

BAB II

KERANGKA PEMIKIRAN

2.1. Tinjauan Pustaka

Terkait dengan Studi Tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia Dalam Mengelola Keuangan Desa Berbasis *Pro Poor Budget*, banyak penelitian yang telah dilakukan peneliti-peneliti terdahulu. Sebagai acuan dalam mengkaji, membahas, dan memperjelas masalah yang dikaji dalam penelitian ini, maka diberikan beberapa sumber dan referensi untuk dijadikan perbandingan penelitian tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia Dalam Mengelola Keuangan Desa Berbasis *Pro Poor Budget*. Penelitian mengenai studi tentang Mengelola yang berbasis *pro poor Budget* sudah dilakukan oleh beberapa peneliti terdahulu antara lain:

Dalam penelitian Ulina Islami¹ tentang Kapasitas Aparatur Desa Dalam Tertib Administrasi Desa Studi Kasus di Desa Tiuh Tohou Kecamatan Menggala Kabupaten Tulang Bawang. Hasil penelitian ini menunjukkan bahwa pada indikator pemahaman, semua informan menyatakan bahwa keseluruhan aparatur Desa Tiuh Tohou sudah cukup memahami buku-buku Administrasi Desa dan tata cara pengisian buku-buku tersebut namun aparatur Desa belum memiliki kemauan atau malas dalam pengisian buku-buku Administrasi Desa. Pada indikator keterampilan, sebagian informan tidak puas dengan keterampilan aparatur Desa Tiuh Tohou karena belum mampu mengaplikasikan buku-buku administrasi desa dan dinilai masih tidak teliti dan tangkas dalam pelaksanaan tertib Administrasi Desa meskipun sudah menjalankannya sesuai dengan pedoman yang diberikan oleh Kecamatan

¹ Ulina Islami, dalam *Jurnal digilib unila. ac.id/22459/3/ SKRIPSI%20 TANPA%20BAB%20 PEMBAHASAN.pdf*, Thn 2016.:*Kapasitas-Aparatur-Desa-Dalam-Tertib-Administrasi-Desa*. Ilmu Pemerintahan Fisip. Lampung. Hlm 2

Menggala. Pada indikator kemampuan menunjukkan bahwa aparatur Desa belum mampu untuk menyelenggarakan tertib Administrasi Desa. Hal tersebut dilihat berdasarkan ketidakmauan aparatur Desa untuk menyusun rencana kegiatan terhadap tertib Administrasi Desa dan belum mampu untuk mempertanggungjawabkan hasil Administrasi Desa tersebut kepada Pemerintah Kecamatan Menggala.

Penelitian selanjutnya dilakukan oleh Aidinil Zetra² tentang Strategi Pengembangan Kapasitas SDM Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah Studi Kasus Delapan Kabupaten Kota di Sumatera Barat. Hasil penelitian menunjukkan bahwa di 10 SKPD di delapan Kabupaten/Kota di Sumatera Barat pada tahun 2008 dan awal 2009 ini, ditemukan bahwa masih sulit bagi aparatur di daerah menyampaikan laporan keuangan pemerintah daerah secara transparan dan akuntabel, tepat waktu dan disusun mengikuti standar akuntansi pemerintahan. Selengkapnya keadaan ini dapat digambarkan sebagai berikut:

1. Kebanyakan daerah belum sepenuhnya siap dalam menyusun dan menyampaikan laporan keuangan mengikuti standar akuntansi pemerintahan yang sejalan dengan standar akuntansi sektor publik yang diterima secara internasional sesuai pasal 32 UU No. 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara yang menjadi acuan dalam menyusun dan menyajikan laporan. Hal ini terutama disebabkan oleh kurangnya staf yang memiliki keahlian dalam melaksanakan pertanggungjawaban anggaran khususnya keahlian bidang akuntansi.

² Aidinil Zetra dalam *Jurnal SINERGI* vol.6 No.1, Thn 2009, *Strategi Pengembangan Kapasitas SDM Pemerintah Daerah Dalam Mewujudkan Transparansi Dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah*. hlm. 5-6.

2. Pemahaman staf terhadap teknologi informasi yang masih kurang. Padahal untuk dapat terlaksananya pengelolaan keuangan daerah seperti yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan yang ada mesti didukung oleh teknologi informasi yang memadai.
3. Pemahaman sebahagian besar Pejabat Penatausahaan Keuangan SKPD terhadap mekanisme pengelolaan keuangan yang baru sangat kurang.

Berdasarkan kajian pustaka peneliti terdahulu, yang menjadi persamaan peneliti terdahulu dan peneliti sekarang adalah sama-sama mengkaji tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia, sedangkan yang menjadi perbedaan yaitu peneliti terdahulu mengkaji tentang Kapasitas Aparatur Desa Dalam Tertib Administrasi Desa dan juga Strategi Pengembangan Kapasitas SDM Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Transparansi dan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah, sedangkan Peneliti sekarang mengkaji tentang Kapasitas Sumber Daya Manusia Dalam Mengelola Keuangan Desa Berbasis *Pro Poor Budget*.

