

## **Penyelenggaraan Tata Kelola Pemerintahan Desa (Studi Tata Kelola Pemerintahan Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso )**

**Ahmad Abu Sofyan**

Universitas Bondowoso, Indonesia

sofyanahmad1@gmail.com

**Abstrak.** Di era reformasi dan globalisasi sekarang ini, pelaksanaan prinsip prinsip *good governance* pada tingkat pemerintahan desa pun menjadi sangat urgen dan perlu, terutama dalam aspek pengelolaan anggaran yang diasumsikan rawan terjadi penyalahgunaan. Artinya, proses penyusunan dan pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDesa), tidak bisa lepas dari prinsip-prinsip *good governance*. Untuk mengumpulkan data di lapangan, analisis data yang digunakan adalah deskriptif kualitatif. Proses analisis data meliputi: (a) reduksi data, (b) penyajian data, (c) penarikan kesimpulan/verifikasi. Untuk pengecekan data menggunakan teknik triangulasi. Hasil penelitian menunjukkan bahwa Implementasi prinsip *Good Governance* dalam tata kelola Pemerintahan desa (dalam hal ini prinsip prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas) tidak ditemukan dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes Desa Taal Tahun Anggaran 2013, itupun dengan asumsi bahwa Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso mengelola keuangan desa dengan dipandu oleh APBDes.

**Kata Kunci;** Tata Kelola, Pemerintahan Desa, Taal

### **Pendahuluan**

Terjadinya krisis ekonomi di Indonesia antara lain disebabkan oleh tatacara penyelenggaraan pemerintahan yang tidak dikelola dan diatur dengan baik. Akibatnya timbul berbagai masalah seperti korupsi, kolusi dan nepotisme (KKN) yang sulit diberantas, masalah penegakan hukum yang sulit berjalan, monopoli dalam kegiatan ekonomi, serta kualitas pelayanan kepada masyarakat yang memburuk.

Masalah-masalah tersebut juga telah menghambat proses pemulihan ekonomi Indonesia, sehingga jumlah pengangguran semakin meningkat, jumlah penduduk miskin bertambah, tingkat kesehatan menurun, dan bahkan telah menyebabkan munculnya konflik-konflik di berbagai daerah yang dapat mengancam persatuan dan kesatuan negara Republik Indonesia. Bahkan kondisi saat inipun menunjukkan masih berlangsungnya praktek dan perilaku yang bertentangan dengan kaidah tata pemerintahan yang baik, yang bisa menghambat terlaksananya agenda-agenda reformasi.

Penyelenggaraan pemerintahan yang baik adalah landasan bagi pembuatan dan penerapan kebijakan negara yang demokratis dalam era globalisasi. Fenomena demokrasi ditandai dengan menguatnya kontrol masyarakat terhadap penyelenggaraan pemerintahan, sementara fenomena globalisasi ditandai dengan saling ketergantungan antarbangsa, terutama dalam pengelolaan sumber-sumber ekonomi dan aktivitas dunia usaha (bisnis). Kedua perkembangan diatas, baik demokratisasi maupun globalisasi, menuntut redefinisi peran pelaku-pelaku penyelenggaraan pemerintahan. Negara (*state*), yang sebelumnya memegang kuat kendali pemerintahan, cepat atau lambat harus mengalami pergeseran peran dari posisi yang serba mengatur dan mendikte ke posisi sebagai fasilitator. Dunia usaha dan pemilik modal (*private sector*), yang sebelumnya berupaya mengurangi otoritas negara yang dinilai cenderung menghambat perluasan aktivitas bisnis, harus mulai menyadari pentingnya regulasi yang melindungi kepentingan publik. Sebaliknya, masyarakat (*civil society*) yang sebelumnya

ditempatkan sebagai penerima manfaat (*beneficiaries*), harus mulai menyadari kedudukannya sebagai pemilik kepentingan yang juga harus berfungsi sebagai pelaku.

Dalam konteks dan tujuan di atas, maka pemerintahan pada tingkat desa pun – sebagaimana Pemerintah Pusat, Pemerintah Propinsi maupun Pemerintah Kabupaten/Kota- tidak bisa menghindari dari pentingnya pelaksanaan tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*). Dengan kata lain, di era reformasi dan globalisasi sekarang ini, maka pelaksanaan prinsip-prinsip *good governance* pada tingkat pemerintahan desa pun menjadi sangat urgen dan perlu, terutama dalam aspek pengelolaan anggaran yang diasumsikan rawan terjadi penyalahgunaan. Artinya, proses penyusunan dan pelaksanaan Anggaran dan Pendapatan Belanja Desa (APBDesa), tidak bisa lepas dari prinsip-prinsip *good governance*.

## **Pembahasan**

### **Makna *Good Governance*<sup>1</sup>**

Pada dasarnya, *good governance* merupakan konsep baru dalam kehidupan tata pemerintahan di Indonesia. Proses pemahaman umum mengenai *governance* atau tata pemerintahan mulai mengemuka di Indonesia sejak tahun 1990-an, dan mulai semakin bergulir pada tahun 1996, seiring dengan interaksi pemerintah Indonesia dengan negara luar sebagai negara-negara pemberi bantuan yang banyak menyoroti kondisi obyektif perkembangan ekonomi dan politik Indonesia. Istilah ini seringkali disangkut pautkan dengan kebijaksanaan pemberian bantuan dari negara donor, dengan menjadikan masalah isu tata pemerintahan sebagai salah satu aspek yang dipertimbangkan dalam pemberian bantuan, baik berupa pinjaman maupun hibah.

Menurut UNDP (United Nations for Development Program), *good governance*<sup>2</sup>, sebagaimana tercatat dalam sebuah dokumen UNDP pada 1997 yang berjudul *Governance for Sustainable Human Development* (IFAD Executive Board; 1999) adalah “ penyelenggaraan otoritas ekonomi, politik dan administrative dalam rangka memanaaj

urusan atau persoalan persoalan negara dalam semua tingkatannya. (*the exercise of economic, political and administrative authority to manage a country's affairs at all levels* (penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administratif dalam angkat mengelola semua urusan negara yang terdapat pada semua level).

### ***Local Good Governance***

Melaksanakan prinsip-prinsip *good governance* di tingkat desa atau pada pemerintahan desa akan mengalami kesulitan tersendiri, mengingat tidak semua elemen yang menjadi pilar utama dalam penyelenggaraan *good governance* ditemukan dalam pemerintahan desa. Dengan kata lain, pada tingkatan atau level desa, konsep *good governance* perlu disesuaikan. Namun demikian, dalam konteks pemerintahan desa ada dua isu penting yang perlu diperhatikan. Pertama, isu *democratic governance* yaitu pemerintahan desa yang berasal dari partisipasi masyarakat, dikelola oleh masyarakat dan dimanfaatkan sebaik-baiknya untuk masyarakat. Kedua, hubungan antara elemen *governance* di desa didasarkan pada prinsip-prinsip kesejajaran, keseimbangan dan kepercayaan (*trust*). Kedua isu ini seperti dua sisi mata uang yang tidak dapat dipisahkan, kedua isu ini apabila kita satukan maka yang ingin kita wujudkan adalah tata pemerintahan yang baik (*good governance*). Hal ini bisa diwujudkan jika

---

<sup>1</sup> Deskripsi seputar latar belakang lahirnya konsep *good governance* bisa dilihat dalam modul MANAJEMEN PUBLIK” Universitas Wijaya Putra, 2007, halaman 37 - 46

<sup>2</sup> Banyak definisi atau indikator *good governance* yang dikemukakan beragam lembaga baik internasional maupun nasional. Untuk jelasnya bisa dilihat dalam IFAD (International forum for Agricultural Development) Executive Board – Sixty-Seventh Session, Rome, 8-9 September 1999

pemerintahan desa dikelola secara partisipatif, transparan, akuntabel, dan responsif dengan cara memperluas proses musyawarah yang hasilnya digunakan sebagai aturan main dan kebijakan dalam proses pengelolaan di desa.

