



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika



Buku yang berjudul "Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat" ini salah satunya ditujukan untuk memberikan catatan-catatan penting yang harus diperhatikan dalam pengalokasian dan pengelolaan keuangan daerah bagi pembangunan daerah khususnya dan nasional pada umumnya. Dalam buku ini tidak saja diberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan keuangan daerah serta kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, melainkan juga didiskusikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan dan pengalokasian anggaran maupun upaya dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Editor:
Prof. (R) Sukarna Wiranta, M.A.

KEUANGAN DAERAH & PELAYANAN PUBLIK
dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat



Editor:
Prof. (R) Sukarna Wiranta, M.A.

KEUANGAN DAERAH & PELAYANAN PUBLIK

DALAM UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT



Editor:
Prof. (R) Sukarna Wiranta, M.A.

KEUANGAN DAERAH DAN PELAYANAN PUBLIK DALAM UPAYA MENINGKATKAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT



Diterbitkan oleh:
P3DI Setjen DPR Republik Indonesia
dan Azza Grafika
2013



Judul:

Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat

Perpustakaan Nasional:

Katalog Dalam Terbitan (KDT)

xi+178 hlm.; 17x24 cm

ISBN: 978-979-9052-87-2

Cetakan Pertama, 2013

Editor:

Prof. (R) Sukarna Wiranta, M.A.

Penulis:

Ariesy Tri Mauleny

Hilma Meilani

Dewi Restu Mangeswuri

Sony Hendra Permana

Mandala Harefa

Ari Mulianta Ginting

Desain Sampul:

Aiq Banindya Afad

Tata Letak:

Zaki

Diterbitkan oleh:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)

Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

Gedung Nusantara I Lt. 2

Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270

Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

Bersama:

Azza Grafika, Anggota IKAPI DIY, No. 078/DIY/2012

Kantor Pusat:

Jl. Seturan II CT XX/128 Yogyakarta

Telp. +62 274-6882748

Perwakilan Jabodetabek:

Graha Azza Grafika Perumahan Alam Asri

B-1 No. 14 Serua Bojongsari Kota Depok 16520

Telp. +62 21-49116822

Sanksi Pelanggaran Pasal 72**Undang-Undang Nomor 19 Tahun 2002 tentang Hak Cipta**

1. Barangsiapa dengan sengaja melanggar dan tanpa hak melakukan perbuatan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 2 Ayat (1) atau Pasal 49 Ayat (1) dan Ayat (2) dipidana dengan pidana penjara masing-masing paling singkat 1 (satu) bulan dan/atau denda paling sedikit Rp1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp5.000.000.000,00 (lima miliar rupiah)
2. Barangsiapa dengan sengaja menyiarkan, memamerkan, mengedarkan, atau menjual kepada umum suatu ciptaan atau barang hasil pelanggaran hak cipta atau hak terkait sebagai dimaksud pada ayat (1), dipidana dengan pidana penjara paling lama 5 (lima) tahun dan/atau denda paling banyak Rp50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

KATA PENGANTAR
KEPALA PUSAT PENGGAKJIAN, PENGOLAHAN DATA DAN INFORMASI
SEKRETARIAT JENDERAL DPR RI

Assalamu'alaikum Wr. Wb.

Salam Sejahtera,

Saya menyambut baik dan memberikan apresiasi atas penerbitan buku bunga rampai dengan judul **“Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik untuk Kesejahteraan Masyarakat”** yang disusun oleh peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal (P3DI-Setjen) DPR RI. Hasil analisis berupa gagasan dan pemikiran serta pengalaman empiris yang dituangkan dalam buku ini diharapkan dapat gambaran dan masukan dalam penyempurnaan kebijakan pembiayaan pembangunan daerah dan maksimalisasi pelayanan publik di era otonomi daerah yang telah berjalan lebih dari 13 tahun. Pendekatan analisis dilakukan tidak hanya berdasarkan hasil penelitian lapangan yang telah dilakukan namun juga berdasarkan *review* berbagai kajian terkait serta analisis empiris berdasarkan studi-studi sebelumnya.

Struktur buku terdiri atas 6 (enam) bagian tulisan yang memiliki keterkaitan yang baik untuk memperkaya pembahasan mengenai pelaksanaan keuangan daerah dan pelayanan publik dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Sejak berlakunya UU Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang menjadi titik baru era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah. Pengalihan ini merupakan langkah strategis dalam mengatasi permasalahan lokal yang berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah sumber daya manusia. Selain itu pengalihan ini juga merupakan langkah strategis dalam rangka menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Saya sampaikan apresiasi kepada rekan-rekan peneliti dan terima kasih kepada Prof. (R) Sukarna, M.A. yang telah meluangkan waktu dan pemikirannya sebagai editor buku ini. Kepada penerbit disampaikan penghargaan atas

kerja samanya dalam penerbitan bersama dengan P3DI, Setjen DPR-RI. Besar harapan saya, buku ini akan bermanfaat dalam perumusan rancangan undang-undang khususnya, namun juga dalam perumusan kebijakan dan pengembangan ilmu pengetahuan pada umumnya.

Jakarta, November 2013

Kepala Pusat Pengkajian, Pengelolaan Data dan Informasi,

Sekretariat Jenderal DPR RI

Dra. Damayanti, M.Si.

NIP. 19620211 198703 2 002

DAFTAR ISI

Kata Pengantar	iii
Daftar Isi	v
Prolog	ix
BAGIAN I	
EKSISTENSI KEUANGAN NEGARA MENUJU KEMANDIRIAN PEMBANGUNAN DI ERA OTONOMI DAERAH	
oleh: <i>Ariesy Tri Mauleny</i>	1
I. PENDAHULUAN	2
II. OTONOMI DAERAH DAN EKSISTENSI KEUANGAN NEGARA	5
II.1. Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Pusat dan Daerah	5
II.2. Kewenangan Mengelola Sumber Daya dan Penerimaan Daerah	9
II.3. Kemandirian Daerah dan Eksistensi Keuangan Negara	12
III. IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH	14
III.1. Otonomi Daerah Menuntut Reformasi Sektor Publik	14
III.2. Otonomi Daerah dan Optimalisasi Pengawasan	15
IV. MENUJU EFEKTIFITAS PEMBANGUNAN DAN KEMANDIRIAN DAERAH	21
V. PENUTUP	27
V.1. Kesimpulan	27
V.2. Saran	28
DAFTAR PUSTAKA	29
BAGIAN II	
DESENTRALISASI FISKAL DAN PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH	
oleh: <i>Hilma Meilani</i>	33
I. PENDAHULUAN	34
II. DESENTRALISASI	35
II.1. Klasifikasi dan Tujuan Desentralisasi	35
II.2. Desentralisasi Fiskal dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah	37
III. KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA	39
III.1. Peraturan tentang Desentralisasi Fiskal	39
III.2. Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah	40

IV. IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN	
DESENTRALISASI FISKAL.....	45
IV.1. Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal dan	
Transfer ke Daerah.....	45
IV.2. Permasalahan dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal.....	49
V. PENUTUP.....	52
V.1. Kesimpulan	52
V.2. Saran	52
DAFTAR PUSTAKA.....	53

BAGIAN III

KETAATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

<i>oleh: Dewi Restu Mangeswuri.....</i>	55
---	----

I. PENDAHULUAN.....	56
II. PELAPORAN KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA	58
II.1. Situasi dan Kondisi Kepatutan Pelaporan	
Keuangan Daerah di Indonesia.....	58
II.2. Ketaatan pada Peraturan Perundang-undangan	60
II.3. Prinsip Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah	62
III. PERENCANAAN DAN PERMASALAHAN	
PENGANGGARAN DAERAH	65
III.1. Perkembangan Perencanaan dan	
Penganggaran Pemerintah Daerah.....	65
III.2. Permasalahan dalam Perencanaan dan	
Penganggaran di Daerah	67
IV. PENUTUP	70
IV.1. Kesimpulan	70
IV.2. Saran	71
DAFTAR PUSTAKA.....	72

BAGIAN IV

PERAN LEMBAGA PENJAMIN KREDIT DAERAH DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS KEUANGAN USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH

<i>oleh: Sony Hendra Permana</i>	75
I. PENDAHULUAN.....	76
II. SEJARAH LEMBAGA PENJAMINAN.....	78
II.1. Sejarah Lembaga Penjaminan di Indonesia	78
II.2. Definisi Penjamin Kredit	79
II.3. Keuntungan Terbentuknya Lembaga Penjamin Kredit	80

III. LEMBAGA PENJAMINAN KREDIT DAERAH.....	82
III.1. Dasar Hukum Pembentukan –	
Lembaga Penjaminan Kredit Daerah	82
III.2. Permasalahan dalam Pendirian	
Lembaga Penjaminan Kredit bagi Daerah	83
III.3. Perkembangan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah.....	83
III.4. Prospek Lembaga Penjaminan Kredit Daerah.....	88
IV. PENUTUP	91
DAFTAR PUSTAKA	93
BAGIAN V	
KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM	
MENGATASI KEBUTUHAN PERUMAHAN	
oleh: <i>Mandala Harefa</i>	97
I. PENDAHULUAN.....	98
II. KONDISI DAN PERSOALAN PERUMAHAN NASIONAL.....	101
II.1. Kondisi Sektor Perumahan Nasional	101
II.2. Berbagai Persoalan Yang Dihadapi.....	103
III. KERANGKA PEMIKIRAN	
KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN	105
III.1. Aspek Kebijakan.....	105
III.2. Konsep Penyediaan Rumah Rakyat.....	106
IV. ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN	
SECARA NASIONAL.....	111
IV.1. Arah Kebijakan Perumahan Nasional.....	111
IV.2. Implementasi Kebijakan Penyediaan Rumah	115
V. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM	
MEMENUHI KEBUTUHAN PERUMAHAN	121
V.1. Peran Pemerintah Daerah	121
V.2. Berbagai Tantangan Pemerintah Daerah dalam	
Penyediaan Rumah.....	124
V.3. Intervensi Pemerintah dalam Penyediaan Perumahan.....	128
VI. PENUTUP	132
VI.1. Kesimpulan	132
VI.2. Saran	134
DAFTAR PUSTAKA	136

BAGIAN VI

PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP	
TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI DAERAH KEPULAUAN	
<i>oleh: Ari Mulianta Ginting</i>	139
I. PENDAHULUAN	140
II. GAMBARAN UMUM TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT	
DI PROVINSI KEPULAUAN	146
III. PENGARUH PENGELUARAN DAN	
KESEJAHTERAAN MASYARAKAT	147
III.1. Pengeluaran Daerah Fungsi Pendidikan	148
III.2. Pengeluaran Daerah Fungsi Kesehatan	150
III.3. Pengeluaran Pemerintah Daerah	
Fungsi Pelayanan Umum.....	153
IV. PENUTUP	156
IV.1. Kesimpulan	156
IV.2. Saran	157
DAFTAR PUSTAKA	158
Epilog	161
Indeks	167
Biodata Editor	172
Biodata Penulis	175

PROLOG

Berlakunya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah menjadi suatu titik baru era Otonomi Daerah dan Desentralisasi Fiskal di Indonesia. Pada era ini terjadi pengalihan tanggung jawab dan kewenangan dari pemerintah pusat ke pemerintahan daerah yang menjadi langkah strategis dalam mengatasi permasalahan lokal yang berupa ancaman disintegrasi, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. Selain itu juga merupakan langkah strategis dalam menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.

Dalam melaksanakan desentralisasi fiskal, prinsip *money follows function* merupakan salah satu prinsip yang harus diperhatikan dan dilaksanakan. Setiap penyerahan atau pelimpahan wewenang pemerintahan membawa konsekuensi pada anggaran yang diperlukan untuk melaksanakan kewenangan tersebut. Kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan *derivatif* dari kebijakan otonomi daerah, melalui pelimpahan sebagian wewenang pemerintahan dari pusat ke daerah. Semakin banyak wewenang yang dilimpahkan, maka kecenderungan semakin besar biaya yang dibutuhkan oleh daerah dalam meningkatkan pelayanan publik dan mensejahterakan masyarakat.

Kebijakan dan pelaksanaan Otonomi Daerah ditujukan untuk meningkatkan kemandirian dan kreativitas daerah dalam mengatur dan menangani urusan daerah dan pelayanan publik. Melalui kebijakan desentralisasi fiskal, pemerintah berupaya melakukan pengaturan perimbangan keuangan melalui berbagai alokasi dana dari pusat ke daerah secara efektif dan akuntabel dalam perannya terhadap pembangunan daerah.

Buku yang berjudul **“Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat”** ini salah satunya ditujukan untuk memberikan catatan-catatan penting yang harus diperhatikan dalam pengalokasian dan pengelolaan keuangan daerah bagi pembangunan daerah khususnya dan nasional pada umumnya. Dalam buku ini tidak saja diberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan keuangan daerah serta kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, melainkan juga didiskusikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan dan pengalokasian anggaran maupun upaya dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.

Buku ini juga menguraikan tentang bagaimana kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Tata kelola yang baik (*good governance*), transparan, akuntabel, dan sejalan dengan komitmen pemerintah perlu diterapkan di setiap daerah. Walaupun, dalam praktiknya tidak mudah, terlihat dari banyaknya implementasi otonomi daerah yang seringkali melanggar atau tidak sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik.

Selain itu, dipaparkan juga bagaimana perjalanan dengan pelaksanaan Otonomi Daerah memerlukan sistem akuntansi yang baik, karena sistem akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang *accountable*, dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kemandirian setiap daerah menyusul adanya otonomi daerah, diharapkan dapat ditingkatkan agar daya saing daerah bisa tercapai. Adapun manfaat penerapan sistem akuntansi pemerintah daerah berdasarkan standar akuntansi pemerintahan adalah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelola keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintah. Selain penerapan pada sistem akuntansi pemerintah daerah dan akuntabilitas, ketatan pada peraturan perundangan juga merupakan elemen penting yang secara langsung berkaitan dengan kinerja instansi pemerintah. Dengan adanya hal ini diharapkan laporan akuntabilitas yang dihasilkan akan tepat dan sesuai dalam rangka pemenuhan kewajiban terhadap pemerintah pusat dan kebutuhan informasi publik

Dalam rangka memperkuat basis perekonomian daerah dibutuhkan visi, misi dan arah kebijakan yang jelas yang sejalan dengan kebijakan perekonomian nasional. Adapun salah satu arah kebijakan pembangunan ekonomi yang pokok adalah memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya. Melalui pemberdayaan terhadap usaha kecil, menengah dan koperasi ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, penciptaan lapangan pekerjaan, dan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Berlakunya Otonomi Daerah diharapkan mampu meningkatkan kualitas pelayanan publik di tiap daerah. Mengingat jumlah penduduk Indonesia saat ini sangat besar dan laju pertumbuhan penduduk Indonesia masih tinggi juga sangat berpengaruh pada kebutuhan rumah, akan memicu terjadinya peningkatan *backlog* penyediaan rumah bagi masyarakat dari berbagai

kalangan, termasuk mereka yang berpenghasilan rendah. Untuk itu, diperlukan upaya penyiapan program pembangunan perumahan, kebijakan kawasan permukiman yang memadai agar kebutuhan rumah tersebut bisa terpenuhi dengan baik. Setelah berlakunya Otonomi Daerah, tentunya diperlukan peran pemerintah daerah dalam mengurangi *backlog* guna memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat.

Desentralisasi juga seharusnya memberikan ruang bagi terciptanya pertumbuhan daerah kepulauan dan daerah tertinggal. Daerah tersebut menghadapi tiga realitas daerah tertinggal yaitu kemiskinan, pengangguran dan ketertinggalan. Kemiskinan yang terjadi di daerah kepulauan merupakan implikasi dari ketidakmampuan untuk mendapatkan nafkah secukupnya guna memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga akibat dari faktor geografis daerah kepulauan. Bahkan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) telah mengakui bahwa daerah kepulauan memiliki kemiskinan tertinggi secara nasional. Lebih lanjut, Bappenas telah melakukan analisa mengenai kendala-kendala di daerah kepulauan untuk membangun, di mana masalah yang menonjol adalah kurangnya investasi yang mengakibatkan pendapatan asli daerah (PAD) konektivitas antar pulau, daya saing daerah rendah, perputaran ekonomi terpusat di pulau besar. Hal-hal inilah yang menyebabkan kesejahteraan masyarakat di daerah kepulauan menjadi menurun bahkan menjadi miskin dan termajinalkan. Dengan demikian, buku ini juga menggambarkan dan menganalisis pengaruh pengeluaran pemerintah daerah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan.

Editor memberikan apresiasi yang tinggi dan ucapan selamat kepada Tim Penulis Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik, Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI atas terbitnya buku ini. Editor meyakini kajian dalam buku ini dapat memberikan inspirasi dan masukan penting bagi para pengambil kebijakan, terutama pihak legislatif. Buku ini juga diyakini dapat memberikan manfaat yang besar bagi para pembaca yang ingin mendalami pengetahuan tentang peranan dana perimbangan bagi pembangunan daerah dalam rangka desentralisasi fiskal. Selamat Membaca.

Editor,

**Prof. (R). Sukarna Wiranta, M.A.
Profesor Riset LIPI**

BAGIAN I

EKSISTENSI KEUANGAN NEGARA MENUJU KEMANDIRIAN PEMBANGUNAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Ariesy Tri Mauleny*

EKSISTENSI KEUANGAN NEGARA MENUJU KEMANDIRIAN PEMBANGUNAN DI ERA OTONOMI DAERAH

Ariesy Tri Mauleny

I. PENDAHULUAN

Sejarah perekonomian mencatat desentralisasi telah muncul ke permukaan sebagai paradigma baru dalam kebijakan dan administrasi pembangunan sejak dasawarsa 1970-an. Tumbuhnya perhatian terhadap desentralisasi tidak hanya dikaitkan dengan gagalnya perencanaan terpusat dan populernya strategi pertumbuhan dengan pemerataan (*growth with equity*), tetapi juga adanya kesadaran bahwa pembangunan adalah suatu proses yang kompleks dan penuh ketidakpastian yang tidak mudah dikendalikan dan direncanakan dari pusat.¹ Kenyakinan bahwa tidak semua urusan dapat dilaksanakan pemerintah pusat (sentralisasi) dan ada urusan-urusan pemerintahan yang lebih efektif jika dilakukan oleh daerah (desentralisasi) yang melahirkan prinsip otonomi daerah.

Intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Arahan yang terlalu besar dari pemerintah pusat menyebabkan inisiatif dan prakarsa daerah cenderung mati sehingga pemerintah daerah seringkali menjadikan pemenuhan peraturan sebagai tujuan, dan bukan sebagai alat untuk meningkatkan pelayanan publik kepada masyarakat.²

Sejak ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah membawa misi perubahan bernegara melalui kerangka desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah pusat ke pemerintah yang lebih rendah tapi juga terwujudnya pemerintah daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan dan responsif secara berkesinambungan.

Secara teoritis, desentralisasi diharapkan akan menghasilkan dua manfaat nyata yaitu mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil

¹ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004), p.3

² Mardiasmo, *Serial Otonomi Daerah: Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), p.5

pembangunan diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia dimasing-masing daerah. Selain itu untuk memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang dianggap memiliki informasi yang paling lengkap.

Kebijakan otonomi daerah memiliki sejarah cukup panjang dalam sistem ketatanegaraan Indonesia sejak diberlakukannya *Decentralitatie Wet* tahun 1903 di zaman kolonial Belanda dan diteruskan dengan peraturan perundangan nasional yang silih berganti mengatur pelaksanaan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia, dari UU No.1 Tahun 1945 hingga UU No. 5 Tahun 1974. Namun sampai sejauh itu, otonomi daerah masih dianggap sekadar suplemen dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah, akibat dominannya peran dan intervensi Pemerintah Pusat.³

Perhatian secara lebih intensif terhadap otonomi daerah, baru hadir pada 1996. Melalui Keppres No. 11 tahun 1996 tentang Hari Otonomi Daerah, ditetapkan setiap tanggal 25 April. Pertimbangan penetapan tanggal tersebut karena 25 April 1995 merupakan momentum peresmian pemantapan Daerah Percontohan Otonomi dengan titik berat pada Daerah Tingkat II (kabupaten/kota).

Tuntutan Reformasi Pemerintahan Daerah yang hadir pada tahun 1998, ternyata memberikan dorongan yang lebih besar terhadap penguatan otonomi daerah. Melalui UU No. 22 Tahun 1999, otonomi daerah yang seluas-luasnya ditempatkan pada daerah kabupaten/kota, serta diserahkannya kewenangan yang lebih besar kepada pemerintah kabupaten/kota, kecuali enam urusan yang tetap menjadi kewenangan Pusat.⁴

Sejak diberlakukan Undang-Undang Otonomi Daerah, terjadi dinamika yang sangat tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Bahkan untuk beberapa hal terjadi lompatan-lompatan besar di luar perkiraan penyusun undang-undang tersebut, sehingga tanpa diharapkan justru menghadirkan *turbulancy* dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah. Sebagai contoh munculnya konflik antar daerah dan konflik hubungan kewenangan antara kepala daerah selaku badan eksekutif daerah dengan DPRD selaku badan legislatif daerah dalam penyelenggaraan otonomi daerah yang menghilangkan manfaat otonomi daerah itu sendiri yang disebabkan kecenderungan hadirnya raja-raja kecil di daerah, pembangkangan bupati/

³ Institute for Local Development dan Yayasan TIFA, *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, (Jakarta: November 2004), p.5.

⁴ Raksaka Mahi dan Andriansyah, "Sejarah Tranfer Keuangan Pusat ke Daerah", dalam buku *Dana Alokasi Umum; Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, November 2002), p.25-27.

walikota terhadap gubernur yang terjadi secara merata. Bahkan, secara perlahan-lahan namun pasti, berkembang politik dinasti di daerah.

Kondisi tersebut kemudian diantisipasi dengan menghadirkan UU No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dimaksudkan untuk sinkronisasi tata pemerintahan daerah dengan pengembangan demokrasi lokal. Dalam hal ini, pemerintah kembali menekankan pengertian pemerintahan daerah adalah penyelenggaraan pemerintahan daerah otonom oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas desentralisasi. Lembaga DPRD, Kepala Daerah dan perangkat daerah merupakan lembaga pemerintahan daerah yang tidak terpisah dan menjadi satu kesatuan yang utuh. Esensi Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 mempunyai konsep memberdayakan daerah dengan segala wewenangnya, tetapi tetap dalam konsep Negara Kesatuan Republik Indonesia.⁵

Meski penyelenggaraan otonomi daerah menekankan pentingnya prinsip-prinsip demokrasi, peningkatan peran serta masyarakat, dan pemerataan keadilan dengan memperhitungkan berbagai aspek yang berkenaan dengan potensi dan keanekaragaman antar daerah. Namun demikian, otonomi daerah seringkali baru dipahami sebagai kebijakan yang bersifat institusional belaka, yang hanya dikaitkan dengan pengalihan kewenangan dan fungsi-fungsi kekuasaan organ pemerintahan. Padahal, esensi kebijakan otonomi daerah itu berkaitan pula dengan gelombang demokratisasi yang berkembang luas dalam kehidupan nasional. Seharusnya otonomi daerah dapat dipahami sebagai otonomi masyarakat di daerah-daerah yang diharapkan dapat terus tumbuh dan berkembang keprakarsaan dan kemandirian dalam membangun daerah.⁶

Otonomi daerah diberlakukan bukan saja untuk tujuan pemberdayaan namun juga ditujukan untuk percepatan pembangunan manusia seutuhnya. Jika kebijakan otonomi daerah tidak dibarengi dengan peningkatan kemandirian dan keprakarsaan masyarakat di daerah-daerah sesuai tuntutan alam demokrasi maka praktik-praktik kekuasaan yang menindas dan mengedepankan kepentingan kelompok atau golongan seperti yang dialami dalam sistem lama yang tersentralisasi akan tetap muncul dalam hubungan antara pemerintahan di daerah dengan masyarakatnya. Bahkan muncul kekhawatiran akan munculnya otoritarianisme pemerintahan lokal di seluruh Indonesia. Tak mengherankan jika perdebatan panjang mengenai ancaman disintegrasi bangsa masih sering muncul seiring adanya tuntutan

⁵ Nyoman Sumaryadi, Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah, (Depok: Citra Utama, 2005), p.34

⁶ Josef Riwu Kaho, Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia, (Yogyakarta: Center for Politics and Government (Polgov) Fisipol UGM, 2012, p.25

akan pemerataan hasil pembangunan dan pelayanan publik di seluruh wilayah nusantara.⁷

Dengan demikian, meski kebijakan otonomi daerah sudah berjalan lama, namun ragam permasalahan yang terjadi masih membutuhkan penelaahan lebih baik. Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran bagaimana implementasi pelaksanaan otonomi daerah selama ini. Penyelesaian permasalahan yang muncul di lapangan diharapkan menjadi stimulus bagi jalannya otonomi daerah yang lebih baik, menuju efektifitas pembangunan dan kemandirian daerah.

II. OTONOMI DAERAH DAN EKSISTENSI KEUANGAN NEGARA

II.1. Otonomi Daerah dalam Perspektif Hubungan Pusat dan Daerah

Desentralisasi sebenarnya adalah istilah dalam keorganisasian yang secara sederhana di definisikan sebagai penyerahan kewenangan. Desentralisasi sebenarnya juga dapat di artikan sebagai pengalihan tanggung jawab, kewenangan dan sumber-sumber daya dari pemerintahan pusat ke pemerintah daerah. Dasar pemikiran yang melatarbelakangi adalah keinginan untuk memindahkan pengambilan keputusan untuk lebih dekat dengan mereka yang merasakan langsung pengaruh program dan pelayanan yang dirancang dan dilaksanakan oleh pemerintah. Sedangkan sentralisasi yaitu seluruh wewenang terpusat pada pemerintahan pusat. Daerah tinggal menunggu instruksi dari pusat untuk melaksanakan kebijakan-kebijakan yang telah digariskan menurut UU. Indonesia memilih cara desentralisasi salah satunya disebabkan karena wilayah Indonesia yang sangat luas dan daerah-daerah di Indonesia memiliki kondisi geografi dan kekayaan budaya yang beranekaragam.⁸

Pemerintah berperan sebagai aktor dan fasilitator dalam menggerakkan roda perekonomian. Pemerintah pusat selaku pengawal perekonomian nasional, sementara pemerintah daerah dalam konteks pemerintahan lokal. Peran sebagai aktor dilakukan oleh pemerintah melalui belanja-belanja yang mampu secara langsung mendorong pergerakan roda perekonomian dan meningkatkan pelayanan publik, baik ditingkat nasional maupun lokal. Sementara peran sebagai fasilitator akan lebih banyak ditunjukkan melalui kebijakan fiskal maupun kebijakan non fiskal.⁹

⁷ Hari Sabarno, *Untian Pemikiran Otonomi Daerah, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, Ed.1, Cet.1, September 2007), p.v

⁸ Deden Mulyana. "Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembangunan Karakter Bangsa" yang disampaikan dalam Seminar di Tasikmalaya, pada tanggal 12 Maret 2012, *Media Informasi Otonomi Daerah di Indonesia*, <http://otonomidaerah.com/desentralisasi.html>

⁹ Direktorat Jenderal Perimbangan Kementerian Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD Tahun 2012*, (Jakarta: 2013), p.1

Dalam konteks pembangunan di daerah, kedua peran tersebut akan nampak dalam kebijakan fiskal daerah. Instrumen kebijakan fiskal yang digunakan oleh pemerintah daerah dalam rangka melakukan pelayanan publik dan mendorong pertumbuhan ekonomi akan tercermin dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD yang direncanakan setiap tahun dengan mendapatkan persetujuan dari Dewan perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) pada dasarnya merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah dan mendukti posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah. APBD digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai, dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja. Dalam kaitan ini, proses penyusunan dan pelaksanaan APBD hendaknya difokuskan pada upaya untuk mendukung pelaksanaan aktivitas atau program yang menjadi prioritas dan preferensi daerah yang bersangkutan.¹⁰

Tabel 1. APBD Kabupaten/Kota di Indonesia Menurut Fungsi

Tahun	2013	2012	2011
Pelayanan Umum	301,725	294,324	310,472
Ketertiban dan Ketentraman	21,633	18,293	15,061
Ekonomi	95,049	76,348	60,517
Lingkungan Hidup	197,758	165,920	78,974
Perumahan dan Fasilitas Umum	156,913	109,757	59,063
Kesehatan	185,970	145,061	122,755
Pariwisata dan Budaya	28,563	24,897	14,464
Pendidikan	349,772	367,497	358,140
Perlindungan Sosial	16,605	16,195	8,385
Total	1,353,988	1,218,292	1,027,831

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Untuk mewujudkan pengelolaan keuangan daerah yang efektif transparan dan akuntabel diperlukan SDM pemerintah daerah yang berdaya. Dalam upaya pemberdayaan pemerintahan daerah maka perspektif perubahan yang diinginkan dalam pengelolaan keuangan dan anggaran daerah adalah sebagai berikut:¹¹

1. Pengelolaan keuangan daerah harus bertumpu pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal ini terlihat pada besarnya porsi pengalokasian anggaran untuk kepentingan publik, tetapi juga terlihat pada besarnya partisipasi masyarakat dalam perencanaan, pelaksanaan dan pengawasan keuangan daerah.

¹⁰ *Op.Cit.*,p.9

¹¹ *Op. Cit.* p.23

2. Kejelasan tentang misi pengelolaan keuangan daerah pada umumnya dan anggaran daerah khususnya.
3. Desentralisasi pengelolaan keuangan dan kejelasan peran para partisipan yang terkait dengan pengelolaan anggaran seperti DPRD, Kepala Daerah dan perangkat daerah lainnya.
4. Kerangka hukum dan administrasi bagi pembiayaan, investasi, dan pengelolaan anggaran daerah berdasarkan kaidah mekanisme pasar, *value for money*, transparansi dan akuntabilitas.
5. Kejelasan tentang kedudukan keuangan DPRD dan Kepala Daerah beserta jajarannya.
6. Ketentuan tentang bentuk dan struktur anggaran, anggaran kinerja dan anggaran multi tahunan.
7. Prinsip pengadaan dan pengelolaan barang milik daerah secara lebih professional.
8. Prinsip akuntansi pemerintah daerah, laporan keuangan, peran DPRD, dan akuntan publik dalam pengawasan, pemberian opini dan rating kinerja anggaran, dan transparansi informasi anggaran kepada publik.
9. Aspek pembinaan dan pengawasan yang meliputi batasan pembinaan, peran asosiasi, dan peran serta anggota masyarakat guna pengembangan profesionalisme aparatur pemerintah daerah.
10. Pengembangan sistem informasi keuangan daerah untuk menyediakan informasi anggaran yang akurat dan pengembangan komitmen pemerintah daerah terhadap penyebarluasan informasi sehingga memudahkan pelaporan dan pengendalian.

Perubahan sebelum dan setelah era otonomi daerah dikenal dengan istilah *money follow function*, yang bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat pemerintahan. Konsekuensi dari perbedaan tersebut, pemerintah daerah harus mengelola pembangunan ekonomi dan keuangan daerahnya dengan lebih baik dan berhasil guna dibandingkan dengan sebelumnya. Adanya *money follows function* terlihat dengan jelas pada perilaku makro APBD kabupaten/kota, di mana sebelumnya APBD tingkat II berasal dari pusat, provinsi, dan tingkat II sendiri dengan porsi kewenangan pusat dan provinsi yang sangat besar dibandingkan kewenangan tingkat II. Pemberian otonomi sampai ke daerah tingkat II diharapkan dapat meningkatkan efisiensi, efektivitas, dan akuntabilitas sektor publik di Indonesia pada umumnya dan daerah khususnya. Daerah dituntut untuk mencari alternatif sumber pembiayaan pembangunan tanpa mengurangi harapan masih ada bantuan dan bagian (*sharing*) dari pemerintah pusat dan menggunakan dana publik sesuai dengan prioritas dan aspirasi masyarakat.

Dengan kondisi seperti ini, peran investasi swasta dan perusahaan milik daerah sangat diharapkan sebagai pemacu utama pertumbuhan dan pembangunan ekonomi daerah (*engineer of growth*). Daerah juga diharapkan mampu menarik investor untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah serta menimbulkan efek *multiplier* yang besar. Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dihadapkan pada dua hasil guna yang harus dicapai yaitu:¹²

1. Peningkatan penerimaan daerah, baik dari sumber bagi hasil, pendapatan asli daerah (PAD), ataupun sumber yang lainnya.
2. Peningkatan efisiensi dan efektivitas pengeluaran keuangan daerah sehingga tepat pada sasaran pembangunan daerah dan tidak terjadi kebocoran, sesuai dengan konsep *money follows function* itu sendiri.

Undang-undang meletakkan dasar-dasar sistem hubungan pusat-daerah yang dirangkum dalam tiga prinsip:¹³

1. Desentralisasi, penyerahan urusan pemerintah dari Pemerintah atau Daerah tingkat atasnya kepada Daerah menjadi urusan rumah tangganya
2. Dekonsentrasi, pelimpahan wewenang dari Pemerintah atau Kepala Wilayah atau Kepala Instansi Vertikal tingkat atasnya kepada Pejabat-pejabat di daerah, dan
3. Tugas Pembantuan, tugas untuk turut serta dalam melaksanakan urusan pemerintahan yang ditugaskan kepada Pemerintah Daerah oleh Pemerintah Pusat atau Pemerintah Daerah tingkat atasnya dengan kewajiban mempertanggungjawabkan kepada yang menugaskannya.

Kewenangan daerah otonomi sangat luas, pemerintah daerah berwenang mengurus sendiri kepentingan masyarakat. Urusan itu meliputi berbagai bidang misalnya pendidikan, pertanian, kesejahteraan, kesehatan, perumahan, perdagangan, dan lain-lain. Sementara Pemerintah pusat hanya menangani 6 urusan saja, yaitu politik luar negeri, keamanan, moneter dan fiscal nasional, pertahanan, yustisi dan agama.

Dengan demikian, otonomi daerah yang tepat dalam perspektif hubungan pusat dan daerah akan menghasilkan pemerintahan daerah otonom yang efisien, efektif, akuntabel, transparan, dan responsif secara berkesinambungan. Model pemerintahan daerah yang seperti inilah yang dapat melahirkan pembangunan nasional bagi seluruh rakyat Indonesia di seluruh penjuru tanah air. Disisi yang lain, kebijakan otonomi daerah juga menghasilkan wadah bagi masyarakat daerah setempat dalam berperan serta

¹² Kerahen Tarigan, "Pengaruh Otonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Sektor-Sektor Berpotensi yang dapat Dikembangkan", *Jurnal Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Vol 2, No.3, April 2007. p.156-167.

¹³ *Op.Cit.*, p.53

dalam menentukan cara-caranya sendiri untuk meningkatkan taraf hidupnya sesuai dengan peluang dan tantangan yang dihadapi dalam ikatan Negara kesatuan Republik Indonesia.

II.2. Kewenangan Mengelola Sumber Daya dan Penerimaan Daerah

Eksistensi keuangan negara sangat dipengaruhi oleh kemampuan negara dalam membiayai penyelenggaraan pemerintahan yang terdiri dari berbagai daerah provinsi dan kabupaten/kota. Dengan mengacu pada prinsip otonomi daerah, kemampuan negara erat kaitannya dengan kemampuan daerah dalam menjalankan roda perekonomian daerah menuju kemandirian dalam melaksanakan pembangunan.

Pelaksanaan otonomi daerah memberikan konsekuensi bertambahnya kewenangan pemerintah daerah dalam meningkatkan pendapatan daerah, contohnya dalam hal pengelolaan sumber daya dan aset daerah. Dengan semakin besarnya kewenangan daerah untuk melakukan manajemen pengelolaan sumber daya dan kekayaan daerah atau secara spesifik aset daerah, maka perlu disiapkan instrumen yang tepat sehingga pengelolaan aset daerah dapat dilakukan secara profesional, transparan, akuntabel, efisien, dan efektif mulai dari perencanaan, pengelolaan, serta pengawasannya.¹⁴

Manajemen pengelolaan sumber daya daerah meliputi beberapa tahap yaitu: perencanaan kebutuhan, penganggaran, pengadaan, pendistribusian, penyimpanan, penggunaan, pemeliharaan, dan penghapusan. Setiap tahapan tersebut, mulai dari perencanaan kebutuhan sampai dengan penghapusan aset daerah harus diketahui dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat melalui DPRD. Untuk itu perlu disusun strategi optimalisasi pengelolaan sumber daya dan aset daerah dengan sasaran, antara lain:¹⁵

1. Terwujudnya ketertiban administrasi mengenai kekayaan daerah yang meliputi: inventarisasi tanah dan bangunan, sertifikasi kekayaan daerah, penghapusan dan penjualan aset daerah, sistem pelaporan kegiatan tukar menukar, hibah dan ruislag.
2. Terciptanya efisiensi dan efektivitas penggunaan aset daerah
3. Pengamanan aset daerah.
4. Tersedianya data dan informasi akurat mengenai jumlah kekayaan daerah.

Strategi pengelolaan sumber daya dan kekayaan daerah diantaranya:

1. Identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset daerah.
2. Sistem informasi manajemen aset daerah.

¹⁴ *Op.Cit.*, p.240

¹⁵ Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Ed.I, Cet.4, 2003), p.133-136

3. Pengawasan dan pengendalian pemanfaatan aset daerah.
4. Pelibatan berbagai profesi dan keahlian dalam pemanfaatan, pengelolaan dan pengawasan aset daerah.

Pemerintah daerah perlu mengetahui jumlah dan nilai kekayaan daerah yang dimilikinya, baik yang saat ini dikuasai maupun yang masih berupa potensi yang belum dikuasai atau dimanfaatkan. Untuk itu pemerintah daerah perlu melakukan indentifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi aset daerah. Kegiatan identifikasi dan inventarisasi nilai dan potensi daerah dimaksudkan untuk memperolah informasi yang akurat, lengkap, dan mutakhir mengenai kekayaan daerah yang dimiliki atau dikuasai oleh pemerintah daerah. Identifikasi dan inventarisasi aset daerah tersebut penting dilakukan untuk pembuatan neraca kekayaan daerah yang akan dilaporkan kepada masyarakat dan DPRD sehingga memudahkan dan memaksimalkan mekanisme pengawasan sejak tahap perencanaan sampai tahap penghapusan aset daerah.¹⁶

Dengan demikian, pengelolaan sumber daya dan aset daerah menjadi unsur penting yang harus diperhatikan sehingga dapat digunakan untuk meningkatkan pendapatan asli daerah yang secara langsung juga mendorong kemandirian daerah dalam mencapai tujuan bernegara. Mengingat penyelenggaraan fungsi pemerintahan yang lebih luas oleh pemerintah daerah tersebut perlu didukung oleh sumber pembiayaan yang memadai. Disadari bahwa sumber-sumber penerimaan antar satu daerah dengan daerah lainnya sangat beragam. Ada beberapa daerah dengan sumber daya yang dimiliki mampu menyelenggarakan otonomi daerah, namun tidak tertutup kemungkinan ada beberapa daerah akan menghadapi kesulitan dalam menyelenggarakan tugas desentralisasi, mengingat keterbatasan sumber daya yang dimiliki. Kreativitas dan inisiatif suatu daerah dalam menggali sumber keuangan akan sangat tergantung pada kebijakan yang diambil oleh pemerintahan daerah itu sendiri. Di satu sisi, mobilisasi sumber daya keuangan untuk membiayai berbagai aktivitas daerah ini dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah dalam menjalankan fungsinya. Namun demikian, mobilisasi sumber dana secara eksesif dan berlebihan juga dapat menimbulkan dampak jangka panjang yang tidak kondusif.¹⁷

UU Otonomi Daerah menempatkan kewenangan daerah dalam: (1) mendayagunakan potensi keuangan daerah; (2) dana perimbangan keuangan pusat dan daerah serta antar daerah, dan; (3) akses terhadap pinjaman di dalam

¹⁶ Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Ed.1, Cet.2, 2004), p.36

¹⁷ Deddy K., *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Atas Kinerja PAD, dan Upaya Yang Dilakukan Daerah*, disampaikan dalam Rapat Kerja Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah Bappenas.

negeri maupun di luar negeri. Keuangan daerah mengandung pengertian semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang, termasuk segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut, dalam kerangka APBD. Dengan demikian, kemampuan keuangan daerah dapat memenuhi aspek hak, yaitu pendapatan; dan aspek kewajiban, yaitu belanja.¹⁸

Sumber pendapatan daerah terdiri dari PAD, dana perimbangan, pinjaman daerah, dan lain-lain pendapatan daerah yang sah. Adapun belanja daerah dirinci berdasarkan organisasi, fungsi, dan jenis belanja. Untuk membiayai kewenangan daerah, PAD idealnya menjadi sumber pendapatan pokok daerah. Sumber pendapatan lain dapat bersifat fluktuatif dan cenderung diluar kontrol kewenangan daerah. Melalui kewenangan yang dimiliki, daerah diharap dapat meningkatkan PAD dengan tetap memperhatikan aspek ekonomis, efisiensi, dan netralitas.

Tabel 2. Sumber-Sumber Penerimaan Daerah¹⁹

Uraian	Pusat	Daerah	
		Provinsi	Kab/Kota
1. Penerimaan Asli Daerah			
a. Pajak Daerah	-	-	100%
b. Retribusi	-	-	100%
c. Bagi Laba dari BUMD	-	-	100%
2. Dana Perimbangan			
a. Bagi Hasil Pajak:			
- PBB *)	10%	16,2%	64,8%
- BPHTB *)	20%	16%	64%
b. Sumber Daya Alam (SDA):			
- Kehutanan	20%	16%	32% + 32%
- Pertambangan	20%	16%	32% + 32%
- Perikanan	20%	16%	32% + 32%
- Minyak Bumi **)	85%	3%	6% + 6%
- Gas Alam	70%	6%	12% + 12%
c. Dana Alokasi Umum (DAU)	-	10%	90%
d. Dana Alokasi Khusus (DAK)	-	?	?
3. Pinjaman Daerah	?	?	?
4. Penerimaan Lain-Lain	?	?	?

*) 10 % bagian Pusat dari PBB dan 20 % dari BPHTB itu akan dialokasikan kepada seluruh Kab/Kota

**) Pembagian setelah dipotong komponen perpajakan

Didasarkan atas: UU No. 34 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004

¹⁸ *Op.Cit. p.232*

¹⁹ BAPPENAS, *Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2012-2013; Memperkuat Perekonomian Domestik Bagi Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat* (Jakarta: Bappenas, 2012), p.56

Beberapa SDA yang dimiliki oleh daerah rata – rata memiliki potensi peningkatan PAD baik disektor Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Perusahaan BUMD dan Pendapatan-pendapatan lain yang sah seperti dari sektor Pariwisata, Jasa, Ekonomi Kreatif, Perikanan, Pertanian. Sektor – sektor pariwisata, Jasa, Ekonomi Kreatif (UKM) serta perikanan dan pertanian apabila dikelola dengan seksama oleh pemerintah yang dalam pelaksanaannya dikelola oleh masyarakat niscaya PAD suatu daerah akan selalu naik tiap tahunnya.

Oleh karena itu, pemerintah daerah dan masyarakat diharapkan mampu mengerahkan kemampuan SDM-nya dalam memanfaatkan potensi SDA dapat memberikan *multiplayer effect* yang signifikan sehingga mampu mendongkrak perekonomian, apabila perekonomian masyarakat meningkat niscaya pajak dan retribusi akan naik pula. Faktor – faktor ini yang seharusnya di dorong dan di kembangkan oleh suatu pemerintahan di daerah untuk mendorong tingginya PAD. Pemberdayaan masyarakat sekitar yang disesuaikan dengan potensi daerah tersebut harus terus digalakan hingga tujuan dari pembangunan daerah benar – benar terealisasi.

II.3. Kemandirian Daerah dan Eksistensi Keuangan Negara

Dengan adanya otonomi daerah maka pemerintah daerah akan mendapatkan kesempatan untuk menampilkan identitas lokal yang ada di masyarakat. Berkurangnya wewenang dan kendali pemerintah pusat mendapatkan respon tinggi dari pemerintah daerah dalam menghadapi masalah yang berada di daerahnya sendiri. Bahkan dana yang diperoleh bisa saja lebih banyak daripada yang didapatkan melalui jalur birokrasi dari pemerintah pusat. Dana tersebut memungkinkan pemerintah lokal mendorong pembangunan daerah serta membangun program promosi kebudayaan dan juga pariwisata sehingga dapat meningkatkan kinerja pemerintah daerah.

Dengan melakukan otonomi daerah maka kebijakan-kebijakan pemerintah akan lebih tepat sasaran, hal tersebut dikarenakan pemerintah daerah cenderung lebih mengerti keadaan dan situasi daerahnya, serta potensi-potensi yang ada di daerahnya daripada pemerintah pusat. Contoh program beras miskin tentu tidak dapat diterapkan di daerah Indonesia Timur karena makanan pokoknya bukan beras. Pemerintah daerah dapat dan program prasarana pendukung pendidikan. Selain itu, dengan sistem otonomi daerah pemerintah akan lebih cepat mengambil kebijakan-kebijakan yang dianggap perlu saat itu, tanpa harus melewati prosedur di tingkat pusat.

Kewenangan yang begitu luas tentunya akan membawa konsekuensi-konsekuensi tertentu bagi daerah untuk menjalankan kewenangannya itu. Salah satu konsekuensinya adalah bahwa daerah harus mampu

membayai semua kegiatan pemerintahan dan pembangunan yang menjadi kewenangannya. Sejalan dengan hal tersebut, daerah otonom harus memiliki kewenangan dan kemampuan untuk menggali sumber-sumber keuangannya sendiri, mengelola dan menggunakan keuangan sendiri yang cukup memadai untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerahnya. Ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar, yang didukung kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.²⁰

Isyarat bahwa PAD harus menjadi bagian sumber keuangan terbesar bagi pelaksanaan otonomi daerah menunjukkan bahwa PAD merupakan tolok ukur terpenting untuk melihat kemampuan daerah. Di samping itu PAD juga mencerminkan kemandirian suatu daerah. PAD merupakan sumber penerimaan yang murni dari daerah, yang merupakan modal utama bagi daerah sebagai biaya penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah. Meskipun PAD tidak seluruhnya dapat membiayai total pengeluaran daerah, namun proporsi PAD terhadap total penerimaan daerah tetap merupakan indikasi derajat kemandirian keuangan suatu pemerintah daerah.²¹

Dengan melihat besarnya nilai PAD yang dapat dicapai oleh daerah yang menjadi ukuran kemampuan daerah untuk melaksanakan otonomi menunjukkan kontribusi positif bagi eksistensi keuangan negara. Dengan PAD yang relatif kecil akan sulit bagi daerah tersebut untuk melaksanakan proses penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan secara mandiri, tanpa didukung oleh pihak lain (dalam hal ini Pemerintah Pusat dan Provinsi).

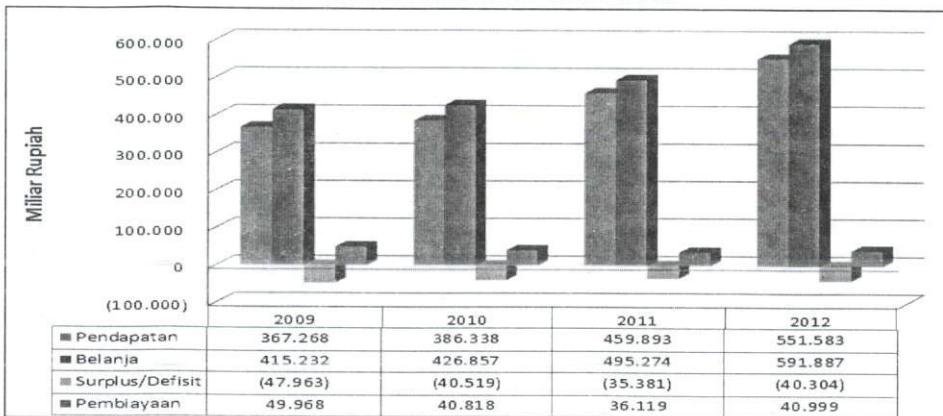
Terlihat bahwa dalam kurun waktu 2009-2012, seluruh daerah di Indonesia menganggarkan kenaikan pendapatan daerah yang secara rata-rata peningkatannya mencapai 14,7% per tahun. Secara nasional porsi dana perimbangan masih dominan setiap tahunnya, akan tetapi terlihat laju peningkatannya lebih rendah bila dibandingkan laju peningkatan PAD. PAD terus mengalami peningkatan dimana pada tahun 2009 PAD seluruh daerah secara nasional mencapai Rp62,7 miliar dan di tahun 2012 meningkat menjadi Rp112,7 miliar rupiah dengan rata-rata sebesar 21,7%. Peningkatan PAD tersebut diperoleh dari dana perimbangan yang secara nasional setiap tahunnya mengalami peningkatan rata-rata di kisaran 10,3%. Lain-lain pendapatan daerah yang sah juga menunjukkan trend peningkatan di kisaran Rp19,5 triliun, kemudian mengalami rata-rata peningkatan per tahunnya

²⁰ Koswara, E, "Paradigma Baru Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepentingan Rakyat", dalam Jurnal Widyapraja, Tahun XXIV. No. 34, Jakarta, 2000, p.5

²¹ Brotodihardjo, R,Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: Eresco, 1995), p.20

sebesar 47,2%, sehingga di tahun 2012 Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah mencapai Rp58,0 triliun.²²

Grafik 1. Trend APBD 2009-2012



Sumber: Deskripsi dan Analisis APBD 2012, Ditjen Perimbangan Keuangan

Dengan semakin baiknya kemampuan daerah dalam mengelola keuangan dan menggali potensi PAD untuk memenuhi kebutuhan belanja daerah, maka beban pemerintah pusat dalam menyediakan dana perimbangan akan semakin berkurang sehingga otonomi daerah benar-benar berkontribusi dalam menjamin eksistensi keuangan negara.

III. IMPLEMENTASI OTONOMI DAERAH

III.1. Otonomi Daerah Menuntut Reformasi Sektor Publik

Pelaksanaan otonomi daerah di Indonesia dapat dipandang sebagai suatu strategi yang memiliki tujuan ganda. Pertama, untuk merespon tuntutan masyarakat daerah terhadap tiga permasalahan yaitu *sharing of power*, *distribution of income* dan kemandirian sistem manajemen di daerah. Kedua, untuk memperkuat perekonomian daerah dalam rangka memperkuat eksistensi keuangan negara dan memperkokoh perekonomian nasional.²³

Pemberian otonomi daerah tidak serta membuat permasalahan bangsa akan selesai dengan sendirinya. Otonomi daerah tersebut harus diikuti dengan serangkaian reformasi di sektor publik. Dimensi reformasi sektor publik bukan sekedar perubahan format lembaga, akan tetapi mencakup pembaharuan alat-alat yang digunakan untuk mendukung berjalannya lembaga-lembaga publik secara ekonomis, efisien, efektif, transparan, dan akuntabel sehingga menjadi daya dukung dalam mencapai keberhasilan pembangunan.

²² Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD 2012*, (Jakarta: 2012), p.5.

²³ *Op. Cit*, p.135.

Reformasi sektor publik yang diperlukan meliputi reformasi kelembagaan (*institutional reform*) dan reformasi manajemen publik (*public management reform*). Reformasi kelembagaan menyangkut pembenahan seluruh alat-alat pemerintahan di daerah baik struktur maupun infrstrukturnya dengan kunci utama pemberdayaan masing-masing elemen di daerah, yaitu masyarakat umum sebagai "*stakeholder*", pemerintah daerah sebagai eksekutif dan DPRD selaku legislatif. Reformasi manajemen sektor publik yang berorientasi pada kinerja dan bukan pada kebijakan. Perubahan pendekatan ini berimplikasi pada perubahan pendekatan dalam penganggaran yang semula penganggaran tradisional (*traditional budget*) menjadi penganggaran berbasis kinerja (*performance budget*), tuntutan untuk melakukan efisiensi, pemangkasan biaya (*cost cutting*), dan kompetisi tender (*compulsory competitive tendering contract*).²⁴

Pemberian otonomi daerah seluas-luasnya berarti pemberian kewenangan dan keleluasaan (diskresi) kepada daerah untuk mengelola dan memanfaatkan sumber daya daerah maka menuntut adanya optimalisasi fungsi pengawasan. Penguatan fungsi pengawasan dapat dilakukan melalui optimalisasi peran DPRD sebagai kekuatan penyeimbang (*balance of power*) bagi eksekutif daerah dan partisipasi masyarakat secara langsung maupun melalui LSM dan organisasi sosial kemasyarakatan di daerah (*social control*) dalam melaksanakan pengawasan terkait pelaksanaan kebijakan. Sementara fungsi pemeriksaan dilaksanakan oleh lembaga pemeriksa yang memiliki otoritas dan keahlian profesional baik secara internal oleh unit inspektorat jenderal maupun secara eksternal melalui BPKP, BPK, atau akuntan publik independen untuk melakukan pemeriksaan terhadap kinerja keuangan eksekutif.

Dengan demikian, keberhasilan implementasi otonomi daerah sangat ditentukan bukan saja oleh hubungan harmonis pusat dan daerah maupun antar daerah namun juga keberhasilan reformasi sektor publik baik reformasi kelembagaan maupun manajemen sektor publik. Selain itu diperlukan juga optimalisasi fungsi pengawasan, pengendalian, dan pemeriksaan kinerja pemerintah daerah dalam pelaksanaan otonomi daerah.

