

**PERAN KOMUNIKASI POLITIK PEMERINTAH DALAM UPAYA
PENINGKATAN PARTISIPATIF MASYARAKAT DALAM
PEMANFAATAN DANA DESA
(Penggalian Bentuk Komunikasi Warga Masyarakat Terhadap Penggunaan Dana Desa)**

Ramainim Saragih dan Sarwititi Agung

Mahasiswa Program Doktor, Komunikasi Pembangunan dan Pedesaan, FEMA - Institute Pertanian Bogor

Email: sintarama73@yahoo.com

***Abstract:** Based on the Regulation of Village Minister, the Development of underdeveloped Regions and Transmigration No. 5 of 2015 on the Establishment of the Priority of Village Funds Usage 2015 has been issued in amount of IDR 20.766 trillion of village funds that will be allocated for priority village development and establishment of BUMDes (village-owned enterprise). The community empowerment side will be the key to the implementation of this development. The community is expected to participate in planning, implementation and monitoring-evaluation, so that the utilization of village funds is more transparent and accountable. The goal is to build Indonesian people from the village to an independent society. Many things become concern, whether the use of village funds really can empower the community and involve the village community in a participatory way. Several indications indicated that there is still unclear usage of the program and the priority of village funds usage due to the preparation of village RPJM – village RKP are not in accordance with the needs and aspirations of the community. With the lack of knowledge of village officials, the role of counselors is not optimal in coordinating with stakeholders. This causes the development is not maximal in prospering the rural communities. One reason is the lack of community involvement since the initial process to the end of the program, so the planning is not in accordance with the needs. This paper discussed on how participatory roles can be used in village fund usage programs in planning, implementing and monitoring village usage evaluations, in order to be more participative, transparent and accountable.*

Keywords ; Village funds, forms, participative, transparent, accountable.

Abstrak. Dengan Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi Nomor 5 Tahun 2015 Tentang Penetapan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2015 telah digulirkan dana desa sebanyak Rp 20,766 triliun yang akan dialokasikan untuk pembangunan desa yang prioritas dan pendirian BUMDes. Sisi pemberdayaan masyarakat akan menjadi kunci utama pelaksanaan pembangunan ini masyarakat di harapkan partisipatif dalam perencanaan, pelaksanaan dan monitoring-evaluasi, agar pemanfaatan dana desa ini lebih transparan dan akuntabel. Tujuannya adalah membangun masyarakat Indonesia dari desa menuju masyarakat Indonesia yang mandiri. Banyak hal yang menjadi kekwatiran, apakah pemanfaatan dana desa benar benar dapat memberdayakan masyarakat dan melibatkan masyarakat desa secara partisipatif. Beberapa indikasi menunjukkan masih dijumpai ketidakjelasan mengenai program penggunaan dan prioritas penggunaan dana desa yang disebabkan penyusunan RPJM Desa-RKP Desa tidak sesuai dengan kebutuhan serta aspirasi masyarakat. Dengan kondisi kurangnya pengetahuan aparat desa, peran pendamping yang belum optimal dalam melakukan koordinasi dengan *stakeholders*. Hal ini menyebabkan pembangunan tidak maksimal mesejahterakan masyarakat di pedesaan. Salah satu penyebabnya adalah kurangnya pelibatan masyarakat sejak proses awal sampai akhir program, sehingga perencanaan tersebut disusun tidak sesuai dengan kebutuhan. Tulisan ini membahas bagaimana bentuk peran partisipatif yang dapat dipakai dalam program penggunaan dana desa dalam perencanaan, pelaksanaan dan memonitoring-evaluasi penggunaan desa, agar dapat dimanfaatkan lebih partisipatif, transparansi, serta akuntabel.

Kata Kunci ; dana desa, bentuk, partisipatif, transparan, akuntabel.

PENDAHULUAN

Program pembangunan pedesaan yang dicanangkan pemerintah pusat dengan menyalurkan dana desa satu milyar perdesa pertahun. Dengan disahkannya UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa oleh pemerintah melalui Menteri Desa, Transmigrasi dan Desa Tertinggal setiap desa di Indonesia diberikan kesempatan mengurus tata pemerintahannya sendiri dan melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desanya. Dalam hal tersebut melalui PP, Nomor 43 Tahun 2014 tentang Desa, PP Nomor 60 Tahun 2014 tentang Dana Desa di atur tentang penggunaan dana desa tersebut. Dimana dana desa sendiri adalah bersumber dari APBN dan melalui aturan teknis dari Kementrian Dalam Negeri, diantaranya Permendagri Nomor 113 Tahun 2014 tentang Pengelolaan Keuangan Desa.

Pembangunan masyarakat desa mengandung makna pendekatan kemasyarakatan, partisipasi masyarakat dan pengorganisasian dan pelaksanaannya berorientasi pada inisiatif dan daya kreasi masyarakat (Swalem,1997). Pembangunan desa mempunyai pengertian yang lebih luas yang di dalamnya terkandung pengertian pembangunan masyarakat desa, dimana terintegrasinya berbagai usaha pemerintah dan masyarakat dengan maksud dan tujuan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat yang mencakup beraspek (Amrullah, 1983).

