

BAB II

TINJAUAN UMUM TENTANG DESA, PARTISIPASI MASYARAKAT, DAN PENYUSUNAN APBDESA

A. Desa dan Desa Adat

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, desa adalah desa dan desa adat atau yang disebut dengan nama lain, selanjutnya disebut Desa, adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyebutan desa atau desa adat disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat.

Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota melakukan penataan kesatuan masyarakat hukum adat dan ditetapkan menjadi desa adat. Penetapan desa adat memenuhi syarat berupa (1) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya secara nyata masih hidup, baik yang bersifat teritorial, genealogis, maupun bersifat fungsional, (2) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat, dan (3) kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya sesuai dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia. Kesatuan masyarakat hukum adat

beserta hak tradisionalnya yang masih hidup harus memiliki wilayah dan paling kurang memenuhi salah satu unsur berupa masyarakat yangarganya memiliki perasaan bersama dalam kelompok, pranata pemerintahan adat, harta kekayaan dan/atau benda adat serta perangkat norma hukum adat. Kesatuan masyarakat hukum adat beserta hak tradisionalnya dipandang sesuai dengan perkembangan masyarakat apabila keberadaannya telah diakui berdasarkan undang-undang yang berlaku sebagai pencerminan perkembangan nilai yang dianggap ideal dalam masyarakat dewasa ini, baik undang-undang yang bersifat umum maupun bersifat sektoral, dan substansi hak tradisional tersebut diakui dan dihormati oleh warga kesatuan masyarakat yang bersangkutan dan masyarakat yang lebih luas serta tidak bertentangan dengan hak asasi manusia. Kemudian, yang dimaksud dari sesuai dengan prinsip NKRI adalah apabila kesatuan masyarakat hukum adat tersebut tidak mengganggu keberadaan NKRI sebagai sebuah kesatuan politik dan kesatuan hukum yang tidak mengancam kedaulatan dan integritas NKRI serta substansi norma hukum adatnya sesuai dan tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Desa adat ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kabupaten/Kota.

Kewenangan desa meliputi kewenangan berdasarkan hak asal usul; kewenangan lokal berskala desa; kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai

dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Penugasan dari Pemerintah dan/atau Pemerintah Daerah kepada desa meliputi penyelenggaraan Pemerintahan Desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Kewenangan desa adat berdasarkan hak asal usul meliputi (1) pengaturan dan pelaksanaan pemerintahan berdasarkan susunan asli, (2) pengaturan dan pengurusan ulayat atau wilayah adat, (3) pelestarian nilai sosial budaya desa adat, (4) penyelesaian sengketa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat dalam wilayah yang selaras dengan prinsip hak asasi manusia dengan mengutamakan penyelesaian secara musyawarah, (5) penyelenggaraan sidang perdamaian peradilan desa adat sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan, (6) pemeliharaan ketenteraman dan ketertiban masyarakat desa adat berdasarkan hukum adat yang berlaku di desa adat, dan (7) pengembangan kehidupan hukum adat sesuai dengan kondisi sosial budaya masyarakat desa adat.

Pemerintahan desa adat menyelenggarakan fungsi permusyawaratan dan musyawarah desa adat sesuai dengan susunan asli desa adat atau dibentuk baru sesuai dengan prakarsa masyarakat desa adat. Susunan kelembagaan, pengisian jabatan, dan masa jabatan kepala desa adat berdasarkan hukum adat ditetapkan dalam peraturan daerah provinsi. Peraturan desa adat disesuaikan dengan hukum adat dan norma adat istiadat yang berlaku di desa adat sepanjang tidak bertentangan dengan ketentuan peraturan perundang-

undangan. Ketentuan tentang desa berlaku juga untuk desa adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang desa adat.

Penyebutan desa disesuaikan dengan penyebutan yang berlaku di daerah setempat. Sebutan lain untuk desa misalnya 'nagari' di Minangkabau, 'huta/nagori' di Sumatera Utara, 'gampong' di Aceh, 'nagari' di Minangkabau, 'marga' di Sumatera bagian Selatan, 'tiuh' atau 'pekon' di Lampung, 'desa pakraman/desa adat' di Bali, 'lembang' di Toraja, 'banua' dan 'wanua' di Kalimantan, dan 'negeri' di Maluku.⁶ Menurut Soeroto nagari merupakan kesatuan masyarakat hukum adat dalam daerah Provinsi Sumatera Barat yang terdiri dari himpunan beberapa suku yang memiliki wilayah tertentu batas-batasnya, dalam hal ini memiliki harta kekayaan sendiri, berhak mengatur dan mengurus rumah tangganya sendiri dalam memilih pimpinan kesatuan keluarga yang lebih besar dari suku. Nagari biasanya terdiri dari lebih kurang 4 suku yakni keluarga besar yang setali darah dari beberapa paruk menurut garis keturunan ibu. Manan memberikan penjelasan nagari bukan saja dipahami sebagai kualitas teritorial, akan tetapi juga merupakan kualitas geneologis. Dalam hal ini nagari merupakan lembaga pemerintah sekaligus merupakan lembaga kesatuan sosial utama yang dominan. Sebagai kesatuan lembaga masyarakat otonom, nagari ialah republik mini yang jelas anggotanya. Nagari mempunyai pemerintahan sendiri, adat sendiri serta tata kehidupan keanggotaannya diakui.⁷

⁶ BPKP, Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah, *op.cit.* hlm. 25.

⁷ Samhis Setiawan, "Pengertian Nagari Menurut Para Ahli Lengkap", diakses dari <http://www.gurupendidikan.co.id/pengertian-nagari-menurut-para-ahli-lengkap/>, pada tanggal 8 November 2017 pukul 22.17.

Berdasarkan Peraturan Daerah Kabupaten Dharmasraya Nomor 1 Tahun 2016, Nagari adalah kesatuan masyarakat hukum adat yang memiliki batas-batas wilayah tertentu, dan berwenang untuk mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat setempat berdasarkan filosofi adat Minangkabau (Adat Basandi Syarak, Syarak Basandi Kitabullah) dan atau berdasarkan asal usul adat istiadat setempat dalam wilayah Kabupaten Dharmasraya Provinsi Sumatera Barat yang diakui dan dihormati dalam sistem Pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Jika ditinjau berdasarkan Undang Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, nagari dikategorikan sebagai desa adat.

Desa adat mempunyai karakteristik yang berbeda dari desa pada umumnya, terutama karena kuatnya pengaruh adat terhadap sistem pemerintahan lokal, pengelolaan sumber daya lokal, dan kehidupan sosial budaya masyarakat desa. Ketentuan mengenai fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan fungsi pemberdayaan masyarakat desa berlaku secara mutatis mutandis terhadap fungsi dan kewenangan penyelenggaraan pemerintahan desa adat, pelaksanaan pembangunan desa adat, pembinaan kemasyarakatan desa adat, dan pemberdayaan masyarakat desa adat.⁸ Dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa Pasal 111 disebutkan bahwa “Ketentuan tentang Desa berlaku juga untuk Desa Adat sepanjang tidak diatur dalam ketentuan khusus tentang Desa

⁸ BPKP, Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah, *op.cit.* hlm. 32.

Adat”, dalam hal ini termasuk kebijakan mengenai Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa.

B. Partisipasi Masyarakat

Pada umumnya masyarakat merupakan sekumpulan individu yang hidup bersama. Istilah masyarakat berasal dari bahasa Arab dengan kata *syaraka* yang artinya ikut serta (berpartisipasi), sedangkan dalam bahasa Inggris, masyarakat disebut dengan *society* yang artinya interaksi sosial, perubahan sosial, dan rasa kebersamaan.⁹ Masyarakat menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah sejumlah manusia dalam arti seluas-luasnya dan terikat oleh suatu kebudayaan yang mereka anggap sama.