Permasalahannya adalah siapa saja yang bisa menjadi elemen-elemen *governance* di desa? Padahal dalam konsep *governance* selama ini menekankan pada tiga pilar utamanya yaitu: negara, *civil society*, dan pasar atau masyarakat ekonomi. Kemudian *good governance* ini disesuaikan untuk tingkatan mikro di desa sehingga dinamakan dengan *local good governance* yang terdiri empat pilar utama yaitu: negara (pemerintah desa), masyarakat politik (BPD), masyarakat sipil (ormas, institusi lokal dan warga masyarakat, serta masyarakat ekonomi (arena produksi dan distribusi yang dilakukan oleh pelaku dan organisasi ekonomi desa. Istilah *Local Good Governance* adalah istilah yang merujuk kepada basis penyelenggaraan otonomi lokal dan pemerintahan lokal yang kuat dan otonom tidak akan bermakna dan bermanfaat bagi masyarakat lokal jika tidak ditopang oleh transparansi, akuntabilitas, responsivitas dan partisipasi masyarakat.

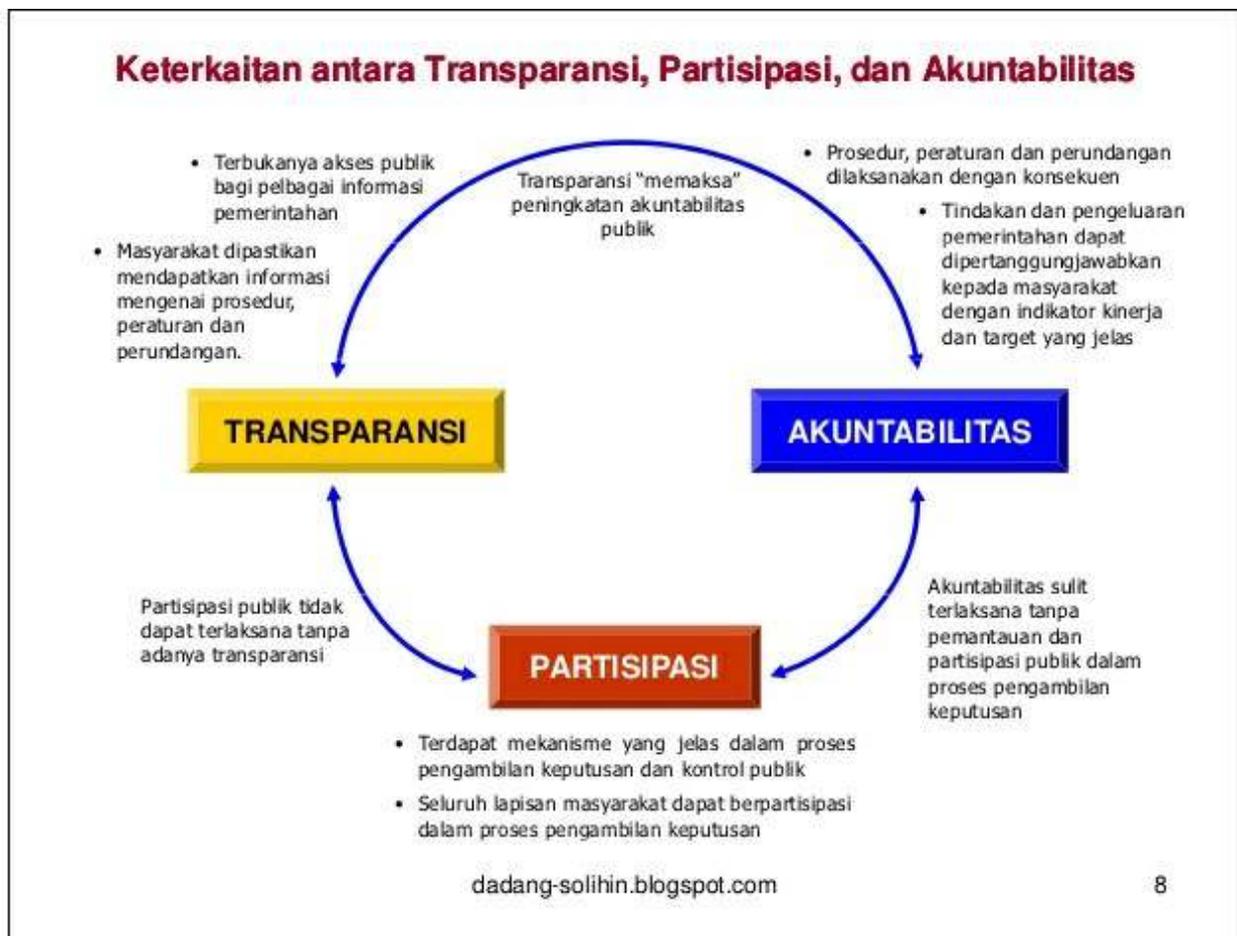
Apabila kita potret pemetaan *good governance* di desa dapat kita gambarkan sebagai berikut (dikutip dari Dwipayana, Ari dan Eko S, eds, 2003, *Membangun Good Governance di Desa*, Yogyakarta, IRE Press.)

Elemen <i>Governance</i>	Aktor	Arena	Isu Relasional
Negara	Kepala desa dan perangkatnya	Regulasi, kontrol pada masyarakat, pengelolaan	Akuntabilitas, transparansi, responsivitas dan
		kebijakan, keuangan dan public service	kapasitas.
Masyarakat politik	Badan Perwakilan Desa	Representasi, artikulasi, agregasi formulasi legislasi, sosialisasi dan kontrol	Kapasitas, akuntabilitas dan responsivitas.
Civil society	Institusi sosial, Organisasi sosial	Keswadayaan, kerjasama, gotong royong, jaringan sosial	Partisipasi (voice, akses dan kontrol)
Masyarakat ekonomi	Pelaku dan organisasi ekonomi	Produksi dan distribusi	Akses kebijakan, akuntabilitas sosial

### **Keterkaitan Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas**

Transparansi, partisipasi dan akuntabilitas adalah tiga pilar utama penyelenggaraan *good governance*, ketiga prinsip tersebut tidak berjalan sendiri sendiri, melainkan saling berhubungan satu sama lain sangat erat, saling mempengaruhi, masing adalah instrumen untuk terwujudnya prinsip lainnya, ketiganya adalah instrumen yang

diperlukan untuk terciptanya pemerintahan yang baik. Transparansi yang merupakan terbukanya akses publik terhadap informasi berbagai informasi pemerintahan menuntut bahkan memaksa adanya akuntabilitas publik. Dan akuntabilitas publik akan terlaksana dengan baik jika ada partisipasi publik sejak dari proses pengambilan keputusan. Demikian juga, partisipasi tidak dapat terwujud tanpa adanya transparansi.



## Transparansi

Pada prinsipnya, transparansi adalah sebuah prinsip yang menjamin adanya akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. (L.Lalolo Krina : 2003 mengutip “Buku Pedoman Penguatan Pengamanan Program Pembangunan Daerah, Bappenas dan Depdagri 2002)”

Pada bagian lain, dengan mengutip (Asian Development Bank, “Governance : Sound Development Management, 1999), Krina Lalolo menulis bahwa transparansi merujuk pada ketersediaan informasi pada masyarakat umum dan kejelasan (clarity) tentang peraturan, undang-undang, dan keputusan pemerintah dengan indikator : a. akses pada informasi yang akurat dan tepat waktu (accurate & timely) tentang kebijakan ekonomi dan pemerintahan yang sangat penting bagi pengambilan keputusan ekonomi oleh para pelaku swasta. Data tersebut harus bebas didapat dan siap tersedia (freely & readily available) b. aturan dan prosedur yang “simple, straightforward and easy to apply” untuk mengurangi perbedaan dalam interpretasi.

