kantor, dsb) dan kapan saja. Masyarakat yang ingin menyampaikan aspirasinya tidak perlu dibatasi oleh ruang-ruang formal, sehingga setiap saat bisa bertemu atau berkomunikasi dengan anggota BPD. Adapun waktu dilakukannya kegiatan penjaringan ini yaitu sebelum dilakukan penyusunan dan pembahasan peraturan desa. Sebelum membahas kegiatan yang mengharuskan adanya partisipasi desa dan dilakukan secara rutin pada saat anggota bertemu dengan konstituennya.

#### **D. Penganggaran Partisipatif dalam Implementasi Dana Desa**

Pada prinsipnya, proses penganggaran partisipatif tidak dimaksudkan untuk menggantikan mekanisme formal pembahasan anggaran yang berlaku. Di negara lain, Penganggaran Partisipatif dimulai dengan sebagian kecil porsi anggaran daerah (minimal 1% dari APBD). Anggota DPRD dapat memainkan peran penting dalam mendapatkan masukan langsung dari masyarakat dan memberikan informasi siklus anggaran atau isu penting lainnya yang sedang diperdebatkan oleh legislatif. Diperlukan upaya-upaya untuk membangun dialog yang sehat dengan anggota parlemen dan mengundang mereka untuk berpartisipasi dalam proses tersebut. Dalam hal ini perlu diperjelas bahwa penganggaran partisipatif tidak

dimaksudkan untuk mengurangi fungsi legislatif, melainkan untuk meningkatkan proses demokrasi melalui keterlibatan masyarakat. Dalam beberapa kasus, ada peningkatan kepercayaan masyarakat kepada anggota legislatif yang terlibat langsung dalam proses ini dan meningkatkan elektabilitas mereka pada periode berikutnya.

Konsep penganggaran partisipatif berupaya untuk memberikan porsi kesempatan dan prioritas yang lebih besar bagi wilayah-wilayah yang kurang beruntung. Forum ini merupakan forum informal yang menerapkan prinsip demokrasi melalui partisipasi dalam mencari solusi atas masalah yang muncul dari lingkungan masyarakat itu sendiri, yang mendukung prinsip transparansi dalam penentuan prioritas pemecahan masalah dan akuntabilitas dalam pelaksanaan prioritas tersebut. Keberadaannya tidak dimaksudkan untuk mengambil peran dan fungsi dari lembaga formal yang ada, namun untuk membangun komunikasi dan sebagai jembatan bagi efektivitas kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah daerah. Keberhasilan pelaksanaannya akan sangat tergantung pada komitmen dari seluruh aktor yang terlibat didalamnya dalam merumuskan aturan main yang disepakati bersama.

## **E. Pemberdayaan Desa melalui Penganggaran Partisipatif**

Dalam rangka pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, khususnya untuk mendukung sumber pendapatan desa guna mendanai urusan yang menjadi kewenangan desa mulai tahun 2015 pemerintah mengalokasi dana desa dalam APBN Tahun 2015. Dana desa adalah dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui APBD kabupaten/kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat.

Berdasarkan tabel 2. sesuai dengan Roadmap Dana Desa Tahun 2015-2019, per desa akan mendapatkan peningkatan alokasi dari APBN sebesar Rp122,4 juta di 2015, menjadi sebesar Rp1.509,5 juta di 2019 atau mengalami peningkatan signifikan lebih dari 1.000 persen. Sementara bila ditambahkan dengan alokasi dana desa yang bersumber dari pemerintah Kabupaten/Kota, jumlahnya lebih fantastis yaitu sebesar Rp2.368,6 juta per desa.

