

BAB I

PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

Pelaksanaan otonomi daerah berdampak pada pergeseran sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi, yaitu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pemahaman ini didasarkan pada asumsi bahwa organisasi pemerintah pada tingkatan yang lebih rendah lebih mengetahui kondisi dan kebutuhan aktual dari masyarakatnya. Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia ditandai dengan adanya perubahan pola hubungan yang terjadi antara pemerintah pusat dan daerah setelah diberlakukannya Undang-undang (UU) No. 25 tahun 1999 yang diubah menjadi UU No. 32 tahun 2004 dan kemudian disempurnakan pada UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah.

Menurut Pasal 1 ayat (8) UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah, “Desentralisasi adalah penyerahan Urusan Pemerintahan oleh Pemerintah Pusat kepada daerah otonom berdasarkan Asas Otonomi”. Otonomi daerah berimplikasi pada pergeseran sistem pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi, yaitu dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Pelaksanaan otonomi daerah adalah demi terwujudnya kemandirian daerah yang bertumpu pada pemberdayaan potensi lokal. Meskipun titik berat otonomi diletakkan pada tingkat Kabupaten/Kota, namun secara esensi sebenarnya kemandirian tersebut harus dimulai dari level pemerintahan di tingkat paling bawah, yaitu desa, sehingga pembangunan daerah seharusnya lebih terfokus pada pemberdayaan masyarakat desa.

Merujuk pada Pasal 1 ayat (43) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah disebutkan bahwa: “Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat, berdasarkan asal-usul dan adat istiadat setempat yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia”. Otonomi daerah bagi desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk

mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sekaligus bertambah pula beban tanggung jawab dan kewajiban desa, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban yang dimaksud diantaranya adalah pertanggungjawaban dalam pengelolaan anggaran desa.

Pemerintahan desa merupakan ujung tombak dalam sistem pemerintahan daerah dan berhubungan atau bersentuhan langsung dengan masyarakat. Karena itu, sistem dan mekanisme penyelenggaraan pemerintahan daerah sangat tergantung dan ditentukan oleh Pemerintahan Desa sebagai bagian dari Pemerintah Daerah. Struktur kelembagaan dan mekanisme kerja di semua tingkatan pemerintah, khususnya pemerintahan desa harus diarahkan untuk dapat menciptakan pemerintahan yang peka terhadap perkembangan dan perubahan yang terjadi dalam masyarakat.

Pelaksanaan otonomi desa mendorong pemerintah dan masyarakat desa untuk lebih mandiri dalam mengatur dan mengurus rumah tangga desa. Desa memiliki kewenangan untuk mengatur dan mengurus masyarakat setempat sesuai kondisi sosial dan budaya termasuk dalam pengaturan keuangan. Penyelenggaraan pemerintahan desa diharapkan dapat mendorong peningkatan kapasitas dan kemandirian melalui partisipasi masyarakat dalam memanfaatkan sumber daya untuk mencapai kesejahteraan masyarakat. Pelaksanaannya diwujudkan dalam bentuk sistem pemerintahan yang mengatur rencana pengembangan jangka panjang, kebijakan dan peraturan desa serta sumber pembiayaan pembangunan. Oleh karena itu, perlu adanya pengaturan secara tegas dan konsisten tentang anggaran biaya pembangunan desa baik di tingkat nasional hingga daerah. Kewenangan daerah untuk mengatur proporsi anggaran pembangunan desa sangat penting sebagai wujud keberpihakan kepada masyarakat desa.

Pengelolaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) merupakan sumber penerimaan atau pendapatan Desa. Menurut Peraturan Pemerintah No. 72 tahun 2005 tentang Desa disebutkan sumber-sumber pendapatan desa meliputi:

1. Pendapatan asli desa, terdiri dari hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, hasil gotong royong, dan lain-lain.
2. Pendapatan asli desa yang sah, bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 1.0% (sepuluh per seratus) untuk desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi desa.
3. Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Kabupaten/Kota untuk Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), yang pembagiannya untuk setiap Desa secara proporsional yang merupakan alokasi dana desa.
4. Bantuan keuangan dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Pemerintah Kabupaten/Kota dalam rangka pelaksanaan urusan pemerintahan.
5. Hibah dan sumbangan dari pihak ketiga yang tidak mengikat

Selanjutnya kekayaan desa meliputi tanah kas desa, pasar desa, pasar hewan, bangunan desa, pelelangan ikan yang dikelola oleh desa, dan lain-lain. Sumber pendapatan daerah yang berada di desa baik pajak maupun retribusi yang sudah dipungut oleh Provinsi atau Kabupaten/Kota tidak dibenarkan adanya pungutan tambahan oleh Pemerintah Desa. Pungutan retribusi dan pajak lainnya yang telah dipungut oleh Desa tidak dibenarkan dipungut atau diambil alih oleh Pemerintah Provinsi atau Pemerintah Kabupaten/Kota. Pemberian hibah dan sumbangan tidak mengurangi kewajiban-kewajiban pihak penyumbang kepada desa. Sumbangan yang berbentuk barang, baik barang bergerak maupun barang tidak bergerak dicatat sebagai barang inventaris kekayaan milik desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. sumbangan yang berbentuk uang dicantumkan di dalam APBDes.

Pengelolaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDes) berpedoman pada Peraturan Daerah yang dibuat oleh Pemerintah Daerah Kabupaten, tapi prioritas masing-masing Desa bisa berbeda. Ini sangat tergantung dari kondisi riil masing-masing Desa, dan menyangkut potensi dan harus disesuaikan dengan kebutuhan dari masyarakat itu sendiri, sehingga diharapkan APBDes menjadikan APBDes yang partisipatif. Besar kecilnya partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam proses pembangunan, karena

pada kenyataannya pembangunan desa sangat memerlukan adanya keterlibatan aktif dari masyarakat. Keikutsertaan masyarakat tidak saja dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program-program pembangunan di desa. Sehingga penilaian terhadap aparatur desa tidak negatif dalam menjalankan tugas utama untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan. Persepsi akan timbul bilamana dalam menjalankan tugas tidak sesuai dengan harapan masyarakat desa. Prosedur yang dipersulit dijadikan kepentingan pribadi atau komunitas yang dipergunakan untuk kepentingan pribadi.

Fakta di lapangan hasil observasi pada masyarakat di Desa Banyuurip Kecamatan Klego Kabupaten Boyolali Tahun 2016 menunjukkan bahwa masyarakat desa tidak mau terlalu jauh turut campur dalam urusan pemerintahan desa. Hal ini dikarenakan masyarakat tidak memahami dalam urusan pemerintahan atau sengaja tidak mau ambil pusing. Masyarakat di desa lebih disibukkan dengan kepentingan keluarganya. Di sisi lain partisipasi masyarakat sebenarnya sangat dibutuhkan untuk mendukung perkembangan desa untuk lebih baik. Oleh karena itu dibutuhkan transparansi dari aparatur desa dengan menjalin komunikasi yang baik dengan elemen masyarakat.

Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan agar dalam pengelolaannya dapat berjalan baik, transparan dan tepat sasaran. Hal ini karena bila APBDes tidak dikelola dengan benar, maka akan mengakibatkan dana tersebut menjadi sia-sia atau tidak bisa memberikan hasil yang maksimal kepada desa tersebut. Sesuai dengan pendapat Sukasmanto (2004:73), bahwa dalam proses implementasi anggaran desa dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu: transparansi, akuntabilitas, partisipasi masyarakat, penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat, dan disusun secara profesional.

APBDes adalah instrumen penting yang sangat menentukan tewujudnya tata pemerintahan yang baik (*Good Governance*) di desa. Menurut Haryanto (2007:9) *Good governance* sering diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik, dengan mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *good governance*. *Good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen

pembangunan yang solid dan bertanggung jawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien. Prinsip-prinsip pelaksanaan *Good Governance* merujuk pada adanya partisipasi masyarakat, tegaknya supremasi hukum, tumbuhnya transparansi yang dibangun atas dasar arus informasi yang bebas dan informasi perlu dapat diakses oleh pihak-pihak yang berkepentingan dan memadai, peduli pada *stakeholder*, berorientasi pada konsensus, kesetaraan, efektifitas dan efisiensi, akuntabilitas, serta adanya visi strategis.

