

Hubungan Keuangan Pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Nagari dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Kabupaten Tanahdatar

RONIEKHA PUTERA

Program Studi Ilmu Administrasi Negara, FISIP Universitas Andalas,
Limau Manis, Padang, 25163. Telp/Fax: 0751-71266, 0751-71266

Abstract: This research want to learn and describe about a couple thing related with financial format between kabupaten government and nagari government in implementing fiscal decentralization at Kabupaten Tanah Datar. The research question is how is financial format between kabupaten government and nagari government in implementing fiscal decentralization. To give explanation in research analysis, this research is a descriptive research with qualitative approach. Data collect by in-depth interview, observation, and documentation. In this research found that financial pattern or financial format between kabupaten government and nagari government obtain kabupaten government give simultan fund to nagari government every year with different amount in each nagari based on several criteria such as population, geographic vast, jorong amount, poor inhabitant amount and PBB reach. Fund come to nagari also have several type which is operational fund, empowering fund and development fund. For operational fund, there are arrangements from kabupaten government so it can observe how the fund used, meanwhile for development fund it is not explicitly how much it amount but minimum is 100 millions and maximum is 150 million. Development fund Liquefaction mechanism based on proposal submit by nagari government to kabupaten government via kecamatan. So, basically financial format build refer to PP No. 72 Year 2005 about Desa. So, in Tanah Datar Kabupaten it does not know about DAUN / Nagari Allocate Fund but DAPN / Nagari Development Allocation Fund, in here possible to public participation in nagari development. Meanwhile the responsibilities notification for fund exertion report to kabupaten is via kecamatan.

Key words: *general allocation funds, local revenue agencies, nagari government, financial jurisdiction*

Awal tahun 80-an, pemikiran tentang perlunya Undang-undang yang mengatur tentang hubungan keuangan Pusat dan daerah (HKPD) sudah ada. Namun demikian, sebagaimana yang kita ketahui bersama bahwa Undang-Undang No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat Dan Daerah (PKPD) baru bisa lahir bersamaan dengan adanya tuntutan reformasi di berbagai bidang atau setelah berakhirnya orde baru dan munculnya orde reformasi. Kemudian dengan akan bergulirnya waktu ada revisi UU No. 25 tahun 1999 yang dikeluarkannya aturan baru pengaturan perimbangan Keuangan antara Pusat dan daerah yaitu UU No. 33 Tahun 2004.

Para administrator publik sudah sejak lama menginginkan adanya reformasi peraturan per-

undang-undangan di negara ini. Apalagi pada era modern saat ini institusi negara sangat membutuhkan suatu sistem pemerintahan yang bersih dan kuat (*type of a clean or good governance*). Para pakar administrasi publik mengamati bahwa kendati telah lama dikenal dan dikonsumsi sebagai bahan diskusi terbatas oleh kalangan peneliti dan perguruan tinggi, penerapan ide dan konsep *good governance* pada institusi-institusi pemerintah di masa-masa awal perkembangannya cukup mengalami kesulitan. Ketika itu pemerintah memiliki kekuasaan yang sangat besar sehingga dinding-dinding tebal birokrasi sebagai instrumen efektif pemerintah dan legislatif di tingkat lokal dan nasional yang selalu berada di bawah kontrol mereka sukar ditembus oleh pengaruh-pengaruh dari luar (Aromatic, et al, 2006; 1-2).

Era reformasi yang ditandai oleh pergantian rejim pemerintahan yang baru yang dipandang *concern* terhadap reformasi total telah mengantarkan masyarakat Indonesia kepada kesadaran baru untuk mengubah paradigma sistem pemerintahan sentralistik menjadi desentralistik. Perubahan paradigma sentralisasi menuju desentralisasi diawali dengan dikeluarkannya paket kebijakan otonomi daerah yang ditetapkan dengan UU No. 22 dan 25 Tahun 1999 dan UU No. 32 dan 33 Tahun 2004. Isi pokok dari paket Undang-undang ini adalah pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada daerah untuk melakukan penataan kelembagaan dan personil serta melaksanakan pengaturan dan pengawasan fiskal secara otonom. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa paket Undang-undang tersebut membawa perubahan yang fundamental dalam hubungan tata pemerintahan dan tata keuangan, sekaligus membawa perubahan penting dalam pengelolaan anggaran keuangan daerah. Banyak pihak berharap bahwa paket Undang-undang ini dilaksanakan dengan benar dan perubahan positif ke arah sistem pengelolaan pemerintahan yang didasarkan pada nilai-nilai dasar *good governance* yakni transparansi, akuntabilitas dan penegakan hukum betul-betul mampu diwujudkan.

Implikasi langsung dari kewenangan/fungsi yang diserahkan kepada daerah adalah kebutuhan dana yang cukup besar. Untuk itu, perlu diatur perimbangan keuangan (hubungan keuangan) antara pusat dan daerah yang dimaksudkan untuk membiayai tugas yang menjadi tanggung jawabnya.

Dari sisi keuangan negara, kebijaksanaan pelaksanaan desentralisasi fiskal telah membawa konsekuensi kepada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Perubahan dimaksud ditandai dengan makin tingginya transfer dana dari APBN ke daerah. Pada tahun anggaran 2002 (dengan periode 9 bulan), transfer dana berjumlah Rp 34 Trilyun dari total belanja Rp 197 trilyun. Dengan kata lain, sekitar 17 % belanja Pemerintah Pusat ditransfer untuk dikelola oleh pemerintah daerah. Jumlah ini meningkat tajam baik nominal maupun persentasenya. Pada tahun anggaran 2002 ini, transfer dalam bentuk dana perimbangan direncanakan Rp 98 trilyun, atau sekitar 29 % dari total APBN.