Menurut Soerjono Soekanto, masyarakat pada umumnya mempunyai ciri-ciri dengan kriteria: (1) Manusia yang hidup bersama, sekurang-kurangnya terdiri atas dua orang, (2) Bercampur atau bergaul dalam jangka waktu yang cukup lama. Berkumpulnya manusia akan menimbulkan manusia baru. Sebagai akibat dari hidup bersama, timbul sistem komunikasi dan peraturan yang mengatur hubungan antar manusia, (3) Sadar bahwa mereka merupakan satu kesatuan, serta (4) Merupakan suatu sistem hidup bersama. Sistem kehidupan bersama menimbulkan kebudayaan karena mereka merasa dirinya terkait satu sama lain. Menurut Emile Durkheim, pengertian masyarakat merupakan suatu kenyataan objektif dari individu-individu yang merupakan anggotanya, sedangkan menurut Max Weber masyarakat adalah

⁹ Bob Susanto, “14 Pengertian Masyarakat Menurut Para Ahli Lengkap”, diakses dari <http://www.spengetahuan.com/2016/06/14-pengertian-masyarakat-menurut-para-ahli-lengkap.html>, pada tanggal 7 November 2017 pukul 22.42.

suatu struktur atau aksi yang pada pokoknya ditentukan oleh harapan dan nilai-nilai yang dominan pada warganya sendiri.¹⁰

Partisipasi menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia (KBBI) adalah perihal turut berperan serta dalam suatu kegiatan; keikutsertaan; peran serta. Pengertian partisipasi (dalam arti sempit) menurut Antoft dan Novack adalah sesuatu yang bias dilakukan oleh komunitas untuk memperjuangkan kepentingan dan kebutuhannya. Bentuknya bisa berlangsung secara simultan untuk memberikan kesempatan kepada penduduk untuk menikmati akses partisipasi yang lebih besar karena tidak semua penduduk pada waktu yang bersamaan, di tempat yang sama, dengan kepentingan yang sama dapat berpartisipasi secara langsung dan bersama-sama. Ada kendala waktu, tenaga dan sumber daya lainnya yang membatasi partisipasi masyarakat ini. Menurut *Merriam Webster's Dictionary*, partisipasi berasal dari bahasa Inggris yaitu Participate. Kata itu mengandung dua pengertian: (1) memiliki sejumlah atribut, benda atau kualitas dari seseorang, (2) mengambil bagian dalam suatu kegiatan atau membagi sesuatu dalam kebersamaan.¹¹

Partisipasi masyarakat menurut Hetifah Sj. Soemarto adalah proses ketika warga sebagai individu maupun kelompok sosial dan organisasi, mengambil peran serta ikut mempengaruhi proses perencanaan, pelaksanaan, dan pemantauan kebijakan yang langsung mempengaruhi kehidupan mereka. Conyers menyebutkan tiga alasan mengapa partisipasi masyarakat

¹⁰ Ibid.

¹¹ Muhammad Ikhwan, "Teori Partisipasi Publik (Pengertian Partisipasi Publik)", diakses dari http://studihukum.blogspot.co.id/2011/01/urgensi-partisipasi-publik-dalam_11.html, pada tanggal 7 November 2017 pukul 23.07

mempunyai sifat yang sangat penting, yaitu (1) partisipasi masyarakat merupakan suatu alat guna memperoleh informasi mengenai kondisi, kebutuhan, dan sikap masyarakat, tanpa kehadirannya program pembangunan serta proyek-proyek akan gagal, (2) masyarakat akan lebih mempercayai proyek atau program pembangunan jika merasa dilibatkan dalam proses persiapan dan perencanaannya, karena mereka akan mengetahui seluk beluk proyek tersebut dan akan mempunyai rasa memiliki terhadap proyek tersebut, dan (3) yang mendorong adanya partisipasi umum di banyak negara karena timbul anggapan bahwa merupakan suatu hak demokrasi bila masyarakat dilibatkan dalam pembangunan masyarakat mereka sendiri.¹²

Dalam tesisnya, Wahyu Kristianto mengatakan bahwa partisipasi masyarakat merupakan suatu proses teknis untuk memberikan kesempatan dan wewenang yang lebih luas kepada masyarakat untuk secara bersama-sama memecahkan berbagai persoalan. Pembagian kewenangan ini dilakukan berdasarkan tingkat keikutsertaan (*level of involvement*) masyarakat dalam kegiatan tersebut. Partisipasi masyarakat bertujuan untuk mencari solusi permasalahan yang lebih baik dalam suatu komunitas dengan membuka lebih banyak kesempatan bagi masyarakat untuk ikut memberikan kontribusi sehingga implementasi kegiatan berjalan lebih efektif, efisien, dan berkelanjutan.¹³

¹² Aziz Turindra, "Pengertian Partisipasi", diakses dari <http://turindraatp.blogspot.co.id/2009/06/pengertian-partisipasi.html>, pada tanggal 8 November 2017 pukul 21.40.

¹³ I Made Adi Artana, dkk, *Partisipasi Masyarakat dalam Penyusunan Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDes) Tahun Anggaran 2012/2013 di Desa Sumerta Kaja, Kecamatan Denpasar Timur*. (Universitas Udayana).

1. Tujuan dan Strategi Partisipasi Masyarakat

Menurut Paul, tujuan partisipasi masyarakat adalah sebagai berikut.¹⁴

a. Pemberdayaan

Dengan adanya partisipasi, masyarakat menjadi berdaya dalam arti meningkatkan posisi mereka, yang mulanya hanya sekedar sebagai pihak yang menerima manfaat, menjadi pihak yang berperan serta dalam proses pembangunan.

b. Pengembangan Kapasitas Pemanfaatan

Masyarakat adalah pemanfaat hasil pembangunan. Secara tidak langsung masyarakat dapat belajar mengenai berbagai hal baru yang datang bersamaan dengan pembangunan. Bagi masyarakat hal tersebut merupakan peningkatan kapasitas.

c. Meningkatkan Keefektifan Program

Pembangunan dinilai efektif apabila hasil yang dicapai sesuai dengan tujuan yang telah dinyatakan sebelumnya dan dapat dimanfaatkan sepenuhnya oleh masyarakat.

d. Memperbaiki keefesienan Program

Keikutsertaan masyarakat dalam suatu pembangunan membuka peluang untuk lebih mengefisienkan pembangunan seperti dalam hal tenaga, bahan bangunan, maupun sumbangan masyarakat.

¹⁴ Kurnia Ibnu Azhari, "Tingkat Partisipasi Masyarakat pada Tahap Perencanaan dalam Program Neighbourhood Development", Skripsi Universitas Sebelas Maret, 2011, hlm.36-37.

e. Pembangunan Ongkos Program

Bila keadaan masyarakat memungkinkan, selain menyumbangkan tenaga dan bahan, mereka dapat ikut ambil bagian dalam menanggung biaya suatu program pembangunan.

2. Bentuk dan Ukuran Partisipasi Masyarakat

Partisipasi dapat dibedakan menjadi partisipasi asli dan semu. Partisipasi asli mengandung makna adanya kerelaan dan keterlibatan masyarakat secara demokratis, pembagian manfaat secara adil, kebersamaan dalam penetapan tujuan, kebijakan, perencanaan dan implementasi. Bila keterlibatan masyarakat pada implementasi kebijakan dibatasi, penetapan keputusan oleh pihak luar, atau kebijakan intern ditentukan oleh pemerintah, maka partisipasi yang dilakukan merupakan partisipasi semu, selain itu ciri partisipasi asli adalah tumbuh dari bawah (grass-roots), berfokus pada pendistribusian kue pembangunan secara merata, berfungsi untuk mempertinggi kesadaran terhadap kemampuan sendiri, dan percaya bahwa partisipan dapat mempengaruhi hasil. Sedangkan berdasarkan motivasinya, partisipasi dapat dibedakan menjadi partisipasi paksaan, ajakan, dan partisipasi spontan.

Partisipasi asli dan spontan merupakan model yang paling ideal. Dalam partisipasi asli, masyarakat dapat dilibatkan secara aktif dalam pengambilan keputusan dan pelaksanaan pembangunan. Hal ini ditempuh sebagai bagian dari upaya untuk menyadarkan kemampuan masyarakat

serta mendapatkan hasil yang sesuai dengan keinginan mereka. Partisipasi spontan ditandai dengan oleh kerelaan dan keleluasaan bertindak sebagai bagian menghadapi permasalahan tanpa bantuan dari luar. Namun kenyataan menunjukkan bahwa pada masyarakat yang cenderung pasif dalam pembangunan, sangat sulit diharapkan masyarakat menjadi aktif tanpa didukung atau dirangsang dengan caracara tertentu oleh pihak lain. Oleh karena itu, pada tahap awal kegiatan pendampingan, perlu diterapkan motivasi untuk melakukan kegiatan secara spontan.

Partisipasi masyarakat terdiri atas lima bentuk yaitu pikiran, ketrampilan/keahlian, tenaga, harta benda, dan uang. Sejalan dengan itu Surbakti mengemukakan bahwa kegiatan-kegiatan yang digolongkan sebagai partisipasi adalah ikut mengajukan usul-usul mengenai suatu kegiatan, bermusyawarah dalam mengambil keputusan tentang alternatif program yang dianggap paling baik, melaksanakan apa yang telah diputuskan termasuk memberi iuran dan sumbangan materil, mengawasi pelaksanaan keputusan, mengajukan saran dan kritik untuk hal-hal yang tidak sesuai dengan keputusan.