Berdasarkan surat keputusan Menteri Dalam Negeri Nomor 42 Tahun 1969, bahwa pembangunan desa adalah usaha pembangunan dari masyarakat pada unit pemerintah yang terendah yang harus dilaksanakan dan dibina terus menerus, sistematis dan terarah sebagai bagian yang terpenting dalam usaha pembangunan negara yang menyeluruh. Adapaun prosedur penggunaan dana desa (DD) tersebut, masyarakat desa dan aparatnya telah diatur dalam peraturan perundang-undangan terkait pengelolaan keuangan desa yang tertuang dalam Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Pemerintah Pusat juga tetap melakukan pendampingan dalam pengelolaan dana desa tersebut dengan direkrutnya tenaga-tenaga pendamping desa yang ditempatkan di seluruh desa desa yang ada di Indonesia. Adapun tugas dari para pendamping desa adalah sebagai fasilitator yang membantu para aparat desa dalam melaksanakan pembangunan di desa. Program pendampingan desa ini dilaksanakan secara nasional dan seragam, baik dalam aspek kelembagaan, manajemen, penugasan, pengadaan tenaga pendamping maupun sasaran yang didampingi. Pemerintah membuka jalur jalan pendampingan masyarakat desa bersamaan dengan pemberdayaan masyarakat desa ini melalui Pasal 126-131 Peraturan Pemerintah (PP) No. 43 Tahun 2014 tentang Pelaksanaan UU Desa jo Pasal 129 dan 131 PP No. 47 Tahun 2015 tentang Perubahan PP No. 43 Tahun 2014. Secara lebih operasional, Menteri Desa, PDTT menerbitkan Peraturan Menteri Desa PDTT No. 3 tahun 2015 tentang Pendampingan Desa.

Pendamping desa mesti melihat permasalahan di desa secara menyeluruh. Meskipun tak semua keahlian dia kuasai, pendamping desa perlu memperluas jangkauan perhatian pada persoalan tertentu (Chambers, 1987, 30-31). Keberhasilan pendampingan desa dengan demikian, dilihat dari kemampuan mereka dalam merumuskan tuntutan-tuntutan keseharian yang konkrit dari masyarakat menjadi gerakan sosial dan kesadaran hak-hak mereka sebagai warga desa. Sungguhpun demikian, pendampingan desa sebenarnya hanya bersifat sementara untuk mengantarkan desa dalam mewujudkan desa yang mandiri, sejahtera, dan demokratis. Berkaitan dengan kapasitas dan kemampuannya, pendamping desa semestinya berperan sebagai agensi perantara (*intermediary agency*) yang mampu menjembatani antara kepentingan masyarakat dengan institusi desa maupun kepentingan desa. Hal ini berangkat dari pemahaman bahwa seringkali persoalan yang terjadi di desa tidak dapat diselesaikan sepenuhnya oleh desa. Banyak kasus penyelewengan keuangan desa atau penggunaan dana desa yang tidak sesuai dengan petunjuk yang telah ditetapkan. Di samping itu dalam kegiatan pembangunan pemerintah pusat menempatkan para pendamping di desa yang bertugas untuk mendampingi warga desa, terutama aparat desa dalam menyiapkan semua dokumen yang dibutuhkan dalam persiapan perencanaan pembangunan. Dimana seluruh perencanaan dan proses pelaksanaan pembangunan desa akan dituangkan dalam RPJM dan RAB desa. Pada proses pelaksanaan pembangunan dari awal sampai

selesai peran anggota masyarakat sangat dibutuhkan karena masyarakat sendirilah nanti yang akan menentukan program apa atau pembangunan yang bagaimana yang sesuai dengan kebutuhan masyarakat dan menjadi prioritas. Peran seluruh *stakeholder* dalam menyukseskan program pembangunan sangat diperlukan terutama bagaimana program tersebut dapat terlaksana sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Masyarakat dapat menikmati hasil pembangunan guna mencapai tujuan pembangunan, yaitu mensejahterakan masyarakat. Pembangunan dapat tercapai dengan baik ketika masyarakat dapat berpartisipasi langsung dalam semua pembangunan tersebut. Partisipasi tersebut adalah dimana warga desa diajak untuk ambil bagian dalam pengambilan keputusan keputusan di desa karena merekalah yang lebih memahami yang yang dibutuhkan desa demi kesejahteraan. Sehingga strategi kebijakan yang diambil di desa pun berdasarkan strategi partisipatif, yakni sebagai upaya atau tindakan dalam perumusan implementasi berbagai program pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dapat terlaksana secara *reliable*, *acceptable*, *plementable* dan *workable*. *Reliable* maksudnya adalah program pembangunan itu dirumuskan dengan menyakinkan dan terpercaya, karena dilakukan oleh semua atau oleh banyak anggota masyarakat atau yang mewakili berbagai kelompok masyarakat yang merupakan *stakeholder* atau pihak pihak yang berkepentingan. *Acceptable* artinya adalah pembangunan itu dapat diterima oleh masyarakat banyak karena akan diimplementasikan, disusun dirumuskan oleh dan untuk anggota warga masyarakat secara bersama - sama melalui musyawarah secara terfokus. *Implentable* maksudnya adalah dapat diimplemntasikan karena program tersebut disusun oleh warga masyarakat berdasarkan potensi dan kondisi, kemampuan yang dimiliki karena masyarakat setempat sendiri yang paling mengetahui keadaan di wilayah desanya. *Workable* artinya program pembangunan tersebut dapat dikerjakan atau dilaksanakan masyarakat, sehingga apabila terdapat tantangan dan hambatan akan dapat diatasi secara partisipatif oleh masyarakat setempat, baik dalam dana dan materi maupun dalam bentuk tenaga dan pemikiran.

