

## DOMINASI AKTOR KEBIJAKAN DALAM PENGAMBILAN KEPUTUSAN PENGANGGARAN DESA

<sup>1</sup> Shadu Satwika Wijaya, <sup>2</sup> Simin

<sup>1,2</sup> Jurusan Administrasi Publik, Fakultas Ilmu Sosial dan Ilmu Politik, Universitas Jenderal Soedirman

[shadu.satwika@unsoed.ac.id](mailto:shadu.satwika@unsoed.ac.id), [Simin@unsoed.ac.id](mailto:Simin@unsoed.ac.id)

---

### ABSTRACT

Penganggaran desa memiliki peran penting dalam keseluruhan siklus keuangan desa. Di tengah tuntutan transparansi penggunaan dana transfer desa, maka penelitian tentang penganggaran publik menjadi sangat urgen untuk dilakukan. Berdasarkan hasil penelitian sebelumnya, bahwa kinerja penganggaran yang dilakukan oleh pemerintah desa telah berjalan dengan cukup optimal baik dari sisi proses perencanaan, implementasi dan kemanfaatan anggaran. Namun demikian, baiknya kinerja penganggaran ini belum diimbangi dengan upaya pemetaan prioritas kebutuhan pelayanan dasar masyarakat desa, sehingga masih dijumpai kondisi yang belum selaras antara prioritas dan alokasi anggaran terhadap preferensi kebutuhan pelayanan dasar bagi masyarakat. Metode penelitian yang digunakan terdiri dari metode penelitian kuantitatif. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat adanya missing link antara kebutuhan masyarakat desa dengan program kegiatan yang dimuat dalam APBDes. Setelah dilakukan penjangkaran aspirasi, terjadi pembahasan yang terbatas di tataran elite pemerintahan desa.

**Keywords:** Decision Making; Local Autonomy, Mass Elite Model; Policy Actor; Public Budgeting, Rural Development

---

### A. PENDAHULUAN

Ada kesadaran yang meningkat bahwa kebijakan tidak berhasil atau gagal karena kemampuan suatu keputusan dalam mengatasi masalah publik (Birkland, 2017). Penganggaran memiliki peran penting dalam menentukan arah dan kebijakan organisasi (Baumgartner et al., 2017; Dollery, Kitchen, McMillan, & Shah, 2020; Nyakarura, Mutuma, Ileri, & Lyria, 2016), dalam hal ini adalah pemerintahan desa. Melalui penganggaran pemerintah desa memiliki pedoman dalam melaksanakan berbagai kegiatan (Anessi-pessina, Sicilia, & Steccolini, 2012; Dollery et al., 2020; Ebel & Petersen, 2012). Selain itu penganggaran juga memiliki fungsi pengambilan

keputusan terkait dengan banyaknya kebutuhan dan keinginan masyarakat (Siriwardane & Meyst, 2022; Weber et al., 2015; Wu & Wang, 2012; Yamamoto, 2018). Tidak semua kebutuhan dan keinginan masyarakat dapat diakomodir dalam anggaran, oleh sebab itu penganggaran juga merupakan alat politik yang berfungsi menentukan prioritas anggaran (Alnesafi, 2022; Gaines, 2021; Hutchison, 2020; Lakshman, 2012; Willoughby, 1918)

Berdasarkan hasil penelitian yang pernah dilakukan Thomas (2013) ditemukan bahwa sebagian besar alokasi dana desa hanya dimanfaatkan untuk pembangunan gedung dan pengadaan barang. Hal tersebut menyebabkan peningkatan kesejahteraan masyarakat desa belum mampu diwujudkan melalui dana desa. Padahal secara teori, adanya desentralisasi fiskal seperti dana desa seharusnya dapat menciptakan pelayanan masyarakat yang makin efisien, meningkatkan partisipasi publik, demokrasi dan pemerataan, dan pada gilirannya akan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal dan kesejahteraan masyarakat lokal (Oates, 1993; Gramlich, 1993 dalam Khusaini, 2006). APBDes yang merupakan instrumen fiskal belum sejalan dengan tuntutan kebutuhan masyarakat desa. Artikel ini bertujuan untuk menemukan sebab mengapa terjadi mising link antara kebutuhan masyarakat desa dengan program kegiatan yang dimuat dalam APBDes.

