

BAB I PENDAHULAN LANGKAH AWAL MENCARI PEMAHAMAN

*Saat pagi matahari mulai terbit
Sinarnya terpancar ke desaku yang indah
Tanaman bersahutan bersiap menyambut pagi
Burung-burung berkicau keluar dari sangkarnya*

*Daun-daun di ranting terselimuti oleh embun pagi
Air bersih mengalir ke hulu-hilir
Menambah indahnya pemandangan desaku
Diantara hiruk-pikuk pemikiran durjana*

*Lukisan alam tergambar olehmu
Wahai bumi kelahiranku*

1.1 Dasar Pengantar

Lahirnya Undang – Undang RI No. 6 Tahun 2014 semakin memperkuat keberadaan desa sebagai bagian dari pemerintahan. Desa merupakan bagian terkecil dari hirarki pemerintahan pusat dan daerah. Selanjutnya yang akan menghadapi sebuah masa baru yaitu masa emas desa yang dimulai tahun 2015 dengan menjalankan dan mengurus pemerintahannya sendiri. Dampak lain dari undang–undang ini adalah munculnya desentralisasi desa. Desa dituntut untuk mengelola keuangan sendiri dan merencanakan pembangunan desa berdasarkan kebutuhan desa. Tepat bulan April 2015 Dana Desa sudah turun meskipun tidak seratus persen. Hal ini sesuai dengan berita yang dimuat dalam harian Republika Online www.republika.co.id pada tanggal 16 Mei 2015 ini:

Memberitakan mengenai Dana Desa untuk tahun depannya dijamin Rp 1 miliar per desa. Dana Desa baru mulai dikucurkan pada April lalu, jadi memang belum semua desa menerima dan belum dengan angka yang maksimal juga.”

Menyiapkan perencanaan strategis dan mengalokasikan Dana Desa dengan baik yang berpihak kepada masyarakat desa merupakan hal yang harus dipersiapkan. Sebelum terbitnya UU Desa, pemerintah desa dalam menyusun perencanaan dan penganggaran desa mengacu pada Permendagri No 66 tahun 2007. Bab 2 pasal 2 ayat 1 Perencanaan Pembangunan Desa disusun dalam periode 5 (lima) tahun sama halnya dengan RPJM pemerintah daerah. Setelah munculnya UU desa No 6 Tahun 2014 proses penyusunan perencanaan dan penganggaran desa berubah dan mengacu pada Permendagri No 113 dan 114 tahun 2014. Perencanaan Pembangunan Desa dijelaskan dalam bab 2 pasal 4 ayat 1 (a) bahwa perencanaan dan penganggaran desa disusun dalam periode selama kepala desa menjabat yaitu 6 (enam) tahun. Dengan dikeluarkannya regulasi yang baru menimbulkan kesenjangan antara regulasi yang baru dan lama sehingga membuat pemerintah desa kebingungan. Jika regulasi yang lama dikeluarkan tahun 2007 secara tidak langsung pemerintah desa baru membuat RPJM dan Rencana Kerja Pemerintah Desa yang mengacu pada permendagri No 66 baru satu kali kemudian diganti dengan Permendagri No 144 Tahun 2014.

Belum adanya pengoptimalan dan implementasi regulasi lama secara penuh kepada pemerintah desa membuat pemerintah desa kewalahan untuk menerapkan, ditambah lagi dikeluarkan regulasi baru tahun 2014. Dengan adanya regulasi yang baru secara otomatis meniadakan dan tidak memberlakukan peraturan yang lama. Perubahan ini berdampak pada proses penyusunan perencanaan dan penganggaran desa. Dalam regulasi baru Permendagri No 114 sudah ditentukan dalam pelaksanaan

penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa dan RKP Desa beserta formatnya sampai pembuatan Anggaran Pendapatan Belanja Desa. Pemerintah desa dituntut menyusun perencanaan dan penganggaran dengan tepat sasaran, partisipatif dan tujuan anggaran yang benar.

Perencanaan dalam menyiapkan anggaran sangatlah penting untuk mengungkapkan apa yang akan dilakukan di masa mendatang. Di tingkat pemerintah daerah misalnya, dalam perencanaan dan penganggaran masih banyak masalah. Perencanaan pemda sering kali hanya sebagai formalitas saja dalam penyusunan anggaran. Berbagai tahapan mulai Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa, Kecamatan, Forum Satuan Kerja Perangkat Daerah dan Musyawarah Perencanaan Pembangunan Kabupaten dilakukan secara seremonial (*ceremonial budgeting*) (Sopanah, 2012). Pelaksanaan Musyawarah perencanaan pembangunan kota Bekasi belumlah komprehensif dan masih terbatas pada tataran formal semata sebagai kegiatan rutin tahunan (Satrias, 2011). Dokumen yang sering inkonsisten dalam perencanaan pemerintah daerah adalah RPJMD-RKPD (Burin, 2015), (Modesianne, 2016).

