Politik Indonesia: Indonesian Political Science Review 2 (1) (2017) 65-85

Politik Indonesia

Indonesian Political Science Review

http://journal.unnes.ac.id/nju/index.php/JPI

Dana Desa dan Demokrasi dalam Perspektif Desentralisasi Fiskal

Isto Widodo[1]✉

[1] Dewan Perwakilan Daerah Republik Indonesia (DPD RI)

Info Artikel

Sejarah Artikel:
Diterima 6 Desember 2016
Disetujui 20 Desember 2016
Dipublikasi 15 Januari 2017

Keywords:
Village Fund; Fiscal Decentralization; Political Aspect

Abstrak

Program Dana Desa ditujukan untuk meningkatkan pertumbuhan dan pemerataan pembangunan. Dalam pelaksanaannya, ada beberapa masalah yang kemudian mengemuka. Beberapa kasus menunjukkan adanya ketidaktepatan sasaran, tidak jelasnya pertanggungjawaban dan perubahan relasi sosial politik yang tidak sesuai dengan yang diharapkan. Tulisan ini memaparkan lemahnya kapasitas demokrasi desa yang mengakibatkan lemahnya kualitas pemerintahan sebagai sebab dari berbagai ketidaksesuaian antara harapan dan tujuan dalam penyaluran dana desa tersebut. Penelitian ini memakai Teori Desentralisasi Fiskal dengan mengambil lokus di Desa Bajo, Kec. Soromandi, Kabupaten Bima, NTB. Dari penelitian ditemukan bahwa program dana desa memberikan dampak yang kurang optimal bagi masyarakat secara umum. sebaliknya, Dana Desa justru menjadi pemicu bagi munculnya masalah-masalah politik dan pemerintahan di Desa Bajo. Penyebabnya adalah lemahnya kapasitas demokrasi yang disebabkan oleh faktor internal dan eksternal yaitu budaya politik, kerangka perundang-undangan, pengaruh aktor dan institusi politik pemerintahan di atas desa.

Abstract

Dana Desa (Village Fund) Program is targetting equal economic growth based on bottom up wealth growth. Constrastly, in its practice, there are some problems due its effect on program responsibility and on socio-political relation. Based on Theory of Fiscal Decentralization, this paper presenting the practice of Dana Desa Program in Desa Bajo, Soromandi, Bima, Province of NusaTenggara Barat (West Nusa Tenggara/NTB). We found that the effect of democracy capacity weakness that causing low government capacity as main source of the problems. Instead of gaining its aims, Dana Desa is trigging political and governmental problems in Desa Bajo. Low democracy capacity as the main source of the problemms, caused by internal and external factors i.e. political culture, institutional framework as well as factor of political actors and political institutions.

© 2017 Universitas Negeri Semarang

ISSN 2477 – 8060

✉Alamat korespondensi:
Komplek Gedung MPR/ DPR/ DPD RI Jl Jend Gatot Subroto No. 6, Senayan, Jakarta Pusat, Indonesia
Email: dhekamt@gmail.com

Pendahuluan

Undang-Undang No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa beserta Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 66 Tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber Dari APBN memberikan ketentuan bagi dialokasikannya Dana Desa. Jumlah dana yang ditransfer ke daerah bervariasi antara Rp 800 juta hingga Rp 1,2 Miliar, tergantung dari beberapa indikator seperti luas wilayah dan jumlah penduduk.

UU 6/2014 Tentang Desa sendiri dirumuskan dengan memperhatikan beberapa latar belakang masalah, antara lain (Kementrian Dalam Negeri, 2007): ***Pertama,*** UU No 32 Tahun 2004 belum secara jelas mengatur tata kewenangan antara Pemerintah, Pemerintah daerah dan Desa. Dalam hal desa, Semangat UU No. 32/2004 yang meletakan posisi Desa yang berada di bawah Kabupaten tidak koheren dan konkruen dengan nafas lain dalam UU No. 32/2004 yang justru mengakui dan menghormati kewenangan asli yang berasal dari hak asal-usul. Pada praktiknya, menurut analisis dalam naskah akademik Rancangan Undang-Undang (RUU) Desa adalah adanya praktik pemerintahan yang melampaui dari konsep otonomi daerah itu sendiri. Keprihatinan itu berpangkal dari pengaturan pemerintah daerah yang berinduk pada UU 32/2004 tentang Pemerintah Daerah dimana saat ini terdapat paradigma bahwa semua urusan merupakan urusan negara. Paradigma itu tentu berlawanan dengan konsep otonomi desa. Keprihatinan lainnya adalah adanya perdebatan mengenai demokrasi dalam lingkup demokrasi yang substansial dan prosedural. Menurut naskah akademik RUU Desa tersebut, UU 32/2004 sebenarnya sudah mengusung nilai demokrasi substansial yang bersifat universal seperti akuntabilitas, transparansi dan partisipasi. Namun dipertanyakan sejauhmana nilai-nilai demokrasi substansial tersebut dapat diterima dan sesuai (*compatible*) dengan nilai-nilai lokal. Sementara perdebatan pada aras demokrasi prosedural, menurut naskah akademik ini terletak pada pilihan: permusyawaratan yang terpimpin atau perwakilan yang populis. Terakhir, ada pertimbangan mengenai kurangnya visi kesejahteraan dalam UU 32/2004 terutama dalam konteks desa. ***Kedua***, para pakar melihat disain kelembagaan pemerintahan Desa yang tertuang dalam UU No.32/2004 juga belum sempurna sebagai visi dan kebijakan untuk membangun kemandirian, demokrasi dan kesehteraan Desa. Isu utamanya adanya keberagaman lokalitas pemerintahan asli desa. ***Ketiga***, Desain UU No. 32 Tahun 2004 tentang Desa terlalu umum sehingga dalam banyak hal pasal-pasal tentang Desa baru bisa dijalankan setelah lahir Peraturan Pemerintah dan Perda. Hal in tentu akan mengakibatkan terhambatanya proses pengambilan keputusan dan pembangunan di tingkat desa.

Berdasarkan latar belakang tersebut, solusi yang diambil adalah dengan memisahkan aturan antara aturan pemerintah

daerah dan aturan mengenai desa. Semangatnya: (1) mengembalikan aspek historis asal-usul desa yang merupakan wilayah otonomi yang sudah ada sejak sebelum NKRI lahir; (2) mengembalikan konsep komunitas dengan pemerintahan sendiri (*self-governing community*); (3) membangkitkan kearifan lokal. dan; (4) menciptakan kemandirian dan kesejahteraan desa.

Dana desa masuk dalam lingkup pengaturan tersebut sebagai pendukung dari terwujudnya target-target dari pengaturan desa dalam UU tersebut. Selain diberikannya berbagai dana transfer ke desa, desa juga diharapkan mampu menggali dan mengelola potensi asli desa tersebut. Paralel dengan ini, diharapkan perencanaan dan pengelolaan keuangan desa dilakukan secara partisipatif, dan dengan menerapkan prinsip-prinsip efisiensi, efektivitas, transparansi dan akuntabilitas. Dengan demikian diharapkan dana desa mampu mendorong pembangunan desa dalam rangka membangun pemerintahan yang baik dan meningkatkan kesejahteraan. Dalam pengertian ini desa diharapkan menjadi ujung tombak bagi pelayanan publik dan peningkatan serta pemerataan kesejahteraan warga negara.

Kajian Pustaka

Dana desa sendiri sudah mulai diberikan pada tahun anggaran 2015. Besarannya belum mencapai jumlah yang diharapkan. Pada tahun tersebut pemerintah baru menganggarkan dana desa sebesar 3,23% dari seluruh dana perimbangan. Jumlah ini jauh dari ketentuan undang-undang yang mencapai 10%. Pada tahun 2016 jumlahnya mencapai Rp 46,98 Trilyun Rupiah, hingga saat ini baru mencapai 6,5 persen dari total anggaran belanja transfer ke daerah.