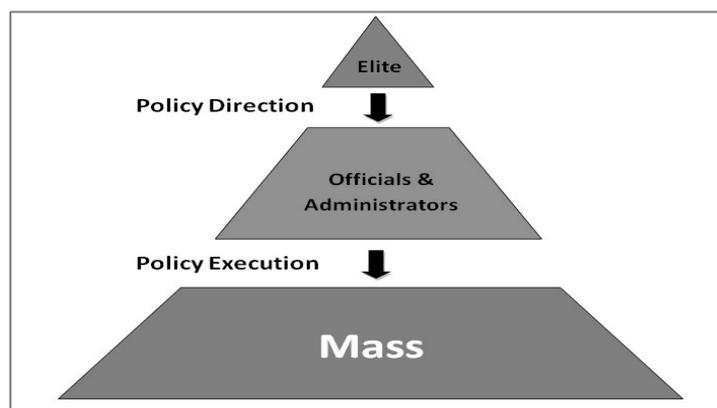
Kebijakan publik dapat didefinisikan sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya (Smith & Larimer, 2018; Stout, 2011). Sementara itu, kebijakan publik merupakan arah tindakan aktor publik dalam mengatasi masalah atau persoalan publik (Anderson, 2003; Cairney, 2019). Kebijakan publik secara umum dimengerti sebagai tindakan aktor publik dalam mengatasi masalah atau persoalan publik. Semenara itu, kebijakan kesejahteraan sosial (social welfare policy) adalah aksi pemerintah yang memiliki dampak pada kesejahteraan masyarakat melalui penyediaan pelayanan masyarakat (Blau, 2010; Messinger, 2006; Rochefort, 2019; Tropman, DeNitto, & Dyie, 1983) . Kebijakan publik dibuat oleh stakeholders yang berwenang membuatnya, yang lebih dikenal dengan sebutan aktor kebijakan. Aktor kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Knoepfel et al. (2018) merupakan mereka yang berada di dalam dan di luar sistem kebijakan, yang membuat, terlibat dan terefek dari suatu kebijakan. Untuk mengetahui siapa yang terlibat dalam sebuah kebijakan, maka Knoepfel et al. (2018) mencatat setidaknya terdapat tiga aktor utama dalam

proses kebijakan atau yang lebih dikenal dengan *the triangle of actors*. Yang terdiri dari *policy arena*, *public actors* dan *affected actors*. *Policy Arena*, merupakan mereka yang langsung terlibat secara formil dalam tiap proses kebijakan publik seperti pejabat politik dan birokrat. Sementara *Public Actors*, merupakan mereka yang terlibat secara tidak langsung dalam proses kebijakan namun pengaruhnya sebagai representasi publik amat diperhitungkan seperti akademisi, ormas dll. *Affected Actors* merupakan mereka yang menjadi target group atau kelompok sasaran dari suatu kebijakan.

Kebijakan yang dibuat oleh aktor publik dalam perjalanannya tidak selalu dapat dikatakan baik atau selalu mampu efektif mengatasi masalah publik. Hal ini tak lepas dari konsep *Bounded Rationality* (Bazerman & Moore, 2013; Rubinstein, 2020; Simon, 1997; Velupillai, 2017), di mana dalam teori ini disebutkan bahwa setiap manusia mempunyai rasionalitas yang terbatas atau mempunyai keterbatasan dalam menyerap informasi dan memahami permasalahan sosial sehingga keputusan yang dibuat manusia tidak sempurna. Dengan demikian, menjadi sesuatu yang sangat mungkin terjadi adanya sebuah kebijakan yang telah dibuat kemudian dilakukan perubahan karena faktor ketidaksempurnaan kebijakan terdahulu yang merupakan akibat dari keterbatasan kemampuan atau rasionalitas individu pembuatnya. Oleh karenanya diperlukan seangkaian upaya untuk menyempurnakan kebijakan terdahulu. Penyempurnaan yang dilakukan dengan memperbaiki yang dianggap kurang dan mempertahankan yang dianggap telah baik dikenal sebagai pendekatan inkremental dalam kebijakan publik. Konsep ini diperkenalkan oleh Lindblom (1959, 2018) yang lebih menekankan perubahan “tambal sulam”, yang dalam hal ini tetap mempertahankan komitmen keberlanjutan dari kebijakan sebelumnya. Kebijakan publik tidak selamanya berubah dalam kondisi yang inkremental, kebijakan publik dapat pula berubah secara radikal, drastis dan dalam tempo yang cepat. Kondisi ini dikenal dengan konsep *Punctuated Equilibrium* (Weible, Sabatier, Baumgartner, Jones, & Mortensen, 2018). Model ini beranggapan bahwa kondisi keseimbangan politik dari suatu kebijakan (*policy monopoly*) tak akan mampu berada dalam kondisi yang stabil secara terus-menerus dalam waktu yang relatif panjang. Sebab, ada saatnya terjadi kondisi tertentu yang menyebabkan perubahan yang radikal dan tiba-tiba (*terbukanya isssue network*). Untuk dapat memahami kebijakan publik, maka

