

PENGELOLAAN KEUANGAN PEDESAAN DALAM MENDORONG PEMBANGUNAN WILAYAH PEDESAAN: SUATU TINJAUAN TEORITIS

AZWARDI DAN ABUKOSIM

*Fakultas Ekonomi Universitas Sriwijaya, Jalan Palembang-Indralaya,
Kabupaten Ogan Ilir, Provinsi Sumatera Selatan, Indonesia*

ABSTRACT

This research is directed to explain Fiscal Desentralisation theory which is completed with the impact of given transfer to economics connected to APB Desa.

The research used Qualitative Descriptif Approach in order to explain the fenomena. Theoretically dropping fund to villages will improve development activity but the realization is not significant. It happened because the dropping was only used for routine activities, so many activities which are able to improve economics activities are not done yet, weakness of BPD. In addition, Kades is still having limited abilities in managing the finance, examples: Planning, Budgetting, actuating, controlling and auditing.

Key Words : Managing Finance, Fiscal Decentralisation, Country Empowerment Division

PENDAHULUAN

Kebijakan utama yang perlu dilakukan untuk mencapai tujuan pembangunan daerah adalah mengusahakan semaksimal mungkin agar prioritas pembangunan daerah sesuai dengan potensi dan karakteristik daerah bersangkutan. Hal ini perlu diusahakan karena potensi pembangunan (sumberdaya yang dimiliki termasuk dana) yang dimiliki oleh masing-masing daerah tentu sangat bervariasi dan terbatas.

Di masa lalu terdapat tiga sumber investasi pemerintah daerah, yaitu (1) Investasi pusat di daerah melalui departemen-departemen terkait (proyek DIP), (2) investasi pusat di daerah melalui dana bantuan pusat ke daerah (proyek INPRES) dan (3) investasi daerah yang bersangkutan, melalui PAD dan bagi hasil.

Penyelenggaraan keuangan negara diatur dengan Undang-Undang No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara. Dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik, telah dilakukan reformasi penganggaran dengan menerapkan tiga pendekatan, yaitu:

1. Penganggaran dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*KPJM*)
2. Penganggaran Terpadu (*Unified Budgeting*)
3. Penganggaran Berbasis Kinerja (*Performance Based Budgeting*)

Dalam rangka pelaksanaan kewenangan Pemerintah Desa, maka dalam pasal 212 UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan ditindaklanjuti dengan Peraturan Pemerintah Nomor 72 tahun 2005 tentang Desa, khususnya pasal 67 perihal keuangan desa diatur mengenai pengelolaan keuangan desa. Dalam pasal 212 dinyatakan, bahwa : (1) Keuangan desa adalah semua hak dan kewajiban desa yang dapat dinilai dengan uang, serta segala sesuatu baik berupa uang maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik desa

berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban ; (2) Hak dan kewajiban sebagaimana dimaksud pada ayat (1) menimbulkan pendapatan, belanja dan pengelolaan keuangan desa ; (3) Sumber pendapatan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) terdiri atas pendapatan asli desa, bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah kabupaten/kota, bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh kabupaten/kota ; bantuan dari Pemerintah, pemerintah provinsi, dan pemerintah kabupaten/kota; hibah dan sumbangan dari pihak ketiga; (4) Belanja desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pemerintahan desa dan pemberdayaan masyarakat desa ; (5) Pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan oleh kepala desa yang dituangkan dalam peraturan desa tentang anggaran pendapatan dan belanja desa ; (6) Pedoman pengelolaan keuangan desa sebagaimana dimaksud pada ayat (5) ditetapkan oleh Bupati/Walikota dengan berpedoman pada peraturan perundang-undangan.

Selama ini permasalahan yang mencuat adalah masih minimnya sumber pendapatan asli desa serta masih belum optimalnya program dan kegiatan yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPD) yang layak untuk didanai melalui Dana Alokasi Desa.

TINJAUAN PUSTAKA

Tinjauan Teoritis Desentralisasi Fiskal

Dalam teori ekonomi publik dibahas mengenai berbagai permasalahan yang berkenaan dengan penerimaan dan pengeluaran pemerintah pusat (Musgrave, 1959; 1). Salah satu bagian dari kajian dalam teori ekonomi publik adalah *fiscal federalism* yang membahas mengenai fungsi-fungsi pemerintahan dan instrumen fiskal (Oates, 199; 1121-1124).