2.2. Landasan Teoritis

2.2.1. Konsep Kapasitas

Ada banyak definisi kapasitas yang telah dikemukakan oleh para pakar. Menurut Soeprpto, “kapasitas adalah kemampuan, ketrampilan, pemahaman, sikap, nilai-nilai, hubungan, perilaku, motivasi, sumber daya, dan kondisi-kondisi yang memungkinkan setiap individu, organisasi, jaringan kerja/sector, dan sistem yang lebih luas untuk melaksanakan fungsi-fungsi mereka dan mencapai tujuan pembangunan yang telah ditetapkan dari waktu ke waktu”.³

³ Ulima Islami dalam *Jurnal digilib.unila.ac.id/22459/3/SKRIPSI% 20TANPA%20BAB%20PEMBAHASAN.pdf*. Thn 2016. :*Kapasitas-Aparatur-Desa-Dalam-Tertib-Administrasi-Desa*. Ilmu Pemerintahan Fisip. Lampung, Hlm 8.

Selanjutnya, Soeprapto menyatakan bahwa, “kapasitas dapat diartikan sebagai kemampuan individu dan organisasi atau unit-unit organisasi untuk melaksanakan tugas pokok dan fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan”.⁴

Berdasarkan uraian di atas dapat disimpulkan bahwa kapasitas merupakan suatu kemampuan yang dimiliki oleh individu dalam suatu organisasi dalam suatu sistem melaksanakan fungsi-fungsinya secara efektif, efisien, dan berkelanjutan sesuai dengan aturan yang berlaku untuk mencapai tujuan bersama.

2.2.2. Arti dan Peranan Sumber Daya Manusia

Menurut Buchari Zainun, suku kata yang terdapat pada sumber daya manusia yaitu sumber, daya, dan manusia tidak ada satu kata pun yang sulit untuk dipahami. Ketiga suku kata itu tentu ada artinya dan semuanya dengan mudah dapat dipahami apa artinya. Secara sederhana, yang dimaksud dengan SDM adalah daya yang bersumber dari manusia. Daya yang bersumber dari manusia ini dapat pula disebut tenaga atau kekuatan (*energy* atau *power*). Tenaga, daya atau kemampuan. Oleh karena itu, yang perlu dibangun adalah daya yang berasal atau bersumber dari manusia itu atautkah manusia yang menghasilkan daya itu yang harus dibangun atau dikembangkan.⁵

Menurut Hasibuan, sumber daya manusia adalah kemampuan terpadu dari daya pikir dan daya fisik yang dimiliki individu. Pelaku dan sifatnya dilakukan oleh keturunan dan lingkungannya, sedangkan prestasi kerjanya dimotivasi oleh keinginan untuk memenuhi kepuasannya.⁶

Kedua pendapat di atas menjelaskan bahwa sumber daya manusia adalah kemampuan daya yang disebut dengan tenaga atau kekuatan yang bersumber dari

⁴ Loc. Cit

⁵ Akhmad Subekhi & Mohammad jauhar, *Pengantar Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2012), hlm. 11.

⁶ Ibid. hlm. 12.

daya pikir dan daya fisik manusia yang selalu dikembangkan dalam mencapai tujuan yang diinginkan.

Sebagai faktor pertama dan utama dalam proses pembangunan, SDM selalu menjadi subjek dan objek pembangunan. Proses administrasi pun sangat dipengaruhi oleh manajemen sumber daya manusia, dan ada tiga macam klasifikasi sumber daya manusia sebagaimana dikemukakan oleh Ermaya :⁷

- a. Manusia atau orang-orang yang mempunyai kewenangan untuk menempatkan, mengendalikan dan mengarahkan pencapaian tujuan yang disebut administrator.
- b. Manusia atau orang-orang yang mengendalikan dan memimpin usaha agar proses pencapaian tujuan yang dilaksanakan bisa tercapai sesuai rencana disebut manajer.
- c. Manusia atau orang-orang yang mempengaruhi syarat tertentu, diangkat langsung melaksanakan pekerjaan sesuai dengan bidang tugasnya masing-masing atau jabatan yang dipegangnya.