III.2. Otonomi Daerah dan Optimalisasi Pengawasan

Mencermati perkembangan otonomi daerah dalam 17 tahun terakhir ini, sebagai bagian dari transisi pemerintahan daerah dan demokrasi lokal yang masih terus berjalan, cukup banyak capaian yang telah diraih, walaupun terdapat beberapa kelemahan regulasi dan sistem pendukung yang masih

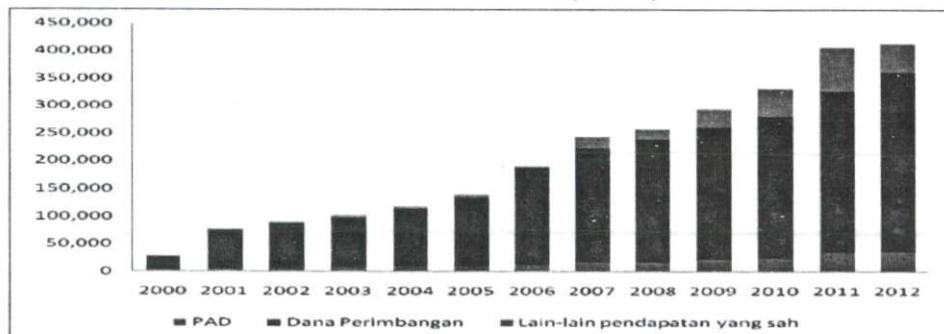
²⁴ *Op. Cit.* p.25.

terus harus dibenahi. Dari perspektif berdemokrasi, kebijakan otonomi daerah telah memberikan ruang yang seluas-luasnya kepada masyarakat di daerah untuk berpartisipasi membangun daerahnya. Otonomi daerah juga menjadi salah satu penopang pertumbuhan dan pemerataan ekonomi di Indonesia, serta meningkatnya skala ekonomi masyarakat di daerah.

Namun demikian, waktu 17 tahun penyelenggaraan otonomi daerah yang luas ini, boleh dibilang merupakan usia remaja yang penuh dinamika dan gejolak dan semakin menuju kepada kematangan berotonomi daerah. Revisi terhadap UU No. 32 Tahun 2004 yang tengah dibahas Pemerintah dan DPR, adalah momentum yang tepat untuk konsolidasi regulasi kebijakan desentralisasi dengan mendalami implementasi dan permasalahan yang terjadi selama pelaksanaan otonomi daerah selama ini. Dalam rangka mengakomodasi isu-isu strategis dalam pemerintahan desa, pemerintahan daerah maupun rekrutmen kepemimpinan daerah, saat ini tengah dipersiapkan RUU Pemerintahan Daerah, RUU Pemilihan Kepala Daerah dan RUU Pemerintahan Desa, yang merupakan konversi terhadap kondisi kekinian penyelenggaraan kebijakan desentralisasi dan otonomi daerah.

Realitas hubungan fiskal antara pusat dan daerah, ditandai dengan masih tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah karena rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah (TPD). Artinya lebih banyak subsidi dari pusat dibanding PAD dalam pembiayaan pembangunan daerah. Bila diperinci, sementara ini PAD baru membiayai pengeluaran rutin daerah kurang dari 25%; bahkan untuk pemerintahan kabupaten/kota lebih buruk lagi. Komposisi pendapatan daerah dalam APBD TA 2012 secara nasional mengalami kenaikan yang cukup tinggi yang didorong oleh kenaikan transfer dari pusat yang cukup signifikan, selain kenaikan PAD.

**Grafik 2. Rekapitulasi Pendapatan Daerah Seluruh Kabupaten/Kota
Tahun 2000 s.d. 2012 (miliar)**

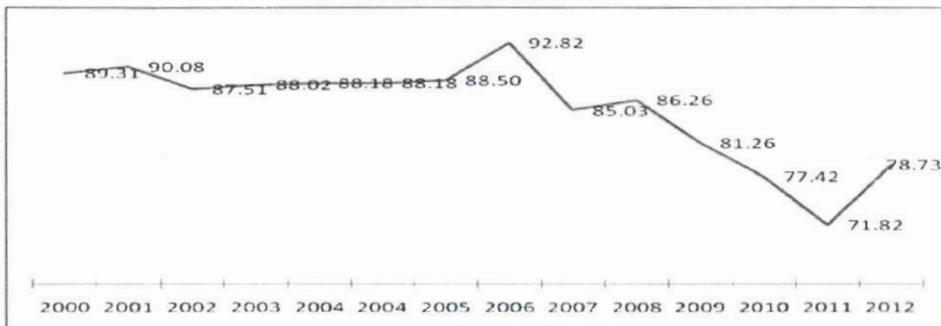


Sumber: Statistik Keuangan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Tahun 2000-2012 (diolah)

Pada grafik 2, dalam kurun waktu tahun 2000 sampai dengan 2012 terlihat bahwa total pendapatan daerah secara nasional untuk kabupaten/

kota cenderung mengalami peningkatan untuk setiap komponennya baik peningkatan PAD, lain-lain pendapatan daerah dan yang terbesar masih didominasi oleh dana perimbangan. Besaran prosentasi dana perimbangan terhadap total pendapatan daerah diperlihatkan dalam grafik 3.

Grafik 3. Prosentase Dana Perimbangan terhadap Total Pendapatan Daerah Tahun 2000 s.d. 2012



Dana perimbangan masih mendominasi sumber pendapatan daerah dengan rata-rata sebesar 91,78% atau Rp.178,61 triliun, sedangkan PAD rata-rata hanya sebesar 8,27% dan lain-lain pendapatan yang sah 7,65 %. Kabupaten/Kota masih menggantungkan penyelenggaraan otonomi daerah pada dana perimbangan. Ditengah proporsi transfer daerah yang relatif stagnan terhadap APBN, tingkat ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan masih sangat besar. Pada tingkat Kabupaten di atas 80% Pendapatan mengantungkan pada dana perimbangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Di tingkat Kota meskipun ketergantungan masih relatif tinggi, namun tidak setinggi dibandingkan Kabupaten. Sementara pada tingkat Propinsi, ketergantungan relatif lebih rendah.

Hal ini menggambarkan, kewenangan memungut pajak yang lebih leluasa pada tingkat propinsi, menentukan tingkat ketergantungan daerah. Sedangkan di Kota, umumnya memiliki potensi pendapatan yang lebih besar, khususnya yang bersumber dari pajak, dibandingkan Kabupaten, sehingga memiliki ketergantungan lebih rendah. Hal ini juga menunjukkan inkonsistensi, bahwa titik otonomi daerah berada pada Kabupaten/Kota tidak terefleksi pada ketergantungan terhadap dana perimbangan. Dominasi dana perimbangan tersebut menunjukkan bahwa otonomi daerah belum sepenuhnya memberikan dukungan bagi terciptanya kemandirian daerah.

Tabel 3. Dana Perimbangan Tahun 2004-2014 (Miliar Rp)

Tahun	Dana Perimbangan	Dana Alokasi Umum	Dana Alokasi Khusus	Dana Bagi Hasil
2004	122,867.6	82,130.9	2,835.9	37,900.8
2005	143,221.3	88,765.4	3,976.7	50,479.2
2006	222,130.6	145,664.2	11,566.1	64,900.3
2007	243,967.2	164,787.4	16,237.8	62,942.0
2008	278,714.7	179,507.1	20,787.3	78,420.2
2009	287,251.5	186,414.1	24,707.4	76,129.9
2010	316,711.3	203,571.5	20,956.3	92,183.5
2011	347,246.2	225,533.7	24,803.5	96,909.0
2012	408,352.1	273,814.4	26,115.9	108,421.7
2013	433,212.7	310,865.8	31,381.2	90,965.7
2014	461,508.4	328,371.7	32,368.6	100,768.1

Sumber: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan.

Sementara itu, perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip *money follow function*. Meskipun secara nominal, transfer daerah meningkat signifikan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, namun dari segi proporsional, transfer daerah tidak beranjak dari 31% - 34% dari total belanja APBN. Dari sisi prosedur kelembagaan, salah satu penyebabnya adalah antara pembagian urusan dengan perimbangan keuangan diatur dalam kedua undang-undang terpisah. Pembagian urusan merupakan ranah Undang-undang Pemerintah Daerah yang merupakan domain dari Kementerian Dalam Negeri, sementara dana perimbangan merupakan domain dari Kementerian Keuangan. Sudah tidak menjadi rahasia umum, ego sektoral antara Kementerian, masih menjadi penyebab ketidaksinkronan antar aturan.²⁵

Disamping itu juga, berimplikasi pada tingginya kesenjangan transfer per kapita antar daerah dimana pada tingkat kabupaten, perbandingan transfer daerah yang menerima transfer per kapita tertinggi (Kab. Tana Tidung) besarnya 127 kali lipat dibandingkan daerah yang menerima transfer per kapita terendah (Kab. Bogor).²⁶

Jenis dana perimbangan yang semakin berkembang dikhawatirkan berpotensi memperlebar kesenjangan antar daerah karena belum adanya pengaturan dan formula yang jelas. Khususnya komponen dana penyesuaian, pada awalnya digunakan untuk menampung dana kurang bayar dana

²⁵ Seknas Fitra, *Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*, (Jakarta: Yayasan Tifa: 2012), p.55

²⁶ *Ibid*,

perimbangan, namun sejak tahun 2008 dana penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana non hold harmless, serta program-program adhoc . Tahun 2008 dikenal istilah DISP (Dana Infratruktur Sarana dan Prasarana), tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF PPD) dan pada tahun 2010 ditambah lagi komponen Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD), Dana Percepatan Infrastruktur Pendidikan (DPIP). Bahkan pada tahun 2010 dan 2011, dana penyesuaian telah berkembang menjadi tujuh jenis. Dari sisi jumlah, dana penyesuaian terus meningkat sejak tahun 2010. Jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian ini sama sekali tidak dikenal dalam UU No 33/2004, dan digunakan untuk menampung berbagai dana dari sektor sebagai konsekuensi dari peraturan-perundang-undangan lainnya.²⁷

DPID pada tahun anggaran 2011 tidak memperhatikan tingkat kemiskinan dan kemampuan fiskal suatu daerah. Pola pengalokasian DPID tanpa adanya kriteria tertentu, menyebabkan kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah. Dimana terdapat 87 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional atau indeks dibawah satu, tidak mendapat alokasi DPID, sementara terdapat 65 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah di atas rata-rata Nasional atau indeks fiskal di atas satu, mendapat alokasi. Hal yang sama juga dengan DPPID yang tidak memperhatikan kondisi daerah yang dapat menyebabkan ketidakadilan. Sebagai contoh Kota Sabang daerah dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih kecil, mendapatkan alokasi DPPID infrastruktur jalan. Sementara kabupaten Aceh Barat Daya dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih besar tidak memperoleh alokasi DPPID.

Lahirnya UU 39 tahun 2007 tentang Cukai Tembakau dan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (PDRD), berimplikasi pada tidak sinkronnya pengaturan dalam Undang-undang perimbangan. UU cukai tembakau mengatur bagi hasil cukai tembakau dengan daerah, sementara pada pada UU perimbangan, hal ini belum diatur. Begitu juga dengan UU PDRD yang memberikan kewenangan pemungutan Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan Bea Hak Perolehan Tanah Bangunan (BPHTB), yang sebelumnya termasuk pada komponen dana bagi hasil dalam UU perimbangan.

Dengan demikian, permasalahan pokok dalam tataran kebijakan adalah pemahaman terhadap konsep desentralisasi dan otonomi daerah yang belum seragam dan optimal. Disamping itu penyediaan aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih. Sementara dalam tataran manajemen,

²⁷ Ibid,

permasalahan yang terjadi pada pengembangan otonomi daerah adalah luasnya ruang lingkup pembangunan daerah terutama dalam rangka pelaksanaan otonomi daerah yang belum didukung oleh kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintah daerah secara memadai serta perangkat peraturan teknis bagi pengelolaan sumber daya pembangunan di daerah.

Masalah lain yang menghambat adalah ketidaktertiban pemanfaatan ruang yang didasarkan pada penataan ruang, pemilikan dan pemanfaatan tanah yang mengkabatkan degradasi lingkungan. Pengembangan wilayah juga dibatasi oleh kondisi dan ketersediaan prasarana dan sarana yang ada yang ditentukan oleh luasnya wilayah yang harus dijangkau dan keterbatasan dana. Keterbatasan dana salah satunya dikarenakan oleh rendahnya PAD yang Apabila diamati lebih jauh, maka dapat dilihat di mana sebenarnya letak kecilnya nilai PAD suatu daerah. Faktor-faktor yang mempengaruhi rendahnya penerimaan PAD antara lain adalah:²⁸

1. Banyak sumber pendapatan di kabupaten/kota yang besar, tetapi digali oleh instansi yang lebih tinggi, misalnya pajak kendaraan bermotor (PKB), dan pajak bumi dan bangunan (PBB);
2. Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) belum banyak memberikan keuntungan kepada Pemerintah Daerah;
3. Kurangnya kesadaran masyarakat dalam membayar pajak, retribusi, dan pungutan lainnya;
4. Adanya kebocoran-kebocoran;
5. Biaya pungut yang masih tinggi;
6. Banyak Peraturan Daerah yang perlu disesuaikan dan disempurnakan;
7. Kemampuan masyarakat untuk membayar pajak yang masih rendah.

Dalam hal kewenangan terdapat friksi antara pusat dan daerah, antara provinsi dan kabupaten/kota dan antara kabupaten/kota itu sendiri. Untuk mengatasi hal tersebut perlu dilakukan penyesuaian terhadap peraturan-peraturan yang tumpang tindih dan bertentangan tentang suatu kewenangan. Perlu adanya penataan ulang kewenangan antara pusat, provinsi dan kabupaten/kota dengan memperhatikan *economics of scale*, akuntabilitas dan eksternalitas.

Di atas itu semua kebijakan otonomi daerah juga berimplikasi pada meningkatnya pemekaran daerah. Pemekaran daerah yang terjadi seringkali belum diiringi dengan kecukupan prasarana dan dukungan SDM yang memadai sehingga dalam pelaksanaannya menimbulkan kendala. Bukan tidak mungkin, peluang bagi daerah untuk leluasa mengurus daerahnya, baru

²⁸ Wahyu Widayat, "Maksimalisasi Pendapatan Asli Daerah sebagai Kekuatan Ekonomi Daerah", *Jurnal Akuntansi dan Manajemen*, STIE YKPN, XXI/No.3, p.31

sekedar menimbulkan munculnya pemekaran daerah dan lahirnya penguasa-penguasa baru di daerah.

Dengan demikian keberhasilan otonomi daerah tidak saja perlu didukung oleh besarnya PAD atau kemampuan keuangan yang dimiliki oleh daerah tetapi ada beberapa faktor lain yang dapat mempengaruhi keberhasilannya yaitu faktor manusia, keuangan, infrastruktur, organisasi dan manajemen.²⁹

IV. MENUJU EFEKTIFITAS PEMBANGUNAN DAN KEMANDIRIAN DAERAH

Pemekaran Daerah Otonom Baru ke depan, dirancang relevan dengan Desain Besar Penataan Daerah (Desartada), setelah dilakukan moratorium pemekaran daerah empat tahun terakhir ini. Daerah-daerah yang akan dimekarkan misalnya, wajib menjadi daerah persiapan selama 3 hingga 5 tahun, sebelum menjadi daerah otonom penuh. Selama menjadi daerah persiapan, semua persyaratan teknis, administratif sebagai daerah otonom harus dipersiapkan secara matang, untuk menghindari maraknya konflik-konflik ketika ditetapkan sebagai daerah otonom baru. RUU Pemerintahan Daerah juga menata kembali kewenangan dan urusan pemerintahan daerah, kelembagaan, sumber daya aparatur dan pembiayaan daerah, yang disesuaikan dengan besaran kewenangan untuk daerah provinsi dan kabupaten/kota.³⁰

Sementara itu, penataan terhadap demokrasi lokal yang diarahkan pada sistem pemilihan kepala daerah secara langsung dan tidak langsung, calon kepala daerah dipilih secara berpasangan atau tunggal, penyelesaian sengketa pilkada diusulkan di Mahkamah Agung dan tidak lagi di Mahkamah Konstitusi, pengaturan politik kekerabatan, pembiayaan pilkada serta wacana pilkada serentak, juga telah dituangkan ke dalam RUU Pemilihan Kepala Daerah. Dengan menata ulang regulasi ini, maka demokrasi lokal diharapkan berkorelasi positif terhadap efektivitas pemerintahan daerah.³¹

Dalam rangka penguatan desa dengan kewenangan otonomi aslinya, maka kehadiran RUU Desa dilandasi pada pengembangan keanekaragaman desa, di mana istilah desa disesuaikan dengan asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai budaya masyarakat yang ada di setiap daerah otonom kabupaten dan provinsi di Indonesia. RUU Desa mencoba mengangkat semangat

²⁹ *Op. Cit.* p.23

³⁰ Kemitraan, *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia 2010-2025*, http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20111014120350.DESARTADA%202010-2025.pdf diunduh tanggal 28 Agustus 2013.

³¹ Direktur Jenderal Otonomi Daerah, "17 Tahun Otonomi Daerah", *Koran Suara Pembaruan*, 9 April 2013, <http://otda.kemendagri.go.id/index.php/categoryblog/744-17-tahun-otonomi-daerah>, diunduh tanggal 28 Agustus 2013.

demokratisasi di tingkat desa, di mana penyelenggaraan pemerintahan dan pelaksanaan pembangunan di desa harus mengakomodasi aspirasi dan kepentingan masyarakat luas. Demikian juga dengan hak-hak tradisional yang perlu dilestarikan, sehingga pemerintah desa diberikan kewenangan untuk mengurus dan mengatur kepentingan masyarakat setempat, berdasarkan hak asal usul, adat istiadat dan nilai-nilai budaya yang ada.

Pentingnya peran perencanaan daerah untuk mendukung penguatan perekonomian domestik, serta memberikan panduan bagi penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan daerah dalam menentukan strategi-strategi yang dapat memberikan kontribusi terhadap penguatan perekonomian domestik bagi peningkatan dan perluasan kesejahteraan rakyat.

Seluruh elemen kepentingan yang ada di daerah harus duduk bersama dalam membangun kesepahaman tentang pentingnya dukungan SDM daerah dalam mendorong dan meningkatkan penguatan perekonomian domestik serta menjelaskan langkah-langkah perencanaan dan strategi yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka mendukung penguatan perekonomian domestik bagi peningkatan dan perluasan kesejahteraan rakyat di daerah.

Dari beberapa gambaran kondisi elemen pembentuk PAD di Indonesia seperti yang diuraikan sebelumnya, harapan di era otonomi untuk mencapai kemandirian daerah ternyata masih merupakan mimpi indah yang masih harus dibangun kembali oleh bangsa Indonesia. Banyak realitas di lapangan yang menunjukkan bahwa daerah seperti kebingungan di dalam menyikapi tuntutan otonomi. Filosofi dasar otonomi untuk mendekatkan pelayanan kepada tingkat pemerintahan paling bawah justru disikapi sebaliknya.³²

Untuk beberapa daerah yang terbilang siap secara sumber daya alam maupun sumber daya manusia, otonomi benar-benar menjadi arena pembuktian bahwasanya mereka sanggup untuk mengelola daerahnya sendiri dengan mengurangi campur tangan pusat. Ironisnya hampir di sebagian besar daerah di Indonesia belum memiliki prasyarat kesiapan tersebut, sehingga akhirnya mereka justru tenggelam di dalam euforia otonomi itu sendiri.

Karenanya pemerintah pusat dan pemerintah daerah perlu bekerja sama dalam mengoptimalkan peran masing-masing untuk mengoptimalkan kemampuan daerah dalam memperkuat eksistensi keuangan negara dan pembangunan nasional. Peran tersebut antara lain berupa penciptaan kondisi yang kondusif bagi upaya peningkatan penerimaan asli daerah dengan tetap memperhatikan landasan hukum yang sudah disepakati bersama. Peran yang dapat diambil oleh pemerintah pusat dapat dibagi menjadi peran dari sisi

³² Robert A. Simanjuntak, "Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal dan Optimalisasi Potensi PAD", *LPEM Working Paper 5/2003*, LPEM FEUI, 2003. p.17

penciptaan pajak baik ekstensifikasi maupun intensifikasi pajak dan retribusi maupun peran dari sisi penggunaannya.

Peran pemerintah pusat dari sisi penciptaan pajak melalui penyerahan beberapa pajak dan retribusi yang masih dipegang oleh Pusat kepada Daerah dengan tetap mempertimbangkan faktor efisiensi ekonomi, mobilitas obyek pajak serta fungsi stabilitasi dan distribusi pajak itu sendiri. Adapun pajak-pajak tersebut antara lain: PBB dan BPHTB dapat dialihkan ke Daerah dimana Daerah diberi wewenang untuk menetapkan dasar penggenaan pajak dan tarif sampai batas tertentu meskipun adminstrasinya masih dilakukan oleh Pusat. Selain itu, Pajak Penghasilan (PPh) orang pribadi yang sekarang dibagi hasilkan, dapat dialihkan dalam bentuk *piggy back* dimana daerah seyogyanya diberikan wewenang untuk menggunakan sampai batas tertentu di bawah wewenang penuh Pemerintah Kab./Kota. Memberikan batas toleransi maksimum terhadap pembatalan penciptaan pajak dan retribusi baru oleh daerah selama kurun waktu tertentu. Sebagai contoh jika selama 1 tahun Daerah telah mencapai batas toleransi jumlah Peraturan daerah yang dibatalkan maka Daerah tersebut tidak dapat mengajukan permohonan Peraturan daerah penciptaan pajak dan retribusi baru. Ini juga terkait dengan usulan revisi UU No. 34 tahun 2000 yang memberikan kesempatan daerah untuk menciptakan jenis pajak dan retribusi baru, memperluas basis penerimaan pajak melalui identifikasi pembayar pajak baru/potensial serta meningkatkan efisiensi dan penekanan biaya pemungutan. Diharapkan biaya pengenaan pajak jangan sampai melebihi dana yang dapat diserap dari pajak itu sendiri.³³

Upaya-upaya *debottlenecking* tersebut tentunya tidak akan berhasil tanpa adanya dukungan dari pemerintah daerah guna memperbaiki iklim investasi di daerah masing-masing. Untuk itu, perlu upaya bersama untuk mengatasi permasalahan yang membutuhkan perbaikan regulasi dan perijinan, diantaranya:³⁴

1. Pembagian tanggung jawab terkait dengan regulasi/perijinan bersifat lintas kewenangan: Pemerintah Pusat, Provinsi, Kabupaten dan Kota. Hal ini dapat menimbulkan kerancuan dari sisi administrasi. Pemerintah daerah mengeluarkan kebijakan mereka sendiri, struktur tarif dan waktu standar untuk ijin-ijin tertentu yang mungkin sejalan dan tidak sejalan dengan keputusan menteri yang berlaku untuk ijin yang sama. Untuk itu,

³³ BAPPENAS, *Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2012-2013; Memperkuat Perekonomian Domestik Bagi Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat*, <http://www.bappenas.go.id/node/26/3672/buku-pegangan-perencanaan-pemerintahan-dan-pembangunan-daerah-tahun-2012---2013/>, diunduh tanggal 28 Agustus 2013

³⁴ *Ibid*,

dibutuhkan koordinasi yang lebih baik antara dinas-dinas perijinan dinas perijinan di daerah dan departemen teknis. Panduan perijinan usaha yang jelas dan lengkap akan meniadakan inkonsistensi antara peraturan-peraturan di tingkat pusat dan daerah dan mengurangi inefisiensi dan peluang untuk melakukan tindak korupsi.

2. Banyaknya pungutan/retribusi yang diterapkan di daerah. Hal ini dikarenakan kurangnya "pemahaman filosofi dan prinsip pungutan" sehingga diperlukan kejelasan subjek dan objeknya, kejelasan hak dan kewajiban wajib pungut/pemerintah daerah, serta koneksi antara tujuan dan isi peraturan daerah (Perda). Semua hal ini harus berpedoman pada UU No 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah.
3. Masih banyaknya Provinsi dan Kabupaten/Kota yang belum merevisi RTRW sesuai dengan UU No 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang. Hal ini dapat menghambat proses pemberian ijin usaha bagi investor karena salah satu kriteria pemberian ijin usaha adalah kesesuaian dengan tata ruang. Untuk itu, perlu adanya percepatan penyelesaian penyusunan RTRW. Namun agar pelaksanaan pembangunan tidak terhambat, maka daerah dapat tetap menggunakan RTRW yang berlaku, kecuali pada kawasan yang masih konflik dengan kawasan kehutanan.
4. Terkait *debottlenecking* regulasi yang menghambat proses investasi di daerah, maka perlu upaya untuk:
 - a. Menghilangkan tumpang tindih antar peraturan yang sudah ada baik di tingkat pusat dan daerah, maupun antara sektor/lembaga;
 - b. Merevisi atau menerbitkan peraturan daerah yang sangat dibutuhkan untuk mendukung percepatan pelaksanaan MP3EI;
 - c. Memberikan insentif kepada kegiatan-kegiatan ekonomi utama yang sesuai dengan MP3EI;
 - d. Mempercepat dan menyederhanakan proses serta memberikan kepastian perijinan.

Kebijakan dari sisi pemberdayaan BUMD dimana pemberdayaan BUMD sebagai salah satu alternatif sumber pembiayaan daerah dapat ditempuh melalui strategi:

1. Reformasi Misi BUMD
 - a. BUMD sebagai salah satu pelaku ekonomi daerah dapat mendayagunakan aset daerah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat;
 - b. BUMD adalah penyedia pelayanan umum yang menjaga kualitas, kuantitas dan kontinuitas pelayanan;
 - c. BUMD mampu berperan sebagai pendukung perekonomian daerah

dengan memberikan kontribusi kepada APBD, baik dalam bentuk pajak maupun deviden dan mendorong pertumbuhan perekonomian daerah melalui multiplier effect yang tercipta dari kegiatan bisnis yang efisien seperti bertambahnya lapangan kerja dan kepedulian social;

- d. BUMD mampu berperan sebagai countervailing power terhadap kekuatan ekonomi yang ada melalui pola kemitraan. Diharapkan berbagai perusahaan swasta dalam dan luar negeri berminat melakukan kerjasama dengan BUMD terpilih untuk selanjutnya membentuk Joint Venture/Joint Operation Company (JV/OC).
2. Restrukturisasi BUMD
- Langkah-langkah untuk meningkatkan kinerja dan kesehatan BUMD, yaitu tindakan yang ditujukan untuk membuat setiap BUMD menghasilkan laba termasuk mengubah mekanisme pengendalian oleh Pemerintah Daerah yang semula kontrol secara langsung melalui berbagai bentuk perizinan, aturan, dan petunjuk menjadi kontrol yang berorientasi kepada hasil. Artinya Pemerintah Daerah selaku pemegang saham hanya menentukan target kuantitatif dan kualitatif yang menjadi *performance indicator* yang harus dicapai oleh manajemen, misalnya *Return On Equity (ROE)* tertentu yang didasarkan kepada *benchmarking* kinerja yang sesuai dengan perusahaan sejenis; Pengkajian secara komprehensif terhadap keberadaan BUMD, karena selama ini BUMD dianggap kurang tepat bila disebut sebagai lembaga korporasi, khususnya, dikaitkan dengan upaya pemberdayaan BUMD agar dapat menjadi salah satu sumber keuangan daerah;

3. Profitisasi BUMD

Profitisasi BUMD dalam rangka menghasilkan keuntungan atau laba serta memberikan kontribusi pada Pemerintah Daerah yaitu dapat dilakukan sebagai berikut :

- a. Melakukan proses penyehatan perusahaan secara menyeluruh dengan meningkatkan kompetensi manajemen dan kualitas Sumber Daya Manusia;
- b. Mengarahkan BUMD untuk dapat berbisnis secara terfokus dan terspesialisasi dengan pengelolaan yang bersih, transparan dan professional;
- c. Bagi BUMD yang misi utama untuk pelayanan publik dan pelayanan sosial, diberikan sasaran kuantitatif dan kualitatif tertentu;
- d. Memberdayakan Direksi dan Badan Pengawas yang dipilih dan bekerja berdasarkan profesionalisme melalui proses fit and proper test;

- e. Merumuskan kebijakan yang diarahkan kepada tarif yang wajar, kenaikan harga produk (minimal menyesuaikan dengan inflasi, tarif listrik, BBM, dan lain-lain) untuk menghindarkan biaya produksi yang jauh lebih mahal, sehingga profit dapat diraih.
4. Privatisasi BUMD

Privatisasi utamanya bertujuan agar BUMD terbebaskan dari intervensi langsung birokrasi dan dapat mewujudkan pengelolaan bisnis yang efisien, profesional dan transparan. Diharapkan setelah melalui tahapan restrukturisasi, pihak perusahaan swasta akan berminat mengembangkan usaha dengan cara melakukan aliansi strategis dengan BUMD, dan bila memungkinkan untuk BUMD yang sehat dan memiliki prospek bisnis dapat menawarkan penjualan saham melalui Pasar Modal yang didahului *Initial Public Offering (IPO)*. Penataan dan penyehatan BUMD yang usahanya bersinggungan dengan kepentingan umum dan bergerak dalam penyediaan fasilitas publik ditujukan agar pengelolaan usahanya menjadi lebih efisien, transparan, profesional. Hubungan kemitraan dapat dilaksanakan dalam bentuk kerjasama usaha yang saling menunjang dan menguntungkan antara koperasi, swasta, dan BUMD, serta antara usaha besar, menengah dan kecil dalam rangka memperkuat struktur ekonomi nasional. Bagi BUMD yang usahanya tidak berkaitan dengan kepentingan umum didorong untuk privatisasi melalui pasar modal. BUMD infrastruktur tentunya harus dikelola secara profesional sehingga kinerjanya dapat ditingkatkan dan mampu menjalin kerjasama yang saling menguntungkan dengan berbagai pihak operator swasta dan Pemerintah Daerah. Aliansi Strategis dengan operator swasta sangat dibutuhkan untuk mengisi peluang usaha telekomunikasi yang kompetitif pada segmen pasar tertentu. Sebagai konsekuensi logis implementasi otonomi daerah, maka peranan Pemerintah Daerah sebagai salah satu stakeholder mempunyai pengaruh yang cukup signifikan dalam penentuan arah kebijakan publik di daerahnya. Untuk itu perlu dikaji lebih mendalam pengembangan kerjasama Pemerintah Daerah dengan pihak swasta, baik langsung maupun melalui BUMD dalam rangka menjalin hubungan kemitraan yang saling menguntungkan. Untuk memelihara rasa kepemilikan, daerah/BUMD dan masyarakat dapat diberi peluang untuk memiliki sebagian saham BUMN tertentu yang berusaha di daerahnya sehingga merasa ikut memiliki dan turut bertanggung jawab atas keberhasilan usahanya. Dalam upaya optimalisasi sumber-sumber pembiayaan dan investasi bagi daerah otonom, diperlukan dukungan pemerintah dalam berbagai bentuk pembinaan dan pengawasan di berbagai bidang.

Sementara peran pemerintah dari kebijakan sisi penggunaan meliputi:³⁵

- a. Meningkatkan mekanisme kontrol dari masyarakat dan LSM terhadap pelaksanaan pengelolaan keuangan Daerah sebagai wujud nyata pelaksanaan asas transparansi dan akuntabilitas fiskal.
- b. Memberikan arahan yang jelas tentang alokasi anggaran terhadap sumber-sumber penerimaan baik PAD maupun transfer pusat. Adapun peran pusat hanya sekedar memberikan arahan tentang hal yang seyogyanya dilakukan oleh Daerah. Semua keputusan tentang mekanisme pelaksanaan alokasi anggaran sepenuhnya menjadi kewenangan daerah sesuai dengan nafas otonomi itu sendiri. Adapun aturan alokasi tersebut misalnya: PAD sampai prosentase tertentu digunakan untuk pembayaran gaji pokok aparat Daerah dengan memberikan standar yang sama di seluruh Indonesia. Untuk beberapa Daerah yang memiliki PAD tinggi dan kelebihan setelah digunakan untuk pembayaran gaji pokok dapat dimanfaatkan sebagai kekayaan Daerah. Sementara DAU yang diterima sampai prosentase tertentu digunakan untuk dana operasional (tunjangan) aparat Daerah, pelayanan publik yang bersifat *intangible* serta proyek pembangunan jangka pendek. Sementara DAK diarahkan untuk mensukseskan program nasional yang bersifat prioritas serta pencapaian Standar Pelayanan Minimal di masing-masing Daerah. Sementara untuk proyek pembangunan Daerah jangka panjang diarahkan pada sumber dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan melalui Provinsi dan Menteri Teknis. Diharapkan dengan adanya beberapa pilihan kebijakan yang dapat diambil oleh pusat dapat menghilangkan upaya daerah untuk menggali sumber PAD yang berdampak distorsi terhadap perekonomian demi mengejar satu tujuan kemandirian Daerah yang masih merupakan harapan jauh di angkasa.

V. PENUTUP

V.1. Kesimpulan

Otonomi daerah berfungsi mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan diseluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia dimasing-masing daerah serta memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang dianggap memiliki informasi yang paling lengkap.

³⁵ Bappenas, *Buku Pegangan 2009: Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, <http://www.bappenas.go.id/node/26/1914/buku-pegangan-2009-penyelenggaraan-pemerintahan-dan-pembangunan-daerah/> diunduh 28 Agustus 2013.

Realitas hubungan fiskal antara pusat dan daerah pada era otonomi daerah, ditandai dengan masih tingginya kontrol pusat terhadap proses pembangunan daerah karena rendahnya proporsi PAD terhadap total pendapatan daerah (TPD).

Permasalahan umum otonomi berada di lingkup kebijakan, manajemen, dan lingkup nasional. Lingkup kebijakan; pemahaman terhadap konsep otonomi daerah yang belum seragam, aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih. Lingkup manajemen; luasnya ruang lingkup pembangunan daerah belum didukung oleh kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintah daerah secara memadai serta perangkat peraturan teknis bagi pengelolaan sumber daya pembangunan di daerah. Lingkup nasional; ketidaktertiban pemanfaatan ruang dan pengembangan wilayah yang didasarkan pada penataan ruang, pemilikan dan pemanfaatan tanah serta tuntutan peningkatan pemekaran wilayah yang tidak sesuai standar.

Eksistensi keuangan negara terwujud dari daerah yang memiliki kesiapan sumber daya alam maupun sumber daya manusia sehingga otonomi daerah menjadi arena pembuktian kesanggupan mengelola daerahnya sendiri menuju kemandirian pembangunan dengan mengurangi campur tangan pusat.

V.2. Saran

1. DPR bersama Pemerintah perlu segera menyelesaikan pembahasan RUU Pemerintahan Daerah, RUU Desa dan RUU Pemilihan Kepala Daerah untuk lebih menjamin kepastian hukum dan peraturan pelaksana dibawahnya untuk mengatasi persoalan otonomi daerah yang masih terjadi.
2. Pemerintah dan pemerintah daerah perlu memperluas ruang komunikasi dan koordinasi untuk membangun kesepahaman dalam mempersiapkan SDM Daerah yang berkualitas sehingga mumpuni untuk mengelola SDA daerah, memperbaiki manajemen keuangan dan aset daerah, menciptakan iklim investasi, membangun perekonomian yang transparan, efektif, efisien dan bertanggung jawab untuk kemakmuran dan pembangunan nasional.
3. Seluruh elemen kepentingan yang ada di daerah harus duduk bersama dalam membangun kesepahaman tentang pentingnya dukungan SDM daerah dalam mendorong dan meningkatkan penguatan perekonomian domestik serta menjelaskan langkah-langkah perencanaan dan strategi yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka mendukung penguatan perekonomian domestik bagi peningkatan dan perluasan kesejahteraan rakyat di daerah.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Ed.1, Cet.2, 2004), p.36
- Bappenas, *Buku Pegangan Perencanaan Pembangunan Daerah 2012-2013; Memperkuat Perekonomian Domestik Bagi Peningkatan dan Perluasan Kesejahteraan Rakyat*, <http://www.bappenas.go.id/node/26/3672/buku-pegangan-perencanaan-pemerintahan-dan-pembangunan-daerah-tahun-2012---2013/>, diunduh tanggal 28 Agustus 2013, p.56
- Bappenas, *Buku Pegangan 2009: Penyelenggaraan Pemerintahan dan Pembangunan Daerah*, <http://www.bappenas.go.id/node/26/1914/buku-pegangan-2009-penyelenggaraan-pemerintahan-dan-pembangunan-daerah/> diunduh 28 Agustus 2013.
- Brotodihardjo, R,Santoso, *Pengantar Ilmu Hukum Pajak*, (Bandung: Eresco, 1995), p.20
- Colin Mac Andrews dan Ichlasul Amal, *Hubungan Pusat Daerah dalam Pembangunan*, (Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, Ed.I, Cet.4, 2003), p.133-136
- Deddy K., *Peta Kemampuan Keuangan Provinsi Dalam Era Otonomi Daerah: Tinjauan Atas Kinerja PAD, dan Upaya Yang Dilakukan Daerah*, disampaikan dalam Rapat Kerja Direktorat Pengembangan Otonomi Daerah Bappenas.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan, *Deskripsi dan Analisis APBD 2012*, (Jakarta: 2012), p.5
- Hari Sabarno, *Untaian Pemikiran Otonomi Daerah, Memandu Otonomi Daerah Menjaga Kesatuan Bangsa*, (Jakarta: Sinar Grafika, Ed.1, Cet.1, September 2007), p.v
- Institute for Local Development dan Yayasan TIFA, *Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004)*, (Jakarta: November 2004), p.5.
- I Nyoman Sumaryadim, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Depok: Penerbit Citra Utama, 2005)
- Jamil Gunawan, et al, *Desentralisasi, Globalisasi dan Demokrasi Lokal*, (Jakarta: Penerbit Pustaka LP3ES, 2005)

Josef Riwu Kaho, *Analisis Hubungan Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*, (Yogyakarta: Center for Politics and Government (Polgov) Fisipol UGM, 2012, p.25

Kemitraan, *Desain Besar Penataan Daerah di Indonesia 2010-2025*, http://www.kemitraan.or.id/uploads_file/20111014120350.DESARTADA%202010-2025.pdf diunduh tanggal 28 Agustus 2013.

Koswara, E, "Paradigma Baru Otonomi Daerah Yang Berorientasi Kepentingan Rakyat", dalam Jurnal WidyaPraja, Tahun XXIV. No. 34, Jakarta, 2000, p.5

Kompilasi Undang-Undang Otonomi Daerah dan Sekilas Proses Kelahirannya (1903-2004), Institute for Lokal Development dan Yayasan TIFA, November 2004

Mardiasmo, *Serial Otonomi Daerah: Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah*, (Yogyakarta: Andi Offset, 2002), p.5

Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi dan Peluang*, (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004), p.3

Machfud Sidik, et al, Dana Alokasi Umum: Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah, Penerbit Buku Kompas, Jakarta, November 2002

Nyoman Sumaryadi, *Efektivitas Implementasi Kebijakan Otonomi Daerah*, (Depok: Citra Utama, 2005), p.34

Pramono Hariyadi, et al, *Pengelolaan Keuangan Negara*, (Jakarta: Penerbit Salemba Empat, 2010)

Raksaka Mahi dan Andriansyah, "Sejarah Tranfer Keuangan Pusat ke Daerah", dalam buku *Dana Alokasi Umum; Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era Otonomi Daerah*, (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, November 2002), p.25-27.

Seknas Fitra, *Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*, (Jakarta: Yayasan Tifa: 2012), p.55

Suara Pembaharuan, "Otonomi Daerah Peluang dan Tantangan", Penerbit Pustaka Sinar Harapan, 1995

Wahyu Widayat, "Maksimalisasi Pendapatan Asli Daerah sebagai Kekuatan Ekonomi Daerah", *Jurnal Akuntansi dan Manajemen*, STIE YKPN, XXI/ No.3, p.31

Wijaya et al, *Dampak Pengelolaan Keuangan Daerah terhadap Kesejahteraan Masyarakat*, (Jakarta: P2E LIPI, 2008), p.68

Tulisan dalam Jurnal

Kerahlen Tarigan, "Pengaruh Otonomi Daerah terhadap Pendapatan Asli Daerah dan Sektor-Sektor Berpotensi yang dapat Dikembangkan", *Jurnal Perencanaan dan Pengembangan Wilayah*, Vol 2, No.3, April 2007. p.156-167.

Laporan Penelitian

Robert A. Simanjuntak, "Kebutuhan Fiskal, Kapasitas Fiskal dan Optimalisasi Potensi PAD", *LPEM Working Paper 5/2003*, LPEM FEUI, 2003. p.17

Artikel dalam Seminar

Deden Mulyana. "Otonomi Daerah dalam Perspektif Pembangunan Karakter Bangsa" yang disampaikan dalam Seminar di Tasikmalaya, pada tanggal 12 Maret 2012, *Media Informasi Otonomi Daerah di Indonesia*, <http://otonomidaerah.com/desentralisasi.html>

Dokumen Resmi

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 201/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2013.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

Tesis/Skripsi

Srikandi Cipto Mangunkusumo, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan Dana Alokasi Umum (Dau) Terhadap Alokasi Belanja Daerah (ABD); Studi Pada Kabupaten/Kota Provinsi Wilayah Pulau Jawa Periode 2009-2011), Skripsi.

Tulisan dalam Koran

Direktur Jenderal Otonomi Daerah, "17 Tahun Otonomi Daerah", *Koran Suara Pembaruan*, 9 April 2013, <http://otda.kemendagri.go.id/index.php/categoryblog/744-17-tahun-otonomi-daerah>, diunduh tanggal 28 Agustus 2013.

Tulisan di Internet

Joko Tri Haryanto, Potret PAD dan Relevansinya terhadap Kemandirian Daerah, <http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/adoku/PAD.pdf>

Otonomi Daerah dan Desentralisasi, Media Informasi Otonomi Daerah Indonesia, <http://otonomidaerah.com/desentralisasi.html>

Bambang Nurdiansyah, PAD Modal Membangun Daerah, <http://ekonomi.kompasiana.com/moneter/2012/11/14/pad-modal-membangun-daerah-508948.html>

Mailan Bastari, 13 Isu Strategis Revisi RUU No. 32 Tahun 2004, diunduh tanggal 27 Agustus 2013 <http://www.slideshare.net/MailanBastari/13-isu-strategis-ruu-revisi-32-thn-2004-mei2011>?

Dadang Sholihin, Pengaruh Kebijakan Otonomi Daerah: Implementasi dan Permasalahannya terhadap Pembangunan Nasional, diunduh tanggal 27 Agustus 2013, <http://www.slideshare.net/DadangSolihin/pengaruh-kebijakan-otonomi-daerah-implementasi-dan-permasalahannya-terhadap-pembangunan-nasional>?

BAGIAN II

DESENTRALISASI FISKAL DAN PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Hilma Meilani*

* Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: h_meilani@yahoo.com.

DESENTRALISASI FISKAL DAN PERIMBANGAN KEUANGAN ANTARA PEMERINTAH PUSAT DAN DAERAH

Hilma Meilani

I. PENDAHULUAN

Penerapan desentralisasi di Indonesia secara formal dimulai sejak tanggal 1 Januari 2001, dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang ditetapkan pada tanggal 7 Mei 1999. Undang-Undang tersebut kemudian direvisi dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang ditetapkan tanggal 15 Oktober 2004.

Kebijakan desentralisasi fiskal merupakan salah satu cara untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Dasar pemikirannya adalah dengan desentralisasi fiskal akan meningkatkan efisiensi ekonomi, penggunaan dana APBD lebih tepat guna dan berdaya guna karena pemerintah kabupaten/kota (daerah otonom) lebih mengetahui kondisi kebutuhan dan preferensi pembangunan daerah lokal.¹

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada alokasi dana dari pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan. Selama berjalannya desentralisasi fiskal, telah dialokasikan dana perimbangan ke daerah dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), baik DBH yang berasal dari pajak maupun sumber daya alam. Dalam tahun 2008, alokasi anggaran transfer ke daerah mencapai Rp292,4 triliun (5,9 persen dari PDB) dan dalam tahun 2013 jumlahnya menjadi Rp529,4 triliun (5,7 persen dari PDB). Alokasi anggaran transfer ke daerah dalam tahun 2013 tersebut 10,2 persen lebih tinggi dibandingkan dengan alokasi pada tahun 2012 sebesar Rp480,6 triliun. Dalam periode tersebut proporsi belanja negara untuk transfer ke daerah meningkat dari 29,7 persen dalam tahun 2008 menjadi 30,7 persen dalam tahun 2013.²

¹ Sugeng Hadi Utomo, Hadi Sumarsono, *Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur*, JESP Vol. 1 No. 2, 2009.

² Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004, Kementerian Keuangan.

Sepanjang tahun 2008 sampai dengan 2013 terjadi peningkatan jumlah transfer ke daerah untuk semua jenis dana perimbangan, dimana peran DAU dalam dana perimbangan sangatlah menonjol, sedangkan peran DAK adalah yang terkecil terhadap dana perimbangan. Besarnya peran DAU dan juga DBH juga menunjukkan bahwa dalam era desentralisasi saat ini, Pemerintah Daerah memperoleh kepercayaan yang sangat besar dalam penggunaan dana transfer dari pusat, mengingat bahwa penggunaan kedua jenis dana perimbangan tersebut sama sekali tidak diatur oleh Pemerintah Pusat.³

Fenomena yang muncul pada pelaksanaan otonomi daerah dari hubungan antara sistem Pemerintah Daerah dengan pembangunan adalah ketergantungan Pemerintah Daerah yang tinggi terhadap Pemerintah Pusat. Ketergantungan terlihat dari relatif rendahnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dan dominannya transfer dari pusat.⁴ Salah satu upaya Pemerintah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi ekonomi publik adalah dengan memberlakukan kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karena itu perlu untuk diketahui bagaimana kebijakan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dalam bentuk perimbangan keuangan antara Pemerintah Pusat dan daerah.

Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal antara lain adalah perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip *money follow function*, struktur pengeluaran daerah sejak pelaksanaan desentralisasi fiskal masih dominan untuk belanja pegawai, dan Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada dana perimbangan.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimana kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia dan kebijakan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi ekonomi publik sehingga berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi.

II. DESENTRALISASI

II.1. Klasifikasi dan Tujuan Desentralisasi

Berdasarkan Pasal 1 UU Nomor 32 Tahun 2004⁵ tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi adalah penyerahan wewenang pemerintahan oleh Pemerintah kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Otonomi

³ Grand Design Desentralisasi Fiskal Indonesia

⁴ Mudrajad Kuncoro, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004.

⁵ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat sesuai dengan peraturan perundang-undangan.

Menurut Pasal 10 UU Nomor 32 Tahun 2004, Pemerintahan Daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh Undang-Undang ditentukan menjadi urusan Pemerintah. Urusan pemerintahan yang menjadi urusan Pemerintah meliputi: politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, dan agama.

Leemans membedakan dua macam desentralisasi: *representative local government* dan *field administration*. Maddick mendefinisikan desentralisasi sebagai proses dekonsentrasi dan devolusi. Devolusi adalah penyerahan kekuasaan untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu kepada pemerintah daerah, sedang dekonsentrasi merupakan pendeklasian wewenang atas fungsi-fungsi tertentu kepada staf pemerintah pusat yang tinggal di luar kantor pusat.⁶

Terdapat 3 (tiga) tujuan desentralisasi, yaitu: (i) tujuan politik, untuk menciptakan suprastruktur dan infrastruktur politik yang demokratik berbasis pada kedaulatan rakyat. Diwujudkan dalam bentuk pemilihan kepala daerah, dan legislatif secara langsung oleh rakyat; (ii) tujuan administrasi, agar pemerintahan daerah yang dipimpin oleh kepala daerah dan bermitra dengan DPRD dapat menjalankan fungsinya untuk memaksimalkan nilai 4E yakni efektivitas, efisiensi, *equity* (kesetaraan), dan ekonomi; (iii) tujuan sosial ekonomi, mewujudkan pemanfaatan modal sosial, modal intelektual dan modal finansial masyarakat agar tercipta kesejahteraan masyarakat secara luas.

Rondinelli (1989) mengklasifikasikan desentralisasi berdasar tujuannya menjadi empat bentuk, yaitu desentralisasi politik, desentralisasi fiskal, desentralisasi pasar, dan desentralisasi administratif.

- i) *Desentralisasi politik*, digunakan oleh pakar ilmu politik yang menaruh perhatian di bidang demokratisasi dan masyarakat sipil untuk mengidentifikasi transfer kewenangan pengambilan keputusan kepada unit pemerintahan yang lebih rendah atau kepada masyarakat atau kepada lembaga perwakilan rakyat. Desentralisasi politik bertujuan memberikan kekuasaan yang lebih besar dalam pengambilan keputusan kepada masyarakat melalui perwakilan yang dipilih oleh masyarakat sehingga dengan demikian masyarakat dapat terlibat dalam suatu penyusunan dan implementasi kebijakan. Biasanya desentralisasi dalam bidang politik merupakan bagian dan upaya demokratisasi sistem pemerintahan.

⁶ Mudrajad Kuncoro, *op. cit.*

- ii) *Desentralisasi pasar*, umumnya digunakan oleh para ekonom untuk menganalisis dan melakukan promosi barang dan jasa yang diproduksi melalui mekanisme pasar yang sensitif terhadap keinginan dan melalui desentralisasi pasar barang-barang dan pelayanan publik diproduksi oleh perusahaan kecil dan menengah, kelompok masyarakat, koperasi, dan asosiasi swasta sukarela. Desentralisasi ekonomi, bertujuan lebih memberikan tanggungjawab yang berkaitan sektor publik ke sektor swasta.
- iii) *Desentralisasi administratif*, memusatkan perhatian pada upaya ahli hukum dan pakar administrasi publik untuk menggambarkan hierarki dan distribusi kewenangan serta fungsi-fungsi di antara unit pemerintah pusat dengan unit pemerintah non pusat (*sub-national government*). Desentralisasi administratif, memiliki tiga bentuk utama yaitu dekonsentrasi, delegasi dan devolusi, bertujuan agar penyelenggaraan pemerintahan dapat berjalan efektif dan efisien
- iv) *Desentralisasi fiskal*, bertujuan memberikan kesempatan kepada daerah untuk menggali berbagai sumber dana, meliputi pembiayaan mandiri, dan pemulihan biaya dalam pelayanan publik, peningkatan Pendapatan Asli Daerah (PAD), bagi hasil pajak dan bukan pajak secara lebih tepat, transfer dana ke daerah, utamanya melalui Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) secara lebih adil, kewenangan daerah untuk melakukan pinjaman berdasar kebutuhan daerah

II.2. Desentralisasi Fiskal dan Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

Teori desentralisasi fiskal tradisional memberikan pandangan yang menunjukkan bagaimana desentralisasi fiskal bisa meningkatkan fungsi sektor publik, melalui potensi alokasi sumber daya yang lebih efektif dan efisien di sektor publik. Oates (2006) berpendapat bahwa pengeluaran untuk infrastruktur dan sektor sosial yang merespon perbedaan-perbedaan regional dan lokal mungkin akan lebih efektif dalam mempertinggi pembangunan ekonomi daripada kebijakan-kebijakan sentral yang bisa jadi mengabaikan perbedaan-perbedaan antardaerah tersebut. Argumen ini dapat dibenarkan sebab pemerintah kota/kabupaten mengetahui daerahnya lebih baik daripada yang diketahui oleh pemerintah pusat. Berdasarkan pandangan ini, pemerintah daerah dipercaya bisa mengalokasikan dana kepada masing-masing sektor dalam ekonomi secara lebih efektif dan efisien daripada Pemerintah Pusat. Efektivitas dan efisiensi dampak bagi pembangunan tersebut tidak hanya karena masalah preferensi yang sesuai dengan keinginan

konstituen/penduduk lokal, tetapi juga dikarenakan masalah skala ekonomi dari cakupan pengadaan barang publik tersebut bagi masing-masing daerah.⁷

Desentralisasi fiskal menghendaki adanya devolusi antarjenjang pemerintah dari peran keuangan, biasanya dari jenjang pemerintahan yang lebih tinggi ke jenjang yang lebih rendah. Alasan yang dijadikan justifikasi untuk melakukan devolusi fungsi keuangan antara lain:⁸

- a. Menutup celah fiskal (*fiscal gap*). Pada umumnya ada tiga penyebab kesenjangan fiskal, yaitu: Pemerintah Daerah memegang kewenangan pembelanjaan yang lebih banyak dibanding kewenangan pemerintah atau terlalu sedikit sumber-sumber penerimaan yang diberikan otoritasnya kepada pemerintah Daerah; Pemerintah Daerah harus melakukan belanja atau pengeluaran yang lebih banyak daripada modal pembangunan dan layanan publik yang tersedia; Pemerintah lokal belum mampu memanfaatkan sumber daya yang ada untuk meningkatkan penerimaan.
- b. Menyeimbangkan kapasitas fiskal. Desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk menyeimbangkan kapasitas fiskal sehingga Pemerintah Daerah tidak terlalu tergantung kepada pusat.
- c. Meningkatkan efektivitas belanja Pemerintah. Desentralisasi fiskal dimaksudkan untuk menjamin penggunaan belanja Pemerintah secara efektif bagi pelayanan publik.
- d. Alasan-alasan politis. Di banyak negara, terutama yang memiliki beragam etnis dengan potensi sumber daya yang tidak merata, desentralisasi fiskal lebih banyak mengandung tujuan politis daripada efisiensi dan pemerataan. Desentralisasi fiskal dapat dijadikan sebagai instrumen untuk memelihara kesatuan wilayah dan mencegah ancaman separatisme.

Berdasarkan UU No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan.⁹

⁷ Sugeng Hadi Utomo dan Hadi Sumarsono, *Deliberate Inflation* pada Kebijakan Desentralisasi Fiskal Jawa Timur dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Daerah, *JESP* Vol. 1 No. 3, 2009.

⁸ Wahyudi Kumorotomo, *Desentralisasi Fiskal Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Kencana, 2008.

⁹ Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Pembentukan Undang-Undang tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dimaksudkan untuk mendukung pendanaan atas penyerahan urusan kepada Pemerintahan Daerah yang diatur dalam Undang-Undang tentang Pemerintahan Daerah. Pendanaan tersebut menganut prinsip *money follows function*, yang mengandung makna bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang menjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing tingkat pemerintahan.¹⁰

III. KEBIJAKAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

III.1. Peraturan tentang Desentralisasi Fiskal

Selama masa otonomi daerah, peraturan mengenai desentralisasi fiskal telah mengalami 2 (dua) kali perubahan yaitu UU No. 25 Tahun 2009 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah yang kemudian diubah menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah.