**Tabel 2. Roadmap Dana Desa 2015-2019**

URAIAN	2015		2016		2017		2018		2019	
	APBN	APBN-P	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN	APBN
Transfer ke Daerah	637.975,1	643.834,6	723.191,2	811.843,7	1.037.911,6	1.118.401,7				
% Dana Desa	1,42%	3,23%	6,60%	10,00%	10,00%	10,00%				
Dana Desa (miliar)	9.066,2	20.766,2	46.982,1	81.184,3	103.791,1	111.840,2				
<b>Rata-rata per desa (juta)</b>	<b>122,4</b>	<b>280,3</b>	<b>628,5</b>	<b>1.095,7</b>	<b>1.400,8</b>	<b>1.509,5</b>				
Alokasi Dana Desa- ADD (miliar)	33.430,8	32.666,4	36.723,9	42.285,9	55.939,8	60.278,0				
Bagi Hasil PDRD (miliar)	2.091,1	2.091,0	2.650,4	2.733,8	3.055,3	3.376,7				
Total (DD+ADD+BH PDRD)	44.589,0	55.523,6	86.356,4	126.204,2	162.786,3	175.494,9				
<b>Rata-rata per desa (juta)</b>	<b>601,8</b>	<b>749,4</b>	<b>1.115,2</b>	<b>1.703,3</b>	<b>2.197,1</b>	<b>2.368,6</b>				

Sumber : Kemenkeu

Penggunaan dana desa juga telah ditentukan oleh pemerintah yang tertuang dalam Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 900/5356/SJ; Nomor 959/KMK.07/2015; Nomor 49 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015. Dalam SKB tersebut telah ditetapkan prioritas penggunaan dana desa, meliputi pembangunan sarana dan prasarana desa, pemenuhan kebutuhan dasar, dan pengembangan ekonomi lokal melalui pembangunan Badan Usaha Milik Desa (BUMDesa). Sama halnya dengan dana transfer ke daerah, penggunaan dana desa harus merujuk pada prioritas yang telah ditetapkan oleh pemerintah pusat. Dengan kata lain, masyarakat belum diberi kewenangan untuk menentukan sendiri prioritas penggunaannya yang disesuaikan dengan potensi dan karakteristik desa yang tentunya tidak dapat disamakan dengan desa lainnya.

Bahkan dalam kegiatan pengumpulan data ke daerah yang dilakukan oleh Biro Analisa Anggaran dan Pelaksanaan APBN (sekarang Pusat Kajian Anggaran), muncul beberapa interpretasi yang berbeda tentang penggunaan dana desa, sebagai contoh, apakah dana desa dapat digunakan untuk membangun balai desa, rumah ibadah, atau tempat pelelangan ikan yang memang sesuai dengan kebutuhan daerah setempat. Lebih jauh lagi, bila melihat profil kemiskinan di Indonesia, sebagian besar penduduk miskin berada di kawasan perdesaan. Data kemiskinan pada bulan Maret 2016 menunjukan bahwa dari 28,01 juta penduduk miskin, sebanyak 63 persen atau (17,67 juta orang) berada di perdesaan.

Dengan beberapa kondisi tersebut di atas, perlu dilakukan evaluasi atas penggunaan dana desa yang lebih disesuaikan dengan kondisi atau karakteristik desa yang bersangkutan.

Pemerintah perlu memberikan peluang bagi masyarakat untuk menentukan sendiri prioritas penggunaan dana tersebut, dengan tetap mengedepankan prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Di sisi lain, keinginan pemerintah untuk mengedepankan prioritas nasional dalam penggunaan dana desa juga dapat dilakukan dengan membagi porsi prioritas penggunaan antara yang sifatnya *earmarking* (sesuai dengan juknis yang diterbitkan pemerintah) dan *non-earmarking* (dilakukan melalui mekanisme penganggaran partisipatif).

#### **F. Konsep Partisipatif Budgeting untuk Pemberdayaan Desa**

Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa mengamanatkan bahwa pengaturan desa diperlukan dalam rangka mendorong prakarsa, gerakan, dan partisipasi masyarakat Desa untuk pengembangan potensi dan aset desa guna kesejahteraan bersama. Penyelesaian berbagai upaya terkait dengan peningkatan kesejahteraan rakyat seperti pengangguran, kemiskinan, dan kesehatan akan lebih fokus untuk di mulai di tingkat paling bawah yaitu desa.

Pemilihan desa sebagai obyek untuk pelaksanaan dana desa didasarkan pada pertimbangan :

1. Cakupan wilayah desa yang relatif lebih kecil dan memudahkan dalam menetapkan prioritas permasalahan.
2. Adanya kemauan politik dari pemerintah untuk menjadi desa sebagai pusat pertumbuhan (membangun Indonesia dari pinggiran).
3. Sedikitnya aktor/pemangku kepentingan yang terlibat akan meminimalisir berbagai konflik kepentingan dalam pelaksanaannya.
4. Perlunya peningkatan kapasitas masyarakat desa dalam mendorong transparansi anggaran sejalan dengan semakin meningkatnya dana desa dari APBN.