Selain dalam bentuk dana perimbangan, tahun 2002 kepada daerah juga diberikan Dana Otonomi Khusus dan dana penyeimbang. Dana Otonomi khusus diberikan kepada Propinsi Papua dan dana penyeimbang diberikan kepada daerah untuk menambah perolehan DAU Tahun Anggaran 2002 khususnya bagi daerah yang DAU-nya mengalami penurunan dari Tahun Anggaran 2001. Untuk dana penyeimbang ini Kabupaten Tanah Datar memperoleh transfer dana sebesar Rp 1,62 Milyar dan DAU sebesar Rp. 148,77 Milyar (APBN 2002).

Peningkatan yang cukup signifikan pada transfer dana ke daerah melalui dana perimbangan telah menyebabkan berkurangnya porsi dana yang dikelola pemerintah pusat, sebaliknya porsi dana yang menjadi tanggung jawab daerah melalui APBD meningkat tajam. Perubahan peta pengelolaan fiskal ini disertai fleksibilitas yang cukup tinggi, atau bahkan diskresi penuh dalam pemanfaatan sumber-sumber utama pembiayaan tersebut.

Kebijaksanaan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah dilakukan dengan mengikuti pembagian kewenangan atau *money follows function*. Hal ini berarti bahwa hubungan keuangan antara pusat dan daerah perlu diberikan pengaturan sedemikian rupa, sehingga kebutuhan pengeluaran yang akan menjadi tanggungjawab daerah dapat dibiayai dari sumber-sumber penerimaan yang ada dan dilakukan dengan transparan dan akuntabilitas (Sarjiyo, 2009; 30-31).

Selanjutnya dalam rangka penyelenggaraan desentralisasi fiskal ini, beberapa daerah di Propinsi Sumatera Barat telah mulai menerapkan berbagai langkah untuk menindak lanjuti peraturan tersebut, salah satunya adalah Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar telah melakukan langkah-langkah menuju kearah terlaksananya kebijakan ini secara baik. Dalam hal ini selain dana perimbangan dan dana alokasi umum Pemerintah Daerah Kabupaten Tanah Datar juga mendapatkan sumber dana dari memungut pajak (*tax Assignment*), pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*) dan pinjaman daerah.

Pendapatan Asli Daerah Kabupaten Tanah Datar dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang cukup signifikan hal ini dapat terlihat seperti pada tahun 2000 lalu PAD Tanah Datar hanya se-

besar Rp 1,7 Milyar tapi kemudian sampai tahun 2004 berhasil meningkatkan PADnya mencapai Rp. 15 Milyar. Hal ini jelas menunjukkan angka yang cukup besar bagi suatu daerah.

Selain itu terobosan lainnya didalam menumbuhkan peran serta masyarakat untuk meningkatkan kegiatan pembangunan daerah dalam bentuk dana stimulant sehingga juga ikut mendorong daerah melalui dana stimulant kepada masing-masing nagari dengan dana sebesar Rp. 15 Juta untuk pembangunan nagari dan Rp. 5 Juta untuk irigasi sehingga dana stimulant yang diberikan tersebut ternyata mampu meningkatkan keikutsertaan masyarakat didalam berbagai kegiatan pembangunan.

Sesuai dengan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999 jo UU Nomor 32 dan 33 Tahun 2004 bahwa perimbangan keuangan pusat dan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal mengandung pengertian bahwa kepada daerah diberikan kewenangan untuk memanfaatkan sumber-sumber keuangan sendiri dan didukung dengan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah. Sejalan dengan pembiayaan kewenangan tersebut, maka pengaturan pembiayaan daerah dilakukan berdasarkan penyelenggaraan pemerintahan tersebut. Pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi dilakukan atas beban APBD, pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka pelaksanaan asas dekonsentrasi dilakukan atas beban APBD dan pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan dalam rangka tugas pembantuan dibiayai ats beban anggaran tingkat pemerintahan yang menugaskan.

Untuk mengatur semua pos-pos penerimaan dan pengeluaran dana maka dibutuhkan suatu sistem pengelolaan keuangan daerah yang transparan dan akuntabel untuk menjamin dana yang diperoleh dan dikeluarkan sesuai dengan pos-pos nya masing-masing sehingga tidak ada kebocoran atau penyelewengan dana.

Untuk itu penelitian ini akan mencoba menjawab *bagaimana format hubungan keuangan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah nagari dalam pelaksanaan Desentralisasi fiskal?*

Menurut Richard M. Bird dan F. Vaillancourt (2000: 4-6) desentralisasi fiskal memiliki tiga pengertian. *Pertama*, desentralisasi berarti pelepasan tanggung jawab yang berada dalam lingkungan

pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah. *Kedua*, pendelegasian berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah yang bertindak sebagai wakil pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. *Ketiga*, devolusi berhubungan dengan pemberian kewenangan kepada daerah untuk mengimplementasikan dan memutuskan apa yang perlu dikerjakan. Secara teoritik, untuk menilai konsep desentralisasi sebagai dekonsentrasi, pendelegasian, atau devolusi Bird dan Vaillancourt menawarkan dua jenis model analisis. Jenis analisis yang pertama adalah model *top down* dan yang kedua adalah model *bottom-up*. Model desentralisasi fiskal dari atas ke bawah (*top down*) menekankan nilai politis misalnya, perbaikan pemerintahan dalam kaitannya dengan kemauan menerima saran dan partisipasi lokal dan efisiensi alokasi dalam pengertian perbaikan kesejahteraan. Para penganut model ini percaya bahwa dengan desentralisasi maka pengadaan pelayanan yang efisien dan adil dengan memanfaatkan pengetahuan lokal dapat diciptakan. Selain itu, desentralisasi juga diyakini mampu merangsang partisipasi demokrasi yang lebih besar. Hasilnya, dukungan masyarakat kepada pemerintah semakin luas dan dengan demikian stabilitas politik dapat diperbaiki. Apabila kebaikan-kebaikan dan manfaat ini ditambah dengan sisi manfaat yang lain seperti peningkatan mobilisasi sumber-sumber dan tekanan atas keuangan pusat, peningkatan akuntabilitas, dan peningkatan ketanggapan dan tanggungjawab pemerintah secara umum tidak mengherankan banyak orang menganggap desentralisasi merupakan sesuatu yang sangat berharga.