Sementara itu Veithzal Rivai, memberikan gagasan tentang sumber daya manusia adalah seorang yang siap, mau dan mampu memberi sumbangan usaha pencapaian tujuan organisasi.⁸

Sedangkan Menurut M. T. E. Hariandja, sumber daya manusia merupakan salah satu faktor yang sangat penting dalam suatu perusahaan di samping faktor yang lain seperti modal. Ini berarti, SDM harus dikelola dengan baik untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi organisasi.⁹

Sumber daya manusia merupakan salah satu unsur masukan (*input*) yang bersama unsur lainnya yang diubah menjadi proses manajemen menjadi keluaran (*output*) dalam usaha mencapai tujuan secara efektivitas dan efisien. Sejalan dengan

⁷ Akhmad Subekhi & Mohammad Jauhar, *Pengantar Manajemen Sumber Daya Manusia (MSDM)*, (Jakarta: Prestasi Pustaka, 2012), hlm. 13

⁸ Loc. Cit

⁹ Ibit, hlm. 14

pemikiran di atas dapat dipahami pula bahwa sumber daya manusia merupakan bentuk dari sebuah kemampuan dari seseorang untuk terlibat dalam pengambilan keputusan yang dilakukan secara musyawarah guna untuk mencapai tujuan organisasi.

2.2.3. Konsep Kapasitas Sumber Daya Manusia Dalam Tata Kelola

Keuangan Desa Berbasis *Pro Poor Budget*.

Kapasitas sumber daya manusia adalah kemampuan seseorang atau individu, suatu organisasi (kelembagaan), atau suatu sistem untuk melaksanakan fungsi-fungsi atau kewenangannya untuk mencapai tujuannya secara efektif dan efisien. Kapasitas harus dilihat sebagai kemampuan untuk mencapai kinerja, untuk menghasilkan keluaran-keluaran (*outputs*) dan hasil-hasil (*outcomes*).¹⁰

Menurut Desi dan Ertambang, untuk menilai kapasitas dan kualitas sumber daya manusia dalam melaksanakan suatu fungsi, dapat dilihat dari *level of responsibility* dan kompetensi sumber daya tersebut. Tanggung jawab dapat dilihat dari atau tertuang dalam deskripsi jabatan. Deskripsi jabatan merupakan dasar untuk melaksanakan tugas dengan baik. Tanpa adanya deskripsi jabatan yang jelas, sumber daya tersebut tidak dapat melaksanakan tugasnya dengan baik. Sedangkan kompetensi dapat dilihat dari latar belakang pendidikan, pelatihan-pelatihan yang pernah diikuti, dan dari keterampilan yang dinyatakan dalam pelaksanaan tugas.

Kompetensi merupakan suatu karakteristik dari seseorang yang memiliki keterampilan (*skill*), pengetahuan (*knowledge*) dan kemampuan (*ability*) untuk melaksanakan suatu pekerjaan (Desi dan Ertambang). Kompetensi merupakan karakteristik yang mendasari seseorang mencapai kinerja yang tinggi dalam pekerjaannya. Pegawai yang tidak mempunyai pengetahuan yang cukup dalam

¹⁰ Zuliarti, dalam *Jurnal Eprints.umk.ac.id/602/10/skripsi_penuh.pdf*, Zuliarti. Thn 2012. *Pengaruh Kapasitas Sumber Daya Manusia, Pemanfaatan Teknologi Informasi, Dan Pengendalian Intern Akuntansi Terhadap Nilai Informasi Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah*, hlm. 33

bekerja akan banyak menemui hambatan yang mengakibatkan pemborosan bahan, waktu dan tenaga.

Organisasi harus juga berusaha untuk mengembangkan sumber daya manusia mereka. Pelatihan dan pengembangan membuat karyawan dapat melaksanakan pekerjaan mereka saat ini secara efektif dan mempersiapkan pekerjaan di masa mendatang. Penilaian kinerja adalah penting untuk memvalidasi alat pemilihan, mengukur dampak dari program pelatihan, memutuskan kenaikan gaji dan promosi, dan menentukan kebutuhan akan pelatihan (Griffin).

Dalam konteks kapasitas sumber daya manusia dalam mengelola keuangan desa yang *pro poor budget*, Syarif menyebutkan beberapa jenis kemampuan antara lain : kecerdasan, menganalisis, bijaksana mengambil keputusan, kepemimpinan/kemasyarakatan dan pengetahuan tentang pekerjaan. Kapasitas sumber daya manusia senantiasa perlu memiliki suatu daya kesanggupan, keterampilan, pengetahuan terhadap pekerjaan dalam pengimplementasian tugas-tugas dan fungsi masing-masing.

Menurut Rasyid, bahwa kemampuan aparatur pemerintah sebenarnya tidak terlepas dari pembicaraan tingkat kematangan aparatur yang didalamnya menyangkut keterampilan yang diperoleh dari pendidikan, pelatihan, dan pengalaman.

Berdasarkan pandangan tersebut di atas, maka kapasitas sumber daya manusia dalam mengelola keuangan desa berbasis *pro poor budget* adalah kemampuan dan keterampilan yang dimiliki Pemerintah Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dalam mengelola keuangan desa berbasis *pro poor budget* yang meliputi tingkat pendidikan aparat Pemerintahan Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD), inisiatif Pemerintahan Desa dan Badan

Permasyarakatan Desa (BPD), keterlibatan warga masyarakat desa dalam anggaran yang *pro poor budget* serta adanya pelatihan bagi aparat Pemerintahan Desa dan Badan Permasyarakatan Desa (BPD) dalam manajemen pengelolaan anggaran yang *pro poor budget* dari pemerintah supra desa (kabupaten).