Bercermin dari pelaksanaan penganggaran partisipatif yang telah dilakukan di beberapa daerah di Indonesia, diperlukan elemen penting di tingkat desa untuk menjamin pelaksanaan proses penganggaran partisipatif berjalan lancar, yaitu adanya kemauan politik dari para pemangku kepentingan yang terlibat dalam perumusan kebijakan desa di bidang anggaran, antara lain:

1. Kepala Desa, selaku fasilitator yang memberikan landasan hukum bagi pentingnya partisipasi masyarakat.
2. BPD yang berperan selaku "legislator" dalam mengkritisi kebijakan desa.

3. Pemerintah Kabupaten/Kota yang berperan memberikan asistensi dan bimbingan teknis dalam perumusan dan perencanaan anggaran.
4. Para pendamping desa yang memiliki tugas dalam memfasilitasi perencanaan pembangunan dan keuangan desa.
5. Masyarakat sebagai pihak yang selama ini menerima dampak kebijakan desa
6. Organisasi masyarakat sipil/universitas dalam memberikan bimbingan untuk meningkatkan kepemahaman masyarakat atas perencanaan dan pengelolaan anggaran.

Peningkatan pemahaman masyarakat terhadap kebijakan desa memiliki peranan penting untuk menjamin kelancaran pelaksanaan penganggaran partisipatif ini. Informasi anggaran harus dibentuk dalam format/struktur yang sederhana yang mudah dipahami oleh masyarakat awam, misalnya berapa persen dari penduduk desa yang memiliki akses terhadap fasilitas kesehatan dan air bersih, berapa persen usia anak sekolah yang memiliki akses pendidikan, dan berapa persen penduduk miskin desa yang menikmati fasilitas pelayanan dasar.

Pemerintah desa dapat menjalin kerjasama dengan organisasi masyarakat sipil/universitas untuk memastikan kebijakan desa dapat dipahami oleh masyarakat dan dirasakan manfaatnya oleh lapisan masyarakat yang benar-benar membutuhkan. Prinsip dari penganggaran partisipatif adalah bahwa wilayah miskin dan yang paling membutuhkan akan mendapatkan alokasi yang lebih besar dibanding wilayah yang lebih baik.

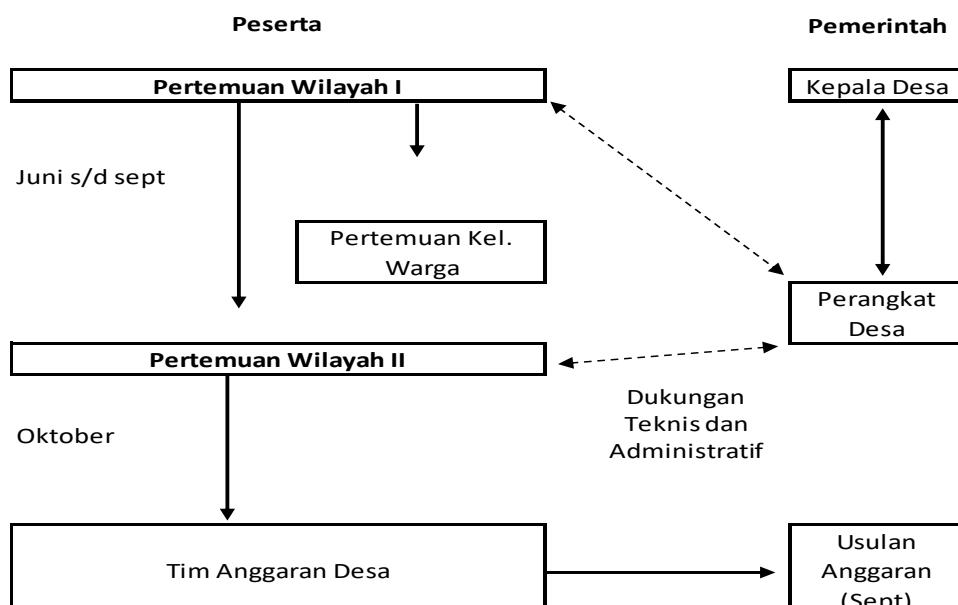
Dalam hal penentuan prioritas utama dari beberapa prioritas usulan, pemerintah bersama perwakilan masyarakat yang ditunjuk dapat melakukan kunjungan ke proyek-proyek prioritas yang diusulkan untuk menilai tingkat kebutuhan dan urgensinya. Atas dasar ini, proyek dapat ditetapkan sebagai usulan prioritas utama yang akan dilaksanakan dalam tahun anggaran yang bersangkutan.