Sementara itu, *model top down* menterjemahkan desentralisasi dari perspektif pemikiran pemerintah pusat. Desentralisasi dalam hal ini diterjemahkan dan dilaksanakan oleh pemerintah pusat sebagai instrumen untuk meringankan beban pusat dengan mengalihkan defisit ke bawah. Langkah ini merupakan bagian dari keinginan pusat untuk mencapai tujuan alokasi sumberdaya dengan lebih efisien melalui pelimpahan wewenang kepada pemerintah daerah. Dengan kata lain maksud dan tujuan diselenggarakannya desentralisasi fiskal membantu tercapainya tujuan-tujuan kebijakan dan kepentingan nasional.

Sedangkan bagian dari desentralisasi fiskal berkaitan dengan *tax assignment* (PAD), *Revenue Sharing* (bagi Hasil) dan *Grant* (Subsidi) berupa *Block grant* dan *specific grant* (Pratikno, 2003; 1).

Dari kedua model desentralisasi tersebut akan dikaji kecenderungan format hubungan keuangan pemerintah Kabupaten dengan Pemerintah Nagari dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal.

METODE

Penelitian tentang format hubungan keuangan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah nagari dalam pelaksanaan Desentralisasi fiskal (Kasus: pemerintahan lokal di Kabupaten Tanah Datar) merupakan penelitian deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Penelitian deskriptif adalah prosedur pemecahan masalah yang diselidiki dengan menggambarkan, melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) pada saat sekarang, berdasarkan faktor-faktor yang tampak, atau sebagaimana adanya.

Bogdan dan Taylor (Moleong 2000: 3) mengemukakan bahwa penelitian kualitatif yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis atau lisan dari orang-orang dan perilaku yang diamati. Penelitian kualitatif juga mempunyai desain penelitian sementara yang berkembang di lapangan dan menganalisis data dengan cara induksi.

Penelitian ini dilaksanakan di kabupaten Tanah Datar. Pemilihan kabupaten ini didasari Untuk itu dipilihnya Kabupaten Tanah Datar dalam penelitian ini adalah karena selama ini dinilai berhasil mengelola kas daerahnya sehingga mampu meningkatkan Pendapatan Asli Daerahnya sebesar 850 persen. Dengan demikian akan ditelusuri lebih lanjut bagaimana format hubungan keuangan antara pemerintah kabupaten dan pemerintah nagari dalam pelaksanaan Desentralisasi fiskal di Kabupaten Tanah Datar dalam melaksanakan desentralisasi fiskal.

Dalam pengumpulan data dipilih key informan yang terdiri dari pejabat tingkat Kabupaten dan Nagari sebagai sumber data. Teknik pengumpulan data yang digunakan dalam penelitian ini adalah dengan cara: 1) Wawancara mendalam (*depth interview*), metode wawancara ini dilakukan untuk

mendapatkan informasi yang lebih jelas dan mendalam tentang berbagai aspek yang diperlukan yang berhubungan dengan permasalahan penelitian. Wawancara dilakukan dengan beberapa stakeholder seperti Sekretaris Daerah, Assisten II, Bappeda, Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), Bagian Infokom; 2) Pengamatan intensif (observasi), pengumpulan data dilakukan dengan menggunakan metode observasi. Dengan cara ini interaksi yang terjadi dalam penelitian dapat direkam tanpa harus tergantung pada daya ingat peneliti. Observasi dilakukan terhadap beberapa faktor strategis yang relevan dengan permasalahan penelitian; 3) Dokumentasi. Pemanfaatan data sekunder, ini adalah teknik pengumpulan data yang tidak kalah pentingnya dari teknik sebelumnya, pemanfaatan dokumen-dokumen berupa APBD, Renstra, Repetada, Propeda dan dokumen-dokumen lainnya. Selain itu data sekunder lain seperti studi pustaka adalah hal tidak mungkin diabaikan dalam penelitian ini.

Analisa data adalah proses penyederhanaan data kedalam bentuk yang lebih mudah dibaca dan diinterpretasikan. Dalam penelitian ini data yang akan didapat berupa data kualitatif dan data kuantitatif yang didapat dari data-data dokumen. Namun analisa untuk kedua jenis data tersebut dilakukan secara deskriptif. Data kuantitatif yang diperoleh digunakan untuk mendukung deskripsi kualitatif.

Analisa data dilakukan secara kualitatif dengan cara menginterpretasikan data, fakta dan informasi yang telah dikumpulkan melalui pemahaman intelektual dan empiris yang kemudian dikaji secara mendalam sehingga menghasilkan gambaran dari data yang sesungguhnya. Analisis dilakukan dengan menghubungkan dan disesuaikan dengan teori yang digunakan sehingga dapat dihasilkan kesimpulan dan rekomendasi penelitian.