Perubahan UU No. 25 Tahun 1999 menjadi UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dilakukan karena adanya dorongan untuk meningkatkan kinerja keuangan daerah dan mengurangi ketergantungan daerah kepada Pemerintah Pusat. Berdasarkan UU No 33 tahun 2004, sumber-sumber pembiayaan untuk penyelenggaraan pemerintahan daerah terdiri dari: (1) pendapatan asli daerah, (2) dana perimbangan, (3) pinjaman daerah dan (4) penerimaan lain-lain yang sah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan pendapatan yang diperoleh daerah yang diperoleh daerah dan dipungut berdasarkan Peraturan Daerah. PAD bersumber dari: pajak daerah; retribusi daerah; hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan lain-lain PAD yang sah. Pemerintah Daerah didorong untuk meningkatkan PAD mereka masing-masing dan penyerahan wewenang untuk mendapatkan PAD secara mandiri merupakan wujud dari desentralisasi itu sendiri. Dalam upaya peningkatan PAD, daerah tidak diperbolehkan menetapkan peraturan daerah untuk meningkatkan PAD yang akhirnya akan menghambat mobilitas penduduk, lalu lintas barang dan jasa antar daerah, dan kegiatan impor/ekspor.

Pajak Daerah dibagi menjadi dua bagian yaitu Pajak Daerah yang dikelola oleh Pemerintah Provinsi dan juga Pajak Daerah yang dikelola oleh kabupaten/kota. Retribusi Daerah adalah pungutan Daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh Pemerintah Daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan.

¹⁰ Penjelasan Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Dana perimbangan merupakan sumber pendapatan daerah yang berasal dari APBN untuk mendukung pelaksanaan kewenangan pemerintahan daerah dalam mencapai tujuan pemberian otonomi kepada daerah yaitu terutama peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat yang semakin baik. Sumber keuangan daerah yang berasal dari transfer dana APBN adalah Dana Perimbangan yang terdiri atas Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK). Dana Perimbangan dialokasikan kepada daerah dalam satu kesatuan sistem transfer dana dari Pemerintah Pusat (APBN) kepada Pemerintah Daerah (APBD) serta merupakan satu kesatuan yang utuh, guna mengurangi ketimpangan sumber pendanaan antara pusat dan daerah (*vertical imbalance*) dan mengurangi kesenjangan pendanaan urusan pemerintahan antardaerah (*horizontal imbalance*).

Selain dana perimbangan tersebut di atas, Pemerintah Daerah juga mendapatkan Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian yang dialokasikan oleh Pemerintah Pusat dalam APBN. Dana Otonomi khusus dialokasikan untuk mendanai pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh, Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan mulai tahun 2014 akan dialokasikan Dana Keistimewaan Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Dana Penyesuaian dialokasikan untuk mendanai program yang terkait dengan peningkatan kualitas pendidikan (Tunjangan Profesi Guru PNSD, Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, dan Bantuan Operasional Sekolah), Dana Insentif Daerah, dan Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi.¹¹

III.2. Perimbangan Keuangan antara Pusat dan Daerah

Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah daerah. Dana perimbangan terdiri atas: a) Dana Bagi Hasil (DBH); b) Dana Alokasi Umum (DAU); dan c) Dana Alokasi Khusus (DAK).

a. Dana Bagi Hasil (DBH)

Pengertian DBH diatur dalam Pasal 1 angka 20 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah. DBH adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

DBH bersumber dari pajak dan sumber daya alam. DBH yang bersumber dari pajak terdiri atas: Pajak Bumi dan bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas tanah dan bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) Pasal 25

¹¹ Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004, *op.cit.*

dan Pasal 29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri dan PPh Pasal 21. Sejak tahun 2009 dialokasikan DBH dari Cukai Hasil Tembakau (CHT). DBH yang bersumber dari sumber daya alam berasal dari: kehutanan, pertambangan umum, perikanan, pertambangan minyak bumi, pertambangan gas bumi, dan pertambangan panas bumi. Persentase alokasi DBH untuk pusat, provinsi, dan kabupaten/kota dapat dilihat pada Tabel 1 sebagai berikut:

Tabel 1. Persentase Dana Bagi Hasil**DBH Pusat, Provinsi, dan Kabupaten/Kota**

No.	Jenis DBH	Persentase (%)			
		Pusat	Daerah		
			Provinsi	Kabupaten/ Kota	Biaya Pemungutan
A.	DBH Pajak				
1.	PBB	10	16,2	64,8	9
2.	BPHTB	20	16	64	-
3.	PPh	80	8	12	-
4.	CHT	98	0,6	1,4	-
B.	DBH SDA				
1.	IUPH	20	16	64	-
2.	PSDH	20	16	64	-
3.	Dana Reboisasi	60	-	40	-
4.	Land-rent	20	16	64	-
5.	Iuran Eksplorasi & Eksplorasi	20	16	64	-
6.	Perikanan	20	-	80	-
7.	Pertambangan Minyak Bumi	84,5	3,1	12,4	-
8.	Pertambangan Gas Bumi	69,5	6,1	24,4	-
9.	Pertambangan Panaskan Bumi	20	16	64	-

Sumber: UU No. 33 tahun 2004, diolah

10% (sepuluh persen) bagian Pemerintah dari penerimaan PBB dibagikan kepada seluruh daerah kabupaten dan kota yang didasarkan atas realisasi penerimaan PBB tahun anggaran berjalan, denganimbangan sebagai berikut: 65% (enam puluh lima persen) dibagikan secara merata kepada seluruh daerah kabupaten dan kota; dan 35% (tiga puluh lima persen) dibagikan sebagai insentif kepada daerah kabupaten dan kota yang realisasi tahun sebelumnya mencapai/melampaui rencana penerimaan sektor tertentu. 20% (dua puluh

persen) bagian Pemerintah dari penerimaan BPHTB dibagikan dengan porsi yang sama besar untuk seluruh kabupaten dan kota. Penerimaan DBH CHT bagian kabupaten/kota dibagi denganimbangan 40% untuk kabupaten/kota penghasil dan 30% untuk kabupaten/kota lainnya.

b. Dana Alokasi Umum (DAU)

Pengertian DAU diatur dalam Pasal 1 angka 21 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah. DAU adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar-daerah yang dimaksudkan untuk mengurangi ketimpangan kemampuan keuangan antar-daerah melalui penerapan formula yang mempertimbangkan kebutuhan dan ~~potensi~~.

formulasinya juga hampir sama dengan provinsi, yaitu dihitung berdasarkan perkalian bobot kabupaten/kota yang bersangkutan dengan jumlah DAU seluruh kabupaten/kota.

c. Dana Alokasi Khusus (DAK)

Pengertian DAK diatur dalam Pasal 1 angka 23 Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Keuangan Pusat dan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa DAK adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

Pasal 162 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 menyebutkan bahwa DAK dialokasikan dalam APBN untuk daerah tertentu dalam rangka pendanaan desentralisasi untuk (1) membiayai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah Pusat atas dasar prioritas nasional dan (2) membiayai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu. Kebutuhan khusus yang dapat dibiayai oleh DAK adalah kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan secara umum dengan menggunakan rumus DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional.

Pelaksanaan DAK diarahkan pada kegiatan investasi pembangunan, pengadaan, peningkatan, dan/atau perbaikan sarana dan prasarana fisik pelayanan masyarakat dengan umur ekonomis yang panjang, termasuk pengadaan sarana fisik penunjang, dan tidak termasuk penyertaan modal. DAK tidak dapat digunakan untuk mendanai administrasi kegiatan, penyiapan kegiatan fisik, penelitian, pelatihan, dan perjalanan dinas seperti pelaksanaan penyusunan rencana dan program, pelaksanaan tender pengadaan kegiatan fisik, kegiatan penelitian dalam rangka mendukung pelaksanaan kegiatan fisik, kegiatan perjalanan pegawai daerah dan kegiatan umum lainnya yang sejenis.

Untuk menyatakan komitmen dan tanggung jawabnya, daerah penerima wajib mengalokasikan dana pendamping dalam APBD-nya sebesar minimal 10% dari jumlah DAK yang diterimanya. Untuk daerah dengan kemampuan fiskal tertentu tidak diwajibkan menyediakan dana pendamping yakni daerah yang selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif. Namun, dalam pelaksanaannya tidak ada daerah penerima DAK yang mempunyai selisih antara Penerimaan Umum APBD dan belanja pegawainya sama dengan nol atau negatif.

Pasal 52 PP Nomor 55 Tahun 2005¹² menyatakan bahwa program yang menjadi prioritas nasional dimuat dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP)

¹² Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

tahun anggaran bersangkutan. Sementara itu, menteri teknis mengusulkan kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK dan ditetapkan setelah berkoordinasi dengan Menteri Dalam Negeri, Menteri Keuangan, dan Menteri Negara Perencanaan Pembangunan Nasional, sesuai dengan RKP. Selanjutnya, menteri teknis menyampaikan ketetapan mengenai kegiatan khusus tersebut kepada Menteri Keuangan, yang akan dipergunakan oleh Menteri Keuangan untuk melakukan perhitungan alokasi DAK. Pasal 54 PP Nomor 55 Tahun 2005 mengatur bahwa perhitungan alokasi DAK dilakukan melalui 2 tahap, yaitu:

- 1) penentuan daerah tertentu yang menerima DAK; dan
- 2) penentuan besaran alokasi DAK masing-masing daerah.

Adapun penentuan daerah tertentu tersebut harus memenuhi kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Sedangkan besaran alokasi untuk masing-masing daerah ditentukan dengan perhitungan indeks berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis. Penentuan masing-masing kriteria sebagai berikut:¹³

1) Kriteria Umum

Kriteria umum dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang tercermin dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja Pegawai Negeri Sipil Daerah (Pasal 55 PP No. 55/2005). Untuk menjaga peruntukan DAK agar tepat sasaran, maka alokasi DAK ditentukan dengan melihat keberadaan dana lainnya di daerah yang bersangkutan, seperti DBH, dan DAU.

2) Kriteria Khusus

Kriteria khusus ditetapkan dengan memperhatikan peraturan perundang-undangan yang mengatur otonomi khusus dan karakteristik daerah. Untuk perhitungan alokasi DAK, kriteria khusus yang digunakan yaitu:

- a. Seluruh daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan daerah tertinggal/terpencil.
- b. Karakteristik daerah yang meliputi: daerah pesisir dan pulau-pulau kecil, daerah perbatasan dengan negara lain, daerah rawan banjir/longsor, daerah yang masuk dalam kategori ketahanan pangan, dan daerah pariwisata.

Dari hal ini, seluruh daerah kabupaten/kota di Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan daerah tertinggal/terpencil diprioritaskan untuk mendapatkan alokasi DAK. Sementara itu, untuk perhitungan alokasi DAK provinsi digunakan kriteria khusus yang perhitungan alokasi DAK kabupaten/kota sebagaimana pada huruf b di atas.

¹³ Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 201/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2013.

3) Kriteria Teknis

Kriteria Teknis disusun berdasarkan indikator-indikator yang dapat menggambarkan kondisi sarana dan prasarana, dan tingkat kinerja pelayanan masyarakat serta pencapaian teknis pelaksanaan kegiatan DAK di daerah. Kriteria teknis kegiatan DAK dirumuskan oleh masing-masing menteri teknis terkait, yaitu:

- a. Bidang Pendidikan dirumuskan oleh Menteri Pendidikan;
- b. Bidang Kesehatan dirumuskan oleh Menteri Kesehatan;
- c. Bidang Infrastruktur Jalan, Infrastruktur Irigasi dan Infrastruktur Air Minum dan Sanitasi dirumuskan oleh Menteri Pekerjaan Umum;
- d. Bidang Prasarana Pemerintahan dirumuskan oleh Menteri Dalam Negeri;
- e. Bidang Kelautan dan Perikanan dirumuskan oleh Menteri Kelautan dan Perikanan;
- f. Bidang Pertanian dirumuskan oleh Menteri Pertanian;
- g. Bidang Lingkungan Hidup dirumuskan oleh Menteri Lingkungan Hidup;
- h. Bidang Keluarga Berencana dirumuskan oleh Kepala Badan Koordinator Keluarga Berencana Nasional;
- i. Bidang Kehutanan dirumuskan oleh Menteri Kehutanan;
- j. Bidang Sarana dan Prasarana Pedesaan dirumuskan oleh Menteri Negara Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal; dan
- k. Bidang Perdagangan dirumuskan oleh Menteri Perdagangan.

Kriteria-kriteria tersebut tidak membatasi adanya cakupan bidang yang akan didanai dari DAK, sehingga dalam perkembangannya bidang yang didanai DAK cenderung bertambah dari tahun ke tahun, yakni dari 11 bidang di tahun 2008 menjadi 19 bidang di tahun 2013.

IV. IMPLEMENTASI DAN PERMASALAHAN DESENTRALISASI FISKAL

IV.1. Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal dan Transfer Ke Daerah

Untuk mendukung pelaksanaan desentralisasi fiskal, Pemerintah mengalokasikan dana transfer ke daerah dalam APBN, yang terdiri dari dana perimbangan (DBH, DAU, DAK), serta dana Otsus dan dana Penyesuaian. Dalam periode tahun 2008 sampai dengan 2013, alokasi dana transfer ke daerah relatif besar yaitu sekitar 30 persen dari Belanja Negara. Dalam tahun 2008, alokasi transfer ke daerah mencapai Rp292,4 triliun (29,7 persen dari Belanja Negara) dan tahun 2013 meningkat menjadi Rp529,4 triliun (30,7 persen dari Belanja Negara). Perkembangan persentase transfer ke daerah terhadap Belanja Negara tahun 2008-2013 tercantum pada Tabel 2.

Tabel 2. Persentase Transfer ke Daerah terhadap Belanja Negara Tahun 2008-2013 (dalam triliun Rupiah)

Uraian	2008	% thd BN	2009	% thd BN	2010	% thd BN	2011	% thd BN	2012	% thd BN	APBNP 2013	% thd BN
I. Dana Perimbangan	278,7	28,3	287,3	30,6	316,7	30,4	347,2	26,8	411,3	27,6	445,5	25,8
a. DBH	78,4	8,0	76,1	8,1	92,2	8,8	96,9	7,5	111,5	7,5	102,7	5,9
b. DAU	179,5	18,2	186,4	19,9	203,6	19,5	225,5	17,4	273,8	18,4	311,1	18,0
c. DAK	20,8	2,1	24,7	2,6	21,0	2,0	24,8	1,9	25,9	1,7	31,7	1,8
II. Dana Otsus & Penyesuaian	13,7	1,4	21,3	2,3	28,0	2,7	64,1	4,9	69,4	4,7	83,8	4,9
a. Dana Otsus	7,5	0,8	9,5	1,0	9,1	0,9	10,4	0,8	12,0	0,8	13,4	0,8
b. Dana Penyesuaian	6,2	0,6	11,8	1,3	18,9	1,8	53,7	4,1	57,4	3,8	70,4	4,1
JUMLAH	292,4	29,7	308,6	32,9	344,7	33,1	411,3	31,8	480,6	32,2	529,4	30,7

Sumber: Data Pokok APBN Tahun 2013 dan Nota Keuangan Tahun 2014, Kementerian Keuangan, diolah.

Selama periode tahun 2007 sampai dengan 2013 terjadi peningkatan alokasi dana perimbangan dalam APBN. Perkembangan dana perimbangan dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2013 dapat dilihat pada Tabel 3.

**Tabel 3. Perkembangan Dana Perimbangan Tahun 2007-2013
(dalam miliar Rupiah)**

No.	Jenis	Tahun						
		2007		2008		2009		2010
		LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	LKPP	APBN-P
1.	DBH	62.941,9	78.420,2	76.129,9	89.618,4	81.994,3	108.421,7	102.695,0
2.	DAU	164.787,4	179.507,1	186.414,1	203.606,5	221.872,2	273.814,4	311.139,3
3.	DAK	16.237,8	20.787,3	24.707,4	21.138,4	25.232,8	26.115,9	31.697,1
TOTAL		243.967,1	278.714,6	211.121,5	314.363,3	329.099,3	408.325,0	445.531,4

Sumber: Data Pokok APBN Tahun 2013 dan Nota Keuangan Tahun 2014, Kementerian Keuangan, diolah

Sesuai dengan ketentuan dalam UU Nomor 33 Tahun 2004, penerimaan negara dari perpajakan dan sumber daya alam dibagikan ke daerah berdasarkan prinsip daerah penghasil (*by origin*) dan sebagian untuk pemerataan, serta besarnya disesuaikan dengan realisasi penerimaan negara (*by revenue*). DBH merupakan dana transfer yang bersifat *block grant*. DBH meningkat dari Rp62,9 triliun pada tahun 2007 menjadi Rp81,9 triliun pada tahun 2011, dan menjadi Rp108,4 triliun pada tahun 2012 (meningkat 32,2% dari DBH tahun 2011). Peningkatan tersebut terkait dengan meningkatnya

realisasi penerimaan negara yang dibagikan, baik dari sektor perpajakan maupun dari sumber daya alam.

Pada tahun 2012 dan 2013, DBH pajak terbesar dialokasikan untuk Provinsi DKI Jakarta, yaitu sebesar 22,2 persen dan 21,3 persen dari total DBH pajak secara nasional, sedangkan daerah yang menerima alokasi DBH terbesar berikutnya adalah daerah-daerah di Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Kalimantan Timur, dan Provinsi Sumatera Selatan. Sedangkan lima daerah yang menerima alokasi DBH pajak terendah adalah daerah-daerah di Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Bengkulu, Provinsi Bangka Belitung, dan Provinsi Sulawesi Tenggara.

Pada tahun 2012 dan 2013, DBH SDA terbesar dialokasikan untuk Provinsi Kalimantan Timur yaitu sebesar 33,4 persen dan 36,4 persen dari total DBH SDA secara nasional, sedangkan daerah yang menerima DBH SDA terbesar berikutnya adalah daerah-daerah di Provinsi Riau, Provinsi Sumatera Selatan, Provinsi Kepulauan Riau dan Provinsi Aceh. Sedangkan lima daerah penerima DBH SDA terkecil adalah daerah-daerah di Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Sulawesi Barat, Provinsi Bali, Provinsi Gorontalo, dan Provinsi Nusa Tenggara Timur.¹⁴

DAU merupakan dana perimbangan dengan alokasi paling besar dalam APBN. DAU meningkat dari Rp164,7 triliun pada tahun 2007 menjadi Rp221,8 triliun pada tahun 2011, dan menjadi Rp273,8 triliun pada tahun 2012 (meningkat 23,4% dari DAU tahun 2011). Peningkatan DAU tersebut disebabkan oleh meningkatnya Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto dan meningkatnya rasio alokasi DAU terhadap PDN Netto menjadi 26% pada periode tahun 2007-2012. PDN Netto adalah hasil penjumlahan dari penerimaan pajak dan penerimaan bukan pajak, dikurangi dengan penerimaan negara yang dibagi hasil kepada daerah dalam bentuk DBH, anggaran belanja yang sifatnya diarahkan berupa belanja PNBP Kementerian Negara/Lembaga, subsidi pajak, serta beberapa subsidi lainnya yang terdiri atas subsidi BBM jenis tertentu dan LPG tabung 3 (tiga) kilogram, subsidi listrik, subsidi pupuk, subsidi pangan, dan subsidi benih, yang dihitung berdasarkan bobot/persentase tertentu.¹⁵

Dalam tahun 2012 dan 2013, lima daerah yang mendapatkan alokasi DAU terbesar adalah daerah-daerah di Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Barat, Provinsi Sumatera Utara, dan Provinsi Papua. Sedangkan lima daerah yang mendapat alokasi DAU terkecil adalah daerah-daerah di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Gorontalo, Provinsi Sulawesi Barat, dan Provinsi Bangka Belitung.

¹⁴ Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004, *op.cit.*

¹⁵ *Ibid.*

Selain dana yang bersifat *block grant*, alokasi dana yang bersifat *specific grant* dalam bentuk DAK juga terus meningkat walaupun sempat turun pada tahun 2010. DAK meningkat dari Rp16,2 triliun pada tahun 2007 menjadi Rp24,7 triliun pada tahun 2009, dan menurun menjadi Rp21,1 triliun pada tahun 2010. DAK meningkat menjadi Rp25,2 triliun pada tahun 2011, dan menjadi Rp26,1 triliun pada tahun 2012 (meningkat 32,2% dari DAK tahun 2011). Peningkatan DAK tersebut antara lain berkaitan dengan (1) bertambahnya bidang yang didanai DAK, (2) bertambahnya daerah otonom baru, (3) adanya pengalihan sebagian anggaran kementerian negara/lembaga yang sebelumnya digunakan untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah menjadi DAK, dan (4) adanya DAK tambahan untuk 183 daerah yang termasuk kategori daerah tertinggal.

Jumlah bidang yang didanai dengan DAK bertambah dari 11 bidang pada tahun 2008, menjadi 13 bidang pada tahun 2009, 14 bidang pada tahun 2010, dan menjadi 19 bidang mulai tahun 2011. Bidang yang didanai DAK dalam tahun 2013 adalah pendidikan, kesehatan, infrastruktur jalan, infrastruktur irigasi, infrastruktur prasarana pemerintah daerah, kelautan dan perikanan, pertanian, lingkungan hidup, keluarga berencana, kehutanan, perdagangan, prasarana perdesaan, air minum, sanitasi, energi pedesaan, perumahan dan permukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi pedesaan, dan sarana dan prasarana kawasan perbatasan. Sejalan dengan pertambahan bidang DAK, jumlah daerah penerima DAK juga bertambah signifikan dari tahun ke tahun, yakni dari 476 daerah tahun 2008 menjadi 518 daerah pada tahun 2013.

Dalam tahun 2012 dan 2013, lima daerah yang mendapatkan alokasi DAK terbesar adalah daerah-daerah di Provinsi Papua, Provinsi Jawa Timur, Provinsi Jawa Tengah, Provinsi Jawa Barat, dan Provinsi Sumatera Utara. Sementara itu, lima daerah yang mendapatkan alokasi terkecil secara daerah-daerah di Provinsi DKI Jakarta, Provinsi DI Yogyakarta, Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Riau, dan Provinsi Gorontalo.¹⁶

Selain ketiga jenis dana perimbangan, untuk mendukung pelaksanaan otonomi khusus di Provinsi Aceh, Papua, dan Papua Barat, di dalam APBN juga dialokasikan anggaran Dana Otsus. Dalam tahun 2008, jumlah Dana Otsus dan Penyesuaian sebesar Rp13,7 triliun dan dalam tahun 2013 jumlahnya meningkat menjadi Rp83,8 triliun.

Alokasi Dana Otsus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat setara dengan 2 persen dari pagu DAU Nasional, dengan pembagian 70 persen untuk Provinsi Papua dan 30 persen untuk Provinsi Papua Barat. Selain Dana

¹⁶ *Ibid.*

Otsus, Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat juga mendapatkan alokasi Dana Tambahan Otsus Infrastruktur yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara dan tambahan porsi DBH SDA Minyak Bumi dan DBH SDA Gas Bumi masing-masing sebesar 55 persen dan 40 persen dari PNBP SDA Minyak Bumi dan Gas Bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan.

Dana Otsus Provinsi Aceh berlaku untuk jangka waktu 20 tahun sejak tahun 2008, dan alokasinya dibedakan menjadi dua, yaitu: (i) untuk tahun pertama sampai dengan tahun ke lima belas, besarnya setara dengan 2 persen pagu DAU Nasional, dan (ii) untuk tahun keenam belas sampai dengan tahun kedua puluh, besarnya setara dengan 1 persen pagu DAU Nasional. Disamping itu, juga diberikan tambahan porsi DBH SDA Migas dalam rangka Otsus yang besarnya sama dengan untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, yakni masing-masing sebesar 55 persen dan 40 persen dari PNBP SDA Minyak Bumi dan Gas Bumi yang berasal dari wilayah provinsi yang bersangkutan.

Cakupan Dana Penyesuaian mengalami perubahan dari tahun ke tahun. Dalam tahun 2013, Dana Penyesuaian terdiri dari Bantuan Operasional Sekolah (BOS), Tunjangan Profesi Guru PNSD, Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, Dana Insentif Daerah (DID), dan Dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2).¹⁷

IV.2. Permasalahan dalam Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Inti dari desentralisasi fiskal adalah untuk mewujudkan tujuan negara yaitu mensejahterakan rakyatnya, dan untuk mencapai hal ini APBD mempunyai peranan yang sangat penting bagi pembangunan daerah. APBD merupakan implementasi dari kebijakan fiskal sekaligus operasionalisasi pelaksanaan program-progaram Pemerintahan Daerah. Dari sisi kebijakan fiskal, APBD berperan sebagai salah satu instrumen untuk memfasilitasi pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Pada prakteknya prinsip-prinsip tersebut tidak dikerjakan dengan baik dalam mengelola keuangan daerah. Hal ini terbukti dengan masih ada sebagian daerah yang memperoleh opini kurang baik dari BPK atas audit laporan keuangannya. Opini kurang baik ini disebabkan oleh adanya struktur belanja yang kurang sehat karena banyak tersedot untuk belanja aparatur, dan penyerapan anggaran yang kurang optimal. Rendahnya penyerapan anggaran ini menjadi sorotan tiap tahunnya dikarenakan masalah ini selalu terjadi setiap tahunnya.

Selama periode tahun 2008 sampai dengan 2013 APBD Provinsi rata-rata sekitar 22,6% digunakan untuk belanja pegawai. Pada tahun 2008 komposisi

¹⁷ *Ibid.*

APBD Provinsi terdiri dari belanja pegawai sebesar 25,2% dari APBD, belanja barang dan jasa 21,3%, belanja modal 21,2%, dan belanja lainnya 32,3%. Pada tahun 2013 terdapat penurunan komposisi APBD Provinsi untuk belanja pegawai yaitu menjadi 18,3% dari APBD. APBD Provinsi per jenis belanja untuk tahun 2008-2013 selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 4.

**Tabel 4. APBD Provinsi dan Jenis Belanja Tahun 2008-2013
(dalam miliar Rupiah)**

Jenis Belanja	Tahun												Pertumbuhan rata-rata (%)
	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	
Pegawai	22.436,8	25,2	24.525,3	24,1	27.060,2	24,4	30.411,3	23,0	35.522,4	20,4	39.019,0	18,3	11,7
Barang dan Jasa	18.946,5	21,3	23.381,3	23,0	26.496,7	23,9	33.603,8	25,4	42.015,8	24,1	50.876,2	23,9	21,9
Modal	18.897,9	21,2	24.145,2	23,7	24.953,0	22,5	26.263,7	19,9	31.815,3	18,3	43.124,5	20,3	18,6
Lainnya	28.808,5	32,3	29.648,3	29,2	32.362,6	29,2	42.011,3	31,8	65.662,9	37,2	79.899,2	37,5	23,9
TOTAL	89.089,6	100	101.700,2	100	110.872,5	100	132.290,2	100	174.016,4	100	212.918,9	100	19,3

Keterangan : Tahun 2008-2011 angka realisasi dan tahun 2012-2013 angka anggaran.

Sumber: Data Pokok APBN Tahun 2013 dan Nota Keuangan Tahun 2014, Kementerian Keuangan

Untuk APBD Kabupaten/Kota, selama periode tahun 2008 sampai dengan 2013 APBD Kabupaten/Kota rata-rata sebesar 46,3% digunakan untuk belanja pegawai. Pada tahun 2008 komposisi APBD Kabupaten/Kota terdiri dari belanja pegawai sebesar 45,4% dari APBD, belanja barang dan jasa 17,1%, belanja modal 28,4%, dan belanja lainnya 9,1%. Pada tahun 2013 terdapat peningkatan komposisi APBD Kabupaten/Kota untuk belanja pegawai yaitu menjadi 49,2% dari APBD. APBD Kabupaten/Kota per jenis belanja untuk tahun 2008-2013 selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 5.

**Tabel 5. APBD Kabupaten dan Kota Per Jenis Belanja Tahun 2008-2013
(dalam miliar Rupiah)**

Jenis Belanja	Tahun												Pertumbuhan rata-rata (%)
	2008	%	2009	%	2010	%	2011	%	2012	%	2013	%	
Pegawai	126.078,4	45,4	143.627,4	47,4	172.502,0	53,3	200.076,7	51,8	225.630,2	50,9	256.806,2	49,2	15,3
Barang dan Jasa	47.638,1	17,1	51.730,2	17,1	52.862,5	16,3	72.374,6	18,7	80.209,6	18,1	96.755,3	18,5	15,8
Modal	78.967,6	28,4	78.283,8	25,8	67.228,6	20,8	82.095,1	21,2	105.622,9	23,9	131.902,6	25,3	12,1
Lainnya	25.177,4	9,1	29.335,3	9,7	31.105,3	9,6	31.946,7	8,3	31.492,3	7,1	36.618,0	7,0	8,0
TOTAL	277.861,4	100	302.976,8	100	323.698,4	100	386.493,1	100	442.955,0	100	522.082,2	100	13,6

Keterangan : Tahun 2008-2011 angka realisasi dan tahun 2012-2013 angka anggaran.

Sumber: Data Pokok APBN Tahun 2013 dan Nota Keuangan Tahun 2014, Kementerian Keuangan

Salah satu tujuan utama dari desentralisasi fiskal adalah untuk lebih memandirikan Pemerintah Daerah provinsi atau kabupaten/kota atau mengurangi kesenjangan fiskal vertikal dan horizontal. Desentralisasi fiskal juga diharapkan bisa meningkatkan pendapatan sumber-sumber penerimaan di daerah. DAU sebagai salah satu bagian dari dana transfer ke daerah bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal vertikal maupun horizontal yang terjadi karena adanya perbedaan kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal antara daerah satu dengan daerah lainnya. Kesenjangan fiskal ini sangat dipengaruhi oleh alokasi pendapatan sumber daya alam. Prosentase bagi hasil sumber alam memberikan penghasilan yang cukup signifikan bagi penerimaan Pemerintah Daerah yang kaya akan sumber daya alam.

Pada kenyataannya pengalokasian DAU menjadi sorotan karena bagi beberapa daerah pengalokasianya dianggap tidak efisien yang berakibat kesenjangan fiskal antardaerah menjadi lebih besar. Hal ini menyebabkan tidak maksimalnya peran DAU untuk mewujudkan pemerataan kemampuan fiskal antardaerah karena penentuannya yang lebih banyak melalui pertimbangan sosial-politis yang menyebabkan penetapan DAU menjadi rumit dan memerlukan negosiasi yang panjang. Oleh karena itu perlu formula yang tepat dalam pembagian dana perimbangan agar tidak terjadi kesenjangan

fiskal, pembangunan daerah yang tidak berjalan, dan tidak tercapainya tujuan dari desentralisasi itu sendiri.¹⁸

V. PENUTUP

V.1. KESIMPULAN

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada alokasi dana dari pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan, yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), baik DBH yang berasal dari pajak maupun sumber daya alam. Sepanjang tahun 2008 sampai dengan 2013 terjadi peningkatan jumlah transfer ke daerah untuk semua jenis dana perimbangan, dimana peran DAU dalam dana perimbangan sangat besar, sedangkan peran DAK adalah yang terkecil dalam dana perimbangan.

Perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah daerah.

Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal antara lain adalah perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip *money follow function*, struktur pengeluaran daerah sejak pelaksanaan desentralisasi fiskal masih dominan untuk belanja pegawai, dan Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada dana perimbangan.

V.2. SARAN

1. Untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan daerah diperlukan sistem pembagian keuangan yang mencerminkan prinsip *money follow function* dan dapat mengurangi ketergantungan Pemerintah Daerah terhadap dana perimbangan.
2. Diperlukan formula yang tepat dalam pembagian dana perimbangan agar tidak terjadi kesenjangan fiskal dan agar tujuan dari desentralisasi fiskal dapat tercapai.

¹⁸ Rumokoy, Prisca O., "Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah:", Vol. XXI/No. 3/April-Juni/2013, hal. 86-102.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Kumorotomo, Wahyudi, *Desentralisasi Fiskal Politik dan Perubahan Kebijakan 1974-2004*, Jakarta: Kencana, 2008.
- Kuncoro, Mudrajad, *Otonomi dan Pembangunan Daerah: Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang*, Jakarta: Erlangga, 2004.

Artikel dalam Jurnal

Nasution, Faisal Akbar, "Kebijakan Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah Pasca Reformasi", *Jurnal Hukum*, No. 3 Vol. 18 Juli 2011, hal. 381-404.

Rumokoy, Prisca O., "Politik Hukum Desentralisasi Fiskal di Era Otonomi Daerah:", *Vol. XXI/No. 3/April-Juni/2013*, hal. 86-102.

Swasono, Fauziah, "Fiscal Decentralization and Economic Growth: Evidence from Indonesia", *Economics and Finance in Indonesia*, Vol. 55, No. 02, 2007, hal.109-134.

Utomo, Sugeng Hadi, dan Sumarsono, Hadi, Dampak Kebijakan Desentralisasi Fiskal terhadap Efisiensi Sektor Publik dan Pertumbuhan Ekonomi di Jawa Timur, *JESP* Vol. 1 No. 2, 2009.

Utomo, Sugeng Hadi, dan Sumarsono, Hadi, *Deliberate Inflation* pada Kebijakan Desentralisasi Fiskal Jawa Timur dan Dampaknya bagi Pertumbuhan Daerah, *JDF* Vol. 1 No. 3, 2009.

Dokumen Resmi

Nota Keuangan dan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2004, Kementerian Keuangan.

Peraturan Menteri Keuangan Republik Indonesia Nomor 201/PMK.07/2012 tentang Pedoman Umum dan Alokasi Dana Alokasi Khusus Tahun Anggaran 2013.

Peraturan Pemerintah Nomor 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2008 tentang Perubahan Keempat atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 1983 tentang Pajak Penghasilan.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah.

BAGIAN III

KETAATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Dewi Restu Mangeswuri*

Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: mangeswuri@yahoo.com.

KETAATAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEWUJUDKAN AKUNTABILITAS PENGELOLAAN KEUANGAN DAERAH

Dewi Restu Mangeswuri

I. PENDAHULUAN

Dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah sendiri. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan sistem akuntansi yang baik, karena sistem akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang *accountable*, dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efisien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kemandirian setiap daerah menyusul adanya otonomi daerah, diharapkan dapat ditingkatkan agar daya saing daerah bisa tercapai. Adapun manfaat penerapan sistem akuntansi pemerintah daerah berdasarkan standar akuntansi pemerintahan adalah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelola keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintah. Selain penerapan pada sistem akuntansi pemerintah daerah dan akuntabilitas, ketaatan pada peraturan perundangan juga merupakan elemen penting yang secara langsung berkaitan dengan kinerja instansi pemerintah. Dengan adanya hal ini diharapkan laporan akuntabilitas yang dihasilkan akan tepat dan sesuai dalam rangka pemenuhan kewajiban terhadap pemerintah pusat dan kebutuhan informasi publik.¹

Akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah merupakan proses pengelolaan keuangan daerah mulai dari perencanaan, pelaksanaan, pelaporan, pertanggungjawaban, serta pengawasan yang benar-benar dapat dilaporkan dan dipertanggungjawabkan kepada masyarakat dan DPRD. Masyarakat mengharapkan pemerintahan yang bersih, akuntabel, dan transparan dalam mengelola keuangan negara. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, yang menekankan basis kinerja dalam penganggaran, memberikan landasan yang penting bagi orientasi baru tersebut di Indonesia. Semakin baik penyajian laporan keuangan pemerintah

¹ Sumiati, et al., "Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD), Akuntabilitas Keuangan, Ketaatan pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (AKIP) (Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Siak)", Universitas Riau, 2011, p. 5.

daerah maka akan berimplikasi terhadap peningkatan terwujudnya akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah.²

Akuntansi Sektor Publik (ASP) terus mengalami perubahan yang cepat. Hal ini dikarenakan praktik akuntansi yang dilakukan oleh lembaga pemerintah, perusahaan milik daerah/negara serta berbagai organisasi publik terus mendapat perhatian yang lebih besar. Organisasi publik juga membutuhkan praktik akuntansi yang handal mulai dari mencatat, melaporkan kemudian mempertanggungjawabkan. Laporan hasil pemeriksaan (LHP) merupakan output dari proses pemeriksaan yang dilaksanakan, output yang baik adalah yang memiliki pengaruh positif terhadap kemajuan lembaga yang diperiksa. Berdasarkan Peraturan Pemerintah Nomor 24 Tahun 2005, laporan keuangan terdiri dari laporan realisasi anggaran (LRA), laporan Neraca, Laporan Arus Kas (LAK) dan Catatan atas Laporan Keuangan (CaLK).

Masyarakat yang merupakan *stakeholder*, menuntut lebih terhadap transparansi yang menjadi bagian dari akuntabilitas informasi serta efisiensi atas pengelolaan keuangan.³ Mereka menganggap bahwa mereka adalah publik yang turut memberikan sumbangsih dan berhak mengetahui dan diberi informasi serta didengar pendapatnya. Maka dari itu untuk memenuhi keinginan publik, organisasi publik atau lembaga pemerintah harus mempertanggungjawabkan melalui pemeriksaan laporan keuangan atau audit laporan keuangan. Pemerintah diminta untuk menyelenggarakan pemerintahan yang bersih, jujur dan bertanggungjawab.

Tata kelola yang baik (*good governance*), transparan, akuntabel, dan sejalan dengan komitmen pemerintah perlu diterapkan di setiap daerah. Walaupun, dalam praktiknya tidak mudah, terlihat dari banyaknya implementasi otonomi daerah yang seringkali melanggar atau tidak sejalan dengan prinsip-prinsip tata kelola yang baik. Pada bulan Mei 2001, para pejabat dan staf pemerintah pusat dan daerah menyetujui beberapa prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) yang perlu diterapkan di Indonesia.⁴ Kesepuluh prinsip tersebut yaitu:

1. Partisipasi: mendorong semua warga negara mengekspresikan ~~pendapatnya dalam arah kepentingan baik langsung~~ maupun tidak langsung.

Rachman, Febrianti Luthfia, "Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas, Efektivitas dan Efisiensi dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Palembang Menuju Good Governance", 2010, p. 15.

Ardiansah, M Nur, "Reinventing Sistem Keuangan Daerah Menuju Akuntabilitas Publik", Jurnal Akuntansi, Bisnis dan Perbankan Indonesia, 7(2), 2001, p. 165.

Mudrajad Kuncoro, "Otonomi dan Pembangunan Daerah; Reformasi, Perencanaan, Strategi, dan Peluang", (Jakarta: Penerbit Erlangga, 2004), p. 271.

2. Penegakan hukum: menjaga agar penegakan hukum dan perundangan adil dan tanpa diskriminasi, serta mendukung HAM dengan memperhitungkan semua nilai yang ada dalam masyarakat.
3. Transparansi: membangun saling kepercayaan antara pemerintah dan masyarakat dengan memberikan informasi yang dibutuhkan & akses informasi yang mudah bila dibutuhkan.
4. Responsif: meningkatkan responsitas birokrat terhadap keluhan, masalah, dan aspirasi masyarakat tanpa kecuali.
5. Pemerataan: memberikan peluang yang sama bagi semua warga untuk meningkatkan kesejahteraannya.
6. Visi stratejik: memformulasikan suatu strategi yang disukung dengan sistem penganggaran yang mencukupi, sehingga rakyat memiliki rasa memiliki dan tanggung jawab terhadap masa depan daerah.
7. Efektivitas dan efisiensi: melayani masyarakat dengan memanfaatkan sumber daya secara optimal dan bijaksana.
8. Profesionalisme: meningkatkan kapasitas, keterampilan, dan moral birokrat daerah sedemikian rupa sehingga mereka dapat pelayanan yang mudah, cepat, akurat, dan dapat dijangkau.
9. Akuntabilitas: meningkatkan akuntabilitas publik bagi para pengambil kebijakan di pemerintahan, swasta, dan organisasi masyarakat pada semua bidang (politik, fiskal, dan anggaran)
10. Pengawasan: melakukan kontrol dan pengawasan atas administrasi publik dan aktivitas pembangunan dengan melibatkan masyarakat dan organisasi kemasyarakatan.

II. PELAPORAN KEUANGAN DAERAH DI INDONESIA

II.1. Situasi dan Kondisi Kepatutan Pelaporan Keuangan Daerah di Indonesia

Pemeriksaan atas LKPD bertujuan untuk memberikan pendapat/opini atas kewajaran informasi keuangan yang disajikan dalam laporan keuangan berdasarkan pada, kesesuaian dengan standar akuntansi pemerintahan, kecukupan pengungkapan (*adequate disclosures*), kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan, dan efektivitas sistem pengendalian intern.

Dalam Semester II Tahun 2012 BPK telah memeriksa 94 LKPD provinsi/kabupaten/kota Tahun 2011, sedangkan pada Semester I Tahun 2012 BPK telah menyelesaikan dan melaporkan LHP atas 426 LKPD. Dengan demikian, dalam Tahun 2012 BPK telah menyelesaikan LHP atas 520 LKPD Tahun 2011 dari 524 pemerintah daerah provinsi/kabupaten/kota yang wajib menyusun LKPD. Masih terdapat empat pemerintah daerah yang terlambat menyerahkan LKPD kepada BPK. Rincian pemerintah daerah yang terlambat menyerahkan

LKPD yaitu Kabupaten Buru Selatan dan Kabupaten Seram Bagian Barat (Provinsi Maluku), Kabupaten Waropen (Provinsi Papua) baru menyerahkan LKPD pada November 2012, dan Kabupaten Mamberamo Tengah (Provinsi Papua) baru menyerahkan LKPD pada Desember 2012.⁵

Tabel 1 Opini LKPD Tahun 2011

Opini	LHP LKPD Tahun 2011 yang dilaporkan pada IHPS I 2012		LHP LKPD Tahun 2011 yang dilaporkan pada IHPS I 2012		Total LKPD Tahun 2011	
	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase	Jumlah	Persentase
WTP	67	16%	0	0%	67	13%
WDP	316	74%	33	35%	349	67%
TW	5	1%	3	3%	8	2%
TMP	38	9%	58	62%	96	18%
	426	100%	94	100%	520	100%

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2012 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, September 2012.

Tabel 2 Perkembangan Opini LKPD Tahun 2007 s.d. 2011

LKPD (Tahun)	OPINI								JUMLAH
	WTP	Persentase	WDP	Persentase	TW	Persentase	TMP	Persentase	
2007	4	1%	283	60%	59	13%	123	26%	469
2008	13	3%	323	67%	31	6%	118	24%	485
2009	15	3%	330	65%	48	10%	111	22%	504
2010	34	7%	341	65%	26	5%	121	23%	522
2011	67	13%	349	67%	8	2%	96	18%	520

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2012 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, September 2012.

Perkembangan opini laporan keuangan pemerintahan daerah (LKPD) selama lima tahun terakhir kurun waktu 2007-2011 menunjukkan peningkatan yang baik. Pada tahun 2007 dari 469 LKPD, hanya 4 LKPD atau sebesar 1% yang mendapatkan opini wajar tanpa pengecualian, sedangkan opini tidak wajar sejumlah 13% mendapatkan. Sementara 4 tahun kemudian pada tahun 2011, dari 520 LKPD, sebesar 13% atau sejumlah 67 LKPD memperoleh opini wajar tanpa pengecualian, dengan penurunan persentase pada opini tidak wajar menjadi 2%.

⁵ Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2012, Badan Pemeriksa Keuangan RI

Tabel 3 Opini LKPD Tahun 2011 Berdasarkan Tingkat Pemerintahan

Pemerintahan	LHP LKPD Tahun 2011 yang dilaporkan pada IHPS I 2012					LHP LKPD Tahun 2011 yang dilaporkan pada IHPS I 2012				
	WTP	WDP	TW	TMP	Jumlah	WTP	WDP	TW	TMP	Jumlah
Provinsi	-	3	-	2	5	10	16	-	2	28
Kabupaten	-	28	2	52	82	36	240	4	33	313
Kota	-	2	1	4	7	21	60	1	3	85
Jumlah	-	33	3	58	94	67	316	5	38	426

Sumber: Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester I Tahun 2012 Badan Pemeriksa Keuangan Republik Indonesia, September 2012.

Dilihat dari tabel diatas pada tahun 2011, sebanyak 67 pemerintah daerah mendapatkan laporan keuangan opini wajar tanpa pengecualian, 316 pemerintah daerah mendapatkan laporan keuangan wajar dengan pengecualian dan lima pemerintah daerah mendapatkan opini tidak wajar (*disclaimer*), selain itu masih terdapat 38 pemerintah daerah yang mendapatkan laporan keuangan tidak memberikan pendapat atau *adverse*.

Menteri Keuangan Agus Martowardojo mengatakan peningkatan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan negara untuk mencapai laporan keuangan 2012 dengan kualitas terbaik harus dilakukan secara berkelanjutan.⁶ Pemerintah juga harus terus melakukan monitoring penyerapan anggaran dengan berpedoman kepada prinsip efisien, ekonomis dan efektif dalam pencapaian kinerja Kementerian Lembaga dan melanjutkan reformasi perpajakan.

II.2. Ketaatan pada Peraturan Perundang-undangan

Keuangan Negara yang dikelola dalam pemerintahan, harus dipertanggungjawabkan sesuai dengan amanah konstitusi. Pelaksanaan fungsi ini di Indonesia diatur didalam UUD 1945 pasal 23 ayat 5 dan Undang-Undang APBN. Pemerintah diharuskan membuat pertanggungjawaban keuangan Negara tersebut yang merupakan bagian dari akuntabilitas publik dan harus disampaikan oleh pemerintah atas penggunaan keuangan Negara yang diperoleh dari keuangan rakyat dan untuk tujuan kesejahteraan rakyat. Sistem hukum yang dianut dalam sistem akuntansi sektor publik adalah sistem *civil law*, dimana setiap aturan yang berhubungan dengan akuntansi sektor publik yang dimuat dalam bentuk peraturan perundangan.⁷

⁶ "Sistem Pengendalian dalam Pemerintahan", (<http://www.ksap.org/sap/sistem-pengendalian-dalam-pemerintahan/>), diakses 1 Agustus 2013).

⁷ Sumiati, et al., "Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD), Akuntabilitas Keuangan, Ketaatan pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (AKIP) (Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Siak)", Universitas Riau, 2011, p.15.

Setelah disahkannya UU Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara, Pemerintah bersama DPR mengesahkan UU Nomor 25/2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional, serta UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Perubahan regulasi merupakan hal yang terus terjadi, karena salah satu tuntutan aspirasi yang berkembang dalam era reformasi sekarang ini adalah reformasi hukum menuju terwujudnya supremasi sistem hukum di bawah sistem konstitusi yang berfungsi sebagai acuan dasar yang efektif dalam proses penyelenggaraan negara dan kehidupan nasional sehari-hari.⁸ Dalam upaya mewujudkan sistem hukum yang efektif itu, penataan kembali kelembagaan hukum, didukung oleh kualitas sumber daya manusi, kultur dan kesadaran hukum masyarakat yang semakin meningkat, maka produk hukum terus-menerus diperbarui sesuai dengan tuntutan perkembangan kebutuhan.

Dalam UU Nomor 17/2003 tentang Keuangan Negara dan UU Nomor 33/2004 tentang Perimbangan Pusat dan Daerah, perencanaan pembangunan daerah terbatas pada perencanaan tahunan yang meliputi Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Kerja Satuan Kerja Pemerintah Daerah (Renja SKPD), disamping mengatur penyusunan APBD. Dalam perundang-undangan bidang keuangan negara ini secara tegas diatur bagaimana Pemerintah Daerah menata sistem pemerintahan khususnya di bidang keuangan. Undang-undang ini mengatur mengenai asas umum perbendaharaan negara, kewenangan pejabat pengelola keuangan negara, pelaksanaan pendapatan dan belanja negara/daerah, pengelolaan uang, piutang dan utang negara/daerah, pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah, penatausahaan dan pertanggungjawaban APBN/APBD, pengendalian intern pemerintah, penyelesaian kerugian negara/daerah, serta pengelolaan keuangan badan layanan umum. Penyusunan RAPBD dengan pendekatan prestasi kerja, penerapan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah, penyajian Neraca Daerah dan Laporan Arus Kas sebagai bentuk pertanggungjawaban Kepala Daerah, merupakan beberapa hal baru yang diamanahkan dalam peraturan tersebut.

Dengan diundangkan dan diberlakukannya UU No. 25/1999 tentang perimbangan keuangan pusat-daerah, maka berarti isu dan tuntutan agar keadilan dan pemerataan dalam dimensi daerah tampaknya telah mendapat perhatian besar dan diperkirakan akan terjadi perubahan yang cukup mendasar dalam hubungan keuangan pusat-daerah dan antardaerah sendiri. Agar semua penduduk dapat menikmati fasilitas publik dalam jumlah dan kualitas yang

⁸ Indra Bastian, "Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia", (Jakarta: Salemba Empat. 2006), p. 32.

sama dan berimbang, maka dengan desentralisasi urusan disertai dengan desentralisasi pembiayaan yang berimbang akan memungkinkan daerah-daerah secara demokratis menentukan dan mengatur sendiri berbagai jenis pelayanan dan kebutuhannya tanpa tuntunan dari atas.

Disamping itu, pada satu pihak daerah-daerah yang kaya sumber daya alamnya namun tidak dapat memanfaatkannya dan menikmatinya, maka dengan berlakunya UU tersebut akan mendapat bagian yang besar dari dana bagi hasil pajak dari SDA. Pada pihak lainnya, bagi daerah yang tidak memiliki atau miskin akan sumber daya alam, maka melalui dana alokasi umum yang merupakan bantuan dana dari pusat akan dapat pula diciptakan pemerataan pembangunan antardaerah. Sehingga daerah yang miskin SDA tersebut tetap dapat pula membangun dan berkembang seiring dengan daerah-daerah lainnya yang berkembang cepat akibat "diuntungkan" olehadanya UU No. 25/1999 tersebut.⁹

Dalam UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah, kewenangan yang luas dan nyata yang bertanggung jawab telah diberikan kepada Daerah secara proporsional. Secara nyata hal ini telah diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional, serta Perimbangan Pusat dan Daerah, berbasis prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan republik Indonesia (NKRI).

II.3.Prinsip Pelaporan Keuangan Pemerintah Daerah

Akuntansi menentukan bagaimana suatu transaksi diakui, diukur, sampai dengan dilaporkan menjadi laporan keuangan yang terstruktur. Struktur akuntansi yang menjelaskan relasi akuntansi yang terjadi di tingkat SKPD dengan tingkat Pemda, juga penting ditetapkan karena akan memengaruhi cara pencatatan, dan dengan begitu adalah menentukan sistem akuntansi yang akan dibangun.¹⁰ Pelaksana akuntansi di tingkat SKPD, dan tingkat Pemda juga perlu ditetapkan dengan seksama karena pelaksana ini bertanggung jawab atas tersedianya informasi akuntansi di tingkat SKPD dan tingkat Pemda.

Hal-hal penting terkait penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah:

1. Kesesuaian dengan Standar Akuntansi Pemerintah (SAP)

Panduan penyusunan laporan keuangan menggunakan SAP, sesuai dengan PP No. 24 tahun 2005. Sehingga setiap penyimpangan terhadap

⁹ Rustian Kamaluddin, "Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah", Naskah, 20(2), 2000, p. 11.

¹⁰ Nunuy N. Afiah, "Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah", (Jakarta: Prenada Media Group. 2009), p. 36.

SAP akan berdampak pada opini atas kewajaran penyajian laporan keuangan.

Contoh: Persediaan disajikan dengan hasil inventarisasi fisik, Aset Tetap (*Fixed Asset*) disajikan sebesar Biaya Perolehan.

2. Penerapan Sistem Pengendalian Intern (SPI) yang memadai
SPI sangat penting dalam menentukan struktur lingkungan pengendalian dan aktivitas pengendalian dalam rangka penyusunan laporan keuangan pemerintah daerah yang relevan dan transparan.
Kelemahan SPI sesuai hasil pemeriksaan BPK
 - a. Unsur lingkungan pengendalian
 - 1) Kurang memahami tugas pokok dan fungsi masing-masing elemen
 - 2) Kurang tertibnya penyusunan dan penetapan kebijakan
 - 3) Belum adanya *Standard Operating Procedure (SOP)*, Petunjuk Pelaksanaan (Juklak), serta Petunjuk Teknis (Juknis) yang memadai. Contoh: pengelolaan pendapatan daerah
 - 4) Kurangnya koordinasi antara tiap-tiap bagian yang saling terintegrasi dalam sistem pemerintahan.
 - b. Unsur aktivitas pengendalian
 - 1) Belum memadainya pengendalian fisik aset
 - 2) Pencatatan belum akurat dan tepat waktu
 - 3) Pengelolaan system informasi dan dokumentasi yang tidak terintegrasi dan termonitor dengan baik.
3. Kewajaran Penyajian Akun-akun dalam Laporan Keuangan
Kewajaran penyajian akun dalam LK merupakan hal yang penting dalam menentukan kewajaran LK secara keseluruhan.
Contoh: Aset tetap disajikan dengan dilengkapi Daftar Inventaris Aset Tetap serta bukti kepemilikan aset tetap.
4. Kepatuhan terhadap Peraturan Perundang-undangan
Kepatuhan terhadap ketentuan peraturan perundang-undangan, pencegahan terhadap penyimpangan yang material sangat penting dalam penyajian laporan keuangan pemerintah daerah.
Pemerintah daerah mempunyai kewajiban untuk melaporkan upaya-upaya yang telah dilakukan serta hasil yang dicapai dalam pelaksanaan kegiatan secara sistematis dan terstruktur pada suatu periode pelaporan untuk kepentingan:¹¹
 - a. Akuntabilitas
Mempertanggungjawabkan pengelolaan sumber daya serta pelaksanaan kebijakan yang dipercayakan kepada pemerintah daerah dalam mencapai tujuan yang telah ditetapkan secara periodik.