Pada kenyataannya permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan pembangunan masih belum menemukan hasil yang cukup signifikan di lapangan karena banyak ditemukan kejanggalan-kejanggalan (Syahrul Syamsi) dimana dalam pelaksanaan penggunaan anggaran dana desa masyarakat masih tidak bisa melakukan penggunaan sepenuhnya, karena dalam penggunaan anggaran dana desa masyarakat masih mempunyai hambatan-hambatan, dan berdasarkan pengkajian dari data primer secara mendalam ada berbagai macam bentuk-bentuk hambatan partisipasi masyarakat dalam penggunaan anggaran dana desa, yaitu:

1. Masyarakat tidak terlibat dalam pengelolaan anggaran dana desa secara langsung dalam bentuk pemikiran (*psychological participation*) terhadap pengelolaan anggaran dana desa.
2. Masyarakat tidak terlibat dalam penggunaan anggaran dana desa secara langsung dalam bentuk tenaga (*physical partisipation*) terhadap pelaksanaan program pengelolaan anggaran dana desa.
3. Masyarakat tidak terlibat dalam penggunaan anggaran dana desa secara langsung baik itu dalam bentuk pikiran dan tenaga.
4. Masyarakat tidak terlibat dalam penggunaan anggaran dana desa secara langsung dalam bentuk keahlian.
5. Masyarakat tidak terlibat dalam penggunaan anggaran dana desa secara langsung dalam bentuk meluangkan waktu.

Kemudian peran politik pemerintah dalam menjalankan pembangunan dapat dikatakan belum terpola secara sistematis, dimana komunikasi mengenai program pembangunan kepada masyarakat terutama dalam pengelolaan dana desa tidak benar-benar dapat sampai ke sasaran. Sehingga pelaksanaan pembangunan di desa terkesan terburu-buru karena aparat desa dan pendamping desa harus menyiapkan seluruh dokumen yang diperlukan, terutama dokumen-dokumen laporan penggunaan dana. Format yang disediakan oleh pmerintah pusat terkadang masih sulit dipahami oleh para aparat desa. Proses pelaksanaan pengelolaan dana desa mulai dari perencanaan anggaran desa

APBS hingga pelaporan penggunaan dana biasanya diserahkan oleh para aparat desa terutama para Kepala Desa kepada pendamping desa. Dalam hal ini juga pendamping desa harus segera menyiapkan laporan mereka mengenai perkembangan pelaksanaan pembangunan, baik dari pembangunan fisik maupun non fisik yang ada di desa. Tumpang tindih pekerjaan dan beban sering menjadi prioritas dari desa dan aparatnya juga para pendamping dan tidak mengutamakan bagaimana pemanfaatan partisipasi masyarakat dalam pembangunan mulai dari proses perencanaan, pelaksanaan, evaluasi dan pelaporan. Masyarakat tetap menjadi objek dari pembangunan.

Apabila melihat jumlah anggaran yang diberikan kepada desa melalui Alokasi Dana Desa yaitu hingga mencapai Rp 1 miliar/desa, maka muncul pertanyaan apakah desa beserta elemen yang ada sudah mampu melaksanakan pengelolaan anggaran tersebut secara baik. Hal ini mengingat bahwa desa yang dulunya sebelum melaksanakan pembangunan hanya mendapat bantuan keuangan yang terbatas dan pengelolaannya masih sangat sentralistik oleh satuan instansi pemerintahan, akan tetapi setelah kebijakan alokasi dana desa diberlakukan sekarang ini, desa mendapatkan alokasi anggaran yang cukup besar dan pengelolaannya dilakukan secara mandiri, sehingga keraguan terhadap kemampuan desa secara internal untuk mengelola alokasi dana tersebut masih dipertanyakan.

Dari paparan di atas, penulis menilai perlu ikut memberikan sumbangan pemikiran sebagai solusi. Sehingga beberapa tujuan dari penulisan ini adalah:

1. Untuk mengetahui bagaimana seharusnya peran komunikasi politik pemerintah yang sangat dibutuhkan oleh masyarakat dalam program pembangunan pedesaan terutama dalam pengelolaan anggaran Dana Desa (DD).
2. Untuk mengetahui usaha yang dilakukan pemerintah dalam kepentingannya sebagai pelayan masyarakat perlu menyiapkan secara matang kebijakan yang dapat diambil dalam proses pengelolaan anggaran (DD).
3. Untuk mengetahui sistem komunikasi yang terjadi pada pelaksanaan pembangunan pedesaan terutama dalam pengelolaan (DD) oleh aparat desa, pendamping dan bagaimana keterlibatan warga dalam pengambilan keputusan keputusan pembangunan.

LITERATURE REVIEW

Bekti Istiyanto dalam pembahasannya mengenai komunikasi pemerintahan daerah dalam program pembangunan kembali daerah wisata pantai pasca bencana menjelaskan bahwa salah satu kajian dari komunikasi yang akan dibahas komunikasi pembangunan adalah adanya keberhasilan pembangunan berawal dari adanya komunikasi dalam pembangunan. Komunikasi memiliki peran dalam pelaksanaan pembangunan. Konsep komunikasi pembangunan dapat dilihat dalam arti yang luas dan terbatas. Dalam arti yang luas, komunikasi pembangunan meliputi peran dan fungsi komunikasi (sebagai suatu aktivitas pertukaran pesan secara timbal-balik) diantara semua pihak yang terlibat dalam usaha pembangunan, terutama antara masyarakat dengan pemerintah, sejak dari proses perencanaan, kemudian pelaksanaan, dan penilaian terhadap pembangunan. Sedangkan dalam arti yang sempit, komunikasi pembangunan merupakan segala upaya dan cara, serta teknik penyampaian gagasan, dan keterampilan-keterampilan pembangunan yang berasal dari pihak yang memprakarsai pembangunan dan ditujukan kepada masyarakat luas. Kegiatan tersebut bertujuan agar masyarakat yang dituju dapat memahami, menerima, dan berpartisipasi dalam melaksanakan gagasan-gagasan yang disampaikan. Kedua pengertian tersebut merupakan acuan dari konsep komunikasi pembangunan pada umumnya. Sedangkan konsep komunikasi pembangunan khas Indonesia dapat didefinisikan oleh Effendy (2005: 92) sebagai proses penyebaran pesan oleh seseorang atau sekelompok orang kepada khalayak guna mengubah sikap, pendapat, dan perilakunya dalam rangka meningkatkan kemajuan lahiriah dan kepuasan batiniah, yang dalam keselarasannya dirasakan secara merata oleh seluruh rakyat. Agar komunikasi pembangunan lebih berhasil mencapai sasarannya, serta dapat menghindarkan kemungkinan efek-efek yang tidak diinginkan. Kesenjangan efek ditimbulkan oleh kekeliruan cara-