HASIL

Pengelolaan keuangan Daerah Di Kabupaten Tanah Datar dalam menjalankan otonomi daerah sekarang ini masih lamban hal ini berkaitan erat dengan persoalan kelemahan sistem informasi keuangan dan akuntansi publik yang dipakai. Laporan akuntansi publik yang sangat berguna untuk penilaian dan pengambilan keputusan pimpinan

eksekutif lokal hampir tidak pernah tersedia secara memadai. Kelemahan ini secara subjektif sebenarnya bukan murni kesalahan dari pemerintah daerah saja melainkan pemerintah pusat juga memiliki andil terhadap munculnya hal tersebut. Secara objektif kelambanan dan kesemrawutan pengelolaan keuangan daerah sangat terkait dengan tidak adanya basis peraturan hukum yang jelas dari pemerintah pusat mengenai perombakan sistem akuntansi pemerintahan lama “warisan kolonial Belanda” yang semangatnya sudah tidak sejalan lagi dengan kebijakan desentralisasi. Pada era otonomi saat ini hampir semua pemerintah daerah di Indonesia dalam mengelola keuangan daerahnya masih menggunakan sistem Manual Keuangan Daerah (MAKUDA) yang dasar penetapannya adalah Keputusan Mendagri No. 99 Tahun 1980. Sampai saat ini pemerintah masih menyiapkan perangkat yang akan dipakai untuk memudahkan pengelolaan keuangan yang berbasis komputerisasi sehingga kontrol dan hubungannya dengan pemerintahan di bawahnya dalam hal ini pemerintahan nagari menjadi lebih mudah.

Dalam pengelolaan keuangan daerah ke depan prinsip-prinsip Transparan dan Akuntabel adalah merupakan prinsip-prinsip atau nilai-nilai *Good Governance* yang dicoba diterapkan. Tanah Datar sebagai sebuah kabupaten yang luas wilayahnya tidak terlalu luas jika dibandingkan dengan kabupaten-kabupaten lainnya di Sumatera Barat memiliki Pendapatan Asli Daerah yang kecil juga. Dimana daerah yang terkenal sebagai daerah yang memiliki berbagai situs kebudayaan ini dan bertumpu pada bidang kepariwisataan ternyata belum memberikan sumbangan yang maksimal untuk membangun daerah tersebut.

Pemerintah Kabupaten Tanah Datar selalu membuat berbagai inovasi dalam peningkatan PAD tersebut, dengan sebuah tekad bahwa PAD Tanah Datar harus meningkat 2,5 % per tahun dari APBD hal ini ada dalam perda P2PKD (Perda Pengelolaan Keuangan Daerah) di Tanah Datar. Dengan tekad yang bulat dan penuh tanggung jawab dari semua unsur Pendapatan Asli Daerah (PAD) Kabupaten Tanah Datar meningkat dengan jumlah yang sangat besar yaitu mencapai 17 Milyar pada tahun 2005. Berikut adalah tabel Target PAD tahun 2004.

Tabel 1. Target Penerimaan PAD Kabupaten Tanahdatar Tahun 2004

No	Sumber Penerimaan	Target	Realisasi	%
1.	Pajak Daerah	2,377,000,000	2,532,078,424	106.52
2.	Retribusi Daerah	3,319,443,000	2,799,371,593	84.33
3.	Hasil Pers. Milik Daerah dan hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	5,102,917,048	5,558,196,486	108.92
4.	Lain-Lain Pendapatan Daerah	4,539,260,560	4,465,240,845	98.37
Jumlah		15,338,620,608	15,354,887,348	100.11

Sumber: Dispenda Kabupaten Tanah Datar 2004

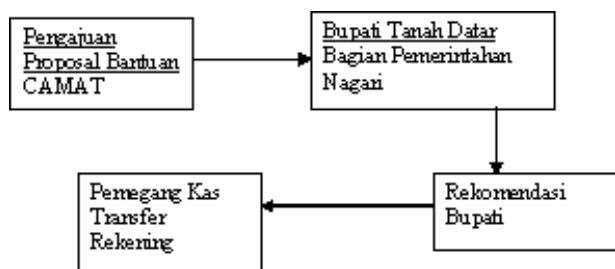
Pada tabel 1 dapat dikatakan bahwa jumlah PAD yang diterima oleh Kabupaten Tanah Datar mengalami peningkatan yang cukup signifikan. Adapun Usaha-usaha yang dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Tanah Datar untuk meningkatkan PAD adalah:

1. Meningkatkan pengawasan pada setiap pos penerimaan sehingga bisa mengurangi kebocoran penerimaan.
2. Melakukan pendataan potensi sumber-sumber penerimaan yang sudah ada maupun penggalian potensi baru.
3. Menintensifkan pengihan dan peningkatan monitoring.
4. Melaksanakan *Cash Management*.

Di samping PAD, Kabupaten Tanah Datar juga memberikan perhatian terhadap penerimaan daerah dari PBB. Sebagaimana diketahui bahwa PBB merupakan pajak Pemerintah Pusat telah dapat memberikan kontribusi yang cukup besar terhadap pendapatan daerah. Terkait dengan pelaksanaan sistem keuangan daerah yang transparan dan akuntabel, pemerintah daerah tanah datar telah menyampaikan laporan keuangannya secara periodik di website yang mereka miliki dan dapat diakses langsung oleh seluruh masyarakat. APBD juga dapat diakses langsung oleh masyarakat ke pemerintahan baik itu APBD yang disahkan, APBD perubahan dan APBD yang direalisasikan. Sehingga kita bisa melihat kemana saja kas daerah itu dibelanjakan. Penyampaian laporan keuangan ini kepada umum menjadi sebuah indikasi adanya transparansi dan akuntabilitas pemerintah dalam pemakaian anggaran pendapatan belanja daerah tersebut. Selain itu juga apabila ditinjau dari segi transparansi Setiap masya-

rakat juga memiliki akses yang cukup luas untuk mengetahui perkembangan dana di daerah tersebut, terutama di tingkat pemerintahan nagari.