Bentuk-bentuk partisipasi yang dikemukakan di atas dapat dikelompokkan dalam tahap perencanaan, pelaksanaan dan pengelolaan. Pada tahap perencanaan, partisipasi diwujudkan dalam bentuk mengikuti rapat, mengajukan usul, menyepakati dan mengambil keputusan kepada warga masyarakat lain. Pada tahap pelaksanaan, partisipasi diwujudkan

dalam bentuk pelibatan sebagai tenaga kerja baik sebagai mandor maupun buruh bangunan, mengawasi pekerjaan termasuk memberikan kritik untuk meluruskan pekerjaan, serta memberikan bantuan lain (uang, makanan/minuman, peralatan dan lahan). Sedangkan pada tahap pengelolaan, partisipasi diwujudkan dalam mengikuti kegiatan serta memberi iuran pemeliharaan prasarana.¹⁵

Menurut Yadav, ada beberapa bentuk partisipasi yang diberikan masyarakat dalam tahap pembangunan, yaitu:¹⁶

a. Partisipasi Dalam Mengambil Keputusan

Partisipasi masyarakat dalam pembangunan perlu ditumbuhkan melalui dibukanya forum yang memungkinkan masyarakat banyak berpartisipasi langsung di dalam proses pengambilan keputusan. Masyarakat berpartisipasi dengan memberikan usulan, saran dan kritik melalui pertemuan-pertemuan yang diadakan.

b. Partisipasi Dalam Pelaksanaan Kegiatan

Partisipasi masyarakat dalam pelaksanaan pembangunan harus diartikan sebagai pemerataan sumbangan masyarakat dalam bentuk tenaga kerja, uang tunai, dan atau beragam bentuk lainnya yang sepadan dengan manfaat yang akan diterima oleh masing-masing warga masyarakat yang bersangkutan. Disamping itu, yang sering dilupakan dalam pelaksanaan pembangunan adalah, partisipasi masyarakat dalam pemeliharaan proyek-proyek

¹⁵ *Ibid.*, hlm. 40-41.

¹⁶ Totok Mardiyanto dan Poerwoko Soebiato, *Pemberdayaan Masyarakat dalam Perspektif Kebijakan Publik, edisi revisi*. Bandung: Alfabeta, 2015, hlm. 82-84.

pembangunan kemasyarakatan yang telah berhasil diselesaikan. Oleh sebab itu, perlu diadakan kegiatan khusus untuk mengorganisir warga masyarakat guna memelihara hasil-hasil pembangunan agar manfaatnya dapat terus dinikmati (tanpa penurunan kualitas) dalam jangka panjang.

c. Partisipasi Dalam Pemanfaatan Evaluasi Pembangunan

Kegiatan pemantauan dan evaluasi program dan proyek pembangunan diperlukan untuk memperoleh umpan balik tentang masalah-masalah dan kendala yang muncul dalam pelaksanaan pembangunan yang bersangkutan. Dalam hal ini, partisipasi masyarakat dalam mengumpulkan informasi yang berkaitan dengan perkembangan kegiatan serta perilaku aparat pembangunan sangat diperlukan.

d. Partisipasi Dalam Pemanfaatan Hasil Pembangunan

Pemanfaatan hasil pembangunan akan merangsang kemauan dan kesukarelaan masyarakat untuk selalu berpartisipasi dalam setiap program pembangunan yang akan datang.

Partisipasi masyarakat dapat diukur secara kualitatif. Dalam hal ini, partisipasi diukur dari perbedaan tingkat intensitas (tipologi) keterlibatan masyarakat. Tipologi-tipologi tersebut adalah sebagian atau seluruh anggota masyarakat yang terlibat dalam konsultasi penetapan proyek, memberikan sumbangan financial, pelaksanaan swadaya masyarakat yang melibatkan semua anggota masyarakat, pelibatan

anggota masyarakat yang terlatih dalam tugas pengelolaan prasarana, kerja kolektif (terutama tenaga kerja manual), komitmen bersama dalam pengambilan keputusan, munculnya gagasan dan tindakan perubahan dalam masyarakat, bangkitnya proyek swadaya.

Partisipasi masyarakat dalam pengambilan keputusan dan penyerahan tanggung jawab, dapat dibedakan menjadi tidak ada sama sekali, tidak langsung, konsultatif, berbagi dan memegang kendali sepenuhnya. Tingkat partisipasi dimana masyarakat memegang kendali merupakan tujuan ideal.

Partisipasi masyarakat dapat diukur dengan menggunakan skala dan jumlah kegiatan yang dapat diambil alih dan tipologi yang menunjukkan intensitas dan kualitas keterlibatan. Kualitas keterlibatan ditunjukkan oleh manfaat kegiatan yang diambil alih dalam kerangka kegiatan keseluruhan. Hal ini sejalan dengan pengertian partisipasi yang mengandung makna pengambilalihan sebagian kegiatan. Dapat dikatakan bahwa semakin banyak skala dan jumlah kegiatan yang diambil alih, semakin tinggi partisipasi masyarakat. Semakin tinggi intensitas keterlibatan dan kualitas kegiatan, semakin tinggi pula partisipasi. Dalam lingkup wilayah, semakin banyak individu berpartisipasi, maka semakin tinggi pula partisipasi dalam wilayah tersebut.¹⁷

¹⁷ Kurnia Ibnu Azhari, *op.cit.*, hlm. 41-42.

3. Tingkat Partisipasi Masyarakat¹⁸

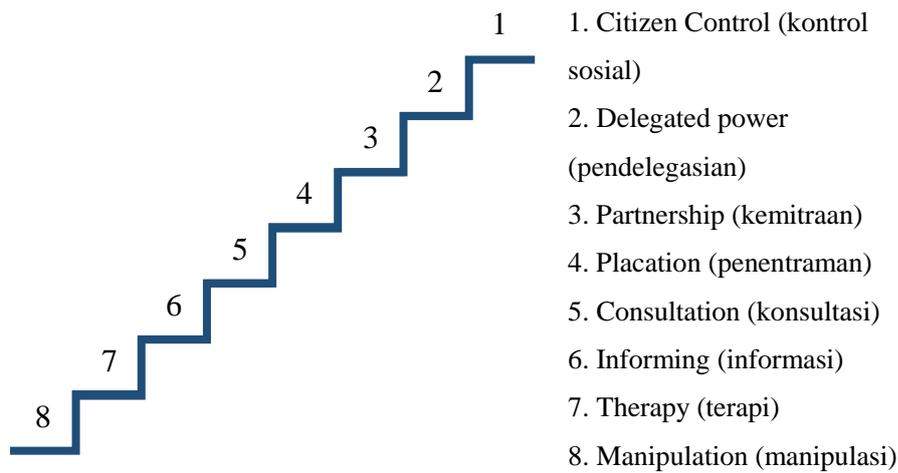
Delapan tingkatan partisipasi masyarakat dari yang tertinggi sampai terendah, yaitu:

- a. Kontrol masyarakat (*Citizen Control*), dalam tingkat ini control masyarakat terjadi dalam segala aspek, misalnya control terhadap sekolah, ataupun terhadap lingkungan.
- b. Pelimpahan kekuasaan (*Delegated Power*), negosiasi antara penduduk dan pemerintah diperoleh melalui pembuatan keputusan dominant yang berada di tangan masyarakat dengan mendelegasikan pendapatnya melalui wakil dalam parlemen.
- c. Kemitraan (*Partnership*), adanya kesepakatan untuk berbagai perencanaan dan tanggung jawab pembuatan keputusan melalui struktur kerjasama kebijaksanaan, komite perencanaan dan mekanisme yang memecahkan persoalan.
- d. Penenteraman (*Placation*), masyarakat mulai memiliki tingkat pengaruh melalui tokenism jelas terlihat, tapi pelaksanaan partisipasi masyarakat tersebut tergantung pelaksanaan dari prioritas yang ditetapkan golongan elit.
- e. Konsultasi (*Consultation*), masyarakat diberi kesempatan dalam memberikan opini mereka, tapi tidak dikombinasikan dengan kepastian bahwa perhatian dan ide mereka akan diperhitungkan.

¹⁸ *Ibid.*, hlm. 42-44.