cara komunikasi, hal ini bisa diperkecil bila memakai strategi komunikasi pembangunan yang dirumuskan sedemikian rupa, yang mencakup prinsip-prinsip berikut:

1. Penggunaan pesan yang dirancang secara khusus (*tailored message*) untuk khalayak yang spesifik.
2. Pendekatan “*ceiling effect*” yaitu dengan mengkomunikasikan pesan-pesan yang bagi golongan yang dituju (katakanlah golongan atas) merupakan redudansi (tidak lagi begitu berguna karena sudah dilampaui mereka atau kecil manfaatnya, namun tetap berfaedah bagi golongan khalayak yang hendak dicapai).
3. Penggunaan pendekatan “*narrow casting*” atau melokalisir penyampaian pesan kepentingan khalayak.
4. Pemanfaatan saluran tradisional, yaitu berbagai bentuk pertunjukan rakyat yang sejak lama berfungsi sebagai saluran pesan yang akrab dengan masyarakat setempat.
5. Pengenalan para pemimpin opini di kalangan lapisan masyarakat yang berkekurangan (*disadvantage*), dan meminta bantuan mereka untuk menolong mengkomunikasikan pesan-pesan pembangunan.
6. Mengaktifkan keikutsertaan agen-agen perubahan yang berasal dari kalangan masyarakat sendiri sebagai petugas lembaga pembangunan yang beroperasi di kalangan rekan sejawat mereka sendiri.
7. Diciptakan dan dibina cara-cara atau mekanisme keikutsertaan khalayak (sebagai pelaku-pelaku pembangunan itu sendiri) dalam proses pembangunan, yaitu sejak tahap perencanaan sampai evaluasinya (Nasution, 2004:163-164).

Menurut Ginanjar dalam Riyadi (2005:4) mengatakan bahwa pembangunan merupakan suatu proses perubahan kearah yang lebih baik melalui upaya yang dilakukan secara terencana. Pembangunan merupakan rangkaian usaha mewujudkan pertumbuhan dan perubahan secara terencana dan sadar yang ditempuh oleh suatu Negara menuju modernitas dalam rangka pembinaan bangsa. Sedangkan menurut Saul M. Katz dalam Yuwono (200:47) pembangunan sebagai perubahan sosial yang berasal dari suatu keadaan tertentu keke adaan yang dipandang lebih bernilai. Dari konsep di atas, dapat disimpulkan bahwa pembangunan merupakan suatu usaha perubahan untuk menjadi kearah yang lebih baik dari keadaan yang sebelumnya, direncanakan secara sadar agar tercapai sesuai dengan tujuan berdasarkan norma-norma tertentu. Menuju modernitas secara bertahap dengan menggunakan potensi baik alam, manusia, maupun sosial dan budaya.

Proses pembangunan desa merupakan mekanisme dari keinginan pemerintahan yang dipadukan dengan partisipasi masyarakat. Perpaduan tersebut sangat menentukan keberhasilan pembangunan. Mekanisme pembangunan desa merupakan perpaduan yang serasi antara kegiatan partisipasi masyarakat di satu pihak dan kegiatan pemerintah di pihak lain. Pada hakekatnya pembangunan desa dilakukan oleh masyarakat itu sendiri. Sedangkan pemerintah memberikan bimbingan pengarah, bantuan pembinaan dan pengawasan. Agar kemampuan masyarakat dapat meningkat, dalam usaha meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat (Achmad, 1990: 722).

Menurut Syahrul (2014) dalam pelaksanaan pengelolaan anggaran dana desa masyarakat masih menghadapi berbagai situasi yang tidak memungkinkan, warga dapat melakukan pengawasan dan pengawalan penggunaan dana desa. Adapun hambatan-hambatan yang masih dihadapi masyarakat adalah: pertama, karena adanya subjektif atau pelaku, artinya sebuah keputusan yang dilakukan oleh seseorang dalam pelaksanaan program yang tidak sesuai dengan perencanaan, maka itu akan menjadi sebuah hambatan untuk menyelesaikan program tersebut. Kedua, karena adanya perencanaan, artinya setiap perencanaan program yang tidak sesuai dengan kemampuan material tanpa diimbangi dengan perencanaan yang matang atau melihat jumlah anggaran yang dimiliki, maka itu akan menjadi hambatan dalam melaksanakan perogran yang telah direncanakan. Ketiga, anggaran, artinya anggaran merupakan penunjang utama dari pelaksanaan program yang telah direncanakan, dan apabila dalam

pelaksanaan program terdapat dana yang tidak sesuai dengan perencanaan, maka itu akan menjadi kendala.