Prinsip ini memiliki dua aspek, yaitu (1) komunikasi publik oleh pemerintah, dan

(2) hak masyarakat terhadap akses informasi. Keduanya akan sangat sulit dilakukan jika pemerintah tidak menangani dengan baik kinerjanya. Manajemen kinerja yang baik adalah titik awal dari transparansi. Komunikasi publik menuntut usaha afirmatif dari pemerintah untuk membuka dan mendiseminasi informasi maupun aktivitasnya yang relevan. Transparansi harus seimbang, juga, dengan kebutuhan akan kerahasiaan lembaga maupun informasi-informasi yang mempengaruhi hak privasi individu. Karena pemerintahan menghasilkan data dalam jumlah besar, maka dibutuhkan petugas informasi profesional, bukan untuk membuat dalih atas keputusan pemerintah, tetapi untuk menyebarluaskan keputusan-keputusan yang penting kepada masyarakat serta menjelaskan alasan dari setiap kebijakan tersebut.

### **Partisipasi**

Dalam proses pembangunan di segala sektor, aparat negara acapkali mengambil kebijakan-kebijakan yang terwujud dalam pelbagai keputusan yang mengikat masyarakat umum dengan tujuan demi tercapainya tingkat kesejahteraan yang lebih tinggi. Keputusan-keputusan semacam itu tidak jarang dapat membuka kemungkinan dilanggarnya hak-hak asasi warga negara akibat adanya pendirian sementara pejabat yang tidak rasional atau adanya program-program yang tidak mempertimbangkan pendapat rakyat kecil. Bukan rahasia lagi bahwa di negara kita ini pertimbangan pertimbangan ekonomis, stabilitas, dan security sering mengalahkan pertimbangan-pertimbangan mengenai aspirasi masyarakat dan hak asasi mereka sebagai warga negara. Pembangunan politis dalam banyak hal telah disubordinasi oleh pembangunan ekonomis maupun kebijakan-kebijakan pragmatis pejabat tertentu. Partisipasi dibutuhkan dalam memperkuat demokrasi, meningkatkan kualitas dan efektivitas layanan publik, dalam mewujudkan kerangka yang cocok bagi partisipasi, perlu dipertimbangkan beberapa aspek, yaitu :

- a. Partisipasi melalui institusi konstitusional (referendum, voting) dan
- b. Jaringan civil society (inisiatif asosiasi).
- c. Partisipasi individu dalam proses pengambilan keputusan, civil society sebagai service provider,
- d. Local kultur pemerintah (misalnya Neighborhood Service Department di USA, atau Better Management Transparent Budget di New Zealand)
- e. Faktor-faktor lainnya, seperti transparansi, substansi proses terbuka dan konsentrasi pada kompetisi

Partisipasi adalah prinsip bahwa setiap orang memiliki hak untuk terlibat dalam pengambilan keputusan di setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan. Keterlibatan dalam pengambilan keputusan dapat dilakukan secara langsung atau secara tidak langsung. Pendapat yang mengatakan bahwa partisipasi dapat dilihat melalui keterlibatan anggota-anggota masyarakat di dalam Pemilu saja, jelas merupakan pendapat yang kurang lengkap. Masih banyak pola perilaku informal yang dapat dijadikan patokan dalam menilai tingkat partisipasi dalam suatu masyarakat. Jika orang bersedia menilai proses politik secara netral maka bentuk-bentuk perilaku massa berupa protes, aksi pamflet, ataupun pemogokan, sebenarnya juga termasuk partisipasi.

Setidak-tidaknya ada 2 alasan mengapa sistem partisipatoris dibutuhkan dalam negara demokratis. Pertama, ialah bahwa sesungguhnya rakyat sendirilah yang paling paham mengenai kebutuhannya. Dan kedua, bermula dari kenyataan bahwa pemerintahan yang modern cenderung semakin luas dan kompleks, birokrasi tumbuh membengkak di luar kendali. Oleh sebab itu, untuk menghindari alienasi warga negara, para warga negara itu harus dirangsang dan dibantu dalam membina hubungan dengan aparat pemerintah.

Dalam rangka penguatan partisipasi publik, beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah adalah :

- a. Mengeluarkan informasi yang dapat diakses oleh publik
- b. Menyelenggarakan proses konsultasi untuk menggali dan mengumpulkan masukan-masukan dari stakeholders termasuk aktivitas warga Negara dalam kegiatan publik,
- c. Mendelegasikan otoritas tertentu kepada pengguna jasa layanan publik seperti proses perencanaan dan penyediaan panduan bagi kegiatan masyarakat dan layanan publik.

### **Akuntabilitas**

Pada prinsipnya, akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. (Lalolo Krina P ). Prof Miriam Budiardjo mendefinisikan akuntabilitas sebagai “pertanggungjawaban pihak yang diberi mandat untuk memerintah kepada mereka yang memberi mandat itu.” Akuntabilitas bermakna pertanggungjawaban dengan menciptakan pengawasan melalui distribusi kekuasaan pada berbagai lembaga pemerintah sehingga mengurangi penumpukkan kekuasaan sekaligus menciptakan kondisi saling mengawasi ( *checks and balances system*). Lembaga pemerintahan yang dimaksud adalah eksekutif (presiden, wakil presiden, dan kabinetnya), yudikatif (MA dan sistem peradilan) serta legislatif (MPR dan DPR). Peranan pers yang semakin penting dalam fungsi pengawasan ini menempatkannya sebagai pilar keempat.

Akuntabilitas publik adalah prinsip yang menjamin bahwa setiap kegiatan penyelenggaraan pemerintahan dapat dipertanggungjawabkan secara terbuka oleh pelaku kepada pihak-pihak yang terkena dampak penerapan kebijakan. (Lalolo Krina, K) Tetapi, secara garis besar dapat disimpulkan bahwa akuntabilitas berhubungan dengan kewajiban dari institusi pemerintahan maupun para aparat yang bekerja di dalamnya untuk membuat kebijakan maupun melakukan aksi yang sesuai dengan nilai yang berlaku maupun kebutuhan masyarakat. Akuntabilitas publik menuntut adanya pembatasan tugas yang jelas dan efisien dari para aparat birokrasi.

Sedangkan Dadang Solihin (*ibid*) mendefinisikan akuntabilitas sebagai kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau untuk menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan pimpinan organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau kewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban, di mana dengan prinsip ini proses pengambilan keputusan atau kinerja dapat dimonitor, dikritisi. Juga, akuntabilitas menunjukkan adanya *treacebleness* yang berarti bisa ditelusuri sampai ke bukti dasarnya, serta *reasonableness* yang berarti bisa diterima akal secara logis.

Sedangkan indikator untuk melihat prinsip akuntabilitas ini dibedakan ke dalam dua tahap.

1. Tahapan pada tahap proses pembuatan sebuah keputusan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
  - a. pembuatan sebuah keputusan harus dibuat secara tertulis dan tersedia bagi setiap warga yang membutuhkan
  - b. pembuatan keputusan sudah memenuhi standar etika dan nilai-nilai yang berlaku, artinya sesuai dengan prinsip-prinsip administrasi yang benar maupun nilai-nilai yang berlaku di *stakeholders*
  - c. adanya kejelasan dari sasaran kebijakan yang diambil, dan sudah sesuai dengan visi dan misi organisasi, serta standar yang berlaku
  - d. ketersediaan sistem informasi manajemen dan monitoring hasil yang telah dicapai oleh pemerintah
  - e. adanya mekanisme untuk menjamin bahwa standar telah terpenuhi, dengan konsekuensi mekanisme pertanggungjawaban jika standartersebut tidak terpenuhi
  - f. konsistensi maupun kelayakan dari target operasional yang telah ditetapkan maupun prioritas dalam mencapai target tersebut

2. Pada tahap sosialisasi kebijakan, beberapa indikator untuk menjamin akuntabilitas publik adalah :
  - a. penyebarluasan informasi mengenai suatu keputusan, melalui media massa, media nirmassa, maupun media komunikasi personal
  - b. akurasi dan kelengkapan informasi yang berhubungan dengan cara mencapai sasaran suatu program
  - c. akses publik pada informasi atas suatu keputusan setelah keputusan dibuat dan mekanisme pengaduan masyarakat

### **Anggaran dan Penyusunannya**

Pengertian anggaran terus berkembang. Pengertiannya bermacam-macam. Menurut Wildavsky (1975) mendefinisikan anggaran sebagai catatan masa lalu, rencana masa depan, mekanisme pengalokasian sumber daya, metode untuk pertumbuhan, alat penyaluran pendapatan, mekanisme untuk negosiasi, harapan aspirasi strategi organisasi, satu bentuk kekuatan kontrol dan alat atau jaringan komunikasi. Namun menurut Wildavsky (1975) "*a budget cannot act as a compass*" (anggaran bukanlah kompas karena tidak ada seorangpun yang mengetahui secara pasti masa depan dan selanjutnya perlu dicari informasi lain yang menggambarkan kenyataan dari alokasi sumber daya).