Tata pemerintahan yang baik antara lain dapat diukur melalui proses penyusunan dan pertanggungjawaban APBDes. Sebagai pemegang otonomi asli, desa bisa mengambil prakarsa dan inisiatif dalam mengelola keuangan desa, Tanpa adanya intervensi dari pemerintah di atasnya atau supra desa. Hal ini berarti dengan adanya otonomi desa, maka desa lebih leluasa dalam menentukan arah kebijakan pembangunan desa dengan dibingkai APBDes. Anggaran pendapatan belanja desa (APBDes) pada perinsipnya merupakan rencana pendapatan dan pengeluaran desa selama satu tahun kedepan yang dibuat oleh Kepala Desa bersama-sama BPD yang dituangkan kedalam peraturan desa dan sesuai pedoman yang di buat oleh Bupati.

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa. Dalam melaksanakan kekuasaannya Kepala Desa dapat melimpahkan sebagian atau seluruh kekuasaannya yang berupa perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan kepada perangkat desa. Dalam meningkatkan pendapatan masyarakat dan Desa, Pemerintah Desa dapat mendirikan Badan Usaha Milik Desa sesuai dengan kebutuhan dan potensi Desa. Pembentukan Badan Usaha Milik Desa ditetapkan dengan Peraturan Desa berpedoman pada peraturan perundang-undangan. Alokasi pengeluaran dalam APBDes meliputi belanja pembangunan dan pos pengeluaran rutin. Belanja pembangunan meliputi pos sarana pemerintahan desa, pos prasarana perhubungan, pos prasarana pemasaran, dan pos prasarana sosial. Sedangkan belanja rutin meliputi pos belanja pegawai, pos belanja barang, pos biaya pemeliharaan, pos biaya perjalanan dinas, pos belanjalain-lain, dan pos pengeluaran tak terduga.

Penyusunan APBDes memang berpedoman pada Perda Kabupaten, tapi prioritas masing-masing Desa bisa berbeda. Ini sangat tergantung dari kondisi riil masing-masing Desa, dan menyangkut potensi dan harus disesuaikan dengan kebutuhan dari Masyarakat itu sendiri, sehingga diharapkan APBDes menjadikan APBDes yang partisipatif. Besar kecilnya partisipasi masyarakat merupakan faktor penting dalam proses pembangunan, karena pada kenyataannya pembangunan desa sangat memerlukan adanya keterlibatan aktif dari masyarakat. Keikutsertaan masyarakat tidak saja dalam perencanaan tetapi juga pelaksanaan program-program pembangunan di desa, sehingga penilaian terhadap aparatur desa tidak negatif dalam menjalankan tugas utama untuk memberikan pelayanan terhadap masyarakat dan pelaksanaan pembangunan.

Partisipasi masyarakat menjadi elemen penting dalam fungsi kontrol anggota masyarakat dalam pengelolaan APBDes. Namun kendala di lapangan seperti yang terjadi di Desa Banyuurip Kecamatan Klego Kabupaten Boyolali Tahun 2016 menjadi menarik untuk diteliti karena beberapa faktor yaitu: Rendahnya kemampuan aparat desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) merupakan salah satu faktor penghambat bagi proses pemahaman terhadap bidang tugas. Sumber daya manusia yang masih rendah yaitu kurangnya jumlah anggota BPD Desa Banyuurip yang berpengalaman sebagai legislasi desa serta kurangnya anggota BPD yang berpendidikan tinggi sangat berkaitan sekali terhadap pelaksanaan fungsi dan wewenang BPD dalam penyelenggaraan pemerintahan. Selain itu rendahnya partisipasi masyarakat di dalam pembangunan desa sehingga banyak kebijakan desa yang sudah dibuat tetapi belum terlaksana secara baik. Padahal partisipasi masyarakat merupakan modal utama suksesnya pelaksanaan pembangunan.