Selain itu desa juga masih banyak memiliki keterbatasan-keterbatasan tertentu khususnya pada organisasi pemerintahannya, sehingga hal tersebut juga akan mempengaruhi dalam pengelolaan alokasi dana desa. Adapun mengenai keterbatasan yang dimaksud tersebut, Wasistiono dan Tahir (2006:96) menyatakan bahwa, unsur kelemahan yang dimiliki oleh pemerintahan desa pada umumnya yaitu:

- 1) Kualitas sumber daya aparatur yang dimiliki desa pada umumnya masih rendah.
- 2) Belum sempurnanya kebijakan pengaturan tentang organisasi pemerintah desa, sejak dikeluarkan peraturan pemerintah No 72 tahun 2005 tentang desa, masih diperlukan beberapa aturan pelaksana baik sebagai pedoman maupun sebagai operasional.
- 3) Rendahnya kemampuan perencanaan di tingkat desa, sering berakibat pada kurangnya sinkronisasi antara *output* (hasil/keluaran) implementasi kebijakan dengan kebutuhan dari masyarakat yang merupakan *input* dari kebijakan.
- 4) Sarana dan prasarana penunjang operasional administrasi pemerintah masih sangat terbatas, selain mengganggu efisiensi dan efektivitas.

Menurut Syahrul Syamsi masyarakat desa merupakan bagian dari sasaran pembangunan nasional. Untuk menunjang kesejahteraan masyarakat desa, desa mendapatkan dana bagi hasil dari pemerintah kabupaten sebagai bentuk pendapatan desa yang berbentuk Anggaran Dana Desa. Hasil penelitian ditunjukkan (1) Masyarakat desa Wakan berpartisipasi dalam pengelolaan anggaran dana desa. (2) Pengelolaan anggaran dana desa di Desa Wakan dalam pembelanjannya terbagi menjadi tiga bagian yaitu: ADDr, ADDp dan ADDk. Namun dalam pengelolaan tersebut masih kurang baik dikarnakan keputusan yang kurang bijaksana, tidak ada transparansi anggaran dan kurangnya pertanggungjawaban atas pembelanjaan anggaran dana desa itu sendiri. (3) Hambatan partisipasi masyarakat dalam pengelolaan anggaran dana desa masih lemah baik dari segi pikiran, tenaga, keahlian dan waktu. Hal itu disebabkan oleh keputusan yang tidak bijaksana, komunikasi yang tidak interaktif, kurangnya kesadaran masyarakat, dan pendidikan yang rendah.

Menurut Paulus Israwen ,isu penting dalam pengelolaan keuangan negara saat ini adalah bagaimana mewujudkan akuntabilitas dan menumbuhkan kepercayaan publik terhadap kinerja keuangan pemerintah (Dubnick, 2003:407; Amstrong, 2005:5; Stanley *et al.*, 2008: 411 – 412; Kloby, 2009: 367). Akuntabilitas menunjuk kepada mekanisme yang diberikan kepada pejabat publik untuk dapat menjelaskan dan memastikan bahwa mereka telah bertindak dengan benar, berperilaku etis, serta bertanggungjawab atas kinerjanya (Scott 2000:40; Romzek & Ingraham, 2000:240-241; Ulgan 2003:9; Bovens, 2007:450).

Oleh karena itu, pendekatan dan prinsip-prinsip pembangunan desa adalah menyeluruh, terpadu, terkoordinasi, dinamis, serta berkelanjutan dengan memperhatikan adanya keseimbangan kewajiban yang serasi antara kegiatan pemerintah dengan kegiatan masyarakat. Sasaran pembangunan desa adalah mewujudkan pembangunan desa di seluruh Indonesia. Negara Indonesia memiliki tingkat perkembangan dengan klasifikasi desa yang maju berkembang, dimana masyarakatnya memiliki taraf hidup dan kesejahteraan yang terus meningkat.

Pembangunan desa merupakan gerakan pembangunan yang didasarkan atas prakarsa dan swadaya masyarakat. Sebab, pada kenyataannya peran aktif dari pemerintah sebagai penyedia dana pembangunan tidaklah mampu menyediakan dana untuk pembangunan secara keseluruhan, lebih khusus lagi dana untuk pembangunan desa. Pemerintah hanya memberikan stimulus yang bersifat perangsang untuk memancing swadaya masyarakat.

Sejalan dengan perkembangan kemampuan rakyat dalam pembangunan dan berkurangnya campur tangan pemerintah pusat terhadap daerah, maka pembangunan seharusnya diarahkan untuk merubah kehidupan rakyat menjadi lebih baik. Perencanaan dan implementasi pembangunan

seharusnya merupakan usaha untuk memberdayakan rakyat sehingga mereka mempunyai akses terhadap sumber-sumber ekonomi.

Model pembangunan yang melibatkan masyarakat dapat juga disebut dengan model pembangunan partisipatif. Pelaksanaan pembangunan partisipatif merupakan konsekuensi logis dari tuntutan reformasi dan keterbukaan yang diinginkan oleh masyarakat sejak tumbangnya rezim orde baru, yang juga didukung oleh prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang tertuang dalam UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah yang mengamanatkan pentingnya dilaksanakan otonomi daerah, demokratisasi, partisipasi masyarakat serta desentralisasi kewenangan untuk menyelenggarakan pemerintahan dan pembangunan di tingkat daerah. Agus Subroto (2009) dalam penelitiannya implementasi otonomi bagi desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sekaligus bertambah pula beban tanggungjawab dan kewajiban desa, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban yang dimaksud diantaranya adalah pertanggungjawaban dalam pengelolaan anggaran desa. Untuk saat ini kendala umum yang dirasakan oleh sebagian besar desa terkait keterbatasan dalam keuangan desa. Seringkali Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tidak berimbang, antara penerimaan dengan pengeluaran. Kenyataan yang demikian disebabkan oleh empat faktor utama (Hidayana dan FPPD, 2005). Pertama: desa memiliki APBDes yang kecil dan sumber pendapatannya sangat tergantung pada bantuan yang sangat kecil pula. Kedua: kesejahteraan masyarakat desa rendah. Ketiga: rendahnya dana operasional desa untuk menjalankan pelayanan. Keempat: bahwa banyak program pembangunan masuk ke desa, tetapi hanya dikelola oleh Dinas.