Sedangkan prinsip yang melekat pada anggaran (publik) meliputi :

1. prinsip *comprehensiveness*; bahwa seluruh kegiatan yang akan dilaksanakan dan mempunyai akibat keuangan dicantumkan secara keseluruhan dalam anggaran
2. prinsip keseimbangan; bahwa belanja yang akan dikuti sesuai dengan pendapatan yang akan diterima dalam rangka menghindari defisit anggaran
3. prinsip fleksibilitas; bahwa anggaran adalah sebuah rencana yang membuka peluang terhadap perubahan, pergeseran, penambahan dan pengurangan anggaran
4. prinsip kemandirian; bahwa negara harus meningkatkan pendapatan dalam negeri dan memperhatikan ketepatan penggunaan sumber-sumber yang tersedia dalam rangka mengurangi ketergantungan pada bantuan luar negeri
5. prinsip prioritas; bahwa harus memperhatikan program yang perlu mendapatkan prioritas
6. prinsip efisiensi; bahwa perlu diperhatikan pengendalian pembiayaan dan penghematan yang menyeluruh pada pengeluaran negara
7. prinsip *unity*; bahwa anggaran harus disusun secara terinci dan dengan memperhatikan kode atau tanda pada setiap mata anggaran baik dalam sisi penerimaan maupun sisi pendapatan
8. prinsip publisitas; bahwa anggaran yang telah disahkan dipublikasikan kepada masyarakat sehingga pihak-pihak yang dibebani mengetahui arah pencapaian tujuan organisasi

Sedangkan fungsi anggaran (sektor publik) itu sendiri meliputi :

1. Alat perencanaan (terkait dengan biaya dan tujuan yang akan dicapai),
2. Alat pengendalian (pengendalian pengeluaran agar sesuai dengan rencana sebelumnya),
3. Alat kebijakan fiskal untuk menstabilkan perekonomian negara dan mendorong pertumbuhan ekonomi,
4. Alat politik; sebagai bentuk komitmen eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik untuk kepentingan dan tujuan tertentu,
5. Alat koordinasi dan komunikasi antar unit kerja lintas unit (kementerian),
6. Alat penilaian kinerja berdasarkan hasil dan anggaran yang telah ditetapkan
7. Alat motivasi kerja untuk mencapai target yang telah ditetapkan. (Modul Keuangan Negara Pascasarjan UWP Surabaya, 2010).

Secara garis besar, proses penyusunan anggaran bisa didasarkan atas dua jenis pendekatan utama. Pertama, pendekatan tradisional atau konvensional, dan kedua adalah pendekatan *New Public Management*. (Modul Keuangan; 2010)

Sistem anggaran tradisional adalah sistem anggaran yang mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. struktur anggaran bersifat *line item system* atau *linebudget system*,
2. menggunakan pendekatan incrementalisme,
3. cenderung sentralistis,
4. bersifat spesifikasi,
5. disusun secara tahunan,
6. menggunakan prinsip anggaran bruto.

Sedangkan yang berada di bawah sistem anggaran NPM (*New Public Management*) meliputi : Sistem Anggaran Kinerja, (*Performannce Budgeting System*), Sistem Anggaran (berdasarkan) Perencanaan dan Program Kerja, (*Planning Programming and Budgeting System/ PPBS*), dan Zero Based Budgeting System (ZBB). Secara umum, sistem anggaran baru ini mempunyai karakteristik sebagai berikut:

1. Komprehensif/komparatif,
2. Terintegrasi dan lintas unit (departemen),
3. Proses pengambilan keputusan bersifat rasional,
4. berjangka panjang,
5. Spesifikasi tujuan dan perangkingan prioritas,
6. Analisis total cost dan benefit (termasuk *oppurtunity cost*),
7. Orientasi input, output, outcome (bukan sekedar input),
8. Pengawasan kinerja.

### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa** Keuangan Desa

Keuangan Desa memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pemerintahan Desa. Sebagaimana dalam Undang Undang Desa tahun 2013, Bab I Pasal 1 No. 16 disebutkan bahwa : Keuangan Desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa yang berhubungan dengan hak dan kewajiban desa

Keuangan Desa mengatur tentang sumber pendapatan desa, yaitu berdasarkan pendapatan asli desa, kemudian bantuan dari Pemerintah Kabupaten berupa bagian yang diperoleh dari pajak dan retribusi serta bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten, selain itu bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Beberapa hal yang dimuat dalam keuangan desa ini merupakan hal yang baru bagi Pemerintah Desa karena selama ini mereka belum terbiasa untuk berkreasi mencari pendapatan asli desa.

Dalam Penjelasan Umum atas PP No.72/2005 lebih tegas dinyatakan bahwa “.....Dalam rangka melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Desa dan untuk peningkatan pelayanan serta pemberdayaan masyarakat, Desa mempunyai sumber pendapatan yang terdiri atas pendapatan asli Desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota, bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah serta hibah dan sumbangan dari pihak ketiga.

Sumber pendapatan yang berasal dari bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diluarupah pungut, dan bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh

kabupaten/kota diberikan kepada Desa paling sedikit 10% (sepuluh per seratus), sedangkan bantuan Pemerintah Provinsi kepada Desa diberikan sesuai dengan kemampuan dan perkembangan keuangan provinsi bersangkutan. Bantuan tersebut lebih diarahkan untuk percepatan atau akselerasi pembangunan Desa. Sumber pendapatan lain yang dapat diusahakan oleh Desa berasal dari Badan Usaha Milik Desa, pengelolaan pasar Desa, pengelolaan kawasan wisata skala Desa, pengelolaan galian C dengan tidak menggunakan alat berat dan sumberlainnya”. Lebih jauh mengenai Alokasi Dana Desa (ADD), pasal 68 ayat (1.b) berikut Penjelasannya menyatakan bahwa “bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) untuk Desa dan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dijelaskan bahwa dari bagi hasil pajak daerah Kabupaten/Kota paling sedikit 10% (sepuluh per seratus) diberikan langsung kepada Desa. Sedangkan dari retribusi Kabupaten/Kota sebagian diperuntukkan bagi Desa yang dialokasikan secara proporsional.

Sedangkan pasal 68 ayat (1.c) berikut penjelasannya menyatakan “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. Dana perimbangan keuangan pusat dan daerah adalah terdiri dari dana bagi hasil pajak dan sumberdaya alam ditambah dana alokasi umum setelah dikurang belanja pegawai. Dana dari Kabupaten/Kota diberikan langsung kepada Desa untuk dikelola oleh Pemerintah Desa, dengan ketentuan 30% (tiga puluh per seratus) digunakan untuk biaya operasional pemerintah Desa dan BPD dan 70% (tujuh puluh per seratus) digunakan untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat.