2.2.4. Konsep Tata Kelola Keuangan

2.2.4.1. Pengertian

Istilah Tata Kelola atau Tata Pemerintahan di Indonesia merupakan terjemahan dari “*Corporate Governance*”. Secara etimologis kata “*Governance*” berasal dari bahasa Perancis kuno “*Gouvernance*” yang berarti pengendalian (*control*) atau *regulated* dan dapat dikatakan merupakan suatu keadaan yang berada dalam kondisi terkendali (*the state of being governed*). Berdasarkan Peraturan Menteri Keuangan No. 7 Tahun 2006 dan Permendagri No.61 Tahun 2007, Pola Tata Kelola merupakan peraturan internal yang dimaksudkan sebagai upaya untuk menjadikan lembaga pelayanan publik menjadi lebih efisien, efektif dan produktif. Pola tata kelola ini akan mengatur mengenai organisasi, tatalaksana, akuntabilitas dan transparansi organisasi.

Tata kelola adalah sistem yang dipergunakan untuk mengarahkan dan mengendalikan kegiatan organisasi. Tata kelola mengatur pembagian tugas, hak, dan kewajiban pihak-pihak dalam organisasi.

2.2.4.2. Prinsip Tata Kelola Keuangan

Dalam rangka mendukung terwujudnya tata kelola yang baik (*good governance*) dalam penyelenggaraan desa, pengelolaan keuangan desa dilakukan

berdasarkan prinsip tata kelola yaitu transparan, akuntabel dan partisipatif serta dilakukan dengan tertib dan disiplin anggaran (Santosa).¹¹

1. Transparansi (*Transparancy*)

Dalam Pasal 4 ayat 7 Peraturan Menteri Dalam Negeri Republik Indonesia No. 13 Tahun 2006, tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dikatakan transparan adalah prinsip keterbukaan yang memungkinkan masyarakat untuk mengetahui dan mendapatkan akses informasi seluas-luasnya tentang keuangan daerah. Dengan adanya transparansi menjamin akses atau kebebasan bagi setiap orang untuk memperoleh informasi tentang penyelenggaraan pemerintahan, yakni informasi tentang kebijakan, proses pembuatan dan pelaksanaannya, serta hasil-hasil yang dicapai. Transparansi yakni adanya kebijakan terbuka bagi pengawasan. Sedangkan yang dimaksud dengan informasi adalah informasi mengenai setiap aspek kebijakan pemerintah yang dapat dijangkau oleh publik. Keterbukaan informasi diharapkan akan menghasilkan persaingan politik yang sehat, toleran dan kebijakan dibuat berdasarkan pada preferensi publik.

Prinsip-prinsip transparansi dapat diukur melalui sejumlah indikator seperti berikut:

1) Mekanisme yang menjamin sistem keterbukaan dan standarisasi dari semua proses pelayanan publik; 2) Mekanisme yang memfasilitasi pertanyaan-pertanyaan publik tentang berbagai kebijakan dan pelayanan publik, maupun proses-proses didalam sektor publik; 3) Mekanisme yang memfasilitasi pelaporan maupun penyebaran informasi maupun penyimpangan tindakan aparat publik didalam kegiatan melayani.

2. Akuntabilitas (*Accountability*)

Akuntabilitas (*accountability*) adalah kewajiban untuk memberikan pertanggungjawaban atau menjawab dan menerangkan kinerja dan tindakan

¹¹ Titiek Puji Astuti, Yulianto dalam *Jurnal Berkala Akuntansi dan Keuangan Indonesia*, 1 (2016) : 1-14, *Good Governance Pengelolaan Keuangan Desa Menyongsong Berlakunya Undang-Undang No.6 Thn 2014*. Hlm 4

seseorang badan hukum pimpinan suatu organisasi kepada pihak yang memiliki hak atau berkewenangan untuk meminta keterangan atau pertanggungjawaban. Dalam pelaksanaan akuntabilitas dilingkungan instansi pemerintah, perlu diperhatikan prinsip-prinsip sebagai berikut:

harus ada komitmen dari pimpinan dan seluruh staf instansi untuk melakukan pengelolaan pelaksanaan misi agar akuntabel;

- a. Harus merupakan suatu sistem yang dapat menjamin penggunaan sumber-sumber daya secara konsisten dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku;
- b. Harus dapat menunjukkan tingkat pencapaian tujuan dan sasaran yang telah ditetapkan;
- c. Harus berorientasi pada pencapaian visi dan misi serta hasil dan manfaat yang diperoleh;
- d. Harus jujur, objektif, transparan dan inovatif sebagai katalisator perubahan manajemen instansi pemerintah dalam bentuk pemutakhiran metode dan teknik pengukuran kinerja dan penyusunan laporan akuntabilitas.