Berlawanan dengan semangat awal yang tercakup dalam seluruh latar belakang pemikiran UU Desa, penyaluran dana desa menghadapi sejumlah masalah. Setidaknya ada dua lingkup masalah yang bisa dikemukakan yaitu masalah administratif mulai dari pemenuhan kriteria-kriteria dalam perencanaan hingga masalah-masalah tenggat waktu dan kedua adalah masalah politik. Masalah politik ini berkisar mengenai aspek yang mendasar yaitu partisipasi, penentuan kebijakan di level desa hingga kuatnya pengaruh aktor-aktor politik baik dalam internal desa itu sendiri maupun dari lingkup pemerintah di atas desa.

Makalah ini akan menyoroti penerapan dana desa ini dan hubungannya dengan demokrasi dalam perspektif desentralisasi fiskal. Lokasi yang diamati adalah Desa Bajo, Kabupaten Bima, Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Desa ini adalah desa nelayan dengan nilai-nilai sosial politik yang khas Indonesia. Kekhasan nilai itu ada pada budaya politik dan tatanan sosial yang relatif mementingkan sikap harmoni dan kepemimpinan yang kharismatis meskipun dalam lingkup pemerintahan formal. Namun demikian, sepanjang Era Reformasi, terjadi

perubahan nilai sosial budaya itu berkaitan dengan perubahan nilai dan praktik pemerintahan di tingkat nasional dan pemerintah daerah.

Makalah ini menggunakan perspektif kajian desentralisasi fiskal. Ada beberapa ciri utama dalam perspektif ini antara lain: (1) pengaruh aspek ekonomi yang kuat seperti rasionalitas, efisiensi dan efektifitas; (2) namun demikian, dalam lingkup kajian politik, terdapat pula kajian mengenai hubungan negara-warga negara, hubungan antar aktor dan pengaruh institusi terhadap perilaku aktor.

Pertanyaan utama dalam menyoroti hubungan dana desa dan demokrasi di desa Bajo, Kabupaten Bima, Provinsi NTB dalam perspektif desentralisasi fiskal adalah: *Bagaimana dana desa berpengaruh pada pemerintahan yang demokratis di desa Bajo tersebut?* Pertanyaan utama ini diturunkan dalam beberapa sub bahasan antara lain: hubungan antara desa dengan pemerintah daerah di atasnya, perubahan pola pengambilan kebijakan di desa Bajo, perubahan relasi antar aktor dan bagaimana relasi itu bekerja dalam pengambilan kebijakan serta bagaimana dampak dari praktik ini.

Desentralisasi fiskal didefinisikan sebagai pembagian kekuasaan fiskal dan otoritas pengambilan keputusan kepada pemerintah sub nasional yang ditujukan untuk mencapai kesejahteraan dengan mengoptimalkan layanan publik dan penyediaan barang publik (Oates, 1999). Ringkasnya, desentralisasi fiskal adalah struktur sektor publik yang dibentuk untuk menyediakan layanan yang lebih baik.

Bhajan Grewal menyebutkan bahwa konsep desentralisasi fiskal berangkat dari federalisme. Pada kemudian hari, konsep ini dikembangkan pula pada sistem unitary sebagai respon atas paradigma politik dan pembangunan mutakhir. Premis dasar menyusun desentralisasi fiskal antara lain: (1) menurut Alexis de Tocqueville keseragaman bermasalah dalam hal definisi mengenai keseragaman itu sendiri. Artinya, preferensi dan pilihan masyarakat di seluruh negara akan sulit didefinisikan karena keinginan setiap orang di negara-negara bagian berbeda. Dengan demikian, pengaturan dan penerapan kebijakan secara seragam mempunya masalah dalam hal menentukan apa sebenarnya keseragaman yang bisa menggambarkan kebutuhan seluruh daerah; (2) bahwa keseragaman itu tidak efisien, desentralisasi akan meminimalkan biaya dan meningkatkan kinerja pemerintah; (3) keuntungan kompetitif dimana setiap sub pemerintahan akan berkompetisi untuk memberikan layanan dan barang publik lebih baik dari sub pemerintahan yang lain.

Ada beberapa lingkup Perspektif dalam desentralisasi fiskal. Perspektif Pertama adalah Perspektif Barang Publik. Perspektif ini berfokus dalam membangun efisiensi desentralisasi fiskal. Premis dasarnya adalah bahwa tidak seperti di pasar barang privat,

memberi harga bagi barang publik adalah tidak mungkin karena masalah klasik dalam politik yaitu penumpang gelap (*free rider*). Oleh karena itu harus selalu diadakan voting bagi preferensi barang publik. Adanya penumpang gelap ini akan menyimpangkan konsep penyelesaian barang publik melalui mekanisme pasar. Voting dilakukan untuk menentukan preferensi itu, namun tidak semua hal dilakukan lewat voting karena prosesnya akan bertele-tele. Oleh karenanya diperlukan sebuah mekanisme institusional untuk memudahkan penentuan preferensi. Batasan institusional itu bisa melalui ketentuan konsitusional atau regulasi, maupun dengan cara melakukan desentralisasi agar kebutuhan publik yang demkan beragam denga skala proritas yang berbeda bisa disediakan menurut lingkup otoritas wilayah.

Ada beberapa kondisi yang berkaitan dengan desentralisasi fiskal tersebut: *pertama*, Tiebout mengatakan bahwa setiap orang akan memilih sendiri sub pemerintah mana yang paling sesuai dengan preferensinya. Artinya, di negara bagian atau di daerah mana seseorang akan tinggal akan sangat ditentukan oleh barang publik mana yang disukainya. Misalnya, sesorang yang lebih suka keteraturan masyarakan akan lebih suka tinggal di negara bagian yang mengatur soal kepemilikan senjata api. Asumsi dari pernyataan ini agaknya bersandar pada konsep individualisme yang kuat. *Kedua*, mengenai barang publik, sebenarnya ada keterkaitan antara barang publik dengan wilayahnya. Artinya, akan selalu ada "muatan wilayah" dalam setiap barang publik. Barang publik yang berbeda juga merupakan domain dari wilayah yang berbeda. Ini kemudian menimbulkan pertanyaan mengenai manakah barang publik yang harus disediakan oleh pemerintah pusat dan mana yang oleh pemerintah daerah.

Premis dasar dari federalisme Perspektif Barang Publik adalah bahwa setiap barang publik selalu mempertahankan "sifat keumumannya (*publicness*)" dalam wilayah geografik tertentu, melampaui batasan dimana dalam barang tersebut dikonsumsi. Artinya sebenarnya barang publik tersebut bisa dikonsumsi dimana saja tetapi oleh kebijakan tidak selalu bisa dikonsumsi secara umum di semua wilayah, hanya wilayah tertentu atau hirarki wilayah tertentu saja yang secara umum menyediakan. Karena itu, Pertahanan misalnya, adalah barang publik yang sifatnya sama di seluruh negara dan tidak ada persaingan untuk mengonsumsinya. Sebaliknya, barang seperti penerangan jalan dinikmati secara terbatas terganting kondisi daerahnya. Dengan ini, hirarki barang publik ditentukan. Jadi, hirarki pemerintahan mencerminkan hirarki pemenuhan barang publik. Inefisiensi alokasi akan meningkat jika tidak ada korespondensi sempurna antar interjurisdiksi dalam hal perbandingan manfaat dan biaya, dan suplai barang publik akan menjadi sub optimal. Dengan perspektif ini dikatakan bahwa pemerintahan terbaik adalah federal.

Berdasarkan klasifikasi Musgrave mengenai fungsi ekonomi pemerintah, ada tiga fungsi yaitu fungsi stabilisasi, fungsi redistribusi dan fungsi alokasi. Pemerintah federal (pusat) bertanggungjawab dalam dua fungsi pertama sementara fungsi alokasi harus dibagi pada pemerintah sub nasional. Perspektif Desentralisasi Fiskal Barang Publik mengatur klasifikasi ini dengan ketat untuk menemukan formulas ideal pembagian kewenangan dalam urusan penyediaan barang publik.