¹¹ *Ibid.*

b. Manajemen

Membantu para pengguna laporan keuangan untuk mengevaluasi pelaksanaan kegiatan suatu pemerintah daerah dalam periode pelaporan sehingga memudahkan fungsi perencanaan, pengelolaan dan pengendalian atas aset, kewajiban, dan ekuitas dana pemerintah daerah untuk kepentingan masyarakat.

c. Transparansi

Memberikan informasi keuangan yang terbuka dan jujur kepada masyarakat berdasarkan pertimbangan bahwa masyarakat memiliki hak untuk mengetahui secara terbuka dan menyeluruh atas pertanggungjawaban pemerintah daerah dalam pengelolaan sumber daya yang dipercayakan kepadanya dan ketaatannya pada peraturan perundang-undangan.

d. Keseimbangan Antargenerasi (*intergenerational equity*)

Membantu para pengguna laporan untuk mengetahui apakah penerimaan pemerintah daerah pada periode laporan cukup untuk membiayai seluruh pengeluaran yang dialokasikan dan apakah generasi yang akan datang diasumsikan akan ikut menanggung beban pengeluaran tersebut.

Opini BPK berdasarkan pada kriteria antara lain:¹²

1. Kesesuaian dengan SAP (Standar Akuntansi Pemerintahan)
2. Kecukupan pengungkapan (*adequate disclosure*)
3. Kepatuhan terhadap peraturan perundang-undangan
4. Efektivitas SPI (Sistem pengendalian Internal)

Berdasarkan Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 terdapat 4 (empat) jenis opini yang diberikan oleh BPK RI atas Pemeriksaan atas Laporan Keuangan Pemerintah:¹³

1. Opini wajar tanpa pengecualian (*Unqualified Opinion*)

WTP menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa, menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha, dan arus kas entitas tertentu sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

2. Opini wajar dengan pengecualian (*Qualified Opinion*)

WDP menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa menyajikan secara wajar dalam semua hal yang material, posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia, kecuali untuk dampak hal-hal yang berhubungan dengan yang dikecualikan.

¹² swamandiri.wordpress.com

¹³ bpk.go.id

3. Opini tidak wajar (*Adversed Opinion*)

Menyatakan bahwa laporan keuangan entitas yang diperiksa tidak menyajikan secara wajar posisi keuangan, hasil usaha dan arus kas entitas tersebut sesuai dengan prinsip akuntansi yang berlaku umum di Indonesia.

4. Pernyataan menolak memberikan opini (*Disclaimer of Opinion*)

Menyatakan bahwa auditor tidak menyatakan pendapat atas laporan keuangan, jika bukti audit tidak untuk membuat kesimpulan.

III. PERENCANAAN DAN PERMASALAHAN PENGANGGARAN DAERAH

III.1. Perkembangan Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Daerah

Laporan keuangan pemerintah daerah (LKPD) disusun untuk menyediakan informasi mengenai posisi keuangan dan seluruh transaksi yang dilakukan oleh pemerintah daerah selama satu periode pelaporan. LKPD digunakan untuk membandingkan realisasi pendapatan dan belanja dengan anggaran yang telah ditetapkan, menilai kondisi dan menilai efektivitas dan efisiensi pemerintah daerah, dan membantu menentukan ketaatannya terhadap peraturan perundang-undangan.¹⁴

Tantangan untuk menghasilkan laporan keuangan yang bersih, jujur, dan bertanggung jawab muncul karena masih banyaknya persoalan yang dihadapi pemerintah yang belum dapat diselesaikan. Perlu diketahui bahwa tugas pokok pemerintah adalah memberikan pelayanan kepada masyarakat dengan menggunakan sumber dana dari masyarakat yang diperoleh dari pajak, retribusi, utang, obligasi pemerintah, laba BUMN/ BUMD, penjualan aset Negara, bantuan dan hibah.¹⁵ Pengelolaan keuangan dilakukan secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan dapat dipertanggungjawabkan kepada para pemangku kepentingan yang sudah menjadi tuntutan masyarakat. Semua penerimaan dan pengeluaran yang menjadi hak dan kewajiban Daerah dalam tahun anggaran yang bersangkutan harus dimasukkan dalam APBD. Dalam pengadministrasian Keuangan Daerah, APBD, Perubahan APBD, dan pertanggungjawaban pelaksanaan APBD setiap tahun ditetapkan dengan Peraturan Daerah.¹⁶

Dalam pengelolaan keuangan daerah, pemerintah daerah dituntut untuk melakukan pengelolaan keuangan yang berorientasi pada kepentingan publik (*public oriented*). Hal itu meliputi tuntutan pemerintah daerah untuk

¹⁴ Nurlan Darise, "Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)" (Jakarta: Penerbit PT Indeks, 2007), p. 54.

¹⁵ Mardiasmo, "Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah" (Yogyakarta: Andi, 2002), p. 48.

¹⁶ Penjelasan atas Undang Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

membuat Laporan Keuangan yang transparan terhadap informasi anggaran kepada publik. Prinsip-prinsip yang mendasari pengelolaan keuangan daerah adalah transparansi, akuntabilitas dan *value for money*.¹⁷ Transparansi adalah keterbukaan dalam proses perencanaan, penyusunan, pelaksanaan anggaran daerah. Transparansi berarti masyarakat memiliki hak dan akses yang sama terhadap proses anggaran karena menyangkut kepentingan masyarakat.

Value for money berarti diterapkannya tiga prinsip dalam proses penganggaran yaitu ekonomi, efisiensi dan efektivitas.¹⁸ Ekonomi berkaitan dengan pemilihan dan penggunaan sumber daya dalam jumlah dan kualitas tertentu pada harga yang paling murah. Efisiensi berarti bahwa penggunaan dana masyarakat (*public money*) tersebut dapat menghasilkan output yang maksimal (berdaya guna). Efektivitas berarti bahwa penggunaan anggaran tersebut harus mencapai target atau tujuan publik.

Pelaksanaan otonomi daerah memerlukan rumusan baru mengenai manajemen keuangan daerah. Manajemen keuangan daerah terbagi menjadi dua yaitu manajemen penerimaan dan daerah dan manajemen pengeluaran daerah. Dengan adanya Undang-Undang Pemerintah Daerah No. 22 Tahun 1999, mengharuskan pemerintah daerah untuk melakukan perubahan dalam manajemen keuangan daerah antara lain reformasi anggaran.

Reformasi anggaran dari yang sebelumnya *traditional budget* menjadi *performance budget* perlu segera dilakukan. *Traditional budget* didasarkan pada besarnya realisasi anggaran tahun sebelumnya.

Tabel 4. Perbandingan Anggaran Tradisional dengan anggaran dengan pendekatan NPM¹⁹

ANGGARAN TRADISIONAL	NEW PUBLIC MANAGEMENT
1. Sentralistik	1. Desentralisasi & <i>devolved management</i>
2. Berorientasi pada input	2. Berorientasi pada <i>input, output, dan outcome (value for money)</i>
3. Tidak terkait dengan perencanaan jangka panjang	3. Utuh dan komprehensif dengan perencanaan jangka panjang
4. <i>Line-item</i> dan bersifat <i>incremental</i>	4. Berdasarkan sasaran kinerja
5. Batasan departemen yang kaku (<i>rigid department</i>)	5. Lintas departemen (<i>cross department</i>)
6. Menggunakan aturan klasik: <i>vote accounting</i> Prinsip anggaran bruto Bersifat tahunan Spesifik	6. <i>Zero-base budgeting, Planning Programming Budgeting System Sistemik</i> dan rasional <i>Bottom-up budgeting</i>

Sumber:

¹⁷ *Ibid.*

¹⁸ *Ibid.*

¹⁹ Mardiasmo, "Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah" (Yogyakarta: Andi, 2002), p. 57.

Landasan Konseptual Penganggaran Berbasis Kinerja:²⁰

- a. Alokasi anggaran berorientasi pada kinerja (*output and outcome oriented*);
- b. Fleksibilitas pengelolaan anggaran untuk mencapai hasil dengan tetap menjaga prinsip akuntabilitas (*let the manager manages*);
- c. Alokasi anggaran program/kegiatan didasarkan pada tugas-fungsi Unit Kerja yang dilekatkan pada struktur organisasi (*Money follow function, function followed by structure*)

Tujuan dan manfaat penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja:

- a. Menunjukkan keterkaitan antara pendanaan dan prestasi kinerja yang akan dicapai (*directly linkages between performance and budget*);
- b. Meningkatkan efisiensi dan transparansi dalam penganggaran (*operational efficiency*);
- c. Meningkatkan fleksibilitas dan akuntabilitas unit dalam melaksanakan tugas dan pengelolaan anggaran (*more flexibility and accountability*).

III.2. Permasalahan dalam Perencanaan dan Penganggaran di Daerah

Perencanaan dan pengendalian dimulai dengan aktivitas perencanaan tujuan dasar dan sasaran. Pemda umumnya menetapkan tujuan dasar dalam rumusan yang luas dan jangka panjang, yaitu berkaitan dengan pemenuhan kebutuhan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Penganggaran pada dasarnya merupakan proses penentuan jumlah alokasi sumber-sumber ekonomi untuk setiap program dan aktivitas dalam bentuk satuan uang. Berikut siklus perencanaan dan pengendalian:²¹

²⁰ Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, "Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia", disampaikan pada saat Seminar Implementasi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam APBN dan LKPP, Desember 2010, Jakarta, p. 4.

²¹ Jones, R. AND Pendlebury, M. Public Sector Accounting, 4th Ed (London: Pitman, 1996).



Sumber: Jones, R. AND Pendlebury, M. Public Sector Accounting, 4th Ed (London: Pitman, 1996).

Gambar 1. Siklus Perencanaan dan Pengendalian

Pengelolaan keuangan daerah sering menghadapi masalah ketika perencanaan dan penganggaran tidak dilakukan dan berjalan dengan baik. Terdapat 13 permasalahan dalam perencanaan dan penganggaran di daerah yaitu:²²

1. Intervensi hak budget DPRD terlalu kuat dimana anggota DPRD sering mengusulkan kegiatan-kegiatan yang menyimpang jauh dari usulan masyarakat yang dihasilkan dalam Musrenbang.
2. Pendekatan partisipatif dalam perencanaan melalui mekanisme Musrenbang masih didominasi oleh: Kebijakan kepala daerah, hasil reses DPRD dan Program dari SKPD.
3. Proses Perencanaan kegiatan yang terpisah dari penganggaran, Karena ketidakjelasan informasi besaran anggaran, proses Musrenbang kebanyakan masih bersifat menyusun daftar belanja kegiatan.
4. Ketersediaan dana yang tidak tepat waktu. Terpisahnya proses perencanaan dan anggaran ini juga berlanjut pada saat penyediaan anggaran. APBD disahkan pada bulan Desember tahun sebelumnya, tapi dana seringkali lambat tersedia.
5. *Breakdown* RPJPD ke RPJMD dan RPJMD ke RKPD seringkali tidak nyambung, ada kecenderungan dokumen RPJP ataupun RPJM/Renstra SKPD seringkali tidak dijadikan acuan secara serius dalam menyusun

²² "Tiga Belas Masalah Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah", Mei 2011, (<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/tiga-belas-masalah-keuangan-negara-dan.html>), diakses tanggal 13 Februari 2013.

RKPD/Renja SKPD. Kondisi ini muncul salah satunya disebabkan oleh kualitas tenaga perencana di SKPD yang terbatas kuantitas dan kualitasnya.

6. Kualitas RPJPD, RPJM Daerah dan Renstra SKPD seringkali belum optimal. Beberapa kelemahan yang sering ditemui dalam penyusunan Rencana tersebut adalah; indikator capaian yang seringkali tidak jelas dan tidak terukur, data dasar dan asumsi yang seringkali kurang valid, serta analisis yang kurang mendalam.
7. Terlalu banyak *“order”* dalam proses perencanaan dan masing-masing ingin menjadi arus utama. Perencana di daerah seringkali kesulitan untuk menterjemahkan isu-isu tersebut.
8. Koordinasi antar SKPD untuk proses perencanaan masih lemah sehingga kegiatan yang dibangun jarang yang sinergis bahkan tidak jarang muncul egosektoral.
9. SKPD yang mempunyai alokasi anggaran besar misal Dinas Pendidikan dan Dinas PU seringkali tidak mempunyai tenaga perencana yang memadai. Akibatnya proses perencanaan seringkali molor. Hal ini sering diperparah oleh minimnya tenaga Bappeda yang mampu memberikan asistensi kepada SKPD dalam penyusunan rencana.
10. APBD kabupaten/Kota perlu evaluasi oleh Pemprop. Disisi lain Pemprov mempunyai keterbatasan tenaga untuk melakukan evaluasi tersebut. Selain itu belum ada instrumen yang praktis yang bisa digunakan untuk evaluasi anggaran tersebut. Hal ini berakibat proses evaluasi memakan waktu agak lama dan berimbang pada semakin panjangnya proses revisi di daerah (kabupaten/kota).
11. Kualitas hasil Musrenbang Desa/Kecamatan seringkali rendah karena kurangnya Fasilitator Musrenbang yang berkualitas. Fasilitasi proses perencanaan tingkat desa yang menurut PP 72 tahun 2005 diamanahkan untuk dilaksanakan oleh Pemerintah Kabupaten (bisa via Pemerintah Kecamatan) seringkali tidak berjalan.
12. Pedoman untuk Musrenbang atau perencanaan (misal Permendagri 66 tahun 2007) cukup rumit dan agak sulit untuk diterapkan di daerah pelosok pedesaan yang sebagian perangkat desa dan masyarakatnya mempunyai banyak keterbatasan dalam hal pengetahuan dan teknologi.
13. Pemerintah dan masyarakat memang perlu didorong untuk memahami alur berpikir logis
14. Sebuah perencanaan. Selain itu pola pikir yang ada yang cenderung berorientasi “Proyek” (yang berorientasi jangka pendek dan berkonotasi duit) menjadi orientasi “Program” (orientasi jangka panjang dan lebih berkonotasi sebagai gerakan pembangunan)

IV. PENUTUP

IV.1. Kesimpulan

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan dan sumberdaya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan pusat dan daerah.²³ Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada Daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.²⁴

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintahan daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrument kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, Anggaran Daerah merupakan landasan bagi pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah. Anggaran Daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik merupakan inti sarinya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.

²³ Mardiasmo, "Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah" (Yogyakarta:Andi, 2002), p. 32.

²⁴ Penjelasan atas Undang Undang No. 34 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan

IV.2. Saran

Banyak pendapat mengatakan pemerintahan yang baik adalah pemerintahan yang menerapkan prinsip *Good Governance* di mana prinsip tersebut saling berkaitan. Konsep *good governance* pada awalnya didasari gagasan yang sifatnya interdependensi dan interaksi antara pemerintah, masyarakat dan sektor swasta secara sehat dan seimbang. Oleh karena itu, agar proses implementasi kebijakan publik dapat dilaksanakan dengan efektif dan berhasil, maka interaksi antara negara, masyarakat, dan pihak swasta harus didasari unsur partisipasi, transparansi, akuntabilitas, efektivitas dan efisiensi.²⁵ Hingga saat ini, sudah banyak daerah yang menerapkan sistem pemerintahan yang sesuai dengan prinsip *good governance* khususnya dalam melakukan pengelolaan keuangan daerah. Suatu pemerintahan baik dan bersih dapat berpartisipasi aktif dan melibatkan masyarakat dalam setiap pengambilan keputusan baik secara langsung maupun tidak langsung yang dijalankan secara transparan sehingga setiap keputusan dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat. Dengan demikian untuk menjadikan pemerintahan yang baik pengelolaan sumber daya publik khususnya pengelolaan keuangan daerah harus dilakukan pemerintah secara berdaya guna dan berhasil guna.

Sebagai sarannya, penerapan *rewards and punishment* dapat secara tegas perlu dilakukan agar pemerintah daerah taat terhadap peraturan perundangan yang telah ditetapkan. Selain itu, diperlukan pelatihan dan sosialisasi terhadap peraturan baru sehingga terjadi keseragaman metode pelaporan yang berimplikasi terhadap opini yang diberikan oleh BPK.

Pemerintah daerah perlu membuat perencanaan yang tepat, baik bersifat jangka pendek, menengah, dan jangka panjang mengenai pengelolaan aset daerah. Indikator kinerja tersebut berguna untuk menilai kinerja pemerintah daerah dalam mengelola keuangan, agar terhindar dari akibat negatif yang bisa merugikan masyarakat. Pengawasan juga diperlukan untuk menghindari penyimpangan yang bisa terjadi, auditor internal perlu dilibatkan untuk menilai kebijakan akuntansi yang diterapkan apakah sudah sesuai atau belum.

²⁵ Selfesina, S. "Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik", Jurnal Mitra, 13(3), 2007, p. 381.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Afiah, Nunuy N. Akuntansi Pemerintahan: Implementasi Akuntansi Keuangan Pemerintah Daerah, Jakarta: Prenada Media Group. 2009.
- Bastian, Indra. Sistem Perencanaan dan Penganggaran Pemerintahan Daerah di Indonesia, Jakarta: Salemba Empat, 2006.
- Darise,Nurlan. Pengelolaan Keuangan pada Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) Penerbit PT Indeks, 2007.
- Jones, R. AND Pendlebury, M. Public Sector Accounting, 4th Ed (London: Pitman, 1996).
- Mardiasmo. Otonomi & Manajemen Keuangan Daerah, Yogyakarta: Andi, 2002.

Artikel dalam jurnal

- Ardiansah, M Nur, "Reinventing Sistem Keuangan Daerah Menuju Akuntabilitas Publik", Jurnal Akuntansi, Bisnis dan Perbankan Indonesia, 7(2), 2001, p. 163-178.
- Rachman, Febrianti Luthfia, "Partisipasi, Transparansi, Akuntabilitas, Efektivitas dan Efisiensi dalam Pengelolaan Keuangan Pemerintah Kota Palembang Menuju Good Governance", 2010, p. 1- 25.
- Kamaluddin,Rustian, " Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dalam Rangka Otonomi Daerah", Naskah, 20(2), 2000, p. 1-15..
- Selfesina, S, "Pengelolaan Keuangan Daerah yang Berorientasi pada Kepentingan Publik", Jurnal Mitra. 13(3), 2007. p. 360- 397.
- Sumiati, et al., "Pengaruh Penerapan Sistem Akuntansi Pemerintah Daerah (SAPD), Akuntabilitas Keuangan, Ketaatan pada Peraturan Perundangan Terhadap Akuntabilitas Kinerja Instansi Pemerintah Daerah (AKIP) (Satuan Kerja Perangkat Daerah Kabupaten Siak)", Universitas Riau, 2011, p.1- 15.

Artikel dalam seminar

- Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan RI, "Penerapan Penganggaran Berbasis Kinerja di Indonesia", disampaikan pada saat Seminar Implementasi Sistem Anggaran Berbasis Kinerja dalam APBN dan LKPP, Desember 2010.

Tulisan dalam internet

“Sistem Pengendalian dalam Pemerintahan”. (<http://www.ksap.org/sap/sistem-pengendalian-dalam-pemerintahan/>, diakses 1 Agustus 2013).

“Tiga Belas Masalah Pengelolaan Keuangan Negara dan Daerah”, Mei 2011, (<http://rajawaligarudapancasila.blogspot.com/2011/05/tiga-belas-masalah-keuangan-negara-dan.html>), diakses tanggal 13 Februari 2013.

Dokumen

Ihtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2012, Badan Pemeriksa Keuangan RI, 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara.

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Republik Indonesia. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah

BAGIAN IV

PERAN LEMBAGA PENJAMIN KREDIT DAERAH DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS KEUANGAN USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH

Sony Hendra Permana*

Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: sony.hendra@dpr.go.id atau sony_hendra@yahoo.com.

PERAN LEMBAGA PENJAMIN KREDIT DAERAH DALAM MENINGKATKAN AKSESIBILITAS KEUANGAN USAHA MIKRO KECIL DAN MENENGAH

Sony Hendra Permana

I. PENDAHULUAN

I.1. Latar Belakang

Era otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak belakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diperbaharui dengan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diperbaharui pula dengan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004. Peralihan tanggung jawab kepada daerah ini dipandang sebagai langkah strategis dalam dua hal, *pertama*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan jawaban atas permasalahan lokal bangsa Indonesia berupa ancaman disintegrasi bangsa, kemiskinan, ketidakmerataan pembangunan, rendahnya kualitas hidup masyarakat, dan masalah pembangunan sumber daya manusia. *Kedua*, otonomi daerah dan desentralisasi merupakan langkah strategis bangsa Indonesia untuk menyongsong era globalisasi ekonomi dengan memperkuat basis perekonomian daerah.¹

Dalam rangka memperkuat basis perekonomian daerah dibutuhkan visi, misi dan arah kebijakan yang jelas yang sejalan dengan kebijakan perekonomian nasional. Adapun salah satu arah kebijakan pembangunan ekonomi yang pokok adalah memberdayakan pengusaha kecil, menengah dan koperasi agar lebih efisien, produktif dan berdaya saing dengan menciptakan iklim berusaha yang kondusif dan peluang usaha yang seluas-luasnya.² Melalui pemberdayaan terhadap usaha kecil, menengah dan koperasi ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, penciptaan lapangan pekerjaan, dan sebagai salah satu sumber pendapatan daerah.

Pelaku usaha mikro kecil dan menengah (UMKM) di Indonesia jumlahnya mencapai 107.657.509 orang dan menyerap tenaga kerja sebesar 97,16 persen, serta berkontribusi lebih dari 59 persen terhadap pembentukan

¹ Dr. Mardiasmo, MBA, Ak., "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", ANDI: Yogyakarta 2002. Hal. 59.

² Chabib Soleh dan Heru Rochmansjah., "Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah" Fokus Media: Bandung. 2010. Hal. 32.

produk domestik bruto Indonesia.³ Hal ini menunjukkan bahwa sektor UMKM memiliki peran yang strategis dan dapat dijadikan andalan untuk menopang perekonomian di Indonesia. Selain itu *nonperforming loan* (NPL) kredit UMKM sampai dengan akhir tahun 2012 mencapai 3.40 persen.⁴ Jumlah ini masih sangat kecil dibandingkan dengan NPL yang dipersyaratkan oleh Bank Indonesia sebesar 5 persen. Hal ini menunjukkan bahwa sektor UMKM memiliki potensi yang besar, selain karena pangsa kredit yang besar resiko yang ditanggung oleh bank juga kecil dibandingkan dengan kredit makro oleh satu atau lebih nasabah besar.

Persoalan utama dan klasik bagi sektor UMKM adalah terbatasnya akses kepada sektor keuangan, khususnya perbankan. Lebih dari 50 juta pelaku UMKM di Indonesia, baru sekitar 17 persen pelaku yang mendapatkan fasilitas kredit dari perbankan.⁵ Kesulitan bagi UMKM untuk mengakses ke perbankan adalah disebabkan kebanyakan usaha UMKM *feasible* namun tidak *bankable*. Ciri-ciri umum yang juga merupakan sebagai kelemahan-kelemahan sektor UMKM tidak terlepas dari profil sektor usaha ini ditinjau dari aspek permodalan dan keuangannya, meliputi:⁶

1. Umumnya sektor UMKM memulai usahanya dengan modal sedikit dan keterampilan yang kurang dari pendiri atau pemiliknya.
2. Terbatasnya sumber-sumber dana yang dapat dimanfaatkan untuk membantu kelancaran usahanya.
3. Kemampuan memperoleh pinjaman kredit perbankan relatif rendah, yang disebabkan antara lain karena kekurangmampuan menyediakan jaminan.
4. Banyaknya UMKM yang belum mengerti pencatatan keuangan/akuntansi dan penyusunan laporan keuangan sehingga menurunkan kemampuannya untuk mengajukan proposal permohonan kredit perbankan.
5. Sektor UMKM kurang mampu membina hubungan dengan perbankan.

³ "Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2011-2012", Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=118:dat-umkm-2013&Itemid=93, diakses tanggal 10 Juni 2013

⁴ "Perkembangan NPL Kredit Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah (UMKM) Perbankan", Bank Indonesia, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E5741723-678F-427F-A0D0-DDAE3F48773F/27975/PerkembangankreditUMKMdanMKMDES2012NPL.pdf> diakses tanggal 10 Juni 2013

⁵ "Baru 17% UMKM Dapat Pembiayaan Perbankan" <http://www.investor.co.id/home/baru-17-umkm-dapat-pembiayaan-perbankan/48092>, diakses 10 Juni 2013

⁶ Dr. Marsuki, DEA., Analisis Sektor Perbankan, Moneter, dan Keuangan Indonesia. Jakarta: Mitra Wacana Media. 2005. Hal 44.

Dengan adanya kelemahan-kelemahan tersebut menyebabkan sektor perbankan kesulitan dalam melakukan analisa kemampuan UMKM karena sebagian besar dari UMKM tersebut tidak menerapkan manajemen usaha yang tertib. Prinsip 5C, yang meliputi *Character, Capital, Capacity, Collateral* dan *Cycle or Economic Condition*, yang dijadikan landasan bagi sektor perbankan melakukan penilaian dalam menyalurkan kredit tidak dapat dipenuhi oleh UMKM. Dengan demikian, jaminan kelangsungan usaha dari UMKM tidak dapat dijadikan jaminan bagi perbankan dalam mengakses kredit.

Mengingat besarnya peran sektor UMKM sebagai salah satu pilar penopang ekonomi nasional dan adanya permasalahan-permasalahan klasik yang dihadapi oleh sektor ini, oleh karena itu dibutuhkan dukungan baik dari pemerintah pusat maupun pemerintahan daerah untuk mendirikan infrastruktur pendukung yang dapat memayungi keberadaan para pengusaha berskala mikro yang jumlahnya sangat besar ini. Lembaga penjamin kredit merupakan salah satu infrastruktur sektor finansial yang kehadirannya diperlukan dalam rangka meningkatkan akses kepada layanan perbankan bagi pengusaha golongan usaha mikro, kecil, dan menengah (UMKM), memitigasi resiko kredit, dan meningkatkan fungsi intermediasi perbankan pada umumnya.

II. SEJARAH LEMBAGA PENJAMIN KEUANGAN

II.1. Sejarah Lembaga Penjaminan di Indonesia

Lembaga penjaminan kredit sebenarnya telah beroperasi sejak lama di Indonesia. Lembaga penjaminan yang pertama kali ada di Indonesia adalah Perum Sarana Pengembangan Usaha yang didirikan tahun 1971 dengan nama Perusahaan Lembaga Jaminan Kredit Koperasi (LJKK). Perusahaan penjaminan ini memiliki bisnis utama untuk menjamin kredit UKM dan koperasi. Selanjutnya adalah perusahaan asuransi kredit yakni PT. Askindo yang didirikan tahun 1971 yang menyelenggarakan penjaminan dalam bentuk *financial guarantee* antara lain *surety bond*, *costums bond*, dan asuransi kredit perdagangan. Disamping lembaga pemerintah, pihak swasta juga telah mendirikan perusahaan penjaminan yakni PT. Penjamin Kredit Pengusaha Indonesia (PT. PKPI) yang didirikan pada tahun 1995.⁷

Pada awal pendiriannya, LJKK merupakan BUMN yang bernaung dibawah Departemen Transmigrasi, Koperasi dan Tenaga Kerja. LJKK memiliki tugas utama untuk menjamin skim kredit yang disalurkan kepada koperasi. Sefelah selama 10 tahun beroperasi LJKK kemudian berubah bentuk menjadi

⁷ A. Junaidi, "Lembaga Penjamin Kredit Daerah", http://www.smeecd.com/deputi7/file_Infokop/Edisi%202022/prospek_rintisan.htm, diakses tanggal 11 Maret 2013

Perusahaan Umum Pengembangan Keuangan Koperasi (Perum PKK) dengan landasan hukum Peraturan Pemerintah No. 51 tahun 1981. Tujuan perubahan ini adalah untuk lebih mengembangkan kemampuan keuangan koperasi sekaligus menyehatkan beroperasinya lembaga penjaminan. Selanjutnya untuk memperluas jangkauan layanan kepada Usaha Mikro, Kecil dan Menengah, Perum PKK diubah kembali menjadi Perum Sarana Pengembangan Usaha. Dasar perubahan ini adalah dengan Peraturan Pemerintah Nomor 95 tahun 2000. Sebagai badan usaha milik negara maka pada saat ini perusahaan penjaminan ini bernaung di bawah Kementerian BUMN.⁸

Kehadiran perusahaan penjaminan kredit tersebut telah memberikan kontribusi yang positif bagi pengembangan UMKM di Indonesia. Namun mengingat jumlah UMKM yang sangat banyak mencapai 56 juta unit dan tersebar di seluruh pelosok tanah air, maka jumlah dan kemampuan jangkauan pelayanan perusahaan penjaminan kredit saat ini masih sangat terbatas. Untuk itu kebutuhan akan adanya perusahaan penjaminan kredit yang mampu melayani sektor UMKM khususnya di daerah masih sangat dibutuhkan.

II.2. Definisi Penjamin Kredit

Penjaminan kredit pada dasarnya adalah suatu kegiatan pemberian jaminan kepada pihak kreditor atas kredit atau pembiayaan atau fasilitas lain yang disalurkan kepada debitur akibat tidak dipenuhnya syarat agunan sebagaimana yang ditetapkan oleh kreditor.⁹ Dengan demikian fungsi dari lembaga penjaminan kredit adalah untuk memfasilitasi akses kredit UMKM yang dinilai *feasible* (memiliki prospek usaha yang baik sesuai dengan penilaian bank) kepada kredit perbankan tetapi tidak *bankable* (menghadapi masalah agunan yang tidak memenuhi persyaratan).¹⁰

Berdasarkan fungsinya, prinsip-prinsip atau pokok-pokok penjaminan kredit adalah sebagai berikut:¹¹

- a. Kelayakan usaha. Penjaminan kredit diberikan hanya apabila dua pihak yaitu penjamin dan penerima jaminan berpendapat bahwa usaha atau proyek yang diajukan penjaminannya adalah layak untuk dijamin.

⁸ *Ibid.*

⁹ Nasroen Yasabari & Nina Kurnia Dewi., *Penjaminan Kredit, Mengantar UKMK Mengakses Pembiayaan*. Bandung: PT. Alumni. 2007. Hal 13.

¹⁰ Kantor Bank Indonesia Ambon., *Pengembangan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah Sebagai Solusi Pengembangan UMKM di Maluku*. Laporan Perkembangan Moneter dan Perekonomian Regional. Tahun 2011. Hal. 33

¹¹ Nasroen Yasabari & Nina Kurnia Dewi., *Op. Cit.* hal 19

- b. Pelengkap perkreditan. Penjaminan kredit bagi suatu sistem perkreditan adalah sebuah pelengkap, di mana perjanjian penjaminan kredit dikonstruksikan sebagai perjanjian ikutan (*accessoir*) yaitu senantiasa merupakan perjanjian yang dikaitkan dengan perjanjian pokok yang berupa perjanjian kredit.
- c. Pengganti agunan. Penjaminan kredit memberikan manfaat bagi debitur maupun kreditor, terutama apabila agunan yang disediakan calon terjamin belum mencukupi menurut kreditor atau penerima jaminan.
- d. Pengambilalihan sementara resiko kredit macet. Apabila kredit yang dijamin mengalami kemacetan sesuai dengan jangka waktu sebagaimana diperjanjikan, maka pihak penjamin akan menyelesaikan sisa kredit yang dijamin.
- e. Piutang subrogasi. Penarikan piutang subrogasi tetap menjadi kewajiban penerima jaminan atau kreditor.
- f. Keterlibatan tiga pihak. Penjaminan kredit adalah suatu perikatan penunjang perkreditan yang melibatkan tiga pihak yaitu penjamin, penerima jaminan dan terjamin.
- g. Kerja sama pengendalian kredit. Selain pihak kreditor atau penerima jaminan, pihak penjamin juga melaksanakan fungsi pengendalian atau pengawasan kredit, khususnya dalam menentukan tindakan preventif yang diperlukan dalam upaya-upaya penyelamatan kredit.

Lembaga penjaminan kredit (LPK) merupakan suatu organisasi yang berusaha mencari solusi bagi mereka yang mencari pinjaman namun mengalami masalah karena dianggap tidak *bankable* atau tidak layak dan selanjutnya diusahakan menjadi *bankable* (layak memperoleh pinjaman).¹² Penjaminan kredit terjadi dengan kesepakatan ketiga belah pihak yaitu debitur, kreditor, dan penjaminan dengan penjelasan baik segala hak maupun kewajibannya. Perlibatan penjamin dalam hubungan antara debitur dan kreditor telah menempatkan penjamin sebagai pihak yang dianggap penting dalam usaha memberikan pengaruh kepada pengembangan dan kepedulian yang tinggi kepada kondisi berkembangnya *microfinance* di Indonesia.¹³

II.3. Keuntungan Terbentuknya Lembaga Penjamin Kredit

Ada beberapa keuntungan terbentuknya lembaga penjamin kredit, yaitu:¹⁴

¹² Irham Fahmi, SE., MSi & Yovi Lavianti, SS., MM, Pengantar Manajemen Perkreditan, Bandung: Alfabeta, 2010, hal. 146.

¹³ *Ibid.*

¹⁴ Irham Fahmi, SE., MSi & Yovi Lavianti, SS., *Op. Cit.*

1. Penjaminan kredit dapat menurunkan *moral hazard*.
2. Debitur memiliki beberapa keyakinan yaitu proposal kreditnya memungkinkan untuk diterima.
3. Berbagai permasalahan dalam kredit pasti akan selesai karena ada penjamin, kondisi ini menyebabkan permasalahan piutang tak tertagih tidak akan terjadi, sehingga memungkinkan berbagai kasus kredit macet tidak akan sampai ke pengadilan dengan kata lain nama baik lembaga perbankan akan tetap terjaga.
4. Fungsi perbankan sebagai *agent of development* akan terus terlaksana. Bila suatu perbankan memiliki likuiditas yang maksimal namun tidak menyalurkan kredit kepada publik karena takut akan terjadi kredit macet maka artinya lembaga perbankan tersebut tidak menjalankan fungsinya sebagai *agent of development* (agen pembangunan).

Selain itu, hadirnya lembaga penjaminan kredit akan memberikan manfaat bagi beberapa pihak, yaitu:¹⁵

1. Bagi UMKM dan Pemerintah
 - Memberikan kemudahan akses kepada UMKM.
 - Meningkatkan produktivitas UMKM, sehingga lebih banyak menyerap tenaga kerja dan pada akhirnya berdampak pada stabilitas sosial ekonomi, peningkatan pendapatan dan tabungan pemerintah melalui peningkatan pajak.
 - Meningkatkan pertumbuhan ekonomi dan optimalisasi pemanfaatan dana APBD.
2. Bagi Bank
 - Peluang meningkatkan keuntungan sekaligus menurunkan resiko (bobot risiko kredit yang dijamin oleh BUMN < 100%).
 - Meningkatkan kapasitas pemberian kredit serta keuntungan yang diperoleh tanpa harus menambah modal.
 - Menjamin bank mendapatkan pelunasan lebih cepat dibandingkan jika harus melikuidasi agunan debitur.
3. Bagi Lembaga Penjaminan
 - Peran *agent of development* dapat dilaksanakan dengan baik.
 - Resiko kerugian ditanggung bersama dengan pemerintah daerah.
 - Mendukung pengembangan UMKM di daerah.

¹⁵ Kantor Bank Indonesia Ambon. Op. Cit. Hal. 34

III. LEMBAGA PENJAMINAN KREDIT DAERAH

III.1. Dasar Hukum Pembentukan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah

Dalam era otonomi daerah ini, pemerintah daerah berlomba-lomba untuk meningkatkan penghasilan asli daerahnya dalam rangka mencapai kemandirian keuangan. Salah satu upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah adalah dengan mendorong tumbuh dan kembangnya UMKM di daerah masing-masing. Keinginan untuk meningkatkan akses dunia usaha pada sumber pembiayaan, yakni perbankan dan lembaga keuangan lainnya, mulai mendapatkan angin segar sejak terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tanggal 26 Januari 2008 tentang Lembaga Penjaminan. Dalam perpres tersebut disebutkan bahwa bentuk perusahaan penjamin salah satunya adalah perusahaan daerah dan kepemilikan dapat dimiliki oleh pemerintah daerah. Dengan perpres ini menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk mendirikan suatu perusahaan penjaminan kredit daerah. Selanjutnya dalam perpres tersebut mengatur bahwa pembina dan pengawasan perusahaan penjaminan dilakukan oleh menteri keuangan.

Sebagai pedoman pengaturan lembaga penjamin kredit, maka terbitlah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tanggal 16 Desember 2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit. Dalam peraturan tersebut disebutkan bahwa minimum modal disetor adalah sebesar Rp50 miliar untuk lingkup provinsi. Dengan terbitnya peraturan ini maka pemerintah daerah telah memiliki landasan hukum bagi pembentukan suatu lembaga penjaminan kredit.

Dalam perkembangannya, setelah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit tanggal 16 Desember 2008, hanya ada 2 provinsi saja yang melakukan pembentukan lembaga penjaminan kredit, yaitu Provinsi Jawa Timur yang membentuk PT. Jamkrida Jatim dan Provinsi Bali yang membentuk PT. Jamkrida Bali Madara. Salah satu permasalahan

III.2. Permasalahan dalam Pendirian Lembaga Penjaminan Kredit bagi Daerah

Permasalahan mendasar yang dihadapi oleh Pemerintah Daerah dalam pendirian Lembaga Penjamin Kredit di Daerah adalah sebagai berikut:

1. ~~Penetapan setoran modal minimum~~ Lembaga penjamin kredit daerah merupakan lembaga yang berorientasi non-profit dengan modal awal pendirian berasal dari APBD. Untuk mendirikan suatu lembaga penjamin dibutuhkan setoran modal minimum sebesar Rp25 miliar. Yang perlu menjadi perhatian, apakah daerah mempunyai kemampuan dalam memenuhi modal minimum yang ditetapkan untuk mendirikan lembaga penjamin kredit tersebut, mengingat kemampuan keuangan daerah yang beragam. Bagi daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang baik, hal ini tidak akan menjadi kendala. Namun bagi daerah yang memiliki kemampuan keuangan yang sangat terbatas, pendirian lembaga penjamin kredit ini akan semakin menekan kemampuan fiskal daerah tersebut.
2. Investasi pada pendirian perusahaan penjamin kredit bukan merupakan investasi yang *feasible* bagi Pemerintah Daerah karena memberikan *return* yang sangat lambat dan kurang bisa memberikan manfaat yang langsung pada peningkatan pendapatan daerah. Selain itu investasi ini dapat mendatangkan resiko jika tidak dikelola dengan baik.
3. Kesiapan sumber daya manusia yang dimiliki oleh daerah untuk mengelola lembaga penjamin kredit ini. Sumber daya manusia yang memiliki keahlian dan kompetensi yang memadai di bidang jasa keuangan dan penjaminan merupakan salah satu syarat yang dibutuhkan bagi kelangsungan hidup lembaga penjamin kredit yang akan didirikan.

III.3. Perkembangan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah

Sejak diterbitkannya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Lembaga Penjaminan telah menjadi dasar bagi pemerintah daerah untuk membentuk suatu lembaga penjaminan kredit daerah. Selanjutnya pedoman pembentukan lembaga penjaminan kredit daerah tersebut tertuang dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 Tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit dan telah diperbaiki dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2011. Dengan adanya aturan tersebut, memberikan dorongan bagi pemerintah daerah untuk mengembangkan UMKM di daerahnya dengan mendirikan perusahaan penjaminan kredit daerah. Provinsi Jawa Timur menjadi provinsi yang pertama mendirikan perusahaan penjaminan kredit daerah. Pembentukan lembaga penjaminan

kredit daerah tersebut memberikan dampak yang positif bagi perkembangan sektor UMKM di Jawa Timur.

1. PT. JAMKRIDA JATIM

Provinsi Jawa Timur merupakan provinsi yang mengawali berdirinya lembaga penjamin kredit daerah (LPKD) di Indonesia. Pada tanggal 15 Januari 2010 pemerintah Provinsi Jawa Timur mendirikan lebaga penjamin kredit daerah yang berbentuk perseroan dengan nama PT. Jaminan Kredit Daerah (Jamkrida) Jatim. Pendirian PT. Jamkrida Jatim ini telah mendapat persetujuan dari DPRD Jawa Timur yang dituangkan dalam Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Jawa Timur tanggal 16 Juli 2009. Pada awal pendirian PT. Jamkrida Jatim ini, modal dasar yang ditetapkan dalam Perda sebesar Rp50 miliar, namun dalam perkembangannya dan melihat kondisi banyaknya UMKM yang membutuhkan penjaminan, maka modal dasar PT. Jamkrida Jatim akan ditingkatkan menjadi Rp200 miliar.

Berdirinya PT. Jamkrida Jatim ini menjadi solusi bagi UMKM di Jawa Timur dalam menghadapi permasalahan akses modal ke sektor keuangan, dalam hal ini perbankan. Realisasi penjaminan yang dilakukan PT. Jamkrida Jatim di tahun 2011 mencapai sebesar 362 miliar.¹⁶ Selanjutnya pada tahun kedua beroperasinya, sampai dengan November 2012 telah menyalurkan dana sebesar Rp570 miliar untuk membantu 27.000 perusahaan UMKM.¹⁷ NPL 0.54% dari outstanding yang sudah dijaminkan. Keseluruhan modal oleh Pemprov Jatim (99%), KPRI Pemprov Jatim (1%).¹⁸

2. PT. JAMKRIDA BALI MADARA

Perusahaan Penjamin Kredit Daerah (PPKD) Provinsi Bali yang dikenal dengan PT. Jamkrida Bali Madara didirikan oleh pemerintah provinsi Bali pada tanggal 14 Juli 2011. Pendirian PPKD ini didasarkan pada Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Bali. Tujuan didirikannya PT. Jamkrida Bali Madara ini adalah sebagai upaya untuk meningkatkan kemampuan pendanaan dan memperlancar kegiatan dunia usaha guna meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah Bali.

Modal dasar yang PT. Jamkrida Bali Madara adalah sebesar Rp50 miliar yang berasal dari APBD Provinsi Bali. Selain pendanaan dari pemerintah provinsi, PT. Jamkrida Bali Madara juga mendapat dukungan dana dari beberapa pemerintah

¹⁶ "Penyaluran Jamkrida Jatim Capai 550 miliar", <http://kominfo.jatimprov.go.id/watch/32430>, diakses tanggal 29 Agustus 2013

¹⁷ Hasil wawancara Kunjungan Kerja Komisi VI ke Jawa Timur Tahun Sidang 2012.

¹⁸ *Ibid.*

daerah kabupaten, yaitu: pemerintah daerah kabupaten Karangasem sebesar Rp75 juta, kabupaten Bangli sebesar Rp500 juta, Kabupaten Gianyar Rp500 juta, Kota Denpasar sebesar Rp500 juta, kabupaten Badung sebesar Rp500 juta, dan kabupaten Tabanan sebesar Rp100 juta. Sehingga total setoran saham samapai dengan akhir tahun 2011 mencapai Rp52,175 miliar.¹⁹

Berdasarkan PMK No. 222 Tahun 2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit ditetapkan *gearing ratio* penjaminan usaha produktif paling tinggi penjaminan dan penjaminan ulang ditetapkan sebesar 10 (sepuluh) kali. Dengan demikian dari total modal yang dimiliki oleh PT. Jamkrida Bali Madara tersebut, dapat menjaminkan kredit komersial sampai sebesar Rp521,75 miliar. Apabila dirata-ratakan masing-masing nasabah mengajukan kredit Rp50 juta, maka UMKM yang dapat dijamin adalah sebanyak 10.417 unit usaha.²⁰

Dalam menjalankan tugasnya sebagai lembaga penjamin, PT. Jamkrida Bali Madara bekerjasama dengan PT. Bank Pembangunan Daerah Bali dan PT. Sarana Bali Ventura. Produk penjaminan yang telah dikucurkan oleh PT. Jamkrida Bali Madara adalah sebagai berikut:²¹

- a. Penjaminan Kredit Mikro dan Kecil, yaitu penjaminan atas kredit yang disalurkan perbankan atau kreditur lain *partner* PT. Jamkrida Bali untuk membiayai sektor usaha mikro dan kecil atau penjamin kredit usaha produktif.
- b. Penjaminan Kredit Multiguna, yaitu penjaminan atas kredit yang disalurkan perbankan untuk membiayai berbagai keperluan nasabah perorangan atau anggota koperasi pegawai atau koperasi karyawan yang berpenghasilan tetap dengan *coverage* risiko kemacetan kredit, baik alasan kematian, PHK maupun alasan kredit macet lainnya.
- c. Penjaminan Kredit Konstruksi Pengadaan Barang dan Jasa, yaitu penjaminan atas kredit yang disalurkan perbankan atau kreditur lainnya untuk membiayai Pekerjaan Kontruksi/Pengadaan Barang dan Jasa dalam rangka pembangunan proyek dan atau pengadaan barang yang dibiayai berdasarkan APBN atau APBD, dana BUMN atau BUMD.
- d. Penjaminan Kredit *Linkage Program*, yaitu penjaminan kredit yang disalurkan kepada *end user* melalui kerjasama pola *Executing* antara bank atau lembaga keuangan lainnya (penerima jaminan) dengan Bank Perkreditan Rakyat (BPR) dan Koperasi sebagai pihak terjamin, sesuai ketentuan dan persyaratan yang berlaku pada penerima jaminan.

¹⁹ "Jaminan Kredit Daerah", <http://www.birohumas.baliprov.go.id/index.php/fasilitas/18/JAMKRIDA>, diakses tanggal 28 Agustus 2013

²⁰ *Ibid.*

²¹ *Ibid.*

Pada periode Februari sampai dengan Desember 2011 PT. Jamkrida Bali Madara telah memberikan penjaminan kredit sebesar Rp38,3 miliar. Dengan hadirnya PT. Jamkrida Bali Madara turut mendukung pertumbuhan UMKM di provinsi tersebut. Dari tahun ke tahun UMKM di Provinsi Bali mengalami peningkatan. Data dari dinas Koperasi dan UKM menyebutkan jumlah UMKM tahun 2011 mencapai 233.334 unit yang tersendiri dari sektor informal 169.119 unit dan sektor formal 64.215 unit.²² Dengan pertumbuhan UMKM ini memberikan dampak positif bagi Provinsi Bali, yaitu penyerapan tenaga kerja, pemerataan pembangunan, dan peningkatan pendapatan domestik regional bruto (PDRB).

3. PT. JAMKRIDA RIAU

Pada tahun 2012, pemerintah Provinsi Riau telah mendirikan lembaga penjaminan kredit yang bernama PT. Jamkrida Riau. BUMD ini secara resmi mulai berjalan pada bulan Oktober 2012 atas dasar izin usaha dari Kementerian Keuangan yaitu dengan terbitnya Keputusan Menteri Keuangan No. Kep-375/KM.10/2012 tentang Pemberian Izin Usaha Perusahaan Penjaminan Kredit Kepada PT. Jamkrida Riau pada bulan Agustus 2012.

Peraturan Daerahnya sendiri baru terbit pada tahun 2013, yakni Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2013 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Riau. PT. Jamkrida Riau saat ini telah memiliki modal disetor sebesar Rp25,8 miliar yang berasal dari penyertaan modal pemerintah Provinsi Riau sebesar 98% dan PT. Pengembangan Investasi Riau (PIR) dan PT. Sarana Riau Ventura sebesar 2%.²³ Pada tahun 2013 ini, PT. Jamkrida Riau menargetkan bisa menjamin 10.000 pelaku usaha mikro, kecil, dan menengah atau menetapkan target penjaminan kredit sampai Rp475 miliar.²⁴

4. PT. JAMKRIDA NTB BERSAING

Pembentukan PT. Jamkrida NTB Bersaing sebagai lembaga penjaminan kredit daerah provinsi Nusa Tenggara Barat didasari atas Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah NTB bersaing. PT. Jamkrida NTB Bersaing juga telah mendapat ijin operasional dari Kementerian Keuangan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor KEP-625/KM.10/2012 tentang Pemberian Izin Usaha Perusahaan Penjaminan Kredit Kepada PT. Jamkrida NTB Bersaing tanggal 6 Desember 2012 Selanjutnya perusahaan ini secara resmi beroperasional mulai tanggal 12 Desember 2012.

²² Ibid.

²³ "Jamkrida Riau: Incar Penjaminan 10.000 UKM", <http://www.bisnis.com/m/jamkrida-riau-incar-penjaminan-10-dot-000-ukm>, diakses tanggal 23 September 2013.

²⁴ Ibid.

PT. Jamkrida NTB Bersaing mendapatkan dukungan modal sebesar Rp25 miliar yang bersumber dari APBD Provinsi NTB tahun angaran 2012, serta dukungan dana APBD Kota Mataram dan Kota Bima, masing-masing sebesar Rp1 miliar. Pendirian BUMD ini dilakukan dalam rangka upaya pemerintah provinsi NTB mewujudkan program 100 ribu wirausaha baru.²⁵

5. PT. JAMKRIDA JABAR

Provinsi Jawa Barat menjadi provinsi yang kelima yang mendirikan lembaga penjaminan kredit daerah di Indonesia. PT. Jamkrida Jabar didirikan tanggal 11 April 2013²⁶ atas dasar izin usaha yang diberikan oleh Keputusan Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan Nomor Kep-05/D.05/2013 tentang Pemberian Izin Usaha Perusahaan Penjaminan Kredit Kepada PT. Jamkrida Jabar tanggal 30 Januari 2013.²⁷

Perdirian perusahaan BUMD ini sebelumnya telah mendapat persetujuan dengan terbitnya Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah Jawa Barat tanggal 20 September 2011. Modal dasar perusahaan ditetapkan sebesar Rp300 miliar dengan modal disetor sebesar Rp75 miliar. Perusahaan ini diharapkan dapat mendukung kegiatan Koperasi dan UMKM yang meliputi Koperasi sebanyak 23.091 unit (data tahun 2010) dan UMKM sebanyak 8.249.754 unit (data tahun 2009), dengan ekspektasi penyerapan tenaga kerja sebanyak 15.027.594 orang, serta peningkatan perekonomian di daerah.²⁸

6. PT. JAMKRIDA SUMBAR

Provinsi Sumatera Barat juga mengikuti jejak beberapa provinsi sebelumnya untuk mendirikan suatu lembaga penjaminan kredit daerah. PT. Jamkrida Sumbar didirikan pada tanggal 30 Agustus 2013²⁹ berdasarkan izin usaha yang diberikan oleh Keputusan Dewan Komisioner Otoritas Jasa Keuangan Nomor Kep-62/D.05/2013 tentang Pemberian Izin Usaha Perusahaan Penjaminan Kredit Kepada PT. Jamkrida Sumbar tanggal 26 Juli 2013.

²⁵ "Jamkrida NTB Peroleh Izin dari Bapepam-LK", <http://m.skalanews.com/berita/detail/132008/Jamkrida-NTB-Peroleh-Izin-dari-Bapepam-LK>, diakses tanggal 23 September 2013.

²⁶ "Jabar Memiliki Lembaga Penjaminan Kredit", <http://jabar.tribunnews.com/2013/04/11/jabar-miliki-lembaga-penjamin-kredit>, diakses tanggal 23 September 2013.

²⁷ Otoritas Jasa Keuangan, www.ojk.go.id

²⁸ Penjelasan Atas Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah Jawa Barat.

²⁹ "Jamkrida Sumbar Dilaunching 30 Agustus", http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25693:jamkrida-sumbar-dilaunching-30-agustus&catid=5:ekbis&Itemid=77, diakses tanggal 23 September 2013.

Sebelumnya pendirian PT. Jamkrida Sumbar ini juga telah mendapat persetujuan dari Pemerintah Daerah dan DPRD dengan terbitnya Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pendirian Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Sumatera Barat tanggal 31 Desember 2013. Modal dasar yang ditetapkan dalam Perda tersebut sebesar Rp100 miliar dengan modal disetor sebesar Rp25.010.000.000,. Komposisi modal dari pendiri masing-masing adalah Rp25 miliar oleh pemerintah daerah provinsi dan Rp10 juta oleh Koperasi Sub Unit Korpri Kantor Gubernur Sumatera Barat.³⁰

III.4. Prospek Lembaga Penjaminan Kredit Daerah

Keberadaan lembaga penjaminan kredit daerah saat ini telah berfungsi menjembatani dan memberikan solusi jaminan kredit sebagai pengganti jaminan bagi UMKM. Namun demikian lembaga lembaga penjaminan kredit daerah yang telah ada ini, sebagai salah satu instrumen keuangan, memerlukan standar operasional yang masih perlu disempurnakan. Suksesnya sebuah lembaga penjaminan kredit daerah akan tergantung dari kelangsungan usaha dan kegiatan lembaga penjamin kredit daerah tersebut (*sustainability*) dalam kurun waktu yang lama.

Berdasarkan pengalaman praktik di banyak negara, beberapa faktor kunci atas suksesnya lembaga penjaminan kredit adalah sebagai berikut:³¹

- a. Adanya kondisi bahwa bank tidak dapat memberikan persetujuan kredit dari calon nasabah UMKM karena tidak terpenuhinya persyaratan internal perbankan (syarat bank teknis).
- b. Secara makro, terdapat kerangka bisnis yang dinamis yang menawarkan peluang bisnis bagi UMKM dan usaha lainnya untuk berkembang.
- c. Adanya kerangka regulasi dan moneter serta kecukupan dana yang mendukung penyaluran kredit UMKM.
- d. Adanya dukungan pemerintah daerah yang diwujudkan dengan memberikan bantuan permodalan yang dibarengi supervisi atau pengawasan dan perhatian untuk kelangsungan usaha lembaga penjaminan kredit.
- e. Adanya kerangka hukum atau peraturan perundangan yang jelas untuk kegiatan penjaminan kredit dan dukungan kelangsungan (*sustainability*) lembaga penjaminan kredit.
- f. Adanya pengakuan perbankan dan lembaga keuangan lain terhadap penjaminan kredit sebagai sebuah upaya pengamanan kredit yang

³⁰ Pasal 6 Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pendirian Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Sumatera Barat.