Bambang Hidayana dan Tim Peneliti FPPD Pola partisipasi nampak pada tahap awal penyusunan RAPBDes. Dalam menyusun APBDes itu beberapa Kabupaten juga mensyaratkan dilakukannya semacam Musrenbang sebagaimana diamanatkan dalam Surat Edaran Bersama Kepala Bapenas dan Depdagri. No 50/744/Sj/2004 tentang Pedoman Pelaksanaan Forum Musrenbang dan Perencanaan Partisipatif. Dalam prakteknya, kebanyakan desa melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui institusi yang sudah ada. Sebagaimana ditemukan melalui FGD, pada prinsipnya kepala desa atau Wali Nagari melakukan penjangkaran aspirasi dengan menggunakan insitusi lokal atau forum konvensional yang ada di desanya.

PEMBAHASAN

Kamus Analisa Politik Jack Plano: komunikasi politik adalah penyebaran aksi, makna, atau pesan yang bersangkutan dengan fungsi suatu sistem politik, melibatkan unsur-unsu komunikasi seperti komunikator, pesan, dan lainnya. Kebanyakan komunikasi politik merupakan lapangan wewenang lembaga-lembaga khusus, seperti media massa, badan informasi pemerintah, atau parpol. Namun demikian, komunikasi-komunikasi politik dapat ditemukan dalam setiap lingkungan sosial, mulai dari lingkup dua orang hingga ruang kantor parlemen.

Berdasarkan pandangan politik (klasik, kekuasaan, kelembagaan, fungsionalis, atau konflik) komunikasi politik adalah proses komunikasi yang menyangkut interaksi pemerintah dan masyarakat, dalam rangka proses pembuatan dan pelaksanaan keputusan yang mengikat tentang kebaikan bersama bagi masyarakat yang tinggal dalam suatu wilayah tertentu. Dalam tulisannya, Dan Nimmo juga menyebutkan bahwa “ *Political communication communication is communication communication (activity) considered political by virtue of its consequences (actual or potential) which regulate human conduct under the condition of conflict.*” Sehingga seperti yang dijelaskan Becti, partisipasi masyarakat dalam pembangunan pedesaan terutama dalam pengelolaan sumberdaya maupun dana harus benar-benar diwujudkan, dimana peran pemerintah yang harus ambil andil menyampaikan kepada masyarakat langsung melalui media komunikasi yang ada. Menjelaskan, mengarahkan dan membuat kebijakan-kebijakan yang benar-benar berpihak kepada masyarakat sebagai pengambil keputusan

pembangunan di desanya masing-masing . Partisipasi dapat diartikan sebagai ambil bagian, ikut, atau turut. Istilah ini lebih populer dalam mengartikan ikutnya seseorang atau badan dalam satu pekerjaan atau rencana besar (Marbun, 2002:407). Partisipasi masyarakat dalam pembangunan merupakan keikutsertaan masyarakat dalam suatu proyek pembangunan. Definisi partisipasi dimaknai sebagai suatu interaksi langsung dari individu-individu dalam membahas dan memahami sejumlah hal atau nilai-nilai yang dianggap penting bagi semua. Dua hal penting dalam pendekatan partisipasi yakni individu-individu yang "terlibat" atau "dilibatkan" serta kesepakatan bersama atas "substansi" yang dibahas dan dipahami. Partisipasi berarti perhatian mendalam mengenai perbedaan atau perubahan yang akan dihasilkan untuk suatu proyek sehubungan dengan kehidupan masyarakat itu sendiri. Hal ini sesuai dengan pendapat Nursabagio (1997) yang mengartikan partisipasi sebagai pelibatan diri semua pihak yang berkepentingan (pemerintah, swasta, masyarakat) pada suatu tekad yang menjadi kesepakatan bersama. Jadi, partisipasi adalah suatu kontribusi yang diberikan pihak lain untuk suatu kegiatan, dimana pada masalah ini adalah pembangunan kembali sebuah wilayah pariwisata. Menurut Ife (dalam Setiawan, 2000) menyebutkan bahwa tingkat pelibatan masyarakat dapat diidentifikasi mulai dari manipulasi sampai dengan kontrol oleh masyarakat sendiri. Ada beberapa alasan yang mendasari partisipasi masyarakat dalam pembangunan, yaitu:

1. Rakyat adalah fokus sentral dan tujuan akhir pembangunan, partisipasi merupakan akibat logis dari dalil tersebut.
2. Partisipasi menimbulkan rasa harga diri dan kemampuan pribadi untuk dapat turut serta dalam keputusan penting yang menyangkut masyarakat.
3. Partisipasi menciptakan suatu lingkaran umpan balik arus informasi tentang sikap, aspirasi, kebutuhan dan kondisi daerah yang tanpa keberadaannya akan tidak terungkap.
4. Pembangunan dilaksanakan lebih baik dengan dimulai dari dimana rakyat berada dan dari apa yang mereka miliki.
5. Partisipasi memperluas *zone* (kawasan) penerimaan proyek pembangunan.
6. Ia akan memperluas jangkauan pelayanan pemerintah kepada seluruh masyarakat untuk pengelolaan program pembangunan guna memenuhi kebutuhan khas daerah.
7. Partisipasi dipandang sebagai pencerminan hak-hak demokratis individu untuk dilibatkan dalam pembangunan mereka sendiri (Moeljarto, 1987:48-49).