Perspektif kedua adalah Perspektif Biaya Organisasi yang dikembangkan oleh Breton. Breton mengatakan bahwa organisasi, termasuk dalam hal ini organisasi pemerintahan haruslah merupakan cerminan dari efisiensi. Baginya, sentralisasi sesuai kewenangan keuangan adalah tidak efisien karena ada perbedaan karakter dan preferensi dari masyarakat yang ada di seluruh wilayah (Breton, 2000). Desentralisasi bagi Breton juga menguntungkan karena: *pertama*, bahwa dengan asumsi bahwa setiap politikus, penyelenggara negara dan birokrat adalah aktor politik yang mengejar kepentingan mereka sendiri, maka akan ada persaingan di antara mereka dalam menyelenggarakan pemerintahan. Siapa yang paling memenuhi preferensi akan terpilih dan akibatnya penyediaan barang publik akan menjadi maksimal di seluruh daerah. Dengan demikian, Perspektif ini menekankan perlunya dukungan aspek politik untuk meringankan biaya (*cost*) penyediaan barang publik. Aspek politik yang dimaksud adalah kompetisi antar aktor untuk meraih jabatan publik. Kompetisi politik menguntungkan publik karena masing-masng kandidat akan memberikan alternatif pencapaian pemuasan kebutuhan publik yang terbaik. *Kedua*, dalam konteks kewilayahan itu juga akan menjadi semacam mekanisme pasar dengan sistem kerja tangan tak terlihat (*invisible hand)* yang memungkinkan desentralisasi meminimalkan biaya organisasi dalam rangka memaksimalkan utilitas sosial dan pembebanan tugas penyelenggaraan yang optimal. *Ketiga*, desentralisasi juga akan menimbulkan persaingan antar sub pemerintahan sehingga rakyat bisa maksimal dalam memperoleh barang publik yang paling sesuai dengan keinginan mereka baik dalamjumlah maupun kualitas.

Perspektif Biaya Organisasi ini terutama digerakkan oleh premis dasar bahwa selalu ada biaya organisasi dalam memenuhi barang publik. Proponent federalisme Perspektif biaya organisasi adalah menolak klaim bawa Perspektif federalisme dapat sepenuhnya didirikan dalam batasan geografis dari barang publik. Artinya, masalahnya bukan semata-mata pada barang publik mana yang harus disediakan oleh pemerintah atau subpemerintah, tetapi seberapa besar organsiasi bisa menyediakan itu dihubungkan dengan biaya untuk penyelenggaraannya. Desentralisasi diperlukan karena ada biaya itu. Karena itu, manakala biaya yang harus dikeluarkan oleh sebuah organisasi untuk menyediakan layanan umum atau barang

publik adalah nol, maka tidak diperlukan lagi desentralisasi atau federalisasi.

Jika biaya organisasi tidak positif, beban masalah menjadi tidak bisa ditentukan. Beban masalah hanya akan timbul jika ada biaya untuk menyediakannya. Jadi, poin awal dari Perspektif Biaya Organisasi adalah bahwa struktur alamiah yang esensial dari sektor publik bisa ditemukan dalam pemahaman mengenai biaya *resource* organisasi yang positif, bukan di dalam barang publik itu sendiri atau eksternalitasnya. Inilah yang membedakan dengan Perspektif Barang Publik,. Secara alamiah, memang ada biaya untuk menyediakan barang publik. Bagaimana menentukan desentralisasi fiskal sangat tergantung pada struktur biaya organsasi itu, bukan pada penentuan barang publik saja atau eksternalitas saja.

Breton sangat memperhatikan kerangka institusional. *Pertama*, karena institusi itulah yang membentuk organisasi dan dari organisasi pula kita bisa menemukan berapa biaya untuk menyelenggarakan sebuah layanan atau barang publik. Kerangka institusional pula yang merupakan "kesatuan konstituen" yang berfungsi untuk mereview preferensi pemilih dan struktur biaya barang publik dan untuk memfungsikan kembali fungsi yang diperlukan dalam memastikan bahwa biaya organisasi dijaga dalam level seminimal mungkin. Jadi, fungsi dari institusi adalah: *pertama*, menentukan preferensi dan mereviewnya baik secara berkala maupun eventual; (2) menentukan biaya dari penyediaan barang publik yang dipilih; (3) menjaga agar biaya organisasi untuk itu adalah serendah mungkin.

Yang dimaksud dengan biaya organisasi bukan hanya menyangkut biaya organisasi itu sendiri. Secara luas, Perspektif ini mencakup semua biaya individual maupun biaya pemerintah yang mungkin timbul untuk memuaskan keinginan kolekif masyarakat. biaya organisasi dalam Perspektif ini terdiri dari biaya sinyalisasi, mobilitas, administrasi dan koordinasi (Grewal, 2003). Empat kategori tersebut beruhubungan dengan empat jenis aktivitas dimana individu dan pemerintah berkaitan penyediaan barang publik.

Selanjutnya, Grewal mengatakan bahwa Perspektif Biaya Organisasi adalah pengembangan Perspektif Barang Publik dalam dua aspek: *pertama*, Perspektif ini mengenali keterbatasan biaya dalam hal pembebanan masalah yang terlalu dibahas dalam Perspektif barang publik; *kedua*, Perspektif ini mengenali fungsi eksplisit obyektif kekuasaan pemerintah. Fungsi obyektif pemerintah didefiisikan sebagai keinginan mereka untuk dipilih kembali. Dalam kata lain, pemerintah akan memastikan kemungkinan derajat keterpilihan kembali. Tujuannya adalah pemerintah akan menyediakan barang publik yang sesuai dengan preferensi pemilih dan dengan pertimbangan biaya minimal dari pembayar pajak, sebuah pendekatan khas dari fungsi produksi. Pendekatan ini akan membuat

pemerintah menginvestasikan aktivitas administarasi untuk koordinasi.

Perspektif ketiga dalam desentralisasi fiskal adalah Perspektif Pilihan Publik yang terutama dirujukkan pada pendapat Buchanan dan Gordon Tullock (1962). Perspektif ini dibangun dalam hipotesis Leviathan dimana model pemerintahan menghasilkan imbal balik maksimal (*revenue maximizer*). Jadi, semakin tersentralisasi sebuah pemerintahan maka monopoli kekuasaan akan semakin terjadi dan akibatnya akan semakin besar pula tingkat eksploitasi fiskalnya. Demikian sebaliknya, semakin terdesentralisasi maka akan semakin pula monopoli kekuasaan. Brennan dan Buchanan melihat bahwa desentralisasi akan menghasilkan mekanisme kompetisi dan karenanya akan membatasi tingkat biaya dan juga tingkat revenuenya (Pereira, 2000). Hipotesis Brennan dan Buchanan (1980) dalam memformulasikan desentralisasi adalah sebagai berikut: *"Total government intrusion in the economy should be smaller, ceteris paribus, the greater the extent to which taxes and expenditures are decentralised*" (Jika Intrusi total pemerintah dalam ekonomi lebih kecil, ceteris paribus, maka semakin besar pajak dan belanja yang terdesentralisasi."

Pendekatan ini berlandaskan pada premis ketiadaan batasan intitusional. Kecenderungan alamiah pemerintah menurutnya, adalah menggunakan kekuasaannya dalam perpajakan untuk mengekploitasi pemilih. Menurut Grewal pendekatan Pilihan Publik lebih cenderung menyukai federalisme fiskal karena mutiplisitas pemerintah sangat membantu untuk membatasi kekuasaan setiap level pemerintah dan kemudian meningkatkan kesejahteraan pemilih.

Pendiri pendekatan ini, yaitu James Buchanan menekankan hal sebagai berikut:
"Bahkan jika pembagian kekuasaan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak efisiens, akan selalu ada argumen untuk mendelegasikan kekuasaan pemerintah-pemerintah itu sebagai cara untuk mengendalikan otoritas pemerintah pusat. Jadi, dalam batas tertentu, inilah yang diinginkan oleh struktur federal."