³¹ Nasroen Yasabari & Nina Kurnia Dewi. *Op. Cit.* Hal 146.

memenuhi standar perbankan dan didukung oleh sistem perbankan nasional dan internasional.

- g. Adanya sistem pengamanan lapis kedua dalam sistem penjaminan kredit yaitu reasuransi untuk menanggung sebagian resiko kegagalan kredit.
- h. Kredit perbankan kepada UMKM dalam kondisi memadai untuk menghasilkan keuntungan dengan risiko yang telah berkurang (karena adanya penjaminan kredit).

Di Indonesia, keberhasilan PT. Jamkrida Jatim dan PT. Jamkrida Bali Madara dalam memberikan dukungan bagi pengembangan UMKM di provinsi masing-masing telah menjadi model percontohan bagi provinsi-provinsi lain untuk membangun sebuah institusi penjaminan kredit daerah. Hal ini ditandai dengan banyaknya pemerintah daerah provinsi yang telah mengesahkan peraturan daerah masing-masing tentang pendirian perusahaan penjaminan kredit daerah, sebagai contoh Provinsi Sumatera Selatan yang menerbitkan Peraturan Provinsi Sumatera Selatan Nomor 9 Tahun 2012, Provinsi Kalimantan Tengah yang menerbitkan Peraturan Daerah Provinsi Kalimantan Tengah Nomor 13 Tahun 2012, dan beberapa provinsi lainnya.

Selanjutnya dalam survey yang dilakukan oleh Bak Indonesia yang bekerja sama dengan JICA dalam Survei Pembentukan Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah (PPKD) tahun 2010 di 9 provinsi di Indonesia menyebutkan bahwa mayoritas responden, yang terdiri dari pemerintah daerah, DPRD, Kadinda dan Asosiasi UMKM, Bank, Kantor Bank Indonesia, Askindo, dan Jamkrindo, menganggap bahwa pemerintah perlu membuat program intervensi untuk membantu akses pendanaan bagi UMKM, dalam hal ini dengan mendirikan perusahaan penjaminan kredit.³²

Potensi lembaga penjaminan kredit daerah untuk terus bertambah dan berkembang di Indonesia masih sangat besar. Beberapa faktor yang dapat mendorong pertumbuhan lembaga penjaminan kredit daerah adalah sebagai berikut:

1. Pertumbuhan ekonomi nasional yang terus tumbuh di atas rata-rata diatas 6 persen, diatas pertumbuhan dunia merupakan kontribusi dari pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan pertumbuhan ekonomi daerah yang positif akan mendorong meningkatnya kegiatan ekonomi daerah sehingga infrastruktur keuangan salah satunya lembaga penjaminan kredit daerah sangat diperlukan.
2. Pertumbuhan UMKM di Indonesia yang terus positif, dimana jumlah UMKM di Indonesia pada tahun 2013 ini mencapai 55,2 juta yang tersebar

³² Bank Indonesia bekerja sama dengan JICA., Paparan Hasil Survei Pembentukan Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah (PPKD). 2010. Hal 30.

diseluruh Indonesia.³³ Hal ini akan meningkatkan permintaan akses sektor keuangan oleh pelaku UMKM sehingga pangsa pasar penjaminan kredit juga meningkat.

3. Tingginya jumlah penduduk Indonesia yang belum terjangkau layanan keuangan. Menurut penilitian dari Bank Dunia, dinyatakan bahwa 40 persen penduduk Indonesia belum terjangkau layanan keuangan.³⁴ Hal ini berarti sekitar 100 juta penduduk Indonesia, jika jumlah penduduk Indonesia diperkirakan 250 juta jiwa di tahun 2013, belum tersentuh akses keuangan. Dengan upaya edukasi sektor keuangan kepada seluruh masyarakat Indonesia yang dilakukan oleh Otoritas Jasa Keuangan saat ini akan meningkatkan permintaan layanan jasa keuangan oleh masyarakat termasuk layanan jasa penjaminan kredit khususnya di daerah-daerah.
4. Bonus demografi yang akan dihadapi Indonesia tahun 2020-2035 akan membuka kesempatan peningkatan kegiatan ekonomi yang sangat besar jika dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah pusat dan daerah. Peningkatan kegiatan ekonomi ini secara otomatis akan diikuti juga oleh permintaan layanan keuangan masyarakat. Hal ini tentu saja akan berdampak bagi peningkatan permintaan layanan jasa penjaminan kredit.

Potensi lembaga penjaminan kredit daerah untuk tumbuh dan berkembang saat ini sangat besar. Dengan kesiapan beberapa pemerintah daerah propinsi untuk membentuk Badan Usaha Milik Daerah (BUMD) Perusahaan Penjamin Kredit Daerah dan hasil survei pembentukan perusahaan penjaminan kredit daerah (PPKD) yang dilakukan oleh Bank Indonesia yang bekerja sama dengan JCIA, menunjukkan bahwa perusahaan penjaminan kredit daerah sangat diperlukan bagi pemerintah daerah untuk mendukung sektor UMKM-nya. Namun demikian, pendirian lembaga penjamin kredit daerah ini juga perlu dilakukan secara bijaksana oleh pemerintah daerah provinsi. Pendirian perusahaan penjaminan kredit daerah harus berdasarkan kebutuhan dan kesanggupan pemerintah daerah itu sendiri, mengingat masih banyaknya pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal terbatas.

Selain itu pula, pengelolaan perusahaan penjaminan kredit daerah harus dilakukan oleh tenaga profesional di bidang penjaminan kredit. Apabila dikelola oleh tenaga kerja yang tidak profesional dikhawatirkan fungsi dari

³³ "Jumlah UKM di Indonesia Capai 55,2 Juta" <http://nasional.inilah.com/read/detail/2026676/jumlah-ukm-di-indonesia-capai-552-juta#.Ukud6IbimHN>, diakses 27 September 2013.

³⁴ "OJK akan Tingkatkan Akses Layanan Keuangan" <http://soccer.sindonews.com/read/2013/02/21/33/720168/ojk-akan-tingkatkan-akses-layanan-keuangan>, diakses tanggal 27 September 2013

perusahaan penjaminan kredit ini tidak optimal atau hal terburuk adalah perusahaan tersebut bangkrut. Hal ini disebabkan karena industri penjaminan kredit memiliki risiko operasional yakni kredit macet oleh nasabah yang menerima penjaminan. Pengawasan terhadap perusahaan penjaminan ini juga penting dilakukan untuk menghindari terjadinya *moral hazard* dari pengelola perusahaan.

IV. PENUTUP

Hadirnya perusahaan penjaminan kredit daerah diharapkan mampu menjawab persoalan klasik yang slalu dihadapi oleh pelaku usaha sektor UMKM, yaitu mengakses ke sektor keuangan. Hal ini terjadi karena kebanyakan usaha UMKM *feasible* namun tidak *bankable*. Hadirnya perusahaan penjaminan kredit ini selain memberikan manfaat bagi sektor UMKM juga memberikan manfaat yang besar bagi pemerintah daerah yaitu peningkatan produktivitas UMKM yang berdampak pada penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan daerah dari pajak. Secara makro akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Selanjutnya sektor jasa keuangan seperti bank, juga mendapat manfaat yakni peningkatan kapasitas pemberian kredit dan jaminan jika terjadi permasalahan pada debitur dikemudian hari.

Pendirian perusahaan penjaminan kredit daerah telah memiliki dasar hukum yang kuat sejak terbitnya Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 tanggal 26 Januari 2008 tentang Lembaga Penjaminan. Selanjutnya Sebagai pedoman pengaturan lembaga penjamin kredit, maka terbitlah Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tanggal 16 Desember 2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit yang kemudian diperbarui dengan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2011 tanggal 8 Juli 2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.

Perkembangan lembaga penjaminan kredit daerah di Indonesia dimulai dengan berdirinya PT. Jamkrida Jatim yang dipelopori oleh Provinsi Jawa Timur pada tahun 2010 sampai dengan November 2012 telah menyalurkan dana sebesar Rp570 miliar untuk membantu 27.000 perusahaan UMKM. Selanjutnya pada tahun 2011, Provinsi Bali mengikuti jejak Provinsi Jawa Timur dengan mendirikan PT. Jamkrida Bali Madara. Pendirian perusahaan penjaminan kredit ini juga didukung permodalan dari beberapa pemerintah kabupaten. Selama periode tahun pertamanya, PT. Jamkrida Bali Madara telah memberikan penjaminan kredit sebesar Rp. 38,3 miliar. Mengacu pada keberhasilan kedua perusahaan penjaminan kredit ini dalam mendukung

sektor UMKM di provinsi masing-masing, maka beberapa pemerintah daerah provinsi lainnya mulai mengikuti untuk mendirikan perusahaan sejenis. Pada akhir tahun 2012 pemerintah Provinsi Riau mendirikan PT. Jamkrida Riau dan pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat mendirikan PT. Jamkrida NTB Bersaing. Provinsi selanjutnya adalah Jawa Barat yang mendirikan PT. Jamkrida Jabar pada awal tahun 2013 dan Provinsi Sumatera Barat yang mendirikan PT. Jamkrida Sumbar pada pertengahan tahun 2013. Kedepan masih akan ada beberapa provinsi yang menyusul pendirian perusahaan penjaminan kredit.

Prospek perusahaan penjaminan kredit kedepan untuk tumbuh dan berkembang lebih banyak sangatlah besar mengingat ada beberapa faktor pendukung yakni Pertumbuhan ekonomi nasional yang terus tumbuh di atas rata-rata diatas 6 persen, Pertumbuhan UMKM di Indonesia yang terus positif, tingginya jumlah penduduk Indonesia yang belum terjangkau layanan keuangan, dan bonus demografi yang akan dihadapi Indonesia tahun 2020-2035 jika dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah pusat dan daerah.

Namun demikian, pendirian lembaga penjamin kredit daerah ini juga perlu dilakukan secara bijaksana oleh pemerintah daerah provinsi. Pendirian perusahaan penjaminan kredit daerah harus berdasarkan kebutuhan dan kesanggupan pemerintah daerah itu sendiri, mengingat masih banyaknya pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal terbatas. Selain itu pula, pengelolaan perusahaan penjaminan kredit daerah harus dilakukan oleh tenaga profesional di bidang penjaminan kredit. Pengawasan terhadap perusahaan penjaminan ini juga penting dilakukan untuk menghindari terjadinya *moral hazard* dari pengelola perusahaan.

DAFTAR ISI

Buku

Chabib Soleh & Heru Rochmansjah., Pengelolaan Keuangan dan Aset Daerah, Bandung: Fokus Media, 2010.

Dr. Mardiasmo, MBA, Ak., "Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah", ANDI: Yogyakarta 2002.

Dr. Marsuki, DEA., Analisis Sektor Perbankan, Moneter, dan Keuangan Indonesia. Jakarta: Mitra Wacana Media. 2005.

Irham Fahmi, SE., MSi & Yovi Lavianti, SS., MM, Pengantar Manajemen Perkreditan, Bandung: Alfabeta, 2010.

Nasroen Yasabari & Nina Kurnia Dewi., Penjaminan Kredit, Mengantar UKMK Mengakses Pembiayaan, PT. Alumni: Bandung. 2007.

Dokumen Resmi

Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Lembaga Penjaminan tanggal.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 Tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.

Peraturan Menteri Keuangan Nomor 99/PMK.010/2011 tentang Perubahan Atas Peraturan Menteri Keuangan Nomor 222/PMK.010/2008 Tentang Perusahaan Penjaminan Kredit dan Perusahaan Penjaminan Ulang Kredit.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Timur Nomor 4 Tahun 2009 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Jawa Timur.

Peraturan Daerah Provinsi Bali Nomor 2 Tahun 2010 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Bali.

Peraturan Daerah Provinsi Riau Nomor 10 Tahun 2013 tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Riau.

Peraturan Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat Nomor 2 Tahun 2012 Tentang Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah NTB bersaing.

Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat Nomor 9 Tahun 2011 tentang Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah Jawa Barat.

Peraturan Daerah Provinsi Sumatera Barat Nomor 15 Tahun 2012 tentang Pendirian Perseroan Terbatas Penjaminan Kredit Daerah Provinsi Sumatera Barat.

Majalah/ makalah/ laporan

Bank Indonesia bekerja sama dengan JICA., Paparan Hasil Survei Pembentukan Perusahaan Penjaminan Kredit Daerah (PPKD). 2010.

Kantor Bank Indonesia Ambon., Pengembangan Lembaga Penjaminan Kredit Daerah Sebagai Solusi Pengembangan UMKM di Maluku. Laporan Perkembangan Moneter dan Perekonomian Regional.

Internet

A. Junaidi, "Lembaga Penjamin Kredit Daerah", http://www.smeecdacom/deputi7/file_Infokop/Edisi%202022/prospek_rintisan.htm, diakses tanggal 11 Maret 2013.

"Baru 17% UMKM Dapat Pembiayaan Perbankan" <http://www.investor.co.id/home/baru-17-umkm-dapat-pembiayaan-perbankan/48092>, diakses 10 Juni 2013.

"Jaminan Kredit Daerah", <http://www.birohumas.baliprov.go.id/index.php/fasilitas/18/JAMKRIDA>, diakses tanggal 28 Agustus 2013.

"Jamkrida Riau: Incar Penjaminan 10.000 UKM", <http://www.bisnis.com/m/jamkrida-riau-incar-penjaminan-10-dot-000-ukm>, diakses tanggal 23 September 2013.

"Jabar Memiliki Lembaga Penjaminan Kredit", <http://jabar.tribunnews.com/2013/04/11/jabar-miliki-lembaga-penjamin-kredit>, diakses tanggal 23 September 2013.

"Jamkrida Sumbar Dilaunching 30 Agustus", http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25693:jamkrida-sumbar-dilaunching-30-agustus&catid=5:ekbis&Itemid=77, diakses tanggal 23 September 2013.

"Jamkrida NTB Peroleh Izin dari Bapepam-LK", <http://m.skalanews.com/berita/detail/132008/Jamkrida-NTB-Peroleh-Izin-dari-Bapepam-LK>, diakses tanggal 23 September 2013.

"Jamkrida Sumbar Dilaunching 30 Agustus", http://www.harianhaluan.com/index.php?option=com_content&view=article&id=25693:jamkrida-sumbar-dilaunching-30-agustus&catid=5:ekbis&Itemid=77

da-sumbar-dilaunching-30-agustus &catid =5:ekbis&Itemid=77, diakses tanggal 23 September 2013.

“Jumlah UKM di Indonesia Capai 55,2 Juta” <http://nasional.inilah.com/read/detail/2026676/jumlah-ukm-di-indonesia-capai-552-juta#>. Ukud6lbimHN, diakses 27 September 2013.

Otoritas Jasa Keuangan, www.ojk.go.id.

“OJK akan Tingkatkan Akses Layanan Keuangan” <http://soccer.sindonews.com/read/2013/02/21/33/720168/ojk-akan-tingkatkan-akses-layanan-keuangan>, diakses tanggal 27 September 2013.

“Perkembangan Data Usaha Mikro, Kecil, Menengah (UMKM) dan Usaha Besar (UB) Tahun 2011-2012”, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah, [http://www.depkip.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=118: data-umkm-2013&Itemid=93](http://www.depkop.go.id/index.php?option=com_phocadownload&view=category&id=118: data-umkm-2013&Itemid=93), diakses tanggal 10 Juni 2013.

“Perkembangan NPL Kredit Usaha Mikro, Usaha Kecil, dan Usaha Menengah (UMKM) Perbankan”, Bank Indonesia, <http://www.bi.go.id/NR/rdonlyres/E5741723-678F-427F-A0D0-DDAE3F48773F/27975/Perke mbangankreditUMKMDanMKMDES2012NPL.pdf> diakses tanggal 10 Juni 2013.

“Penyaluran Jamkrida Jatim Capai 550 miliar”, <http://kominfo.jatimprov.go.id/watch/32430>, diakses tanggal 29 Agustus 2013.

BAGIAN V

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KEBUTUHAN PERUMAHAN

Mandala Harefa*

* Penulis adalah Peneliti Utama dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: manhar@dpr.go.id dan mandnias@yahoo.com.

KEBIJAKAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MENGATASI KEBUTUHAN PERUMAHAN

Mandala Harefa

I. PENDAHULUAN

Rumah sebagai tempat tinggal dengan lingkungan yang layak merupakan hak dasar manusia sebagaimana diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945 pasal 28H, yang secara jelas menyebutkan bahwa, "Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan". Dengan demikian pembangunan perumahan dalam rangka memenuhi hak tersebut dilaksanakan oleh berbagai pemangku kepentingan baik itu negara maupun lembaga-lembaga lain.

Peran pemerintah dalam perencanaan dan pembangunan perumahan telah ada sejak era tahun 1970-1980, pembangunan perumahan meski belum dianggap penting namun mulai dinyatakan secara eksplisit dalam Garis Besar Haluan Negara (GBHN) tahun 1973, bahwa pembangunan perumahan perlu lebih diperhatikan, perlunya mewujudkan hasil penelitian yang telah dilakukan, perlunya diciptakan sistem pembiayaan serta perlunya penyuluhan tehadap masyarakat tentang rumah sehat. Arahan itu kemudian dituangkan dalam rencana pembangunan lima tahun (Repelita) 1974-1979, sebagai komitmen negara yang dibuktikan antara lain dengan mengalokasikan anggarannya. Kemudian pada periode 1983, istilah perumahan rakyat dalam GBHN diubah menjadi perumahan dan permukiman dan tetap menjadi kebijakan sektor yang eksplisit di bawah bidang kesejahteraan. Posisi di bawah bidang kesejahteraan sosial ini terus berlanjut sampai dengan GBHN 1998. Hal ini paling tidak telah memberi gambaran bahwa perumahan dan permukiman memang dianggap sebagai instrumen peningkatan kesejahteraan sosial. Setelah periode Pelita 1990 hingga 2004 yang merupakan era globalisasi terutama di bidang ekonomi, meningkatnya tuntutan otonomi daerah dan kebijakan desentralisasi menyebabkan kendali pemerintah pusat lebih dilonggarkan. Pada saat yang sama, prinsip Dublin-Rio (*Dublin-Rio Principles*) diterapkan secara internasional. Keterlibatan dunia swasta di semua sektor meningkat pesat, demikian juga di bidang infrastruktur perkotaan. Setelah periode 2004 hingga sekarang program dan perencanaan pembangunan termasuk bidang perumahan diatur dalam Undang Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan yang menentukan adanya Rencana

Pembangunan Jangka Panjang yang ditetapkan dengan undang-undang Nomor 17 Tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional Tahun 2005-2025.

Sedangkan dari rujukan program pengembangan kawasan permukiman ditandai oleh kinerja penyediaan Prasarana, Sarana dan Utilitas (PSU). Terdapat 2 (dua) kegiatan utama, yaitu: 1) Fasilitasi pembangunan PSU kawasan perumahan dan permukiman dengan satuan unit rumah, dan 2) Fasilitasi dan Stimulasi Penataan Lingkungan Permukiman Kumuh dengan satuan luasan hektar. Berdasarkan target RPJMN 2010-2014, ditargetkan penyediaan PSU untuk 700.000 unit rumah di seluruh tanah air. Pada tahun 2010 dari target 10.374 direalisasikan sebanyak 12.470. Pada tahun 2011, dari target PSU untuk 117.000 unit rumah sederhana, tercapai 97.973 unit. Sedangkan pada tahun 2012 dari target 126.367 unit, tercapai 87.604 unit. Sampai tahun 2012 telah terbangun PSU sebanyak 198.047 unit yang berarti 28,3% dari target 700.000 unit. Terlepas dari mekanisme penyediaan yang masih perlu dikritisi, kinerja PSU hingga 2012 masih jauh dari target sehingga sangat membebani upaya pemenuhan 71,7% sisa target pada dua tahun tersisa.¹

Meskipun dari target kuantitatif di atas tampak sudah cukup memenuhi, namun dalam implementasinya ditemukan berbagai fakta yang mengindikasikan tidak efektifnya pelaksanaan program PSU bagi pengurangan *housing backlog* maupun pengurangan pemukiman kumuh. Sebagai contoh adalah tidak adanya keterpaduan dan sinergi perencanaan dan pelaksanaan di lapangan (lokasi pembangunan perumahan). Padahal alokasi program FLPP dan PSU keduanya sama-sama memiliki satuan unit rumah sederhana. Hal ini karena keduanya masih dijalankan melalui mekanisme proyek pengadaan barang tahunan dan subsidi oleh Kemenpera yang dijalankan oleh kedeputian masing-masing secara terpisah-pisah. Lebih mengkhawatirkan adalah rencana untuk tahun 2013 dimana dari target 121.000 FLPP hanya dibarengi dengan alokasi 25.000 PSU.

Dalam perkembangannya dalam mendukung program tersebut, pemerintah menerbitkan regulasi bidang perumahan dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman yang mengatur pembangunan perumahan dan kawasan permukiman yang dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan dan pengendalian, termasuk menerapkan sanksi yang bertujuan untuk tertibnya penyelenggaraan perumahan dan kawasan pemukiman di Indonesia. Salah satu amanat yang penting dalam Undang-Undang tersebut sebagaimana

¹ Lihat RPJMN tahun 2009-2014 BAPPENAS /Kementerian Perencanaan dan Pembangunan, tahun 2009

tercantum pada pasal 5 ayat 1 bahwa negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan mulai dari tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Dalam Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan bahwa pembangunan perumahan merupakan urusan wajib pemerintah daerah. Namun hal ini belum disertai dengan peningkatan kapasitas kelembagaan di daerah baik dari sisi kualitas sumber daya manusia maupun perangkat organisasi untuk memenuhi standar pelayanan minimal di bidang perumahan. Selain itu, koordinasi antar lembaga, baik di tingkat pusat maupun daerah belum berjalan dengan baik. Dengan melihat berbagai kondisi dan permasalahan yang berkembang, tentunya pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dituntut untuk serius membantu mempercepat proses pengadaan perumahan, khususnya untuk tipe rumah sejahtera tapak guna mengatasi *backlog* rumah mengingat jumlahnya kian besar dan tidak terkurangi.

Mengingat jumlah penduduk Indonesia saat ini sangat besar dan laju pertumbuhan penduduk Indonesia pun sangat berpengaruh pada kebutuhan rumah, akan memicu terjadinya peningkatan *backlog* penyediaan rumah bagi masyarakat dari berbagai kalangan, termasuk mereka yang berpenghasilan rendah. Kebutuhan rumah untuk keluarga di Indonesia tahun-tahun mendatang diperkirakan akan mencapai angka lebih dari 15 juta unit. Untuk itu, diperlukan upaya penyiapan program pembangunan perumahan, kebijakan dan kawasan permukiman yang memadai agar kebutuhan rumah tersebut bisa terpenuhi dengan baik.²

Setelah berlakunya otonomi daerah tentunya diperlukan peran pemerintah daerah dalam mengurangi *backlog* guna memenuhi kebutuhan perumahan bagi masyarakat. Tentunya permasalahan utama seperti aspek anggaran atau dana pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah menjadi tujuan utama dalam mengatasi kebutuhan dasar tersebut. Selain itu, ada berbagai permasalahan di daerah yang tentunya perlu penelahaan yang mendalam agar ada kebijakan yang tepat dan terukur dalam mengurangi kebutuhan rumah.

² "Kebutuhan Rumah di Indonesia Diprediksi Capai 15 Juta Unit Tahun Depan" http://propertineWS.com/detail_berita.php?id=30771, diakses Selasa, 16-07-2013

II. KONDISI DAN PERSOALAN PERUMAHAN NASIONAL

II.1. Kondisi Sektor Perumahan Nasional

Terlepas dari pencapaian selama ini, kita harus mengakui masih banyak masalah yang dihadapi. Pertama adalah jumlah *backlog* rumah yang masih cukup besar, mencapai 7,4 juta unit pada tahun 2009. Pesatnya pertumbuhan penduduk dan rumah tangga menyebabkan kebutuhan akan perumahan baru semakin meningkat dari tahun ke tahun. Sementara itu, dari sisi penyediaan, jumlah rumah yang terbangun belum mampu memenuhi pertumbuhan itu sendiri. Sepanjang periode 2005–2009, pertambahan rumah tangga baru mencapai 3,6 juta. Hal ini tidak mampu diikuti dengan pembangunan rumah baru yang hanya mencapai 2,5 juta unit. Kondisi tersebut masih ditambah dengan adanya 555.000 unit rumah dengan kondisi rusak berat yang tidak dapat dihuni, sehingga kekurangan rumah (*backlog*) diperkirakan meningkat dari 5,8 juta unit pada tahun 2004 menjadi 7,4 juta pada akhir tahun 2009. Peningkatan jumlah *backlog* tersebut masih lebih rendah dibandingkan prediksi pada RPJMN tahap pertama yang memperkirakan pertumbuhan *backlog* akan mencapai 11,6 juta pada akhir 2009, apabila tidak dilakukan penanganan.³

Sedangkan melihat kondisi terakhir, angka *backlog* (kekurangan jumlah rumah dibanding dengan jumlah jumlah keluarga) di tahun 2012 dipastikan akan membengkak, akibat stagnasi yang terjadi sejak awal tahun yang dipicu oleh belum keluarnya berbagai peraturan di bidang perumahan dan kondisi perekonomian yang menurunkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam bidang regulasi saat ini berbagai aturan yang diperlukan untuk implementasi Undang Undang no. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman masih belum selesai. Dengan adanya kekosongan aturan tersebut, membuat mayoritas pembangunan rumah sejak awal tahun 2012 menjadi terhenti. Terutama masih belum adanya aturan baku sebagai jaminan kepastian pengaturan rumah tipe 36 dan skema Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP), yang menjadi kunci bagi pembangunan rumah sederhana (pangsa pasarnya di atas 80% di pasar perumahan nasional). Dengan tidak adanya kepastian hukum yang baku, tidak ada bank yang bersedia memberikan KPR (kredit pemilikan rumah). Mengingat hampir 90% pembelian rumah, terutama untuk rumah sederhana di Indonesia hampir semua memanfaatkan KPR.

Dengan adanya hambatan pada regulasi tersebut dikawatirkan terjadi stagnasi yang pada akhirnya angka *backlog* semakin meningkat. Dari

³ Majalah Inforum, "Pembangunan Perumahan Rakyat Memasuki Era Baru", Edisi 1 Tahun 2010, hal.6

data sensus BPS jumlah penduduk Indonesia 241 juta jiwa, dengan angka pertumbuhan penduduk 1,3% per tahun, dan rata-rata orang per Kepala Keluarga (KK) 4,3 jiwa, artinya kebutuhan rumah per tahun 241 juta x 1,3% x4,3 sama dengan 728.604 unit. Ditambah dengan angka *backlog* yang ada sebesar 8 juta unit rumah, yang direncanakan Pemerintah bisa dihapus dalam 20 tahun, artinya dibutuhkan tambahan 400.000 unit rumah per tahun. Sehingga secara keseluruhan, Indonesia membutuhkan 1.128,604 unit rumah per tahun. Jika dibulatkan, kurang lebih kebutuhan rumah 100.000 per bulan (tanpa menghitung jumlah perbaikan rumah). Artinya dengan stagnasi 2 bulan, angka *backlog* dipastikan akan bertambah 200.000. Begitu seterusnya hitungan setiap bulan keterlambatan aturan Pemerintah keluar. Kalaupun ada usaha keras dilakukan oleh pemerintah dalam usaha mempercepat, dengan kondisi ini sangat sulit dilakukan mengingat penyediaan rumah merupakan hal kompleks, karena membutuhkan waktu dan biaya besar.⁴

Upaya pemerintah pusat melalui lembaga-lembaga terkait dengan masalah perumahan telah merencanakan program dalam mengatasi kebutuhan rumah, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Dalam dokumen perencanaan pemerintah menggenjot target bantuan stimulan rumah swadaya dari 50.000 unit menjadi 1 juta unit dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2009-2014. Termasuk dalam perencanaan yang merupakan program kementerian Perumahan Rakyat stimulan tersebut berupa bantuan perbaikan rumah yang rusak ringan, sedang, dan berat. Target program rumah swadaya dinaikkan menjadi 1 juta unit guna menekan kekurangan (*backlog*) rumah di Indonesia. Pada 2010, kekurangan rumah sudah mencapai 13,6 juta unit. Sejak 2009 hingga 2012, bantuan rumah swadaya terealisasi 300.000 unit. Tahun 2013, bantuan rumah swadaya ditargetkan 250.000 unit, dan tahun 2014 sebanyak 450.000 unit. stimulan setiap unit rumah rusak berat dan sedang ditingkatkan dari Rp6 juta menjadi Rp7,5 juta, sedangkan rumah rusak berat naik dari Rp11 juta menjadi Rp15 juta. Stimulan untuk Papua dan Papua Barat dinaikkan menjadi Rp30 juta per unit. Dana itu untuk perbaikan dinding, atap, lantai semen, pintu, kusen, dan jendela. Alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) untuk program rumah swadaya tahun ini senilai Rp2,1 triliun untuk 225.000 unit, sedangkan sisanya 25.000 unit atau Rp200 miliar akan diusulkan dalam APBN-Perubahan.⁵

⁴ "Angka Backlog Rumah Pasti Membengkak", http://sesmen.kemenpera.go.id/bpa/index.php?option=com_content&view=article&id=336:angka-backlog-rumah-pasti-membengkak&catid=47:kliping&Itemid=117, diakses tanggal 1 Maret 2012

⁵ "Kemenpera Genjot Program Rumah Swadaya" <http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Kemenpera-Genjot-Program-Rumah-Swadaya>, Selasa, 5 Maret 2013

Seperti diketahui, besarnya *backlog* rumah dimana jumlahnya diperkirakan akan meningkat menjadi 15 juta unit pada 2013. Sementara kemampuan membangun hanya sebesar 200 ribu per tahun. Hal itu akan semakin sulit bagi pemerintah untuk merumahkan seluruh rakyat. Krisis rumah tersebut semakin menggelisahkan dengan eskalasi harga dan perubahan kebijakan fiskal dan moneter yang mempengaruhi peningkatan *backlog*. Dengan kenyataan-kenyataan di atas, pemerintah dinilai belum mampu berbuat banyak dalam fungsinya sebagai penyedia perumahan bagi rakyatnya, khususnya bagi MBR dan rakyat miskin. Pemerintah juga dinilai tidak bisa memahami secara menyeluruh mengenai filosofi dan konsep perumahan rakyat yang berakibat buruk terhadap implementasi di lapangan dengan kebijakan yang buruk.⁶

Permasalahannya tentu dalam implementasi yang tidak semudah perencanaannya tersebut, di mana Pemerintah Pusat maupun Pemerintah daerah tentunya perlu koordinasi dan sinkronisasi perencanaan kebijakan dalam membantu mempercepat proses pengadaan perumahan, khususnya untuk tipe rumah sejahtera tapak guna mengatasi *backlog* rumah mengingat jumlahnya semakin besar dan sangat sulit dalam mengatasi angka *backlog* rumah.

II.2.Berbagai Persoalan yang Dihadapi

Masalah perumahan yang dihadapi masyarakat baik di perkotaan berbeda dengan masyarakat yang ada pada tingkat provinsi dan kabupaten hingga pedesaan. Di perkotaan sebagian besar keluarga yang kurang mampu tinggal di perkampungan yang berada balik gedung pertokoan dan perkantoran dalam petak-petak kecil, saling berhimpitan, tidak sehat dan seringkali dalam satu rumah tinggal lebih dari satu keluarga.

Sementara itu keluarga yang kurang mampu di pedesaan termasuk kawasan nelayan dan pinggiran hutan maupun pertanian lahan kering sangat mengeluhkan kesulitan memperoleh perumahan yang layak. Seringkali mereka harus menumpang pada keluarganya yang lain sehingga dalam satu rumah dihuni oleh lebih dari satu keluarga. Isu pembangunan perumahan meliputi beberapa hal sebagai berikut.⁷

- *Terbatasnya* kemampuan penyediaan prasarana dan sarana perumahan. Kemampuan pemerintah untuk mendukung penyediaan prasarana

⁶ Business News, Butuh Satu Generasi Untuk Atasi Backlog Perumahan ,Jakarta 12 September 2013

⁷ "Pembangunan Perumahan dan Pemukiman di Indonesia ",Direktorat Permukiman dan Perumahan Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional/BAPPENAS. Tahun 2008, hal. 8-9

dan sarana dasar perumahan masih terbatas. Faktor ini menjadi salah satu penghambat dalam penyediaan perumahan untuk masyarakat berpendapatan rendah serta pemicu menurunnya kualitas kawasan yang dihuni oleh masyarakat berpendapatan rendah.

- *Meningkatnya luasan kawasan kumuh.*
Luasan kawasan kumuh cenderung terus meningkat setiap tahunnya selaras dengan pertumbuhan penduduk dan makin tidak terkendalinya pertumbuhan kota utama (primacy city) yang menjadi penarik meningkatnya arus migrasi. Selain itu, laju pertumbuhan kawasan kumuh (di pusat kota maupun di tepi kota) juga dipicu oleh keterbatasan kemampuan dan ketidakpedulian masyarakat untuk melakukan perbaikan rumah (home improvement).
- *Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman.*
Kelembagaan penyelenggara pembangunan perumahan belum berada pada tingkat kinerja yang optimal untuk menjalankan fungsi, baik sebagai pembangun (provider) maupun pemberdaya (enabler).
- *Meningkatnya jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah.*
Jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah semakin meningkat. Berdasarkan Data Statistik Perumahan dan Permukiman tahun 2004, terdapat 19,07% rumah tangga yang belum memiliki rumah dan meningkat menjadi 21,78% pada tahun 2007. Apabila upaya penyediaan perumahan tidak mampu untuk memenuhi backlog dan pertumbuhan baru selama kurun waktu 2005 - 2009 maka diperkirakan jumlah rumah tangga yang belum memiliki rumah akan terus meningkat.
- *Terjadinya kesenjangan (mismatch) dalam pembiayaan perumahan*
Sumber pembiayaan untuk kredit pemilikan rumah (KPR) pada umumnya berasal dari dana jangka pendek (deposito dan tabungan) sementara sifat kredit pemilikan rumah pada umumnya mempunyai masa jatuh tempo dalam jangka panjang. Kesenjangan tersebut dalam jangka panjang menyebabkan pasar perumahan menjadi tidak sehat karena ketidakstabilan dalam ketersediaan sumber pembiayaan.
- *Masih rendahnya efisiensi dalam pembangunan perumahan*
Tingginya biaya administrasi perijinan yang dikeluarkan dalam pembangunan perumahan merupakan satu persoalan yang senantiasa dihadapi dalam pembangunan perumahan. Hal ini akan semakin menjauhkan keterjangkauan masyarakat terhadap harga rumah yang ditawarkan.
- *Pembiayaan perumahan yang terbatas dan pola subsidi yang memungkinkan terjadinya salah sasaran*
Berbagai bantuan program perumahan tidak sepenuhnya terkoordinasi

dan efektif. Bantuan pembangunan dan perbaikan rumah secara swadaya dan berkelompok masih bersifat proyek dan kurang menjangkau kelompok sasaran.

III. KERANGKA PEMIKIRAN KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN

III.1. Aspek Kebijakan

Dalam Kebijakan dan Strategi Nasional Perumahan dan Permukiman Departemen Permukiman dan Prasarana Permukiman menyatakan bahwa kebijakan dan strategi nasional penyelenggaraan perumahan dan permukiman menyebutkan bahwa rumah merupakan salah satu kebutuhan dasar manusia disamping pangan, sandang, pendidikan dan kesehatan. Selain berfungsi sebagai pelindung terhadap gangguan alam/cuaca dan makhluk lainnya, rumah juga memiliki peran sosial budaya sebagai pusat pendidikan keluarga, persemaian budaya dan nilai kehidupan, penyiapan generasi muda, dan sebagai manifestasi jati diri. Pemahaman ini telah ada dalam Undang Undang Nomor 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman dalam pasal 1 ayat 2 menyatakan bahwa perumahan berada dan merupakan bagian dari permukiman, perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan.

Selanjutnya dalam undang-undang tersebut juga menyatakan bahwa rumah adalah bangunan yang berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dan sarana pembinaan keluarga; Perumahan adalah kelompok rumah yang berfungsi sebagai lingkungan tempat tinggal atau lingkungan hunian yang dilengkapi dengan prasarana dan sarana lingkungan. Namun demikian ada permasalahan yang muncul dalam implementasi selama 18 tahun berlakunya UU No. 4 Tahun 1992 tentang Perumahan dan Permukiman, diantaranya, yaitu semakin meningkatnya perumahan kumuh dan permukiman kumuh di daerah perkotaan yang tidak diikuti dengan kebijakan dan pengaturan untuk memperbaiki kawasan kumuh; belum jelasnya tugas dan wewenang Pemda baik di tingkat propinsi, maupun kabupaten/kota dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang berakibat pada lemahnya komitmen pemda dalam penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman; ketidakseimbangan pembangunan desa-kota serta meningkatnya urbanisasi.

Dari hasil revisi, dalam Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman telah mengatur pembangunan perumahan dan kawasan permukiman perlu dimulai dari tahap perencanaan, pelaksanaan sampai dengan pengawasan dan pengendalian, termasuk menerapkan sanksi yang bertujuan untuk tertibnya penyelenggaraan

perumahan dan kawasan pemukiman di Indonesia. Salah satu amanat yang penting dalam Undang-Undang tersebut sebagaimana tercantum pada pasal 5 ayat 1 bahwa Negara bertanggung jawab atas penyelenggaraan perumahan dan kawasan permukiman yang pembinaannya dilaksanakan mulai dari tingkat pusat, provinsi, maupun kabupaten/kota.

Selanjutnya dalam Undang-undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman (PKP) diharapkan setiap keluarga, terutama bagi masyarakat yang berpenghasilan rendah dan bagi masyarakat yang tinggal di daerah padat penduduk di perkotaan. Keberpihakan negara terhadap masyarakat berpenghasilan rendah, tertuang dalam Pasal 54 Ayat (1) yang mewajibkan pemerintah dan/atau pemda untuk memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dengan memberikan kemudahan pembangunan dan perolehan rumah melalui program perencanaan pembangunan perumahan secara bertahap dan berkelanjutan. Kemudahan pembangunan dan perolehan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, menurut Pasal 54 Ayat (3), adalah dengan memberikan kemudahan berupa pembiayaan, pembangunan prasarana, sarana, dan utilitas umum, subsidi perolehan rumah, stimulan rumah swadaya, insentif perpajakan, perizinan, asuransi dan penjaminan penyediaan atanah dan/ atau sertifikasi tanah.

III.2. Konsep Penyediaan Rumah Rakyat

Pembangunan perumahan dan permukiman diselenggarakan berdasarkan rencana tata ruang wilayah perkotaan dan rencana tata ruang wilayah bukan perkotaan yang menyeluruh dan terpadu yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dengan mempertimbangkan berbagai aspek yang terkait serta rencana, program, dan prioritas pembangunan perumahan dan permukiman.

Sistem Penyediaan Perumahan dikembangkan di atas pengenalan adanya beragam moda penyediaan perumahan. Pertanyaannya kini, apa definisi konseptual mengenai multi-moda penyediaan perumahan rakyat Keivani dan Werna (2001) dalam artikelnya di jurnal *Progress in Planning* menulis penjelasan sebagai berikut:⁸

Modes of housing provision can be defined by the processes through which such provision is achieved. A useful analytical tool for identifying and examining these processes is the concept of structures of provision which is based on the identification of social relations and interactions of agents involved in all aspects of housing provision, i.e. production, exchange and consumption (Ball and Harloe, 1992; Healey and Barret, 1990; Ball, 1983,

⁸ Kaivani, Ramin, Edmundo Werna, "Modes of housing provision in developing countries, *Progress in Planning*", 55 Pergamon, Elsevier Science Ltd 2001, p.65-p118

1986). The key to understanding the processes involved in land and property development, including housing, is identified as the relationship between the interests, strategies and actions of agents involved in land development and the socioeconomic and political framework including values regarding land, property, buildings and the environment which governs or structures their decisions.

Usaha dalam rangka penyediaan perumahan diartikan sebagai suatu proses dan cara-cara tertentu dalam penyediaan perumahan, sedemikian sehingga tujuan penyediaan dapat dicapai. Oleh karena itu, ada suatu kebutuhan untuk sungguh-sungguh memahami pelaku-pelaku (*agents*) dan hubungan-hubungan (*linkages*) di dalam setiap arena moda penyediaan perumahan. Kesatuan simpul-simpul dan relasi-relasi ini dapat bersifat struktural hirarkis maupun struktural jejaring.

Dengan memahami pelaku-pelaku (*agents*) dalam suatu moda, maka akan dihadapkan pada cara-cara dan pola-pola bagaimana para-pelaku berupaya menguasai dan mengelola sumber-sumberdaya (tanah, infrastruktur, biaya, perijinan, kewenangan kebijakan, kewenangan anggaran, hingga material dan teknologi) untuk kemudian mengambil keputusan-keputusan dan melakukan serangkaian aksi-aksi dalam menghasilkan produk-produk perumahan dan permukiman, yang dipengaruhi oleh bagaimana motif, kepentingan dan strategi-strategi yang digunakan. Pelaku-pelaku ini meliputi perusahaan perumahan sektor publik, pengembang swasta, para pejabat bidang perumahan di tingkat nasional, para pejabat tinggi di daerah, para politisi terkait, para investor, para pemilik tanah, konsultan dan kontraktor, kelompok-kelompok masyarakat dan para aktifis pendamping masyarakat, para akademisi dan kalangan profesional, dan para jurnalis media massa.

Sedangkan upaya untuk memahami hubungan-hubungan (*linkages*) dalam suatu moda akan membawa pada kerangka-kerangka regulasi dan sistem kelembagaan terkait yang ada di suatu negeri, baik di tingkat nasional, provinsi maupun daerah, yang mempengaruhi suatu proses dan pola penyediaan perumahan. Termasuk pula bagaimana kebijakan dan bentuk-bentuk intervensi pemerintah baik di tingkat makro maupun di tingkat mikro ekonomi. Tidak terlepas pula, dan tidak kalah pentingnya, adalah bagaimana persepsi dan nilai-nilai yang ada dan tumbuh di masyarakat terhadap pola-pola hubungan tersebut.

Perumahan menyangkut secara langsung aspek kehidupan dan harkat hidup manusia. Faktor-Faktor yang mempengaruhi pembangunan perumahan cukup banyak. Faktor-faktor inilah yang menjadi alasan pemilihan perumahan. Individu memperoleh pengetahuan dari persepsi dan reaksinya dengan individu lain. Informasi tersebut kemudian berproses dalam diri

kognitif individu yang berkonsekuensi timbulnya agregat tingkah laku dalam menentukan pilihan-pilihannya. Kerangka dari referensi merupakan hasil dari beberapa faktor termasuk usia, latar belakang sosial, kepercayaan dan latar belakang etnis kondisi ini digambarkan dalam rangkuman buku Golledge & Stimson, 1987.⁹

Seperti pendapat Yeates dan Gurner (1980:273) menyatakan bahwa dalam menentukan keputusan mengenai rumah atau tempat tinggal, seseorang akan mempertimbangkan banyak faktor, antara lain faktor-faktor yang masuk dalam lingkup sosial-ekonomi (pekerjaan, penghasilan, jumlah anggota keluarga, lama tinggal dan lain-lain), lingkup fisik (lingkungan, sarana dan prasarana, serta lokasi). Keputusan untuk memilih perumahan merupakan proses yang dialami individu yang melibatkan beberapa faktor fisik lingkungan tempat tinggal maupun faktor sosial ekonominya sehingga preferensi tempat tinggal dipengaruhi dua prespektif yakni:¹⁰

- Perspektif sosial ekonomi, yakni memandang preferensi tempat tinggal terkait dengan siklus hidup, status ekonomi dan gaya hidup.
- Prespektif kelas sosial etnis, yakni lebih menekankan pada pengelompokan berdasar kelas, jenis pekerjaan, dan kesukaan.
- Bagi masyarakat berpenghasilan rendah, model tingkah laku dalam pemilihan rumah lebih ditekankan pada pilihan atas faktor pertimbangan ekonomi.

Secara terperinci faktor yang mempengaruhi pemilihan perumahan dapat dijelaskan sebagai berikut:

- *Tingkat Kehidupan Masyarakat*

Alasan pemilihan rumah salah satunya adalah pertimbangan tingkat kehidupan karena dipengaruhi oleh perubahan komposisi keluarga dan kebutuhan ruang akibat penambahan jumlah anak.

- *Status Sosial Ekonomi*

Berdasarkan Daldjoeni,¹¹ menyebutkan bahwa faktor-faktor lokasi penting bagi tingkat penghasilan. Pilihan lokasi hunian masyarakat umumnya akan berusaha mendekati lokasi aktivitasnya dan lebih dititikberatkan pada segi ekonomi.

Implikasi semakin tingginya jumlah penduduk, tentunya akan semakin besar jumlah kebutuhan akan rumah. Kondisi ini terlihat dari penjelasan dari

⁹ Golledge Reginald, & Stimson Robert. J., , *Analytical Behavioural Geography*, Rutledge. 1990

¹⁰ Yeates, M & Garner, B., *The North American City*, New York : Harper & Row Publishers 1980, p 273

¹¹ Daldjoeni, N.. *Seluk Beluk Masyarakat Kota, Pusparagram Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial*. Penerbit Alummi, Bandung 1987 ,hal 80

sensus kependudukan bahwa sampai saat ini masih banyak rumah tangga Indonesia yang belum memiliki rumah. Upaya dalam memenuhi kebutuhan akan rumah yang layak dan terjangkau banyak menghadapi sejumlah kendala. Permasalahan utama dalam kepemilikan rumah oleh masyarakat adalah kondisi kehidupan ekonomi masyarakat dimana dalam hal ini tentunya akan memengaruhi daya beli masyarakat, terutama yang berpenghasilan rendah dan tidak tetap, kita ketahui bahwa karakteristik pemberian rumah sangat berbeda dengan barang-barang lainnya dan setiap daerah memiliki permasalahan yang berbeda terutama dalam hal struktur harga dalam pembangunan perumahan yaitu harga lahan dan harga bangunan.

Dengan kondisi tersebut permintaan kebutuhan kepemilikan rumah akan dipengaruhi oleh kondisi sosial ekonomi masyarakat yang tentunya setiap daerah akan berbeda. Dengan semakin baiknya kondisi perekonomian daerah tentunya akan memengaruhi tingkat pendapatan penduduknya. Hal ini karena dengan tingkat pendapatan yang tinggi berarti tingkat kemampuan daya beli yang lebih besar untuk mendapatkan perumahan dengan kualitas yang baik.

Sebaliknya kondisi yang sebaliknya terjadi pada masyarakat berpenghasilan rendah yang memiliki tingkat pendapatan kecil. Dengan rendahnya tingkat pendapatan, masyarakat berpenghasilan rendah tidak banyak memiliki alternatif pilihan dalam pemenuhan kebutuhan perumahan. Hal ini sesuai dengan pendapat Turner yang merujuk pada teori Maslow bahwa terdapat kaitan antara kondisi ekonomi dengan skala prioritas kebutuhan hidup dan kebutuhan perumahan (Turner dalam Panudju, 1999).¹²

Berkaitan dengan masalah kebijakan Perumahan Menurut Turner¹³ yang merujuk pada teori Maslow, terdapat kaitan antara kondisi ekonomi seseorang dengan skala prioritas kebutuhan hidup dan prioritas kebutuhan perumahan. Dalam menentukan prioritas tentang rumah cenderung meletakkan prioritas utama pada lokasi rumah yang berdekatan dengan tempat yang dapat memberikan kesempatan kerja. Status kepemilikan rumah dan lahan menempati prioritas kedua, sedangkan bentuk maupun kualitas rumah merupakan prioritas yang terakhir. Dapat diartikan dalam keadaan tersebut bahwa tersedianya rumah untuk berlindung dan istirahat dalam upaya mempertahankan hidupnya.

Menurut Panudju¹⁴ pengadaan perumahan kota dalam jumlah besar bagi masyarakat berpenghasilan rendah cukup banyak menghadapi kendala, yaitu:

¹² Turner, John; Fichter, Robert., *Housing By People: Toward Autonomy in Building Environments*, London : Marios Boyars Publishers Ltd, 1982, hal. 166-168

¹³ Panudju Bambang, *Pengadaan Perumahan Kota Dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung, 1999, hal 9

¹⁴ *Opcit.* hal 12-15

a) pembiayaan, b) ketersediaan dan harga lahan, c) ketersediaan prasarana untuk perumahan, dan d) bahan bangunan dan peraturan bangunan. Kemudian Panudju¹⁵ menegaskan bahwa, secara garis besar pengadaan perumahan kota bagi masyarakat berpenghasilan rendah sangat dipengaruhi oleh aspek kebijakan (menyangkut pembuatan kebijakan pemerintah, undang-undang, peraturan, kelembagaan dan program pemerintah di bidang perumahan) dan aspek pelaksanaan atau kegiatan yang bersifat mikro (menyangkut organisasi pelaksana, dana, pengadaan lahan matang atau kavling siap bangun dan pelaksanaan pembangunan perumahan). Aspek kebijakan dan arahan pemerintah mencakup tingkat nasional maupun daerah.

Dengan demikian, pada dasarnya peran pemerintah dalam pengadaan perumahan diberbagai daerah bagi masyarakat berpenghasilan rendah dapat dibedakan sebagai pembuat kebijakan strategi dan program pengadaan perumahan secara nasional serta sebagai pelaksana dalam pengadaan perumahan.

Peran yang dapat dilakukan tersebut adalah sebagai *provider* dan *enabler*. Sebagai *provider* pemerintah merupakan penanggung jawab dan pengambil keputusan. Sebagai *enabler* atau fasilitator pemerintah membantu atau memberdayakan masyarakat berpenghasilan rendah dalam pengadaan perumahan. Pemerintah bersifat menciptakan iklim yang kondusif dan memberikan berbagai bantuan *stimulan* kepada masyarakat.¹⁶

Menurut pandangan Turner yang dikutip dalam Panudju¹⁷ membedakan peran pemerintah menjadi peran pemerintah pusat dan peran pemerintah daerah. Peran pemerintah pusat dibatasi pada kegiatan-kegiatan pokok yang berdampak nasional, terutama penyusunan berbagai kebijakan nasional, pembuatan kerangka kelembagaan atau *institutional framework*, perencanaan sistem pengadaan dan pengelolaan sumber daya teknologi, lahan dan sumber dana. Disamping itu juga menjabarkan kebijakan agar dapat dilaksanakan peran serta masyarakat dalam pengadaan perumahan. Peran pemerintah daerah dibatasi pada pengelolaan sumber-sumber dana, pengelolaan penggunaan lahan, pengadaan prasarana terutama air bersih dan kegiatan-kegiatan lain pada skala kota agar masyarakat dapat benar-benar berperan serta dalam pengadaan perumahan.

Hal ini tentunya perlu dipahami bahwa keterbatasan sumber dana dari pemerintah tidak memungkinkan untuk menerapkan kebijaksanaan subsidi secara besar-besaran dalam pengadaan perumahan sehingga dalam pembiayaan perumahan diusahakan penggerahan dan pemupukan dana dari masyarakat. Pengembangan sistem pembiayaan perumahan sangat

¹⁵ *Ibid*

¹⁶ *Ibid*, hal 23-25

¹⁷ *Ibid*, hal 99

diperlukan untuk dapat mendukung pembangunan perumahan, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah.

Pada dasarnya jenis sistem pembiayaan dalam penyediaan perumahan, yaitu sistem pembiayaan perumahan yang perencanaan, pelaksanaan dan pengelolaannya dilakukan oleh pemerintah atau swasta dan biasanya sudah menggunakan standar baku dan berorientasi profit. Dengan demikian untuk dapat mempermudah masyarakat dalam memiliki rumah tentunya dibutuhkan mekanisme pembiayaan melalui pembayaran yang bebannya dapat diperkecil melalui pembayaran secara angsuran.

Hal ini terjadi banyak masyarakat yang ingin memiliki rumah namun tidak memiliki kemampuan melakukan pembayaran secara tunai. Untuk itu ada mekanisme pembelain atau kepemilikan rumah melakukan pembayaran secara mengangsur atau lebih dikenal melalui kredit dengan jangka waktu tertentu. Melalui pembayaran secara kredit atau cicilan lebih dapat terjangkau oleh masyarakat atau lebih ringan. Dengan semakin meningkatnya kebutuhan akan rumah telah membuat pihak perbankan sangat serius menggarap dan membuat produk bank tersebut.¹⁸ Produk bank tersebut lebih dikenal dengan kredit pemilikan rumah (KPR), yang merupakan pembiayaan bagi masyarakat umum yang ingin memiliki rumah, namun sangat sulit diakses oleh masyarakat yang berpenghasilan rendah dan tidak tetap.