APBD yang berbasis pembangunan kemasayarakatan juga terlihat dalam APBD Tanah Datar. Dimana pemerintah Tanah Datar telah memberikan dana stimulant kepada setiap nagari sebanyak 15 juta rupiah yang penggunaannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintah dan masyarakat dinagari tersebut. Tergantung dari kebutuhan yang ada di nagari tersebut. Disamping itu ada juga dana 5 juta rupiah yang dikucurkan oleh pemerintah daerah ke nagari untuk membangun saluran irigasi guna meningkatkan pendapatan pertanian di daerah tersebut. Ini sangat baik mengingat masyarakat Tanah Datar umumnya masih hidup dengan mata pencaharian di bidang pertanian. Sehingga APBD tersebut telah tepat sasaran. Berikut dapat digambarkan alur penyampaian proposal dana Alokasi pembangunan nagari di Kabupaten Tanah Datar.



Gambar 1. Proses Alur Penyampaian Proposal Dana Alokasi Pembangunan Nagari Ke Bupati Tanah Datar

PEMBAHASAN

Semangat otonomi daerah telah memberikan kebebasan kepada daerah untuk dapat menentukan nasib daerahnya atau kebutuhan daerahnya sesuai dengan karakteristik dari daerahnya sendiri, sedikit banyak dilihat daerah yang mampu memanfaatkan peluang yang besar itu untuk berkreaitivitas membangun daerahnya dengan kemampuan yang dimiliki daerah itu. Berbagai upaya yang dilakukan daerah untuk membangun tidaklah merupakan upaya pemerintah sendiri tetapi juga merupakan upaya dari sengenap lapisan masyarakat yang ada di daerah itu, daerah berlomba-lomba meningkatkan Pendapatan Asli Daerah dengan membuat beberapa kebijakan yang berkaitan dengan retribusi dan pajak

daerah dan yang lainnya yang dimungkinkan akan mendatangkan uang bagi daerah.

Salah satu wujud dari desentralisasi fiskal adalah pemberian sumber-sumber penerimaan bagi daerah yang dapat digali dan digunakan sendiri sesuai dengan potensi masing-masing. Pengaturan tentang Pendapatan Asli Daerah diatur dalam UU No. 34 tahun 2004 pasal 6 yang termasuk dalam Pendapatan Asli Daerah adalah pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Selanjutnya kewenangan daerah menyangkut pajak dan retribusi diatur dengan UU No. 34 Tahun 2000 yang merupakan penyempurnaan dari UU No. 18 Tahun 1997 dan ditindaklanjuti peraturan pelaksanaannya dengan PP Nomor 65 Tahun 2001 tentang pajak daerah dan PP Nomor 66 Tahun 2001 tentang Retribusi Daerah.

Berdasarkan UU dan PP tersebut, Daerah diberikan kewenangan untuk memungut 11 jenis pajak dan 28 jenis retribusi. Penetapan jenis pajak dan retribusi didasarkan pertimbangan bahwa jenis pajak dan retribusi tersebut secara umum dipungut oleh hampir semua daerah dan merupakan jenis pungutan yang secara teoritis dan praktis merupakan pungutan yang baik. Selain jenis pajak dan retribusi tersebut, daerah juga diberikan kewenangan untuk memungut jenis pajak (kecuali propinsi) dan retribusi lainnya sesuai kriteria-kriteria tertentu yang ditetapkan dalam undang-undang.

Ditinjau dari kontribusi pajak daerah dan retribusi daerah, sampai saat ini distribusi kewenangan perpajakan antara daerah dengan pusat terjadi ketimpangan yang relatif besar. Hal ini tercermin dalam jumlah penerimaan pajak yang dipungut daerah hanya sekitar 3,45% dari total penerimaan pajak (pajak Pusat dan Daerah). Demikian juga distribusi pajak antar Daerah juga sangat timpang sekali dan bervariasi (ratio PAD tertinggi dengan terendah mencapai 600 kali). Peranan pajak dalam pembiayaan daerah yang sangat rendah dan sangat bervariasi juga terjadi karena adanya perbedaan yang cukup besar dalam jumlah penduduk, keadaan geografis (berdampak pada biaya yang relatif mahal), dan kemampuan masyarakat. (Mahfud Sidik, 2002: 20).

Akan tetapi semua itu tentu perlu atauran yang jelas bagaimana mekanisme pembagian kewenangan antara level pemerintah dalam pendis-

tribusian pendapatan. Di Propinsi Sumatera Barat, Kabupaten Tanah Datar memiliki cara tersendiri dalam perimbangan keuangan dengan pemerintahan terendah yaitu Nagari (nama lain desa), kalau di Daerah lainnya di Sumatera Barat lebih dikenal dengan nama DAUN (Dana Alokasi Umum Nagari) yaitu dana yang diberikan oleh pemerintah Daerah kepada nagari berdasarkan kriteria-kriteria tertentu sehingga masing-masing nagari akan memperoleh bagaian yang berbeda antara satu nagari dengan nagari lainnya. Di Tanah Datar dana yang diberikan kepada nagari itu dinamakan dengan dana stimulan atau Dana Alokasi Pembangunan Nagari (DAPN) yang masing-masing nagari menerima jumlah yang berbeda. Lantas bagaimana format perimbangan atau pemberian dana tersebut kepada pemerintah nagari, apakah diberikan langsung seperti kasus-kasus di kabaupaten atau nagari lain yang ada di Sumatera Barat?

Kabupaten Tanah Datar memiliki Sumber keuangan daerah yang berasal dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Bantuan Pemerintah Pusat berupa Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) Maupun Provinsi, dan juga ada dana dari BANK dunia tapi tidak termasuk ke dalam APBD.