Mekanisme pengelolaan keuangan desa merupakan suatu kinerja manajemen dalam pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja desa (APBDes) yang disusun secara berantai. Pengelolaan keuangan desa adalah unsur penting bagi desa karena mempunyai tujuan mensejahterakan rakyat dengan memaksimalkan pencarian sumber pendapatan sebagai modal atau dana didalam perencanaan anggaran pendapatan dan belanja desa.

Bisanya desa-desa baru tidak memiliki sumber pendapatan asli karena tanah bengkok atau tanah kas desa tetap melekat pada desa induk. Akibatnya desa-desa tersebut tidak memiliki kekayaan desa. Bagi desa-desa ini, satu-satunya sumber pendapatan desa berasal dari eksternal terutama dari ADD. Situasi ini memaksa kepala desa untuk membuat proposal proyek infrastruktur desa ke kabupaten, sebanyak-banyaknya.

Perhitungan Alokasi Dana Desa acapkali ditetapkan oleh kabupaten tanpa memperhatikan kondisi desa. Misalnya, luas wilayah, jumlah penduduk, keadaan geografis dan pertumbuhan ekonomi desa. Dalam hal ini metode dan ukuran menetapkan ADD, sangat tergantung pada kemauan baik (*political will*) kabupaten. Menurut PP No. 72 Tahun 2005, jumlah ADD paling sedikit 10% dari sumber pendapatan daerah yang diterima kabupaten sebagai bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selanjutnya, jumlah itu dibagi secara proporsional yakni 30% untuk biaya operasional pemerintahan desa dan 70% untuk kegiatan pemberdayaan masyarakat. Di sisi lain, jumlah ADD terbilang kecil sehingga tidak sebanding dengan tanggung jawab kepala desa yang diharapkan dapat mengorganisir pembangunan di tingkat desa. Pos-pos utama yang memberi masukan pada desa pada umumnya adalah berupa Bantuan Pembangunan Desa, biasanya Rp.10 juta/ tahun dan Jaringan Pengaman Sosial, kurang lebih Rp.12,75-20 juta per tahun. Namun dalam praktek, angka ini seringkali sudah terpotong hingga satu juta rupiah.

Sedangkan Sumber kas desa antara lain diperoleh dari pelayanan- pelayanan desa serta retribusi. Diproyeksikan bahwa pendapatan desa dialokasikan untuk anggaran rutin/pegawai diperuntukkan bagi pemerintah desa dan BPD. Kemudian anggaran juga akan diberikan untuk PKK, pelaksanaan musyawarah, pembangunan desa, lembaga

pemberdayaan masyarakat desa, kegiatan olahraga serta pembangunan fisik. Sementara dana untuk membiayai pengeluaran belanja langsung, antara lain untuk belanja pegawai/honorarium, belanja barang dan jasa dan belanja modal. Dan untuk pengeluaran belanja tidak langsung, yaitu belanja penghasilan tetap, belanja tunjangan, belanja hibah kepada

kelompok masyarakat, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan kepada lembaga dan belanja tidak terduga. Keuangan Desa dikelola berdasarkan azas- azas transparan, akuntabel, partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran, dan dikelola dalam masa 1(satu) tahun anggaran yakni mulai 1 Januari sampai dengan tanggal 31 Desember.

Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintah Desa, terkait dengan perihal keuangan desa, adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili Pemerintah Desa dalam kepemilikan kekayaan desa yang dipisahkan. Berdasarkan ketentuan tersebut, maka Kepala Desa mempunyai kewenangan:

1. Menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APB-Desa;
2. Menetapkan kebijakan tentang pengelolaan barang desa;
3. Menetapkan bendahara desa;
4. Menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa;
5. Menetapkan petugas yang melakukan pengelolaan barang milik desa.

### **Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**

Pada dasarnya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) merupakan anggaran negara atau anggaran publik tetapi dalam konteks Pemerintahan Desa. Dalam Peraturan Pemerintah NO. 72 tahun 2005 pasal 1 ayat 12 disebutkan bahwa anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) merupakan rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Secara sederhana UU Desa tahun 2013 Pasal 1 poin 17 menyatakan bahwa : Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa selanjutnya disingkat APB Desa adalah rencana keuangan tahunan desa, yang bersumber dari pendapatan desa. Kemudian dalam Pasal 60 Undang Undang yang sama dikatakan bahwa : (1) APB Desa terdiri atas bagian pendapatan, belanja dan pembiayaan desa. (2) Rancangan APB Desa dimusyawarahkan dengan BPD. (3) Kepala desa menetapkan APB Desa setiap tahun dengan peraturan desa. Apa yang dimuat dalam UU Desa tahun 2013 mempunyai banyak kemiripan dengan Peraturan Pemerintah No. 72/ 2005 tentang Desa.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72/ 2005 tentang Desa, maka proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tercantum dalam pasal 73 ayat 2 dan ayat 3. Ayat 2 pasal tersebut menyatakan :

Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa. Sedangkan ayat 3, berbunyi : (3) Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDesa setiap tahun dengan Peraturan Desa. Kemudian dalam pasal 74 PP yang sama disebutkan bahwa : Pedoman penyusunan APBDesa, perubahan APBDesa, perhitungan APBDesa, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa ditetapkan dengan Peraturan Bupati/Walikota.

Sebagai tindak lanjut dari ketentuan dalam Pasal 212 ayat (6) UU No. 32 Tahun 2004 dan PP No. 72 Tahun 2005 Pasal 73, ditetapkanlah Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa. Berdasarkan Ketentuan Umum Pasal 1 angka 3 Permendagri No. 37 Tahun 2007, yang dimaksud dengan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa, dan ditetapkan dengan peraturan desa, dengan demikian maka APBDesa merupakan rencana operasional tahunan dari program pemerintahan dan Pembangunan Desa yang dijabarkan dan diterjemahkan dalam angka-

angka rupiah yang mengandung perkiraan target, pendapatan dan perkiraan batas tertinggi Belanja Desa Pasa<sup>173</sup>

Dalam Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Bondowoso Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa pasal 11 disebutkan sebagai berikut :

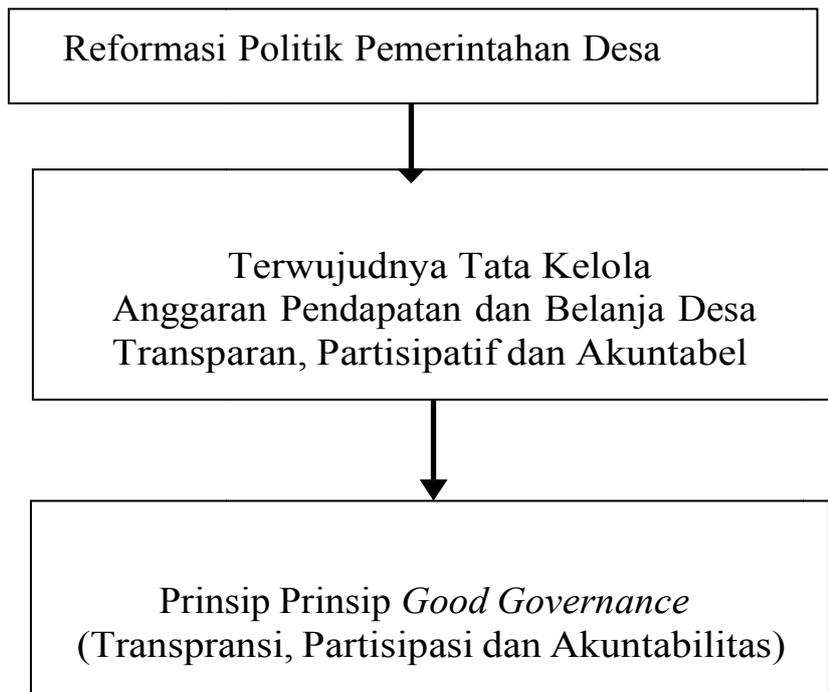
- (1) Rancangan Peraturan Desa tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pungutan dan penataan ruang sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati untuk dievaluasi.
- (2) Rancangan Peraturan Desa di luar ketentuan ayat (1), sebelum ditetapkan oleh Kepala Desa disampaikan paling lama 7 (tujuh) hari disampaikan oleh Kepala Desa kepada Bupati untuk diklarifikasi.
- (3) Hasil evaluasi dan klarifikasi rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (1) disampaikan oleh Bupati kepada Kepala Desa paling lama 20 (dua puluh) hari sejak Rancangan Peraturan Desa tersebut diterima.
- (4) Apabila Bupati belum memberikan hasil evaluasi atau klarifikasi terhadap Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud pada ayat (3) Kepala Desa dapat menetapkan Rancangan Peraturan Desa menjadi Peraturan Desa.