Berbagai teori ekonomi publik yang menjelaskan ketiga fungsi pokok pemerintahan yang terdiri dari fungsi alokasi, distribusi dan stabilisasi merujuk kepada Musgrave (Musgrave, 1959; 6-27; Oates 1972; 3-21 dan 1999; 1120-1145; Rathin, 1997; 1-5). Permasalahan mengenai pelaksanaan fungsi pemerintahan, khususnya berkenaan dengan penyediaan barang publik di berbagai negara dapat dibedakan berdasarkan sistem yang digunakan, apakah sentralisasi atau desentralisasi (Oates, 1972; 31).

Menurut Musgrave terdapat dua faktor yang dapat dijadikan acuan untuk menentukan apakah secara ekonomi suatu fungsi akan lebih baik dilaksanakan terpusat (sentralisasi) ataukah didesentralisasikan. Faktor yang pertama adalah eksternalitas dan yang kedua adalah preferensi.

Selanjutnya Oates (1972 ; 35) mengajukan sebuah teori yang kemudian dikenal dengan “*The Decentralization Theorem*” :

For a public good the consumption of which is defined over geographical subsets of the total population, and for which costs providing each level of output of the good in each jurisdiction are the same for the central or the respective local government it will always be more efficient (or at least as efficient) for local governments to provide the Pareto-efficient levels of output for their respective jurisdictions than for the central government to provide any specified an uniform level of output across all jurisdictions.

Menurut Boex (2001; 3) pengertian desentralisasi fiskal adalah;

“Fiscal decentralization is the assignment of fiscal decision-making powers and management responsibilities to lower levels of government. This definition implicitly assumes that local governments have a certain degree of fiscal discretion of autonomy, and that subnational governments are primarily accountable to their regional or local constituents”.

Selanjutnya Boex dan Martinez-Vazquez mengemukakan empat pilar desentralisasi fiskal (Boex, 2001; 4-7; Martinez-Vazquez, 2002; 5-10) :

..... *“In sequence, the four building blocks or pillar of fiscal decentralization are:
The assignment of expenditure responsibilities: what are the function and expenditure responsibilities of each level of government ?
Assignment of tax sources: once subnational governments are assigned certain expenditure responsibilities, which tax or non-tax revenue sources will be made available to subnational governments in order to provide them with sources ?
Intergovernmental fiscal transfer: in addition to assigning revenue sources, central government may provide regional and local governments with additional resources through a system of intergovernmental fiscal transfer or grants
Subnational deficit borrowing and debt: if subnational governments do not carefully balance their annual expenditures with revenues and transfers, this will result in subnational deficits and the in currence of debt.”*

Berdasarkan pengertian tersebut, melalui desentralisasi fiskal terjadi pelimpahan wewenang dan tanggung jawab pengelolaan fiskal dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, meliputi pengeluaran, penerimaan, transfer dan pinjaman daerah yang dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Permasalahan utama yang dihadapi pada aspek pengeluaran berkaitan dengan pada tingkat pemerintahan yang manakah fungsi dan tanggungjawab pengeluaran akan diberikan ?. Dalam sistem desentralisasi fiskal permasalahan ini diatur dalam subsidiarity principle, dimana pelayanan publik yang efisien dapat dicapai apabila dilakukan oleh pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat. Menurut prinsip ini ketiga jenis pelayanan publik yang terdiri dari barang publik yang memberikan keuntungan secara nasional, pelayanan sosial atau distribusi pendapatan dan barang publik yang dapat digunakan oleh berbagai daerah (spillover-effects) sebaiknya disediakan oleh pemerintah pusat.

Pilar desentralisasi fiskal yang kedua adalah penerimaan. Permasalahan penerimaan antara lain diatur dengan menggunakan pendekatan *finance should follows function*, dimana penerimaan yang diperoleh suatu daerah ditentukan oleh fungsi pelayanan yang diberikan kepada masyarakat. Di sisi lain pemerintah daerah dihadapkan pada permasalahan berapakah jumlah penerimaan yang akan diperoleh dan berasal dari manakah sumber penerimaan tersebut.

Pilar desentralisasi fiskal yang ketiga adalah transfer kepada pemerintah daerah (intergovernmental fiscal transfer). Pada dasarnya tujuan dari pemberian transfer oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatasi kesenjangan fiskal vertikal dan horizontal serta sebagai akibat terjadinya inter-jurisdictional spill-over effects (Ma, 1997; 1-2 ; Oates, 1999; 1126 serta Herber dalam Luky Eko Wuryanto, 1996; 32-34).