Responsifitas pemerintahan desa pun lemah dan tidak jelas. Ada pemerintahan namun tidak ada keberpihakan. Ada masyarakat namun tidak ada keterlibatan. tujuan besar yang hendak dicapai oleh UU Desa, yaitu menjadikan desa yang maju, kuat, mandiri dan demokratis. Tujuan ini akan ditempuh dengan mengedepankan dua asas utama rekognisi dan subsidiaritas untuk menegaskan kedudukan desa dalam sistem NKRI dan kewenangan desa di dalam sistem kewenangan yang dijalankan pemerintahan RI. Selain itu, tujuan UU Desa juga akan diraih dengan cara mengembangkan desa melalui model hibrid, yaitu menggabungkan fungsi *self governing community* dan *local self government*. Model pengembangan ini menuntut adanya pemerintahan desa yang bermasyarakat dan masyarakat desa yang berpemerintahan. Ringkas kata UU Desa menghendaki pemerintahan desa yang inklusif dengan membuka ruang keterlibatan masyarakat seluas-luasnya dalam situasi dan kondisi masyarakat desa yang mansipatoris, berdaya, bertenaga dan berbudaya. Dari hasil-hasil riset lembaga *Institute for Research and Empowerment (IRE)* (2016), sebagaimana dipaparkan tadi, berarti pelaksanaan UU Desa semestinya dijalankan melalui fase transisi dan perlakuan pemerintah nasional yang berbeda antar satu karakter tertentu dengan karakter yang lainnya.

Masalah penjaringan aspirasi muncul ketika pekerjaan itu diserahkan sepenuhnya kepada pihak Pemdes, bukan BPD. Peran Kepala Desa dan Wali Nagari sangat besar dalam melakukan penjaringan aspirasi dibandingkan dengan peran BPD atau BPAN tetapi peran mereka secara politis sangat kuat untuk menetapkan APBDes/APBNagari. Nampaknya penjaringan aspirasi dalam kerangka penyusunan

RAPBDes akan lebih baik jika diamanatkan kepada para anggota BPD/BPAN sebagai wakil rakyat, sehingga ketika menetapkan APBDes mereka sejalan dengan suara masyarakat dan akan dipertanggungjawabkan langsung kepada konstituennya.

Dalam perjalanannya, pengelolaan anggaran akan menuntut transparansi. Pengelolaan proyek desa dengan berbasis pada kemandirian komunitas nampaknya menjadi salah satu elemen yang dapat menguatkan partisipasi masyarakat. Masalahnya adalah partisipasi itu masih sering digeser pemaknaannya pada sumbangan dana dan tenaga dari warga bukan sebagai hak yang melekat untuk menjamin pelaksanaan proyek menguntungkan masyarakat secara nyata.

KESIMPULAN

Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa:

1. Kebijakan dan regulasi turunan UU Desa masih bersifat sentralistik. Hal ini cenderung membatasi diskresi Pemerintah Daerah dan Desa dalam mengembangkan inovasi dan menjalankan kewenangannya. Contoh paling nyata terkait dengan aturan yang detail menyangkut perencanaan dan penganggaran desa, dimana Pemerintah Desa akhirnya disibukkan dengan urusan administrasi daripada substansi memperkuat masyarakat desa.
2. Belum terjadi sinergi antar institusi, baik di level Pemerintah Kabupaten/Kota sendiri (antar SKPD), maupun antara Pemerintah Kabupaten/Kota dengan Desa. Relasi Pemda dan Pemdes yang belum sinergis berdampak pada implementasi pembinaan dan pengawasan kabupaten/kota kepada desa.
3. Kapasitas aktor yang bertanggungjawab melakukan penguatan terhadap desa. Aktor-aktor yang berada di Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) yang mengurus desa, pemerintah desa, badan permusyawaratan desa (BPD), lembaga kemasyarakatan desa maupun pendamping desa, diyakini kapasitasnya masih jauh dari ekspektasi pemahaman akan pemberdayaan masyarakat. Hal ini berimplikasi pada keterputusan gerak langkah Pemerintahan Desa dengan masyarakat desa dalam menjalankan mantra desa membangun. Pemerintahan Desa dan masyarakat desa berjalan sendiri-sendiri.
4. Ketersediaan sarana dan prasarana dasar di desa masih terbatas. Akibat ketimpangan masih terjadi diantara *stakeholders* desa dalam hal pengetahuan, kesadaran dan komitmen berdesa, maka aspek-aspek fundamental dalam penyediaan sarana prasarana dasar pun akhirnya terbengkalai. Inisiatif dan emansipasi masyarakat dalam berdesa tidak tumbuh berkembang.
5. Manfaat terakhir yang tidak kalah penting adalah meningkatkan peran Desa. Desa penerima ADD semakin aktif kmenjalankan perannya dalam pelayanan publik dan pembangunan. Peningkatan peranan desa dalam pembangunan berkontribusi besar mewujudkan kesejahteraan masyarakat. Beberapa kesulitan yang selama ini membelenggu desa secara bertahap mampu diurai oleh mereka sendiri. Dari sudut pandang pemberdayaan, masyarakat desa semakin mampu menyelesaikan masalahnya sendiri dan ini menjadi indikator kemandirian.
6. Dalam proses penyusunan kebijakan ADD, Pemkab bersama-sama dengan DPRD melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dengan kemandirian desa, terutama di sini adalah wakil dari pemerintah desa BPD dan lembaga kemasyarakatan di desa. Seluruh kegiatan yang didanai oleh ADD direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat luas. Pemerintah desa menjamin bahwa seluruh unsur masyarakat dapat berperan aktif mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pengawasan, pengendalian dan pemeliharaan berbagai proses serta hasil ADD. Keempat: Pengelolaan ADD merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pengelolaan keuangan desa dalam APBDes. Penggunaan ADD dikerjakan oleh masyarakat sesuai dengan kemampuannya.