Stewart & Lester (2008) mencatat terdapat model kebijakan publik elitis ada teori pluralis. Model elitis menjelaskan bahwa kebijakan senantiasa bertumpu pada elit politik, sedangkan model pluralis bertumpu pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi.

Gambar 1. Model Elit dalam Kebijakan Publik



Sumber: Stewart & Lester (2008)

## B. METODE

Lokasi penelitian berada di beberapa Desa di Kabupaten Banyumas, yang dipilih secara purposive. Sasaran dari penelitian ini adalah stakeholders dalam formulasi kebijakan Penganggaran di tingkat Desa. Pengumpulan data dilakukan dengan Focus Group Discussion (FGD). Informan dalam penelitian ini terdiri dari Aparatur Pemerintahan Desa, Lembaga – Lembaga Desa, Tokoh Masyarakat dan Agama, NGO dan organisasi lain yang terlibat dalam penyusunan kebijakan Penganggaran Desa Kab.Banyumas yang dipilih secara purposive sampling. Teknik analisis data disesuaikan dengan tujuan-tujuan dalam penelitian (Bryman, 2008) Untuk itu, digunakan analisis data kualitatif interactive analysis model (Miles, Michael Huberman, & Saldaña, 2014; Williamson, Given, & Scifleet, 2017)

### C. HASIL DAN PEMBAHASAN

Penelitian ini telah menunjukkan adanya missing link antara kebutuhan masyarakat desa dengan program kegiatan yang dimuat dalam APBDes. Hal ini terjadi karena proses pembahasan dan penentuan skala prioritas hanya dibahas oleh Pemerintah Desa dan BPD. Artinya setelah melewati tahapan musyawarah dusus, maka proses selanjutnya sudah masuk domain Pemerintah Desa dan BPD atau dalam hal ini elite Pemerintahan Desa. kebijakan publik didefinisikan sebagai hubungan satu unit pemerintah dengan lingkungannya (Smith & Larimer, 2018; Stout, 2011). Dengan melihat fenomena tersebut, maka sesungguhnya kebijakan penganggaran desa merupakan benruk dari hubungan pemerintah desa dengan lingkungannya yaitu masyarakat desa itu sendiri dalam upaya mengatasi permasalahan pokok masyarakat desa. Karena, kebijakan publik sejatinya merupakan arah tindakan aktor publik dalam mengatasi masalah atau persoalan publik (Cairney, 2019). Namun, fakta telah menunjukkan bahwa proses pembahasan dan penentuan skala prioritas hanya dibahas terbatas oleh elite Pemerintahan Desa.

Kebijakan publik dibuat oleh stakeholders yang berwenang membuatnya, yang lebih dikenal dengan sebutan aktor kebijakan. Aktor kebijakan sebagaimana diungkapkan oleh Knoepfel et al. (2018) merupakan mereka yang berada di dalam dan di luar sistem kebijakan, yang membuat, terlibat dan terefek dari suatu kebijakan. Berdasarkan definisi Knoepfel et al. (2018) tentang the triangle of actors, maka yang tergolong sebagai:

Tabel 1. Aktor Kebijakan Penganggaran Desa

<b>Policy Arena</b>	<b>Public Actors</b>	<b>Affected Actors</b>
Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), karena mereka yang langsung terlibat secara formil dalam tiap proses kebijakan penganggaran desa	Tokoh masyarakat, tokoh agama dan lembaga-lembaga kemasyarakatan serta akademisi, di mana mereka terlibat secara tidak langsung dalam proses kebijakan, namun pengaruhnya sebagai representasi publik amat diperhitungkan dalam kebijakan penganggaran desa	masyarakat desa itu sendiri yang merupakan target group atau kelompok sasaran dari kebijakan penganggaran desa

