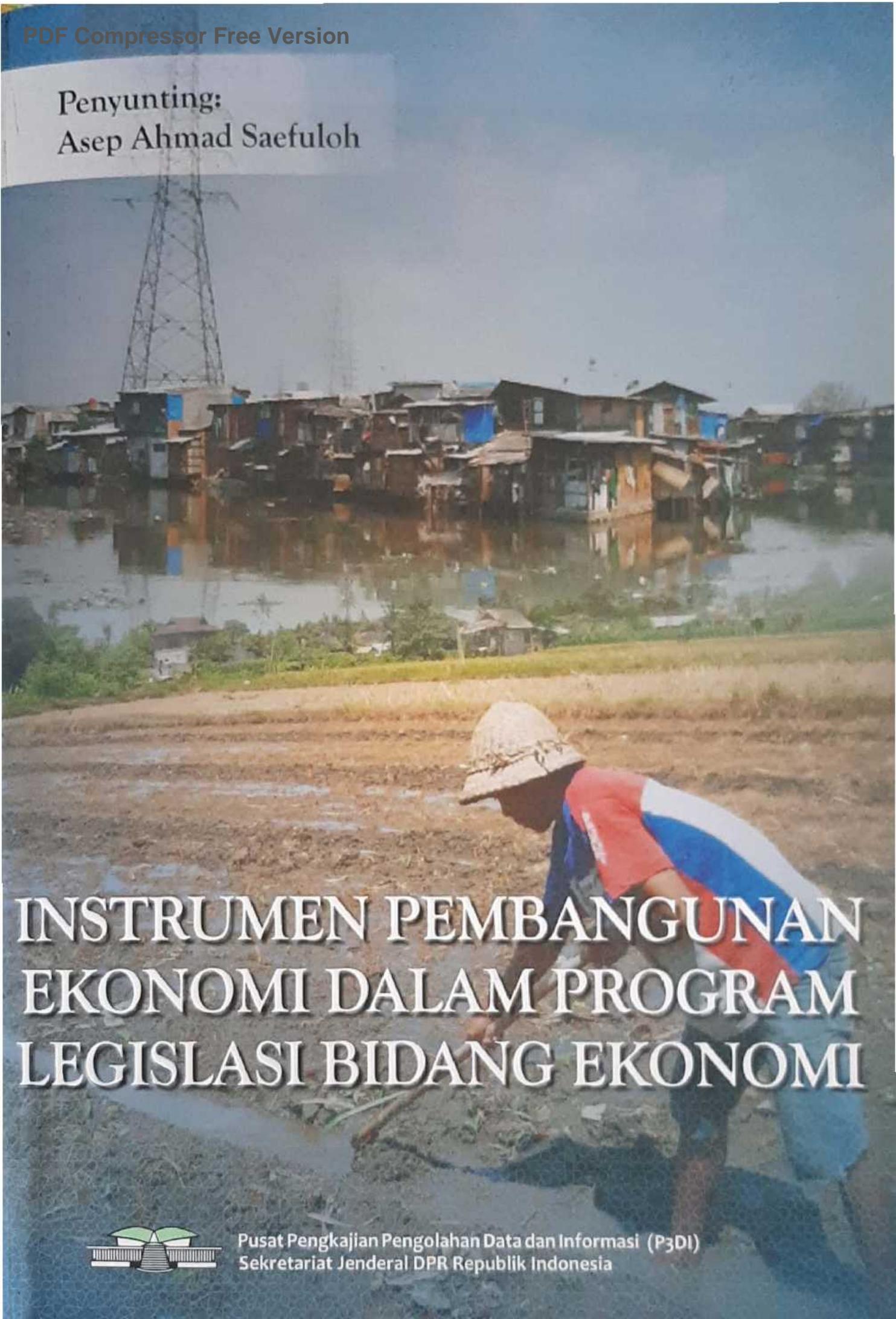


Penyunting:
Asep Ahmad Saefuloh



INSTRUMEN PEMBANGUNAN EKONOMI DALAM PROGRAM LEGISLASI BIDANG EKONOMI



Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

**INSTRUMEN PEMBANGUNAN EKONOMI
DALAM PROGRAM LEGISLASI
BIDANG EKONOMI**



**Penyunting
Asep Ahmad Saefuloh**

**Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi
Sekretariat Jenderal Dewan Perwakilan Rakyat
Republik Indonesia
2011**

**Instrumen Pembangunan Ekonomi
Dalam Program Legislasi Bidang Ekonomi**

Penulis:

Tim Peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik P3DI Setjen DPR RI

Editor:

Asep Ahmad Saefuloh

Perancang Sampul:

Ahans Mahabbie

Perancang Tata Letak:

Sony Sifatira

Cetakan Pertama, 2011

Penerbit:

Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi (P3DI)
Sekretariat Jenderal DPR Republik Indonesia

ISBN: 978-602-8722-20-9

Alamat Penerbit:

Gedung Nusantara I Lt. 2
Jl. Jenderal Gatot Subroto Jakarta Pusat 10270
Telp. (021) 5715409 Fax. (021) 5715245

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 Rp. 1.000.000,00 (satu juta rupiah), atau pidana penjara paling lama 7 (tujuh) tahun dan/atau denda paling banyak Rp. 5.000.000.000,00 (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 Rp. 50.000.000,00 (lima puluh juta rupiah).

PENGANTAR KEPALA PUSAT



Pertama-tama, Kami menyambut gembira atas terbitnya Buku dengan judul “Instrumen Pembangunan Ekonomi Dalam Program Legislasi Bidang Ekonomi”, yang ditulis oleh para Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik. Buku yang diterbitkan ini merupakan kajian lebih lanjut dari para penulis, yang berangkat dari Agenda Program Legislasi Nasional (Prolegnas) 2011.

Bagi Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI), mempublikasikan hasil-hasil kajian dari peneliti merupakan bagian dari tugas dan fungsinya untuk memberikan informasi kepada DPR RI dalam rangka memberikan masukan substansi bagi pelaksanaan tugas-tugas konstitusional DPR RI. Hasil kajian lebih lanjut terhadap agenda prolegnas yang dilakukan oleh peneliti merupakan salah satu cara yang sedang dibangun dan dikembangkan oleh P3DI. Hal ini menjadi penting dalam rangka mensinergikan antara tuntutan pelayanan dengan pengembangan konseptual sebagai peneliti.

Tujuan utama penerbitan buku ini adalah sebagai bahan pertimbangan atau masukan bagi DPR dalam merumuskan substansi RUU yang terkait dengan RUU bidang ekonomi yang akan dibahas dalam agenda penyusunan undang-undang pada 2011.

Kritik dan saran dari pembaca selalu Kami nantikan untuk perbaikan atas karya-karya publikasi dari P3DI kedepan.

Jakarta, Juni 2011
Kepala Pusat Pengkajian, Pengolahan Data dan Informasi

Dra. Damayanti, M.Si

CATATAN PENYUNTING

Program Legislasi Nasional (Prolegnas) merupakan skala prioritas program pembentukan undang-undang dalam rangka mewujudkan sistem hukum nasional dan merupakan instrumen perencanaan program pembentukan undang-undang yang disusun secara terencana, terpadu, dan sistematis sesuai dengan program pembangunan nasional dan perkembangan kebutuhan masyarakat yang memuat skala prioritas Program Legislasi Nasional Tahunan. Dengan adanya Prolegnas, diharapkan pembentukan undang-undang, baik yang berasal dari Dewan Perwakilan Rakyat, Presiden, maupun Dewan Perwakilan Daerah dapat dilaksanakan secara terencana, sistematis, terarah, terpadu, dan menyeluruh.

Di samping itu, pembentukan undang-undang melalui Prolegnas diharapkan dapat mewujudkan konsistensi undang-undang, serta meniadakan pertentangan antar undang-undang (vertikal maupun horizontal) yang bermuara pada terciptanya pembangunan nasional yang adil, berdaya guna, dan mempunyai daya saing. Selain itu, dapat mempercepat proses penggantian materi perundang-undangan yang sudah tidak sesuai dengan kebutuhan masyarakat.