3. Partisipasi

Sedangkan Partisipasi adalah setiap warga negara mempunyai suara dalam pembuatan keputusan, baik secara langsung maupun melalui intermediasi institusi legitimasi yang mewakili kepentingannya. Partisipasi ini dibangun atas dasar kebebasan berasosiasi dan berbicara serta berpartisipasi secara konstruktif. Dalam Permendagri NO. 37 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Desa, partisipasi memakai kata-kata partisipatif, yaitu keikutsertaan dan keterlibatan masyarakat secara aktif dalam proses pembangunan (Permendagri, NO.37 Tahun 2007). Partisipasi masyarakat dalam penentuan kebijakan publik menjadi kekuatan pendorong untuk mempercepat terpenuhinya prinsip akuntabilitas dari penyelenggara

pemerintahan di desa. Dalam penganggaran partisipasi masyarakat sangat penting untuk mencegah kebijakan-kebijakan yang menyimpang. Prinsip dan indikator partisipasi masyarakat dalam penganggaran menurut (Gatot Sulistioni, Hendriadi) mencakup hal-hal berikut : a) Adanya akses bagi partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan anggaran; b) Adanya peraturan yang memberikan tempat ruang kontrol oleh lembaga independen dan masyarakat baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media *check and balances*; c) Adanya sikap proaktif pemerintah daerah untuk mendorong partisipasi warga pada proses penganggaran. Hal ini mengingat kesenjangan yang tajam antara kesadaran masyarakat tentang cara berpartisipasi yang efektif dan cita-cita mewujudkan APBD yang aspiratif.

2.2.5. Desa

Secara etimologi kata desa berasal dari bahasa sansekerta, *deca* yang berarti tanah air, tanah asal, atau tanah kelahiran. Dari perspektif geografis, desa atau *village* yang diartikan sebagai “ *a groups of houses or shops in a country area, smaller than and town* “. Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki kewenangan untuk mengurus rumah tangganya berdasarkan hak asal-usul dan adat istiadat yang diakui dalam Pemerintahan Nasional dan berada di Daerah Kabupaten.

Desa menurut H.A.W. Widjaja dalam bukunya yang berjudul “Otonomi Desa” menyatakan bahwa:¹² Desa adalah sebagai kesatuan masyarakat hukum yang mempunyai susunan asli berdasarkan hak asal-usul yang bersifat istimewa.

Sedangkan Menurut R. Bintarto, berdasarkan tinjauan geografi yang dikemukakannya, desa merupakan suatu hasil perwujudan geografis, sosial, politik,

¹² Widjaja, HAW. 2003. *Pemerintahan Desa/Marga*. PT. Raja Grafindo Persada. Jakarta.Hlm. 3.

dan kultural yang terdapat disuatu daerah serta memiliki hubungan timbal balik dengan daerah lain.¹³

Desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang tinggal di suatu tempat yang memiliki batas wilayah dengan keanekaragaman suku, ras, tradisi, adat istiadat serta berdasarkan prakarsa masyarakat setempat yang diakui oleh Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Menurut Kamus Besar Bahasa Indonesia¹⁴, desa adalah suatu kesatuan wilayah yang dihuni oleh sejumlah keluarga yang mempunyai sistem pemerintahan sendiri (dikepalai oleh seorang Kepala Desa) atau desa merupakan kelompok rumah di luar kota yang merupakan kesatuan.

Desa dalam pengertian umum adalah sebagai suatu gejala yang bersifat universal, terdapat dimana pun di dunia ini, sebagai suatu komunitas kecil, yang terikat pada lokalitas tertentu baik sebagai tempat tinggal (secara menetap) maupun bagi pemenuhan kebutuhannya, dan terutama yang tergantung pada sektor pertanian (Edi Indrizal)¹⁵

Berdasarkan pendapat di atas, desa merupakan kesatuan masyarakat hukum yang memiliki sistem pemerintahan sendiri, memiliki batas wilayah, asal-usul, adat

¹³ Jurnal Desa, Tahun 2015 hlm 8-9

¹⁴ V. Wiratna Sujarweni, *Akuntansi Desa Panduan Tata Kelola Keuangan Desa*, (Yogyakarta: Pustaka Baru Press, 2015), hlm.1

¹⁵ Loc. Cit

Desa memiliki kewenangan sesuai yang tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yakni: 1) Kewenangan berdasarkan hak asal-usul; 2) Kewenangan lokal berskala Desa; 3) Kewenangan yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota; dan 4) Kewenangan lain yang ditugaskan oleh Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, atau Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Desa juga memiliki hak dan kewajiban yang tertuang dalam Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yakni, Desa berhak: 1) Mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat berdasarkan hak asal usul, adat-istiadat, dan nilai sosial budaya masyarakat Desa; 2) Menetapkan dan mengelola kelembagaan Desa; dan 3) Mendapatkan sumber pendapatan. Desa berkewajiban: 1) Melindungi dan menjaga persatuan, kesatuan, serta kerukunan masyarakat Desa dalam rangka kerukunan nasional dan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia; 2) Meningkatkan kualitas kehidupan masyarakat Desa; 3) Mengembangkan kehidupan demokrasi; 4) Mengembangkan pemberdayaan masyarakat Desa; dan 5) Memberikan dan meningkatkan pelayanan kepada masyarakat Desa;

istiadat yang dilindungi oleh pemerintah desa yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia.