Kemudian dalam pasal 12 Peraturan Daerah yang sama dijelaskan :

- (1) Pelaksanaan Evaluasi dan Klarifikasi Rancangan Peraturan Desa sebagaimana dimaksud dalam Pasal 11 dilaksanakan oleh suatu Tim yang dibentuk dengan Keputusan Bupati.
- (2) Bupati dapat melimpahkan sebagian kewenangan dalam melakukan evaluasi dan klarifikasi Rancangan Peraturan Desa kepada Camat

Menurut Sukasmanto (2004:73), dalam proses implementasi anggaran desa dipengaruhi oleh beberapa faktor yaitu:

1. **Transparansi** : menyangkut keterbukaan pemerintah desa kepada masyarakat mengenai berbagai kebijakan atau program yang ditetapkan dalam rangka pembangunan desa.
2. **Akuntabilitas** : yaitu kemampuan pemerintah desa mempertanggungjawabkan kegiatan yang dilaksanakan dalam kaitannya dengan masalah pembangunan dan pemerintahan desa. Pertanggungjawaban yang dimaksud terutama menyangkut masalah finansial.
3. **Partisipasi masyarakat** : menyangkut kemampuan pemerintah desa untuk membuka peluang bagi seluruh komponen masyarakat untuk terlibat dan berperan serta dalam proses pembangunan desa. Hal ini sesuai dengan prinsip otonomi daerah yang menitikberatkan pada peran serta masyarakat.
4. **Penyelenggaraan pemerintahan yang efektif** : dimana penyusunan APBDes didasarkan pada partisipasi masyarakat
5. **Pemerintah tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat** : penyelenggaraan pemerintahan yang efektif, dimana penyusunan APBDes didasarkan pada partisipasi masyarakat
6. **Pemerintah tanggap terhadap aspirasi yang berkembang di masyarakat** : yaitu menyangkut kepekaan pemerintah desa terhadap permasalahan yang ada dalam kehidupan masyarakat dan apa yang menjadi kebutuhan serta keinginan masyarakat.
7. **Profesional** : yaitu keahlian yang harus dimiliki oleh seorang aparatur sesuai dengan jabatannya.



Keterangan :

Tanda Panah ( → ) : dibaca ‘membutuhkan / memerlukan’

## Hasil Penelitian

### Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas

Secara sederhana *transparansi* bisa diartikan sebagai keterbukaan dalam proses penyusunan dan penggunaan APBDesa dengan cara menyediakan informasi publik yang dilengkapi dengan sarana dan prasarana bagi publik/ warga untuk mengakses informasi tersebut dengan mudah, cepat dan murah. Sedangkan *partisipasi* adalah keterlibatan publik / warga dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDesa baik secara langsung maupun melalui institusi yang mewakili kepentingan publik. Sedangkan *akuntabilitas* merupakan kemampuan menjawab atau mempertanggungjawabkan para pejabat (pemerintah desa) untuk menjawab dan menerangkan secara periodik setiap pertanyaan dan komplain yang berhubungan dengan penggunaan wewenang, penggunaan sumber daya, capaian yang telah dicapai.

Terhadap ketiga pertanyaan di atas, peneliti mencoba melihat gejala baik berupa peristiwa, media / sarana atau strategi yang bisa dianggap sebagai indikator ketiga konsep atau prinsip di atas. Dalam hal ini peneliti menanyakan ada tidaknya indikator masing masing prinsip di atas dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes. Menyangkut soal transparansi, misalnya, peneliti menanyakan : apakah informan mengetahui proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes, cara apa yang dilakukan

Pemerintah Desa, media atau sarana apa yang digunakan untuk memberikan kesempatan kepada warga agar terlibat dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDesa. Hal yang sama ditanyakan peneliti kepada para informan dengan pertanyaan yang tidak berbeda terkait indikator prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas.<sup>8</sup>

Semua informan yang diwawancarai seputar indikator prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas menyatakan belum atau tidak ada. Ketua BPD, Nurul Muntahir, mengatakan dengan tegas tidak adanya kegiatan atau media atau cara yang merupakan indikator keberadaan prinsip prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam proses penyusunan APBDes. “ *Tidak ada itu, kami tidak*

menemukan media atau strategi yang merupakan implementasi prinsip-prinsip dimaksud yang dilakukan Kepala Desa. Saya tidak tau mengapa begitu, mungkin karena alasan efisiensi atau karena kepala desa memang tidak iktikad baik dari Kepala Desa untuk hal hal semacam di atas, saya tidak mengetahui alasannya, terutama pada saat penyusunan APBDes, tetapi pada tingkat pelaksanaan, kami melihat bahwa ada sebagian warga yang terlibat dalam mengevaluasi proses pelaksanaan APBDes melalui forum rembug desa” papar Nurul Muntahid. Hal semacam itu diakui pula oleh Sekretaris Desa yang sekaligus Pejabat Sementara Kepala Desa. “Secara ideal belum, tapi paling tidak kami mengundang sebagian warga untuk datang ke musrembangdes yang salah satu agendanya adalah bahwa kami bicara seputar Anggaran Desa,” papar Pak Sekdes.

Pada kesempatan lain, Nurul menyampaikan “APBDes desa Taal tidak memberikan kesempatan kepada warga untuk mengetahui secara persis bagaimana proses penyusunan APBDes, apalagi untuk terlibat aktif untuk memberikan masukan alternatif. Juga tidak ada kesempatan untuk mengkomplain atau menanyakan porses pelaksanaannya,” tegas pak Ketua BPD. Hal serupa disampaikan pula oleh Sekdes yang sekaligus sebagai PLH Kepala Desa periode 2013. “Ketiga prinsip diatas, yakni transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, belum bisa kami implementasikan dalam proses penyusunan atau pelaksanaan APBDes, hanya saja kalau dibilang semua warga tidak mengetahui (tidak transparan) tidak semuanya benar. Karena ada sebagian (kecil) warga yang mengetahuinya yakni melalui pertemuan yang kami kenal dengan musrembang,” jelas Pas Sekdes Dharmawan FE, tanpa memberikan penjelasan atau reasoning atas tidak diimplemesikannya prinsip-prinsip di atas. “Memang, kadang kita perlu efisiensi dalam proses penyusunan APBDes, tetapi bukan berarti harus meninggalkan prinsip prinsip transpaansi, partisipasi dan akuntabilitas, apalagi sekarang memang era keterbukaan. Tapi tidak bisa memberikan penjelasan pasti mengapa prinsip prinsip itu ditinggalkan dalam APBDes kita,” tutur Agus Suhartono, pendiri sekaligus Sekjen LSM Forum Kampung Halaman.

Sementara itu tanggapan warga terhadap ada tidaknya prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntablitas tidak jauh berbeda dengan tanggapan perangkat desa yang berhasil ditemui. Lies Mardiono, mengaku tidak pernah mendapat undangan dari Kepala Desa untuk membicarakan perihal APBDes. “ Secara normatif, seharusnya warga dilibatkan dalam proses penyusunan, juga pelaksanaan dan evaluasi APBDes, melalui, misalnya musrembangdes tapi agaknya yang macam begini tidak ada, kalau pun ada rapat biasanya sangat formalistik,” papar Lies Mardiono. Agus Suhartono, akitifis muda, sekaligus perintis (LSM) Forum Kampung Halaman, membenarkan apa yang dikemukakan Lies Mardiono. “Saya sependapat dengan paparan Pak Lies, biasanya pertemuan sudah disetting sebelumnya, dan yang diundang adalah mereka mereka yang mendukung keputusan rapat,” papar Sekjen ForumKampung Halaman itu.