Sedangkan pilar desentralisasi fiskal yang keempat adalah pinjaman daerah. Pinjaman suatu daerah terjadi karena terjadinya defisit anggaran, dimana pengeluaran yang diperlukan untuk pelayanan publik tidak dapat tertutupi oleh penerimaan dan transfer.

Selanjutnya menurut Boex, (Boex, 2001; 7) jenis transfer dapat diklasifikasikan ke dalam beberapa kelompok sebagai berikut:

“Transfer come in variety of forms depending on the purpose for which they are used. For instance, transfer can be unconditional or conditional (targeted) transfer. Transfer can come as block grant, as a reimbursement of actual local expenditures, or matching in some proportion to local government expenditure. Transfers can even come in the form of revenue sharing, where the subnational government receives a share of certain revenues collected within its boundaries. Revenue sharing is

considered a form of transfers because the local government has no control over the tax base, the tax rate, tax collections, or the sharing rate”.

Berdasarkan pendapat Boex transfer dapat dikelompokkan menjadi tiga jenis, yaitu transfer bersyarat (*conditional grants*), transfer tidak bersyarat (*unconditional grants*) dan bagi hasil (*revenue sharing*). Transfer bersyarat hanya dapat diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dengan persyaratan tertentu. Transfer bersyarat atau biasanya disebut juga dengan *categorical* atau *specific grants* dapat diklasifikasikan menjadi dua kelompok, yaitu transfer pengimbang (*matching grants*) dan transfer bukan pengimbang (*non-matching grants*). Selanjutnya, transfer pengimbang dikelompokkan juga menjadi dua jenis, yaitu pengimbang tidak terbatas (*open-ended matching grants*) dan pengimbang terbatas (*closed-ended matching grants*).

Transfer pengimbang adalah transfer yang diberikan kepada daerah untuk menutupi sebagian atau keseluruhan kekurangan pembiayaan satu jenis *urusan tertentu*. Dengan demikian pemerintah daerah telah mengalokasikan sejumlah dana yang berasal dari sumbernya sendiri, untuk penyelenggaraan urusan tersebut. Hanya saja dana daerah belum mencukupi untuk menjamin penyelenggaraan pemerintahan dengan baik. Apabila transfer tersebut ditujukan untuk menutupi seluruh kekurangan dana yang terjadi, maka transfer ini disebut sebagai *open-ended matching*. Jika transfer tersebut hanya menutupi sebagian kekuangan yang ada, maka disebut *closed-ended matching grant*. Transfer bukan pengimbang adalah transfer dari pusat untuk menambah dana penyelenggaraan suatu jenis urusan tertentu tanpa mempertimbangkan apakah pemerintah daerah sendiri telah atau akan mengalokasikan sejumlah dananya. Biasanya transfer ini diberikan berkaitan dengan *inter-jurisdictional spill-over effect* dari suatu pelayanan publik, misalnya fasilitas pendidikan tinggi (Ma, 1997; 3-4).

Transfer tidak bersyarat dapat digunakan oleh daerah penerima sesuai dengan kepentingan daerah yang bersangkutan tanpa ada batasan tertentu yang ditetapkan oleh pemerintah pusat (Oates, 1999; 1126-1130). Pemerintah daerah mempunyai keleluasaan (*discretion*) penuh dalam memanfaatkan dana transfer ini, sesuai dengan apa yang menjadi skala prioritasnya. Transfer tanpa syarat biasanya ditentukan berdasarkan formula pemerataan (*equalization formula*) yang mengukur kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) dan kebutuhan fiskal (*fiscal needs*) dari setiap daerah. Menurut Jun Ma, sistem transfer yang efektif haruslah memenuhi beberapa kriteria *revenue adequacy, equity, transparency and stability*, transfer formula yang baik (Ma, 1997; 2-3).