Berdasarkan hasil temuan penelitian, bahwa dalam proses pembahasan dan penentuan skala prioritas hanya dibahas oleh Pemerintah Desa dan BPD. Hal ini menunjukkan adanya ketidakseimbangan kapasitas peranan dari ketiga komponen utama policy actors. Pihak yang tergolong dalam Policy Arena lebih mendominasi jalannya pembahasan dan penentuan skala prioritas penganggaran desa. Sementara itu, Public Actors dan Affected Actors tidak dilibatkan secara langsung dalam pembahasan dan penentuan skala prioritas penganggaran desa. Public Actors dan Affected Actors dimintai pertimbangannya hanya sampai dengan tahapan penjaringan aspirasi masyarakat.

Kebijakan yang dibuat oleh aktor publik dalam perjalanannya tidak selalu dapat dikatakan baik atau selalu mampu efektif mengatasi masalah publik. Hal ini tak lepas dari konsep Bounded Rationality (Kelly, 2004; Rubinstein, 2020; Secchi, 2010; Velupillai, 2017), di mana dalam teori ini disebutkan bahwa setiap manusia mempunyai rasionalitas yang terbatas atau mempunyai keterbatasan dalam menyerap informasi dan memahami permasalahan sosial sehingga keputusan yang dibuat manusia tidak sempurna (Bazerman & Moore, 2013). Dengan demikian, menjadi sesuatu yang sangat mungkin terjadi adanya sebuah kebijakan yang telah dibuat kemudian dilakukan perubahan karena faktor ketidaksempurnaan kebijakan terdahulu yang merupakan akibat dari keterbatasan kemampuan atau rasionalitas individu pembuatnya. Dalam konteks penelitian ini terlihat bahwa dominasi unsur pemerintahan desa memungkinkan terjadinya *Bounded Rationality*. Artinya, ketidaksempurnaan pembahasan dan penentuan skala prioritas kebijakan penganggaran merupakan akibat dari keterbatasan kemampuan para pihak pembuatnya atau *Policy Arena* dalam menyerap informasi dan memahami permasalahan sosial.

Sejalan dengan hal tersebut, jika ditinjau dari model elit-masa dalam kebijakan publik. Maka terlihat bahwa terjadi dominasi unsur Elit pada Pemerintah Desa pembahasan dan penentuan skala prioritas penganggaran desa. Masyarakat desa dapat memberikan usulan program dan aspirasi, namun penentuan prioritas dan keputusan akhir ada pada unsur Elit pada Pemerintah Desa. Model elitis menjelaskan bahwa kebijakan senantiasa bertumpu pada elit politik, sedangkan model pluralis bertumpu pada peran subsistem-subsistem yang berada dalam sistem demokrasi.

Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa terjadi ketidakseimbangan politis dari suatu kebijakan atau dikenal sebagai konsep policy monopoly (Fraussen & Halpin, 2018; Weible et al., 2018). Di mana jejaring kebijakan belum mampu dibuka lebih luas kepada segenap stakeholders (Cairney, 2019; Fyall & McGuire, 2015; Green-Pedersen & Mortensen, 2012; Hadden, 2018; Klijn & Koppenjan, 2015)

#### **D. SIMPULAN**

Penelitian ini telah menunjukkan adanya missing link antara kebutuhan masyarakat desa dengan program kegiatan yang dimuat dalam APBDes. Hal ini terjadi karena proses pengambilan keputusan dan penentuan skala prioritas penganggaran desa dilakukan secara elitis, di mana terjadi ketidakseimbangan kapasitas peranan dari policy actors, di mana unsur policy arena lebih mendominasi jalannya proses pengambilan keputusan dan penentuan skala prioritas penganggaran desa.