Peran Lembaga Kemasyarakatan Desa dalam Menyusun dan Melaksanakan APBDes Lembaga kemasyarakatan meliputi Rukun Tetangga, Rukun Warga, Pemberdayaan Kesejahteraan Keluarga, Karang Taruna, lembaga pemberdayaan masyarakat atau sebutan lain. Lembaga kemasyarakatan mempunyai tugas membantu Pemerintah Desa dan merupakan mitra dalam memberdayakan masyarakat desa. Peran lembaga kemasyarakatan dalam

penyusunan dan pelaksanaan APBDes meliputi menyusun rencana pembangunan secara partisipatif, melaksanakan, mengendalikan, memanfaatkan, memelihara dan mengembangkan pembangunan secara partisipatif, menggerakkan dan mengembangkan partisipasi, gotong royong dan swadaya masyarakat, menumbuh kembangkan kondisi dinamis masyarakat dalam rangka pemberdayaan masyarakat, menumbuh kembangan dan menggerakkan prakarsa, partisipasi, serta swadaya gotong royong masyarakat, memberdayakan dan meningkatkan kesejahteraan keluarga, serta memberdayakan hak politik masyarakat. Pengurus lembaga kemasyarakatan dipilih secara musyawarah dari anggota masyarakat yang mempunyai kemauan, kemampuan, dan kepedulian dalam pemberdayaan masyarakat. Hubungan kerja antara lembaga kemasyarakatan dengan Pemerintahan Desa bersifat kemitraan, konsultatif dan koordinatif.

Partisipasi masyarakat sangat dibutuhkan, untuk mendukung perkembangan desa untuk lebih baik. Maka dari itu dibutuhkan transparansi dari aparatur desa serta masyarakat. Juga menjalin komunikasi yang baik antara elemen yang bekepentingan (masyarakat dan aparatur desa). Fungsi kontrol ini sangat penting untuk melihat sejauhmana transparansi pengelolaan keuangan pemerintah desa selama satu tahun berjalan.

Berdasarkan uraian di atas, maka dilakukan penelitian dengan judul: "Partisipasi Masyarakat Dalam Pengelolaan APBDes Untuk Mewujudkan Pemerintahan yang *Good Governance* (Studi Kasus di Desa Banyuurip Kecamatan Klego Kabupaten Boyolali Tahun 2016)".

B. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas maka dapat dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah bentuk pengelolaan APBDes untuk mewujudkan pemerintahan yang *good governance*?
2. Bagaimanakah partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBDes?
3. Hambatan apakah yang dapat mengurangi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBDes serta solusi untuk mengatasinya?

C. Tujuan Penelitian

Tujuan dari penelitian ini adalah untuk:

1. Mendeskripsikan bentuk pengelolaan APBDes untuk mewujudkan pemerintahan yang *good governance*
2. Mendeskripsikan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBDes di Desa Banyuurip Kecamatan Klego Kabupaten Boyolali Tahun 2016
3. Mendeskripsikan hambatan-hambatan yang dapat mengurangi partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBDes serta solusi untuk mengatasinya di Desa Banyuurip Kecamatan Klego Kabupaten Boyolali Tahun 2016

D. Manfaat Penelitian

1. Manfaat atau Kegunaan Teoritis
 - a. Penelitian ini diharapkan memberi kontribusi bagi perkembangan ilmu pemerintahan, khususnya pemerintahan desa
 - b. Menambah cakrawala pengetahuan khususnya mengenai proses penyusunan APBDes
 - c. Menambah pengetahuan tentang upaya meningkatkan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan APBDes
2. Manfaat atau Kegunaan Praktis
 - a. Hasil penelitian ini diharapkan dapat memberi informasi dan masukan yang berguna bagi aparat pemerintahan desa dalam memahami proses penyusunan APBDes
 - b. Memberi sumbangan pengetahuan dan informasi kepada masyarakat dalam rangka meningkatkan partisipasinya untuk pembangunan desa.
 - c. Memberikan informasi mengenai upaya mewujudkan pemerintahan yang bersih dan berwibawa yang dimulai dari tingkat desa.