Berdasarkan penjelasan secara teoritis dan sejalan dengan struktur Anggaran Pendapatan Belanja Desa (APBDesa) yang dikemukakan dalam pasal 212 UU N0. 32 Tahun 2004, maka pendapatan desa yang terdiri dari Pendapatan Asli Desa (PADesa); bagi hasil pajak kabupaten/kota; bagian dari retribusi kabupaten/kota, Alokasi Dana Desa (ADD); bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi, pemerintah kabupaten/kota dan desa lainnya; hibah; sumbangan pihak ketiga dapat dikelompokkan ke dalam dua klasifikasi tersebut, yaitu *conditional grants* dan *unconditional grants*. Hal ini mengingat di satu sisi belanja desa telah ditetapkan, meliputi belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, belanja subsidi, belanja hibah, belanja bantuan sosial, belanja bantuan keuangan dan belanja tak terduga, sedangkan di sisi lain penyusunan APBDesa berpedoman pada Rencana Kerja Pemerintah Desa (RKPDesa) yang merupakan hasil dari musyawarah masyarakat desa mengenai kegiatan-kegiatan yang akan dilaksanakan untuk periode 1 (satu) tahun.

Sementara itu, jika mengacu kepada peraturan yang ada, maka alokasi dana APBDesa dialokasikan untuk : biaya pembinaan dan operasional BPD, biaya pelaksanaan kegiatan proyek oleh LPM-LKMD, biaya penunjang PKK, biaya pembinaan remaja dan karangtaruna, dana pembinaan dan operasional posyandu, biaya siskamling dan honorarium untuk LPM-LKMD.

HASIL PENELITIAN DAN PEMBAHASAN

Dampak Bantuan Pemerintah Terhadap Perekonomian

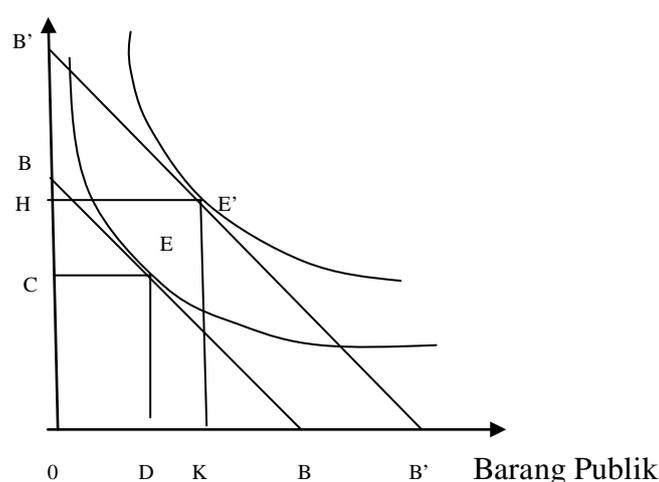
Menurut Musgrave, aktivitas yang dilakukan oleh para pelaku ekonomi dalam suatu sistem perekonomian saling berkaitan antara satu dengan yang lainnya dan akan berdampak terhadap keseimbangan umum (general equilibrium), misalnya kebijakan pengeluaran pemerintah akan mengakibatkan berubahnya perilaku para pelaku ekonomi, sehingga berdampak terhadap resources transfer, incidence dan output effects (Musgrave, 1959; 205-206).

Pengeluaran pemerintah daerah dan pusat (budget policy) akan menyebabkan terjadinya transfer sumberdaya (resources transfer) yang dibutuhkan untuk barang swasta ke barang publik. Pengeluaran pemerintah di Indonesia selama ini dikelompokkan menjadi pengeluaran untuk rutin dan pembangunan. Pengeluaran rutin sebagian besar digunakan untuk membiayai gaji dan belanja pegawai. Sedangkan pengeluaran pembangunan digunakan untuk membiayai pelaksanaan pembangunan secara sektoral.

Dalam konteks pengeluaran Hirschman mengemukakan mengenai Social Overhead Capital (SOC) dan DPA atau Directly Productive Activities (Hirschman, 1964; 76-97). Termasuk dalam SOC atau Basic Services adalah semua jasa-jasa publik seperti hukum dan keamanan, pendidikan, kesehatan, transportasi, komunikasi, energi, irigasi dan sistem penyaluran. Sering SOC yang dianggap terpenting adalah infrastruktur, pendidikan dan kesehatan, atau hanya infrastruktur saja yaitu transportasi dan energi. Pembangunan SOC memungkinkan pembangunan DPA atau mengundang pembangunan DPA.

Pemberian transfer bertujuan untuk meningkatkan kemampuan fiskal daerah, mempengaruhi alokasi sumberdaya dan distribusi pendapatan, sehingga menciptakan pemerataan antara daerah. Setiap jenis transfer memiliki dampak yang berbeda terhadap pola konsumsi daerah, baik barang-barang publik maupun barang-barang swasta serta kesejahteraan sosial. Efektivitas transfer secara teoritis tergantung dari jenis dampak yang ditimbulkan, apakah berbentuk substitution atau income effect.