#### **DAFTAR PUSTAKA**

- Alnesafi, A. (2022). THE POLITICAL ECONOMY OF BUDGET REFORMS: EVIDENCE OF AN EMERGING MARKET. *Journal of Governance and Regulation*, 11(4). <https://doi.org/10.22495/jgrv11i4art15>
- Anderson, J. E. (2003). *Public policy making: An introduction*. Boston: Houghton Mifflin Company. 34.
- Anessi-pessina, E., Sicilia, M., & Steccolini, I. (2012). Budgeting and Rebudgeting in Local Governments. *Public Administration Review*, 72(6), 875–884. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2012.02590.x>.Budgeting
- Baumgartner, F. R., Carammia, M., Epp, D. A., Noble, B., Rey, B., & Yildirim, T. M. (2017). Budgetary change in authoritarian and democratic regimes. *Journal of European Public Policy*, 24(6). <https://doi.org/10.1080/13501763.2017.1296482>
- Bazerman, M. H., & Moore, D. H. (2013). Introduction to Managerial Decision Making. *Judgment in Managerial Decision Making*, 1–10.
- Birkland, T. A. (2017). Agenda setting in public policy. In *Handbook of Public Policy Analysis: Theory, Politics, and Methods*. <https://doi.org/10.4324/9781315093192-12>
- Bryman, A. (2008). *Social Research Method*, 3rd Ed. Oxford : Oxford University Press.

- Cairney, P. (2019). Understanding Public Policy. In *Understanding Public Policy*. London: Bloomsbury Publishing. [https://doi.org/10.1007/978-0-230-35699-3\\_10](https://doi.org/10.1007/978-0-230-35699-3_10)
- Dollery, B., Kitchen, H., McMillan, M., & Shah, A. (2020). Local public, fiscal and financial governance: An international perspective. In *Local Public, Fiscal and Financial Governance: An International Perspective*. <https://doi.org/10.1007/978-3-030-36725-1>
- Ebel, R. D., & Petersen, J. E. (2012). The Oxford Handbook of State and Local Government Finance. In *The Oxford Handbook of State and Local Government Finance*. <https://doi.org/10.1093/oxfordhb/9780199765362.001.0001>
- Fraussen, B., & Halpin, D. (2018). How do interest groups legitimate their policy advocacy? Reconsidering linkage and internal democracy in times of digital disruption. *Public Administration*, 96(1), 23–35. <https://doi.org/10.1111/padm.12364>
- Fyall, R., & McGuire, M. (2015). Advocating for Policy Change in Nonprofit Coalitions. *Nonprofit and Voluntary Sector Quarterly*, 44(6), 1274–1291. <https://doi.org/10.1177/0899764014558931>
- Gaines, B. J. (2021). Public Opinion and Political Viability of Budget. *SSRN Electronic Journal*. <https://doi.org/10.2139/ssrn.3887011>
- Green-Pedersen, C., & Mortensen, P. B. (2012). Policy agenda-setting studies. Attention, politics and the public. In *Routledge Handbook of Public Policy* (pp. 167–174). <https://doi.org/doi:10.4324/9780203097571>
- Hadden, J. (2018). The Relational Sources of Advocacy Strategies: Comparative Evidence from the European and U.S. Climate Change Sectors. *Policy Studies Journal*, 46(2), 248–268. <https://doi.org/10.1111/psj.12217>
- Hutchison, M. M. (2020). The global pandemic, policy space and fiscal rules to achieve stronger stabilization policies. *Seoul Journal of Economics*, 33(3). <https://doi.org/10.22904/sje.2020.33.3.003>
- Kelly, T. (2004). Unlocking the Iron Cage: Public Administration in the Deliberative Democratic Theory of Jürgen Habermas. *Administration and Society*, 36(1), 38–61. <https://doi.org/10.1177/0095399703257268>
- Klijn, E. H., & Koppenjan, J. (2015). Governance networks in the public sector. In *Governance Networks in the Public Sector*. <https://doi.org/10.4324/9781315887098>
- Knoepfel, P., Larrue, C., Varone, F., & Hill, M. (2018). Public policy analysis. In *Public Policy Analysis*. Bristol: Bristol University Press. <https://doi.org/10.2307/3324749>