IV. ARAH KEBIJAKAN PEMBANGUNAN PERUMAHAN SECARA NASIONAL

IV.1. Arah Kebijakan Perumahan Nasional

Bila melihat arah kebijakan pembangunan perumahan dan permukiman tahun 2005-2025 adalah pemenuhan perumahan beserta prasarana dan sarana pendukungnya diarahkan pada (i) penyelenggaraan pembangunan perumahan yang berkelanjutan, memadai, layak, dan terjangkau oleh daya beli masyarakat serta didukung oleh prasarana dan sarana permukiman yang mencukupi dan berkualitas yang dikelola secara profesional, kredibel, mandiri, dan efisien; (ii) penyelenggaraan pembangunan perumahan beserta prasarana dan sarana pendukungnya yang mandiri mampu membangkitkan potensi pembiayaan yang berasal dari masyarakat dan pasar modal, menciptakan lapangan kerja, serta meningkatkan pemerataan dan penyebaran pembangunan; dan (iii) pembangunan perumahan beserta prasarana dan sarana pendukungnya yang memperhatikan fungsi dan keseimbangan lingkungan hidup.¹⁹

¹⁸ Peter. "Perbandingan perhitungan Angsuran KPR Konvesional dengan KPR Syariah. Jurnal Manjemen . Vol 7 No.2. 2008, Hal 28

¹⁹ Direktorat Perumahan dan Perumahan Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, "Pembangunan Perumahan dan Pemukiman di Indonesia", tahun 2008 hal,13

Penahapan dalam RPJPN 2005-2025 periode II (2010-2014) berfokus pada memantapkan penataan kembali Indonesia di segala bidang dengan menekankan upaya peningkatan kualitas sumber daya manusia termasuk pengembangan kemampuan ilmu dan teknologi serta penguatan daya saing perekonomian.²⁰ Berdasarkan hal ini maka derivasi arah *Grand Design* PKP berupa pemantapan penataanulang aspek teknis dan kelembagaan penyelenggaraan PKP; pentahapan yang dilakukan mencakup:

Penahapan Umum

- Pengembangan visi dan pengkomunikasian visi kepada pemangku kepentingan, yakni penyiapan materi *Grand Design* PKP melalui pendekatan teknokratis dan konsensus lalu mematangkannya melalui proses partisipatif seiring peningkatan komitmen implementasi berbagai pemangku kepentingan.
- Konsolidasi pemangku kepentingan untuk meningkatkan kinerja internal dan kordinasi inter-sektoral, yakni meningkatkan pemenuhan kebutuhan PKP melalui penataan internal kelembagaan serta kerjasama antar lembaga

Pada pembentukan kembali Kementerian Perumahan Rakyat pada tahun 2005 di masa KIB-I, disepakati untuk menjalankan misi: 1) Mengurangi backlog rumah, 2) Mengurangi luas kumuh, 3) Meningkatkan keterjangkauan (*affordability*) kalangan MBR, 4) Meningkatkan peran Pemda dalam bidang PKP, 5) Meningkatkan kemitraan Pemerintah-Swasta-Masyarakat, dan 6) Meningkatkan kapasitas fiskal pemda melalui pengelolaan aset. Namun semua misi ini belum menampakkan hasilnya karena sejak Kongnas 2009 hingga tahun 2012, permasalahan bidang PKP yang kompleks masih diselesaikan secara sangat sederhana melalui sistem peraturan yang saling tidak sinkron dan tumpang tindih, melalui proyek-proyek pengadaan barang dan jasa tahunan maupun melalui subsidi pembiayaan secara terus menerus. Padahal sudah diamanatkan untuk segera memulai dibangunnya sistem kelembagaan dan tata kelola yang berkapasitas tinggi yang menjamin berlangsungnya proses pemupukan sistem penyediaan (*housing delivery system*) dan proses pemberdayaan sehingga terjadi peningkatan akses secara nyata.

Di dalam situasi absennya peran pemerintah dan ketiadaan sistem perencanaan, maka para pihak termasuk pemerintah daerah lebih banyak mengambil sikap pasif (pembiaran) sehingga terciptalah iklim yang kondusif bagi berkembangnya praktik makelar-proyek maupun makelar-perijinan

²⁰ Lampiran Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005-2025, dalam *Grand Design* Perumahan dan Kawasan Permukiman Kementerian Perumahan Rakyat hal. 93

di seputar sumber-sumberdaya kunci PKP. Keadaan yang tidak bersistem seperti ini akhirnya hanya menciptakan ekonomi biaya tinggi, anggaran pembangunan yang tidak menghasilkan keluaran yang efektif setiap tahunnya dan masih menunjukkan adanya jurang yang dalam antara pemerintah dan berbagai komponen masyarakat termasuk pemerintah daerah, komunitas permukiman, para profesional, dan pihak pengusaha swasta.

Tentunya menjadi sebuah tugas yang tidak mudah untuk dilaksanakan karena diperlukan perencanaan, kebijakan dan anggaran serta komitmen kerjasama yang kuat dari para pemangku kepentingan bidang perumahan. Kementerian Perumahan Rakyat (Kemenpera) sebagai salah satu lembaga yang mendapat tugas dalam hal penyediaan rumah bagi masyarakat akan terus melakukan intervensi terhadap program pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) maupun masyarakat berpenghasilan menengah (MBM). Hal itu perlu dilakukan agar masyarakat yang ingin mendapatkan rumah layak huni dan harga yang terjangkau tidak masuk dalam mekanisme pasar dimana harga rumah serta suku bunga KPR yang ada saat ini cukup tinggi. Di seluruh dunia tidak ada pemerintah yang tidak melakukan intervensi terhadap program perumahan bagi masyarakat. Untuk itu, pemerintah akan terus berupaya agar terwujud pembangunan perumahan dengan harga murah atau *low cost housing*. Pembangunan rumah di Singapura sekitar 82 persen dilakukan oleh *Housing Development Board* (HDB). Sedangkan di Amerika Serikat, intervensi pembangunan perumahan dilaksanakan oleh Kementerian *Housing and Urban Development*. Pada saat ini urusan perumahan pada dasarnya merupakan urusan wajib pemerintah daerah (Pemda). Namun demikian, pemerintah pusat juga terus melakukan koordinasi dengan Pemda untuk menyinergikan program pembangunan perumahan. Sektor perumahan di Indonesia memang belum memberikan kontribusi yang terlalu besar terhadap pembangunan. Untuk itu, diharapkan perumahan ke depan tidak hanya menjadi barang konsumsi tapi menjadi barang investasi yang memberikan manfaat bagi masyarakat luas dan pembangunan Negara.²¹

Dalam usaha tersebut penyediaan infrastruktur dasar serta untuk mendukung pencapaian target *Millennium Development Goals* (MDGs), salah satu upaya pemerintah telah membangun 65 *Twin Blok* (TB) rumah susun sederhana sewa (rusunawa); fasilitasi pembangunan rumah swadaya sebanyak 12.353 unit dan peningkatan kualitas perumahan swadaya sebanyak 35.738 unit; serta penyaluran Fasilitasi Likuiditas Perumahan dan Permukiman untuk 109.614 unit. Selanjutnya pada tahun 2012 diperkirakan dapat dicapai pembangunan 191 TB rusunawa; fasilitasi pembangunan

²¹ Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2013| Buku I – Bab II Kondisi Umum

rumah swadaya sebanyak 26.250 unit; fasilitasi peningkatan kualitas rumah swadaya sebanyak 48.750 unit; dan penataan lingkungan permukiman kumuh seluas 150 Ha dan 170 kawasan.²²

Dari sisi perumahan, upaya tersebut masih belum dapat memenuhi kebutuhan seluruh lapisan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Beberapa permasalahan dan tantangan pokok yang dihadapi dalam pembangunan perumahan antara lain adalah: (i) terbatasnya akses masyarakat berpenghasilan rendah terhadap penguasaan dan legalitas lahan, (ii) terbatasnya akses masyarakat terhadap pembiayaan perumahan, (iii) belum optimal dan tersedianya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman, (iv) belum mantapnya pasar primer dan pembiayaan sekunder perumahan, (v) masih rendah efisiensi dalam pembangunan perumahan, serta (vi) belum optimalnya pemanfaatan sumber daya perumahan dan permukiman.

Arah kebijakan dalam rangka meningkatkan pelayanan infrastruktur sesuai dengan Standar Pelayanan Minimal (SPM) diprioritaskan pada penyediaan infrastruktur dasar untuk mendukung peningkatan kesejahteraan. Sasaran fokus prioritas adalah terjaminnya ketersediaan infrastruktur dasar sesuai dengan tingkat kinerja yang telah ditetapkan, dengan indikator presentase tingkat pelayanan sarana dan prasarana yang meliputi sarana dan prasarana sumber daya air, transportasi, perumahan dan permukiman, energi dan ketenagalistrikan, serta komunikasi dan informatika.

Terkait pembangunan perumahan permukiman:

- a. meningkatkan aksesibilitas masyarakat berpenghasilan rendah terhadap hunian yang layak dan terjangkau;
- b. meningkatkan kualitas lingkungan permukiman melalui penyediaan prasarana, sarana dasar, dan utilitas umum yang memadai dan terpadu dengan pengembangan kawasan perumahan dalam rangka mewujudkan kota tanpa permukiman kumuh;

Dari sisi perumahan, upaya tersebut masih belum dapat memenuhi kebutuhan seluruh lapisan masyarakat, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Beberapa permasalahan dan tantangan pokok yang dihadapi dalam pembangunan perumahan antara lain adalah: (i) terbatasnya akses masyarakat berpenghasilan rendah terhadap penguasaan dan legalitas lahan, (ii) terbatasnya akses masyarakat terhadap pembiayaan perumahan, (iii) belum optimal dan tersedianya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan permukiman, (iv) belum mantapnya pasar

²² Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2013 Buku Bab III Kerangka Ekonomi Makro. BAPPENAS, 2012. Hal 26

primer dan pembiayaan sekunder perumahan, (v) masih rendah efisiensi dalam pembangunan perumahan, serta (vi) belum optimalnya pemanfaatan sumber daya perumahan dan permukiman.

Dalam perencanaan kedepan, menurut penjelasan Kementerian Perumahan Rakyat kebutuhan rumah untuk tahun 2014 diperkirakan sekitar 15 juta unit lebih. Hal ini merupakan implikasi laju pertumbuhan penduduk Indonesia yang cukup tinggi sangat berpengaruh terhadap peningkatan kebutuhan rumah. Kita ketahui jumlah penduduk Indonesia saat ini sangat besar dan laju pertumbuhan penduduk Indonesia pun sangat berpengaruh pada kebutuhan rumah. Hal itu akan memicu terjadinya peningkatan *backlog* penyediaan rumah bagi masyarakat dari berbagai kalangan termasuk mereka yang berpenghasilan rendah.

Tabel 1.

Target Renstra Kementerian Perumahan Rakyat 2010 – 2014
(dalam Miliar Rp)

TAHUN	PSU PERUMAHAN DAN KAWASAN PERMUKIMAN			PENINGKATAN KUALITAS PERUMAHAN KUMUH DAN PERMUKIMAN KUMUH		DAK BIDANG PKP
2010	90.374	Unit	Rp. 564,84	50	Ha	Rp. 75,00
2011	117.010	Unit	Rp. 731,31	100	Ha	Rp. 160,00
2012	145.000 152.675*) 101.885**)	Unit	Rp. 906,25 Rp. 985,87 *) Rp. 667.87**)	150	Ha	Rp. 240,00 Rp. 250,00 *)
2013	161.616 60.000*)	Unit	Rp. 1.010,10 Rp. 341,03*)	175 94*)	Ha	Rp. 280,00 Rp. 130,00*)
2014	186.000	Unit	Rp. 1.162,50	180	Ha	Rp. 288,00
TOTAL	700.000	Unit	Rp. 4.375,00	655	Ha	80.000
						320.000
						Unit

Sumber : Kementerian Perumahan Rakyat, 14Maret 2013

Catatan Perubahan :

*) Terdapat perubahan target disesuaikan alokasi anggaran yang tersedia

**) Pengurangan target, dana dialihkan untuk program perumahan swadaya sebesar Rp 318 miliar \approx 50.880 unit

IV.2. Implementasi Kebijakan Penyediaan Rumah

Dengan melihat perencanaan dan pelaksanaan memperlihatkan bahwa masalah perumahan yang sangat kompleks. Sedangkan dari sisi public memiliki permasalahan masing-masing yang sangat yang berbeda-beda. Terutama permasalahan yang dihadapi oleh para masyarakat yang berpendapatan rendah atau MBR adalah sulitnya memperoleh tempat tinggal yang layak dan terjangkau di dekat tempat kerjanya, khususnya di perkotaan. Apalagi bagi keluarga-keluarga miskin masalah yang dihadapi adalah tidak dijumpainya

pilihan tempat tinggal yang aman dari penggusuran. Mereka juga menghadapi masalah pengusuran itu sendiri. Para pemuda menghadapi masalah sulitnya menemukan sebuah rumah yang layak dan terjangkau sebagai tempat tinggal.

Sedangkan pada sisi ketersediaan rumah masih banyak masalah yang dihadapi para pengembang perumahan, yaitu ketidak jelasan proses perijinan dalam usaha di bidang perumahan. Terutama sulitnya memperoleh

pemerintah juga melakukan kebijakan penurunan porsi dana FLPP, porsi dana Pemerintah terhadap Bank Pelaksana dari semula 60% : 40% menjadi 50% : 50% sehingga mampu memperbanyak MBR yang dapat terfasilitasi KPR FLPP sebesar lebih dari 20%. Jika dibandingkan dengan Tahun 2010-2011, Tahun 2012 ini telah banyak mengalami penurunan dimana Tahun 2011 bunga KPR FLPP 8,15% s/d 8,50%, sedangkan Tahun 2012 7,25%. Harga rumah tapak dan rumah susun pada tahun 2011 tidak dibatasi, sementara tahun 2012 seharga Rp70 juta – Rp144 juta. Untuk luas lantai rumah tapak.Untuk perumahan swadaya, jumlah perumahan swadaya yang berhasil dilaksanakan selama periode 2010-2011 mencapai 75.141 unit terdiri dari pembangunan baru 18.403 unit, peningkatan kualitas 56.738 unit dan prasarana, sarana, utilitas 50.788 unit. Total anggaran 2010-2011 mencapai Rp724,013 miliar.²⁴

Sedangkan realisasi anggaran belanja Pemerintah Pusat pada fungsi perumahan dan fasilitas umum terutama digunakan untuk pembangunan perumahan dan pengadaan fasilitas umum yang menjadi tanggung jawab Pemerintah kepada masyarakat. Fungsi perumahan dan fasilitas umum tersebut terdiri atas beberapa subfungsi dengan proporsi alokasi anggaran masing-masing subfungsi terhadap fungsinya sebagai berikut: (1) subfungsi pembangunan perumahan sebesar 10,0 persen; (2) subfungsi pemberdayaan komunitas pemukiman sebesar 17,3 persen; (3) subfungsi penyediaan air minum sebesar 15,4 persen; (4) subfungsi perumahan dan fasilitas umum lainnya sebesar 57,4 persen. Dalam kurun waktu 2007-2012 realisasi anggaran belanja pada fungsi perumahan dan fasilitas umum mengalami peningkatan rata-rata sebesar 23,7 persen per tahun, dari sebesar Rp9,1 triliun pada tahun 2007 menjadi Rp26,5 triliun pada tahun 2012. Sedangkan realisasi anggaran dalam periode

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

[REDACTED]

kepentingan dalam bisnis dan kebijakan perumahan sebagai bagian pelayanan publik. Implikasinya tentunya perencanaan penyediaan rumah untuk rakyat tidak sesuai dengan sasaran kebijakan, sehingga angka kebutuhan terus meningkat. Selayaknya negara yang memiliki sumberdaya dan kapasitas memiliki kemampuan dalam penyediaan rumah, terutama bagi MBR. Misalnya dengan meningkatkan peran lembaga-lembaga seperti Perumnas yang tidak melulu berorientasi memperoleh keuntungan. Seharusnya penyediaan rumah terutama masyarakat berpenghasilan rendah tidak bisa diserahkan sepenuhnya kepada kalangan swasta, negara juga harus memiliki kemampuan dalam penyediaan rumah bagi rakyat. Pasalnya, perumahan publik ini mencapai 80% dari total rumah yang dibangun. Sedangkan sisa 20%

awal bias memenuhi kewajiban, namun tidak dipungkiri banyak terjadi gagal bayar akibat diberhentikan dari pekerjaan atau gagalnya usaha.²⁶

Dengan melihat kondisi tersebut hingga saat ini pemerintah Indonesia belum mampu berbuat banyak dalam fungsinya sebagai penyedia perumahan bagi rakyatnya, khususnya bagi MBR dan rakyat miskin. Hal yang paling mendasar yang harus dilakukan oleh pemerintah dalam hal ini Kemenpera adalah mengurangi *back log* perumahan yang ternyata tidak disertai dengan pemahaman..*v*an_g..mev_gliruh..terhadan_r filosofi..dan konsep perumahan rakyat yang berakibat buruk terhadap implementasi di lapangan dengan kebijakan yang buruk.

Hal itulah yang diperkirakan menjadi kendala sejak dibentuknya kembali Kemenpera sampai saat ini, dimana hampir tidak ada program perumahan yang berhasil dilaksanakan. Sebut saja beberapa hal dari banyak hal yang tidak berjalan dengan baik dan tanpa arah:

- Program 1.000 tower setelah 6 tahun berjalan sejak 2007 sampai saat ini kinerjanya belum menunjukkan perbaikan dan menjadi permasalahan yang tak kunjung terselesaikan. Banyaknya peraturan dan batasan yang seharusnya menjadi pekerjaan rumah Menpera saat ini tidak dilakukan. Buruknya koordinasi pusat dan pemerintah pun belum bisa teratasi dengan baik.
- Konsep FLPP yang seharusnya menjadi dana yang terus tumbuh untuk penyediaan dana rumah rakyat ternyata tidak dilaksanakan sebagaimana konsepnya terdahulu. Sehingga pelaksanaan FLPP menjadi tidak jelas dan lebih berpihak pada kepentingan pihak perbankan.
- Juklak dan Juknis untuk UU No. 1 tahun 2011, UU Hunian Berimbang dan UU Rusun pun sampai saat ini belum ada dan tidak mendapat perhatian dari Kemenpera.
- Pemberian dana PSU ternyata tidak menjadikan harga rumah menjadi lebih murah sehingga tujuan penyediaan PSU bagi pemenuhan rumah yang terjangkau tidak tercapai. Hal ini disebabkan pembangunan PSU terlaksana pada kawasan permukiman yang telah terbangun.
- Kemenpera sebagai pelaku utama perumahan di Indonesia menunjukkan kinerja yang kurang baik terlihat dari hasil penilaian BPK berupa Wajar Dengan Pengecualian (WDP) terhadap Laporan Keuangan Kemenpera Tahun Anggaran 2012. Ini merupakan penurunan hasil penilaian Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) selama 6 tahun berturut-turut. Termasuk penyerapan anggaran yang relatif rendah.

²⁶ Harian Ekonomi Neraca ,”Paradigma Pemerintah Dalam Perumahan Rakyat Telah Sesat”, Rabu, 11 September 2013

Karenanya kebijakan nasional seharusnya pemerintah untuk segera melakukan langkah-langkah strategis yang terfokus pada:²⁷

- Penyiapan *grand design / blue print* disertai penataan *road map* mengenai perumahan nasional sampai saat ini dari tingkat pusat maupun daerah baik dalam RPJP, RPJM, dan rencana tahunan. Hal ini mengingat kebijakan yang ada saat ini masih yang bersifat tambal sulam dan tidak terarah dan tidak memberikan hasil yang optimal. Ironis sampai saat ini Kemenpera berjalan tanpa arah.
- Penyediaan rumah bagi MBR yang terjangkau melalui (i) pembentukan bank tanah sehingga kendala harga lahan dapat teratasi. Selain itu, konsep Lisiba dan Kasiba dapat dihidupkan kembali setelah dilakukan peninjauan kembali (*review*). Termasuk juga pemanfaatan aset-aset pemerintah/ Pemda, dan BUMN/BUMD; (ii) penyediaan sumber pembiayaan yang murah, dan berkelanjutan, serta berjangka panjang. Untuk itu, pelaksanaan FLPP seharusnya dikembalikan sesuai konsep awal. Kemudian diperkuat dengan keberadaan Tabungan Perumahan Rakyat; (iii) penerapan konsep hunian berimbang secara proporsional, konsisten dan berkelanjutan melalui kemitraan pemerintah, swasta dan masyarakat.
- Perlu adanya perubahan *mind set* Pemerintah untuk memahami perbedaan *public housing* dengan *commercial housing*. Penyediaan *public housing* sangat terkait langsung dengan intervensi dan insentif yang diberikan oleh pemerintah sehingga dalam perkembangannya tidak harus selalu mengikuti kenaikan pasar perumahan komersial. Hal mana yang saat ini selalu menjadi bias mengenai apa yang disebut rumah rakyat untuk MBR dan miskin dengan rumah non MBR.

Saat ini sebagian besar tanggung jawab pemerintah dalam penyediaan rumah bagi MBR diserahkan kepada pengembang sehingga relatif motif komersial masih kental. Kenaikan rumah bagi MBR dimungkinkan sebatas ada insentif lain dari pemerintah untuk menjaga daya beli MBR.

- Penyiapan Undang-Undang dan Pemberian regulasi yang saling tumpang tindih. Termasuk di dalamnya yang menjadi prioritas adalah penyelesaian Peraturan Pemerintah (PP) sebagai amanat dari UU Nomor 1 Tahun 2011 dan Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2011
- Menata kembali keberadaan Kemenpera saat ini sehingga pelaksanaan pembangunan perumahan dapat kembali fokus pada misi utamanya yaitu penyediaan perumahan rakyat khususnya MBR.

²⁷ Ali Tranghanda, Pemerintah tidak mengerti perumahan rakyat, http://indonesiaproPERTYwatch.com/home/index.php?option=com_content&view=article&id=141:2&catid=1:latest-news&Itemid=64, diakses tanggal 12 September 2013.

- Meningkatkan kapasitas pemerintah daerah sebagai upaya mendukung pemerintah daerah dalam menjalankan pembangunan perumahan yang merupakan urusan wajibnya.
- Memastikan agar program/kegiatan dan insentif yang diberikan baik berupa rusunawa, stimulan rumah swadaya, FLPP, dan PSU dapat lebih tepat sasaran
- Penyediaan perumahan sebagai bagian dari pemenuhan hak asasi manusia, sehingga menjadi kewajiban pemerintah untuk memastikan bahwa seluruh rakyat Indonesia dapat terpenuhi haknya.
- Menjadikan pembangunan perumahan sebagai upaya bersama seluruh komponen masyarakat baik pemerintah, swasta dan masyarakat

Namun demikian dalam era desentralisasi seperti saat ini tentunya pemerintah pusat perlu melakukan sosialisasi mengenai program pengurangan *backlog* kepada seluruh daera. Pemerintah daerah dalam hal ini lebih mengetahui permasalahan yang tentunya memiliki karakteristik permasalahan mengenai pengadaan rumah berbeda disetiap daerah. Namun demikian dalam program perumahan ini tentunya banyak konflik kepentingan antara pemerintah pusat, daerah dan masyarakat dan tentunya pelaku bisnis sektor perumahan.

V. PERAN PEMERINTAH DAERAH DALAM MEMENUHI KEBUTUHAN PERUMAHAN

V.1. Peran Pemerintah Daerah

Bila merujuk pada Sesuai dengan dengan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman diterbitkan, salah satu peran utama pemerintah daerah bertanggung jawab ketersediaan lahan. menginginkan koordinasi berbagai perumahan dengan pihak pemerintah daerah dapat diperkuat untuk mengatasi permasalahan "*backlog*" (kekurangan perumahan) di berbagai wilayah. Tentunya dengan dasar undang-undang tersebut diharapkan selaras dengan penerapan desentralisasi dimana peran daerah lebih ditingkatkan dalam urusan yang berkaitan dengan kebutuhan masyarakat, termasuk sektor perumahan. Tentunya diharapkan melalui undang-undang tersebut seluruh program perumahan dan kawasan permukiman serta koordinasi dengan pemerintah daerah di 33 provinsi di Indonesia dapat berjalan dengan baik. Dalam hal ini kebijakan ini diharapkan meningkatkan peran daerah melalui sinkronisasi program kebijakan untuk meningkatkan penyediaan perumahan bagi masyarakat di daerah.

Tentunya masyarakat sangat mengharapakan melalui otonomi daerah dengan desentralisasi kewenangan ke pemerintah daerah dapat

dimanfaatkan sebagai peluang. Namun demikian Pemerintah pusat belum memiliki kebijakan dan strategi yang efektif dalam mendesentralisasikan urusan perumahan. Mekanisme penyediaan yang seperti apa, sistem kelembagaan yang bagaimana, dan sebagainya, masih belum jelas untuk bisa dijadikan model bagi pemerintah daerah. Melalui UU Nomor 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah dan PP Nomor 38/2007 memang telah mendesentralisasikan urusan perumahan. Namun bagaimana proses tersebut dapat dimplementasikan dimana salah satu pertimbangan penting mengenai desentralisasi dalam urusan perumahan ialah adanya keragaman budaya dan lokalitas terkait perumahan, selain tentunya semua sumberdaya perumahan (tanah, infrastruktur dan pembiayaan serta warga penghuni) semuanya ada di daerah.

Mengingat regulasi pemrumahan dan pemukiman masih merupakan kebijakan baru dan perlu membuat Sistem Perencanaan PKP di Daerah. Salah satu peran pokok yang diemban pemerintahpusat tentunya bagaimana mensinkronisasikan program dan kebijakan pemerintah daerah dalam bidang PKP. Kelemahan pemerintah daerah dalam bidang PKP ditandai oleh ketiadaan sistem Rencana Pembangunan Perumahan dan Permukiman, baik untuk jangka menengah maupun jangka panjang, meliputi: Sistem Penilaian Kondisi Perumahan (*housing need assessment system*), Sistem standar kelayakan dan perhitungan keterjangkauan warga masyarakat, Sistem penilaian pasar properti perumahan, Sistem pengembangan kelembagaan dan kapasitas, Sistem pengembangan kerangka peraturan dan pembiayaan. Upaya untuk membina pemerintah daerah telah dilakukan oleh Kemenpera melalui kegiatan Dekonsentrasi Lingkup Kemenpera sejak tahun 2010 sampai tahun 2011, namun kemudian dihentikan pada tahun 2012. Seyogyanya kegiatan ini dapat terus dikembangkan sebagai salah satu ujung tombak meningkatkan kapasitas pemerintah daerah dalam penanganan perumahan rakyat. Mengingat sejak Pemerintah Daerah memperoleh suntikan melalui dana alokasi khusus (DAK) sebesar Rp150 miliar pada 62 kabupaten/kota yang bersedia menyediakan lahan perumahan rakyat, belum berhasil mendorong Pemda bergerak cepat untuk itu. Diperlukan stimulus lain untuk membuat Pemda bergairah membangun perumahan rakyat.

Untuk program pengembangan rumah murah untuk rakyat kecil dibeberapa daerah belum maksimal. Salah satu dari banyak permasalahan yang rumit yang timbul²⁸ adalah sulitnya memperoleh lahan yang luasnya mencukupi untuk area pemukiman penduduk dan tentunya dengan harga yang layak. Terutama keberlangsungan pembangunan rumah dengan

²⁸ Harian Koran Jakarta, *Akses Lahan, Ketersediaan Tanah Didominasi Perumahan Menengah Atas, Peran Pemda Kurang Maksimal*, Senin, 18 Februari 2013

harga terjangkau untuk daerah di perkotaan sulit terpenuhi. Penyebab hal ini antara lain adalah sulitnya akses ket
dinaan lahan murah milik yang harusnya dipunyai pemerintah. Idealnya diperlukan gagasan agar cadangan lahan (*land bank*) dapat menjamin sistem permukiman masyarakat tersedia melalui penyediaan perumahan secara merata dan terjangkau. Keberadaan institusi yang mengelola masalah tanah untuk fasilitas publik terutama perumahan dianggap sudah sangat mendesak. Lahan yang merupakan bagian penting dalam pengadaan perumahan dan fasilitas publik sangat mendesak dibutuhkan lembaga negara berdasarkan diadakan, pemerintah pun perlu menetapkan regulasi yang terkait. Kebijakan ini sangat penting agar menjaga harga lahan yang ditujukan untuk pengembangan hunian bagi masyarakat bawah, mengingat lahan sekarang memiliki nilai ekonomi yang tinggi terutama untuk daerah-daerah perkotaan dan daerah daerah otonom yang semakin berkembang. Selain itu permasalahan-permasalahan hukum terkait kepemilikan yang berkaitan dengan adat istiadat juga menghambat dalam pengadaan lahan untuk perumahan dalam rangka mempersiapkan cadangan lahan. Selama ini belum diberdayakan secara optimal tanpa adanya pengaturan yang secara komprehensif mampu mengontrol, mengawasi serta mengendalikan ketersediaan maupun harga tanah.

Selama ini pemanfaatan lahan oleh pengembang, banyak didominasi pengembangan untuk produk jual menengah atas. Pengembang yang selama ini lebih berorientasi untuk memperoleh keuntungan, enggan membangun rumah bagi masyarakat bawah, mengingat harga lahan yang semakin mahal. Terutama dalam permasalahan lahan tentunya pemerintah perlu menetapkan dasar hukum yang dapat menjamin cadangan lahan bagi pengembangan permukiman untuk membangun rumah bagi masyarakat bawah. Terutama setelah adanya pelimpahan kewenangan dalam regulasi otonomi daerah sejalan dengan adanya pengembangan wilayah dan desentralisasi fiskal, tanggung jawab pembangunan di bidang perumahan memang sudah diberikan kepada pemerintah daerah. Kelembagaan yang mengatur kebijakan perumahan pada tingkat operasional lapangan telah dialihkan di tingkat daerah terutama yang terkait langsung menangani perizinan dan ketersediaan lahan di daerah. Tentunya ada beberapa aspek yang tetap perlu memperoleh perhatian serius, dimana setelah desentralisasi, banyak terjadi masing-masing daerah hanya mencoba mengatasi permasalahannya sendiri-sendiri. Pemda, memiliki kewajiban memastikan ketersediaan lahan untuk lokasi pembangunan perumahan bagi masyarakat, penyediaan prasarana-sarana dan utilitas (PSU) terkait manajemen pembangunan rumah. Dan pada saat implementasinya ada beberapa permasalahan yang sulit diatasi. Terutama mengenai kejelasan dan status hukum tanah, banyak lembaga

yang mengurusi masalah tanah di daerah yang tidak terawasi dengan baik sehingga banyak terjerat sengketa, lokasinya tidak jelas, bahkan ada yang sudah berpindah ke pihak ketiga tanpa ada kejelasan.

Belum mantapnya kelembagaan penyelenggaraan pembangunan perumahan dan per mukiman. Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan bahwa pembangunan perumahan merupakan urusan wajib pemerintah daerah. Namun hal ini belum disertai dengan peningkatan kapasitas kelembagaan di daerah baik dari sisi kualitas sumber daya manusia maupun perangkat organisasi untuk memenuhi standar pelayanan minimal di bidang perumahan. Selain itu, koordinasi antar lembaga, baik di tingkat pusat maupun daerah belum berjalan dengan baik.

V.2. Berbagai Tantangan Pemerintah Daerah dalam Penyediaan Rumah

Kedepan dalam masalah *backlog* peran pemerintah daerah (Pemda) diharapkan lebih dapat memahami dan mengaplikasikan amanat Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman sebagai acuan dalam pelaksanaan program Perumahan dan Kawasan Permukiman di daerah. Untuk itu, Kementerian Perumahan Rakyat sebagai Kementerian sektor yang bertanggung jawab dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan di bidang perumahan dan kawasan permukiman sesuai dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman bersama pemda sesuai dengan kewenangannya. Sesuai dengan program yang telah digariskan pemerintah pusat bersama Pemerintah daerah bisa segera menindaklanjuti apa yang telah diamanatkan dalam Undang Undang tersebut agar dapat mengurangi *backlog* bagi masyarakat kecil. Tentunya pemerintah daerah harus bisa menangkap esensi pokok dari isi dan kewenangan yang diimbau dalam Undang Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Undang-undang tersebut merupakan dasar hukum bagi Pemda dalam pelaksanaan tugas dalam memenuhi kebutuhan rumah bagi masyarakat di daerah dengan lebih baik lagi. Berdasarkan regulasi yang ada dalam undang undang tersebut ada sekitar 70 persen norma yang mengatur terkait dengan tuntutan pada pemerintah untuk memenuhi kebutuhan rumah masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Mengingat perekembangan jumlah penduduk Indonesia yang cukup besar tentunya membutuhkan pembangunan rumah yang layak huni sebagai tempat tinggal. Oleh karena itu, negara harus ikut bertanggung jawab untuk membantu masyarakatnya agar bisa tinggal di rumah yang layak huni. Terlebih karakteristik penduduk Indonesia selalu mencari penghidupan

ke kawasan perkotaan diberbagai sektor untuk bekerja. Memang perlu ditelaah secara mendalam, bahwa ada perbedaan antarpermasalahan anatar kebutuhan rumah bagi MBR di berbagai daerah yang tingkat kepadatan penduduknya tidak terlalu padat dan daerah perkotaan yang sangat padat. Bila kawasan perkotaan yang lahannya semakin terbatas dan mahal, mau tidak mau pemerintah bisa membangun flat atau rumah susun sebagai tempat tinggal MBR yang bekerja di kota.²⁹

Mengenai permasalahan perumahan di pemerintahan daerah , sesuai Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota mengamanatkan bahwa pembangunan perumahan merupakan urusan wajib Pemda. Sebab, dalam PP tersebut pembangunan perumahan bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR) menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Tentunya regulasi tersebut telah sinkron dengan Undang Undang Nomor 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman menegaskan bahwa rumah berfungsi sebagai tempat tinggal atau hunian dimana kebutuhan rumah bagi masyarakat dapat dilakukan melalui kepemilikan, dengan cara sewa maupun cara lain sesuai peraturan perundang-undangan. Pada dasarnya pemenühan kebutuhan rumah merupakan tanggung jawab masyarakat secara mandiri, namun dukungan pencapaiannya membutuhkan pelibatan Pemerintah, pemerintah daerah provinsi, pemerintah daerah kabupaten/kota serta para pemangku kepentingan bidang perumahan dalam merealisasikannya.

Tentunya pemerintah provinsi harus bersikap konsisten dalam menetapkan peruntukkan lahan maupun penerbitan izin pembangunan perumahan terkait dengan telah diterbitkannya Undang Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Persoalan yang sering muncul dikarenakan inkonsistensi pemerintah provinsi atau pemda yang justru lebih rumit dibandingkan dengan sengketa antara konsumen-pengembang, terutama kasus-kasus yang sering muncul akibat inkonsistensi peruntukkan tanah dan penerbitan izin tanpa koordinasi. Rumitnya permasalahan dalam penyelesaiannya karena minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah yang seringkali merugikan antara pihak pengembang maupun konsumen. Walupun dalam undang undang tersebut merupakan langkah maju terutama dalam upaya perlindungan konsumen, namun pada tahap implementasi akan mengalami banyak kesulitan. Misalnya yang terkait dengan koordinasi penyediaan tanah, Pasal 17 huruf

²⁹ "Penda Unjuk Pahami UU PKP Untuk Acuan Program Perumahan", <http://www.konsumenproperti.com/Regulasi/pemda-dilinika-pahami-uu-pkp-untuk-acuan-program-perumahan.html>, diakses 14 September 2013

(i) menyebutkan kewenangan pemerintah provinsi untuk mengoordinasikan pencadangan dan penyediaan tanah. Sedangkan Pasal 19 huruf (e) menyatakan pemerintah kabupaten/kota berwenang mencadangkan penyediaan tanah untuk pembangunan perumahan dan permukiman bagi masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam pelaksanaannya, minimnya koordinasi antara pemerintah pusat dan pemerintah provinsi adalah kasus pembangunan aliran listrik bertegangan tinggi di wilayah tertentu namun ternyata lahan tersebut digunakan untuk pembangunan perumahan. Padahal pemerintah daerah sudah terlebih dahulu mengeluarkan izin untuk pembangunan perumahan yang sedianya digunakan untuk aliran listrik bertegangan tinggi.³⁰

Mengenai permasalahan penyediaan lahan oleh pemerintah daerah, setiap pemerintah provinsi memiliki kebijakan berbeda tentang pertanahan maupun pembangunan perumahan. Kondisi ini terjadi karena pemerintah daerah memiliki pandangan terhadap masalah lahan, lagi pula tingkat harga dan kebutuhan dan permasalahan yang dihadapi pada tingkat lokal juga berbeda-beda. Mungkin yang menyulitkan adalah bagaimana pemerintah pusat juga melemparkan tanggung jawab kepada pemerintah daerah tidak saja terkait dengan penyediaan tanah, namun yang lebih membebani membangun rumah. Untuk urusan pengadaan tanah saja sudah sangat sulit serta mahal dalam era otonomi, karena logika pemerintah hanya sebatas bisnis properti, di antaranya sulitnya izin dan berbiaya tinggi. Untuk itu ada baiknya perlu pengembangan sistem penyediaan perumahan publik sebagai fokus perhatian, khususnya pengadaan tanah bagi perumahan rakyat.

Tantangan yang paling penting tentunya peran Negara melalui pemerintah pusat dan daerah dalam mengatasi *backlog* adalah sulitnya membangun permukiman bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR) hal ini bisa jadi selain permasalahan yang telah dibahas di atas juga karena komitmen yang tidak dimiliki Pemerintah Daerah (Pemda). Padahal, dalam Undang-undang Perumahan dan Permukiman (UU PKP) pasal 105, disebutkan tanggung jawab ketersediaan lahan dan rencana tata ruang berada di pundak Pemda. Dalam Undang-undang Perumahan dan Permukiman didasarkan kepada tanggung jawabnya Pemda, tapi bila Pemda tidak memiliki komitmen membangun permukiman dan penataan ruang, maka kawasan permukiman terutama untuk masyarakat berpenghasilan rendah tidak akan terwujud. Apabila kewenangan Pemda dalam Undang-undang Perumahan dan Permukiman ini tak dijalankan, maka akan mengulang kegagalan Undang-undang Penataan Ruang tahun 2007. Pemda tentunya memiliki perencanaan bidang perumahan secara menyeluruh. Bila terjadi pembangunan dilakukan

³⁰ "Pemprov diminta Tegas Terapkan UU No.1 2011", <http://www.bisnis.com/infrastruktur/properti/16593->, diakses tanggal 17 Maret 2011.

pada wilayah yang bukan peruntukannya, maka pada akhirnya dikawatirkan akan menimbulkan kontra produktif terhadap kaidah perencanaan wilayah dan perkotaan nasional. Dalam mengatasi permasalahan penyediaan rumah, dari awal perencanaan dan kebijakan harus fokus menyelesaikan masalahnya dari sisi hulu terlebih dahulu. Seperti ketersediaan lahan, infrastruktur, biaya/pendanaan dan kemudahan perijinan, dan biaya PBB (Pajak Bumi dan Bangunan). Secara keseluruhan tentunya juga menyelesaikan masalah permukiman dengan menyatukan tata ruangnya. Pemerintah Daerah dengan segala kapasitasnya harus peduli dengan area yang akan menjadi daerah pemukiman. Dalam menjalankan kebijakan ini pemerintah terutama Pemda wajib memberikan perhatian penuh terhadap penyediaan tanah, yang diperlukan bagi penyelenggaraan pembangunan perumahan khususnya Masyarakat Berpenghasilan Rendah (MBR). Tentunya diperlukan pemikiran yang tetap mengacu perundangan dan berdasar tata ruang (RTRW) yang sah, membentuk regulasi yang mempermudah MBR ke bawah dalam memperoleh atau menjangkau rumah layak.³¹

Selanjutnya dalam pemikiran tersebut adalah bagaimana pemerintah harus melakukan terobosan dengan berbasis pada solusi terhadap faktor-faktor yang membuat harga rumah menjadi mahal. Paling tidak, ada enam langkah simultan yang perlu menjadi pertimbangan pemerintah. *Pertama*, penyediaan lahan perumahan dalam rencana tata ruang wilayah setiap daerah dan land bank atau bank tanah. *Kedua*, regulasi yang mengatur bagaimana agar supaya rumah itu betul-betul jatuh ke tangan MBR dan tidak boleh MBR mengambil rumah lebih dari satu. *Ketiga*, harus ada terobosan perbankan khususnya oleh bank-bank BUMN. Untuk rumah umum ini harus ada kredit semurah mungkin dalam KPR dan kredit konstruksi. *Keempat*, membebaskan pajak dan retribusi terhadap pembangunan dan jual beli rumah sederhana untuk MBR ini. *Kelima*, menyediakan infrastruktur akses di perumahan MBR seperti air bersih, listrik, jalan, transportasi umum, sarana pendidikan, kesehatan, dan fasilitas sosial lainnya. *Keenam*, membentuk Badan Pengembang Perumahan Umum atau apa pun namanya sesuai UU Perumahan, semacam HDB (*house development board*) di Singapura, dan HDC (*house development corporate*) di Jepang. Badan ini merupakan tangan pemerintah dalam menangani perumahan rakyat terutama bagi MBR.³²

³¹ Harian Kompas, "Kebijakan Perumahan Komitmen Pemda Sediakan Rumah Murah Dipertanyakan," Jumat, 4 Maret 2011

³² Ali Wongso Sinaga, "Rumah Murah Untuk Rakyat" Harian Umum Suarakarya , 15 Juni 2013

V.3. Intervensi Pemerintah dalam Penyediaan Perumahan

Dari hasil pembahasan tersebut, tentunya perlu dilakukan bagaimana intervensi negara dan pemerintah mengatasi permasalahan kebutuhan perumahan bagi masyarakat yang kurang mampu untuk memiliki rumah yang layak. Mengingat bahwa perumahan menyangkut kebutuhan mendasar dan penting bagi manusia yang merupakan sektor publik dimana membutuhkan intervensi kebijakan pemerintah. Permasalahan utama adalah, masalah kebijakan seperti apa yang dihadapi pemerintah dalam upaya memenuhi kebutuhan perumahan masyarakat yang berpenghasilan rendah karena:³³

- Perumahan Rakyat sebagai sektor pelayanan publik dimana pemahaman dari berbagai literatur kebijakan publik menggaris bawahi bahwa memahami permasalahan secara tepat merupakan kunci mengembangkan kebijakan publik yang efektif. Berbagai persoalan publik membutuhkan penanganan melalui kebijakan yang disusun di atas rumusan masalah yang tepat. Sebagai salah satu sektor publik, sektor perumahan rakyat juga membutuhkan perumusan masalah yang tepat. Namun, tantangan yang dihadapi adalah justru sulitnya merumuskan masalah yang dihadapi di sektor perumahan rakyat. Apa masalah perumahan rakyat yang dihadapi pemerintah? Yang pasti pemerintah bukanlah salah satu pihak seperti di atas. Meskipun demikian, di berbagai negara, peran pemerintah dalam bidang perumahan yang pertama-tama dikembangkan adalah untuk memenuhi kebutuhan perumahan bagi para pegawai negara, termasuk tentara dan polisi.

Namun intervensi pemerintah tentunya bukan sebatas itu, mengingat masalah perumahan yang dihadapi pemerintah pertama-tama didasarkan pada visi negara terhadap perumahan rakyatnya, yaitu merumahkan seluruh rakyatnya secara layak (*housing the people rather than building the houses*). Pemenuhan visi perumahan rakyat yang diamanatkan negara pada pemerintah ini berhadapan dengan ragam kebutuhan dan masalah yang dihadapi masyarakat seperti diatas. Inilah tantangan yang dihadapi pemerintah dan menjadi dasar pertimbangan dalam merumuskan kebijakan publik. Bagaimana bentuk intervensi dan peran yang harus dikembangkan oleh pemerintah? Bagaimana kebijakan publik di bidang perumahan? Sejalan dengan ragam masalah di masyarakat, jawabannya adalah: tidak sederhana, kompleks. Berbagai kajian sosial dan ekonomi dari kebijakan perumahan telah menunjukkan kompleksnya masalah perumahan. Karena ragam kebutuhan perumahan

³³ M. Jehansyah Siregar, Ph.D, "Menghadapi Kompleksitas Masalah Perumahan Rakyat", http://www.visi2033.or.id/news_36.htm, diakses tgl 20 Mei 2013.

tidak dapat diintervensi secara sederhana dengan rumusan kebijakan seperti: memenuhi kebutuhan rumah untuk seluruh rakyat. Masalahnya adalah, penyediaan perumahan merupakan proses sekaligus produk yang ditentukan oleh berbagai bentuk kebijakan publik yang ada di berbagai sektor, seperti misalnya pertanahan, pembiayaan, infrastruktur, perindustrian dan perdagangan, industri konstruksi, lingkungan, kesehatan, pemerintahan daerah, dan sebagainya.

Mengingat perumahan merupakan komoditi properti yang memiliki perilaku pasar yang tertentu pula, sehingga disebut sebagai pasar perumahan dimana dalam aspek tertentu, kebijakan perumahan adalah kebijakan pemerintah untuk mempengaruhi pasar perumahan. Meskipun menghadapi masalah yang kompleks, khususnya jika dilihat dari sisi pengelolaan kelembagaan dan kerangka peraturannya, kajian-kajian mengenai kebijakan perumahan tidak pernah surut. Berbagai studi kebijakan perumahan di berbagai negara telah menghasilkan literatur yang banyak sekali. Namun dari semua literatur tersebut, tidak ada satupun kerangka analisis yang memadai yang dapat digunakan untuk memahami akibat-akibat dan bentuk-bentuk interaksi dari berbagai kebijakan multi sektor tersebut secara tepat. Di atas telah disebutkan, bahwa memahami permasalahan secara tepat merupakan kunci mengembangkan kebijakan publik yang efektif.

- Pilihan bentuk-bentuk Kebijakan Perumahan Rakyat menghadapi multidimensi dan multisektor permasalahan yang demikian, ada beberapa pilihan bentuk kebijakan yang dapat diambil. Pertama adalah dengan tidak memilih bentuk kebijakan tertentu, melainkan menempatkan kebijakan perumahan rakyat sebagai koordinasi kebijakan (*policy coordination*). Dalam pengertian ini, pengembangan kebijakan perumahan dilakukan dengan mengkoordinir berbagai kebijakan lain untuk mencapai target-target tertentu. Target-target tertentu ini, termasuk di dalamnya mengenai standar dan indikator yang ditetapkan, juga tidak mudah dirumuskan, baik oleh kementerian perumahan maupun disepakati oleh multi sektor dalam suatu koordinasi kebijakan. Secara umum, dari perspektif koordinasi kebijakan, berbagai kebijakan terkait perumahan rakyat dapat digolongkan atas tiga kelompok kebijakan. Pertama adalah kelompok kebijakan masukan (*input*) dalam proses perumahan, seperti pertanahan, infrastruktur, perhubungan, tata ruang dan pengembangan kawasan, dan pembiayaan. Kedua adalah kelompok kebijakan keluaran atau arah kebijakan perumahan, yaitu arah pembangunan yang melalui bidang-bidang tersebut kebijakan sektor perumahan dikembangkan.

Pilihan terhadap bentuk kebijakan perumahan seperti ini mensyaratkan koordinasi kebijakan perumahan rakyat yang secara efektif dapat menggerakkan ketiga kelompok kebijakan tersebut. Kedua, adalah dengan memilih bentuk kebijakan tertentu berdasarkan keinginan politik yang kuat untuk memenuhi visi negara terhadap perumahan rakyat. Keinginan politik yang kuat ini tentunya ditindaklanjuti oleh perumusan kebijakan yang baik serta diimplementasi secara terencana dalam bingkai kelembagaan dan kerangka peraturan yang memadai. Beberapa bentuk kebijakan tertentu tersebut adalah seperti kebijakan perumahan umum (*public housing*), kebijakan fasilitasi perumahan swadaya (*self-help housing facilitation*) dan kebijakan fasilitasi pasar perumahan (*housing market facilitation*).

- Perkembangan Kebijakan Perumahan di Indonesia dalam perkembangannya, sudah mengalami berbagai bentuk kebijakan perumahan tersebut. Baik koordinasi kebijakan atau kebijakan koordinatif, kebijakan perumahan umum, kebijakan fasilitasi pasar perumahan dan kebijakan fasilitasi perumahan swadaya. Namun belum ada satu pun bentuk kebijakan yang berkembang. Koordinasi kebijakan pernah berkembang beberapa waktu. Adapun kebijakan yang digunakan hingga kini adalah fasilitasi pasar perumahan, meskipun tidak kunjung menghasilkan pasar perumahan yang bekerja secara efektif. Ada pandangan yang mengatakan justru keadaan ini menunjukkan ketidakjelasan landasan ideologi dari kebijakan perumahan di tanah air. Pilihan-pilihan kebijakan perumahan tersebut adalah konsekwensi Indonesia sebagai negara yang menganut ideologi Pancasila. Kita tidak menganut kebijakan perumahan umum (*public housing*) semata sebagaimana diterapkan di negara-negara komunis dan sosialis. Indonesia juga tidak menganut ideologi liberal yang menyerahkan seluruhnya kepada mekanisme pasar.

Tantangan pemenuhan ragam bentuk kebutuhan perumahan rakyat terus berkembang. Namun pasar perumahan tidak kunjung dapat diregulasi secara efektif. Berbagai lembaga sejak tahun 1974 dengan dibentuknya Perumnas sebagai pengembang perumahan milik pemerintah dan ditugaskannya BTN sebagai bank perumahan, tampaknya pemerintah mulai meletakkan kebijakan perumahan umum. Di berbagai negara maju yang ditandai dengan kemajuan sektor perumahannya, berkembangnya kebijakan perumahan umum ditandai dengan berkembangnya kapasitas pengembang publik (Perumnas) nya, termasuk dalam penguasaan tanah, arah pengembangan kawasan yang efektif, pembangunan flat-flat (rumah susun) sewa, pengembangan kota-

kota baru dan pengelolaan bangunan dan kawasan perumahan. Namun Fenomena perumahan umum seperti itu hanya dialami beberapa tahun, yaitu sekitar tahun 1974 sampai sekitar awal tahun 1980-an, yang ditandai dengan penguasaan tanah yang semakin banyak dan pembangunan rumah-rumah susun. Selebihnya, Perumnas dan BTN justru terperosok ke dalam bentuk kebijakan perumahan yang lain, yaitu fasilitasi pasar perumahan yang tanggung. Fenomena kebijakan salah kamar ini tidak disadari karena memang tidak ada evaluasi kebijakan perumahan yang memadai.

Intervensi pemerintah dalam pengadaan rumah bagi masyarakat melalui Perumnas dan BTN telah salah arah dimana muncul proyek dengan ritual tahunan dalam bentuk pembangunan RSS-milik dan penggelontoran subsidi KPR. Pembangunan RSS-milik oleh Perumnas setiap tahunnya menghabiskan dana-dana yang tidak diketahui publik, yaitu dalam bentuk dana *Public Service Obligation* (PSO) yang bersumber dari APBN untuk menambal ketekoran Perumnas. Aset tanah bukan hanya tidak berkembang, namun semakin mengkeret. Sedangkan ritual tahunan penggelontoran subsidi (KPR) kepada BTN membuat BTN berada di simpang jalan. Kebijakan salah kamar telah membuat Perumnas dan BTN sebagai aktor yang terkatung-katung dalam pusaran pasar properti yang liberal. Sebagai wujud kebijakan fasilitasi pasar perumahan tidak efektif (tanggung), sebagai wujud kebijakan perumahan umum tidak kena. Di sisi lain, kebijakan fasilitasi pasar perumahan juga belum berkembang.

Seharusnya pada saat sekarang, permukiman informal harus menjadi target utama dalam komunitas permukiman dan proses perumahan informal, paling tidak berdaya menghadapi pasar perumahan. Kebijakan fasilitasi perumahan swadaya hendaknya melakukan napak tilas sejarahnya. Perlu secara konsekuensi mengikuti landasan pemikiran pemberdayaan yang melatarinya. Fasilitasi perumahan swadaya seharusnya berfokus pada proses formalisasi dan regularisasi melalui pendekatan pemberdayaan. Dengan demikian fasilitasi perumahan swadaya justru harus menempatkan penanganan permukiman informal sebagai perhatian utamanya, bukan yang lain. Di antara berbagai bentuk kebijakan perumahan yang masih sebagian-sebagian dijalankan tersebut, dapat dicatat bahwa bentuk kebijakan yang paling efektif yang pernah dijalankan adalah dalam bentuk koordinasi kebijakan perumahan. Peran koordinasi kebijakan perumahan dijalankan oleh Menteri Perumahan melalui sebuah badan yaitu BKP4N (Badan Kebijakan dan Pengendalian Pembangunan Perumahan dan Permukiman Nasional) yang sebelumnya bernama BKPN (Badan Kebijakan Perumahan Nasional). Namun kinerja

koordinasi yang cukup efektif lebih karena didukung oleh faktor kepemimpinan kementerian atau lembaga yang menangani khusu perumahan.

- Menghadapi masalah kebijakan perumahan yang sangat kompleks yang merupakan salah satu sektor publik, sektor perumahan rakyat di Indonesia pada tahun-tahun mendatang tetap akan menghadapi masalah yang kompleks. Perlu diperhatikan bahwa strategi menghadapi masalah yang kompleks jauh lebih penting dibanding merumuskan berbagai strategi penanganan berbagai masalah yang dipandang secara parsial. Perkembangan kebijakan perumahan di Indonesia hendaknya tidak menghasilkan kumpulan aksi yang involutif semata. Sebelum menyusun strategi menghadapi masalah yang kompleks, dan sebelum menentukan arah dan bentuk kebijakan perumahan yang mantap, perlu lebih dulu mengenal karakter (*nature*) dari sebuah masalah kebijakan yang kompleks. **Setidaknya ada tiga masalah mendasar yang saling** terkait satu sama lainnya, yang memberi karakter masalah kompleks kebijakan perumahan. Masalah dasar pertama adalah masih kurangnya pemahaman akan sektor perumahan itu sendiri, terutama di kalangan pihak-pihak terkait pembuatan kebijakan. Masalah dasar kedua adalah masalah politik, yang terkait dengan masalah dasar pertama.

Akibat belum berkembangnya pemahaman yang komprehensif, intervensi politik di bidang perumahan cenderung mengambil langkah-langkah praktis. Masalah dasar ketiga adalah masalah pengelolaan kebijakan yang memiliki kompleksitas tinggi. Adanya masalah dasar pemahaman dan politik praktis turut menambah kompleksitas proses pembuatan kebijakan perumahan. Dalam situasi seperti ini, bidang perumahan rakyat potensial untuk diselenggarakan secara parsial dan didominasi oleh aktor dan program favorit tertentu saja. Kebijakan perumahan terperangkap oleh masalah-masalah teknis yang tidak pernah terselesaikan. Berbagai kebijakan parsial yang tidak fokus tanpa memperhatikan dan peraturan bangunan seperti pembangunan rusunami tanpa perencanaan yang matang dan hanya berjangka pendek merupakan kesahan mendasar. Padahal seharusnya pembangunan perumahan kepada dukungan pengembangan kebijakan perumahan umum.