Dalam tataran konkrit, sasaran pembangunan perundang-undangan nasional harus mengacu pada Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN) sebagai arah dan prioritas pembangunan secara menyeluruh yang dilakukan secara bertahap untuk mewujudkan masyarakat adil dan makmur sebagaimana diamanatkan oleh UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945. Untuk mencapai tujuan tersebut maka perlu didukung dengan pembangunan ekonomi agar tercapai peningkatan kesejahteraan rakyat. Namun demikian diperlukan beberapa kondisi dasar yaitu: (1) pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan; (2) penciptaan sektor ekonomi yang kokoh; dan (3) pembangunan ekonomi yang inklusif dan berkeadilan. Dalam rangka mencapai kondisi dasar tersebut diperlukan instrumen pengaturan melalui undang-undang.

Karena itu dalam buku ini akan dianalisis undang-undang yang terkait dengan pembangunan ekonomi yang pembahasannya dilakukan melalui sepuluh bagian. Bagian pertama membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Pengadaan Barang dan Jasa. Bagian ini ditulis oleh Ariesy Tri Mauleny. Dalam tulisannya, penulis akan menyoroti tentang pengadaan barang dan jasa yang dilihat sebagai instrumen untuk mendorong pertumbuhan ekonomi. Konsep yang digunakan adalah good

governance. Karena itu menurutnya, RUU pengadaan barang/jasa urgensi untuk segera diwujudkan dengan mengakomodir masukan-masukan penyempurnaan sebagai hasil evaluasi terhadap Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Adanya pengaturan ini diharapkan dapat mendorong percepatan pembangunan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu Negara melalui peningkatan penggunaan produksi dalam negeri, memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri serta meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi dan kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pengadaan barang/jasa. Selanjutnya agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif, dan akuntabel maka pengaturannya harus mempunyai bobot hukum yang cukup, yang dapat 'memaksa' setiap elemen pelaksana mengoptimalkan proses pengadaan barang dan jasa. Dengan Undang-Undang diharapkan tidak ada 'celah' bagi oknum untuk melepaskan diri dari jeratan hukum.

Bagian kedua membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian. Bagian ini ditulis oleh Dewi Restu Mangeswuri. Penulis lebih menyoroti pada sisi industri yang dikaitkan dengan lingkungan hidup. Lingkungan hidup menjadi instrumen dalam pembangunan sektor industri karena industri selain menghasilkan produk yang digunakan manusia juga menghasilkan buangan atau limbah. Menurutnya, limbah industri harus ditangani dengan baik dan serius oleh Pemerintah Daerah di mana wilayahnya terdapat industri. Pemerintah harus mengawasi pembuangan limbah industri dengan sungguh-sungguh. Pelaku industri harus melakukan cara-cara pencegahan pencemaran lingkungan dengan melaksanakan teknologi bersih, memasang alat pencegahan pencemaran, melakukan proses daur ulang, dan yang terpenting harus melakukan pengolahan limbah industri guna menghilangkan bahan pencemaran atau paling tidak meminimalkan bahan pencemaran hingga batas yang diperbolehkan.

Bagian ketiga membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Daerah Perbatasan. Bagian ini ditulis oleh Dewi Wuryandani. Dalam tulisannya, penulis menyoroti kebijakan percepatan ekonomi di daerah perbatasan sebagai instrumen untuk pengentasan kemiskinan. Konsep dasar yang digunakan oleh penulis adalah konsep perencanaan terpadu. Lebih lanjut dijelaskan bahwa untuk mewujudkan kondisi wilayah perbatasan yang nyaman, maka pemerintah harus segera menyusun terpadu yang disusun dapat berupa rencana aksi terpadu per wilayah dalam jangka panjang, jangka menengah, dan jangka pendek untuk mensinergikan berbagai kegiatan dari instansi-instansi di tingkat pusat maupun di tingkat daerah agar dapat fokus dalam mengentaskan kemiskinan. Karena itu pula peningkatan mutu sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penting dalam peningkatan ketahanan di daerah perbatasan sehingga perlu adanya peningkatan taraf hidup masyarakat di daerah perbatasan melalui pendidikan atau pelatihan agar masyarakat dapat mengoptimalkan potensi dan mengembangkan sektor-sektor unggulan di daerah perbatasan.

Bagian keempat membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Keantariksaan yang ditulis oleh Hilma Meilani. Dalam tulisannya, penulis mengetengahkan tentang kebijakan pemanfaatan teknologi keantariksaan sebagai instrumen untuk pengelolaan sumber daya alam dan pembangunan berkelanjutan. Penulis juga mengetengahkan studi komparasi yaitu bagaimana kebijakan di negara-negara lain seperti Amerika Serikat, Perancis, dan India, telah memanfaatkan teknologi keantariksaan, terutama penginderaan jauh, dalam mengelola sumberdaya alam yang tersedia untuk mendukung pembangunan berkelanjutan. Di Indonesia sendiri, dalam bidang regulasi keantariksaan kesiapan Indonesia masih belum memadai, mengingat hingga saat ini Indonesia belum memiliki Undang-undang Keantariksaan beserta peraturan pelaksanaannya. Karena itu menurut penulis, ke depan diperlukan regulasi untuk mengantisipasi perkembangan teknologi keantariksaan.

Bagian kelima membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian. Bagian ini ditulis oleh Lukman Adam. Topik utama yang ingin diangkat oleh penulis adalah mengembalikan peran koperasi. Hal ini menjadi penting, karena menurut penulis, perkembangan koperasi di Indonesia yang cenderung lamban atau bahkan *stagnant* ditengarai oleh kelemahan fundamental dalam penerapan fungsi-fungsi manajemen sehingga proses manajemen terhambat. Dalam tulisannya ini, konsep perencanaan menjadi penting sebagai instrumen untuk memperbaiki kinerja koperasi. Karena menurutnya, proses perencanaan berlangsung tanpa mengindahkan kaidah perencanaan yang baik dan benar. Oleh karena itu, perlu perbaikan dalam fungsi-fungsi manajemen koperasi, termasuk didalamnya perencanaan dalam pengembangan koperasi. Karena itu dukungan yang diperlukan bagi koperasi untuk menghadapi berbagai rasionalisasi adalah keberadaan lembaga jaminan kredit bagi koperasi dan usaha kecil di daerah. Kehadiran lembaga jaminan akan menjadi elemen terpenting untuk percepatan perkembangan koperasi di daerah. Pada akhirnya koperasi harus mereformasi diri meninggalkan sifat-sifat koperasi sebagai *koperasi pengurus* menjadi *koperasi anggota* dalam arti kata sebenarnya. Terakhir, masyarakat perlu ditumbuhkan kesadarannya untuk mampu mengambil keputusan sendiri demi kepentingan mereka sendiri. Dalam hal ini proses pendidikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi menjadi faktor kunci yang sangat menentukan.

Bagian keenam membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara. Bagian ini ditulis oleh Niken Paramita Purwanto. Isu utama yang menjadi bahasan adalah bagaimana fungsi koordinasi menjadi instrumen penting dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam tulisannya dijelaskan bahwa Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menetapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara sebagai landasan pelaksanaan manajemen keuangan pemerintahan di negara Indonesia, dan prinsip-prinsip tersebut dimaksudkan untuk memperkuat landasan

pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang telah diletakkan dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang kewenangan dan sistem perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan dilandaskannya ketiga undang-undang tersebut dan undang-undang lainnya dalam bidang keuangan negara diharapkan penyelenggaraan *good governance* baik di tingkat pemerintah pusat maupun tingkat daerah dapat segera diwujudkan. Menurut penulis, sebaik apapun bentuk undang-undang akan menjadi tidak berarti apabila tidak dilaksanakan secara baik dan benar. Untuk itu pemerintah pusat dan masing-masing pemerintah daerah perlu memiliki rencana kerja dan program yang jelas sebagai pedoman dalam melaksanakannya sesuai dengan kondisi dan prioritas masing-masing daerah.