2.2.6. Kebijakan Publik Yang Memihak Orang Miskin (*Pro Poor Budget*)

2.2.6.1. Pelaksanaan Otonomi Daerah Dan Penanggulangan Kemiskinan

Melalui pemberlakuan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah, pemerintah daerah mempunyai kewenangan yang besar untuk merencanakan, merumuskan dan melaksanakan kebijakan dan program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan setempat. Dalam kewenangan otonom yang dimiliki daerah, melekat pula kewenangan dan sekaligus tanggung jawab untuk secara pro-aktif mengupayakan kebijakan penanggulangan kemiskinan, baik langsung maupun tidak langsung. Tanggung jawab demikian sebenarnya merupakan konsekwensi dari salah satu tujuan pelaksanaan otonomi daerah, yakni menciptakan sistem layanan publik yang lebih baik, efektif dan efisien, yang pada akhirnya diharapkan dapat meningkatkan kesejahteraan serta kemandirian masyarakat. Oleh karena itu, upaya penanggulangan kemiskinan seharusnya tidak lagi menjadi tanggung jawab dan atau dilakukan oleh pemerintah pusat semata.

Dilihat dari sudut pandang tersebut, pelaksanaan otonomi daerah mempunyai potensi positif terhadap kondusifitas kebijakan penanggulangan kemiskinan.

¹⁶Adanya kandungan aspek lokalitas yang tinggi dalam perumusan kebijakan publik juga menyebabkan pemerintah daerah dituntut untuk bersikap transparan dan akuntabel dalam menjalankan “*good governance*”. Sekarang pemerintah daerah tidak lagi sebagai sekedar pelaksana operasional kebijakan yang ditentukan oleh pusat. Apapun yang diperbuat oleh pemerintah daerah dapat dengan mudah dinilai oleh

¹⁶ Selain mempunyai potensi positif, pelaksanaan otonomi daerah juga mengandung potensi negative terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan. Ini bisa terjadi antara lain jika pemerintah daerah menciptakan sistem sentralistiknya sendiri untuk melindungi kepentingan elite setempat.

masyarakat setempat. Beberapa faktor lain yang dapat membuat pelaksanaan otonomi daerah kondusif terhadap kebijakan penanggulangan kemiskinan adalah:

1. DAU diberikan kepada daerah dalam bentuk *block grant*, sehingga pemerintah daerah mempunyai fleksibilitas tinggi dalam menggunakan dana tersebut sesuai dengan kepentingan dan prioritas daerah, termasuk kepentingan dalam menanggulangi kemiskinan. Dengan kata lain, kini daerah dapat bertindak lebih tanggap dan pro-aktif dalam penanggulangan kemiskinan tanpa harus menunggu instruksi dari pemerintah di atasnya (propinsi atau pusat). Hal ini penting dikemukakan karena dalam formula pembagian DAU juga mencakup variable jumlah penduduk miskin. Ini berarti agenda penanggulangan kemiskinan seharusnya secara otomatis menjadi agenda kebijakan semua pemerintah daerah.
2. Ijin penanaman modal dan kegiatan dunia usaha umumnya kini dapat diselesaikan di daerah, sehingga pengurusannya lebih mudah dan dengan biaya lebih murah. Bila iklim usaha di daerah telah menjadi lebih kondusif maka investor akan tertarik untuk menanamkan modalnya di daerah, sehingga akan lebih banyak lapangan kerja yang tersedia. Beberapa kabupaten/kota yang mulai menerapkan sistem perijinan satu atap merupakan langkah awal untuk menuju proses perijinan yang cepat, transparan, dan murah.
3. Daerah yang kaya sumber daya alam memperoleh penerimaan alokasi dana yang besar. Dengan dana tersebut daerah yang bersangkutan relatif lebih mudah menentukan prioritas langkah-langkah penanggulangan kemiskinan.