Barang Swasta

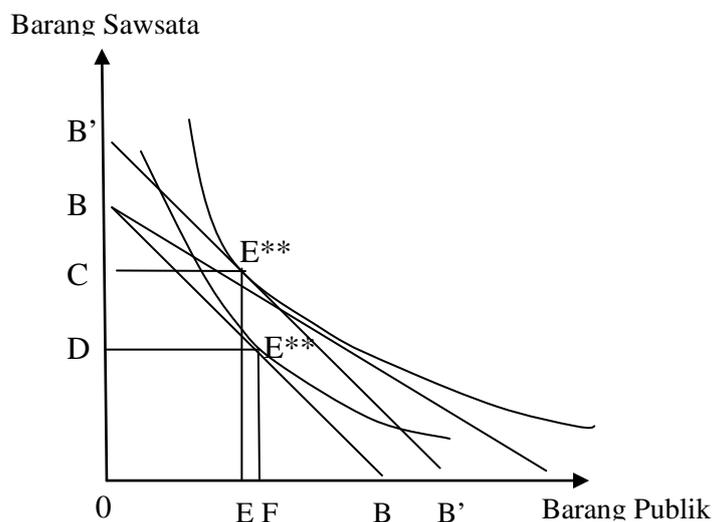


Gambar 1. Dampak Pemberian block grants

Dampak dari masing-masing transfer tersebut menurut Stiglitz (2000:743-748) dan Musgrave (1980:537-543) dapat dijelaskan dalam Gambar 1. Sumbu horizontal mengukur jumlah barang atau jasa publik yang dikonsumsi, dan sumbu vertikal mengukur jumlah barang-barang swasta. BB dan B'B' adalah garis kendala anggaran. Dalam grafik tersebut

terdapat indifference curve yang terdiri dari i_1 dan i_2 , menunjukkan preferensi masyarakat. Titik awal keseimbangan Pemerintah pusat diasumsikan memberikan block grants sebesar BB' , bila kedua jenis barang tersebut diasumsikan barang normal, maka block grants akan meningkatkan konsumsi barang publik sebesar OK dan barang-barang swasta sebesar OH . Titik keseimbangan menjadi di titik E' , dimana garis anggaran BB' merupakan kemiringan terhadap kurva indifference yang lebih tinggi yaitu i_2 .

Keadaan ini mengakibatkan menurunnya tarif pajak yang semula sebesar CB/OB menjadi HB/OB , sehingga menyebabkan turunnya penerimaan pajak dari CB menjadi HB . Penurunan penerimaan pajak telah ditutupi oleh pemerintah pusat dengan block grants agar konsumsi masyarakat tetap meningkat. Pemberian block grants tersebut hanya menyebabkan terjadinya income effect. Jika pemerintah memberikan matching grant bersyarat, maka buget constraints akan berubah menjadi BB' dan kondisi keseimbangan mengalami perubahan dari titik E ke E' karena terjadi substitution effects. Pemberian matching grants sebesar CE' mengakibatkan meningkatnya konsumsi barang-barang swasta dan barang publik, namun lebih kecil dibandingkan dengan grant yang diberikan.



Gambar 2. Dampak Pemberian Matching Grants

Jika matching grants yang diberikan bertujuan untuk meningkatkan konsumsi barang swasta, maka akan menyebabkan harga barang swasta menjadi menurun. Kondisi keseimbangan berubah ke titik E' , barang publik secara relatif menjadi lebih mahal, sehingga konsumsi barang swasta naik (income effect).

Pemberian matching grants relatif lebih efektif dibandingkan dengan block grants karena mempunyai dampak terhadap keseimbangan pasar, khususnya terhadap pengalokasian input dan output. Hal ini disebabkan matching grants tidak hanya menyebabkan terjadinya substitution effect namun juga income effect.