Bagian ketujuh membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal yang ditulis oleh Nidya Waras Sayekti. Secara khusus, penulis akan membahas bagaimana peran Bapepam/LK dalam sistem pengawasan pasar modal di Indonesia. Dalam analisisnya, penulis menjelaskan bahwa dalam rangka penyesuaian diri atas perkembangan dunia jasa keuangan yang semakin global dan perubahan yang telah dilakukan oleh beberapa negara selama satu dekade terakhir, maka dibutuhkan instrumen kelembagaan yaitu perlu dibentuk suatu lembaga independen yang mengawasi kegiatan di bidang pasar modal dan lembaga keuangan. Penerapan sistem pengawasan industri jasa keuangan secara terpadu bertujuan untuk mengurangi tingkat risiko di sektor keuangan dan mengantisipasi berkembangnya *universal product*, meningkatkan kepercayaan pasar, perlindungan konsumen, transparansi, standar praktik bisnis keuangan, dan mengurangi kejahatan di bidang keuangan.

Bagian kedelapan membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan. Bagian ini ditulis oleh T. Ade Surya. Tulisan ini berangkat dari kondisi semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi Indonesia yang mendorong peningkatan kebutuhan akan infrastruktur. Karena itu topik khusus yang diangkat oleh penulis adalah pengadaan tanah yang terkait dengan pembangunan infrastruktur. Namun maraknya pembangunan di sektor infrastruktur khususnya untuk kepentingan umum ini menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, padahal ketersediaan tanah sangat terbatas. Pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur merupakan masalah utama selain pembiayaan dalam memenuhi kebutuhan infrastruktur untuk kepentingan umum di tanah air. Permasalahan yang paling banyak ditemui dalam hal pengadaan tanah atau pembebasan tanah adalah terkait ganti rugi tanah. Masyarakat yang memiliki hak atas tanah menginginkan ganti rugi yang cukup besar atas tanahnya, sedangkan pemerintah sendiri terbentur kendala keterbatasan anggaran. Hal ini menyebabkan proses pengadaan tanah berjalan dengan lambat dan berlarut-larut. Pemerintah harus menjamin sepenuhnya bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah,

agar kondisi sosial dan ekonomi mereka minimal setara seperti pada saat tanah mereka belum dibebaskan. Selain itu, proses pengadaan tanah harus jauh dari unsur-unsur pemaksaan, lebih menekankan pada unsur musyawarah dan mufakat.

Bagian kesembilan membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun. Bagian ini ditulis oleh Venti Eka Satya. Adapun topik utama yang akan dibahas adalah tentang bagaimana meningkatkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dana pensiun melalui instrumen *Good Pension Fund Governance*. Hal ini perlu dikedepankan karena industri dana pensiun merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan jangka panjang. Meskipun jumlahnya tidak signifikan (hanya 2% dari PDB) akan tetapi pertumbuhan aset dan nilai investasinya yang mencapai rata-rata diatas 20% per tahun memberikan harapan yang cukup besar untuk pertumbuhan industri ini dimasa yang akan datang, meskipun dari segi jumlahnya sejak tahun 2003 terus mengalami penurunan. *Good Pension Fund Governance* (GPFG) adalah proses dan struktur yang digunakan dana pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pemberdayaan sumber daya dan risiko secara efektif dan efisien. Pemerintah perlu memberikan perhatian lebih pada para pekerja atau buruh yang belum diikutsertakan dalam program dana pensiun. Penulis menyarankan bahwa Pemerintah harus mendorong para pemberi kerja untuk memikirkan membenruk program pensiun yang tepat bagi para pekerjanya. Sementara untuk pekerja mandiri perlu diberi saran atau fasilitas yang mudah dan murah dalam memberikan jaminan hari tua bagi mereka.

Bagian kesepuluh membahas topik yang terkait dengan RUU Tentang Desa. Bagian ini ditulis oleh Izzaty. Dalam tulisan tersebut penulis secara khusus melakukan analisis terhadap Kebijakan Alokasi Dana Desa (ADD). Menurutnya ADD penting sebagai instrumen bagi terselenggaranya pemerintahan desa. Karena ADD terintegrasi ke dalam APBDDes dan tahap perencanaan, penetapan, dan implementasi program yang tertuang dalam APBDDes maka perlu partisipasi warga. Namun dalam prakteknya, pengalokasian ADD sebagian besar penggunaannya ternyata lebih banyak diarahkan pada kegiatan fisik (pembangunan sarana dan prasarana fisik) disusul kemudian untuk penambahan kesejahteraan perangkat desa dalam bentuk dana purna bakti, tunjangan dan sejenisnya serta sebagian lagi untuk kegiatan rutin. Selain itu masih ada sebagian desa yang belum melakukan sosialisasi pertanggungjawaban pelaksanaan ADD kepada masyarakat secara transparan karena menganggap pertanggungjawaban hanya cukup dilakukan kepada Pemerintah Kabupaten saja. Dalam tulisan tersebut penulis merekomendasikan tentang perlunya penataan kelembagaan pengelolaan keuangan desa yang sehat, sehingga prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dapat dilakukan.

Jakarta, Juni 2011

Penyunting

DAFTAR ISI

Kata Pengantar Kepala Pusat.....	iii
Catatan Penyunting.....	v
Daftar Isi.....	xi
Bagian 1: Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance <i>Penulis Ariesy Tri Mauleny.....</i>	
1	1
Bagian 2: Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan <i>Penulis Dewi Restu Mangeswari.....</i>	
29	29
Bagian 3: Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan <i>Penulis Dewi Wuryandani.....</i>	
51	51
Bagian 4: Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Keantariksaan Untuk Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pembangunan Berkelanjutan <i>Penulis Hilma Meilani.....</i>	
77	77
Bagian 5: Mengembalikan Peran Koperasi: Masukan Bagi Rancangan Undang-Undang Tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 Tentang Perkoperasian <i>Penulis Lukman Adam.....</i>	
105	105
Bagian 6: Sistem Koordinasi Pengelolaan Keuangan Negara di Indonesia <i>Penulis Niken Paramita Purwanto.....</i>	
131	131
Bagian 7: Peran Bapepam/LK Dalam Sistem Pengawasan Pasar modal Di Indonesia <i>Penulis Nidya Waras Sayekti.....</i>	
155	155
Bagian 8: Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infratsruktur <i>Penulis: T. Ade Surya.....</i>	
181	181

Bagian 9: Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui <i>Good Pension Fund Governance</i> Penulis: Venti Eka Satya	201
Bagian 10: Pengelolaan Keuangan Desa: Tinjauan Kebijakan Alokasi Dana Desa Penulis: Izzaty	229
Biografi Penulis.....	253





BAGIAN 1

URGENSI RUU PENGADAAN BARANG DAN JASA DALAM MENDORONG PERTUMBUHAN EKONOMI MELALUI *GOOD GOVERNANCE*

Oleh: Ariesy Tri Mauleny¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Kasus pengadaan wisma atlet pada kementerian pemuda dan olahraga merupakan satu contoh kecil dari kasus pengaduan barang dan jasa yang terjadi akhir-akhir ini dan mengasumsikan keterlibatan berbagai pihak. Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) mencatat dalam Laporan Tahunan sejak 2007 sampai dengan 2010 bahwa sebagian besar kasus yang ditangani KPK adalah kasus pengadaan dan penyalahgunaan anggaran.

Tingginya tingkat korupsi baik dalam kasus pengadaan dan penyalahgunaan anggaran dapat mengganggu upaya peningkatan daya saing perekonomian menghadapi liberalisasi perekonomian global. Korupsi baik bagi proyek pemerintah maupun swasta berkorelasi negatif dengan efisiensi dan efektifitas. Proyek pemerintah di bidang infrastruktur yang pelaksanaannya tidak ditentukan melalui tender terbuka, memiliki kemungkinan besar untuk mengalami degradasi kualitas yang berdampak langsung pada umur ekonomis, yang tentu saja secara langsung juga mempengaruhi pertumbuhan ekonomi. Begirupun untuk pengadaan barang dan jasa di sektor publik lainnya akan sangat berdampak pada peluang meraih angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi.²

Hal tersebut memberi kesadaran bagi banyak pihak untuk melakukan perubahan dalam memandang korupsi dan permasalahannya terutama negara berkembang yang terbelang terlambat menyadarinya. Namun demikian kesadaran tersebut belum mampu menghadirkan solusi bagi berbagai kasus pengadaan maupun penyalahgunaan anggaran yang terjadi sehingga semakin mempersulit terwujudnya 'good and clean government'. Walau demikian, upaya yang mengarah kesana sudah mulai dilakukan dan semakin giat diwujudkan oleh berbagai Negara di dunia.