Penerapan *performance budgeting* dalam proses penyusunan anggaran belum berjalan optimal sebagaimana yang diinginkan (Tuasikal, 2010). Penelitian Wangi dan Ritonga (2010), Subechan *et al.*, (2014), Sutaryo dan Carolina (2014) menjelaskan kurangnya komitmen dalam mentaati jadwal penyusunan APBD, koordinasi dan komunikasi yang tidak baik, dan kurangnya kompetensi dalam penganggaran dari pihak-pihak yang terlibat dalam penyusunan anggaran menjadi

penyebab keterlambatan penetapan APBD Pemda. Hal ini berkaitan dengan alokasi anggaran dan partisipasi anggaran

Dominasi pembangunan fisik dan alokasi anggaran yang lebih banyak dinikmati oleh kalangan birokrasi, partisipasi masyarakat harus terus ditingkatkan bukan hanya pada pengajuan usulan program/kegiatan saja (Rahayu, 2007). Partisipasi anggaran (*budgetary participaton*) berpengaruh terhadap kinerja manajerial dan aparat pemda ((Anggraini dan Redy S., 2011), (Agusti, 2012), (Indriani dan Nadirsyah, 2014), (Rahman *at al.*, 2015), (Friyanty, 2016)). Partisipasi anggaran tidak berpengaruh terhadap efektifitas anggaran di Pemerintah kota Mataram. Fenomena ini menunjukkan alokasi anggaran hanya mengutamakan kepentingan politik eksekutif dan legislatif, sehingga ada indikasi partisipasi semu (Hidayati, Sri et., al, 2015).

Penelitian Munawar (2006), Suwetja (2006), Jalaluddin dan Bahri (2009) menjelaskan karakteristik tujuan anggaran secara simultan berpengaruh secara positif terhadap perilaku, sikap, dan kinerja aparat pemerintah daerah Kabupaten dalam rencana penyusunan anggaran dan anggaran pendapatan belanja daerah disusun harus pada sasaran tertentu. Sasaran anggaran yang jelas dalam organisasi dapat berdampak terhadap penyusun anggaran maupun pelaksana anggaran (Tresnayani dan Gayatri, 2016). Penyusunan anggaran yang tepat sasaran sesuai dengan kebutuhan masyarakat sangat diharapkan bisa terlaksana. Kejelasan sasaran anggaran akan mengurangi terjadinya senjangan anggaran dipemerintah daerah (Suhartono dan Solichin, 2006). Oleh karena itu, Sjafrizal (2014) dalam (Burin *et al.*,

2015) mengungkapkan bahwa implikasi dari keberhasilan pembangunan daerah tak bisa dilepaskan dari optimalisasi aspek perencanaan dan penganggaran.

Sedangkan di tataran pemerintah Desa mengalami Kecemasan, kegelisahan, dan kebahagiaan kepala desa dan masyarakat bercampur aduk. Pada masa transisi menuju implementasi UU No. 6 Tahun 2014 di Desa Banyuajuh Kecamatan Kamal Kabupaten Bangkalan merasa ketakutan dikarenakan perangkat desa akan mengemban amanah yang cukup besar dari sebelumnya dan tidak hanya itu segala urusan pemerintahan desa akan ditangani oleh BPK (Rohimanto,2015). Sebuah kekhawatiran banyak diungkapkan dalam media massa terkait dengan adanya Dana Desa. Hal ini banyak dibincangkan beberapa pihak sebagaimana berita yang dimuat oleh harian JPNN www.jpnn.com pada tanggal 19 Juni 2015 yang menulis bahwa pengelolaan Dana Desa berpotensi menyimpang:

“....akibat wawasan dan kemampuan yang masih kurang memadai dalam tata kelola administrasi dan keuangan negara, bisa saja terjadi penggunaan Dana Desa tidak sesuai standar pengelolaan keuangan negara. Sehingga berpotensi penyimpangan dan berdampak hukum.”

Selain dari media massa, diperoleh sebuah hasil empiris dalam sebuah penelitian terdahulu dari Rohmah (2015), bahwa masyarakat “setengah hati” dalam mengikuti kegiatan Musrenbangdes untuk Penyusunan RKP Desa dan Musrenbangdes yang terkesan dilaksanakan sekedarnya. Dalam perencanaan dan penganggaran pemerintah desa tidak sesuai prosedur. Setelah disusuri, penyusunan RKP Desa dilakukan bersamaan dengan Rancangan APBDesa.