Federalisme fiskal menyediakan skup yang lebih besar dalam hal pemuasan preferensi yang beragam, yang tidak mungkin diwujudkan oleh sektor publik yang tersentralisasi. Multisiplitas pemerintahan dalam level subnasional juga berpotensi menimbulkan mobilitas antar yurisdiksi. Ini juga akan merupakan batasan dari kekuasaan yang eksploitatif di tingkat daerah. Dengan demikian asumsi dari Brennan dan Buchanan adalah bahwa (1) pemerintah selalu berusaha mengeksploitasi pemilih; (2) diperlukan sebuah mekanisme atau sistem untuk membatasi eksploitasi pemerintah tersebut. Sistem federal lebih cocok karena menimbulkan batasan dan memabngkitkan kompetisi intergovernmental.

Perspektif keempat adalah *Perspektif Perspektif Kontrak Yang Belum Selesai*

(Incomplete Contracts Theory) yang dikembangkan oleh Grewal dan Sheehan. Menurut Grewal, Tiga Perspektif federalisme fiskal tersebut tidak memperhatikan pertanyaan deskriptif mengenai bagaimana dan mengapa federasi otoritas kekuasaan politik berevolusi sepanjang waktu. Meski begitu, ketiga Perspektif ini menyediakan konsep yang bisa dinilai (valuabel) yang secara bersama-sama menyumbang pembangunan Perspektif menuju evolusi federalisme. Perspektif Barang Publik menyediakan kritik Perspektif ekonomi dalam sektor publik. Pemikiran ekonomi dalam sektor publik tetap menjamin adanya regulasi sektor privat, manajemen ekonomi dan penyediaan barang publik. Perspektif Barang Publik memperdalam pengetahuan kita tentang aspek kewilayahan dari barag publik dan kondisi efisiensi yang harus dipenuhi dalam penyediaan barang publik lintas geografis.

Rekognisi biaya dari berbagai tipe organisasi dalam penyediaan barang publik tetap merupakan kontribusi penting dari Perspektif Biaya Organisasi. Sumbangan penting lainnya adalah dalam hal rekognisi peran kewirausahaan pemerintah dalam mencari informasi terhadap preferensi publik, membentuk preferensi ini dan mengimpelemnasikan teknologi setidaknya untuk mengurangi biaya penyediaan barang dan jasa. Kisah evolusi federalisme belum lengkap, namun karena fungsi obyektif pemerintah belum didefiniskan secara memadai dan terintegrasi dalam dinamika federalisme. Ketiga Perspektif tradisional itu menekankan fungsi obyektif normatif pemerintah, sesuai dengan keinginan Perspektiftis dan keinginan pemerintah. Ini menjelaskan ketiadaan Perspektif ekonomi positif dari sektor publik yang difederalisasi tersebut.

Perspektif ini dirumuskan oleh Bhajan Grewal sebagai tanggapan atas tiga Perspektif yang menurutnya tradisional dan kehilangan satu bahasan khusus mengenai Perspektif Ekonomi Positif. Ketiga Perspektif di atas menurut Grewal berfokus pada bekerjanya operasi pasar. Perspektif yang dibangunnya ini bekerja pada bagaimana dampak dari operasi dan hasil pertukarannya serta bagaimana pengaruh institusional berdampak pada pengembangan pasar. Institusi menjadi penting karena baginya istitusi membatasai dan membentuk interaksi manusia dalam bentuk batasan forma yaitu aturan dan hukum serta batasan informal yaitu norma perilaku, konvensi dan batasan pribadi. Dalam institusi selain individu ada pula organisasi. Bagi Grewal, jika institusi merupakan wujud tata aturan, maka organisasi adalah pelaku dari permainan di dalam institusi tersebut. Ia menyebutkan bahwa organisasi adalah kelompok individu yang terikat oleh tujuan dan fungsi bersama.

Baik institusi maupun organisasi saling bertukar pengaruh dan dampak dalam dua arus. Institusi menentukan terbentuknya organsiasi dan untuk apa tujuan organisasi itu

dibentuk. Sedangkan organisasi mempengaruhi institusi dengan keputusan-keputusannya. Keduanya saling bertukar respon terhadap faktor eksternal juga saling bertukar pengaruh. Baginya penekanan terhadap peran institusi inilah yang hilang dalam pemikiran ekonomi selama beberpa dekade. Padahal institusi menjadi penting karena ia memberikan arah bagi analisis ekonomi dan kebijakan.

Konsep Perspektif Kontrak yang Belum Selesai ini berlandaskan pada perlunya transaksi antara dunia bisnis dengan entitas lain di lingkungannya yang bisa dipergunakan untuk melihat dan memprediksi masa depan secara utuh. Jika bisa mengobservasi semua kegiatan dan kejadian tanpa kesalahan atau ketidakpastian, maka kita bisa melihat bahwa ada jaminan bahwa semua kejadian atau identitasnya bisa direncanakan atau berkontrak dalam lingkungan di masa depan tanpa menimbulkan biaya. Dengan begitu baik kegiatan ekonomi dapat berlangsung di masa depan dengan kondisi tertentu. Observasi terhadap identitas, kegiatan dan kondisi ini memungkinkan kita memberikan perlakuan atau tanggapan yang memadai terhadap perubahan di masa depan.

Secara politik memang akan timbul ketidakpastian dalam menentukan tanggapan kontraktual itu. Ketidakpastian itu muncul dalam hal (a) yaitu lebih pada para pemilih daripada pada institusi pemerintah yang saling bersaing; (b) ketidakpastian dan kesalahan akan memberikan dukungan maksimum dan oposisi minimum dari institusi pemerintahan yang bersaing dalam implementasi kebijakan dan program.

Perspektif kelima disebut sebagai *Perspektif Market Preserving Federalism yang* dikembangkan oleh Qian dan Wingast (1997). Asumsi dasarnya adalah bahwa kontrol oleh pasar adalah alat yang efektif mencapai tujuan ekonomi sebuah negara. Ada beberapa pertanyaan yang melandasi timbulnya Perspektif ini (World Bank, Tanpa Tahun): (1) bagaimana literatur ekonomi dan politik dalam federalisme berpadu; (2) bagaimana sistem federal terdiferensiasi. Bagi Weingast, perbedaan itu berdampak pada ekonomi; (3) bagaimana sistem federal bisa tegak secara mandiri. Bagaimana pula pemimpin dalam sistem federal membangun kredibilitasnya serta apa insentif untuk menegakkan aturan itu.

Menurut Weingast, dari perbandingan Perspektif ada lima kondisi yang harus dipenuhi untuk membentuk sebuah "*market-preserving federalism*" yaitu: (1) adanya hirarki pemerintahan yang punya otoritas yang jelas; (2) pemerintah subnasional adalah lokus utama yang punya wewenang regulasi mikroekonomi yang memungkinkan mereka untuk menciptakan lingkungan bisnis yang berbeda; (3) pemerintah pusat punya otoritas untuk menyediakan barang publik dan memastikan peredarannya melampaui batas-batas yuridiksi subpemerintahan; (4) semua pemerintah menghadapi keterbatasan anggaran dan pembagian revenue antar

pemerintahan adalah terbatas; (5) tingkat institusionalisasi jangka panjang menjamin pembagian kekuasaan sehingga ada perlindungan insentif inovasi.

Penelitian ini dilakukan secara kualitatif dengan menggunakan wawancara terstruktur, observasi dan didukung oleh studi dokumen. Metode kualitatif dilakukan untuk menggali data yang lebih dalam mengenai keterkaitan penyaluran dana desa dengan aspek-aspek demokrasi seperti relasi kekuasaan, partisipasi, budaya politik dan pengaruh antar aktor. Sebagai pendukung dilakukan studi dokumen sesuai dengan data yang ingin dicari.