Hal tersebut diperkuat dengan adanya penelitian yang dilakukan Bank Dunia dimana kerugian akibat suap dalam transaksi bisnis internasional mencapai lebih dari 1 Triliun Dollar atau sekitar 3% dari ekonomi dunia.³ Sebuah angka yang luar biasa bombastis dalam menghadirkan ketidakprofesionalan. Indonesia, termasuk

2 Hamzali, *Korupsi dalam Penzelolaan Proyek Pembangunan* (Jakarta: Akademika Presindo, 1985).

3 Transparency International, *Global Corruption Report: Climate Change*, (Washington DC: Transparency, 2011).

negara yang terlambat menyadari perlunya segera dilakukan penanggulangan korupsi mengingat ancaman yang diberikan tidak saja mempengaruhi pertumbuhan ekonomi namun juga dampak ekonomi yang luas diantaranya ketersediaan lapangan pekerjaan, redistribusi pendapatan, pajak progresif maupun kesulitan keluar dari kemiskinan dan jeratan utang luar negeri.

Hal tersebut mendasari ditetapkannya Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Upaya yang dilakukan tidak hanya sampai disini, Pemerintah terus berupaya melakukan penyempurnaan terhadap peraturan tersebut sehingga benar-benar dapat menjamin terwujudnya prinsip-prinsip pengadaan barang/jasa yang sesuai dengan prinsip-prinsip *good governance*, yang akhirnya mengantarkan Keppres No.80 Tahun 2003 dan telah memasuki perubahan ke 8 (delapan).

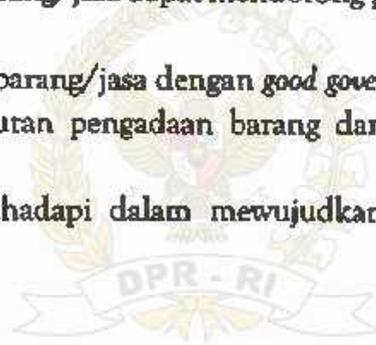
Kesadaran tersebut juga membawa Indonesia pada perubahan penting dalam sistem ketatanegaraan dengan hadirnya lembaga-lembaga baru yang berfungsi memastikan terwujudnya *good governance* maupun tegaknya hukum, diantaranya adalah Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) maupun Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP). Namun demikian kehadiran kedua lembaga tersebut dirasakan belum optimal dalam menjamin efisiensi penyelenggaraan *good governance*, baru sebatas mengatasi permasalahan dalam penyelesaian kasus pengadaan maupun penyalagunaan anggaran yang terjadi selama ini. Pemerintah dan DPR memandang perlu dukungan seperangkat peraturan yang komprehensif serta memiliki kekuatan hukum yang cukup terkait pengadaan barang dan jasa dalam rangka menjamin keberlangsungan penyelenggaraan pemerintahan yang bersih, transparan, efektif dan efisien.

Saat ini, DPR telah memasukkan RUU tentang Pengadaan Barang dan Jasa sebagai salah satu RUU Prioritas untuk Tahun 2011 yang merupakan usul Pemerintah, sesuai Keputusan Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia Nomor 02B/DPR RI/II/2010-2011 tentang Program Legislasi Nasional. Namun sejauh manakah urgensi perubahan pengaturan pengadaan barang/jasa yang sudah sampai pada perubahan ke-8 untuk diangkat menjadi RUU dapat menjamin terpenuhinya prinsip-prinsip *good governance*? Benarkah perubahan pengaturan tersebut dapat mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi? Lalu dimanakah korelasinya dan sejauh mana efektifitasnya? Tulisan ini berupaya memberikan gambaran awal bagi urgensi RUU Pengadaan Barang/Jasa dalam mendorong pertumbuhan ekonomi melalui perwujudan *good governance*.

Ariesty Tri Mauleny

B. Permasalahan

1. Bagaimana peran Negara dalam pembangunan perekonomian?
2. Sejauh mana pengaturan pengadaan barang/jasa dapat mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi?
3. Apa kaitannya pengaturan pengadaan barang/jasa dengan *good governance*?
4. Bagaimanakah perkembangan pengaturan pengadaan barang dan jasa selama ini?
5. Apa peluang dan tantangan yang dihadapi dalam mewujudkan pengaturan pengadaan barang/jasa yang efektif?



BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi memiliki definisi yang berbeda, di mana pertumbuhan ekonomi adalah proses kenaikan output per kapita yang terus menerus dalam jangka panjang. Pertumbuhan ekonomi tersebut merupakan salah satu indikator keberhasilan pembangunan. Dengan demikian makin tingginya pertumbuhan ekonomi biasanya makin tinggi pula kesejahteraan masyarakat, meskipun terdapat indikator yang lain yaitu distribusi pendapatan. Sedangkan pembangunan ekonomi ialah usaha meningkatkan pendapatan perkapita dengan jalan mengolah kekuatan ekonomi potensial menjadi ekonomi riil melalui penanaman modal, penggunaan teknologi, penambahan pengetahuan, peningkatan ketrampilan, penambahan kemampuan berorganisasi dan manajemen. Pembangunan ekonomi didefinisikan dalam beberapa pengertian dengan menggunakan bahasa berbeda oleh para ahli, namun maksudnya tetap sama.⁴

Pembangunan ekonomi juga diartikan sebagai suatu proses multi dimensional yang menyangkut perubahan-perubahan besar dalam struktur sosial, sikap masyarakat, kelembagaan nasional maupun percepatan pertumbuhan ekonomi, pengurangan ketidakmerataan dan penghapusan dari kemiskinan mutlak.⁵ Sebagian lagi mengartikan pembangunan ekonomi sebagai usaha-usaha untuk meningkatkan taraf hidup suatu bangsa yang seringkali diukur dengan tinggi rendahnya pendapatan riil perkapita.

Pembangunan ekonomi sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang. Definisi tersebut mengandung pengertian bahwa pembangunan ekonomi merupakan suatu perubahan yang terjadi secara terus-menerus melalui serangkaian kombinasi proses demi mencapai sesuatu yang lebih baik yaitu adanya peningkatan pendapatan perkapita yang terus menerus berlangsung dalam jangka panjang.⁶

Menurut Schumpeter (dalam Suryana, 2000:5), pembangunan ekonomi bukan merupakan proses yang harmonis atau gradual, tetapi merupakan perubahan yang spontan dan tidak terputus-putus. Pembangunan ekonomi disebabkan oleh perubahan terutama dalam lapangan industri dan perdagangan. Pembangunan ekonomi berkaitan

4 Sadono Sukirno, *Ekonomi Pembangunan* (Jakarta: FE UI, 1966), hal. 33.

5 Michael P. Todaro, *Economic Development*, Seventh Edition (New York: University Press, 2000).

6 Sadonx, *op.cit.*, hal.4.

dengan pendapatan perkapita dan pendapatan nasional. Pendapatan perkapita yaitu pendapatan rata-rata penduduk suatu daerah sedangkan pendapatan nasional merupakan nilai produksi barang-barang dan jasa-jasa yang diciptakan dalam suatu perekonomian di dalam masa satu tahun.

Pertambahan pendapatan nasional dan pendapatan perkapita dari masa ke masa dapat digunakan untuk mengetahui laju pertumbuhan ekonomi dan juga perkembangan tingkat kesejahteraan masyarakat suatu daerah. Dalam pengertian pembangunan ekonomi yang dijadikan pedoman adalah sebagai suatu proses yang menyebabkan pendapatan perkapita penduduk suatu masyarakat meningkat dalam jangka panjang.