DAFTAR PUSTAKA

- Hudayana, Bambang, dkk. 2005. *Peluang Pengembangan Partisipasi Masyarakat Melalui Kebijakan Alokasi Dana Desa: Pengalaman Enam Kabupaten*. Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) Lombok Barat.
- Heri, Budianto & Sad Tanti Dewi. 2014. *Komunikasi Untuk Membangun Masyarakat Daerah*. Prodising Konfrensi Nasional Komunikasi dan Call for Paper 2014. Political Communication Institute dan Pusat Studi Komunikasi dan Bisnis Program pasca Sarjana Universitas Mercubuana Jakarta.
- Chamber, Robert. 1988. *Pembangunan Desa Mulai Dari Belakang (Rural) Development Outhingth Last Fist*. Terjemahan Pepep Sudradjad dan M. Dawam Rahardjko (ed). Jakarta: LP3ES.
- Effendy, Onong Uchyana. 2005. *Ilmu Teori dan Filsafat Komunikasi*. Bandung: Remaja Rosdakarya.
- Dwipayana, Aridan Suntoro Eko. 2003. *Membangun Good Governance di Desa*. Yogyakarta: Institute of Research and Empowerment.
- Hudayana, Bambang dan Tim Peneliti FPPD. 2005. *Peluang Pengembangan Partisipasi Masyarakat melalui Kebijakan Alokasi Dana Desa, Pengalaman Enam Kabupaten.*, Makalah disampaikan pada Pertemuan Forum Pengembangan Partisipasi Masyarakat (FPPM) di Lombok Barat 27-29 Januari 2005.
- Paulus, Israwen. 2011. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 11, Nomor 1, Januari 2011: 14-24.
- Septianis, Kartika Ray. 2012. *Partisipasi Masyarakat Dalam Mengelola Alokasi Dana Desa (Add) Di Desa Tegeswetan Dan Desa Jangkrikan Kecamatan Kepil Kabupaten Wonosobo*. Badan Penelitian Dan Pengembangan Kementerian Dalam Negeri . 180 | *Jurnal Bina Praja* | Volume 4 No. 3 September 2012 | 179 – 188
- Moeljarto, T. 1987. *Politik Pembangunan*. Yogyakarta: PT. Bayu Indra Grafika.
- Brian, Mc Nair. 2015. *Pengantar Komunikasi Politik*. Bandung: Nusa Media Ujung Berung.
- Nimmo, Dan. 2008. *Komunikasi Politik, Komunikator, Pesan dan Media*. Bandung: PT. Remaja Roddakarya.
- Nursoebagio, EH., Parwoto. 1997. *Model Partisipasi Intersifikasi Penyuluhan Perumahan*. Makalah pada Lokakarya penerapan strategi pemberdayaan Masyarakat dalam Pembangunan Perumahan dan Permukiman, 15 – 16 Juli 1997, BKP4N, Jakarta.
- Marbun, B.N. 2002. *Kamus Politik*. Jakarta: Muliasari.
- Istiyanto, S. Bekti. *Komunikasi Pemerintah Daerah Dalam Program Pembangunan Kembali Daerah Wisata Pantai Pasca Bencana (Studi Komparatif Komunikasi Pembangunan Pemda Kabupaten Ciamis Jawa Barat, Pemda Kabupaten Cilacap Jawa Tengah Dan Pemda Kabupaten Bantul Diy)*.
- Paulus Israwan Setyoko. 2011. *Akuntabilitas Administrasi Keuangan Program Alokasi Dana Desa (ADD)*. *Jurnal Ilmu Administrasi Negara*, Volume 11, Nomor 1, Januari 2011: 14 – 24.
- Rojak, Abdul, dkk. 2016. *Policy Paper: Mengembangkan Model Pendampingan Desa Asimetris di Indonesia*. Institute for Research and Empowerment (IRE).
- Subroto, Agus. 2009. *Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa (Studi Kasus Pengelolaan Alokasi Dana Desa Di Desa-Desa Dalam Wilayah Kecamatan Tlogomulyo Kabupaten Temanggung Tahun 2008)*.

REFORMASI

ISSN 2088-7469 (Paper) ISSN 2407-6864 (Online)

Vol. 7 No. 1 (2017)

Sawlem, I. Gusti Ketut. 1987. *Pembangunan Desa, Bali: Kantor Pembangunan Desa Kabupaten Buleleng*.

Syahrul Syamsi. 2014. www.Publikasi.Unitri.Ac.Id. *Partisipasi Masyarakat Dalam Mengontrol Penggunaan Anggaran Dana Desa*. Jisip. Jurnal Ilmu Sosial Dan Ilmu Politik Issn. 2442-6962 Vol. 3, No. 1 (2014) 21.

Thomas. 2013. *Pengelolaan Dana Desa*. E Jurnal Pemerintah Integrative,ISSN journal.pin.acid.Copyright2013.

Wasistiono, Sadu & Tahir Irwan. 2006. *Prospek Pengembangan Desa*. Bandung: Fokus Media.