“Memang, tidak kami temukan papan untuk mengumumkan perihal keuangan desa baik pendapatan maupun belanja,” kata Rusmiatun HS, seorang pengusaha ayam arab. Noviati Fidiana, ibu rumah tangga, membenarkan apa yang disampaikan Rusmiatun Hs. Icu Sugaiarto, salah seorang Kaur yang wawancarai, mengatakan “saya tahu jumlah nominal APBDes, tapi untuk apa- untuk apanya, saya tidak tahu,” paparnya kelihatan seperti agak malu.

### **Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa:**

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APB Desa) adalah rencana keuangan tahunan pemerintahan desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Sedangkan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dilakukan sejak pada musyawarah perencanaan pembangunan desa dan kemudian Kepala Desa bersama BPD menetapkan Peraturan Desa terkait APBDesa dalam periode satu tahun.

Pertanyaan apakah Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso mempunyai (kitab) Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) sebagai panduan atau pengaruh kebijakan keuangan desa baik pada sisi pendapatan maupun pada sisi belanja, mendapat jawaban sama yakni bahwa desa Taal mempunyai APBDes termasuk untuk Tahun Anggaran 2013. Sekdes, yang pada periode itu sebagai PLH Kepala Desa dan Ketua BPD sama-sama menyatakan “.

....*kami mempunyai APBDes untuk mengelola keuangan desa kami,*” kata mereka saat diwawancara. Pak Widjie, salah seorang anggota pengurus remaja masjid, menyatakan hal yang sama, *“seharusnya ada. Dalam mengelola keuangan desa harus didasarkan atas panduan yang bernama APBDes. Bagaimana jadinya kalau soal keuangan, soal yang sensitif di masyarakat tidak mempunyai panduan yang jelas,”* ujarnya. *“Meski tidak mengetahuinya secara pasti, tapi saya yakin bahwa kita mempunyai APBDes. Apa kata dunia, di era serba modern ini, ada desa yang tidak mempunyai APBDes.”* Imbuh pak Widjie.

Tetapi, ketika ditanya ada-tidaknya (kitab) APBDes yang berwujud sebuah dokumen tertulis, para informan dari pihak terkait kesulitan menjawabnya. Mereka seperti agak menghindar dari pertanyaan ini. Sekdes, sekaligus PLH Kepala Desa, dengan cerdas mengalihkan pembicaraan dengan mengalihkan topik bahasan, dan ini terjadi bukan hanya sekali. Hal serupa terjadi pula pada Kaur Keuangan, yang dihubungi via telpon, tidak bisa memberikan jawaban.

Selain itu, ditemukan fakta bahwa perbedaan jawaban terjadi pada pertanyaan seputar sumber pendapatan APBDes. Menurut Ketua BPD, Nurul Muntahid, APBDes bersumber dari bantuan APBD Pemkab Bondowoso, senada dengan Ketua BPD, Icu Sugiarto, salah seorang Kaur, menyatakan bahwa APBDes bersumber dari ADD (Alokasi Dana Desa) bantuan APBD Kabupaten Bondowoso tanpa menyinggung pendapatan dari aset desa. Sedangkan Pelaksana Harian Kepala Desa, sekaligus Sekdes, menambahkan *“APBDes Desa Taal tidak saja berasal dari bantuan APBD Kabupaten, tetapi juga dari aset desa,”* jelasnya, tanpa menjelaskan apa saja aset desa dimaksud.

Ketika ditanyakan apakah APBDes tersebut digunakan untuk biaya pembangunan saja atau sekaligus untuk gaji perangkat desa, termasuk BPD, PLH Kepala Desa Taal mengungkapkan bahwa gaji perangkat desa tidak diambilkan dari APBDes, tetapi dari bantuan APBD Kabupaten lewat TPADD, tanpa menjelaskan maknanya karena dihubungi via telpon. Sedangkan ketua BPD, tidak memberikan rincian tentang penggunaan APBDes Desa Taal apakah untuk biaya pembangunan saja atau sekaligus gaji perangkat desa termasuk anggota BPD. Pada kesempatan lain, Nurul Muntahid menambahkan *“ADD hanya untuk biaya operasional desa dan BPD,”* tambahnya. Sementara itu, Icu Sugiarto mengungkap pernyataan yang menarik untuk diperhatikan. *“Kalau nilai nominalnya saya tahu, tapi untuk apa saya tidak mengetahuinya,”* ungkap Icu Sugiarto, salah seorang Kaur di Desa Taal terkait peruntukan APBDes. Sementara itu, Kaur Keuangan, Linda Suhartini, yang dihubungi *via* ponsel, tidak memberikan jawaban bukan saja peruntukan APBDes tetapi keberadaan APBDes itu sendiri. Titin Suhartini, Kaur Pemerintahan, tidak bisa memberikan dokumen resmi APBDes ketika diminta dokumen pengelolaan keuangan desa tersebut.

Kemudian bagaimana proses penyusunan APBDes Desa Taal; apakah berdasar musyawarah atau hanya atas “keinginan” pimpinan desa. Menurut Pejabat Sementara Kepala Desa, yang juga Sekdes, *“proses penyusunan APBDes melalui musyawarah desa dan harus sesuai dengan prinsip otonomi daerah setempat dan harus sesuai dengan kaidah hukum.”* Jawaban yang sama keluar dari Icu Sugiarto, salah seorang Kaur di sana. Tetapi jawaban yang kontradiktif datang dari Ketua BPD, Nurul Muntahid. *“Kami, BPD tidak pernah dilibatkan secara aktif mulai dari proses penyusunan, pelaksanaan dan evaluasi,”* ungkapnya. *“Bahkan, rancangan APBDes pun kami tidak diikuti,”* lanjut Nurul Muntahid, sepertinya mengkritik PLH Kepala Desa yang mengatakan bahwa rancangan APBDes diusulkan oleh Kepala Desa, Perangkat Desa dan BPD. Sementara

itu, sebagian warga, sebut saja Lies Mardiono salah seorang tokoh masyarakat yang juga sebagai Kepala UPTD Dinas Pendidikan Kecamatan Tenggarang, berharap bahwa rancangan APBDes seharusnya berdasar atas kepentingan masyarakat, bukan kepentingan orang perorang. *“Seharusnya, ya namanya anggaran dari masyarakat untuk kepentingan masyarakat, dengan cara memprioritaskan kepentingan masyarakat,”* jawab Lies Mardiono

Sementara terkait waktu penyusunan APBDes (yang akan datang) dilakukan pada pertengahan tahun anggaran (yang sedang berlangsung) atau disesuaikan kebutuhan dan dengan kondisi wilayah desa. Dan APBDes yang disusun pada pertengahan tahun anggaran itu, pelaksanaannya berakhir sampai akhir tahun anggaran atau pertengahan tahun anggaran berikutnya atau setelah proses pemerintahan kepala desa baru. Demikian penjelasan PLH Kepala Desa periode 2013 yang juga Sekdes. *“Kemudian, APBDes dipertanggungjawabkan kepada Kepala Desa sebagai Kepala Pemerintahan Desa”,* lanjut Pak PLH. *“Tetapi juga dievaluasi oleh Kepala Desa, BPD dan oleh Pemerintah Kabupaten,”* imbuh Pak PLH, tanpa memberikan penjelasan dalam bentuk apa evaluasi tersebut dilakukan. Penjelasan yang serupa terhadap pertanyaan periode APBDes diberikan oleh Ketua BPD, Nurul Muntahid. *“Kami terlibat dalam evaluasi pelaksanaan APBDes. Sedang pertanggungjawaban dilakukan dalam bentuk tertulis.”* Ujar Nurul Muntahid.