Wawancara dilakukan secara mendalam dengan struktur pertanyaan sesuai dengan kebutuhan penelitian. Penemuan narasumber pada awalnya ditentukan dengan memilih narasumber yang mampu memberikan data-data mengenai penyaluran dana desa seperti Badan Pembina Masyarakat Desa (BPMDes), kepala desa dan sekretaris desa. Narasumber selanjutnya ditentukan lewat mekanisme snowballing untuk menggali informasi lebih dalam dan menemukan data pembanding dari narasumber yang representatif dengan kebutuhan. Narasumber yang direncanakan mewakili kelompok ini adalah dari warga desa, birokrat desa, anggota lembaga swadaya masyarakat desa dan aktor politik dari wilayah pemerintahan di atas desa. Selain wawancara dan studi dokumen, dilakukan pula observasi terhadap sistem pengambilan kebijakan di tingkat desa, perencanaan anggaran dan proses pengurusan dana desa. Beberapa yang diamati adalah Musrenbangdes, Musrenbangdus dan mekanisme penyusunan usulan anggaran dana desa. Observasi ini berguna untuk melihat secara langsung proses-proses yang berkaitan sehingga melengkapi data dari berbagai narasumber.

Temuan dan Diskusi

Bajo salah satu desa dari 7 (tujuh) desa di wilayah Soromandi. Luas Wilayahnya 16,80 KM^2 atau terluas ke 4 dari 7 Desa di Kecamatan Soromandi.[3] Jarak tempuh menuju Kecamatan 14 Km dan jarak tempuh ke Ibu Kota Kabupaten 4,2 Km apabila menggunakan jalan darat, dan menggunakan perahu boat sepanjang 1,2 km atau dengan jarak tempuh 15 menit s/d 25 menit menuju kantor Bupati Bima. Akses laut inilah yang sering dipakai oleh penduduk setempat. Ditinjau dari wilayah sekelilingya, letak Desa Bajo sebenarnya cukup strategis, berada sebagai penghubung antar kecamatan Donggo dengan Kota Bima dan juga beberapa Desa diwilayah kecamatan Soromandi.

Desa Bajo terbagi dalam 6 dusun, 8 RW dan 22 RT, dengan Batasan wilayah sebelah Utara: Desa Punti, Sebelah Selatan: Desa Lewintana, Sebelah Timur: Teluk Bima dan Sebelah Barat: Desa Doridungga Kecamatan Donggo. Penduduk di keseluruhan 6 dusun itu berjumlah 3.131 jiwa, terdiri dari Laki-laki sebanyak 1.658 jiwa dan Perempuan

[3] Data Statistik Desa Bajo, Kecamatan Soromandi 2015.

sebanyak 1.473 jiwa. Jumlah kepala keluarganya sebanyak 751 KK. Secara umum tingkat pendidikan warga Bajo rata-rata ash lulus Sekolah Dasar dan sebagian sekolah tingkat menengah. Sangat sedikit yang lulus dari pendidikan tinggi.

Ada dua suku di Desa Bajo yaitu suku Bajo dan suku Donggo. Suku bajo mendiami 2 (dua) dusun yaitu Dusun Bajo Selatan dan Dusun Nangalere, dan suku Donggo mendiami 4 (empat) dusun lainya. Agama yang dianut masyarakat Desa Bajo yaitu Islam. desa Bajo yang juga sebagai Desa Swadaya, memiliki penduduk yang bekerja pada sektor Pertanian dengan klasifikasi: Pemilik sebanyak 664 orang, Penggarap sebanyak 59 orang, Buruh Tani sebanyak 92 orang dan Peternakan sebanyak 31 orang, selain itu ada juga yang bergerak disektor Non Pertanian yaitu Konstruksi sebanyak 66 orang, Perdagangan sebanyak 59 orang, Jasa Transportasi sebanyak 35 orang, Industri 62 orang dan Penggalian sebanyak 10 orang.[4] Dalam sektor nelayan belum terinci jumlah pekerja nya, namun bisa dilihat dari jumlah perahu/ kapal tangkap ikan yaitu Boat 28 Unit, Bagang 8 Unit, Boat Palele 9 Unit, Perahu Ketinting 11 Unit dan sampan 2 unit.[5]Kesimpulannya, Desa Bajo adalah perpaduan dari desa agraris dan desa nelayan. Jaraknya yang dekat dengan Kota Bima ditinjau dari akses laut menjadikan sektor perdagangan juga mulai berkembang meskipun dalam tahap awal. Pengaruh keadaan sosial ekonomi ini nanti bisa dilihat dari pada alokasi dana desa dan prose pengambilan keputusan dalam hal penyediaan barang publik.

Seperti halnya di kebanyakan desa atau pemerintahan setingkatnya di Indonesia, Desa Bajo juga mempunyai dua tatanan: formal dan informal. Tatanan formal yang dimaksud adalah lembaga pemerintahan desa sedangkan institusi informal terdiri dari organisasi kesukuan dan keagamaan serta kelompok masyarakat. Tatanan formal Desa Bajo tidak berbeda dengan desa lain di Indonesia yaitu terdiri dari lembaga pemerintahan desa yang dipimpin kepala desa, Badan Perwakilan Desa (BPD), Pembinaan Kesejahteraan Keluarga (PKK), Karang Taruna dan sub-sub lembaga di bawahnya. Institusi formal ini dilhat secara historis merupakan hasil dari penyeragaman (uniformisasi) desa pada masa Orde Baru melalui UU 5/1979. Pada masa Reformasi, memang lokalitas dan keberagaman pemerintahan setingkat desa dikembalikan, namun praktiknya tidak terjadi di Desa Bajo, lembaga formal dengan karakter desa seperti pada masa Orde Baru tidak berubah. Sebelumnya, sistem pengambilan keputusan lebih banyak dipengaruhi oleh mekanisme adat dan agama. Tatanan desa lama yang sebelumnya sempat dikembalikan, telah banyak kehilangan relevansi sehingga sistem pengambilan keputusan dan pelaksanaannya

[4] Data BPS, Kecamatan Soromandi Dalam Angka Tahun 2016

[5] Berdasarkan Data penerima Terpal dari Dana Desa, Kasi Kesra.

lebih banyak mengikuti pola lembaga formal. Lembaga-lembaga adat hanya mengambil keputusan yang berkaitan dengan hal-hal yang bersifat tradisional seperti upacara adat, perkawinan, penguburan dan sebagainya.[6] Demikian pula dengan lembaga agama. Namun demikian, pengaruh lembaga adat dan agama sangat penting sebagai pemberi legitimasi bagi kegiatan-kegiatan pemerintahan desa. Pada intinya, proses pengambilan keputusan bagi kebijakan publik di desa Bajo merupakan perpaduan dari pengaruh lembaga formal yang memegang otoritas formal dan sumber keuangan dan lembaga adat dan agama yang memegang sumber legitimasi sosial.

Pengaruh lembaga formal yang lain datang dari pemerintahan di atasnya. Sumber keuangan desa Bajo relatif sedikit. Hal ini terlihat dari besaran pendapatan asli desa (PAD) yang hanya mencapai Rp 5 juta per tahun.[7] Dengan PAD sebesar itu, desa tidak mampu memenuhi kebutuhannya baik untuk pemerintahan maupun pembangunan. Alokasi Dana Desa (ADD) dari pemerintah daerah sangat besar pengaruhnya dalam keuangan desa. Selain itu, berdasarkan kebijakan pengangkatan sekretaris desa (Sekdes) sebagai pegawai negeri sipil (PNS) juga memberikan ruang lebih bagi pemerintahan di atas desa untuk melakukan intervensi bagi pelaksanaan pemerintahan desa.

Mekanisme pengambilan keputusan dengan demikian berjalan paralel antara lembaga formal dan informal. Dalam hal perencanaan pembangunan misalnya, terdapat semacam rembug desa yang melibatkan institusi dan aktor-aktor yang disebutkan di atas. Aktor-aktor formal melakukan pembicaraan di kalangan internal mereka dan kemudian hal itu dikonsultasikan kepada aktor-aktor informal. Aktor-aktor informal juga memegang peran pemberi legitimasi, sosialisasi dan penyalur aspirasi sekaligus. Beberapa dari mereka kemudian melebur dalam lembaga pemerintahan desa dan BPD. Sistem pemilihan kepala daerah langsung dan pemilu legislatif membuat aktor-aktor informal mulai turut terjun dalam pertarungan-pertarungan politik baik sebagai kandidat langsung maupun sebagai pendukung. Faktor ini juga turut mempengaruhi meleburnya aktor informal kepada sistem formal. Tujuan politiknya adalah berupaya merebut dan mengendalikan alokasi dan distribusi sumberdaya.