Pengelolaan APBDes dalam Perencanaan Penganggaran belum melibatkan masyarakat melalui kegiatan Musyawarah Desa untuk menentukan program kerja yang akan dilaksanakan dari dana APBDes (Surya, 2013). Hasil penelitian yang

dilakukan Dachliyati, (2015) menunjukkan pada tahap perencanaan terdapat beberapa kecurangan (Fraud) yaitu; (1) Musrembang desa hanya formalitas tanpa melibatkan masyarakat. (2) Usulan perencanaan anggaran berdasarkan keputusan kepala desa. (3) Pembuatan dokumen perencanaan dengan melibatkan atau membayar pihak lain dan ada tahapan perencanaan, Musyawarah desa tidak dilakukan secara optimal, hanya untuk memenuhi aturan Undang-Undang serta dokumen perencanaan yang disusun adalah sembarangan.

Fokus penelitian ini adalah menelisik perencanaan dan penganggaran desa. Beragam fenomena yang telah tampak menuai sejuta kegundahan peneliti. Proses masa berjalan dan transisi selama 2 tahun setelah keluarnya UU No. 6 Tahun 2014 tentang desa perlu adanya evaluasi. Berdasarkan penelitian terdahulu tentang desa yang sudah dipaparkan di atas memberikan gambaran bahwa masalah perencanaan dan penganggaran desa masih ada masalah. Kesesuaian perencanaan dan penganggaran pemerintah desa hingga saat ini masih dipertanyakan. Sebuah evaluasi dan mencari kebenaran mengenai perjalanan pemerintah desa dalam menyusun proses perencanaan dan penganggaran sangat menggelitik dan penuh penasaran.

Ada sesuatu hal yang menarik dalam sebuah realita penelitian. Pemilihan dan memilah suatu tempat penelitian yang tepat sebagai peningkatan kualitas penelitian. Penelitian ini dilakukan di sebuah desa dengan nama samaran "*Tanean Lanjeng*" Kecamatan Abal-abal Kabupaten Bangkalan.¹ Pemilihan tempat penelitian di Desa

¹ Nama desa disamarkan bukan nama sebenarnya. Nama desa dirahasiakan atas permintaan dari Kepala Desa karena pembahasan merujuk pada sebuah pembicaraan yang sensitif.

Tanean Lanjeng Kecamatan Abal-abal Kabupaten Bangkalan karena Bangkalan termasuk daerah tertinggal sesuai Peraturan Presiden Nomor 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015 – 2019. Berdasarkan data dari www.Bangkalan.bps.go.id setiap daerah yang ada di Bangkalan memiliki potensi masing-masing, salah satunya Kecamatan Abal-abal menjadi urutan No 2 memiliki potensi sektor pertanian pangan jagung dan perikanan. Sedangkan, desa *Tanean Lanjeng* Kecamatan Abal-abal memiliki produktivitas di sektor pertanian hampir 80% dan mempunyai produk unggulan sesek dan kranjang untuk pengembangan BUMDes sehingga mempunyai potensi penambah Pendapatan Asli Desa. Oleh karena itu, sangat penting untuk dilihat perencanaan dan penganggaran yang dilakukan Desa *Tanean Lanjeng* Kecamatan Abal-Abal Kabupaten Bangkalan.

Pemberian nama samaran tersebut dilakukan oleh peneliti karena atas dasar permintaan para informan pemerintah desa untuk tidak menyebutkan nama desa yang sebenarnya. Desa *Tanean Lanjeng* adalah objek yang sangat strategis dalam memperoleh informasi dan data riil lapangan sebagai penunjang kualitas penelitian. Kepala desa *Tanean Lanjeng* *welcome* dalam menerima kritikan untuk membangun tata kelola desa yang baik dan ada kedekatan historis, budaya, sosial dengan informan sehingga peneliti dapat memperoleh informasi data lengkap yang sebenarnya sebanyak-banyaknya.

Sebelum peneliti melakukan penelitian ke lapangan, peneliti melakukan observasi awal untuk menentukan apakah desa tersebut sesuai dengan tujuan penelitian ini atau tidak. Hasil observasi awal peneliti, bahwa lima tahun kemarin dana desa sebesar lebih kurang 800 juta ditambah dana alokasi desa sebesar 70 juta belum

dioptimalkan dengan baik dan pemahaman aktor pemerintah desa belum paham mengenai pengalokasian dana tersebut dalam perencanaan dan penganggaran pembangunan desa. Perencanaan dan penganggaran hanya sebagai administratif untuk pencairan dana

Beberapa indikasi mengenai perencanaan, desa tidak melakukan perencanaanya sendiri, mulai dari pembuatan RPJM Desa, RKP Desa bahkan penetapan APBD Desa dilaksanakan dan diatur oleh pihak yang berkepentingan dalam hal ini diatur oleh pihak kecamatan. Selain itu kegiatan yang seharusnya menjadi sumber data awal perencananaan yaitu Musrembangdes (Musyawarah Perencanaan Pembangunan Desa) dilakukan hanya dengan formalitas dan dokumentasi. Berikut ini hasil wawancara awal kepada kepala desa:

“kauleh sareng carek saongghunnah bisah ngebey RPJMDes,RKPDes, ben APBDes. Tetapeh kecamatan sengebey aghih untuk desa sopajeh padeh sareng desa laen. Ben pole musyawarah desa nekah coma formalitas karana masyarakat tak deteng manabi lok olle pesse”. (kepala desa dan sekdes sebenarnya bisa membuat RPJMDes,RKPDes, dan APBDes akan tetapi, kecamatan mengambil alih dalam membuat untuk penyamaan dengan desa yang lain. Musrembangdes hanya formalitas karena masyarakat tidak datang jika tidak dapat uang).

Hasil uraian observasi sementara memberikan sebuah gambaran yang dapat disimpulkan bahwa fakta yang ada di desa *Tanean Lanjeng* berbanding terbalik dengan aturan UU Desa No 6 Tahun 2014 Pasal 18, Pasal 26,Pasal 67 dan permendagri No 113 dan 114 Tahun 2014 pasal 7, pasal 8,pasal 15,pasal 23, dst.

Berdasarkan uraian dari latar belakang di atas maka peneliti mengangkat topik penelitian ini. Hasil penelitian terdahulu mengenai temuan-temuan masalah tentang perencanaan dan peganggaran desa seperti Rohmah (2015), Rohimanto (2015),

Dachliyati (2015), dll. Oleh karena itu, peneliti ingin lebih dalam menganalisa dan detail dalam masalah menelisik proses penyusunan perencanaan dan penganggaran sampai penetapan APBDes. Pembangunan desa akan berjalan dengan baik apabila perencanaan dan penganggarnya dibuat dengan benar.

1.2 Rumusan masalah

Berbagai masalah yang telah dipaparkan di latar belakang di atas, peneliti mencoba merumuskan masalah apa yang menyebabkan peneliti ingin ketahui. Mengetahui dan mencari hal apa saja yang sebenarnya dirasakan dari pemerintah desa *Tanean Lanjeng*. Hal ini dikarenakan penyusunan RPJMdes, RKP dan APBDes sudah selesai diselenggarakan dan dibuat oleh pemerintah desa *Tanean Lanjeng*. Rumusan masalahnya adalah Bagaimana praktik perencanaan dan penganggaran Anggaran Pendapatan Balanja Dana Desa yang dilakukan desa *Tanean Lanjeng* Kecamatan Abal-Abal?.

1.3 Tujuan

Berangkat dari niat hati untuk memberikan sebuah kontribusi positif dari peneliti kepada dunia akademis, peneliti memiliki tujuan yang dibangun dari rumusan masalah di atas. Tujuan penelitian ini adalah untuk mengetahui bagaimana proses dan tahap perencanaan dan penganggaran Pemerintah Desa di desa *Tanean Lanjeng*. Peneliti ingin mengevaluasi dan membuktikan secara empiris bagaimana sebenarnya yang terjadi dalam lingkup pemerintahan desa dari sudut pemerintah desa itu sendiri tentang perencanaan dan penganggaran Anggaran Pendapatan Balanja Dana Desa yang kini peraturannya sudah diubah sesuai dengan Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

1.4 Manfaat Penelitian

Penelitian ini diharapkan dapat memberikan manfaat penting dan kontribusi bagi para pemangku kepentingan. Ada tiga manfaat yang dinilai peneliti dapat dijadikan sumbang saran, yaitu:

Pertama, manfaat pemerintah desa. Penelitian ini diharapkan sebagai evaluasi bagi pemerintahan desa dalam menyelenggarakan perencanaan dan penganggaran sesuai prosedur dan peraturan yang ditetapkan dalam sistem Negara Republik Kesatuan Indonesia.

Kedua, manfaat kebijakan. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan kontribusi bagi regulator dalam membuat kebijakan. Dengan adanya penelitian ini maka regulator atau pemerintah akan lebih memahami bagaimana situasi dan kondisi perencanaan dan penganggaran di desa sehingga bisa membuat kebijakan dalam mengatasi permasalahan yang ada. Memberikan landasan bagi pengambil keputusan untuk mengurangi praktik tak ideal dari perencanaan dan penganggaran desa.

Ketiga, manfaat teoritis. Penelitian ini diharapkan dapat memberikan tambahan khazanah kajian ruang lingkup disektor publik tentang perencanaan dan penganggaran khususnya pengelolaan dana desa. Pada akhirnya, pemahaman atas realitas yang relatif komprehensif ini akan memberikan landasan pengetahuan yang memadai guna melihat berbagai persoalan yang menyangkut dalam konteks perencanaan dan penganggaran desa.