VI. PENUTUP

VI.1. Kesimpulan

Rumah merupakan kebutuhan dan hak dasar manusia yang diamanatkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Kebutuhan akan rumah dilaksanakan

oleh berbagai pemangku kepentingan dan bagi masyarakat berpenghasilan rendah menjadi tujuan utama Negara dan lembaga-lembaga pemerintah. Dalam rangka pemenuhan kebutuhan rumah, peran pemerintah adalah merencanakan dan melaksanakan pembangunan rumah sejak era tahun 1970. Dalam target secara kualitatif dalam implementasinya belum tercapai seperti yang diharapkan. Indikasi tidak tercapainya dalam pengurang *backlog* tidak sesuai dengan yang diharapkan. Berbagai program dan regulasi telah dilakukan guna mengejar kekurangan kebutuhan rumah, namun hingga kini belum terkejar.

Demikian pula sejak berlakukannya otonomi daerah, dimana pemerintah daerah juga diberi tugas dan kewenangan dalam mengurangi kebutuhan rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Namun demikian berbagai permasalahan dan kendala dari permasalahan SDM, perangkat organisasi dan lembaga pendukung lainnya untuk melakukan sinkronisasi program dan kebijakan perumahan belum berjalan dengan baik. Kondisi ini makin sulit sejalan dengan semakin bertambahnya jumlah penduduk dimana hal ini juga memicu tingkat *backlog* penyediaan rumah bagi masyarakat dari berbagai kalangan termasuk mereka yang berpenghasilan rendah.

Dalam upaya tersebut pemerintah bersama DPR RI melakukan pembahasan dan perbaikan terhadap Undang Undang Nomor 4 tahun 1992 tentang Perumahan dan Pemukiman menjadi undang undang yang baru yakni Undang-Undang No. 1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman. Namun demikian kekurangan jumlah rumah dibanding dengan jumlah jumlah keluarga) di tahun 2012 dipastikan akan membengkak, akibat stagnasi yang terjadi sejak awal tahun yang dipicu oleh belum keluarnya berbagai peraturan di bidang perumahan dan kondisi perekonomian yang menurunkan daya beli masyarakat berpenghasilan rendah. Dalam bidang regulasi saat ini berbagai aturan yang diperlukan untuk Perumahan dan Kawasan Permukiman masih belum selesai seperti peraturan pemerintah dan regulasi teknis lainnya. Dengan adanya kekosongan aturan tersebut, membuat pembangunan rumah sejak awal tahun 2012 menjadi terhenti. Terutama masih belum adanya aturan baku sebagai jaminan kepastian pengaturan rumah tipe 36 dan skema Fasilitas Likuiditas Pembiayaan Perumahan (FLPP).

Dalam perencanaan dan program pemerintah pusat melalui lembaga-lembaga terkait dengan masalah perumahan telah merencanakan dan program dalam mengatasi keburukan rumah, terutama masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Pemerintah dalam perencanaan akan meningkatkan target pembangunan perumahan hingga mencapai 1 juta unit dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Tahun 2009-2014. Konsekwensinya pemerintah akan mengalokasikan anggaran pembangunan dalam APBN.

Selain permasalahan regulasi, pendanaan dan kelembagaan yang belum memadai tersebut, implementasi program dan perencanaan pada saat pelaksanaan kebijakan juga menghadapi benturan-benturan teknis yang dialami oleh pemerintah daerah. Permasalahan lahan merupakan faktor utama dalam rangka menutup kekurangan rumaha pada beberapa daerah. Melalui regulasi dan kebijakan desentralisasi, pemda memiliki tugas dan kewenangan dalam mengejar ketertinggalan pembangunan rumah, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Demikian pula dengan permasalahan kelembagaan yang menangani masalah perumahan dan lembaga keuangan yang khusus melayani pembiayaan kepemilikan rumah bagi MBR yang belum terwujud.

Sedangkan realisasi program nasional perumahan pada pemerintah daerah dan kota sebagai sasaran, salah satu permasalahan pokok yang dihadapi adalah upaya menstrukturkan dan menyatukan program-program nasional yang cenderung *ad hoc* dan *project basis* menjadi program yang struktural dan menjadi bagian dari perencanaan pembangunan perumahan yang sudah berjalan di daerah.

VI.2. Saran

Dengan kenyataan-kenyataan tersebut di atas, pemerintah nampaknya masih menghadapi kendala dan belum mampu berbuat banyak dalam fungsinya sebagai penyedia perumahan bagi rakyatnya, khususnya bagi MBR dan rakyat miskin. Pemerintah juga belum secara maksimal bisa memahami secara menyeluruh mengenai filosofi dan konsep perumahan rakyat yang dampaknya berakibat buruk terhadap implementasi di lapangan dengan kebijakan yang buruk. Dalam menghadapi kompleksitas masalah kebijakan pembangunan perumahan bagi MBR, seharusnya dalam perencanaan program pemerintah pusat daerah memiliki informasi yang memadai mengenai sebab dan akibat dari suatu masalah. Sebelumnya telah disebutkan, tidak ada satupun kerangka analisis yang memadai yang dapat digunakan untuk memahami akibat-akibat dan bentuk interaksi-interaksi dari berbagai kebijakan multi sektor yang terkait bidang perumahan rakyat secara tepat. Pengembangan kebijakan perumahan rakyat perlu didukung oleh mekanisme koordinasi yang efektif, melalui pemetaan multi kebijakan, perumusan arah kebijakan strategis dan pembuatan kesepakatan-kesepakatan, rencana dan program bersama.

Langkah awal yang diperlukan untuk menghadapi kompleksitas permasalahan perumahan rakyat pemerintah nasional meniliki regulasi dan intitusi yang efektif, termasuk otoritas publik yang mempunyai mandat jelas yang dibekali sumber dana dan sumber daya manusia memadai. Hal ini

penting agar upaya memastikan pembangunan perumahan yang transparan dan bertanggungjawab. Masyarakat yang selayaknya mendapatkan fasilitas rumah harus mengetahui dan memahami hak mereka. Tentunya sebaliknya juga mereka harus tahu kewajibannya. Di lain pihak, otoritas publik juga harus mengetahui kewajibannya. *Ketiga*, dialog multi pihak. Dialog ini melibatkan berbagai pihak mulai dari swasta, LSM, masyarakat miskin, yang dapat berkontribusi dalam proses perencanaan, pembangunan dan pengelolaan perumahan. Hal ini dapat menjadikan otoritas publik lebih bertanggungjawab dan transparan.

Peran pemerintah daerah sebagai ujung tombak tentunya harus didorong sesuai dengan undang undang yang mengatur desentralisasi kewenangan dimana dalam era otonomi pemerintah daerah merupakan faktor utama dari pembangunan perumahan. Berdasarkan regulasi yang ada, pemerintah daerahlah yang saat ini menjadi pihak yang memiliki tugas pokok. Untuk itu tentunya menjadi penting, sejauh mana pemahaman konsep rumah sebagai hak dasar manusia oleh pengambil keputusan di daerah. Bila semua hal tersebut yang disampaikan belum ada, maka akan sulit perencanaan dan program pengurangan kebutuhan rumah (*backlog*) akan dapat direalisasikan.

DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Daldjoeni, N.. *Seluk Beluk Masyarakat Kota, Pusparagram Sosiologi Kota dan Ekologi Sosial*. Penerbit Alumni, Bandung 1987
- Golledge Reginald, & Stimson Robert. J., *Analytical Behavioural Geography*, Rutledge. 1990
- Kaivani, Ramin, Edmundo Werna, , "Modes of housing provision in developing countries, Progress in Planning", 55 Pergamon, Elsevier Science Ltd 2001.
- Panudju Bambang, *Pengadaan Perumahan Kota Dengan Peran Serta Masyarakat Berpenghasilan Rendah*, Alumni, Bandung ,1999
- Peter. "Perbandingan perhitungan Angsuran KPR Konvesional dengan KPR Syariah. Jurnal Manjemen . Vol 7 No.2. 2008,
- Turner, John; Fichter, Robert., *Housing By People: Toward Autonomy in Building Environments*, London: Marios Boyars Publishers Ltd, 1982, hal. 166-168
- Yeates, M & Garner, B., *The North American City*, New York : Harper & Row Publishers 1980

Undang-Undang dan Dokumen Penting

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 17 tahun 2007 tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional tahun 2005–2025, dalam Grand Design Perumahan dan Kawasan Permukiman Kementerian Perumahan Rakyat.

Undang-Undang No.1 Tahun 2011 tentang Perumahan dan Kawasan Permukiman.

Kajian Pendahuluan Penyusunan RPJMN 2010-2014 Bidang Perumahan dan Permukiman, BAPPENAS.

Nota Keuangan dan RAPBN 2013 Anggaran Belanja Fungsi Perumahan dan Fasilitas Umum Bab 4 Anggaran Belanja Pemerintah Pusat.

Rencana Kerja Pemerintah Tahun 2013| Buku I – Bab II Kondisi Umum dan Bab III Kerangka Ekonomi Makro BAPPENAS, 2012.

RPJMN tahun 2009-2014 BAPPENAS /Kementerian Perencanaan dan Pembangunan, tahun 2009.

Pembangunan Perumahan dan Pemukiman di Indonesia, "Direktorat Permukiman dan Perumahan Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional/BAPPENAS. Tahun 2008.

Direktorat Permukiman dan Perumahan Kementerian Negara Perencanaan dan Pembangunan Nasional/BAPPENAS, "*Pembangunan Perumahan dan Pemukiman di Indonesia*". Tahun 2008.

Majalah

Business News, Butuh Satu Generasi Untuk Atasi Backlog Perumahan ,Jakarta 12 September 2013.

Majalah Inforum, "Pembangunan Perumahan Rakyat Memasuki Era Baru", Edisi 1 Tahun 2010, hal. 6

Surat Kabar

Ali Wongso Sinaga, "*Rumah Murah Untuk Rakyat*" Harian Umum Suarakarya, 15 Juni 2013.

Harian Ekonomi Neraca ,"*Paradigma Pemerintah Dalam Perumahan Rakyat Telah Sesat*", Rabu, 11 September 2013.

Harian Koran Jakarta, *Akses Lahan, Ketersediaan Tanah Didominasi Perumahan Menengah Atas, Peran Pemda Kurang Maksimal*, Senin, 18 Februari 2013.

Harian Kompas, "*Kebijakan Perumahan Komitmen Pemda Sediakan Rumah Murah Dipertanyakan*," Jumat, 4 Maret 2011

Website

Ali Tranghanda, *Pemerintah tidak mengerti perumahan rakyat*, http://indonesiaproPERTYwatch.com/home/index.php?option=com_content&view=article&id=141:2&catid=1:latest-news&Itemid=64, diakses tanggal 12 September 2013.

M. Jehansyah Siregar, Ph.D, "*Menghadapi Kompleksitas Masalah Perumahan Rakyat*", http://www.visi2033.or.id/news_36.htm, diakses tgl 20 Mei 2013.

- <http://www.konsumenproperti.com/Regulasi/pemda-diminta-pahami-uu-pkp-untuk-acuan-program-perumahan.html>, "Pemda Diminta Pahami UU PKP Untuk Acuan Program Perumahan", diakses 19 September 2013
- http://propertinews.com/detail_berita.php?id=30771, "Kebutuhan Rumah di Indonesia Diprediksi Capai 15 Juta Unit Tahun Depan" Selasa, 16 Juli -2013
- <http://www.bisnis.com/infrastruktur/properti/16593-pemprov-diminta-tegas-terapkan-uu-no12011>, Kamis, 17 Maret 2011
- http://sesmen.kemenpera.go.id/bpa/index.php?option=com_content&view=article&id=336:angka-backlog-rumah-pasti-membengkak&catid=47:kiping&Itemid=117, "Angka Backlog Rumah Pasti Membengkak", diakses tanggal 1 Maret 2012
- <http://www.surabayapagi.com/index.php?read=Kemenpera-Genjot-Program-Rumah-Swadaya>; "Kemenpera Genjot Program Rumah Swadaya", Selasa, 5 Maret 2013
- <http://pembiayaan.kemenpera.go.id/berita.php?do=detail&id=45> "Rapat Koordinasi dan Konsultasi Kebijakan FLPP dengan APERSI Se-Sumatera selasa 5 Juni 2012 .
- <http://www.dpr.go.id/id/berita/komisi5/2012/feb/24/3678/Komisi-V-tanyakan-tindaklanjut-kebijakan-flpp>, 24-Feb-2012

BAGIAN VI

PENGARUH PENGELOUARAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI DAERAH KEPULAUAN

Ari Mulianta Ginting*

Penulis adalah Peneliti Muda dalam Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Alamat e-mail: ari.ginting@dpr.go.id.

PENGARUH PENGELUARAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI DAERAH KEPULAUAN

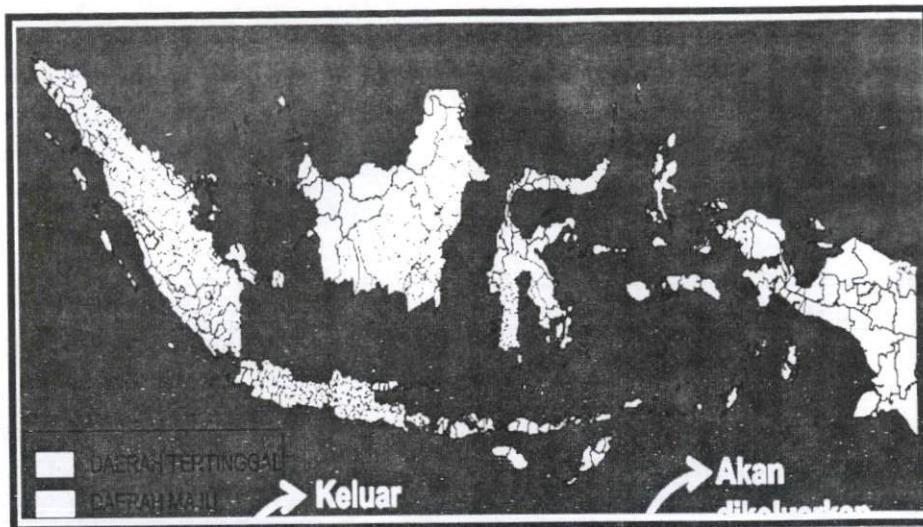
Ari Mulianta Ginting

I. PENDAHULUAN

Penetapan otonomi daerah di Indonesia dilandasi oleh Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Adanya perimbangan tugas, fungsi dan peran antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah tersebut menyebabkan masing-masing daerah harus memiliki penghasilan yang cukup untuk membiayai pembangunan daerah. Pembangunan daerah tersebut merupakan hal yang harus terus berjalan dan berlangsung bagi terciptanya masyarakat yang sejahtera di provinsi maupun kabupaten di semua wilayah Indonesia termasuk daerah dengan karakteristik geografis kepulauan.

Hal tersebut tidak bisa dipungkiri bahwa geografis Indonesia sebagai negara kepulauan ditandai dengan jumlah pulau terbesar di dunia dengan jumlah pulau kurang lebih berdasarkan perhitungan Dinas Hidro Oseanografi (Dishidros) pada tahun 1982 seluruhnya 17.508 pulau dan panjang haris patai mencapai 100.000-an kilometer. Kedudukan Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) sebagai negara kepulauan semakin terlegitimasi dengan kesepakatan negara-negara kepulauan di dunia atas Hukum Laut yang termuat dalam United Nations Convention on The Law of The Sea (UNCLOS) tahun 1982 sebagaimana telah diratifikasi Indonesia dengan Undang-Undang No. 17 tahun 1985.

Salah satu yang menjadi karakteristik provinsi kepulauan adalah penduduk yang menyebar di beberapa pulau dan pisahkan oleh lautan sebagai pemisah. Kondisi tersebut ditambah dengan infrastruktur yang kurang minim menciptakan terjadinya daerah tertinggal di provinsi kepulauan. Ketertinggalan tersebut hampir merata terjadi di wilayah Indonesia bagian Timur dan sebagian kecil di Indonesia bagian barat. Gambar 1. data dari Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal menunjukkan bahwa hampir semua provinsi kepulauan merupakan daerah tertinggal, terutama untuk daerah yang berada di wilayah Indonesia bagian Timur seperti Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, Maluku dan Maluku Utara.



Sumber : Kementerian Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal, 2012.

Gambar 1. Penyebaran Daerah Tertinggal di Indonesia

Sebagai salah satu daerah kepulauan dan daerah tertinggal, daerah tersebut menghadapi tiga realitas daerah tertinggal yaitu kemiskinan, pengangguran dan ketertinggalan. Kemiskinan yang terjadi di daerah kepulauan merupakan implikasi dari ketidakmampuan untuk mendapatkan nafkah secukupnya guna memenuhi kebutuhan ekonomi keluarga akibat dari faktor geografis daerah kepulauan. Bahkan Badan Perencanaan Nasional (Bappenas) telah mengakui bahwa daerah kepulauan memiliki kemiskinan tertinggi secara nasional. Lebih lajut Bappenas telah melakukan analisa mengenai kendala-kendala di daerah kepulauan untuk membangun, adapun masalah yang menonjol adalah kurangnya investasi mengakibatkan pendapatan asli daerah turun, rendahnya konektivitas antar pulau, daya saing daerah rendah, perputaran ekonomi terpusat di pulau besar. Hal-hal inilah yang menyebabkan kesejahteraan masyarakat di daerah kepulauan menjadi menurun bahkan menjadi miskin dan termarjinalkan.¹

Tulisan ini sendiri mencoba mengupas mengenai (1) gambaran perkembangan pengeluaran pemerintah dan tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan; dan (2) melakukan analisis pengaruh pengeluaran pemerintah daerah terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan.

¹ "Daerah Kepulauan Dengan Kemiskinan Tertinggi". Berita.Plasama.MSN.com. Diakses tanggal 4 Maret 2013. (<http://berita.plasa.msn.com/nasional/jpnn/article.aspx?cp-documentid=6030027>).

Dalam upaya penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan masyarakat, antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah tidak dapat dilakukan pemisahan dan merupakan satu kesatuan. Dalam otonomi daerah, masalahnya bukan hanya pelimpahan kewenangan dan pembiayaan pusat kepada pemerintah daerah, akan tetapi yang lebih penting adalah keinginan untuk meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan sumber daya keuangan daerah dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan pelayanan kepada masyarakat. Untuk itu semangat desentralisasi, demokrasi, transparansi dan akuntabilitas menjadi sangat dominan dalam mewarnai proses penyelenggaraan pemerintahan pada umumnya dan proses pengelolaan kewenangan daerah pada khususnya.

Di dalam konsep anggaran berimbang Pemerintah Daerah diharuskan menyerahkan anggarannya kepada legislatif sebelum tahun berjalan, tetapi tidak mengatur bagaimana harus diprioritaskan atau bagaimana komponen pengeluaran ditentukan.² Oleh karena itu, pemerintah daerah dapat melakukan *smoothing* atas pengeluaran-pengeluarannya karena memang tidak ada aturan yang efektif digunakan untuk mencegahnya. Hal ini juga terjadi di Norwegia, Penelitian Aaberge dan Langorgen (1997) menemukan hasil pemerintah daerah memiliki kebebasan untuk membuat priortas atas pengeluaran untuk tujuan melayani masyarakat, meskipun tidak mutlak.³

Karateristik geografis dan sosiologis daerah kepulauan yang memiliki sifat yang berbeda dengan karateristik daerah yang berbasiskan daratan tentunya mengharuskan pendekatan yang berbeda. Karena selama ini Pemerintah Pusat menyamaratakan pembangunan daerah kepulauan dengan darat, termasuk juga pendekatan dalam hal keuangan daerah. Pemerintah daerah dalam era otonomi diharapkan kepada dua hal yaitu hak pemerintah daerah dan kewajiban pemerintah daerah. Kewajiban pemerintah daerah adalah sebagai pelayanan kebutuhan dan kepentingan publik. Berbagai bentuk pelayanan kebutuhan dan kepentingan publik tersebut dapat berupa pembangunan fasilitas publik dan peningkatan kualitas pelayanan pemerintahan terhadap publik. Belanja daerah terkait dengan pengeluaran daerah baik berupa belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja modal dan belanja-belanja lainnya.

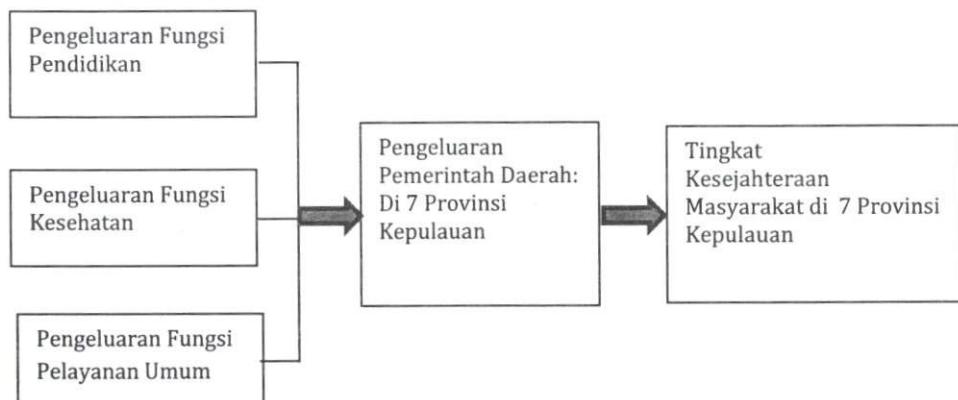
Menurut Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 tentang pemerintah daerah dapat didefinisikan sebagai semua kewajiban daerah yang diakui

² Holtz-Eakin. Douglas.HArbey S Rosen dan Schuyler Tilly. Intertemporal Analysis of State and Local Government Spending: Thoery and Test. Journal of Urban Economics 35: 159-174. 1994

³ Aaberge. Langorgen. Fiscal and Spending Behavior of Local Government :An Empirical Analysis Based on NorwegianData. Statistic Norwey.Discussion Paper No. 196. 1997.

sebagai pengurang nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sedangkan menurut Abdul Hakim mengemukakan bahwa belanja daerah merupakan penurunan dalam manfaat ekonomi selama periode akuntansi dalam bentuk arus kas keluar atau depresiasi aset, atau terjadinya utang yang mengakibatkan berkurangnya ekuitas dana, selain yang berkaitan dengan distribusi kepada peserta ekuitas dana.⁴

Sejauh ini, penelitian mengenai tingkat kesejahteraan masyarakat di Provinsi daerah kepulauan belum banyak dilakukan. Namun beberapa penelitian mengenai tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi lain banyak dilakukan, seperti yang dilakukan oleh Lembaga Administrasi Negara (LAN) tahun 2005 melakukan evaluasi kinerja penyelenggaraan daerah untuk periode 1999-2003. Studi ini dilakukan di 136 kabupaten/kota dan menyimpulkan bahwa kesejahteraan masyarakat, khususnya indikator ekonomi dan sosial secara umum mengalami peningkatan. Namun demikian, tetap terjadi kesenjangan antara wilayah Indonesia Bagian Barat dan Indonesia Bagian Timur. Salah satu input dalam evaluasi ini adalah indeks pembangunan manusia.



Gambar 1. Kerangka Pikir

Kerangka Pikir yang coba disusun oleh penulis, terlihat ingin mencoba melihat pengaruh antara pengeluaran daerah fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum terhadap tingkat kesejahteraan di masyarakat di Provinsi Kepulauan. Penulis ingin mendapatkan bukti empirik bagaimana pengaruh ketiga pengeluaran tersebut terhadap kondisi riil dari tingkat kesejahteraan masyarakat yang dalam hal ini di proksi dengan Indeks Pembangunan Manusia.

Penelitian ini menggunakan data sekunder dan pengumpulan data yang dilakukan melalui studi pustaka. Data yang dibutuhkan dalam penelitian ini

⁴ Abdul Halim. *Manajemen Keuangan Daerah*. UPP AMP. YKPN. Yogyakarta. 2002.

adalah dengan menggunakan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian dari dokumen atau arsip yang didapat dari Badan Pusat Statistik (BPS), Kementerian Keuangan, situs internet dan buku-buku terkait.

Populasi penelitian ini adalah masing-masing Provinsi Daerah Kepulauan. Dengan data yang digunakan dalam penelitian adalah data sekunder dari tahun 2007 sampai dengan 2012. Sumber data dari BPS dan laporan keuangan daerah APBD Provinsi Kepulauan dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan.

Penelitian ini bertujuan untuk meneliti pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Provinsi Daerah Kepulauan. Dengan mengadopsi penelitian yang dilakukan oleh Sanusi Fattah dan Aspa Muji, 2012⁵ dengan melakukan berbagai modifikasi. Dan diharapkan penelitian ini dapat menjawab permasalahan dan tujuan yang diharapkan seperti tertuang pada tujuan penelitian. Dan diharapkan hasil penelitian ini berguna bagi masukan positif bagi pembahasan Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan.

Untuk memproksi tingkat kesejahteraan masyarakat digunakan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Menurut United Nations Development Program (UNDP), IPM ini terdiri atas 3 komponen utama yaitu indikator kesehatan, indikator tingkat pendidikan dan indikator ekonomi. *Pertama*, lamanya hidup yang diukur dengan tingkat harapan hidup. *Kedua*, pengetahuan diukur dengan rata-rata tertimbang dari jumlah orang dewasa yang dapat membaca dan rata-rata tahun sekolah. *Ketiga*, penghasilan diukur dengan pendapatan per kapita riil yang telah disesuaikan.⁶

Lebih lanjut mengenai tingkat kesejahteraan secara umum dapat diartikan sebagai tingkat kemampuan seseorang dalam memenuhi kebutuhan primernya (*basic needs*) berupa sandang, pangan, papan, pendidikan dan kesehatan. Ada juga yang mendefinisikan sebagai tingkat aksesibilitas seseorang dalam kepemilikan faktor-faktor produksi yang dapat dimanfaatkan dalam suatu proses produksi sehingga diperoleh imbalan bayaran dari penggunaan faktor-faktor produksi tersebut. Perubahan kesejahteraan masyarakat ditandai dengan perubahan kualitas hidup masyarakat yang lebih baik.⁷

Penelitian ini menggunakan analisis model ekonometri berupa panel data (gabungan antara *time series* dengan *cross section*), yang selanjutnya

⁵ Sanusi Fattah. Aspa Muji. *Local Government Expenditure Allocation toward Human Development Index at Jenepono Regency, South Sulawesi, Indonesia*. IOSR Journal Of Humanities and Social Science. Volume 5, PP 40-50. 2012

⁶ M. Kuncoro. *Dasar-Dasar Ekonomika Pembangunan*. UPP STIM YKPN. Yogyakarta. 2010.

⁷ J. Suryanto. E. Soesilowati. *Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat Pada Empat Provinsi Pemekaran*. Jurnal Ekonomi dan Pembangunan. Vol XVI (2). 2008.

akan dibahas dalam penelitian ini. Penelitian ini juga akan membahas mengenai data yang digunakan, konsep-konsep. Di samping itu dibahas pula mengenai teknik pendugaan dan pengujian parameter yang digunakan. Hasil analisis berupa koefisien untuk masing-masing variabel independen. Koefisien ini diperoleh dengan cara memprediksi nilai variabel dependen dengan satu persamaan.

Berikut persamaan yang digunakan dalam penelitian ini:

$$Y_{it} = a_{it} + b_{it} X_{1t} + c_{it} X_{2t} + d_{it} X_{3t} + e_{it}$$

Dimana:

Y = Indeks Pembangunan Manusia

X_1 = Pengeluaran Kesehatan Pemerintah Daerah

X_2 = Pengeluaran Pendidikan Pemerintah Daerah

X_3 = Pengeularan Pelayanan Umum Pemerintah Daerah

e = Error Term

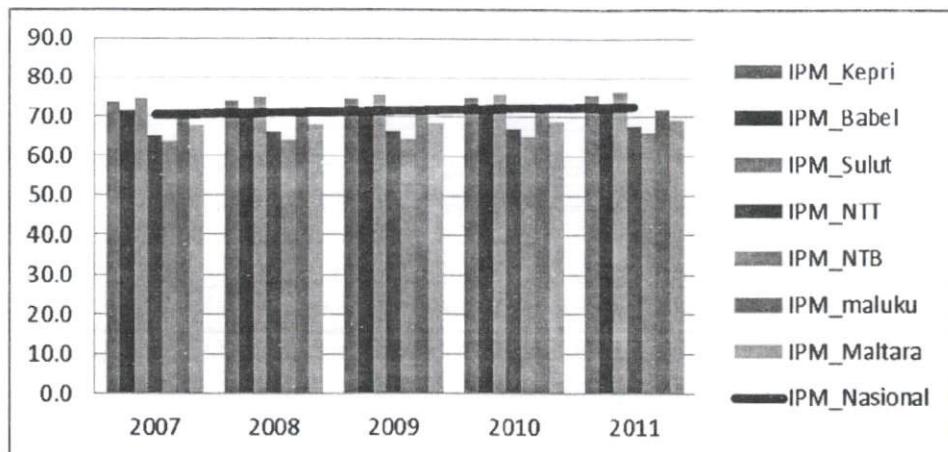
Penelitian ini menggunakan teknik estimasi panel data. Dalam teknik estimasi panel data, ada tiga pendekatan yang biasa digunakan yaitu *common effects*, *fixed effect* dan *random effect*. Untuk memilih antara pendekatan *common effects* dan *fixed effect* kita menggunakan uji F. Uji F yang digunakan menggunakan rumus sebagai berikut, $F = F = \frac{(R'_{UR} - R'_R) / m}{(1 - R'_{UR}) / (n - k)}$, dimana R'_{UR} adalah R^2 untuk *fixed effects*, R'_R adalah R^2 untuk *common effect*, m adalah jumlah restriksi, n adalah banyaknya observasi dan k adalah jumlah parameter dalam *fixed effect*. Hipotesis yang digunakan adalah H_0 : *common effects* dan H_a : *fixed effect*. Sedangkan untuk memilih pendekatan *fixed effect* dan *random effect* digunakan Uji Hausman. Dimana hipotesis yang digunakan adalah H_0 : *random effects* dan H_a : *fixed effects*.

Pengumpulan data dilakukan melalui studi pustaka (*library research*). Sehingga data yang dibutuhkan dalam penelitian ini adalah dengan menggunakan literatur yang berkaitan dengan objek penelitian yang berupa dokumen atau arsip yang didapat dari Badan Pusat Statistik (BPS), Direktorat Jendral Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan, situs internet dan buku terkait. Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah data sekunder tahunan dari tahun 2007 sampai dengan tahun 2011 dengan objek penelitian meliputi 7 Provinsi Kepulauan, di antaranya adalah Provinsi Kepulauan Riau, Provinsi Bangka Belitung, Provinsi Nusa Tenggara Barat, Provinsi Nusa Tenggara Timur, Provinsi Maluku Utara dan terakhir Provinsi Maluku.

II. GAMBARAN UMUM TINGKAT KESEJAHTERAAN MASYARAKAT DI PROVINSI KEPULAUAN

Anggaran daerah tersebut tertuang dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan suatu rencana operasional keuangan daerah. Rancangan tersebut menggambarkan penerimaan pendapatan daerah dan di pihak lain merupakan pengeluaran untuk membiayai pengeluaran rutin dan pengeluaran pembangunan dalam satu tahun anggaran. Pengeluaran pembangunan untuk membiayai kegiatan-kegiatan dan proyek-proyek pembangunan daerah. Berkaitan dengan pengeluaran pembangunan, yang sangat penting diperhatikan adalah penentuan komposisi dan fungsi alokasi dari anggaran. Sedangkan pengeluaran rutin suatu daerah terkait dengan pembiayaan rutin yang harus dikeluarkan oleh daerah untuk tetap menjamin roda pemerintahan tetap berjalan, sebagai contoh adalah pengeluaran rutin untuk belanja pegawai, belanja barang dan jasa, bantuan sosial dan lain-lain. Semuanya pengeluaran daerah dananya seperti yang telah disebutkan di atas bersumber pada pendapatan asli daerah dan dana perimbangan dari pusat.

Salah satu indikator yang digunakan untuk mengukur kesejahteraan masyarakat yang digunakan oleh *United Nations Development Programme* (UNDP) adalah Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Fakta ini bisa terlihat dari data Indeks Pengembangan Manusia untuk provinsi daerah kepulauan. Gambar 2. perkembangan Indeks Pengembangan Manusia (IPM) di 7 provinsi kepulauan memang memiliki tren yang positif atau dengan lain mengalami peningkatan setiap tahun. Akan tetapi dari 7 IPM di provinsi kepulauan hampir 70 persen berada di bawah rata-rata IPM nasional. Kondisi ini cukup membuktikan bahwa tingkat IPM di daerah kepulauan memang cukup memprihatinkan. Apalagi dengan IPM rata-rata terendah berada di Provinsi Nusa Tenggara Barat. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi tersebut masih di bawah rata-rata tingkat kesejahteraan masyarakat di di Indonesia



Sumber : BPS (2013).

Gambar 2. Perkembangan IPM 7 Provinsi Daerah Kepulauan dan Nasional Tahun 2007-2011

III. PENGARUH PENGELUARAN DAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Dalam pengolahan data menggunakan program *eviews* dihasilkan estimator-estimator dari tiga model data panel, yaitu *common effect*, *fixed effect*, dan *random effect*. Setelah didapatkan estimator untuk ketiga model tersebut kemudian dilakukan beberapa uji statistik untuk mendapatkan model yang tepat. Dari berbagai uji statistik yang dilakukan, model regresi data panel yang paling tepat digunakan adalah *Fixed Effect*.

Hasil analisa kuantitatif regresi panel untuk penelitian ini dapat dilihat pada Tabel 1. berikut:

Tabel 1. Hasil Regresi Panel IPM

Variabel Dependen: log(Ytot?)				
Variabel	Koefisien	t-statistik	Prob.	
Log(EDU?(-1))	0,004991	3,500	0,0026	
Log(KES?(-1))	0,007372	4,666	0,0002	
Log(PU?(-1))	0,03519	4,278	0,0005	
C	3,65406	31,526	0,0000	
Fixed Effects (Cross)				
_BABEL-C	0,029965			
_KEPRI-C	0,040064			
_MALTARA-C	-0,009134			
_MALUKU - C	0,012239			
_NTB - C	-0,08965			
_NTT - C	-0,05513			

_SULUT - C	0,07156
R ²	0,995072
Adj-R ²	0,992608
F	403,823
Prob(F-Stat)	0,0000

Sumber : Hasil Pengolahan Data Dengan *Eviews 6.0*

Dari Tabel 1. dapat dilihat bahwa uji F dari pengaruh pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah baik untuk fungsi pendidikan, kesehatan maupun pelayanan umum terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah kepulauan menunjukkan angka signifikan dengan probabilitas (F-stat) = 0,000 < α (0,05). Ini artinya, secara bersama-sama pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum dalam model secara signifikan mempengaruhi pertumbuhan tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi daerah kepulauan. Nilai R² adjusted sebesar 0,9926 artinya model secara representatif dapat menjelaskan keragaman variable dependen sebesar 99,26 persen.

Selanjutnya tulisan ini mencoba membahas satu per satu pengeluaran pemerintah daerah, baik dalam fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan.

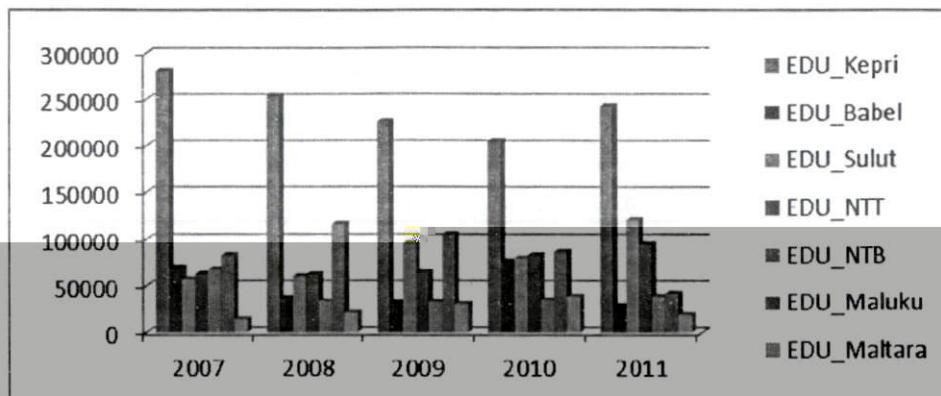
III.1. Pengeluaran Daerah Fungsi Pendidikan

Pengeluaran pemerintah daerah bidang pendidikan merupakan hal yang mutlak dan penting bagi perkembangan daerah bahkan bagi perkembangan bangsa terlebih dalam era sekarang. Sebagaimana yang dikemukakan oleh Mark Olsen, Jhon Codd dan Marie O'Neil dalam Nugroho (2008) menyatakan bahwa kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi bagi Negara-negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan merupakan kunci bagi keunggulan, bahkan eksistensi Negara-negara dalam persaingan global, sehingga kebijakan pendidikan perlu mendapatkan prioritas dalam era globalisasi.⁸

Berdasarkan Gambar 3. pengeluaran fungsi pendidikan di 7 provinsi kepulauan dapat tergambaran secara jelas. Hampir 90 persen daerah di 7 provinsi kepulauan menganggarkan pengeluaran daerah di fungsi pendidikan dengan proporsi yang kecil dari APBD mereka. Dan jika melihat secara tren dari pengeluaran belanja fungsi pendidikan, maka ada kecendrungan beberapa daerah mengurangi pengeluaran daerah fungsi pendidikan.

⁸ Riant Nugroho. *Dinamika Kebijakan, Analisis Kebijakan, Manajemen Kebijakan*. Elex Media Komputindo Jakarta. 2008.

Provinsi Kepulauan Riau jika dibandingkan dengan provinsi kepulauan yang lain memberikan anggaran yang cukup besar. Dan Provinsi Maluku Utara merupakan provinsi dengan anggaran pengeluaran fungsi pendidikan terkecil. Hal tersebut salah satunya mungkin dikarenakan kapasitas fiscal dari daerah yang bersangkutan kecil sehingga anggaran yang ada habis dibagi untuk proporsi anggaran fungsi lainnya. Tentunya penurunan anggaran fungsi pendidikan oleh daerah memiliki risiko terjadinya penurunan kualitas SDM daerah.



Sumber : DJPK (2012)

Gambar 3. Perkembangan Pengeluaran Daerah Fungsi Pendidikan di Provinsi Kepulauan

Untuk menguji pengaruh pengeluaran pemerintah daerah kepulauan fungsi pendidikan tahun lalu terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat tahun berjalan menggunakan *software Eviews 6.0* dilakukan regresi panel terhadap variable tersebut. Berdasarkan hasil regresi panel data didapatkan hasil bahwa nilai koefisien dari variable pertumbuhan pengeluaran daerah fungsi pendidikan tahun lalu sebesar 0,004991 dan signifikan mempengaruhi pertumbuhan tingkat kesejahteraan masyarakat provinsi kepulauan dalam hal ini diproksi dengan IPM pada $\alpha = 5$ persen. Hal ini dapat diinterpretasikan menjadi setiap kenaikan pertumbuhan pengeluaran daerah fungsi pendidikan tahun lalu sebesar 1 persen akan meningkatkan pertumbuhan IPM daerah tersebut tahun sekarang sebesar 0,004991 persen *ceteris paribus*. Hal ini bermakna bahwa semakin besar pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah di daerah kepulauan tersebut di fungsi pendidikan tahun lalu maka akan semakin besar pertumbuhan IPM pemerintah daerah kepulauan tahun sekarang. Setiap peningkatan indikator IPM pemerintah provinsi kepulauan pada akhirnya akan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Syeh Ali, Hassan dan Yousuf pada tahun 2011. Dengan menggunakan data dari

tahun 1972 sampai dengan tahun 2010 di Negara Pakistan menemukan hasil bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah bidang pendidikan memiliki pengaruh yang positif terhadap peningkatan IPM Negara tersebut.⁹ Segedang sepenarian dengan penelitian ini, Sanusi Fattah dan Aspa Muji melakukan penelitian tahun 2012 di Sulawesi Selatan menmukan hasil bahwa sektor pendidikan merupakan sektor penting dalam pengembangan sumber daya manusia. Untuk itu pemerintah daerah harus dapat meningkatkan angaran daerah fungsi pendidikan dalam APBD.¹⁰ Peningkatan dan penguatan pendidikan diperlukan untuk individu maupun masyarakat untuk dapat meningkatkan produktivitas dari masyarakat untuk dapat meningkatkan penghasilan. Peningkatan penghasilan tentunya pada akhirnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah itu sendiri.

Terkait dengan anggaran dan pelaksanaan pendidikan di provinsi kepulauan tentu diperlukan dengan sangat anggaran yang lebih dibandingkan dengan provinsi dengan karakteristik daratan. Sarana dan prasana pendidikan yang belum memadai, kondisi geografis yang menyulitkan proses pembelajaran, jumlah guru dan tenaga pengajar yang masih sedikit merupakan sedikit potret dari pendidikan di daerah kepulauan. Untuk itu maka permasalahan pendidikan di daerah kepulauan harus diselesaikan dengan mengikutsertakan semua pihak baik pemerintah pusat, pemerintah daerah, masyarakat dan pihak swasta. Lebih lanjut menurut Agus Salim pada tahun 2007 mengemukakan bahwa pengeluaran pemerintah di sektor pendidikan dan kesehatan, baik secara langsung maupun tidak langsung, merupakan suatu kebijakan yang *pro poor* mempunyai dampak negatif terhadap pengurangan kemiskinan melalui dampak pertumbuhan dan pemerataan. Di samping itu, kebijakan pengeluaran tersebut mempunyai pengaruh positif terhadap pertumbuhan melalui pembentukan modal manusia (*human capital*). Kebijakan inilah yang dianggap sebagai kebijakan yang berganda (*win-win polices*).¹¹

III.2. Pengeluaran Daerah Fungsi Kesehatan

Kesehatan merupakan salah satu kebutuhan dasar masyarakat, oleh karena itu kesehatan adalah hak bagi setiap warga masyarakat yang dilindungi oleh Undang-Undang dasar. Perbaikan kesehatan pada dasarnya merupakan suatu

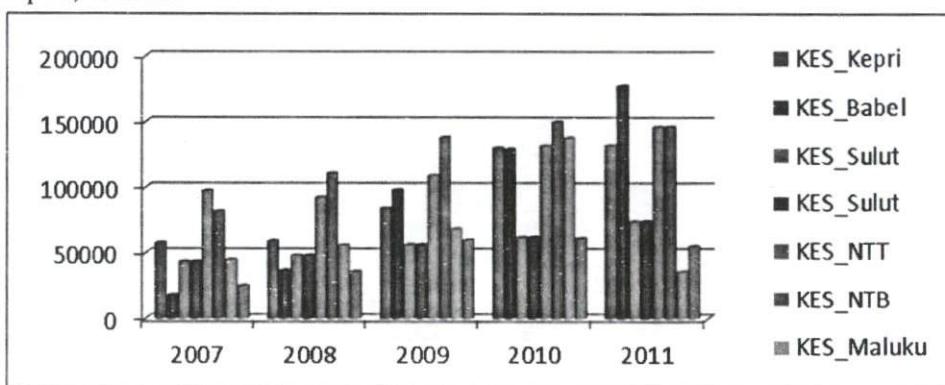
⁹ Syed Ammad Ali. Hasan Raza. Muhammad Umair Yousuf. *The Role Fiscal Policy in Human Development : Pakistan's Perspective*. Working Paper Pakistan Institute of Development Economics. 2011.

¹⁰ Sanusi Fattah. Aspa Muji. *Op.Cit*.

¹¹ Agus Salim. *Peran Anggaran Pemerintah Terhadap Pengurangan Angka Kemiskinan di Indonesia*. Jurnal Ekonomi dan Bisnis. Vol.1 No. 1. 2007.

investasi sumber daya manusia untuk mencapai masyarakat yang sejahtera. Tingkat kesehatan masyarakat akan sangat berpengaruh terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat, karena tingkat kesehatan memiliki keterkaitan erat dengan kemiskinan. Sementara itu, tingkat kemiskinan akan terkait dengan tingkat kesejahteraan. Oleh karena itu kesehatan merupakan faktor utama kesejahteraan masyarakat yang hendak diwujudkan pemerintah, maka kesehatan harus menjadi perhatian utama pemerintah sebagai penyelenggara pelayanan publik. Pemerintah harus menjamin hak masyarakat untuk sehat dengan memberikan pelayanan kesehatan secara adil, merata dan memadai, terjangkau dan berkualitas.¹²

Perkembangan pengeluaran pemerintah daerah provinsi kepulauan fungsi kesehatan dapat dilihat pada Gambar 4. Berdasarkan gambar tersebut cukup menarik untuk melihat tingkat besaran yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk fungsi kesehatan. Yang paling mencolok adalah Provinsi Bangka Belitung (Babel), pengeluaran pemerintah Babel provinsi fungsi kesehatan pada tahun 2007 hanya Rp18,13 miliar meningkat hamper 880 persen pada tahun 2011 menjadi Rp177,62 miliar. Peningkatan pengeluaran pemerintah Provinsi Babel ini menandakan pemerintah daerah sudah peduli akan kesehatan masyarakat yang berdampak terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut. Kondisi sebaliknya Provinsi Maluku, jika pada tahun 2007 menganggarkan biaya fungsi kesehatan Rp44,93 miliar kemudian mengalami penurunan anggaran sebesar 20 persen pada tahun 2011 menjadi Rp35,9 miliar.



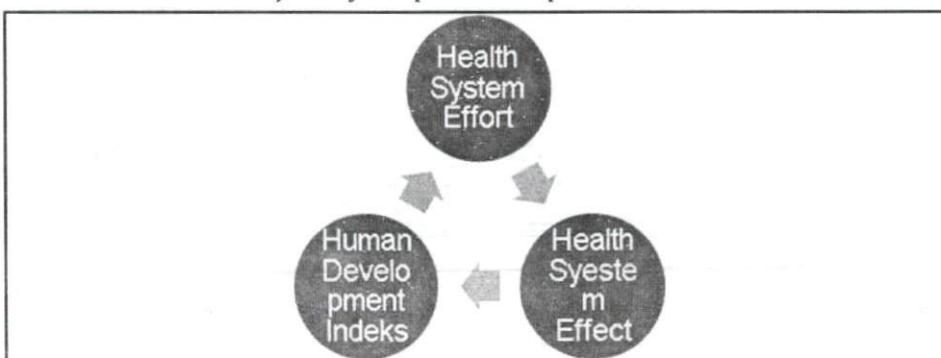
Sumber : DJPK (2012).

Gambar. 4. Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Fungsi Kesehatan

¹² Adi Widodo, Waridin, Johanna Maria K. *Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Fungsi Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah*. Jurnal Dinamik Ekonomi Pembangunan, Volume 1 No.1. 2011.

Hal yang sama dilakukan perlakuan sama untuk variabel pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah fungsi kesehatan. Untuk menguji pengaruh pengeluaran pemerintah daerah fungsi kesehatan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat yang diproksi dengan IPM menggunakan *software Eviews 6.0* terhadap variabel tersebut. Berdasarkan hasil regresi panel didapatkan nilai koefisien pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah fungsi kesehatan sebesar 0,007372 dan signifikan mempengaruhi pertumbuhan IPM pada tingkat signifikansi 5 persen. Dengan hasil ini menunjukkan bahwa setiap kenaikan pertumbuhan pengeluaran daerah fungsi kesehatan tahun lalu 1 persen maka akan meningkatkan pertumbuhan peningkatan IPM tahun berjalan sebesar 0,007372 persen, *ceteris paribus*.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Mohammad Javad Razmi pada tahun 2012 terhadap Negara Iran. Razmi melakukan penelitian terhadap Iran dari tahun 1990 sampai dengan tahun 2009 dan menyimpulkan bahwa terdapat pengaruh yang positif dan signifikan antara pengeluaran pemerintah di bidang kesehatan dengan peningkatan IPM.¹³ Lebih lanjut Alin dan Diana mengemukakan bahwa pengeluaran pemerintah terhadap kesehatan memiliki lingkaran sebab akibat dengan IPM. Mereka menyatakan bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah bidang kesehatan akan meningkatkan usaha pemerintah untuk meningkatkan sistem kesehatan yang memadai, sistem kesehatan yang memadai di suatu Negara maka akan menimbulkan efek yang positif terhadap kesehatan masyarakat yang pada akhirnya akan meningkatkan *Human Development Indeks* (HDI) atau IPM. Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada Gambar 5. di bawah.¹⁴



Sumber : Alin, Diana (2011).

Gambar 5. Hubungan antara Health System Effect, Effort and HDI

¹³ Mohammad Javad Razmi. *Investigating the Effect of Government Health Expenditure on HDI in Iran*. Journal of Knowledge Management, Economics, and Information Technology. 2012.

¹⁴ Opreana Alin, Mihaia Dian Marieta. *Correlation Analysis Between the Health System and HDI Level Within the European Union*. International Journal of Trade, Economics, and Finance. Vol. 2, No. 2, 2011.

Dari paparan diatas, maka sudah waktunya bagi daerah untuk lebih sadar dan mau untuk mengeluarkan budget lebih dalam APBD untuk pengeluaran kesehatan. Terutama daerah provinsi dengan karakteristik kepulauan memiliki masalah yang sangat penting untuk diselesaikan. Pelayanan kesehatan bagi masyarakat di daerah kepulauan menjadi sulit akibat dari sulit dijangkaunya pulau-pulau kecil yang terisolir dan belum memiliki fasilitas kesehatan. Untuk itu pembangunan fasilitas kesehatan di daerah kepulauan harus disesuaikan dengan karakteristiknya, misalnya pengadaan fasilitas kesehatan yang *mobile*, seperti puskesmas keliling dalam kapal merupakan strategi yang inovatif untuk melayani kesehatan masyarakat di pulau-pulau di provinsi daerah kepulauan.

Strategi lainnya dalam mengatasi masalah kesehatan di daerah kepulauan menurut Asiah Hamzah adalah melalui soulsui untuk menciptakan tenaga kesehatan unggul kepulauan dari masyarakat lokal yang dilatih pengetahuan tentang Kesehatan Ibu dan Anak dan Keluarga Berencana dan pengetahuan tentang gizi dan kesehatan, sehingga masyarakat di daerah kepulauan perlu diajari untuk menangani sendiri dengan menciptakan tenaga kesehatan unggul di kepulauan.¹⁵ Apapun jenisnya dan bentuk pelayanan kesehatan di daerah kepulauan harus segera dilakukan dengan segera untuk dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang ada di daerah tersebut. Intinya adalah kemauan pemerintah daerah untuk melakukan keberpihakan anggaran terhadap peningkatan anggaran fungsi kesehatan untuk dapat meningkatkan IPM di daerah tersebut.

III.3. Pengeluaran Pemerintah Daerah Fungsi Pelayanan Umum

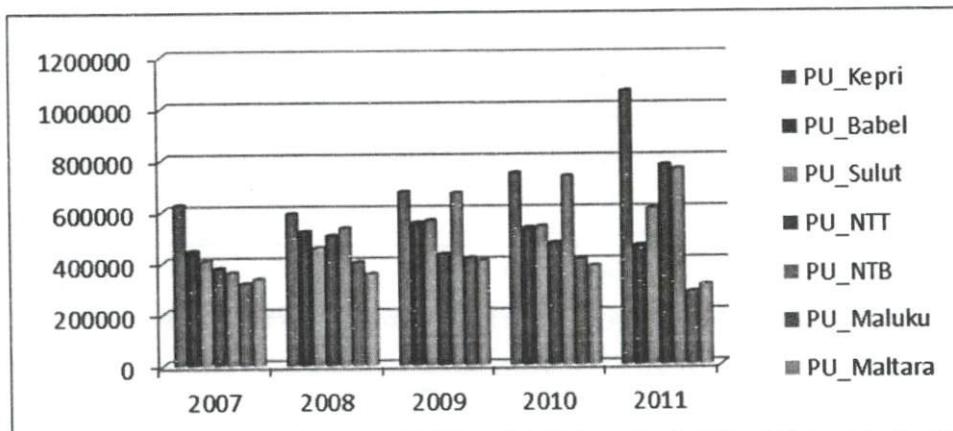
Menurut Mardiasmo (2002) pengeluaran daerah Fungsi pelayanan publik adalah belanja administrasi umum, belanja operasional dan pemeliharaan serta belanja modal/pembangunan yang dialokasikan pada atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil (*outcome*), manfaat (*benefit*) dan dampaknya (*impact*) secara langsung dinikmati oleh masyarakat (*public*) secara luas.¹⁶ bentuk dari belanja pelayanan umum atau publik ini dapat berupa proyek-proyek fisik serta pembangunan jalan, jembatan, gedung-gedung. Dengan kata lain maka belanja fungsi pelayanan umum sangat vital dan diperlukan bagi pembangunan daerah dan dampaknya langsung dirasakan oleh masyarakat.

¹⁵ "Kebijakan Pelayanan Kesehatan Kepulauan". Diakses 5 Maret 2013. (<http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2010/12/28/kebijakan-pelayanan-kesehatan-kepulauan-328091.html>).

¹⁶ Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik*. Penerbit Andi. Yogyakarta. 2002

Pengeluaran daerah fungsi pelayanan umum, seperti yang disebutkan diatas merupakan pengeluaran yang sangat penting bagi daerah, terutama daerah dengan kondisi dengan karakteristik kepulauan. Daerah dengan kondisi geografis kepulauan memiliki permasalahan utama yaitu luas wilayah lautan yang lebih luas dibandingkan daratan dan wilayah daratan yang satu dengan yang lainnya dipisahkan oleh lautan. Kondisi ini tentunya membutuhkan penanganan yang khusus terutama dalam pembangunan interkoneksi antara daerah. Dan pembangunan interkoneksi antardaerah hanya dimungkinkan dalam anggaran pengeluaran daerah fungsi pelayanan umum.