Warga desa pada umumnya tersubordinasi di bawah aktor-aktor formal maupun informal tersebut. Meskipun ruang demokrasi terbuka seiring dengan demokratisasi di pemerintahan daerah, namun peran warga desa pada umumnya belum terlalu besar. Beberapa warga desa secara individual memang mulai ikut dalam berbagai kompetisi politik dan pengambilan keputusan, namun perannya relatif masih kecil dibandingkan aktor-aktor yang telah lebih

[6] Hasil wawancara dengan Birokrat Desa dan Warga.
[7] Rencana Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) Bajo Tahun 2015 dan Tahun 2016, tidak ada perubahan besaran PAD dari kedua tahun tersebut.

mapan. Mereka yang mapan itu telah mampu menguasai sumberdaya baik dalam lingkup sosial, ekonomi maupun politik untuk menjaga kesinambungan atribut elit yang mereka miliki. Sistem sosial ekonomi yang relatif masih tradisional membuat sumberdaya relatif tidak tersebar secara merata. Dalam derajat tertentu, kelompok elit mendominasi atau bahkan dalam derajat tertentu mempunyai tingkat monopoli yang relatif cukup besar dalam penguasaan sumberdaya. Faktor perdagangan dan usaha-usaha jasa lainnya membuat sedikit perubahan, namun masih di tingkat awal. Demikian pula dengan kemajuan pendidikan mulai memberikan pengaruh. Ke depan, jika ini konsisten, perubahan struktur dan relasi kuasa sangat mungkin bisa berubah.

Lemahnya peran serta rakyat dalam pemerintahan dan pembangunan desa ini sudah berlangsung selama berabad-abad di wilayah tersebut. Ada beberapa faktor yang mempengaruhi: *pertama*, budaya politik. dari hasil wawancara dengan warga desa didapati informasi bahwa secara turun temurun terdapat sebuah konsensus sosial bahwa urusan pemerintahan diserahkan kepada "orang-orang pintar dan bijaksana". Mereka yang termasuk golongan ini adalah golongan pamong praja dan ditambah dengan pendampingan moral dari golongan agamawan. Pola ini mirip dengan sistem kekastaan di India dimana pemerintahan dikelola oleh golongan ksatria dibimbing dengan golongan Brahmana. Meskipun tidak seekstrem praktik di India namun di kalangan konservatif hal itu masih ada. Pengaruh budaya kelautan yang relatif egaliter nampak di kalangan Suku Bajo, namun secara keseluruhan budaya politiknya memang lebih parokial. Di masa lalu, kearifan lokal menyebutkan bahwa ketentuan itu sebenarnya digunakan untuk membatasi pengelolaan pemerintahan hanya kepada mereka yang dianggap kompeten. Namun demikian, tidak dipungkiri bahwa kemudian hal itu membias menjadi sistem sosial dengan dominasi dan hegemoni kelompok tertentu. Warga masyarakat cenderung untuk segan ikut serta dalam urusan pemerintahan.

Faktor kedua yang adalah faktor ekonomi dimana tidak semua kelompok masyarakat punya waktu dan sumberdaya yang cukup untuk ikut berperan serta dalam pemerintahan.Perubahan sistem politik di tingkat nasional memang cukup berpengaruh dalam mengubah faktor ini. saat ini banyak insentif yang diberikan bagi warga desa untuk turut serta dalam pemerintahan dan politik di tingkat daerah seperti menjadi calon anggota legislatif atau menjadi aktvis organisasi sosial. Namun, dampaknya masih relatif sangat terbatas.

Faktor ketiga adalah faktor sejarah perubahan institusi. Dalam perpspektif *historical institutionalism*, pengaruh pengaturan politik dan pemerintahan pada masa Orde Baru sangat terasa. Di Era Reformasi, sejumlah perubahan institusional ternyata juga mash menghasilkan perubahan

terbatas. Sistem dan struktur demokrasi yang meniru pola di pemerintahan di atas desa tidak sepenuhnya bisa diadaptasikan di level Desa Bajo. Peran serta BPD dan lembaga swadaya masyarakat (LSM) misalnya, lebih banyak bersifat-meminjam istilah Vedi Hadz-predatoris daripada mendukung terwujudnya demokratisasi. Sumber daya lokal lebih banyak dikuasai oleh kelompok yang terbatas. Mereka saling membagi dan saling menekan untuk mendapatkan sumberdaya sosial, ekonomi dan politik berdasarkan peran mereka dalam politik, pemerintahan dan birokrasi.

Dengan latar belakang kondisi sosial politik dan pemerintahan seperti itulah dana desa dikucurkan di Desa Bajo. Jumlah dana desa yang pada tahun 2015 dan 2016 masing-masing adalah Rp 222,282,375.[8] Dana Desa ini menambah satuan dana lain dari dana transfer yaitu Alokasi Dana Desa yang sebesar 504,386,541. Selain itu ada dana trasnfer dari Kabupaten/Kota yairu dana hasil pengelolaan aset daerah sebesar Rp 9,116,178. Dana itu dimasukkan sebagai salah satu komponen pendapatan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Dibandingkan dengan pendapatan asli desa yang hanya sebesar Rp 5 juta, jumlah dana transfer relatif sangat besar.

Namun dalam perspektif desentralisasi fiskal, jumlah dana transfer yang didominasi oleh Dana Desa dan Alokasi Dana Desa itu mempunyai perosalan-persoalan sebagai berikut. Pertama, dalam hal perspektif Barang Publik, ada masalah dengan penentuan barang publik tersebut. Hal ini berawal dari rumusan konsep otonomi desa sendiri. Artinya otonomi desa dalam praktiknya di Desa Bajo tidak jelas, mana yang disebut sebagai yang menjadi wewenang penuh pemerintah desa, mana yang menjadi wewenang pemerintah daerah dan seterusnya. Yang signifikan nampak dari praktik otonomi desa di Desa Bajo adalah aspek desentralisasi administratif yang dekonsentratif. Artinya, pemerintah desa hanya menerima limpahan wewenang dari pemerintah daerah untuk menjalankan urusan-urusan administratif. Di tingkat desa, baik aparat desa maupun penduduk desa tidak mengetahui apa sebenarnya bagian dari barang publik yang sepenuhnya menjadi wewenang desa. Yang jelas menjadi urusan desa hanyalah berupa jalan desa dan beberapa infrastruktur seperti dermaga desa. Selain itu, sebenarnya semua barang publik ditentukan oleh pemerintah di atas desa. Dari hasil wawancara dengan birokrat dan politikus di level desa, ini berimbas pada struktur APBDes yang didominasi oleh belanja rutin dan belanja modal barang perkantoran serta kegiatan rapat-rapat. Alokasi untuk belanja pembangunan hanya mencapai Rp 121,722,375.00, itupun didominasi oleh honorarium dan rapat-rapat.[9]

[8] RAPBDes Perubahan Desa Bajo 2016, sebelumnya dalam RAPBDes 2015 jumlah Dana Desa dituliskan sebesar Rp 724 juta. Kebijakan pemerintah pusat mempengaruhi perubahan ini.

[9] *Ibid.*

Tidak luasnya otonomi desa karena desa lebih cenderung menjadi pemerintahan administratif juga mempengaruhi kuatnya pengaruh politikus dan birokrasi di atas pemerintahan desa. Hal ini nampak dari perencanaan APBDes maupun perencanaan penggunaan dana desa. Dalam mekansmenya, kedua aktor di tingkat pemerintahan daerah mendominasi satuan-satuan anggaran yang disusun. Desa memang memiliki mekanisme rembug desa seperti musyawarah perencanaan pembangunan desa (Musrenbangdes) dan di bawahnya Musyawarah Perencanaan Pembangunan Dusun (Musrenbangdus), namun hasilnya seringkali direvisi secara mendasar oleh birokrat dan politikus di tingkat kabupaten. Di satu sisi, memang terdapat persoalan apda tingkat partisipasi yang rendah dari warga desa, di sisi lain, anggaran yang disusun di tingkat desa juga didominasi oleh pemikiran para birokrat kabupaten. Hasilnya, pemerintah desa akhirnya lebih banyak sebagai obyek dari pemikiran birokrat pemerintah kabupaten.