Pada akhirnya, pengawasan atas jalannya proyek yang diusulkan menjadi titik kritis dalam mengukur keberhasilan pelaksanaan penganggaran partisipatif. Perlu dibentuk benang merah yang menjalin partisipasi masyarakat dengan realisasi pelaksanaan proyek prioritas untuk meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap proses ini.

## G. Mekanisme Penentuan Prioritas

Pembahasan penganggaran partisipatif yang disajikan dalam gambar 1 dilakukan dalam pertemuan tingkat wilayah pada saat pemerintah desa mempersiapan Rancangan Peraturan Desa APBDesa. Pertemuan wilayah ini dihadiri oleh Sekretaris Desa dan perangkatnya, dan masyarakat. Dalam putaran pertama pertemuan tingkat wilayah, pemerintah desa memberikan informasi terkait dengan RPJM Desa, peta potensi desa, data statistik terkait pelayanan dasar, profil penduduk desa, khususnya jumlah penduduk miskin (lihat tabel 3). Di samping itu, pemerintah desa juga menyajikan informasi anggaran dan kebijakan atau usulan proyek-proyek yang diharapkan dapat disetujui oleh masyarakat. Masyarakat berupaya memobilisasi satu sama lain untuk menghadiri pertemuan, menganalisis informasi anggaran dan usulan-usulan proyek yang disiapkan oleh pemerintah.

**Gambar 1. Mekanisme Penganggaran Partisipatif**



Sumber: Wampler (2000), diolah

Informasi anggaran dan usulan proyek pemerintah kemudian dimatangkan atau dibahas secara lebih rinci dalam forum pertemuan kelompok warga untuk mendiskusikan prioritas desa yang diajukan pemerintah dan usulan prioritas oleh warga. Pemerintah dalam hal ini Sekretaris Desa yang dibantu oleh Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa memberikan asistensi teknis dan administratif terkait usulan prioritas warga.

**Tabel 3. Peran Pemerintah dan Peserta dalam Putaran Pertama PP (Juni-September)**

Pemerintah	Peserta
<b>Musyawarah Desa I</b>	
Menyajikan daftar kewenangan lokal berskala Desa, peta potensi desa, dan data statistik dasar	Memobilisasi masyarakat
Menyebarluaskan informasi anggaran	menganalisa informasi anggaran
Menyajikan usulan proyek-proyek yang dapat disetujui oleh peserta	Melakukan pertemuan pendahuluan atas alokasi proyek yang tersedia
<b>Pertemuan kelompok warga</b>	
Memberikan informasi teknis	Mendiskusikan prioritas-prioritas Desa
Menentukan tempat dan waktu pertemuan	Mendiskusikan dan melakukan seleksi awal atas usulan prioritas

Sumber: Wampler (2000), diolah

Selanjutnya dalam tabel 4 menjelaskan bahwa dalam putaran kedua pertemuan wilayah, pemerintah desa telah menyiapkan draft awal biaya untuk prioritas yang diusulkan warga dan dalam forum ini dilakukan diskusi terkait dengan usulan kebijakan dan prioritas yang akan dimuat dalam RAPBDesa. Dalam hal ditemukan beberapa usulan prioritas, pemerintah dan perwakilan masyarakat membentuk “tim penilai prioritas” untuk mengunjungi lokasi usulan proyek dan melakukan penilaian tingkat kebutuhan dan urgensinya. Penentuan prioritas utama yang akan diajukan dalam RAPBDesa juga dapat dilakukan melalui pemungutan suara. Apabila usulan prioritas telah disepakati, pertemuan akan menentukan 2 orang wakil yang akan menghadiri forum Musyawarah Desa untuk membahas usulan prioritas dimaksud. Usulan prioritas yang telah disepakati dituangkan dalam bentuk draft rencana teknis yang disusun oleh pemerintah desa. Hasil dari pertemuan wilayah ini berupa usulan proyek dan anggaran prioritas masyarakat untuk diakomodir dalam RAPBDesa. Forum ini juga membentuk sebuah komite pengawasan untuk memantau pelaksanaan prioritas yang ditetapkan.