Berdasarkan Gambar 5. Provinsi Kepulauan Riau merupakan provinsi dengan pengeluaran pelayanan umum yang terbesar di antara provinsi kepulauan lainnya. Bahkan peningkatan pengeluaran umum pun sangat signifikan, jika pada tahun 2007 pengeluaran fungsi pelayanan umum Kepri sebesar Rp625,09 miliar maka pada tahun 2011 meningkat 41,13 persen menjadi Rp1,06 triliun. Hal sebaliknya terjadi untuk Provinsi Maluku Utara dan Maluku yang mengalami penurunan pengeluaran pelayanan umum dari tahun 2007 ke tahun 2011 sebesar 1,3 persen untuk Provinsi Maluku dan 0,9 persen untuk Provinsi Maluku Utara.



Sumber : DJPK, Kementerian Keuangan (2012).

Gambar 5. Perkembangan Pengeluaran Pemerintah Daerah Provinsi Kepulauan Fungsi Pelayanan Umum

Untuk menguji pengaruh pengeluaran pemerintah daerah fungsi pelayanan umum terhadap tingkat kesejahteraan dalam hal ini di proksi oleh IPM, maka digunakan *software Eviews 6.0*. Berdasarkan hasil regresi panel data didapatkan nilai koefisien dari variabel pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah fungsi pelayanan umum sebesar 0,03519 dan signifikan mempengaruhi pertumbuhan IPM pada $\alpha = 5$ persen. Hasil ini dapat diinterpretasi menjadi setiap kenaikan pertumbuhan pengeluaran pemerintah

daerah fungsi pelayanan umum tahun lalu sebesar 1 persen maka akan menaikkan pertumbuhan IPM tahun berjalan sebesar 0,03519 persen. Hal ini berarti pertumbuhan pengeluaran pemerintah daerah kepulauan diperlukan untuk menstimulus terjadinya pertumbuhan peningkatan IPM provinsi kepulauan.

Hasil penelitian ini sejalan dengan penelitian yang dilakukan oleh Sanusi Fattah dan Aspa pada tahun 2012. Mereka mengemukakan hasil penelitian salah satunya adalah bahwa pengeluaran pemerintah terhadap pembuatan fasilitas umum seperti infrastruktur memiliki pengaruh yang positif dan signifikan terhadap peningkatan IPM suatu daerah.¹⁷ Penelitian lainnya yang dilakukan oleh Patrick L. Akpan pada tahun 2009 di Negara Nigeria, menghasilkan poin penting bahwa ternyata pengeluaran pemerintah sektor umum atau *public expenditure* memegang peranan penting dalam peningkatan IPM di Nigeria.¹⁸

Seperti yang telah disebutkan pada bagian sebelumnya, bahwa peningkatan pengeluaran pemerintah fungsi pelayanan umum merupakan pengeluaran pemerintah yang penting dan vital bagi provinsi kepulauan. Hal ini dikarenakan kurang lebih 32,57 persen dana APBD secara nasional habis dianggarkan untuk pelayanan umum. Komponen pengeluaran pemerintah daerah fungsi pelayanan umum merupakan pengeluaran yang cukup strategis dan diperlukan oleh masyarakat secara luas, di antaranya adalah membangun jalan, jembatan, gedung, dermaga dan fasilitas fisik lainnya yang dibutuhkan oleh daerah. Terlebih mengingat kondisi geografis provinsi kepulauan membutuhkan fasilitas atau infrastruktur yang memadai untuk transportasi dan pelayanan umum lainnya, seperti air bersih, listrik dan lainnya.

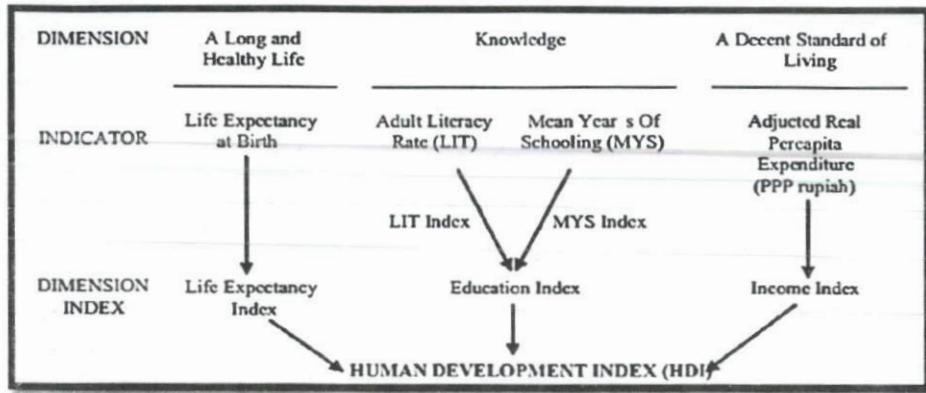
Selama ini yang menjadi masalah bagi provinsi daerah kepulauan adalah minimnya infrastruktur di daerah tersebut. Bahkan Menteri Dalam Negeri, Gamawan Fauzi dalam satu kesempatan secara jelas menyatakan bahwa diperlukan perlakuan khusus daerah-daerah kepulauan. Hal ini dikarenakan kondisi geografis yang berbeda dengan daerah lain dan infrastruktur yang menjadi masalah utama di daerah tersebut.¹⁹ Dengan adanya fasilitas infrastruktur yang bagus dan memadai tentunya akan memicu pergerakan perekonomian di daerah-daerah kepulauan yang terpencil. Pergerakan dan aktivitas ekonomi di daerah tentunya akan menimbulkan peningkatan

¹⁷ Sanusi Fatah, Aspa Muji. *Op.Cit.*

¹⁸ Patrick L. Akpan. *Public Expenditure and Human Development in Nigeria*. Social Sience Research Network. 2009.

¹⁹ "7 Provinsi Kepulauan Diperlakukan Khusus", Indosiar, diakses tanggal 16 April 2013. (http://www.indosiar.com/fokus/7-provinsi-kepulauan-diperlakukan-khusus_90565.html).

pendapatan dari masyarakat di daerah kepulauan. Dengan meningkatkannya pendapatan di daerah kepulauan tentu saja secara langsung akan meningkatkan IPM daerah tersebut yang pada ujungnya dapat meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Karena salah satu indeks yang dipakai dalam menyusun HDI atau IPM adalah indeks pendapatan, seperti yang terlihat pada Gambar 6. Sehingga setiap peningkatan indeks pendapatan akan meningkatkan IPM.



Sumber: Human Development Report (2001).

Analisa *Cross Section* Berdasarkan angka *koefisien cross section*, disebutkan apabila variabel independen tidak mengalami perubahan atau dianggap konstan, maka ada 3 Provinsi Daerah kepulauan yang memiliki pertumbuhan IPM yang negatif yakni Provinsi Maluku Utara (-0,009134), Provinsi Nusa Tenggara Barat (-0,089655), dan Provinsi Nusa Tenggara Timur (-0,05513). Sedangkan 4 Provinsi lainnya memiliki pertumbuhan IPM yang positif yaitu Provinsi Bangka Belitung (0,02596), Kepulauan Riau (0,04), Nalolo (0,012231) dan 

rata 0,716 persen per tahun. Provinsi Kepulauan Riau merupakan provinsi dengan angka IPM yang paling tinggi diantara provinsi lainnya dan terendah angka IPM adalah provinsi Nusa Tenggara Barat. Fakta lainnya adalah dari 7 provinsi kepulauan terdapat 4 provinsi yang memiliki angka IPM dibawah rata-rata angka IPM secara nasional. Hal ini menunjukkan bahwa di empat provinsi tersebut kesejahteraan masyarakatnya masih di bawah rata-rata tingkat kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Demikian pula halnya dengan pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum dari tahun 2007 hingga 2011 terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun.

Berdasarkan hasil analisis regresi panel pengaruh pengeluaran pemerintah daerah baik untuk fungsi kesehatan, pendidikan dan pelayanan umum memiliki hubungan yang positif dan signifikan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan. Hasil ini menunjukkan bahwa setiap rupiah yang dikeluarkan pemerintah daerah baik untuk fungsi kesehatan, pengeluaran daerah untuk fungsi pendidikan dan pengeluaran daerah untuk pelayanan umum dapat meningkatkan angka IPM.

IV.2. Saran

Tujuan diberlakukannya otonomi daerah di Indonesia adalah agar daerah dapat membangun provinsi mereka dengan tepat dan akurat dengan tujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat di provinsi. Hal ini dikarenakan pemerintah daerah dianggap lebih mengerti dan tahu apa yang menjadi kebutuhan masyarakat dalam pembangunan daerahnya. Demikian pula provinsi dengan basis geografis kepulauan, dituntut untuk lebih memperhatikan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerahnya. Salah satu cara untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat di daerah kepulauan adalah dengan pemerintah daerah kepulauan menganggarkan pengeluaran daerah untuk fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum yang lebih mengingat karakteristik daerah kepulauan itu sendiri. Tanpa adanya keberpihakan dan perhatian pemerintah daerah kepulauan terhadap peningkatan pengeluaran daerah untuk ketiga fungsi tersebut maka akan sulit bagi daerah kepulauan untuk dapat meningkatkan tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah tersebut.

DAFTAR PUSTAKA

Aaberge. Langorgen. *Fiscal and Spending Behavior of Local Government: An Empirical Analysis Based on Norwegian Data Statistic Norway Discussion Paper No. 196.* 1997.

Abdul Halim. *Manajemen Keuangan Daerah.* UPP AMP. YKPN. Yogyakarta. 2002.

Adi Widodo, Waridin, Johanna Maria K. *Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Fungsi Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah.* Jurnal Dinamik Ekonomi Pembangunan, Volume 1 No. 1. 2011.

Agus Salim. *Peran Anggaran Pemerintah Terhadap Pengurangan Angka Kemiskinan di Indonesia.* Jurnal Ekonomi dan Bisnis. Vol.1 No. 1. 2007.

“Daerah Kepulauan Dengan Kemiskinan Tertinggi”. Berita.Plasama.MSN.com. Diakses tanggal 4 Maret 2013. (<http://berita.plasa.msn.com/nasional/jpnn/article.aspx?cp-documentid=6030027>).

Holtz-Eakin. Douglas. Harbey S. Rosen dan Schuyler Tilly. Intertemporal Analysis of State and Local Government Spending: Thoery and Test. *Journal of Urban Economics* 35: 159-174. 1994

J. Suryanto. E. Soesilowati. (2008). *Kinerja Ekonomi dan Kesejahteraan Masyarakat Pada Empat Provinsi Pemekaran.* Jurnal Ekonomi dan Pembangunan. Vol XVI (2).

Kuncoro. *Dasar-Dasar Ekonomika Pembangunan.* UPP STIM YKPN. Yogyakarta. 2010.

“Kebijakan Pelayanan Kesehatan Kepulauan”. diakses 5 Maret 2013. (<http://kesehatan.kompasiana.com/medis/2010/12/28/kebijakan-pelayanan-kesehatan-kepulauan-328091.html>).

Mardiasmo. *Akuntansi Sektor Publik.* Penerbit Andi. Yogyakarta. 2002

Mohammad Javad Razmi. *Investigating the Effect of Government Health Expenditure on HDI in Iran.* Journal of Knowledge Management, Economics, and Information Tecnology. 2012.

Opreana Alin. Mihaiu Dian Marieta. *Correlation Analysis Between the Health System and HDI Level Within the European Union*. International Journal of Trade, Economics, and Finance. Vol. 2. No. 2. 2011.

Patrick L. Akpan. *Public Expenditure and Human Development in Nigeria*. Social Sience Research Network. 2009.

Sanusi Fattah. Aspa Muji. *Local Government Expenditure Allocation toward Human Development Index at Jeneponto Regency, South Sulawesi, Indonesia*. IOSR. Journal Of Humanities and Social Science. Volume 5, PP 40-50. 2011.

Syed Ammad Ali. Hasan Raza. Muhammad Umair Yousuf. *The Role Fiscal Policy in Human Development : Pakistan's Perspective*. Working Paper Pakistan Institute of Development Ecoomics. 2011.

"7 Provinsi Kepulauan Diperlakukan Khusus", Indosiar, diakses tanggal 16 April 2013. (http://www.indosiar.com/fokus/7-provinsi-kepulauan-diperlakukan-khusus_90565.html).

EPILOG

Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota, dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya pelimpahan tanggungjawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan pusat dan daerah. Dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah, penyerahan, pelimpahan, dan penugasan urusan pemerintahan kepada daerah secara nyata dan bertanggung jawab harus diikuti dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional secara adil, termasuk perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah. Sebagai daerah otonom, penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan tersebut dilakukan berdasarkan prinsip-prinsip transparansi, partisipasi, dan akuntabilitas.

Salah satu aspek dari pemerintahan daerah yang harus diatur secara hati-hati adalah masalah pengelolaan keuangan daerah dan anggaran daerah. Anggaran daerah adalah rencana kerja pemerintahan daerah dalam bentuk uang (rupiah) dalam satu periode tertentu (satu tahun). Anggaran Daerah atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah merupakan instrumen kebijakan yang utama bagi Pemerintah Daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah merupakan landasan bagi pengembangan kapabilitas dan efektivitas pemerintahan daerah. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaaan pembangunan, otorisasi pengeluaran di masa-masa yang akan datang, sumber pengembangan ukuran-ukuran standar untuk evaluasi kinerja, alat untuk memotivasi para pegawai dan alat koordinasi bagi semua aktivitas dari berbagai unit kerja.

Eksistensi keuangan negara terwujud dari daerah yang memiliki kesiapan sumber daya alam maupun sumber daya manusia sehingga otonomi daerah menjadi arena pembuktian kesanggupan mengelola daerahnya sendiri menuju kemandirian pembangunan dengan mengurangi campur tangan pusat. Oleh karena itu perlu dilakukan pengembangan kebijakan dalam perencanaan, pengalokasian dan pengelolaan dana perimbangan dengan mengakomodir kebutuhan daerah sesuai dengan karakteristik yang dimiliki daerah. Tema besar keuangan daerah dan pelayanan publik dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat yang diusung dalam buku ini tidak hanya memberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan otonomi daerah dan implementasinya namun juga mengemukakan

usulan strategi serta upaya pengembangan kebijakan otonomi daerah ke depan dalam upayanya mensejahterakan masyarakat melalui peningkatan pelayanan publik.

Bagian I buku ini membahas tentang “Eksistensi Keuangan Negara Menuju Kemandirian Pembangunan di Era Otonomi Daerah” yang ditulis oleh **Ariesy Tri Mauleny**, menyatakan bahwa otonomi daerah berfungsi mendorong peningkatan partisipasi, prakarsa dan kreativitas masyarakat dalam pembangunan, serta mendorong pemerataan hasil-hasil pembangunan di seluruh daerah dengan memanfaatkan sumber daya dan potensi yang tersedia di masing-masing daerah serta memperbaiki alokasi sumber daya produktif melalui pergeseran peran pengambilan keputusan publik ke tingkat pemerintah yang paling rendah yang dianggap memiliki informasi yang paling lengkap. Permasalahan umum otonomi diantaranya pemahaman terhadap konsep otonomi daerah yang belum seragam, aturan pelaksanaan otonomi daerah yang belum memadai dan penyesuaian peraturan perundang-undangan yang tumpang tindih. Selain itu juga luasnya ruang lingkup pembangunan daerah belum didukung oleh kesiapan dan kemampuan aparatur pemerintah daerah secara memadai serta perangkat peraturan teknis bagi pengelolaan sumber daya pembangunan di daerah. Dan terakhir ketidaktertiban pemanfaatan ruang dan pengembangan wilayah yang didasarkan pada penataan ruang, pemilikan dan pemanfaatan tanah serta tuntutan peningkatan pemekaran wilayah yang tidak sesuai standar.

Dalam Bagian II yang membahas mengenai “Desentralisasi Fiskal dan Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah”, **Hilma Meilani** mengemukakan bahwa kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada alokasi dana dari pusat kepada daerah yang dikenal sebagai dana perimbangan, yang terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK) dan Dana Bagi Hasil (DBH), baik DBH yang berasal dari pajak maupun sumber daya alam. Sepanjang tahun 2008 sampai dengan 2013 terjadi peningkatan jumlah transfer ke daerah untuk semua jenis dana perimbangan, dimana peran DAU dalam dana perimbangan sangat besar, sedangkan peran DAK adalah yang terkecil dalam dana perimbangan. Perimbangan keuangan diartikan sebagai suatu sistem pembagian keuangan yang adil, proporsional, demokratis, transparan, dan efisien dalam rangka pendanaan penyelenggaraan desentralisasi dengan mempertimbangkan potensi, kondisi, dan kebutuhan daerah serta besaran pendanaan penyelenggaraan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dana perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah dan Pemerintahan Daerah dan antar-Pemerintah daerah. Permasalahan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal antara lain adalah perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip

money follow function, struktur pengeluaran daerah sejak pelaksanaan desentralisasi fiskal masih dominan untuk belanja pegawai, dan Pemerintah Daerah masih sangat tergantung pada dana perimbangan.

Dewi Restu Mangeswuri pada bagian III dalam tulisannya berjudul “Ketaatan Pemerintah Daerah dalam Mewujudkan Akuntabilitas Pengelolaan Keuangan Daerah” mengemukakan bahwa dengan adanya otonomi daerah, pengelolaan keuangan sepenuhnya berada ditangan pemerintah daerah sendiri. Sejalan dengan pelaksanaan otonomi daerah, diperlukan sistem akuntansi yang baik, karena sistem akuntansi merupakan pendukung terciptanya pengelolaan keuangan daerah yang *accountable*, dalam rangka mengelola dana dengan sistem desentralisasi secara transparan, efesien, efektif, dan dapat dipertanggungjawabkan. Kemandirian setiap daerah menyusul adanya otonomi daerah, diharapkan dapat ditingkatkan agar daya saing daerah bisa tercapai. Adapun manfaat penerapan sistem akuntansi pemerintah daerah berdasarkan standar akuntansi pemerintahan adalah bertujuan untuk meningkatkan akuntabilitas dan keandalan pengelola keuangan pemerintah melalui penyusunan dan pengembangan standar akuntansi pemerintah. Selain penerapan pada sistem akuntansi pemerintah daerah dan akuntabilitas, ketaatan pada peraturan perundangan juga merupakan elemen penting yang secara langsung berkaitan dengan kinerja instansi pemerintah. Dalam pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi, akuntabilitas publik merupakan inti sarinya. Untuk mendukung dilakukannya pengelolaan dana publik (*public money*) yang mendasarkan konsep *value for money*, maka diperlukan Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah dan Anggaran Daerah yang berorientasi pada kinerja. Hal tersebut adalah untuk mendukung terciptanya akuntabilitas publik Pemerintah Daerah dalam rangka otonomi dan desentralisasi.

Pada bagian ke IV, yang membahas “Peran Lembaga Penjamin Kredit Daerah dalam Meningkatkan Aksesibilitas Keuangan Usaha Mikro Kecil dan Menengah” dikaji oleh **Soni Hendra Permana**, menyatakan bahwa hadirnya perusahaan penjaminan kredit daerah diharapkan mampu menjawab persoalan klasik yang slalu dihadapi oleh pelaku usaha sektor UMKM, yaitu mengakses ke sektor keuangan. Hal ini terjadi karena kebanyakan usaha UMKM *feasible* namun tidak *bankable*. Hadirnya perusahaan penjaminan kredit ini selain memberikan manfaat bagi sektor UMKM juga memberikan manfaat yang besar bagi pemerintah daerah yaitu peningkatan produktivitas UMKM yang berdampak pada penyerapan tenaga kerja dan peningkatan pendapatan daerah dari pajak. Secara makro akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi daerah. Selanjutnya sektor jasa keuangan seperti bank, juga mendapat manfaat yakni peningkatan kapasitas pemberian kredit

dan jaminan jika terjadi permasalahan pada debitur dikemudian hari. Prospek perusahaan penjaminan kredit kedepan untuk tumbuh dan berkembang lebih banyak sangatlah besar mengingat ada beberapa faktor pendukung yakni pertumbuhan ekonomi nasional yang terus tumbuh di atas rata-rata diatas 6 persen, Pertumbuhan UMKM di Indonesia yang terus positif, Tingginya jumlah penduduk Indonesia yang belum terjangkau layanan keuangan, dan bonus demografi yang akan dihadapi Indonesia tahun 2020-2035 jika dapat dimanfaatkan dengan baik oleh pemerintah pusat dan daerah. Namun demikian, pendirian lembaga penjamin kredit daerah ini juga perlu dilakukan secara bijaksana oleh pemerintah daerah provinsi. Pendirian perusahaan penjaminan kredit daerah harus berdasarkan kebutuhan dan kesanggupan pemerintah daerah itu sendiri, mengingat masih banyaknya pemerintah daerah yang memiliki kapasitas fiskal terbatas. Selain itu pula, pengelolaan perusahaan penjaminan kredit daerah harus dilakukan oleh tenaga profesional di bidang penjaminan kredit. Pengawasan terhadap perusahaan penjaminan ini juga penting dilakukan untuk menghindari terjadinya *moral hazard* dari pengelola perusahaan.

Mandala Harefa dalam bagian V membahas secara mendalam dengan studi berjudul "Kebijakan Pemerintah Daerah dalam Mengatasi Kebutuhan Perumahan" menyatakan bahwa selain permasalahan regulasi, pendanaan dan kelembagaan yang belum memadai dalam penyediaan perumahan, maupun implementasi program dan perencanaan pada saat pelaksanaan kebijakan, pemerintah daerah juga menghadapi benturan-benturan teknis lainnya. Permasalahan lahan merupakan faktor utama dalam rangka menutup kekurangan rumah pada beberapa daerah. Melalui regulasi dan kebijakan desentralisasi, pemda memiliki tugas dan kewenangan dalam mengejar ketertinggalan pembangunan rumah, terutama bagi masyarakat berpenghasilan rendah (MBR). Demikian pula dengan permasalahan kelembagaan yang menangani masalah perumahan dan lembaga keuangan yang khusus melayani pembiayaan kepemilikan rumah bagi MBR yang belum terwujud. Sedangkan realisasi program Nasional perumahan pada pemerintah daerah dan kota sebagai sasaran, salah satu permasalahan pokok yang dihadapi adalah upaya menstrukturkan dan menyatukan program-program nasional yang cenderung *ad hoc* dan *project basis* menjadi program yang struktural dan menjadi bagian dari perencanaan pembangunan perumahan yang sudah berjalan di daerah.

Pada bagian VI, **Ari Mulianta Ginting**, dalam karya tulisnya berjudul "Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Daerah terhadap Tingkat Kesejahteraan Masyarakat di Daerah Kepulauan" menyatakan bahwa Perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat di 7 provinsi kepulauan, secara keseluruhan

memang mengalami peningkatan rata-rata 0,716 persen per tahun. Provinsi Kepulauan Riau merupakan provinsi dengan angka IPM yang paling tinggi diantara provinsi lainnya dan terendah angka IPM adalah provinsi Nusa Tenggara Barat. Fakta lainnya adalah dari 7 provinsi kepulauan terdapat 4 provinsi yang memiliki angka IPM dibawah rata-rata angka IPM secara nasional. Hal ini menunjukkan bahwa di empat provinsi tersebut kesejahteraan masyarakatnya masih di bawah rata-rata tingkat kesejahteraan masyarakat di Indonesia. Demikan pula halnya dengan pengeluaran pemerintah daerah fungsi pendidikan, kesehatan dan pelayanan umum dari tahun 2007 hingga 2011 terus mengalami peningkatan dari tahun ke tahun. Berdasarkan hasil analisis regresi panel pengaruh pengeluaran pemerintah daerah baik untuk fungsi kesehatan, pendidikan dan pelayanan umum memiliki hubungan yang positif dan signifikan terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi kepulauan. Hasil ini menunjukkan bahwa setiap rupiah yang dikeluarkan pemerintah daerah baik untuk fungsi kesehatan, pengeluaran daerah untuk fungsi pendidikan dan pengeluaran daerah untuk pelayanan umum dapat meningkatkan angka IPM.

Jakarta, November 2013
Editor,

INDEKS

A

- Akuntabilitas, 7, 20, 27, 56, 57, 58, 60, 63, 66, 67, 70, 71, 142
Anggaran, 6, 7, 19, 27, 34, 41, 44, 47, 48, 49, 58, 60, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 100, 107, 113, 117, 119, 133, 142, 143, 146, 149, 150, 151, 153, 154
APBD, 6, 7, 11, 16, 25, 34, 40, 43, 44, 49, 50, 61, 65, 68, 69, 81, 83, 84, 85, 87, 144, 148, 150, 153, 155
APBN, 17, 18, 40, 42, 43, 45, 46, 47, 48, 60, 61, 85, 102, 131, 133

B

- Bappenas, 141
Belanja, 11, 14, 18, 34, 35, 38, 43, 44, 45, 47, 49, 50, 51, 52, 61, 65, 68, 70, 117, 142, 143, 146, 148, 153
Belanja Daerah, 6, 11, 14, 70, 142, 143, 146
Belanja Modal, 50, 142, 153
Belanja Pegawai, 35, 44, 49, 50, 52, 142, 146
Biaya, 13, 15, 20, 23, 26, 37, 63, 102, 104, 107, 113, 116, 118, 127, 151
Birokrasi, 12, 26
BUMD, 12, 20, 24, 25, 26, 65, 85, 86, 87, 90, 120
BUMN, 26, 65, 78, 79, 81, 85, 120, 127
Bupati, 3

C

- Concept, 106

D

- Daerah, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 28, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 56, 57, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 70, 71, 76, 78, 79, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 98, 100, 103, 105, 106, 107, 109, 110, 112, 113, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 133, 134, 135, 140, 141, 142, 143, 144, 145, 146, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157
Daerah Otonom, 2, 4, 8, 13, 21, 26, 34, 35, 36, 48, 70, 123
DAK, 11, 27, 34, 35, 37, 40, 43, 44, 45, 48, 52, 122
Dalam negeri, 18, 41, 42
Dana, 7, 10, 11, 12, 13, 14, 17, 18, 19, 20, 23, 27, 34, 35, 37, 39, 40, 41, 42, 43, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 51, 52, 56, 62, 64, 65, 66, 68, 70, 77, 81, 84, 85, 87, 88, 91, 100, 102, 104, 110, 116, 117, 119, 122, 131, 134, 143, 146, 155
Dana Alokasi Khusus, 11, 18, 34, 37, 40, 43, 52, 122
Dana Alokasi Umum, 11, 18, 34, 37, 40, 42, 52, 62
Dana Dekonsentrasi, 27
Dana Perimbangan, 10, 11, 13, 14, 17, 18, 19, 34, 35, 39, 40, 45, 46, 47, 48, 51, 52, 146
DAU, 11, 27, 34, 35, 37, 40, 42, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 51, 52

- Daya Saing, 56, 76, 112, 141
DBH, 34, 35, 40, 41, 42, 44, 45, 46, 47, 49, 52
Definisi, 79, 106
Delegasi, 37
Demokrasi, 2, 4, 15, 21, 62, 142
Desentralisasi Fiskal, 19, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 45, 49, 51, 52, 76, 123
Desentralisasi, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 10, 16, 19, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 51, 52, 56, 62, 70, 76, 98, 121, 122, 123, 134, 135, 142
Devolusi, 36, 37, 38
Dinas Pendidikan, 69
Disintegrasi, 4, 76
DPR, 16, 28, 61, 133
- E**
- Efektivitas, 2, 6, 7, 8, 9, 21, 34, 35, 36, 37, 38, 58, 64, 65, 66, 70, 71, 142
Efisiensi, 7, 8, 9, 11, 15, 23, 34, 35, 36, 37, 38, 57, 58, 65, 66, 67, 71, 104, 114, 115
Ekonomi, 6, 7, 8, 12, 16, 23, 24, 25, 26, 34, 35, 36, 37, 38, 49, 66, 67, 76, 78, 81, 84, 89, 90, 91, 92, 98, 107, 108, 109, 113, 123, 128, 141, 143, 144, 155
Eksistensi, 1, 2, 5, 9, 12, 13, 14, 22, 28, 148
Evaluasi, 6, 69, 70, 116, 131, 143
- F**
- Fiskal, 5, 6, 16, 19, 27, 28, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 45, 49, 51, 52, 58, 76, 82, 83, 90, 92, 103, 112, 123, 156
Fleksibilitas, 67
Fungsi Pengawasan, 15
- G**
- Gaji, 27
Globalisasi, 76, 98, 148
Good governance, 57, 71
- I**
- Implementasi, 5, 14, 15, 16, 26, 36, 45, 49, 57, 71, 101, 103, 105, 112, 115, 117, 119, 125, 134
Indeks, 19, 42, 44, 143, 144, 145, 146, 156
Indikator, 69, 71, 114, 129, 143, 144, 146, 149
Indonesia, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 21, 22, 27, 34, 35, 39, 52, 56, 57, 58, 60, 64, 65, 76, 77, 78, 79, 80, 82, 83, 84, 87, 89, 90, 91, 92, 99, 100, 101, 102, 106, 109, 112, 113, 115, 119, 121, 124, 130, 132, 140, 143, 146, 157
Infrastruktur, 19, 21, 26, 36, 37, 45, 48, 49, 78, 89, 98, 107, 113, 114, 122, 126, 127, 129, 140, 155
Institusi, 89, 123
Intervensi, 2, 3, 26, 68, 89, 107, 113, 120, 128, 131, 132
- J**
- Juknis, 63, 119
- K**
- Kabupaten, 3, 7, 9, 16, 17, 18, 19, 20, 21, 23, 24, 34, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 50, 51, 58, 59, 69, 70, 85, 91, 100, 103, 105, 106, 122, 124, 125, 126, 140, 143, 156
Kapasitas Fiskal, 38, 42, 51, 82, 90, 92, 112
Kapasitas, 58, 81, 91, 100, 118, 121, 122, 124, 130
Kapita, 18, 42, 144
Keadilan, 4, 61, 62
Keanekaragaman, 4, 21, 62
Kebijakan, 2, 3, 4, 5, 6, 8, 10, 13, 15, 16, 19, 20, 23, 24, 26, 27, 28, 34, 35, 36, 39, 49, 52, 58, 63, 68, 70, 71, 76, 97, 98, 100, 103, 105, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 126, 127, 128,

- 129, 130, 131, 132, 133, 134, 148, 150
Kebutuhan Dasar, 100, 105, 150
Kemandirian Daerah, 5, 10, 12, 17, 21, 27
Kemandirian, 1, 2, 4, 5, 9, 10, 12, 13, 14, 17, 21, 27, 28, 56, 82
Kemiskinan, 19, 76, 141, 150, 151
Kendala, 20, 83, 109, 110, 116, 118, 119, 120, 133, 134
Kepala Daerah, 3, 4, 7, 16, 21, 28, 36, 61, 68
Kesejahteraan, 8, 22, 28, 60, 98, 114, 142, 143, 144, 151, 154, 157
Kesejahteraan Masyarakat, 36, 40, 49, 67, 139, 140, 141, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 156, 157
Kesenjangan Fiskal, 38, 40, 51, 52
Ketimpangan, 40, 42
Keuangan, 1, 2, 5, 6, 7, 10, 13, 14, 15, 18, 19, 21, 28, 33, 34, 35, 38, 39, 40, 42, 43, 44, 52, 56, 57, 58, 59, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 75, 76, 77, 78, 79, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 119, 134, 140, 143, 144, 145
Keuangan Daerah, 6, 7, 8, 10, 11, 19, 25, 27, 39, 40, 42, 43, 44, 49, 55, 56, 57, 58, 61, 65, 66, 68, 70, 71, 83, 142, 144, 146
Keuangan Negara, 1, 2, 5, 9, 12, 13, 14, 22, 28, 49, 56, 60, 61
Keuangan Pusat, 10, 13, 37, 40, 42, 43, 61
Kewenangan, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 15, 17, 19, 20, 21, 22, 23, 27, 36, 37, 38, 40, 42, 48, 61, 62, 70, 107, 121, 123, 124, 126, 133, 134, 135, 142
Konsep, 4, 8, 19, 28, 70, 71, 103, 106, 119, 120, 134, 135, 142
Kontribusi, 13, 22, 25, 79, 89, 113
Koordinasi, 6, 24, 28, 63, 69, 70, 100, 103, 113, 119, 121, 124, 125, 126, 129, 130, 131, 134
Kota, 3, 6, 7, 9, 16, 17, 19, 20, 21, 23, 24, 34, 37, 39, 41, 42, 43, 44, 50, 51, 58, 69, 70, 85, 87, 100, 104, 105, 106, 109, 110, 114, 122, 124, 125, 126, 134, 143
Kualitas, 24, 25, 40, 60, 61, 66, 69, 76, 100, 104, 109, 112, 113, 114, 117, 124, 142, 144, 149
L
Lembaga, 4, 14, 15, 24, 25, 36, 47, 48, 57, 60, 75, 76, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92, 100, 112, 113, 123, 124, 130, 132, 133, 134, 143
Lembaga Penjamin Kredit, 75, 76, 78, 80, 82, 83, 84, 88, 90, 91, 92
Lembaga Penjaminan, 78, 79, 81, 82, 83, 86, 87, 88, 89, 90, 91
LSM, 15, 27, 135
M
Manajemen, 9, 14, 15, 19, 21, 25, 28, 64, 66, 78, 123
Masyarakat, 2, 4, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 14, 15, 16, 20, 21, 22, 26, 27, 36, 37, 40, 43, 45, 49, 56, 57, 58, 61, 62, 64, 65, 66, 67, 68, 69, 71, 76, 90, 98, 100, 102, 103, 104, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 131, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 143, 144, 146, 147, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 155, 156, 157, 159
Masyarakat Berpenghasilan Rendah, 100, 102, 106, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 116, 118, 124, 125, 126, 127, 133, 134
Mekanisme Kontrol, 27
Mekanisme, 7, 10, 25, 27, 37, 68, 99, 111, 113, 118, 122, 130, 134
Money follow function, 7, 18, 35, 52, 67
N
Nasional, 3, 4, 5, 8, 13, 14, 16, 19, 22, 26, 27, 28, 36, 43, 44, 45, 47, 48, 49, 61, 62, 70, 76, 78, 89, 92, 99, 101, 105, 107, 110, 111, 120, 127, 131, 134, 141, 146, 155, 157

- Negara, 1, 2, 4, 5, 9, 12, 13, 14, 22, 28, 34, 35, 38, 42, 44, 45, 46, 47, 48, 49, 56, 57, 60, 61, 62, 65, 71, 79, 88, 90, 98, 100, 106, 113, 118, 123, 124, 126, 128, 129, 130, 133, 140, 150, 152, 155
- O**
- Otonomi, 3, 4, 7, 8, 13, 21, 22, 27, 28, 40, 44, 48, 70, 126, 135, 142
- Otonomi Daerah, 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 19, 20, 21, 26, 27, 28, 35, 39, 56, 57, 66, 70, 76, 82, 98, 100, 121, 123, 133, 140, 142, 157
- Otoritas, 15, 87, 90, 134, 135
- P**
- Pajak, 12, 17, 19, 20, 23, 24, 25, 34, 37, 39, 40, 41, 42, 47, 52, 62, 65, 81, 91, 127
- PDB, 34
- PDRB, 86
- Pejabat, 57, 61, 107
- Pelaporan Keuangan, 58, 62
- Pelayanan Publik, 2, 5, 6, 25, 27, 37, 38, 118, 128, 151, 153
- Pelimpahan, 2, 8, 70, 123, 142
- Pembangunan, 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 12, 13, 14, 16, 20, 21, 22, 24, 27, 28, 34, 35, 37, 38, 42, 43, 44, 45, 49, 52, 58, 61, 62, 69, 70, 76, 81, 86, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135, 140, 142, 143, 145, 146, 153, 154, 157
- Pembangunan Nasional, 8, 22, 28, 44, 61
- Pemberdayaan, 4, 6, 12, 15, 24, 25, 76, 112, 117, 131
- Pembiayaan, 7, 10, 16, 21, 24, 26, 37, 39, 62, 79, 82, 98, 101, 104, 106, 109, 110, 111, 112, 114, 115, 116, 1118, 120, 122, 129, 134, 142, 146
- Pemerataan, 2, 4, 5, 16, 27, 38, 42, 46, 51, 58, 61, 62, 86, 111, 150
- Pemerintah Daerah, 2, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 12, 13, 15, 18, 20, 22, 23, 24, 25, 26, 28, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 48, 49, 51, 52, 55, 56, 58, 60, 61, 62, 63, 64, 65, 66, 70, 71, 82, 83, 85, 88, 89, 90, 91, 92, 97, 98, 100, 103, 106, 110, 112, 113, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 133, 134, 135, 139, 140, 141, 142, 145, 148, 149, 150, 151, 152, 153, 154, 155, 156, 157
- Pemerintah Pusat, 2, 3, 5, 7, 8, 12, 13, 14, 22, 23, 33, 34, 35, 36, 37, 38, 39, 40, 43, 52, 56, 57, 76, 78, 90, 92, 98, 100, 102, 103, 110, 113, 117, 121, 122, 124, 125, 126, 133, 134, 140, 142, 150
- Pendapatan Asli Daerah, 8, 10, 35, 37, 39, 141, 146
- Pendapatan Daerah, 9, 11, 13, 16, 17, 28, 40, 63, 76, 83, 91, 146
- Penduduk, 38, 39, 42, 61, 90, 92, 100, 101, 102, 104, 106, 108, 115, 122, 124, 133, 140
- Pengaruh, 5, 26, 57, 80, 139, 140, 141, 143, 144, 147, 148, 149, 150, 152, 154, 155, 157
- Penjaminan Kredit, 78, 79, 80, 81, 82, 83, 84, 85, 86, 87, 88, 89, 90, 91, 92
- Penyimpangan, 62, 63, 71
- Perekonomian, 2, 5, 9, 12, 14, 22, 24, 27, 28, 76, 77, 87, 101, 109, 112, 133, 155
- Perimbangan Keuangan, 2, 10, 13, 18, 33, 34, 35, 37, 38, 39, 40, 42, 43, 52, 61, 70, 76, 140, 144, 145
- Perumahan, 8, 48, 97, 98, 99, 100, 101, 102, 103, 104, 105, 106, 107, 108, 109, 110, 111, 113, 114, 115, 116, 117, 118, 119, 120, 121, 122, 123, 124, 125, 126, 127, 128, 129, 130, 131, 132, 133, 134, 135
- Perumahan Nasional, 101, 111, 120, 131
- Perwakilan, 36

Indeks

- Potensi, 3, 4, 9, 10, 12, 14, 17, 23, 27, 37, 38, 42, 52, 62, 77, 89, 90, 111, 132
Produktivitas, 81, 91, 150
- R**
- Rasio, 47
- S**
- Sarana dan Prasarana, 19, 43, 45, 48, 108, 114
Sekolah, 40, 49, 144
Sektor, 7, 12, 14, 15, 19, 24, 37, 41, 47, 60, 71, 77, 78, 79, 84, 85, 86, 90, 91, 92, 98, 101, 107, 113, 121, 124, 125, 128, 129, 130, 132, 134, 150, 155
Sektor Jasa, 91
Sektor Keuangan, 77, 84, 90, 91
Sektor Pariwisata, 12
Sektor Perbankan, 78
Sektor Perumahan, 101, 113, 121, 128, 129, 132
Sentralisasi, 2, 5
- Standar Akuntansi Pemerintah, 56, 58, 62
Strategis, 16, 26, 76, 77, 120, 134, 155
Sumber Daya Manusia, 22, 25, 28, 76, 83, 100, 112, 124, 134, 150, 151
- T**
- Tanggung Jawab, 5, 7, 23, 39, 58, 76, 117, 120, 123, 125, 126
Transfer, 16, 17, 18, 27, 34, 35, 36, 37, 40, 45, 46, 51, 52
Transparansi, 7, 27, 57, 58, 60, 64, 66, 67, 70, 71, 142
Tugas Pembantuan, 8, 27, 38, 52
- U**
- Undang-Undang, 3, 4, 8, 18, 19, 34, 36, 39, 40, 42, 43, 56, 60, 61, 64, 66, 76, 99, 105, 106, 110, 120, 121, 124, 126, 133, 140, 142, 144, 150
Usia, 16, 108
UUD 1945, 60

BIOGRAFI EDITOR

- a. Nama : Prof. (R) H. Sukarna Wiranta, M.A.
- b. Tempat dan tanggal lahir : Karawang, 12 Agusutus 1949
- c. Kedudukan/jabatan : Profesor Riset Bidang Sosial-Ekonomi LIPI
- d. Alamat Kantor : Pusat Penelitian Ekonomi (PEP-LIPI) Jl. Jend. Gatot Subroto, Jakarta Selatan.
- e. Nomor Telepon/Fax/E-mail : 021-4603018/e-mail: sukarna_22@yahoo.com
- f. Alamat Rumah : Kompleks Pulogebang Permai Blok B1/19, Cakung, Jakarta Timur 13950
- g. Riwayat pendidikan (dimulai dari yang terakhir):
 - 1. Tahun 2003-2006 Program Doktor Ekonomi, Universitas Utara Malaysia (tidak selesai)
 - 2. Tahun 1992, *Post Graduated in Economics*, Univ of East Anglia, Inggris.
 - 3. Tahun 1988, MA *Development Economics*, Nihon University, Tokyo, Jepang.
 - 4. Tahun 1980, SE Bidang Manajemen, FEUI, Jakarta.
 - 5. Tahun 1973, BA Sekolah Tinggi Ilmu Statistik (d/h AIS), Jakarta.
- h. Pengalaman dalam mengelola majalah (dapat ditulis pada kertas lain):
 - 1. Tahun 2003-kini; Redaksi Jurnal Ekonomi dan Pembangunan (JEP) Puslit Ekonomi LIPI.
 - 2. Tahun 2010-kini; Mitra Redaksi (peer reviewer) Jurnal EKP, Setjen DPR, Jakarta.
 - 3. Tahun 2008-kini; Mitra Bestari Buletin Perdagangan, Balitbang Perdagangan, Kementerian Perdagangan.
- i. Riwayat pekerjaan (dimulai dari yang terakhir) dapat ditulis pada kertas lain:
 - 1. Tahun 2006 Profesor Riset bidang Sosial Ekonomi, Pusli Ekonomi-LIPI
 - 2. Tahun 2002; Staf Ahli DPR/MPR-RI untuk Rantap Pemulihan Ekonomi.
 - 3. Tahun 2000, Pengajar Ekonomi Ketenagakerjaan, Program S2-Fakultas Tahun

4. 1980-kini; Staf Peneliti LEKNAS-LIPI (kini Pusat Penelitian Ekonomi LIPI)
 5. Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
 6. Tahun 1973-1979; *Statistisi*, Badan Pusat Statistik.
 7. Tahun 1996-1999; Konsultan Penelitian Ekonomi dan Kebijakan Publik, Setjen DPR.
 8. Tahun 1996-1996; Konsultan Penelitian Kehakiman, Puslitbang Kehakiman, Depkeh dan HAM.
 9. Tahun 1996-kini; Pengurus ISEI Cabang Jakarta.
 10. Tahun 1993-1994; Tenaga Ahli bidang ekonomi, PT. Indoconsult.
 11. Tahun 1989-1990; *Research Associate*, Lembaga Demografi, Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, Jakarta.
 12. Tahun 1984; *Research Fellow* pada *Centre for Demography*, ANU-Canberra.
 13. Tahun 1980-90an; Pengajar mata kuliah Metodologi Penelitian, Statistik, Ekonomi Makro, Ekonomi Managerial, Analisis Data pada berbagai Perguruan Tinggi/Sekolah Tinggi Ekonomi S1 dan S2, Jakarta.
- j. Tulisan Ilmiah Hasil Penelitian
1. 2012; Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Disparitas Pendapatan: Trilema Pembangunan Ekonomi Indonesia dalam Dhani Agung Darmawan (ed) Disparitas Ekonomi dan Ketimpangan Antar Wilayah di Indonesia, PEP-LIPI Jakarta (akan terbit).
 2. 2011; Kebijakan Privatisasi PT Krakatau Steel, Jurnal Transfaransi Vol 1, April, STIAMI Jakarta
 3. 2011; Privatisasi Kereta Api dalam Upaya Meningkatkan Kinerja PT KAI, Desember, Jurnal Ekonomi, dan Kebijakan Publik (EKP), Setjen DPR, Jakarta
 4. 2010; Pasar Tradisional Versus Pasar Modern, Jurnal Bijak Vol 8 No 1, April, STIAM, Jakarta Pemsaran Produk-produk UKM PIK (Pusat/Perkampungan Industri Kecil) Pologadung, Buletin Ilmiah Litbang Perdagangan, Vol 4 No 2, Kemendag, Jakarta
 5. 2006, Kebijakan Ekonomi Kerakyatan Usaha Kecil dan Menengah di Indonesia, orasi pengukuhan Profesor Riset bidang Sosial Ekonomi, 27 Desember
 6. 2006, Community Development (CSR) PT Aneka Tambang, P Bintan, LIPI
 7. Investasi di Era Otonomi Daerah, LIPI

8. Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Kesejahteraan Masyarakat, LIPI
 9. 2004, Peningkatan Sub-sektor Jasa Angkutan Darat dan Udara, LIPI
 10. 2003, Pengembangan Sub-sektor Jasa Angkutan Laut, LIPI
 11. 2003, Pengembangan Investasi di Era Globalisasi dan Otonomi Daerah, Kantor Menko Perekonomian, Jakarta
 12. Peranan Perdagangan Luar Negeri dalam Pembangunan Daerah, LIPI
 13. 2001, Kinerja Ekspor Barang-barang Industri Berbasiskan SDA, LIPI
 14. dan tulisan-tulisan hasil penelitian lainnya (30 buah) yang diterbitkan LIPI dan non-LIPI
- k. Kemahiran dalam bahasa asing: Inggris (aktif), Jepang (pasif)

BIOGRAFI PENULIS

Ariesy Tri Mauleny, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Palembang, 26 Maret 1975. Saat ini penulis sedang menyelesaikan pendidikan S3 pada Program Studi Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Pendidikan S2 Magister Ekonomi (M.E.) diperoleh dari Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik, Universitas Indonesia pada tahun 2007 dengan kekhususan Keuangan Pusat dan Daerah. Sarjana S1 Jurusan Fisika, Fakultas Matematika dan Ilmu Pengetahuan Alam, Universitas Indonesia diselesaikan pada tahun 1997. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Penulis turut mendampingi Panitia Khusus (Pansus) RUU Hubungan Keuangan Pemerintah Pusat dan Daerah (HKPD) pada tahun 2014. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Evaluasi Pelaksanaan Pembangunan Daerah Otonom Baru (2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013); Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012); dan Strategi dan Kebijakan Pengembangan Sektor Pertanian dan Perlindungan Pemberdayaan Petani, (2011). Sedangkan beberapa topik tulisan berupa bagian dari buku atau jurnal yang pernah dibuat antara lain: Kemampuan Keuangan Negara dalam Perspektif Pemenuhan Anggaran dan kebijakan Sektor Pendidikan; Keuangan Daerah dan Penanggulangan Kemiskinan, dan Kebijakan MP3EI Sektor Pertambangan: Upaya Memperkuat Strategi Pembangunan Ekonomi Indonesia. Penulis dapat dihubungi melalui email: ariesy.t.leny@gmail.com atau ariesy.t.leny@dpr.go.id.

Hilma Meilani, S.T., MBA., adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Saat ini penulis sedang menyelesaikan pendidikan S3 pada Program Studi Ilmu Ekonomi di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Pendidikan S1 Teknik Kimia di Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada, dan pendidikan S2 *Finance* di Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sebagai Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Penulis juga terlibat dalam penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik diantaranya: Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif

(2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013) dan Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012). Penulis dapat dihubungi melalui email: h_meilani@yahoo.com

Dewi Restu Mangeswuri, adalah Peneliti Pertama bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Klaten, 6 Mei 1982. Menyelesaikan pendidikan Sarjana dan Magister di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN Yogyakarta jurusan Akuntansi. Bekerja di Sekretariat Jendral DPR RI pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Pernah ditugaskan sebagai Tim Pemantauan Pelaksanaan UU di DPR RI untuk UU tentang Perindustrian dan UU tentang Undian, serta bersama dengan Tim Pengawasan Internal dan BURT menyusun draft Mekanisme Pengawasan di DPR RI. Tugas terakhir yang dikerjakan adalah tergabung dalam tim kerja penyusunan konsep awal naskah akademik dan pembahasan rancangan Undang-Undang tentang Tabungan Perumahan Rakyat. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya Penelitian tentang Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif (2014); Efektivitas Dana Perimbangan dan Peranannya terhadap Pelayanan Publik (2013); Pembiayaan Pembangunan Perumahan Rakyat (2012); Penulis dapat dihubungi melalui email: mangeswuri@yahoo.com

Sony Hendra Permana, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Jakarta, 17 Februari 1981. Pendidikan Sarjana Manajemen diselesaikan di Fakultas Ekonomi, Universitas Persada Indonesia pada tahun 2003. Pendidikan Magister Ilmu Ekonomi diperoleh dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia pada tahun 2007 dengan kekhususan konsentrasi Ekonomi Internasional. Bekerja di Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI mulai tahun 2009 sebagai Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Ditugaskan sebagai Tim Pendukung pada alat kelengkapan DPR RI, antara lain melakukan pendampingan pembahasan Undang-Undang Transfer Dana. Selain itu, saat ini penulis terlibat dalam pembentukan Rancangan Undang-Undang Perbankan, pembahasan Rancangan Undang-Undang Redenominasi, dan Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya tahun 2011 Penelitian tentang Ketahanan Pangan di Provinsi Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan, tahun 2012 Penelitian tentang Pembiayaan dalam Pembangunan Perumahan Rakyat, Tahun 2013 tentang Efektivitas dana Perimbangan dan Peranannya

Terhadap Pelayanan Publik, dan tahun 2014 terlibat dalam Penelitian tentang Kebijakan Persaingan Usaha Dalam Menunjang Iklim Ekonomi yang Kondusif. Penulis dapat dihubungi melalui alamat *e-mail*: sony.hendra@dpr.go.id atau sony_hendra@yahoo.com.

Mandala Harefa, adalah peneliti Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI sejak tahun 1995, yang merupakan alumnus Program Pascasarjana, Magister Perencanaan dan Kebijakan Publik - Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia. Penulis pada saat ini menjabat sebagai Peneliti Utama kepakaran Kebijakan Ekonomi Publik yang bertugas memberi dukungan kegiatan DPR dalam membuat kajian, analisa kebijakan, proses RUU menjadi undang-undang dan mempersiapkan makalah dan draf pidato bagi Ketua DPR RI. Sebagai peneliti telah melakukan berbagai penelitian lapangan dan telah diterbitkan di jurnal ilmiah dan dalam bentuk buku yang topiknya berkaitan dengan permasalahan ekonomi publik sesuai dengan fungsi kedewanan antara lain keuangan Negara dan Daerah ekonomi Regional dan topik lainnya yang telah diterbitkan oleh Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi DPR dan *Co-Publishing House*. Salah satu Buku yang diterbitkan "Pengelolaan PBD Provinsi : Konsepsi dan Komparasi Pelaksanaan Tingkat Nasional VS Daerah Otonomi Baru. Penulis dapat dihubungi melalui alamat *e-mail*: manhar@dpr.go.id atau mandnias@yahoo.com.

Ari Mulianta Ginting, adalah Peneliti Muda bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan bidang konsentrasi Ekonomi Terapan. Lahir di Jakarta, 2 Mei 1981. Pendidikan Sarjana Manajemen Keuangan diselesaikan di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia pada tahun 2006. Magister Ilmu Ekonomi diperoleh dari Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia pada tahun 2008 dengan kekhususan Ilmu Ekonomi dengan konsentrasi Ekonomi Moneter. Bekerja di Sekretariat Jendral Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) RI mulai tahun 2009 sebagai Peneliti Muda Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik dengan konsentrasi kepakaran Ekonomi Terapan pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Ditugaskan sebagai Tim Pendukung Badan Legislasi DPR RI, melakukan pendampingan pembentukan Rancangan Undang-Undang Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan, Revisi Undang-Undang Keuangan Negara, harmonisasi RUU Resi Gudang. Tahun 2012 hingga sekarang, Penulis terlibat Panitia Khusus (Pansus) RUU Percepatan Pembangunan Daerah Kepulauan, kemudian pada tahun 2013 terlibat dalam Pansus RUU Revisi Keuangan Negara. Penulis juga terlibat dalam penelitian kelompok Tim Ekonomi dan Kebijakan Publik, dengan berbagai topik diantaranya tahun 2011 Penelitian tentang Ketahanan Pangan di Provinsi

Sumatera Utara dan Sulawesi Selatan, tahun 2012 Penelitian Tentang Asuransi Umum dan Tahun 2013 tentang Industri Berbasis Input Lokal, dan tahun 2014 terlibat dalam Penelitian Tentang Pengembangan Potensi Panas Bumi di Indonesia. Penulis juga bekerja sebagai Dosen Honorer sejak tahun 2008 hingga sekarang untuk mata kuliah Statistika I dan II untuk Program Studi Ilmu Ekonomi Studi Pembangunan, Fakultas Ekonomi, Universitas Katholik Atmajaya, Jakarta. Penulis dapat dihubungi melalui alamat *e-mail*: ari.ginting@dpr.go.id.

Buku yang berjudul "Keuangan Daerah dan Pelayanan Publik dalam Upaya Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat" ini salah satunya ditujukan untuk memberikan catatan-catatan penting yang harus diperhatikan dalam pengalokasian dan pengelolaan keuangan daerah bagi pembangunan daerah khususnya dan nasional pada umumnya. Dalam buku ini tidak saja diberikan analisis terhadap berbagai aspek dan pandangan mengenai kebijakan keuangan daerah serta kebijakan dalam hubungan keuangan pusat dan daerah, melainkan juga didiskusikan permasalahan-permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan dan pengalokasian anggaran maupun upaya dalam mengatasi permasalahan-permasalahan tersebut.



Diterbitkan oleh :
P3DI Setjen DPR RI dan Azza Grafika



9 789799 052872