Untuk nagari, sejak tahun 2006-2007 Kabupaten Tanah Datar melaksanakan pembagian APBD kepada nagari mengacu kepada PP No 72 Tahun 2005 tentang desa dengan memakai konsep DAPN (dana alokasi pembangunan nagari). Konsepnya ini mengacu kepada ADD (Alokasi Dana desa). Dimana Alokasi Dana Desa (ADD) terbagi 2 yaitu: dana operasional desa sebanyak 40% dan dana pemberdayaan dan pembangunan 60%. Menurut hasil penelitian Amri (2007;1) Alokasi Dana Desa yang diterima oleh masing-masing desa di Kabupaten Simeulue (NAD) mencapai jumlah yang sama, yaitu sebesar Rp. 12.000.000,-, tetapi setelah adanya ADD alternatif pertama maka jumlah alokasi dana terendah yang diterima oleh desa adalah sebesar Rp.8.996.657,78,-. Sedangkan formula alternatif kedua menghasilkan dana alokasi terbesar sebesar Rp.25.523.989,68,-. Hasil dari kedua formula alternatif tersebut memberikan gambaran semakin meratanya pendistribusian ADD dan semakin mengecilnya ketimpangan antar desa.

Sedangkan di Kabupaten Tanah Datar, dana yang dikucurkan ke nagari dibagi menjadi 2 yaitu biaya operasional dan dana alokasi pembangunan nagari. Biaya operasional diberikan melalui pemerintah kecamatan, sedangkan dana alokasi pembangunan nagari diberikan melalui proposal yang diajukan. Proposal dijadikan sebagai acuan bersama pemerintah kabupaten untuk menyerahkan keuangan kepada nagari dan kemudian ditambahkan dengan komponen-komponen lokal.

Dalam hal biaya operasional yang diserahkan ke nagari ditentukan persentase pembagiannya langsung oleh pemerintah kabupaten. Hal ini dimaksudkan supaya dapat dikontrol dan diawasi penggunaan dana tersebut. Adapun pengaturan dana tersebut adalah sebagai berikut ini;

1. 40% untuk pemerintah nagari.
2. 30% untuk BPRN (Operasional 15% dan Tunjangan 15%)
3. 15% untuk KAN
4. 15% untuk PKK dan LPM

Dengan demikian semua dana yang diperuntukkan untuk nagari mekanisme pencairannya dapat melalui Dokumen Pelaksanaan Anggaran (DPA) kecamatan. Sedangkan mekanisme pencairan dana pembangunan biasanya dilakukan berjenjang dimana Untuk dana pembangunan tahap I 30%. Syarat pencairan dananya adalah anggaran pendapatan nagari tahun 2007, laporan akhir dana alokasi pembangunan tahun 2006, rekening nagari, proposal dan rekomendasi dari camat, setelah itu bahan-bahan yang sudah dilengkapi diantar langsung ke bagian pemerintahan nagari Kabupaten Tanah Datar. sedangkan untuk pencairan tahap II sesuai dengan SPJ tahap I, serta untuk mengambil dana DAPN masing-masing nagari tahap kedua bisa dicairkan setelah SPJ untuk pelaksanaan masing-masing kegiatan dinyatakan selesai.

Sedangkan dana alokasi pembangunan diberikan secara bertahap dimana pada tahun 2006:

1. Tahap I 50%
2. Tahap II 40%
3. Tahap III 10%

Sedangkan tahun 2007

1. Tahap I 30%
2. Tahap II 40%
3. Tahap III 30%

Adapun pertanggungjawabannya, untuk dana operasional pertanggungjawaban dilakukan secara berjenjang mulai dari tingkat nagari, kecamatan sampai pertanggungjawaban ke tingkat kabupaten. Sedangkan dana alokasi pembangunan nagari, pertanggungjawabannya dilakukan melalui SPJ yang diminta sebelum mencairkan dana selanjutnya. Misalnya untuk mencairkan dana tahap II diperlukan SPJ dana tahap I, dan selanjutnya. Selain itu tingkat kesadaran masyarakat untuk membayar PBB juga diperhatikan dimana DAPN akan diberikan kalau masyarakat yang membayar PBB mencapai 80%.

Jumlah dana yang diberikan bervariasi. Dari 75 nagari ada kemungkinan jumlahnya sama, karena dari hasil kumulasi ada yang nilai akhirnya sama. Namun *range* nya dari 100-150 juta kalau tahun 2006 antara 85-135 juta, sekarang dicoba untuk ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan nagari. Formula ini hampir mirip dengan hasil penelitian Amri yang dilakukan di Kabupaten Simeulue (NAD).

Ada cukup banyak formulasi untuk menentukan jumlah uang yang akan diserahkan kepada nagari seperti Jumlah Penduduk, Luas Wilayah, Jumlah Jorong, Jumlah Penduduk Miskin dan Pencapaian PBB.

Adapun langkah awal yang harus dilakukan nagari untuk mendapatkan dana dari kabupaten adalah dengan sikap proaktif pihak kabupaten meminta kepada masing-masing nagari untuk memasukkan proposal yang disusun melalui kegiatan musrenbang nagari. DAPN untuk 2007-2008 misalnya direncanakan oleh masing-masing nagari untuk pembangunan di berbagai bidang kehidupan nagari, proposal yang diajukan harus sesuai dengan batasannya baru nagari bisa mengajukan proposal sesuai dengan hasil musrenbang nagari ke kabupaten dalam hal ini ke Bagian pemerintah nagari. Disana akan diperiksa apakah proposalnya layak atau tidak, walaupun ditingkat kecamatan sudah diperiksa akan tetapi perlu diperiksa ulang lagi untuk dapat menentukan apakah program-program yang diusulkan layak untuk disetujui dan didanai, apabila proposal yang masuk telah disetujui maka dananya akan dicairkan secara bertahap melalui kecamatan disertai dengan memberikan peraturan-peraturan semacam-juklak dan juknis sehingga pelaksanaan kegiatan dapat berjalan dengan baik.