- f. Informasi (*Information*), penekanan bentuk partisipasi dalam pemberian informasi satu arah yang diberikan pemerintah kepada masyarakat, tanpa disediakan umpan balik dan kekuatan untuk negosiasi. Seringkali informasi disampaikan terlambat dibanding perencanaannya.
- g. Terapi (*Therapy*), bentuk partisipasi yang dilakukan adalah menggalang masyarakat dalam kegiatan yang intensif, tapi fokusnya bukan untuk mengobati mereka dari penyakit yang dihadapi, tetapi lebih merupakan tindakan yang rasial dan penipuan yang menciptakan penyakit tersebut.
- h. Manipulasi (*Manipulation*), partisipasi terjadi dimana kelompok social elit yang minoritas menjadi pelaksana dan penentu pelaksanaan komite/organisasi. Tujuan utama sebenarnya bukan untuk memberikan kesempatan masyarakat yang kurang mampu untuk mempunyai suara, tetapi digunakan untuk kepentingan minoritas tersebut.

Hal tersebut sesuai dengan teori tangga partisipatori yang ditulis oleh Arnstein sebagai tangga jenjang peran serta/tangga partisipatif (*a ladder of citizen participation*) yang ditunjukkan melalui tingkatan partisipatif sebagai berikut.



Gambar II.1 Tangga Partisipatif oleh Arnstein¹⁹

Kategori:

a. Nonparticipation

Dua klasifikasi terendah (8 dan 7) dikatakan sebagai bukan peran serta, masyarakat hanya dijadikan sebagai obyek suatu kegiatan.

b. Tokenism

Tiga klasifikasi berikutnya (6, 5 dan 4) menurut Arnstein adalah masuk ke dalam derajat ‘penghargaan’ dan ‘mengalah’, yaitu saat masyarakat sudah diajak bicara tentang keinginannya dan gagasannya, tetapi keputusan apa yang akan diambil sepenuhnya berada di tangan pemerintah.

c. Citizen Power

Tiga klasifikasi teratas (3, 2 dan 1) adalah apa yang sebenarnya ada dalam gagasan Arnstein tentang peran serta masyarakat itu sendiri, yaitu pada derajat kekuasaan masyarakat dimana sudah terjadi pembagian hak, tanggung jawab dan wewenang antara masyarakat

¹⁹ *Ibid.*, hlm. 44.

dan pemerintah dalam pengambilan keputusan. Jadi peran serta masyarakat seharusnya dirumuskan sebagai mengambil bagian dalam menentukan hal-hal yang menyangkut atau mempengaruhi hidup dan penghidupan masyarakat itu sendiri.

4. Faktor yang Mempengaruhi Partisipasi Masyarakat

Menurut Rizky Anggara, faktor-faktor yang mempengaruhi kecenderungan seseorang dalam berpartisipasi adalah sebagai berikut.²⁰

a. Faktor Usia

Faktor usia merupakan faktor yang memengaruhi sikap seseorang terhadap kegiatan-kegiatan kemasyarakatan yang ada. Kelompok usia menengah ke atas lebih memiliki keterikatan dengan nilai moral dan norma masyarakat yang lebih mantap, sehingga cenderung lebih banyak yang berpartisipasi dari pada mereka yang dari kelompok usia lainnya.

b. Faktor Jenis Kelamin

Jenis kelamin merupakan nilai yang cukup lama dominan dalam kultur. Berbagai bangsa semakin lama menilai peran perempuan telah bergeser dengan adanya gerakan emansipasi dan pendidikan perempuan yang semakin baik.

c. Faktor Pendidikan

²⁰ Rizky Anggara, "Partisipasi Masyarakat dalam Peningkatan Ekonomi dan Pengelolaan Kawasan Daerah Wisata Leuwi Hejo Desa Karang Tengah Kabupaten Bogor Jawa Barat", Skripsi Institut Pertanian Bogor, 2016, hlm.14-15.

Pendidikan dikatakan sebagai salah satu syarat mutlak untuk berpartisipasi. Pendidikan dianggap dapat memengaruhi sikap hidup seseorang terhadap lingkungannya, suatu sikap yang diperlukan bagi peningkatan kesejahteraan seluruh masyarakat.

d. Faktor Pekerjaan dan Penghasilan

Pekerjaan dan penghasilan hal ini tidak dapat dipisahkan satu sama lain karena pekerjaan seseorang akan menentukan berapa penghasilan yang akan diperolehnya.

e. Faktor Lamanya Tinggal

Lamanya seseorang tinggal dalam lingkungan tertentu dan pengalamannya berinteraksi dengan lingkungan tersebut akan berpengaruh pada partisipasi seseorang. Semakin lama dia tinggal dalam lingkungan tertentu, maka rasa memiliki terhadap lingkungan cenderung lebih terlihat dalam partisipasinya yang besar dalam setiap kegiatan lingkungan tersebut.

Tjokroamidjojo mengatakan ada 3 elemen yang menjadi perhatian dalam partisipasi pembangunan sebagai berikut.²¹

a. Kepemimpinan

²¹ Yusuf Manggala dan Moch. Mustam, "Analisis Faktor Faktor dalam Partisipasi Masyarakat pada Pembangunan Desa Wisata Genting Kabupaten Semarang", *Indonesian Journal of Public Policy and Management Review*, Vol.6 No. 2 Tahun 2017, hlm. 6, diakses dari <https://ejournal3.undip.ac.id/index.php/jppmr/article/view/15996/15449>. pada tanggal 8 Juli 2018 pukul 21.10.

Peranan kepemimpinan suatu bangsa adalah sangat menentukan. Dalam menggerakkan partisipasi masyarakat untuk sebuah pembangunan diperlukan pemimpin-pemimpin informal yang memiliki legitimasi.

b. Komunikasi

Gagasan-gagasan kebijakan dan rencana hanya akan mendapat dukungan bila diketahui dan dimengerti. Hal-hal tersebut mencerminkan sebagian atau seluruh kepentingan dan aspirasi masyarakat. Kemudian diterima dengan pengertian masyarakat, bahwa hasil dari kebijakan rencana itu akan betul-betul dapat dipetik atau diterima oleh masyarakat.

c. Pendidikan

Tingkat pendidikan yang memadai akan memberikan kesadaran tinggi bagi warga negara, dengan memudahkan pengembangan identifikasi terhadap tujuan-tujuan pembangunan yang bersifat nasional. Kesadaran dan kemampuan untuk tumbuh sendiri dari masyarakat tergantung pada tersedianya kualitas pendidikan, baik formal maupun informal.

C. Penyusunan APBDesa

Menurut Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2004 tentang Desa, keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai

dengan uang serta segala sesuatu berupa uang dan barang yang berhubungan dengan pelaksanaan hak dan kewajiban desa. Hak dan kewajiban tersebut menimbulkan pendapatan, belanja, pembiayaan, dan pengelolaan keuangan desa. Pengelolaan keuangan desa dilaksanakan berdasarkan siklus seperti pada **Gambar II.2** berikut.



Gambar II.2 Siklus Pengelolaan Keuangan Desa²²

1. Asas Pengelolaan Keuangan Desa²³

Keuangan desa dikelola berdasarkan asas-asas tertentu yang tertuang di dalam Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa sebagai berikut.

²² *Ibid.*, hal. 33.

²³ *Ibid.*, hlm. 35-36.

- a. Transparan, yaitu prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya mengenai keuangan desa. Asas ini membuka diri terhadap hak masyarakat untuk memperoleh informasi yang benar, jujur, dan tidak diskriminatif tentang penyelenggaraan pemerintahan desa dengan tetap memperhatikan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- b. Akuntabel, yaitu perwujudan kewajiban untuk mempertanggungjawabkan pengelolaan dan pengendalian sumber daya dan pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan dalam rangka pencapaian tujuan yang telah ditetapkan. Asas akuntabel yang menentukan bahwa setiap kegiatan dan hasil akhir kegiatan penyelenggaraan pemerintahan harus dapat dipertanggung-jawabkan kepada masyarakat desa sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.
- c. Partisipatif, yaitu penyelenggaraan pemerintahan desa yang mengikutsertakan kelembagaan desa dan unsur masyarakat desa.
- d. Tertib dan disiplin anggaran, yaitu pengelolaan keuangan desa harus mengacu pada aturan atau pedoman yang melandasinya.