RAPBDesa yang telah memuat usulan prioritas dari warga ini akan dibahas oleh Kepala Desa dan aparatnya, BPD, serta perwakilan masyarakat dalam forum Musyawarah Desa. Musyawarah Desa merupakan forum permasyarakat yang diikuti oleh Badan Permusyawaratan Desa, Pemerintah Desa, dan unsur masyarakat Desa untuk memuswayahkan hal yang bersifat strategis dalam penyelenggaraan Pemerintahan Desa.<sup>5</sup>

<sup>5</sup> Pasal 54 ayat (1) UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa

**Tabel 4. Peran Pemerintah dan Peserta dalam Putaran Kedua PP (Oktober)**

Pemerintah	Peserta
<b>Musyawarah Desa II</b>	
Membuat draft awal biaya untuk prioritas yang diusulkan	Melakukan debat thd usulan kebijakan atau prioritas
Mendistribusikan informasi dan membentuk "tim penilai prioritas"	Mengunjungi tempat proyek-proyek yang diusulkan
Memonitor jalannya pemungutan suara	Melakukan pemungutan suara atas kebijakan atau proyek yang akan dijalankan
Mengawasi Tim Anggaran Desa	Memilih 2 perwakilan ke pertemuan Musyawarah Desa
Membuat draft rencana teknis	Memilih komite pengawasan, menyetujui rencana teknis

Sumber: Wampler (2000), diolah

Pemerintah desa dapat berinisiatif untuk lebih memberdayakan forum ini untuk tidak saja mendiskusikan perencanaan desa, kerjasama desa, rencana investasi desa, pembentukan BUM Desa, tapi juga menetapkan prioritas anggaran, dengan melibatkan lebih banyak perwakilan komunitas desa yang selama ini belum tersentuh oleh kebijakan desa. Dalam konteks ini, peranan BPD dapat lebih diberdayakan karena secara formal tugas BPD adalah untuk mengkritisi kebijakan-kebijakan pemerintah desa. Tidak kalah pentingnya adalah peran para pendamping desa yang telah ditunjuk pemerintah pusat untuk membantu desa dalam menyusun RPJM Desa, RKP Desa dan APBDesa.

## V. PENUTUP

### A. Simpulan

Perencanaan partisipatif yang selama ini dijalankan pemerintah melalui mekanisme Musrenbang dari tingkat desa hingga tingkat nasional perlu dilakukan secara paralel dengan penganggaran partisipatif. Pelaksanaan Musrenbang, yang secara formal telah diatur melalui peraturan perundang-undangan, merupakan salah satu forum partisipatif masyarakat dalam mendiskusikan dan menetapkan prioritas perencanaan pembangunan. Tidak dapat dipungkiri, dalam pelaksanaannya, forum ini lebih bersifat "seremonial" dan cenderung berlangsung satu arah. Pemerintah cenderung lebih memanfaatkan forum tersebut untuk mensosialisasikan program dan kegiatan mereka dan perwakilan masyarakat yang hadir lebih banyak mendengar. Terlebih lagi, sering dijumpai usulan program yang hilang pada tahapan pertemuan Musrenbang di tingkat lebih tinggi. Kapasitas fiskal pemerintah memang menjadi pertimbangan utama dalam mengelola berbagai prioritas program, namun akan lebih baik bila

kapasitas fiskal yang terbatas itu dimanfaatkan untuk program-program yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

## B. Rekomendasi

Melalui berbagai realitas ini, konsep penganggaran partisipatif diharapkan mampu menjadi wadah bagi masyarakat untuk berpartisipasi langsung dalam memajukan kesejahteraan desa yang merupakan salah satu tujuan dari implementasi Dana Desa sebagai mandat dari Undang-undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Di sisi lain, forum ini juga dapat menjadi sarana edukasi bagi pejabat publik dalam memahami persoalan mendasar dan mencari solusi yang berbasis pada pendekatan kepentingan masyarakat.