Kemudian terkait dengan jumlah nominal APBDes Tahun Anggaran 2013, terdapat perbedaan keterangan dari pihak-pihak terkait. *“...itu berjumlah 97.7000.000,- (sembilan puluh tujuh juta tujuh ratus ribu rupiah),”* ungkap Ketua BPD. Icuk Sugiarto, salah seorang Kaur, mengungkapkan *“nilai nominal APBDes*

*Desa Taal Tahun Anggaran 2013 berjumlah 96.000.000,- (sembilan puluh enam juta rupiah). Sedangkan PLH Kepala Desa mengungkapkan jumlah yang berbeda. “APBDes kami, penerimaannya berjumlah 140.000.000,- (seratus empat puluh juta rupiah), kami terima dari APBD Kabupaten dan aset desa”,* ungkap PLH Kades.

Menanggapi pertanyaan-pertanyaan semacam di atas pihak-pihak yang diwawancarai baik dari eksekutif desa, legislatif desa, perangkat desa serta warga masyarakat mengungkapkan jawaban yang tidak berbeda, yakni mengaku tidak atau belum menemukan sejumlah kegiatan atau media/sarana atau strategi yang merupakan indikator terimplementasikannya prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam proses atau pelaksanaan APBDes Desa Taal Kecamatan Tapen.<sup>10</sup>

Memperhatikan jawaban yang dikemukakan baik dari unsur masyarakat atau dari pihak perangkat dan Pemerintah Desa, serta juga dari BPD, muncul kesan bahwa APBDes Desa Taaal Kecamatan Tapen tidak dibuat dan atau tidak dilaksanakan dengan berdasar pada prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas. Itupun dengan asumsi bahwa Desa Taal mempunyai APBDes yang sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku untuk mengelola keuangan desa yang dimilikinya.

## **Analisis temuan data**

### **Transparansi, Partisipasi dan Akuntabilitas**

Pada tahap ini, penelitian akan mencoba meneliti apakah prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas mampu memberikan “warna” dalam proses penyusunan maupun dalam pelaksanaan APBDes Desa Taal Kecamatan Tapen terutama Tahun Anggaran 2013.

Mengacu pada tulisan Loina Lalolo P Krina (2003) dan Dadang Solihin (2008) seputar makna dan indikator prinsip-prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas, penelitian ini berupaya meneliti kegiatan atau media /sarana atau cara yang dilakukan Pemerintah Desa Taal yang bisa dibaca sebagai indikator diimplementasikannya prinsip-prinsip di atas dalam APBDes. Dalam hal ini, penelitian

ini, menanyakan kepada warga atau pihak-pihak yang terkait secara langsung, misalnya,<sup>9</sup> apakah Pemerintah Desa memberikan kesempatan atau akses kepada masyarakat untuk mengetahui proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes (untuk transparansi), dan apakah Pemerintah Desa membuka peluang kepada warga untuk secara aktif mengusulkan masukan-masukan alternatif pada proses penyusunan APBDes (untuk partisipasi) dan apakah Pemerintah Desa memberikan ruang kepada warga masyarakat untuk melakukan komplain terhadap penyusunan atau pelaksanaan APBDes (untuk akuntabilitas).

## **Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa**

Secara sederhana, Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, selanjutnya disingkat APBDes, adalah rencana keuangan tahunan desa, yang bersumber dari pendapatan desa; dibahas dan disetujui bersama oleh Pemerintah Desa dan BPD, yang ditetapkan dengan Peraturan Desa. Sedangkan proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa dilakukan sejak pada musyawarah perencanaan pembangunan desa dan kemudian Kepala Desa bersama BPD menetapkan Peraturan Desa terkait APBDes dalam periode satu tahun.

Keuangan Desa yang, implisit APBDes, di atur dalam UU No. 32 Tahun 2004 Pasal 212 ayat (6) tentang Pemerintahan Desa, Peraturan Pemerintah No. 72/ 2005 tentang Desa, pasal 74, Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 37 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Desa, Peraturan Daerah Pemerintah Kabupaten Bondowoso Nomor 7 Tahun 2010 Tentang Pedoman Pembentukan Dan Mekanisme Penyusunan Peraturan Desa pasal 11.

Sebagaimana diatur dalam Peraturan Pemerintah No. 72/ 2005<sup>11</sup> tentang Desa, maka proses penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa tercantum dalam pasal 73 ayat 2 dan ayat 3 yang menyatakan sebagai berikut: (2) *Rancangan APB Desa dibahas dalam musyawarah perencanaan pembangunan desa.* Sedangkan ayat 3, berbunyi : (3) *Kepala Desa bersama BPD menetapkan APBDes setiap tahun dengan Peraturan Desa.*

Terkait dengan keberadaan APBDes Desa Taal, penelitian ini mencoba meneliti beberapa hal seputar APBDes meliputi: keberadaan APBDes (dokumen tertulis), proses penyusunan, siapa yang terlibat dalam penyusunan, sumber pendapatan dan penggunaannya, siapa yang terlibat dalam pelaksanaan, siapa yang terlibat dalam evaluasi, masa operasionalisasi APBDes, dan jumlah nominalnya.

Dari banyak keterangan yang dikumpulkan sebagaimana diungkap pada sub bab sebelum ini, kesan atau kesimpulan sementara untuk mengatakan bahwa Desa Taal Kecamatan Topen Kabupaten Bondowoso tidak mempunyai dokumen tertulis tentang APBDes, tidak bisa dihindarkan. Keterangan berlawanan mengenai nilai nominal APBDes Tahun Anggaran 2013 dari eksekutif desa di satu pihak dan legislatif desa di pihak lain bahkan dari perangkat desa itu sendiri, misalnya, dapat dibaca sebagai salah satu indikator tidak adanya dokumen resmi tertulis daripada APBDes yang seharusnya merupakan kesepakatan bersama antara kepala desa dengan BPD yang berbentuk Perdes.

## **Kesimpulan**

Memperhatikan temuan data lapangan seperti yang telah dipaparkan serta memperhatikan hasil interpretasi terhadap data yang ada, maka dapat dikemukakan beberapa buah pemikiran penting yang bisa dibaca sebagai kesimpulan.

1. Implementasi prinsip *Good Governance* (dalam hal ini prinsip prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas) tidak ditemukan dalam proses penyusunan dan

pelaksanaan APBDes Desa Taal Tahun Anggaran 2013, itupun dengan asumsi bahwa Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso mengelola keuangan desa dengan dipandu oleh APBDes.

2. Lebih jauh bisa dikemukakan bahwa Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso tidak mempunyai dokumen resmi APBDes yang disepakati dan ditetapkan bersama antara Kepala Desa dan BPD
3. Tidak adanya atau rendahnya komunikasi antara eksekutif dan legislatif di satu pihak dan antara pejabat desa dengan warga masyarakat di pihak lain, rendahnya resources yang dimiliki, serta tidak adanya SOP (Standard Operating Procedures) merupakan faktor faktor (yang diyakini) sebagai penghambat terimplementasikannya prinsip prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2013. Sementara itu, komponen disposisi baik dari pejabat desa maupun warga masyarakat merupakan faktor yang sedikit banyak dapat menjadi pendorong terimplementasikannya prinsip prinsip transparansi, partisipasi dan akuntabilitas dalam proses penyusunan dan pelaksanaan APBDes Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso
4. Apa yang terjadi pada APBDes Desa Taal Kecamatan Tapen Kabupaten Bondowoso Tahun Anggaran 2013 terjadi pula pada tahun anggaran – tahun anggaran sebelumnya, (bahkan) dapat dikatakan bahwa kondisi yang terjadi pada APBDes 2013 adalah “warisan” dari kondisi tahun anggaran - tahun anggaran sebelumnya.