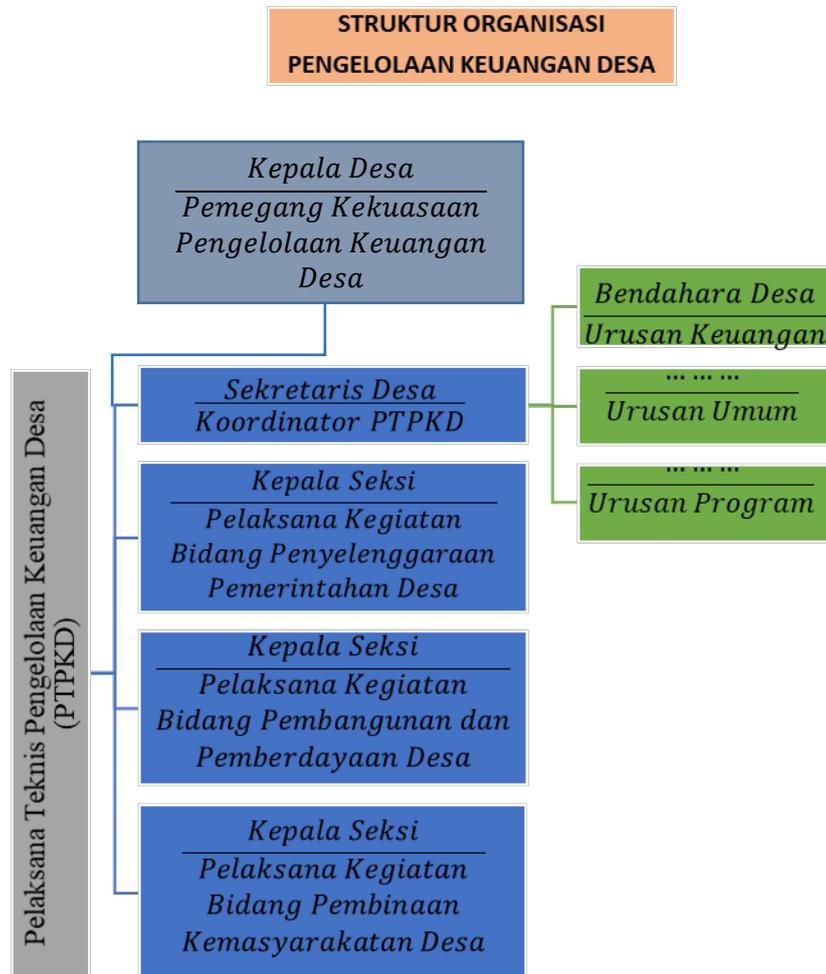
Beberapa disiplin anggaran yang perlu diperhatikan dalam pengelolaan keuangan desa adalah (1) pendapatan yang direncanakan merupakan perkiraan yang terukur secara rasional yang dapat dicapai untuk setiap sumber pendapatan, sedangkan belanja yang dianggarkan

merupakan batas tertinggi pengeluaran belanja; (2) pengeluaran harus didukung dengan adanya kepastian tersedianya penerimaan dalam jumlah yang cukup dan tidak dibenarkan melaksanakan kegiatan yang belum tersedia atau tidak mencukupi kredit anggarannya dalam APBDesa/Perubahan APBDesa; (3) semua penerimaan dan pengeluaran daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBDesa dan dilakukan melalui Rekening Kas Desa.

2. **Kekuasaan Pengelolaan Keuangan Desa**²⁴

Berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, kekuasaan pengelolaan keuangan desa dipegang oleh Kepala Desa. Namun, dalam pelaksanaannya kekuasaan tersebut sebagian dikuasakan kepada perangkat desa sehingga pelaksanaan pengelolaan keuangan dilaksanakan secara bersama-sama oleh Kepala Desa dan Pelaksana Teknis Pengelolaan Keuangan Desa (PTPKD). Ilustrasi struktur organisasi pengelolaan keuangan pada pemerintahan desa dapat dilihat pada **Gambar II.3** berikut.

²⁴ Badan Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *Buku Bantu Pengelolaan Pembangunan Desa*, Jakarta, 2016, hlm. 43-45.



Gambar II.3 Struktur Organisasi Pengelolaan Keuangan Desa²⁵

Kepala Desa adalah pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan desa dan mewakili pemerintah desa dalam kepemilikan kekayaan milik desa yang dipisahkan. Kepala Desa memiliki kewenangan menetapkan kebijakan tentang pelaksanaan APBDesa, menetapkan PTPKD, menetapkan petugas yang melakukan pemungutan penerimaan desa, menyetujui pengeluaran atas kegiatan yang ditetapkan dalam APBDesa,

²⁵ BPKP, Deputi Bidang Pengawasan Penyelenggaraan Keuangan Daerah, *op.cit.* hlm. 36.

serta melakukan tindakan yang mengakibatkan pengeluaran atas beban APBDesa. Sekretaris Desa mendapatkan pelimpahan kewenangan dari Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa, dan bertanggungjawab kepada Kepala Desa. Sekretaris Desa selaku Koordinator PTPKD membantu Kepala Desa dalam melaksanakan pengelolaan keuangan desa dengan tugas sebagai berikut.

- a. Menyusun dan melaksanakan kebijakan pengelolaan APBDesa.
- b. Menyusun rancangan peraturan desa mengenai APBDesa, perubahan APBDesa dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa.
- c. Melakukan pengendalian terhadap pelaksanaan kegiatan yang telah ditetapkan dalam APBDesa.
- d. Menyusun pelaporan dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBDesa.
- e. Melakukan verifikasi terhadap Rencana Anggaran Belanja (RAB), bukti-bukti penerimaan dan pengeluaran APBDesa (SPP).

Kepala Seksi bertindak sebagai pelaksana kegiatan sesuai dengan bidangnya. Sesuai pasal 64 PP Nomor 43 Tahun 2014, desa paling banyak terdiri dari tiga seksi. Kepala Seksi mempunyai tugas sebagai berikut.

- a. Menyusun RAB kegiatan yang menjadi tanggungjawabnya.
- b. Melaksanakan kegiatan dan/atau bersama Lembaga Kemasyarakatan Desa yang telah ditetapkan di dalam APBDesa.

- c. Melakukan tindakan pengeluaran yang menyebabkan atas beban anggaran belanja kegiatan.
- d. Mengendalikan pelaksanaan dengan melakukan pencatatan dalam buku pembantu kas kegiatan.
- e. Melaporkan perkembangan pelaksanaan kegiatan kepada Kepala Desa.
- f. Mengajukan SPP dan melengkapinya dengan bukti-bukti pendukung atas beban pengeluaran pelaksanaan kegiatan.

Bendahara Desa dijabat oleh kepala/staf urusan keuangan dan memiliki tugas untuk membantu Sekretaris Desa. Bendahara Desa mengelola keuangan desa yang meliputi penerimaan pendapatan desa dan pengeluaran/pembiayaan dalam rangka pelaksanaan APBDesa. Penatausahaan dilakukan dengan menggunakan buku kas umum, buku kas pembantu pajak, dan buku bank. Penataan yang dilakukan meliputi (1) menerima, menyimpan, menyetor/membayar; (2) memungut dan menyetorkan PPh dan pajak lainnya; (3) melakukan pencatatan setiap penerimaan dan pengeluaran serta melakukan tutup buku setiap akhir bulan secara tertib; (4) mempertanggungjawabkan uang melalui laporan pertanggungjawaban.

3. Perencanaan

Pemerintah Desa menyusun perencanaan pembangunan desa sesuai dengan kewenangannya dengan mengacu kepada perencanaan pembangunan kabupaten/kota. Perencanaan pembangunan desa meliputi

Rencana Pembangunan Jangka Menengah (RPJM) untuk jangka waktu 6 tahun dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) untuk jangka waktu 1 tahun.

a. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM Desa)

RPJM Desa merupakan dokumen rencana strategis pembangunan desa yang menjadi acuan bagi pemangku kepentingan dalam menetapkan kebijakan, tujuan, strategi, dan prioritas program pembangunan desa dalam rentang waktu 6 tahun. Rancangan RPJM Desa memuat visi dan misi Kepala Desa, arah kebijakan pembangunan desa, serta rencana kegiatan yang meliputi bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.²⁶

Proses penyusunan RPJM Desa diawali dengan pembentukan tim penyusun RPJM Desa. Tim tersebut terdiri dari Kepala Desa selaku pembina, Sekretaris Desa selaku ketua, ketua Lembaga Pemberdayaan Masyarakat selaku sekretaris, dan anggota yang berasal dari perangkat desa, lembaga pemberdayaan masyarakat, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan unsur masyarakat lainnya. Jumlah anggota tim penyusun RPJM Desa berkisar antara 7 sampai dengan 11 orang yang ditetapkan dengan keputusan Kepala Desa. Selain itu, tim penyusun RPJM Desa harus mengikutsertakan perempuan. Kegiatan yang dilaksanakan oleh tim yaitu penyelarasan

²⁶ Wahjudin Sumpeno, *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa Panduan Perencanaan Berbasis Perdamaian*, The World Bank, Banda Aceh, 2011, hlm. 2.

arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota, pengkajian keadaan desa, penyusunan rancangan RPJM Desa, dan penyempurnaan rancangan RPJM Desa.²⁷

Penyelarasan arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota dilaksanakan untuk mengintegrasikan program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota dengan pembangunan desa. Kegiatan ini dilakukan dengan mengikuti sosialisasi dan/atau mendapatkan informasi tentang arah kebijakan pembangunan kabupaten/kota yang sekurang-kurangnya meliputi rencana pembangunan jangka menengah daerah kabupaten/kota, rencana strategis satuan kerja perangkat daerah, rencana umum tata ruang wilayah kabupaten/kota, rencana rinci tata ruang wilayah kabupaten/kota, dan rencana pembangunan kawasan pedesaan. Kegiatan penyelarasan dilakukan dengan cara mendata dan memilah rencana program dan kegiatan pembangunan kabupaten/kota yang akan masuk ke desa, kemudian dikelompokkan menjadi bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa.