Bila ditinjau dari segi pengawasan pelaksanaan kegiatan itu dilakukan pengawasan yang dilakukan secara berjenjang. Di nagari, dimungkinkan untuk membentuk lembaga yang berwenang menangani masalah pembangunan, yang dulu dinamakan LKMD sekarang namanya LPM atau komite pembangunan yang berada dibawah pemerintah nagari dan diawasi Badan Perwakilan Rakyat Nagari (BPRN). Sepanjang ada hal-hal yang menyimpang atau melenceng dari aturan akan ditindak, tapi kalau itu sudah disepakati bersama oleh masyarakat nagari itu sudah menjadi kebijakan nagari, dan BPRN terlibat disana.

Dari kabupaten pada akhir tahun melakukan monitoring terhadap pelaksanaan dana-dana pembangunan yang ada di nagari. Dari hasil monitoring tersebut, kusus di tanah datar memberikan *reward* bagi nagari-nagari yang dalam pelaksanaannya berjalan dengan baik, sebagai hadiah, *reward* diberikan berdasarkan kategori yang telah ditetapkan dengan

Kemudian ada penilaian nagari. Apakah nagari itu baik atau tidak dan akan diberi *reward* berupa dana tambahan. Ada 3 kategori (pada tahun 2006):

1. Peringkat I sebesar 35 juta (ada 5 Nagari)
2. Peringkat II sebesar 24 Juta (ada 5 Nagari)
3. Peringkat III sebesar 15 Juta (ada 5 Nagari)

Dengan mengevaluasi beberapa hal yaitu:

1. Apakah dana itu secara administratif benar atau tidak?
2. Apakah dana itu memancing partisipasi masyarakat atau tidak?
3. apakah dana pembangunan itu dimanfaatkan atau tidak?

Tujuannya adalah untuk memotivasi nagari agar bisa memanfaatkan dana itu lebih baik lagi sehingga partisipasi masyarakat yang diharapkan tumbuh bisa lebih besar lagi. Monitoring itu melibatkan tim terpadu.

Disamping DAPN, SKPD yang lain juga semua kegiatannya juga diarahkan ke nagari. Misalnya kimpraswil, mereka akan membangun jalan, jembatan itu ada di nagari. DAPN ini merupakan dana yang khusus di kelola oleh nagari, diluar itu masih banyak dinas lain yang kegiatannya mengarah ke nagari.

Kabupaten Tanah Datar tidak menganut sistem DAUN (Dana Alokasi Untuk Nagari). Konsep

DAUN berdasarkan pemahaman yang didapat bahwa semua keuangan nagari semuanya berasal dari dana DAUN. Misalnya di Kabupaten Solok, setiap nagari yang ada diberikan dana sekitar 250 juta akan tetapi semua pendapatan dan belanja nagari berasal dari dana tersebut, sehingga ada nagari yang merasa tidak puas dengan pola seperti itu dikarenakan kebutuhan masing-masing nagari akan sangat berbeda satu dengan yang lainnya (Kusdarini dkk, 2006; 30). Hal ini berbeda dengan yang terjadi di Tanah Datar. Memang jumlah yang diberikan lebih sedikit, namun itu yang hanya diserahkan ke nagari pengelolaannya, akan tetapi ada tambahan dari dinas lain yang ada di kabupaten kepada nagari. Sehingga nagari tidak merasa uang yang diterima menjadikan nagari sulit untuk membiayai semua pembiayaan nagari.

Tujuan akhir dari sistem itu adalah bagaimana nagari itu bisa menjadi nagari yang mandiri, awal-awalnya dulu kabupaten memberikan kesempatan kepada nagari untuk membuat *saving* dimana dari dana-dana itu ada persentase yang harus mereka *saving* sehingga bisa menjadi dana abadi bagi nagari.

Kemudian ada juga yang untuk ekonomi produktif, namun dengan ikatan yang begitu kuat nagari tidak leluasa makanya disepakati untuk memberikan ruang yang cukup besar bagi nagari untuk berkreasi. Dari hasil monitoring kabupaten, dengan begitu wali nagari lebih mudah menggali partisipasi dari masyarakat nagari dengan dana yang hanya 20 juta, mereka bisa memotivasi warga untuk memberikan partisipasi lebih sehingga nilai kegiatan yang didanai DAPN hanya 20 juta, nilai akhirnya bisa mencapai 50-80 juta. Sehingga ada swadaya dari masyarakat.

Lebih lanjut untuk melihat bagaimana tingkat partisipasi masyarakat dalam meningkatkan pembangunan melalui mekanisme musrenbang. Di tingkat kecamatan masing-masing dinas cabang dinas/UPT melakukan semacam sinkronisasi, dimana usulan dari pemerintah nagari disesuaikan dengan program yang direncanakan. Setelah itu nanti diusulkan dalam musrenbang kabupaten, sehingga rencana yang dibuat pemerintah nagari sesuai dengan rencana yang dibuat oleh kabupaten, dalam hal ini peran kecamatan adalah sebagai fasilitator.