Peran politikus di tingkat kabupaten juga besar. Meskipun mekanisme pungutan liar tidak dtemukan, namun sebagai gantinya kebijakan alokasi dana desa juga harus sejalan dengan kepentingan politikus kabupaten. Ada indikasi yang cukup jelas mengenai keterkaitan kepentingan ini dengan kepala daerah atau partai politik yang ada. Misalnya, dari hasil wawancara dan observasi ternyata ada semacam penekanan dari aktor politik agar penerima manfaat diarahkan kepada kelompok yang terkait dengan perluasan elektabilitas seorang calon kandidat atau bahkan incumbent. Pemerintah dan birokrat desa disamping tidak punya pilihan banyak karena besarnya dana transfer pada APBDes juga serngkali bermain ganda sebagai salah satu jaringan dalam politik di tingkat kabupaten.

Dalam perspektif biaya organisasi ditemukan hal yang agak berbeda. juga terdapat persoalan. Pertimbangan mengenai pentingnya penyelenggaraan pemerintahan desa untuk menekan biaya organisasi dari pemerintahan secara umum memang ada, namun hal ini tidak selalu tercermin dalam anggaran. Konsentrasi kegiatan Desa bajo lebih banyak tertuju pada penyediaan pelayanan administratif desa, dan tidak banyak yang digunakan untuk pembangunan maupun insentif bagi terwujudnya kesejahteraan warga. Insentif untuk peningkatan kesejahteraan terbesar dinikmati oleh mereka yang bekerja di sektor perdagangan dan transportasi laut karena tersedianya dermaga desa yang lebih terpelihara.[10] Keuntungan juga diperoleh oleh para nelayan. Namun secara umum, tidak terdapat kemajuan yang signifikan selain di sektor administratif karena alokasinya untuk pembangunan yang lain memang tidak besar.
Perspektif Pilihan Publik memang tidak terlalu menonjol dalam pelaksanaan alokasi dana desa di Desa Bajo ini. titik tekan dari

[10] Dermaga Laut di Desa Bajo sangat penting artinya bagi transportasi antara Kota Bima dengan Kecamatan Soromandi dan desa-desa yang tercakup di dalamnya.

perspektif Pilihan Publik adalah distribusi kekuasaan atau demonopoli kekuasaan pemerintah pusat. Dalam kasus ini pada satu sisi, pemerintah desa diberikan transfer kekuasaan oleh pemerintah di atasnya. Namun, pada saat yang sama, kekuasaan pemerintah di atas desa berpengaruh melalui beberapa instrumen. Pertama, instrumen keuangan sendiri. sebagaimana disebutkan di atas, APBDes Desa Bajo lebih banyak didominasi oleh dana transfer. Hal ini berpengaruh pada relasi kekuasaan antara pemerintah desa dengan pemerintah kabupaten. Sebenarnya sebelumnya, Desa Bajo mempunyai aset berupa tanah kas desa (tanah bengkok). Namun kemudian seluruh tanah kas desa dialihkan menjadi aset kabupaten.[11] Jadi, seluruh tanah desa dikelola oleh kabupaten dan kemudian hasilnya dibagi oleh kabupaten kepada desa-desa. Inilah yang kemudian masuk dalam APBDes dengan nomenklatur dana transfer kabupaten. Beralihnya kepemilikan tanah kas desa ini turut pula mengurangi kadar otonomi desa, desa kemudian lebih mirip sebagai kesatuan pemerintahan administratif saja dibandingkan pemerintahan yang otonom.

Instrumen kedua yang menjadi pintu bagi tetap terusnya monopoli pemerintah dan aktor politik di atas desa adalah makin kuatnya pengaruh aktor dan partai politik sampai ke desa-desa. Sebelumnya mekanisme pengambilan keputusan di Desa Bajo lebih banyak melibatkan aktor-aktor internal. Setelah demokratisasi, desentralisasi dan sistem pemilihan umum langsung justru terdapat indikasi menguatnya aktor-aktor di tingkat daerah. Partai politik misalnya mempunyai instrumen hingga ke tingkat desa untuk mempengaruhi elektabilitas partai maupun kandidat pada pemilu legislatif maupun eksekutif. Pengaruh partai politik di tingkat desa ini dilakukan secara sistemats dan berkesinambungan, termasuk mengusai elit-elit di desa. Melalui merekalah aktor dan partai politik mempengaruhi kebijakan desa.

Adanya dana desa turut menguatkan instrumen aktor dan partai politik di tingkat desa. Dana desa dianggap sebagai sumberdaya yang harus dimanfaatkan. Para pencari rente dari kalangan birokrat dan aktor politik makin besar pengaruhnya dalam penyusunan kebijakan. Lembaga swadaya masyarakat yang semula diharapkan menjadi kekuatan penyeimbang dari political society justru berubah pula menjadi pencari rente. LSM hanya menjadi alat bagi aktor-aktor politik pencari rente untuk mendapatkan bagian dari alokasi dana desa.

Institusi memang menjamin adanya kompetisi bagi kemungkinan warga negara untuk memilih aktor mana yang mampu menawarkan penyediaan barang publik yang lebih baik, lebih efisien dan lebih merata.

[11] Penghapusan hak kelola tanah bengkok oleh desa ini merupakan penerapan dari UU No 6 tahun 2014 dan Peraturan Pemerintah No 43 tahun 2014 tentang Penghapusan Tanah Bengkok. Di beberapa daerah ketentuan ini diprotes, namun di wilayah Kabupaten Bima, terutama desa-desa di Wilayah Soromandi diterma karena sistem penggajian kepala desa. Pendapatan dari tanah kas desa atau tanah bengkok selama ini memang tidak mencukup untuk menggaji kepala desa dan perangkatnya di desa tersebut.

Namun, relasi jaminan institusi bagi kompetisi tersebut tidak diiringi dengan adanya struktur kekuasaan yang relatif setara serta jaminan akan adanya kompetisi yang fair. Akibatnya, warga desa tidak bisa mendapatkan insentif dari sistem politik untuk mendapatkan barang publik secara efisien. Sebaliknya, ongkos politik justru memberikan beban bagi penyediaan barang publik sehingga harganya lebih mahal dan kualitasnya menjadi lebih rendah.

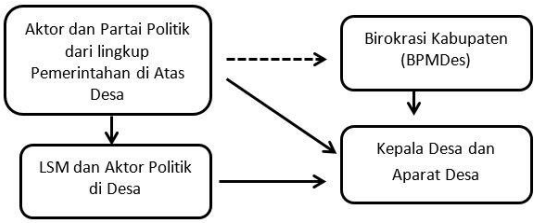
Berikut adalah bagan yang menunjukkan peta aktor internal dalam perencanaan APBDes Desa Bajo:

Gambar 1. Peta Aktor Desa Bajo dalam RPJMDes dan Alokasi Dana Desa

Sumber: Pemetaan oleh tim assesment partisipasi warga Desa Bajo.

Sedangkan Aktor Hubungan Eksternal dan Internal dalam Alokasi Dana Desa di Desa Bajo dapat digambarkan sebagai berikut:

Gambar 2. Pola Hubungan Pengaruh Antar Aktor Baik Internal Maupun Eksternal



Dalam perspektif Kontrak yang Belum Selesai, dana desa juga tidak mampu memberikan dampak yang optimal namun dari hasil wawancara warga desa optimis dengan perkembangannya. Inti dari pendekatan Kontrak Yang Belum Selesai adalah kemungkinan bagi dunia bisnis atau pasar untuk berkembang dengan melihat kondisi institusional. Jadi, institusi harus memberikan kondisi-kondisi yang menjamin bagi kesejahteraan penduduk dengan menciptakan kepastian kondisi di masa depan.