Pengkajian keadaan desa dilakukan dalam rangka menimbang kondisi objektif desa yang meliputi penyelarasan data desa, penggalian gagasan masyarakat, dan penyusunan laporan hasil pengkajian keadaan desa. Penyelarasan data desa dilakukan melalui

²⁷ Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa Kementerian Desa Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Republik Indonesia, *Buku Pelengkap Sistem Pembangunan Desa*, Jakarta, 2015, hlm. 6.

kegiatan pengambilan data dari dokumen data desa, perbandingan data desa dengan kondisi desa terkini. Penggalan gagasan masyarakat dilakukan untuk menemukan potensi dan peluang pendayagunaan sumber daya desa dan masalah yang dihadapi desa yang kemudian dijadikan dasar dalam merumuskan usulan rencana kegiatan. Hasil pengkajian keadaan desa ini kemudian dilaporkan kepada Kepala Desa untuk disampaikan kepada Badan Permusyawaratan Desa.

Berdasarkan Permendagri Nomor 113 Tahun 2014, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) adalah lembaga yang melaksanakan fungsi pemerintahan yang anggotanya merupakan wakil dari penduduk desa berdasarkan keterwakilan wilayah dan ditetapkan secara demokratis. BPD menyelenggarakan musyawarah desa berdasarkan laporan hasil pengkajian keadaan desa. Musyawarah desa membahas dan menyepakati laporan hasil pengkajian keadaan desa, rumusan arah kebijakan pembangunan desa yang dijabarkan dari visi dan misi kepala desa, serta rencana prioritas kegiatan penyelenggaraan pemerintahan desa, pembangunan desa, pembinaan kemasyarakatan desa, dan pemberdayaan masyarakat desa. Pembahasan rencana prioritas kegiatan dilakukan dengan diskusi kelompok terarah yang meliputi laporan hasil pengkajian keadaan desa, prioritas rencana kegiatan desa dalam jangka waktu 6 tahun, sumber pembiayaan rencana kegiatan pembangunan desa, serta

rencana pelaksana kegiatan desa yang akan dilaksanakan oleh perangkat desa, unsur masyarakat desa, kerjasama antar desa, dan/atau kerjasama desa dengan pihak ketiga. Hasil kesepakatan musyawarah desa dituangkan dalam berita acara.

Tim penyusun RPJM Desa menyusun rancangan RPJM Desa berdasarkan berita acara, kemudian membuat berita acara tentang hasil penyusunan rancangan RPJM Desa yang dilampiri dokumen rancangan RPJM Desa. Berita acara rancangan RPJM Desa lalu disampaikan kepada kepala desa. Kepala desa memeriksa dokumen rancangan RPJM Desa dan dilakukan perbaikan oleh tim penyusun RPJM Desa berdasarkan arahan dari kepala desa sampai rancangan tersebut disetujui.

Tahapan selanjutnya dari proses penyusunan RPJM Desa adalah musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RPJM Desa. Musrenbangdes diikuti oleh pemerintah desa, BPD, dan unsur masyarakat. Unsur masyarakat yang terlibat sesuai dengan kondisi sosial dan budaya masyarakat setempat. Contoh unsur masyarakat yang umum yaitu tokoh adat, tokoh agama, dan tokoh pendidikan. Musrenbangdes, jika dibandingkan dengan musyawarah desa, bersifat lebih teknis. Musrenbangdes menindaklanjuti prioritas kegiatan dan belanja yang telah ditetapkan

oleh musyawarah desa menjadi lebih terperinci seperti perhitungan teknis, rencana anggaran biaya, dan jadwal pelaksanaan kegiatan.

Kepala desa mengarahkan tim penyusun RPJM Desa untuk melakukan perbaikan dokumen rancangan RPJM Desa berdasarkan hasil kesepakatan Musrenbangdes. Kemudian, kepala Desa menyusun rancangan peraturan desa tentang RPJM Desa yang dibahas dan disepakati bersama dengan BPD. Setelah itu, ditetapkanlah peraturan desa tentang RPJM Desa yang di dalamnya terlampir RPJM Desa. Kepala desa dapat mengubah RPJM Desa dalam hal (1) terjadi peristiwa khusus seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan, atau (2) terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah provinsi, dan/atau pemerintah kabupaten/kota. Perubahan RPJM Desa dibahas dan disepakati dalam Musrenbangdes dan selanjutnya ditetapkan dengan peraturan desa.

b. Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKP Desa)²⁸

RKP Desa merupakan penjabaran dari RPJM Desa untuk jangka waktu 1 tahun yang akan diusulkan pemerintah desa kepada pemerintah kabupaten/kota melalui mekanisme perencanaan pembangunan daerah. RKP Desa disusun oleh pemerintah desa sesuai dengan informasi dari pemerintah daerah kabupaten/kota

²⁸ Kementerian Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal, dan Transmigrasi Republik Indonesia, *Perencanaan Pembangunan Desa*, Jakarta, 2015, hlm. 35-47

berkaitan dengan pagu indikatif desa/sejumlah patokan batas maksimal anggaran yang diberikan kepada SKPD yang penentuan alokasi belanjanya ditentukan oleh mekanisme partisipatif musrenbangdes dengan berdasarkan kepada kebutuhan dan prioritas program untuk diakses oleh desa; dan rencana kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota. RKP Desa mulai disusun oleh pemerintah desa setelah diperoleh informasi yang lengkap tentang sumber-sumber keuangan yang akan diterima oleh desa, pada bulan Juli tahun berjalan. RKP Desa ditetapkan dengan peraturan desa paling lambat sebelum penyusunan RAPB Desa, pada akhir bulan September tahun berjalan. RKP Desa menjadi dasar penetapan APB Desa.

Dalam menyusun RKP Desa, kepala desa harus mengikutsertakan masyarakat desa. Proses penyusunan dilakukan melalui beberapa tahapan kegiatan. Tahapan pertama yaitu penyusunan perencanaan pembangunan desa melalui musyawarah desa. BPD menyelenggarakan musyawarah desa dalam rangka penyusunan rencana pembangunan desa paling lambat bulan Juni tahun berjalan. Hasil musyawarah desa menjadi pedoman bagi pemerintah desa dalam menyusun rancangan RKP Desa dan Daftar Usulan RKP Desa (DURKP Desa). Kegiatan yang dilaksanakan dalam musyawarah desa yaitu mencermati ulang dokumen RPJM Desa, menyepakati hasil pencermatan ulang

dokumen RPJM Desa, dan membentuk tim verifikasi sesuai dengan jenis kegiatan dan keahlian yang dibutuhkan. Tim verifikasi dapat berasal dari warga masyarakat desa dan/atau satuan kerja perangkat daerah kabupaten/kota.

Selanjutnya, dilakukan pembentukan tim penyusun RKP Desa yang terdiri dari kepala desa selaku pembina, sekretaris desa selaku ketua, ketua LPM sebagai sekretaris, serta anggota yang meliputi perangkat desa, LPM, kader pemberdayaan masyarakat desa, dan unsur masyarakat. Jumlah anggota tim berkisar antara 7 sampai dengan 11 orang dan harus mengikutsertakan perempuan. Pembentukan tim penyusun RKP Desa dilaksanakan paling lambat bulan juni tahun berjalan dan ditetapkan dengan keputusan kepala desa.