Selain itu kabupaten juga pernah memberikan fasilitasi dengan mengirim tim untuk menghadiri

musrenbang nagari, dimana pihak kabupaten mencoba memberikan masukan-masukan awal kepada nagari. Awalnya kabupaten memberikan pemahaman kepada nagari tentang keinginan dan kebutuhan. Kemudian memberikan panduan kepada nagari untuk membuat kebutuhan-kebutuhan itu menjadi dokumen perencanaan, dengan demikian nagari akan menjadi mandiri dalam menentukan apa yang akan dikerjakan kedepan atau di masa akan datang.

Namun tidak semua usulan nagari itu bisa tertampung, karena keterbatasan di nagari berapa persen keinginan masyarakat yang tercapai dan berapa yang terealisasi, diluar keinginan masyarakat tersebut, termasuk di dalamnya rancangan dari SKPD yang lain disampaikan dalam rapat musrenbang. Selain itu dalam rapat juga dimanfaatkan untuk menyampaikan realisasi hasil musrenbang sebelumnya dan meminta pihak-pihak terkait dalam nagari untuk memformulasikan kebutuhan pembangunan dalam bentuk yang kongkrit. Usulan yang disampaikan tersebut harus di buat secara sistematis dengan dasar dan alasan yang jelas misalnya dalam pembangunan jalan, maka harus dijelaskan bahwa jalan tersebut terbuat dari apa, tujuannya apa sehingga masyarakat mengerti dan mengetahui kesalahannya.

Akan tetapi kendala muncul di lapangan dengan melihat sumberdaya yang ada di nagari, maka pihak kabupaten belum sepenuhnya yakin masyarakat nagari mampu membuat perencanaan tersebut. Namun ada beberapa nagari yang sudah mampu melakukan hal tersebut sehingga Pada waktu musrenbang kecamatan bisa memberitahukan agar masyarakat yang belum mampu membuat perencanaan pembangunan di nagari, supaya dapat belajar kepada nagari-nagari yang sudah mampu membuat perencanaan pembangunan di nagarinya.

SIMPULAN

Sejalan dengan tuntutan reformasi dan demokratisasi di segala bidang, kebijakan pemerintah di bidang hubungan keuangan pusat daerah juga mengalami reformasi, dan secara bertahap akan terus disempurnakan sesuai dengan perkembangan zaman. Arah reformasi hubungan keuangan Pusat

dan Daerah adalah untuk meningkatkan kinerja pengelolaan keuangan negara dan daerah serta meningkatkan akuntabilitas publik.

Kabupaten Tanah Datar sebagai salah satu Kabupaten yang menerapkan format keuangan model *bottom up* terhadap perimbangan keuangan dengan nagari memberikan keleluasaan kepada nagari yaitu untuk mengelola keuangan. Pemberian uang kepada nagari berdasarkan PP No. 72 Tahun 2005 tentang desa, yang di Tanah Datar di kenal dengan DAPN, yang masing-masing nagari akan memperoleh jumlah yang berbeda-beda berdasarkan beberapa kriteria tertentu. Selain itu untuk dapat mencairkan dana yang diberikan oleh pemerintah kabupaten maka masing-masing nagari diminta untuk membuat proposal kegiatan pembangunan yang akan dinilai oleh pihak kecamatan dan kabupaten yang kemudian dapat disyahkan. Dengan demikian, pertanggung jawaban terhadap pengelolaan keuangan ini dilakukan oleh nagari kepada bupati melalui kecamatan.

Desentralisasi fiscal pada Pemerintahan Nagari dengan format ini, ke depan dapat meningkatkan laju pembangunan nagari yang benar-benar sesuai dengan aspirasi dan kebutuhan masyarakat kenagarian.

DAFTAR RUJUKAN

Amri, Isal, (2007), *Penerapan Formula Alokasi Dana Desa (ADD) Di kabupaten Simeulue Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam Tahun 2006*, Tesis tidak dipublikasikan, Yogyakarta: Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Gadjah Mada.

Aromatic, Desna dkk, (2006), *Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah yang Transparan dan Akuntabel di Kabupaten Tanah Datar dalam Melaksanakan Desentralisasi Fiskal*, Laporan Penelitian Dana DIPA Universitas Andalas Padang.

Bird Richard M., dan Vaillancourt, Francois (Eds), (2000), *Desentralisasi Fiskal di Negara-*

Negara sedang Berkembang, Jakarta: PT. Gramedia Pustaka Utama.

Moleong, J lexy (2000). *Metodologi Penelitian Kualitatif*, Bandung: P.T. Remaja Rosdakya.

Nugroho, Trilaksono, (2007), *Reformasi Pengelolaan Keuangan Daerah*, dalam Jurnal Ilmiah Administrasi Publik, Vol VIII No.2.

Sarjiyo, (2009). *Dampak Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah*, dalam Abdul Halim dan Ibnu Mujib (ed), *Problem Desentralisasi dan Perimbangan Keuangan Pemerintah Pusat-Daerah, (Peluang dan Tantangan dalam pengelolaan Sumber Daya Daerah)*, Yogyakarta: Sekolah Pascasarjana UGM.

Sidik, Machfud, (2002) *Kebijakan, Implementasi Dan Pandangan Ke Depan Perimbangan Keuangan Pusat Dan Daerah*, Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan RI Seminar Nasional “Menciptakan Good Governance demi Mendukung Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal” Yogyakarta, 20 April 2002.

Sidik, Machfud, (2002). *Format Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat Dan Daerah Yang Mengacu Pada Pencapaian Tujuan Nasional*, Departemen Keuangan RI, Seminar Nasional “Public Sector Scorecard” Jakarta, 17-18 April 2002.

Suhadak dan Trilaksono Nugroho, (2007), *Paradigma Baru Pengelolaan Keuangan Daerah dalam Penyusunan APBD di Era Otonomi*, Malang: Lembaga Penerbitan dan Dokumentasi FIA-UNIBRAW dan Bayumedia.