- Lakshman, N. (2012). The Politics of Budget Formulation and Agenda-setting. In *Patrons of the Poor*.  
<https://doi.org/10.1093/acprof:oso/9780198069980.003.0003>
- Lindblom, C. E. (1959). Science of Muddling Through. *Public Administration Review*, 19.
- Lindblom, C. E. (2018). The science of “muddling through.” In *Performance Based Budgeting* (pp. 39–55). Taylor and Francis.  
<https://doi.org/10.4324/9780429498411>
- Messinger, L. (2006). Social Welfare Policy and Advocacy. *Sexual Orientation & Gender Expression in Social Work Practice: Working with Gay, Lesbian, Bisexual, & Transgender People.*, pp. 427–459. Retrieved from <http://ovidsp.ovid.com/ovidweb.cgi?T=JS&PAGE=reference&D=psyc5&NEWS=N&AN=2006-02520-019>
- Miles, M. B., Michael Huberman, A., & Saldaña, J. (2014). Qualitative data analysis: A methods Sourcebook (3rd Edition). In *SAGE Publications, Inc.*  
<https://doi.org/10.1177/239700221402800402>
- Nyakarura, A., Mutuma, K., Ileri, J., & Lyria, R. K. (2016). Challenges of budget implementation in the public sector: A case of Meru Country in Kenya. *International Journal of Economics, Commerce and Management*, 4(11), 16. Retrieved from <http://ijecm.co.uk/>
- Rocheftort, D. A. (2019). American Social Welfare Policy. In *American Social Welfare Policy*. <https://doi.org/10.4324/9780429036583>
- Rubinstein, A. (2020). Modeling Bounded Rationality in Games. In *Modeling Bounded Rationality*. Cambridge: The MIT Press.  
<https://doi.org/10.7551/mitpress/4702.003.0010>
- Secchi, D. (2010). Extendable Rationality: Understanding Decision Making in Organizations. In *Media*.
- Simon, H. A. (1997). Models of Bounded Rationality. In *Models of Bounded Rationality*. Cambridge: The MIT Press. <https://doi.org/10.7551/mitpress/4711.001.0001>
- Siriwardane, H., & Meyst, K. De. (2022). Duralock: Budgeting for Decision-Making. In *Duralock: Budgeting for Decision-Making*.  
<https://doi.org/10.4135/9781529796957>
- Smith, K. B., & Larimer, C. W. (2018). *The Public Policy Theory Primer* (3rd Editio). New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780429494352>
- Stewart, J., Hedge, D. M., & Lester, J. P. (2008). Public Policy: An Evolutionary

Approach. In *Public Policy: An Evolutionary Approach*.

- Stout, M. (2011). In Search of a Holistic Public Policy Theory Primer. *Public Administration Review*, 71(2), 322–326. <https://doi.org/10.1111/j.1540-6210.2011.02350.x>
- Thomas. (2013). Pengelolaan alokasi dana desa dalam upaya meningkatkan pembangunan di Desa Sebangung Kecamatan Sesayap Kabupaten Tana Tidung. *Ejurnal Pemerintahan Integratif*, 1(1).
- Tropman, J. E., DeNitto, D., & Dyie, T. R. (1983). Social Welfare: Politics and Public Policy. *Journal of Policy Analysis and Management*, 2(4), 661. <https://doi.org/10.2307/3323637>
- Velupillai, K. V. (2017). Models of Simon. In *Models of Simon*. New York: Routledge. <https://doi.org/10.4324/9780203462447>
- Weber, H. I., Vogt, S., Eberz-Weber, L.-M., Steinmetz, H., Wagner, S. A., Walther, F., ... Kabst, R. (2015). Participatory Budgeting. *International Journal of Public Administration in the Digital Age*, 2(2), 33–53. <https://doi.org/10.4018/ijpada.2015040103>
- Weible, C. M., Sabatier, P. A., Baumgartner, F. R., Jones, B. D., & Mortensen, P. B. (2018). Punctuated Equilibrium Theory: Explaining Stability and Change in Public Policymaking. In *Theories of the Policy Process* (pp. 55–101). <https://doi.org/10.4324/9780429494284-3>
- Williamson, K., Given, L. M., & Scifleet, P. (2017). Qualitative data analysis. In *Research Methods: Information, Systems, and Contexts: Second Edition* (pp. 453–476). <https://doi.org/10.1016/B978-0-08-102220-7.00019-4>
- Willoughby, W. F. (1918). The Budget as an Instrument of Political Reform. *Proceedings of the Academy of Political Science in the City of New York*, 8(1). <https://doi.org/10.2307/1171876>
- Wu, Y., & Wang, W. (2012). Does participatory budgeting improve the legitimacy of the local government?: A comparative case study of Two Cities in China. *Australian Journal of Public Administration*, 71(2), 122–135. <https://doi.org/10.1111/j.1467-8500.2012.00771.x>
- Yamamoto, K. (2018). Budgeting and Decision-Making. In *Global Encyclopedia of Public Administration, Public Policy, and Governance*. [https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9\\_2327](https://doi.org/10.1007/978-3-319-20928-9_2327)