Sementara itu pertumbuhan ekonomi diartikan sebagai kenaikan jangka panjang dalam kemampuan suatu negara untuk menyediakan semakin banyak jenis barang-barang ekonomi kepada penduduknya. Kemampuan ini tumbuh sesuai dengan kemajuan teknologi, dan penyesuaian kelembagaan dan ideologis yang diperlukannya. Definisi ini mempunyai 3 (tiga) komponen: pertama, pertumbuhan ekonomi suatu bangsa terlihat dari meningkatnya secara terus-menerus persediaan barang; kedua, teknologi maju merupakan faktor dalam pertumbuhan ekonomi yang menentukan derajat pertumbuhan kemampuan dalam penyediaan aneka macam barang kepada penduduk; ketiga, penggunaan teknologi secara luas dan efisien memerlukan adanya penyesuaian di bidang kelembagaan dan ideologi sehingga inovasi yang dihasilkan oleh ilmu pengetahuan umat manusia dapat dimanfaatkan secara tepat.⁷

Pertumbuhan dan pembangunan ekonomi erat kaitannya dengan upaya menggerakkan roda perekonomian melalui pengadaan barang/jasa pemerintah untuk memenuhi kebutuhan hidup seluruh masyarakat. Penyediaan barang/jasa tersebut harus mengikuti perencanaan, penyediaan dan pengawasan lembaga pemerintahan yang ada dalam rangka memastikan terpenuhinya prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik. Pengadaan barang/jasa pemerintah adalah kegiatan untuk memperoleh barang/jasa oleh Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang prosesnya dimulai dari perencanaan kebutuhan sampai dengan diselesaikannya seluruh kegiatan untuk memperoleh barang/jasa. Kementerian/Lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah/Institusi lainnya yang selanjutnya disebut K/L/D/I adalah instansi/institusi yang menggunakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) dan/atau Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD).⁸

Selama beberapa dasawarsa, dunia terkesan oleh prestasi pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh Negara-negara 'korup'. Korupsi yang awalnya dianggap tidak berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi dan investasi, bahkan dianggap sebagai tindakan yang secara normatif merupakan keharusan demi efektivitas dan daya saing, kini terbukti bahwa korupsi –yang menyebabkan *high cost economy* dan kesulitan

7 M.L. Jhingan, *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan* (Jakarta: Radar Jaya Offset, 1996).

8 *Penetapan Presiden Republik Indonesia No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah*.

pengendalian jumlah uang beredar- menjadi faktor penyebab terpenting dari krisis ekonomi.⁹

Hal tersebut sesuai dengan penelitian yang dilakukan di 78 negara maju dan berkembang yang mengungkapkan bahwa korupsi berkorelasi negatif terhadap pertumbuhan ekonomi. Semakin tinggi tingkat korupsi di suatu Negara, semakin kecil kemungkinan Negara tersebut meraih pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Sebaliknya semakin bersih suatu Negara dari korupsi, semakin besar pula peluang Negara tersebut untuk meraih angka pertumbuhan ekonomi yang tinggi.¹⁰

Bahkan korupsi, kebocoran atau penyalahgunaan pada tingkat birokrasi yang lebih tinggi memiliki dampak negatif yang sangat besar terhadap ekonomi secara meluas.¹¹

Selama beberapa dasawarsa, dunia terkesan oleh prestasi pertumbuhan ekonomi yang dicapai oleh Negara-negara 'korup'. Korupsi yang awalnya dianggap tidak berkorelasi dengan pertumbuhan ekonomi dan investasi, bahkan dianggap sebagai tindakan yang secara normatif merupakan keharusan demi efektivitas dan daya saing, kini terbukti bahwa korupsi -yang menyebabkan *high cost economy* dan kesulitan pengendalian jumlah uang beredar- menjadi faktor penyebab terpenting dari krisis ekonomi.¹²

Peranan pemerintah saat ini sedang mengalami perubahan yang signifikan karena sebagaimana kita ketahui bersama *Good Governance* pada umumnya diartikan sebagai tata pemerintahan yang baik. Kata 'baik' disini dimaksudkan sebagai mengikuti kaidah-kaidah tertentu sesuai dengan prinsip-prinsip dasar *Good Governance*. Terdapat 3 (tiga) hal yang perlu dilaksanakan guna terarahnya pembangunan ekonomi yaitu: (1) Pemerintah sebagai *leading sector* membuat kebijakan-kebijakan dengan tegas guna mengarahkan pembangunan sebaik mungkin sehingga seluruh sektor dapat melaksanakannya dengan memperhatikan berbagai instrumen khususnya dilingkup nasional dan daerah serta diikuti dengan aturan-aturan yang melandasi kebijakan tersebut. (2) Pemerintah sebagai sumber dana dalam hubungannya dengan pembiayaan-pembiayaan yang sangat kompleks perlu melakukan terobosan sumber pembiayaan lainnya maupun memperbesar penerimaan negara guna mendukung pembiayaan untuk mewujudkan kemakmuran rakyat. (3) Pemerintah sebagai pelayan masyarakat berupaya meningkatkan sumber daya aparaturnya agar dapat melaksanakan pelayanan prima.

9 Indra Ismawan, *Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia* (Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1998).

10 A. Fred. Bergsren, *The Corruption*, Peterson Institute for International Economics (Washington DC, 1996).

11 Caroline Van Rijckeghem, "Corruption und Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Services Cause Corruption", IMF, 1997.

12 Ismawan, *op.cit.*

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

Perbedaan pokok antara konsep “*govermment*” dan “*governance*” terletak penyelenggaraan otoritas politik, ekonomi dan administrasi dalam pengelolaan urusan suatu bangsa. Konsep “*pemerintahan*” berkonotasi peranan pemerintah yang lebih dominan dalam penyelenggaraan berbagai otoritas tadi. Sedangkan dalam *governance* mengandung makna bagaimana cara suatu bangsa mendistribusikan kekuasaan dan mengelola sumberdaya dan berbagai masalah yang dihadapi masyarakat. Dengan kata lain, dalam konsep *governance* terkandung unsur demokratis, adil, transparan, *rule of law*, partisipatif dan kemitraan. Mungkin definisi yang paling tepat adalah “*the process whereby elements in society wield power and authority, and influence and enact policies and decisions concerning public life, economic and social development.*” Yang dapat diartikan berbagai unsur dalam masyarakat menggalang kekuatan dan otoritas, untuk mempengaruhi dan mengesahkan kebijakan dan keputusan tentang kehidupan publik, serta pembangunan ekonomi dan sosial.¹³

¹³ Sofian Effendi, *Reformasi Tata Kepemerintahan*, Cetakan Pertama (Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, April 2010).

BAB III PEMBAHASAN



A. Negara dan Perannya dalam Perekonomian

Orde Baru dapat dikatakan sebagai titik awal terjadinya pergeseran dalam sistem perekonomian, yang semula bercorak sosialis mulai beralih ke arah ekonomi kapitalis. Hal ini ditandai oleh beberapa ciri yaitu: pengakuan dan perlindungan terhadap hak dan milik pribadi serta penyerahan proses ekonomi kepada mekanisme pasar bebas, yang artinya keputusan mengenai produksi, harga dan kesempatan kerja ditentukan oleh mekanisme penawaran dan permintaan. Selain itu juga adanya penghargaan pada persaingan yang bebas, jujur dan adil diantara para pelaku ekonomi serta perlindungan hukum khususnya terhadap hak milik pribadi, pembangunan prasarana ekonomi serta perlindungan bagi keberlangsungan mekanisme pasar.¹⁴

Negara dengan kapasitas kekuasaan yang dimilikinya, berpotensi besar dalam mengatur dan mengelola keberlangsungan pemerintahan menuju tujuan bernegara. Negara bekerja dengan kekuatan memaksa dan bersifat otoritatif. Karena kehadiran suatu negara berawal dari proses politik membuat institusi negara mempunyai *the power of economic regulation*. Dalam wilayah publik dan sistem perekonomian nasional, negara berperan sebagai wasit (regulator) yang memiliki jarak yang sama terhadap pelaku-pelaku usaha di wilayah pasar namun memiliki kepentingan yang sama terhadap seluruh pelaku usaha tersebut untuk memajukan kesejahteraan dan kemakmuran bersama. Peranan yang lebih jauh dari institusi negara adalah sebagai fasilitator bagi pelaku ekonomi atau paling tidak memiliki kesanggupan untuk mengurangi hambatan-hambatan struktural yang ditimbulkan oleh institusi negara maupun institusi non negara.¹⁵

Membicarakan peran dan fungsi negara dalam kehidupan perekonomian, sama artinya dengan membahas tindak lanjut dari fungsi pengaturan/regulasi berdasarkan otoritasnya. Dengan demikian keberadaan hukum menjadi penting dalam memfasilitasi kegiatan perekonomian. Bangunan hukum perlu dilihat tidak hanya sebatas pada *rule*

14 Dawam Rahardjo, *Demokrasi Ekonomi dalam Alam Liberalisasi Ekonomi*, Kumala Hadi (ed.), "Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia" (Yogyakarta: Tiara Wacana, 1997), hlm.251

15 Didik J. Rachbini, *Ekonomi Politik: Penjelasan Teoritis-Historis atas Kebijakan Pembangunan Bertumpu pada Utang Luar Negeri* (Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001), hlm.38.