Tim penyusun RKP Desa melaksanakan pencermatan pagu indikatif desa dan penyelarasan program/kegiatan masuk ke desa. Kepala desa mendapatkan data dan informasi dari kabupaten/kota tentang pagu indikatif desa dan rencana program/kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota yang masuk ke desa paling lambat bulan Juli tahun berjalan. Pencermatan pagu indikatif desa meliputi rencana dana desa yang bersumber dari APBN, rencana alokasi dana desa (ADD) yang merupakan bagian dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota, rencana bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi

daerah kabupaten/kota, serta rencana bantuan keuangan dari anggaran pendapatan dan belanja daerah provinsi dan anggaran pendapatan dan belanja daerah kabupaten/kota. Penyelarasan rencana program/kegiatan yang masuk ke desa meliputi rencana kerja pemerintah kabupaten/kota; rencana program dan kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi dan pemerintah daerah kabupaten/kota; serta hasil penjangkaran aspirasi masyarakat oleh dewan perwakilan rakyat daerah kabupaten/kota.

Tim penyusunan RKP Desa mencermati skala prioritas usulan rencana kegiatan pembangunan desa untuk 1 tahun anggaran berikutnya sebagaimana tercantum dalam dokumen RPJM Desa. Penyusunan RKP Desa berpedoman kepada hasil kesepakatan musyawarah desa; pagu indikatif desa; pendapatan asli desa; rencana kegiatan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; jaring aspirasi masyarakat yang dilakukan oleh DPRD kabupaten/kota; hasil pencermatan ulang dokumen RPJM Desa; hasil kesepakatan kerjasama antar desa; dan hasil kesepakatan kerjasama desa dengan pihak ketiga. Tim penyusun RKP Desa menyusun daftar usulan pelaksana kegiatan desa sesuai jenis rencana kegiatan yang sekurang-kurangnya meliputi ketua, sekretaris, bendahara, serta anggota pelaksana dengan mengikutsertakan perempuan. Rancangan RKP Desa paling sedikit berisikan evaluasi pelaksanaan RKP Desa tahun sebelumnya;

prioritas program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa; prioritas program, kegiatan, dan anggaran yang dikelola melalui kerjasama antar desa dan pihak ketiga; rencana program, kegiatan, dan anggaran desa yang dikelola oleh desa sebagai kewenangan penugasan dari pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota; dan pelaksana kegiatan desa yang terdiri atas unsur perangkat desa dan/atau unsur masyarakat desa.

Kepala desa menyelenggarakan musrenbangdes yang diadakan untuk membahas dan menyepakati rancangan RKP Desa. Rancangan RKP Desa memuat rencana penyelenggaraan pemerintahan desa, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat desa. Rancangan RKP Desa berisi prioritas program dan kegiatan yang didanai pagu indikatif desa, pendapatan asli desa, swadaya masyarakat desa, bantuan keuangan dari pihak ketiga, serta bantuan keuangan dari pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota. Prioritas program dan kegiatan dirumuskan berdasarkan penilaian terhadap kebutuhan masyarakat desa yang meliputi peningkatan kapasitas penyelenggaraan pemerintahan desa; peningkatan kualitas dan akses terhadap pelayanan dasar; pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur dan lingkungan berdasarkan kemampuan teknis dan sumber daya lokal yang tersedia;

pengembangan ekonomi pertanian berskala produktif; pemanfaatan teknologi tepat guna untuk kemajuan ekonomi; pendayagunaan sumber daya alam; pelestarian adat istiadat dan sosial budaya desa; peningkatan kualitas ketertiban dan ketenteraman masyarakat desa berdasarkan kebutuhan masyarakat desa; serta peningkatan kapasitas masyarakat dan lembaga kemasyarakatan des.

Kepala desa menyusun rancangan peraturan desa tentang RKP Desa yang di dalamnya terlampir rancangan RKP Desa, kemudian dibahas dan disepakati bersama oleh kepala desa dan BPD. Sama halnya dengan RPJM Desa, RKP Desa dapat diubah dalam hal terjadi peristiwa khusus seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan soial yang berkepanjangan; atau terdapat perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan/atau pemerintah daerah kabupaten/kota.

Kepala desa menyampaikan daftar usulan RKP Desa kepada bupati/walikota melalui camat paling lambat 31 Desember tahun berjalan. Daftar usulan RKP Desa menjadi materi pembahasan di dalam musyawarah perencanaan pembangunan kecamatan dan kabupaten/kota. Informasi tentang hasil pembahasan daftar usulan RKP Desa diterima oleh pemerintah desa setelah diselenggarakannya musyawarah perencanaan pembangunan di kecamatan paling lambat bulan Juli tahun anggaran berikutnya.

4. Penganggaran

a. Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa)

Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa adalah rencana keuangan tahunan pemerintah desa yang dibahas dan disetujui bersama oleh pemerintah desa dan badan permusyawaratan desa, dan ditetapkan dengan Peraturan Desa. Menurut Sumpeno APBDesa merupakan suatu rencana keuangan tahunan desa yang ditetapkan berdasarkan Peraturan Desa yang mengandung prakiraan sumber pendapatan dan belanja untuk mendukung kebutuhan program pembangunan desa yang bersangkutan.²⁹ Penyelenggaraan pemerintahan desa yang output-nya berupa pelayanan publik, pembangunan, dan perlindungan masyarakat harus disusun perencanaannya setiap tahun dan dituangkan dalam APBDesa. Melalui APBDesa kebijakan desa yang dijabarkan dalam berbagai program dan kegiatan sudah ditentukan anggarannya. Dengan demikian, kegiatan pemerintah desa berupa pemberian pelayanan, pembangunan, dan perlindungan kepada warga dalam jangka waktu satu tahun sudah dirancang anggarannya sehingga dapat dipastikan pelaksanaannya.³⁰ Menurut Peraturan Pemerintah Nomor 43 Tahun

²⁹ Faridah dan Bambang Suryono, *Transparansi dan Akuntabilitas Pemerintah Desa dalam Pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDES)*, Jurnal Ilmu & Riset Akuntansi Vol. 4 No. 5, 2015.

³⁰ Gilang Sahudi Ekayatna, "Mekanisme Proses Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDesa) Tahun 2015", Skripsi Universitas Sultan Ageng Tirtayasa, 2016, hlm.15-16.

2014 Tentang Pelaksanaan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa, APBDesa adalah rencana keuangan tahunan Pemerintahan Desa. APBDesa terdiri atas pendapatan desa, belanja desa, dan pembiayaan desa.

1) Pendapatan desa

Pendapatan desa meliputi semua penerimaan uang melalui rekening desa yang merupakan hak desa dalam satu tahun anggaran yang tidak perlu dibayar kembali oleh desa. Pendapatan desa terdiri atas kelompok Pendapatan Asli Desa (PA Desa), transfer, dan pendapatan lain-lain.³¹

a) Pendapatan Asli Desa (PA Desa)³²

PA Desa didapatkan dari hasil usaha desa, hasil aset, swadaya, partisipasi, gotong royong, serta pendapatan lainnya. Hasil usaha desa dapat berupa hasil Badan Usaha Milik Desa (BUM Desa) dan tanah kas desa. Contoh dari aset desa adalah tambatan perahu, pasar desa, tempat pemandian umum serta jaringan irigasi, sedangkan pendapatan lainnya dapat berupa pungutan desa.

b) Kelompok transfer

Kelompok transfer terdiri dari dana desa, bagian dari hasil pajak daerah Kabupaten/Kota dan retribusi daerah, Alokasi

³¹ Badan Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit.* hlm. 45.

³² *Ibid.*

Dana Desa (ADD), bantuan keuangan dari APBD Provinsi, dan bantuan keuangan dari APBD Kabupaten/Kota. Dana desa adalah dana yang bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang diperuntukkan bagi desa yang ditransfer melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) Kabupaten/Kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan, dan pemberdayaan masyarakat. Dari realisasi penerimaan bagi hasil pajak dan retribusi daerah desa mendapat alokasi dana sebesar 10%. ADD adalah dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota dalam APBD Kabupaten/Kota sebesar 10% setelah dikurangi Dana Alokasi Khusus.³³

Bantuan keuangan dari pemerintah daerah dapat bersifat umum maupun khusus. Bantuan keuangan yang bersifat umum peruntukan dan penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada desa penerima bantuan dalam rangka membantu pelaksanaan tugas pemerintah daerah di desa. Bantuan keuangan yang bersifat khusus peruntukan dan pengelolaannya ditetapkan oleh pemerintah daerah pemberi

³³ Gilang Sahudi Ekayatna, *op.cit.* hlm. 17-18.

bantuan dalam rangka percepatan pembangunan desa dan pemberdayaan masyarakat.³⁴

c) Pendapatan lain-lain³⁵

Pendapatan lain-lain dapat berupa pemberian uang dari pihak ketiga yang tidak mengikat seperti hibah dan sumbangan serta pendapatan lain yang sah, seperti hasil kerjasama dengan pihak ketiga atau bantuan perusahaan yang berlokasi di desa.