Pada akhirnya proses penganggaran partisipatif akan meningkatkan kepercayaan masyarakat terhadap pejabat publik dan pemahaman masyarakat dalam menerima kebijakan desa yang telah ditetapkan. Secara berkesinambungan efektifitas pelaksanaan proses ini juga akan memperjelas konsep membangun negara dari pinggiran.

## DAFTAR PUSTAKA

- Antlöv, Hans & Anna Wetterberg, (2011) *“Citizen Engagement, Deliberative Spaces and the Consolidation of a Post-Authoritarian Democracy: The Case of Indonesia”*, Working Paper No. 8, ICLD
- Blair, Harry. (2012). Participatory Budget and Local Governance.  
[http://www.icld.se/eng/pdf/ICLD-Workingpaper\\_10-tryck-low.pdf](http://www.icld.se/eng/pdf/ICLD-Workingpaper_10-tryck-low.pdf) Tanggal akses 12 November 2016
- Bart, Jutha and Laura Grunewald, (2011). *Participatory Budgeting: An effective instrument for strengthening good local (financial) governance*. GIZ
- Elo, Satu and Helvi Kygnas. (2007). “The Qualitative content analysis process”. JAN Research Metodhology. <https://student.cc.uoc.gr/uploadFiles/192-%CE%A3%CE%A0%CE%95%CE%9D407/CONTENT%20ANALYSIS.pdf>. Tanggal akses 10 Agustus 2016
- Fennel, Emily et al. (2009), *Participatory Budgeting and the Art*  
<http://www.participatorybudgeting.org.uk/documents/Participatory%20budgeting%20and%20the%20arts%20-%20Involve%20research%20report%20for%20Arts%20CouncilEngland.pdf>, tanggal akses 2 November 2012
- Johani, Rianingsih (2008). *Panduan Penyelenggaraan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa*.  
[http://kawasan.bappenas.go.id/images/data/Produk/PanduanMusrenbang/Musrenbang\\_Desa.pdf](http://kawasan.bappenas.go.id/images/data/Produk/PanduanMusrenbang/Musrenbang_Desa.pdf) tanggal akses 20 Oktober 2016
- PB Network. Participatory Budgeting : An Introduction. <https://pbnetwork.org.uk/wp-content/uploads/2015/09/PB-Network-Booklet-Sept-2015.pdf> tanggal akses 15 November 2016
- Sopanah, Ana. *Ceremonial Budgeting Dalam Perencanaan Penganggaran Daerah: Sebuah Keindahan Yang Menipu*. Widayagama Malang.  
<http://asp.trunojoyo.ac.id/wp-content/uploads/2014/03/056-ASPGG-02.pdf> tanggal akses 14 November 2016
- Sugiyono (2014). *Metode Penelitian Kuantitatif Kualitatif dan R&D*. Penerbit Alfabera Bandung
- UN Habitat, (2004), 72 Frequently Asked Questions about Participatory Budgeting,  
<http://www.unhabitat.org/documents/faqqPP.pdf>, 10 October 2012
- USAID and LGSP, (2007). *Musrenbang as a Key Driver In Effective Participatory Budgeting*.  
[http://pdf.usaid.gov/pdf\\_docs/Pnadq129.pdf](http://pdf.usaid.gov/pdf_docs/Pnadq129.pdf) tanggal akses 10 Oktober 2016
- Wampler, Brian. 2000. A Guide to Participatory Budgeting  
[https://www.commdev.org/userfiles/files/1613\\_file\\_GPB.pdf](https://www.commdev.org/userfiles/files/1613_file_GPB.pdf) tanggal akses 12 November 2016

World Bank(2007). *Public Sector Governance and Accountability Series: Participatory Budgeting, The International Bank for Reconstruction and Development*, World Bank  
Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Pemerintahan Desa

Peraturan Pemerintah Nomor 08 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara, Pengendalian dan Evaluasi pelaksanaan Perencanaan Pembangunan Daerah

Permendagri Nomor 66 Tahun 2007 tentang Perencanaan Pembangunan Desa

Surat Keputusan Bersama Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 900/5356/SJ; Nomor 959/KMK.07/2015; Nomor 49 Tahun 2015 tentang Percepatan Penyaluran, pengelolaan dan Penggunaan Dana Desa Tahun 2015