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

of law tetapi juga sebagai *rule of morality*.¹⁶ Mekanisme perilaku pasar harus mengadopsi prinsip-prinsip moral dalam dunia usaha sehingga dalam menjalankan usahanya menghargai nilai-nilai etika yang bersifat universal.

Selain itu, aturan main, norma-norma, serta sistem pemantauan dan penegakkannya dalam perhatian terhadap kegiatan-kegiatan bidang ekonomi harus mendasari pendekatan ekonomi kelembagaan yang diusung. Dalam sistem pasar, segala sesuatu ditentukan oleh permintaan dan penawaran, dan bukan tidak mungkin suatu ketika terjadi kegagalan pasar yang memungkinkan timbulnya *chaos*, depresi, dsb

B. Pengaturan Pengadaan Barang/Jasa dalam Mendorong Pertumbuhan dan Pembangunan Ekonomi

Begitu banyak sorotan publik dan media diarahkan pada berbagai masalah di seputar pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah, antara lain karena banyaknya penyimpangan dalam perencanaan, pelaksanaan, maupun pengawasannya. Upaya pemberantasan korupsi khususnya di bidang ini hanya akan efektif jika diikuti dengan pencegahan dan upaya deteksi dini penyimpangan yang mungkin terjadi. Masalah timbul ketika sementara pihak mengkaitkan upaya pemberantasan korupsi dengan keengganan aparat birokrasi untuk menjadi pimpinan proyek pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah – bahkan ada yang menyebutnya *negative deterrent effect* dari upaya pemberantasan korupsi.¹⁷

Secara normatif, prinsip pengadaan barang dan jasa menurut pasal 5 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 54 Tahun 2010 adalah efisien, efektif, transparan terbuka, bersaing, adil/tidak diskriminatif, serta akuntabel.¹⁸

Selain itu kebijakan umum pengadaan barang/jasa pemerintah juga dimaksudkan antara lain untuk mendorong peningkatan penggunaan pengadaan barang dan jasa untuk kepentingan pemerintah merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian, oleh karenanya penyerapan anggaran melalui pengadaan barang dan jasa ini menjadi sangat penting atau dengan kata lain salah satu urgensinya adalah pelaksanaan pengadaan yang efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dari penggunaan anggaran tersebut.

Berkaitan dengan pengadaan barang dan jasa, dengan sistem *single procurement*, pada Tahun 2010, KPK telah membuktikan dengan melakukan penghematan terhadap harga perkiraan (HPS) sebesar Rp9.534.158.169,00. Penghematan tersebut berasal

16 Nirmala S. Pakpahan, *Tatapan Hukum Ekonomi Pasar: Suatu Pendekatan Pembaharuan Hukum untuk Pengembangan "Rule Based Economy"*, Sudarso Sapotet et.al. (ed.), "Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI," (Jakarta: Sinar Harapan, 1998), hlm.159.

17 Taufiqarachman Ruki, Ketua Komisi Pemberantasan Korupsi Republik Indonesia, disampaikan pada Seminar Pengadaan Barang dan Jasa yang diselenggarakan oleh KPK dan KPPU, 23 Agustus 2006.

18 Peraturan Presiden Republik Indonesia No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Ariesty Tri Mauleny

dari 571 paket pekerjaan yang berdasarkan HPS Rp87.418.758.200,00, diperoleh hasil kontrak berdasarkan negosiasi dengan vendor sebesar Rp77.884.600.031,00, baik dilakukan melalui sistem pelelangan umum, seleksi umum, pemilihan langsung, maupun penunjukan langsung yang pengumumannya dilakukan melalui *e-announcement*, *website*, dan papan pengumuman.¹⁹

Dengan demikian, kebijakan pengadaan barang/jasa yang tepat sasaran, tepat waktu, tepat implementasi dan dilaksanakan sesuai prinsip-prinsip *good governance* dapat menjadi salah satu instrumen penggerak roda perekonomian yang mendorong percepatan pembangunan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu Negara.

Selain itu kebijakan umum pengadaan barang/jasa pemerintah dapat digunakan untuk mendorong peningkatan penggunaan produksi dalam negeri, memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri dalam meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi dan kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pengadaan barang/jasa. Oleh karena itu perangkat hukum yang disusun harus dapat memaksa entitas yang ada memenuhi tuntutan penggunaan produksi dalam negeri, perluasan lapangan kerja dan pengembangan industri dalam negeri, dalam melaksanakan apapun kegiatan perekonomian. Hal tersebut juga harus dilengkapi dengan penyederhanaan ketentuan dan tata cara untuk mempercepat proses pengambilan keputusan dalam pengadaan barang/jasa sehingga dapat memenuhi unsur-unsur efektifitas dan efisiensi.

Dengan kesadaran dan kesamaan persepsi berbagai pihak baik pemerintah maupun pihak swasta akan pentingnya pengadaan barang/jasa yang efektif dan efisien sehingga dapat dimanfaatkan sebesar-besarnya bagi kemakmuran rakyat sesuai tujuan nasional sebagaimana tercantum dalam alinea IV Pembukaan UUD 1945 yaitu:

1. melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia
2. memajukan kesejahteraan umum
3. mencerdaskan kehidupan bangsa
4. ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

C. Hubungan Pengaturan Pengadaan Barang/Jasa dengan *Good Governance*

Untuk mengkaitkan hubungan antara pengaturan pengadaan barang/jasa dengan *good governance*, tidak terlepas dari penjabaran Bab XIV mengenai Perekonomian Nasional dan Kesejahteraan Sosial dalam Pasal 33 menyebutkan bahwa:

1. Perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan.
2. Cabang-cabang produksi yang penting bagi negara dan yang menguasai hajat hidup orang banyak dikuasai oleh negara.

¹⁹ Laporan Tahunan 2010 Komisi Pemberantasan Korupsi, halaman 15.

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendukung Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

3. Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung didalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.
4. Perekonomian nasional diselenggarakan berdasar atas demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional.
5. Ketentuan lebih lanjut mengenai pelaksanaan pasal ini diatur dalam undang-undang.

Pengadaan barang/jasa setiap instansi pemerintah seharusnya didasarkan pada Rencana Tahunan yang merupakan penjabaran dari Rencana Strategis (Renstra) Instansi, sehingga barang/jasa diadakan atau dibeli, karena memang dibutuhkan untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan. Aspek penting lain dalam pengadaan barang/jasa adalah pertimbangan profesionalisme dan integritas dari Pimpinan, Kuasa Pengguna Barang (KPB) dan Kuasa Pengguna Anggaran (KPA), serta dalam pemilihan Panitia Pengadaan dan Pimpinan Proyek.

Berkenaan dengan pengadaan barang/jasa pemerintah terkait dengan konsep manajemen sumber daya manusia yang baik, seharusnya penunjukan untuk menjadi anggota Panitia Pengadaan atau Pimpinan Proyek dapat merupakan prestasi tersendiri. Jika pegawai yang diberi tugas mampu menunjukkan kinerjanya dengan baik, seharusnya keberhasilan tersebut merupakan *credit point* dalam rangka penilaian prestasinya untuk kepentingan promosi (*merit system*), sehingga berimplikasi pada penghitungan besaran pendapatan dan promosi pegawai melalui penilaian atas kinerjanya. Dengan demikian, adanya manajemen sumber daya manusia yang baik, dapat menjamin terselenggaranya pengadaan barang/jasa sesuai prinsip-prinsip *good governance* sehingga memenuhi tujuan bernegara karena dilakukan bertumpu pada kebutuhan dan maksimalisasi usia ekonomis suatu barang/jasa.