2.2.6.2. Pra-syarat Kebijakan Yang Berpihak Kepada Orang Miskin

Seperti dikemukakan sebelumnya, secara konseptual anggaran *pro poor* merupakan bagian (turunan) dari kebijakan yang berpihak pada kaum miskin (*pro poor policy*). Anggaran *pro poor* merupakan bentuk tindakan afirmatif dalam

pengarusutamaan kemiskinan (*poverty mainstreaming*) dalam kebijakan pembangunan. Anggaran *pro poor* mengkombinasikan tiga perspektif kemiskinan: struktural, gender dan institusional. Anggaran *pro poor* identik dengan anggaran yang demokratis. Kaum miskin dan perempuan mempunyai voice (suara), akses dan kontrol dalam kebijakan anggaran (mulai dari perencanaan hingga evaluasi). Kemiskinan rakyat tidak semata disebabkan oleh kurangnya modal agregat. Akan tetapi lebih disebabkan oleh karena :1) Tidak meratanya penguasaan aset (modal) produksi dan 2) Kurangnya akses masyarakat miskin pada kebijakan penganggaran.¹⁷

Kebijakan anggaran yang memihak kepada orang miskin sebenarnya hanyalah salah satu dari sekian banyak kebijakan yang diperlukan untuk menanggulangi kemiskinan secara komprehensif. Mengingat kebijakan *pro poor budget* merupakan kebijakan yang bersifat teknis operasional, maka supaya pemerintah (daerah) mau menerapkan kebijakan demikian diperlukan adanya beberapa pra-syarat kebijakan, antara lain:¹⁸

¹⁷ *Pro-poor-budget-kebijakan-anggaran-dalam-upaya-pengentasan-kemiskinan.html*. diakses pada tanggal: Kamis, 23 Februari 2016 pukul 15.46 WITA.

1)¹⁸ **Kehendak Politik**; a) Adanya komitmen kuat dan tekad keras pihak-pihak yang secara langsung mempunyai kewenangan dan bertanggungjawab dalam penanggulangan kemiskinan; b) Agenda pembangunan (daerah) menempatkan upaya dan program penanggulangan kemiskinan pada skala prioritas utama; c) Kemauan untuk secara jujur dan terbuka mengakui kelemahan dan kegagalan program penanggulangan kemiskinan di masa lalu, dan bertekad untuk memperbaikinya, baik pada waktu sekarang maupun di masa mendatang. 2) **Iklim yang Mendukung**; a) Ada kesadaran kolektif untuk menempatkan kemiskinan sebagai musuh bersama yang harus diperangi, kemudian diikuti dengan langkah-langkah kampanye sosial melalui berbagai saluran informasi untuk lebih meningkatkan kepedulian, kepekaan, dan partisipasi masyarakat.

b) Ada peraturan dan kebijakan daerah (Perda) yang mendukung penanggulangan kemiskinan, misalnya yang berkaitan dengan usaha kecil, akses terhadap kredit, pedagang kaki lima, penghapusan pungutan terhadap hasil-hasil pertanian, dan sebagainya. 3) **Tata Pemerintahan yang Baik (Good Governance)**; Mengingat kemiskinan bersifat multidimensi, maka penanggulangannya tidak cukup hanya dengan mengandalkan pendekatan ekonomi, melainkan memerlukan pula kebijakan dan program di bidang sosial, politik, hukum dan kelembagaan. Dengan kata lain diperlukan adanya tata pemerintahan yang baik (*good governance*) dari lembaga-lembaga pemerintahan, terutama birokrasi pemerintahan, legislatif, lembaga hukum dan pelayanan umum lainnya. Secara lebih spesifik, hal ini antara lain ditandai dengan adanya keterbukaan, pertanggungjawaban publik, penegakan hukum, penghapusan birokrasi yang menyulitkan, pemberantasan korupsi, dan koordinasi lintas lembaga dan lintas pelaku yang baik.

Turkewitz melalui studi empirisnya di beberapa negara menyimpulkan adanya hubungan yang kuat antara karakter suatu regim pemerintahan dengan capaian berbagai indikator pembangunan. Kesimpulan dari studi ini antara lain adalah:

- a. Makin efektif suatu pemerintahan, makin rendah tingkat kematian bayi;
- b. Makin rendah tingkat korupsi di birokrasi pemerintahan, makin tinggi tingkat melek huruf orang dewasa;
- c. Makin baik kondisi penegakan hukum suatu negara, makin rendah tingkat kematian bayi; dan
- d. Makin sedikit regulasi yang diciptakan pemerintah, makin tinggi tingkat pendapatan per kapita.

Berdasarkan uraian-uraian di atas, maka jelas bahwa untuk mencapai terciptanya kebijakan *pro poor budget* diperlukan adanya kebijakan awal seperti *pro poor policy* (kebijakan umum yang memihak pada orang miskin), *pro poor institutions* (adanya institusi-institusi – khususnya institusi pemerintah – yang memihak orang miskin), dan yang lebih penting lagi adalah adanya *pro poor government* (pemerintahan yang memihak orang miskin). Tanpa adanya pra-syarat kebijakan seperti ini, sulit mengharapkan pemerintah (daerah) untuk mempunyai kebijakan anggaran yang bersifat *pro poor*.