PENUTUP

Kesimpulan dan Saran

Implikasi dari argumentasi yang telah diuraikan sebelumnya menyebabkan timbulnya suatu pertanyaan apakah alokasi dana APBDesa yang telah ditetapkan untuk belanja tertentu dan berdasarkan RKPDesa yang ditetapkan dalam Musrenbang Desa dapat membuahkan hasil yang optimal, khususnya bagi Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL)? Tentu saja jawabannya

tidak. Hal ini disebabkan dana tersebut, berdasarkan peraturan yang dikeluarkan oleh pemerintah telah ditetapkan hanya digunakan untuk membiayai kegiatan yang bersifat rutin. Sedangkan di sisi lain program dan kegiatan yang bersifat aspiratif guna mendorong aktivitas ekonomi desa yang tertuang dalam Rencana Kerja Pemerintah Desa belum terealisasi dengan baik, antara lain disebabkan belum berfungsinya Badan Pemberdayaan desa (BPD). Implikasi dari kondisi ini membuat kita menjadi lebih memahami mengapa sampai saat ini berbagai kegiatan pembangunan di suatu desa di dorong melalui berbagai sumber pendanaan yang kadangkala tidak bersinergis dan koordinatif.

Begitupula dalam konteks yang lebih luas, pengelolaan keuangan desa merupakan permasalahan yang kompleks, karena berhubungan dengan perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan, sebagian besar merupakan "beban" kepala desa. Sedangkan untuk melaksanakan tugas tersebut adakalanya kepala desa tidak mempunyai latar belakang pendidikan berkenaan dengan pengelolaan keuangan daerah.

Salah satu penyalur aspirasi masyarakat desa adalah BPD yang kualitasnya perlu untuk semakin ditingkatkan, antara lain melalui berbagai pelatihan, khususnya berhubungan dengan proses penyusunan perencanaan. Implikasi dari meningkatnya kualitas kelembagaan di desa tercermin dari semakin berkualitaskannya RKPD.

Selain itu, perlu dilengkapi dengan inventarisasi hak-hak desa yang dapat diberdayakan untuk perekonomian masyarakat. Sampai saat ini kepala desa masih merupakan pemeran kunci dalam pengelolaan keuangan daerah yang mempunyai pengertian luas, mencakup perencanaan, penganggaran, penatausahaan, pertanggungjawaban dan pemeriksaan. Implikasi dari lausnya kewenangan tersebut, maka pemerintah daerah secara normatif harus meningkatkan kemampuan kepala desa melalui berbagai diklat dan bimbingan teknis.

DAFTAR RUJUKAN

- Andrews, Matthew in Shah, Anwar, editor , 2003. *Performance-Based Budgeting Reform : Progress, Problems and Pointers : Ensuring Accountability When There Is No Bottom Line*, Vol. 1 of *Handbook on Public Sector Performance Reviews*. Washington D.C. , The World Bank.
- Bappenas, 2006. *Buku Pegangan 2006 Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*. Jakarta.
- Bappenas, 2007. *Buku Pegangan Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah 2007 : Pengembangan Ekonomi Daerah dan Sinergi Kebijakan Investasi Pusat-Daerah*. Jakarta.
- Boex, Jameson. 2001. *An Introductory Overview of Intergovernmental Fiscal Relations. Fiscal Policy Training Program 2001 and Fiscal Decentralization Course*. Georgia State University. Atlanta, Georgia.
- Chowdhury, Anis and Kirkpartrick, Colin. 1994. *Development Policy and Planning; An Introduction to Model and Techniques*. London : Routledge.
- Mudrajad Kuncoro. 2004. *Otonomi dan Pembangunan Daerah : Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*. Jakarta: Erlangga
- Musgrave, Richard A. 1959. *The Theory of Public Finance*. International Student Edition. Kogakusha : McGraw-Hill.
- _____ and Musgrave, Peggy B. 1984. *Public Finance in Theory and Practice*. Singapore : Mc. Graw-Hill.inc.
- Oates, Wallace E. 1999. *An Essay On Fiscal Federalism*. Journal of Economic Literature Vol. XXXVII: 1120-1149.
- _____. 1972. *Fiscal Federalism*. USA: Harcourt Brace Jovavonich.
- Republik Indonesia, 2005. *Peraturan Pemerintah Republik Indonesia Nomor 72 Tahun 2005 Tentang Desa*.
- _____, 2007. *Pedoman Umum Pengelolaan Keuangan Desa*.

- Stiglitz, Joseph E. 2000. *Economic of The Public Sector*. Third Edition, W.W. USA: Norton Company.
- Tanzi, Vito. 1996. *Fiscal Federalism and Decentralization: A Review of Some Efficiency and Macroeconomic Aspects*. Annual World Bank Conference on Development Economic 1995 : 295-316.