2) Belanja desa³⁶

Belanja desa meliputi semua pengeluaran dari rekening desa yang merupakan kewajiban desa dalam satu tahun anggaran yang tidak akan diperoleh pembayarannya kembali oleh desa. Belanja desa dipergunakan dalam rangka mendanai penyelenggaraan kewenangan desa. Kelompok belanja sebagaimana dimaksud Pasal 13-16 Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, dibagi dalam kegiatan sesuai dengan kebutuhan desa yang telah dituangkan dalam RKP desa. Klasifikasi belanja desa menurut kelompok terdiri dari bidang penyelenggaraan pemerintahan desa, bidang pelaksanaan pembangunan desa, bidang pembinaan kemasyarakatan desa,

³⁴ Badan Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit.* hlm. 46.

³⁵ *Ibid.*

³⁶ Gilang Sahudi Ekayatna, *op.cit.* hlm. 19-20.

bidang pemberdayaan masyarakat desa, dan bidang belanja tak terduga.

Klasifikasi belanja desa berdasarkan jenis terdiri atas belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

a) Belanja pegawai

Belanja pegawai dianggarkan untuk pengeluaran penghasilan tetap dan tunjangan bagi kepala desa dan perangkat desa serta tunjangan BPD. Belanja pegawai dianggarkan dalam kelompok Penyelenggaraan Pemerintahan Desa, kegiatan pembayaran penghasilan tetap dan tunjangan. Belanja pegawai pelaksanaannya dibayarkan setiap bulan.

b) Belanja barang dan jasa

Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengeluaran pembelian/pengadaan barang yang nilai manfaatnya kurang dari 12 bulan.

c) Belanja modal

Belanja modal digunakan untuk pengeluaran dalam rangka pembelian/pengadaan barang atau bangunan yang nilai manfaatnya lebih dari 12 bulan. Belanja modal digunakan untuk kegiatan penyelenggaraan kewenangan desa.

3) Pembiayaan desa³⁷

Pembiayaan desa meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan desa berupa penerimaan pembiayaan terdiri dari Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun sebelumnya, pencairan dana cadangan, dan hasil penjualan kekayaan desa yang dipisahkan. Pembiayaan desa berupa pengeluaran pembiayaan terdiri dari pembentukan dana cadangan dan penyertaan modal desa.

b. Tahapan Pengelolaan APBDesa³⁸

Setelah RKP Desa ditetapkan, maka dilanjutkan dengan proses penyusunan APBDesa. Rencana kegiatan dan rencana anggaran biaya yang telah ditetapkan dalam RKP Desa dijadikan pedoman dalam proses penganggarannya. Secara umum, dalam menyusun rencana keuangan desa, ada beberapa ketentuan yang harus dipatuhi sebagai berikut.

1) APBDesa disusun berdasarkan peraturan desa tentang RKP

Desa;

³⁷ Badan Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit.* hlm. 50.

³⁸ Badan Koordinasi Pemberdayaan Masyarakat, Desa, dan Kawasan Kementerian Koordinator Bidang Pembangunan Manusia dan Kebudayaan Republik Indonesia, *op.cit.* hlm. 51-55.

- 2) APBDesa disusun untuk masa 1 tahun anggaran, terhitung mulai 1 Januari sampai 31 Desember tahun berikutnya;
- 3) Rancangan APBDesa harus dibahas dan disepakati antara kepala desa bersama BPD;
- 4) APBDesa dapat disusun sejak bulan September dan harus ditetapkan dengan peraturan desa, selambat-lambatnya pada 31 Desember pada tahun yang sedang dijalani.

Secara teknis, penyusunan APBDesa menggunakan format khusus yang menjelaskan struktur anggaran dan belanja desa. Di samping itu, dalam penyusunan APBDesa harus diperhatikan hal-hal sebagai berikut.

- 1) Pendapatan desa yang ditetapkan dalam APBDesa merupakan perkiraan yang terukur secara rasional dan memiliki kepastian serta dasar hukum penerimaannya. Rasional artinya menurut pikiran logis atau masuk akal serta sesuai fakta atau data.
- 2) Belanja desa disusun secara berimbang antara penerimaan dan pengeluaran, dan penggunaan keuangan desa harus konsisten (sesuai dengan rencana, tepat jumlah, dan tepat peruntukan), dan sesuai dengan ketentuan dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.
- 3) Pembiayaan desa baik penerimaan pembayaran maupun pengeluaran pembiayaan harus disesuaikan dengan kapasitas

dan kemampuan nyata/sesungguhnya yang dimiliki desa, serta tidak membebani keuangan desa di tahun anggaran tertentu.

- 4) Dalam menetapkan anggaran Sisa Lebih Perhitungan (SiLPA) tahun anggaran, agar disesuaikan dengan kemampuan yang ada, yaitu potensi terjadinya pelampauan realisasi penerimaan desa, terjadinya penghematan belanja, dan adanya sisa dana yang masih mengendap dalam rekening kas desa yang belum dapat direalisasikan hingga akhir tahun anggaran sebelumnya.

Proses perencanaan keuangan desa dilaksanakan dengan urutan sebagai berikut.

- 1) Pelaksana kegiatan menyampaikan usulan anggaran kegiatan kepada sekretaris desa berdasarkan RKP Desa yang telah ditetapkan.
- 2) Sekretaris desa menyusun rancangan peraturan desa tentang APB Desa (RAPB Desa) dan menyampaikan kepada kepala desa.
- 3) Kepala desa menyampaikan kepada BPD untuk dibahas dan disepakati bersama. Rancangan peraturan desa tentang APB Desa disepakati bersama paling lambat bulan Oktober tahun berjalan antara kepala desa dan BPD.
- 4) Rancangan peraturan desa tentang APB Desa yang telah disepakati bersama sebagaimana selanjutnya disampaikan oleh

kepala desa kepada bupati/walikota melalui camat atau sebutan lain paling lambat 3 hari sejak disepakati untuk dievaluasi.

- 5) Bupati/walikota menetapkan hasil evaluasi Rancangan APB Desa paling lama 20 hari kerja sejak diterimanya rancangan peraturan desa tentang APB Desa. Dalam hal bupati/walikota tidak memberikan hasil evaluasi dalam batas waktu maka peraturan tersebut berlaku dengan sendirinya. Dalam hal bupati/walikota menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan desa tentang APB Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.
- 6) Peraturan desa tentang APB Desa ditetapkan paling lambat tanggal 31 Desember tahun anggaran berjalan.
- 7) Bupati/walikota dalam melakukan evaluasi rancangan peraturan desa tentang APB Desa dapat mendelegasikan kepada camat. Ketentuan lebih lanjut mengenai pendelegasian evaluasi rancangan peraturan desa tentang APB Desa kepada camat diatur dalam peraturan bupati/walikota.
- 8) Dalam hal camat menyatakan hasil evaluasi rancangan peraturan desa tentang APB Desa tidak sesuai dengan kepentingan umum dan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi, kepala

desa melakukan penyempurnaan paling lama 7 hari kerja terhitung sejak diterimanya hasil evaluasi.

- 9) Apabila hasil evaluasi tidak ditindaklanjuti oleh kepala desa dan kepala desa tetap menetapkan rancangan peraturan desa tentang APB Desa menjadi peraturan desa, camat menyampaikan usulan pembatalan peraturan desa kepada bupati/walikota.

APB Desa yang telah ditetapkan dalam peraturan desa dapat diubah apabila terjadi:

- 1) Keadaan yang menyebabkan harus dilakukan pergeseran antar jenis belanja.
- 2) Keadaan yang menyebabkan SiLPA tahun sebelumnya harus digunakan dalam tahun berjalan.
- 3) Terjadi penambahan dan/atau pengurangan dalam pendapatan desa pada tahun berjalan.
- 4) Terjadi peristiwa khusus, seperti bencana alam, krisis politik, krisis ekonomi, dan/atau kerusuhan sosial yang berkepanjangan.
- 5) Perubahan mendasar atas kebijakan pemerintah dan pemerintah daerah.