2.2.6.3. Kebijakan Publik dan Kemiskinan

Tujuan akhir kebijakan dan strategi penanggulangan kemiskinan adalah membebaskan masyarakat dari kemiskinan dan mengangkat harkat dan martabat mereka agar menjadi warga negara dengan seluruh hak dan kewajibannya. Untuk itu salah satu strategi mendasar yang patut ditempuh adalah memberikan kesempatan seluas-luasnya bagi orang miskin untuk berpartisipasi sepenuhnya dalam proses

pembangunan ekonomi. Pemerintah harus menciptakan suatu kondisi pertumbuhan ekonomi yang dapat dinikmati oleh semua lapisan masyarakat, termasuk penduduk miskin (*pro-poor growth*). Oleh karenanya kebijakan dan program pembangunan ekonomi yang dilaksanakan oleh pemerintah seharusnya dititik-beratkan pada sektor ekonomi riil yang secara langsung maupun tidak langsung menyentuh kehidupan sebagian besar orang miskin, seperti pertanian, perikanan, usaha kecil menengah, dan sektor informal. Landasan paradigma kebijakan pembangunan yang selama ini lebih banyak menciptakan konglomerasi, perlu dirubah menjadi paradigma kebijakan yang lebih memihak kepada kelompok masyarakat “pinggiran”. Pemberdayaan perekonomian rakyat, pencabutan berbagai peraturan dan kebijakan pemerintah (daerah) yang mempersempit akses ekonomi masyarakat miskin, penghentian pungutan-pungutan terhadap petani, nelayan, peternak dan sebagainya adalah beberapa contoh kebijakan yang berdampak positif terhadap masyarakat miskin.

2.2.6.4. Aspek Teknis Operasional *Pro-poor Budgeting*.

Dalam wacana yang lebih luas, kebijakan *pro poor budget* sebenarnya merupakan bagian tak terpisahkan dari prinsip-prinsip penganggaran yang baik. IMF (*International Monetary Fund*), dan FITRA (Forum Transparansi Anggaran)¹⁹ mengidentifikasi prinsip-prinsip umum penganggaran yang baik antara lain dicirikan oleh faktor:

1. Transparan :

Beberapa indikator yang dapat dijadikan acuan antara lain:

1. Dokumen anggaran dapat dengan mudah diakses oleh publik.
2. Dibukanya akses/partisipasi aktif publik dalam proses perumusan program dan pengambilan keputusan. Dengan indikasi :

¹⁹ *propoorbudgeting*, Lembaga Penelitian SMERU, Thn 2003. Hlm 11. Diakses pada tanggal Kamis, 23 februari 2017 pukul 16.19 WITA.

- a. Dalam proses penyusunan anggaran dibuka ruang bagi keterlibatan publik secara langsung;
- b. Adanya hubungan yang kuat antara program dan nilai alokasi anggaran dengan kondisi aktual kebutuhan masyarakat; dan
- c. Prosentase usulan publik yang dijadikan acuan dalam penyusunan dan penetapan nilai anggaran. Hal ini akan tercermin dari nilai keputusannya itu sendiri, seperti seberapa besar penetapan anggaran mengakomodir kepentingan publik, khususnya masyarakat miskin dan masyarakat berpenghasilan rendah.
- d. Adanya kebijakan yang memberikan tempat/ruang kontrol dan monitoring oleh lembaga independen dan masyarakat, baik secara perorangan maupun kelembagaan sebagai media “*checks and balances*”.
- e. Adanya prosedur pertanggungjawaban pelaksanaan atau pengelolaan keuangan (negara dan daerah) yang transparan dan menjamin hak informasi publik.

2. Rasional : Perhitungan besaran penerimaan dan pengeluaran dilakukan dengan cermat berdasarkan data yang akurat sesuai dengan kondisi aktual ekonomi makro dan mikro. Perhitungan dilakukan dengan metode yang jelas dan terukur, bukan dengan perkiraan-perkiraan dan kepentingan pihak tertentu.

3. Akuntabel : Adanya tanggungjawab yang tinggi dari pemerintah (daerah) dalam mengelola anggaran sebagai amanat rakyat. Hal ini dicerminkan oleh:

- a. Adanya komitmen pemerintah untuk mengelola anggaran secara transparan;
- b. Adanya jaminan yang jelas terhadap hak-hak masyarakat dalam pelaksanaan anggaran; dan

- c. Adanya prosedur pertanggungjawaban anggaran oleh pemerintah kepada publik yang diatur dalam suatu kebijakan/peraturan (daerah).

4. Keadilan dan Proporsional : Anggaran dialokasikan secara proporsional pada sektor-sektor tertentu yang sifatnya mendesak dan berhubungan dengan kepentingan masyarakat luas, sekaligus sebagai kompensasi pemerintah kepada kelompok masyarakat tertentu (miskin) untuk mengurangi ketimpangan pendapatan yang telah menciptakan ketidakadilan ekonomi.