Penelitian yang dilakukan oleh KPK, menunjukkan bahwa selama ini penunjukan Panitia Pengadaan dan Pimpinan Proyek tidak dilakukan atas dasar pertimbangan profesionalisme dan integritas, tetapi lebih didasarkan pada kedekatan-kedekatan tertentu, hubungan kekeluargaan antara Pimpinan lembaga dengan pegawai yang bersangkutan, dan/atau kesanggupan dari pegawai yang bersangkutan untuk memenuhi beban-beban yang diberikan kepadanya sebagai Pimpinan Proyek atau Panitia Pengadaan Barang/Jasa. Selain 'beban' yang diletakkan di pundak Pimpro dan Panitia Pengadaan, disinyalir ada intervensi dari luar instansi. Intervensi ini mungkin berupa titipan proyek, atau 'pesan-pesan' lain.

Salah satu modus operandi kolusi/nepotisme dengan pihak-pihak di luar instansi adalah adanya proyek-proyek yang 'dijinjing' dari swasta/calon rekanan, yang menjanjikan dapat mengatur penyelesaian proses perencanaan anggarannya dengan otoritas politik dan otoritas keuangan.

Kemudian adanya unsur otoritas politik dan otoritas keuangan/perencanaan yang juga menitipkan proyek/rekanaan tertentu, dengan janji-janji yang sama. Akibatnya pengadaan barang dan jasa tidak sesuai dengan Renstra instansi, dan tentu saja tidak akan sesuai dengan kebutuhan yang ditetapkan instansi tersebut. Hal ini akan berdampak bukan saja pada inefisiensi tapi juga terbukanya peluang praktek-praktek korupsi.

Gambaran korupsi yang terjadi pada pengadaan barang dan jasa yang selama ini terjadi antara lain;²⁰

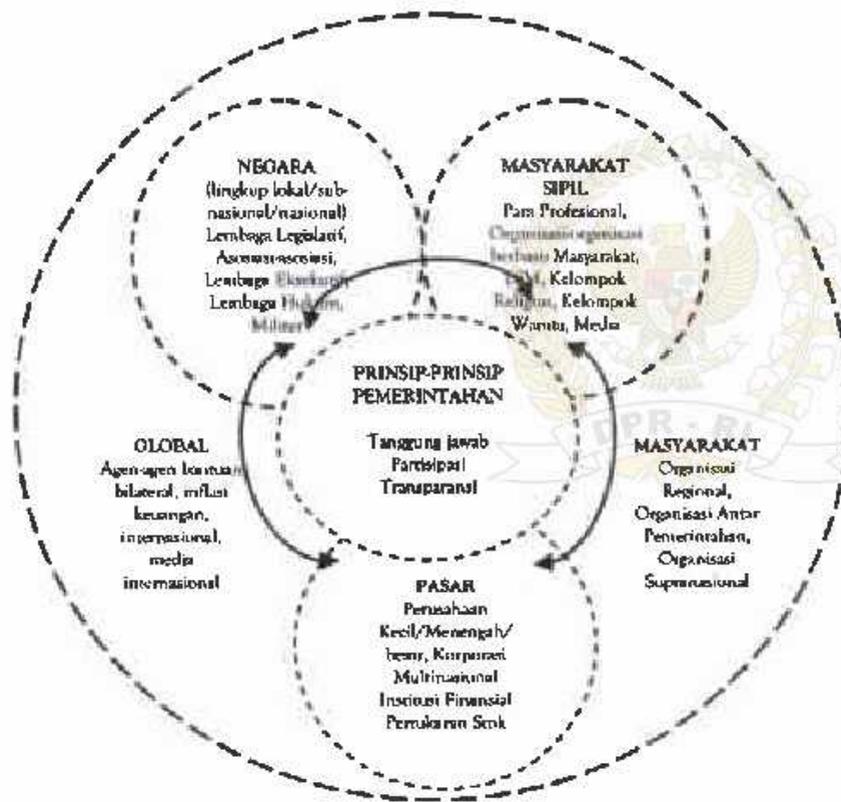
1. pengadaan barang/jasa tidak sungguh dibutuhkan karena dijinjing dan dititipkan dari "atas", bukan direncanakan berdasarkan kebutuhan yang nyata.
2. Spek barang dan jasa serta Harga Perkiraan Sendiri yang seharusnya dibuat Panitia Pengadaan sesungguhnya adalah spek yang diatur dan harga yang ditetapkan oleh orang lain, di sinilah mark up dan kadang-kadang mark down dilakukan karena semua sudah diatur orang lain termasuk spek dan harga pembanding.
3. Lelang yang seharusnya fair, terbuka dan berdasarkan kompetensi, nyatanya hanya proforma, arisan bahkan pesertanya sudah diatur.
4. Kick back. Dari penyedia barang kepada sponsor ini menyebabkan harga menjadi naik.
5. Setoran. Sejumlah persen yang harus disetor oleh Panitia Pengadaan dan Pimpro kepada atasan, dengan dalih untuk belanja organisasi.

Namun disisi lain, tidak dapat dipungkiri masih ada anggapan yang menyebutkan bahwa kendala yang menyebabkan masih rendahnya daya scrap APBN, antara lain terkait dengan proses pengadaan barang dan jasa pemerintah sebagaimana diatur dalam Keppres nomor 80 tahun 2003 beserta perubahan, yang memerlukan waktu cukup lama dari pengumuman pengadaan hingga ke pengumuman pemenang dan implementasi. Padahal rendahnya penyerapan anggaran di instansi salah satunya adalah sebagai berikut:

1. menunjukkan adanya kelemahan dalam hal perencanaan;
2. pelaksana, pengguna anggaran, dan penerbit surat perintah membayar lebih berhati-hati, atau
3. pegawai yang ditunjuk untuk melaksanakan proyek menolak karena beban yang terlalu berat dan tidak berkompeten untuk melakukan pengadaan.

Dengan demikian, alasan tersebut menunjukkan keengganan untuk mewujudkan pengadaan barang dan jasa sesuai prinsip-prinsipnya justru menghambat proses pembangunan, karena ketiadaan *good governance*.

20 Ruki, *op.cit.*



Gambar 1. Ekologi Governance

Gambar 1 mengilustrasikan beberapa ciri esensial dari *good governance*. Ekologi pemerintahan melibatkan bermacam-macam aktor institusional yang ada dalam negara tersebut seperti parlemen, eksekutif, lembaga yudikatif, militer, masyarakat sipil (seperti organisasi dan media sosial) serta pasar ekonomi. Selain itu, globalisasi berarti bahwa komponen-komponen pemerintahan 'domestik' ini harus ditambahi komponen-komponen transnasional yang semakin kuat (seperti badan-badan hukum multinasional dan institusi-institusi finansial internasional).²¹

Seluruh aktor institusional saling berinteraksi dan saling mempengaruhi satu sama lain. Untuk satu *good governance*, penting dipahami agar tidak seorang pun dari aktor-aktor itu mempunyai kontrol yang absolut. Ekologi pemerintahan bergantung pada adanya integritas dan kekuatan yang dimiliki oleh masing-masing aktor tadi, dan adanya keseimbangan yang sehat antara negara, masyarakat sipil, pasar dan masyarakat global. Sementara lingkaran ditengah menunjukkan ciri-ciri atau prinsip dari *good governance* yang membantu ketahanannya: tanggung jawab, transparansi dan partisipasi. Prinsip-prinsip ini seharusnya diterjemahkan dalam praktek-praktek yang menunjukkan hubungan antara negara, masyarakat sipil dan pasar. Dalam mewujudkan *good governance*.

21 Teten Masduki, "Peran Parlemen dalam Membasmi Korupsi," Cetakan II (Jakarta: Indonesia Corruption Watch (ICW) dan Canadian International Development Agency, September 2000).