Dana desa di Desa Bajo selain diarahkan untuk mendukung penyelenggaraan administrasi desa juga ditujukan untuk perawatan infrastruktur. Memang dampaknya masih sangat terbatas, namun bukan berarti manfaatnya tidak ada sama sekali. Alokasi dana desa yang relatif kecil disebut oleh birokrat desa sebagai sumber masalahnya.[12] Semakin besar Dana Desa yang diterima, semakin banyak pula sektor-sektor yang bisa dikembangkan demi meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan rakyat.

[12] Keseluruhan alokasi dana trasnfer mencapai sekitar Rp 750 juta per tahun tapi dirasakan masih kurang oleh beberapa birokrat desa.

Meskipun demikian, alokasi dana desa, sebagaimana disebutkan di atas baik dalam hal perencanaan maupun penerapannya didominasi oleh sekelompok elit. elit ini menikmati limpahan alokasi anggaran, baik dengan cara yang legal maupun dengan cara rente. Merekalah yang menyerap pengeluaran pemerintah secara dominan. Akibatnya nilai manfaat tidak tersebar merata. Sampai saat ini belum ada pengukuran mengenai seberapa besar pengaruh dana desa terhadap peningkatan kesenjangan antar kelas sosial di Desa Bajo, namun indikasi meningkatnya kesenjangan itu mulai nampak. Mereka yang mendapatkan proyek baik pembangunan maupun pemberdayaan mendapatkan tambahan kesejahteraan dari belanja pemerintah ini. sebagian besar lainnya yang manfaatnya tdak langsung tidak mendapatkan keuntungan yang berarti. Belum dtemukan pula fenomena yang bisa menjelaskan bagaimana kondisi ini berpengaruh pada pemenuhan kontrak-kontrak negara-warga negara di masa depan, namun kondisi ini harus diwaspadai untuk menjaga fungsi fiskal sebagai alat kesejahteraan warga negara.

Dalam *Perspektif Market Preserving Federalism* ada lima indikator yang diajukan Qian dan Wengast (1997) yaitu: (1) adanya hirarki pemerintahan yang punya otoritas yang jelas; (2) pemerintah sub nasional adalah lokus utama yang punya wewenang regulasi mikroekonomi yang memungkinkan mereka untuk menciptakan lingkungan bisnis yang berbeda; (3) pemerintah pusat punya otoritas untuk menyediakan barang publik dan memastikan peredarannya melampaui batas-batas yuridiksi subpemerintahan; (4) semua pemerintah menghadapi keterbatasan anggaran dan pembagian revenue antar pemerintahan adalah terbatas; (5) tingkat institusionalisasi jangka panjang menjamin pembagian kekuasaan sehingga ada perlindungan insentif inovasi.

Pendekatan ini, juga pendekatan Kontrak Yang Belum Selesai sebenarnya lebih sesuai untuk mengamati kasus di tingkat daerah karena di tingkat desa lingkupnya relatif sempit. Dalam hal regulas mikroekonomi misalnya, Desa-dalam hal ini Desa Bajo- tidak mempunyai otoritas regulatif dalam mikroekonomi. Memang ada beberapa pengaturan, tapi sifatnya lebih ke aturan retributif. Berdasarkan UU 32/2004 dan UU 23/2014 wewenang regulasi untuk itu ada di pemerintah kabupaten/kota atau pemerintah provinsi. Kelemahan lainnya adalah pada jaminan institusionalisasi jangka panjang. Seperti disebutkan di atas, kesenjangan manfaat yang diterima oleh masing-masing kelompok aktor akan sangat menentukan sejauhmana bisa memberikan insentif bagi inovasi. Secara keseluruhan, insentif itu akan menciptakan relasi yang tidak setara bagi kelompk-kelompok sosial yang ada. Pada satu kelompok yaitu kelompok elit yang menikmati insentif paling besar, potensi perkembangan sangat besar, sebaliknya bagi kelompok bawah justru akan terhambat kemampuan inovasinya. Dengan begitu, tidak

semua indikator dalam perpsektif *Market Preserving Federalism* dipenuhi dalam kasus Desa Bajo.

Kesimpulan

Desentralisasi fiskal adalah sebuah instrumen untuk mewujudkan pemenuhan barang publik secara lebih murah, efektif jangakauannya dan mendukung prinsip-prinsip demokrasi yang lebih substantif. Indonesia telah menerapkan hal tersebut melalui beberapa aturan perundang-undangan di antaranya UU Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dan UU Desa.

Dalam kasus Dana Desa di Desa Bajo, terlihat bahwa desentralisasi fiskal memerlukan beberapa kondisi untuk bisa berhasil. ***Pertama***, perlu adanya penentuan otoritas penyediaan barang publik yang lebih mencerminkan lokalitas dan bersifat partisipatif. Dengan kata lain, otonomi desa seharusnya lebih ditekankan lagi agar manfaatnya lebih besar. UU Desa yang terbaru memang menonjolkan semangat untuk merevitalisasi otonomi desa. Namun pada praktiknya, aspek desentralisasi administratif lebih mengemuka daripada aspek desentralisasi politik. Hasilnya, penentuan wewenang lebih bersifat *top down* daripada *bottom up*. Ada batasan yang sangat ketat mengenai wewenang desa.

Kedua, diperlukan sebuah sistem politik yang ikut mendukung atau memberikan insentif bagi terwujudnya barang publik yang lebih murah dan bisa diakses secara relatif setara oleh semua warga. Dalam kasus Dana Desa di Desa Bajo, insentif dari sistem politik itu sangat minimal. Budaya dan sistem politik tradisional tidak dikembangkan secara memadai untuk menciptakan demokratisasi di desa. Sebaliknya, tekanan dari sistem politik dari pemerintahan di atas desa secara sistematis dan konsisten berpengaruh pada pembentukan sistem politik desa saat ini. Sistem politik yang oligarkis dan predatoris tercermin pula dari pemanfaatan Dana Desa. Hal ini menimbulkan dampak yang berseberangan dari harapan desentralisasi fiskal. Sistem politik justru menjadi beban bagi ongkos penyediaan barang publik sehingga rakyat harus mengakses barang publik dengan lebih mahal.

Daftar Pustaka

Abd Ghani, J. (2014). *Market preserving federalism: implications for Malaysia* (Doctoral dissertation, Victoria University).

Bird, R. M. (1999). Fiscal federalism. *The Encyclopedia of Taxation and Tax Policy, Washington, DC: Urban Institute*.

Breton, A. (2002). An introduction to decentralization failure. *Managing fiscal decentralization*, 31-45.

Buchanan, J. M., & Tullock, G. (1962). *The calculus of consent* (Vol. 3). Ann Arbor: University of Michigan Press.

Data Statistik Desa Bajo, Kecamatan Soromandi 2015.

Data BPS, Kecamatan Soromandi Dalam Angka Tahun 2016.

Desa, D. P., & dalam Negeri, K. D. (2007). Naskah Akademik RUU Tentang Desa.

Geoffrey, B., & Buchanan, J. M. (1980). The power to tax: Analytical foundations of a fiscal constitution.

Grewal, B., & Sheehan, P. (2003). The evolution of constitutional federalism in Australia: An incomplete contracts approach.

Musgrave, R. A., & Musgrave, P. B. (1993). Keuangan negara dalam teori dan praktek. *Erlangga*.

Oates, W. E. (1999). An essay on fiscal federalism. *Journal of economic literature*, *37*(3), 1120-1149.

Pereira, P. T. (2000). Fiscal decentralization, public sector size and the wealth of nations. *Economia Pùblica Regional e Local*.

Qian, Y., & Weingast, B. R. (1997). Federalism as a commitment to perserving market incentives. *The Journal of Economic Perspectives*, *11*(4), 83-92.

Seminar Series On Decentralization 4, diunduh dari http://www1.worldbank.org/publicsector/decentralization/summary4.doc