D. Perkembangan Pengaturan Pengadaan Barang dan Jasa

Terhitung dalam kurun waktu tahun 2003 sampai dengan 2010, pengaturan pengadaan barang dan jasa telah mengalami perubahan sebanyak 8 (delapan) kali. Perubahan tersebut dimaksudkan dalam rangka menyempurnakan pengaturan tersebut dan menyesuaikan dengan berbagai kondisi sesuai tahapan dan jenis pengadaannya. Adapun perubahan yang terjadi secara garis besar adalah:

1. Perubahan I; Keppres No. 61 Tahun 2004 pada tanggal 5 Agustus 2004 meliputi:
 - a. Penambahan kriteria tertentu penunjukan langsung jasa konsultasi
 - b. Penambahan kriteria tertentu penunjukan langsung dalam rangka penyelesaian pengembalian aset kekayaan negara
2. Perubahan II; Perpres No. 32 Tahun 2005 pada tanggal 20 April 2005 meliputi:
 - a. Penambahan kriteria tertentu penunjukan langsung barang
 - b. Kemudahan pengadaan logistik pemilu kepala daerah sampai dengan bulan Juli 2005
3. Perubahan III; Perpres No. 70 Tahun 2005 pada tanggal 15 November 2005 meliputi:
 - a. kemudahan pengadaan untuk rehabilitasi dan rekonstruksi akibat tsunami
 - b. pengaturan denda keterlambatan dalam kontrak
4. Perubahan IV; Perpres No. 8 Tahun 2006 pada tanggal 20 Maret 2006 meliputi:
 - a. Perbaikan mekanisme pengumuman, termasuk pengumuman rencana pengadaan, dan pemilihan surat kabar serta pengaktifan website www.pengadaannasionalbappenas.go.id.
 - b. Percepatan jadwal untuk pengadaan dengan pascakualifikasi
 - c. Perubahan Organisasi Pengadaan sesuai UU 17/2003 dan UU 1/2004, termasuk Perubahan Pengguna barang/jasa menjadi PPK
 - d. Perpanjangan masa transisi kewajiban sertifikasi sampai dengan 1 Januari 2008
 - e. Penegasan penggunaan produksi dalam negeri berdasarkan daftar dari Departemen Perindustrian.
 - f. Penegasan dasar dokumen anggaran DIPA wajib diikuti.
 - g. Peningkatan peran BPKP dengan penegasan tembusan laporan hasil pemeriksaan disampaikan ke BPKP
5. Perubahan V; Perpres No. 79 Tahun 2006 pada tanggal 8 September 2006 diantaranya perubahan batas waktu menjadi 31 Desember 2006 untuk rehabilitasi dan rekonstruksi akibat tsunami.
6. Perubahan VI; Perpres No. 85 Tahun 2006 pada tanggal 6 Oktober 2006 diantaranya pengadaan logistik pemilu sampai dengan bulan Desember 2006 khusus Provinsi NAD.

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

7. Perubahan VII; Perpres No. 95 Tahun 2007 pada tanggal 23 Oktober 2007 diantaranya pengamanan persediaan farmasi dan alat kesehatan.
8. Sementara itu, perubahan ke delapan dilakukan pada tanggal 6 Agustus 2010, yang apabila dibandingkan secara keseluruhan dengan Keputusan Presiden Nomor 80 Tahun 2003 antara lain:

Tabel 1. Matriks Perbedaan antara Peraturan Presiden No. 54 Tahun 2010 dengan Keputusan Presiden No. 80 Tahun 2003

No.	Topik	Keppres 80/2003	Perpres 54/2010	Keterangan
1.	Tata Cara Pengadaan	Tata cara pengadaan terdapat pada lampiran yang merupakan bagian tak terpisahkan dari Keppres	Tata cara pengadaan diuraikan dalam 2 set dokumen yaitu: 1. Lampiran: tata cara pengadaan barang/jasa pemerintah 2. Standar Dokumen Pengadaan (SBD)	Tata cara merupakan bagian tak terpisahkan dari Perpres; SBD merupakan Peraturan Kepala LKPP
2.	Perencanaan Pengadaan	Pembagian tanggung jawab dalam perencanaan pengadaan antara PA/KPA dan PPK belum diatur dengan jelas	Lingkup perencanaan: 1. PA/KPA membuat rencana umum dan pembiayaan pengadaan 2. PPK membuat rencana teknis pengadaan 3. ULP membuat rencana pelaksanaan (pelelangan/ seleksi pengadaan)	
3.	Pinjaman/ Hibah Luar Negeri (PHLN)	Jika bertentangan, maka mengikuti aturan pemberi pinjaman/hibah	Pada prinsipnya mengikuti Perpres; Jika terdapat perbedaan maka dibuat kesepakatan.	Saat penyusunan NA PHLN
4.	Jenis Pengadaan	1. Barang 2. Jasa Pemborongan 3. Jasa Konsultasi 4. Jasa Lainnya	1. Barang 2. Jasa Konstruksi 3. Jasa Konsultasi 4. Jasa Lainnya	Dilakukan penyesuaian dengan International Best Practice
5.	Media pengumuman pemilihan penyedia	1. Surat Kabar Lokal dan/atau 2. Surat Kabar Nasional	1. Website K/L/D/I 2. Papan pengumuman resmi untuk masyarakat	Diwajibkan memiliki Website; Koran dapat digunakan
6.	Pelelangan / seleksi sebelum tahun anggaran	Proses pengadaan dapat dilakukan sebelum dokumen anggaran disahkan	Proses pengadaan dapat dilakukan setelah rencana kerja dan anggaran K/L/D/I disetujui oleh DPR/ DPRD	Pelelangan boleh dilakukan setelah RKA disetujui DPR/ DPRD
7.	Organisasi Pengadaan	Organisasi belum dikelompokkan dengan jelas	1. PA/KPA 2. PPK 3. ULP/Pejabat Pengadaan 4. Panitia/Pejabat Penerima Hasil Pekerjaan	Adanya PPHP, selain ULP

Ariesy Tri Mauleny

8.	Perangkat organisasi ULP	Belum diatur	1. Kepala 2. Sekretariat 3. Staf Pendukung 4. Kelompok Kerja	Adanya organisasi khusus pengadaan, diharapkan dapat lebih profesional
9.	Tugas dan kewenangan	Belum diatur dengan tegas	Mengumumkan rencana umum pengadaan dan menetapkan PPHP	
10.	Penetapan pemenang/ penyedia oleh PA/KPA di K/L/D atau Kepala Daerah	Pengadaan Barang/ Jasa diatas Rp.50 Miliar	1. Pengadaan barang/ pekerjaan konstruksi/ jasa diatas Rp.100 Miliar 2. Pengadaan Jasa Konsultasi diatas Rp.10 Miliar	
11.	Kuasa Pengguna Anggaran	Tidak diatur dengan jelas	Dapat diangkat lebih dari 1 orang dan diangkat oleh PA	
12.	Tugas, wewenang dan tanggung jawab	Menyusun dokumen pengadaan dan mengusulkan pemenang	Menetapkan dokumen pengadaan; menetapkan pemenang dan menjawab sanggahan serta dapat mengusulkan kepada PPK mengenai perubahan HPS dan spesifikasi	
13.	Rencana Umum Pengadaan	Belum diatur dengan jelas	Ketentuan umum, biaya pelaksanaan pengadaan dan pengumuman rencana umum pengadaan diatur	Diumumkan pada awal tahun anggaran dan dilaksanakan oleh K/L/D/I
14.	Swakelola	Terdapat 8 pekerjaan yang dapat diwakelolakan	Ditambah 4 jenis pekerjaan baru yaitu survey, industry kreatif, penelitian dalam negeri dan pengembangan industry pertahanan	
15.	Pengadaan Barang/Jasa Lainnya	Pelelangan umum, terbatas, langsung dan penunjukkan langsung	Pelelangan umum dan sederhana, penunjukkan langsung, pengadaan langsung dan sayembara/kontes	
16.	Pengadaan Pekerjaan Konstruksi	Pelelangan umum, terbatas, langsung dan penunjukkan langsung	Pelelangan umum, terbatas, pemilihan langsung, penunjukkan langsung dan pengadaan langsung	
17.	Pengadaan jasa konsultasi	Seleksi umum, terbatas, langsung dan penunjukkan langsung	Seleksi umum dan sederhana, penunjukkan langsung, pengadaan langsung dan sayembara	

Dapat dilihat dengan jelas bahwa substansi pengaturan pengadaan barang dan jasa semakin diupayakan komprehensif melalui perubahan pertama sampai dengan ke delapan. Pemerintah juga melengkapi dengan membuat Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah (LKPP) pada Tahun 2009. Namun demikian LKPP belum memiliki instrumen yang memadai untuk menghitung efektifitas pengadaan barang

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

dan jasa sejalan dengan perubahan-perubahan terhadap pengaturan yang ada. Hal tersebut menjadikan banyak kalangan masih mempertanyakan efektivitasnya dalam membuat transparansi dan bebas KKN dalam setiap proses pengadaan barang dan jasa di pemerintahan.²²

Terkait dengan diterbitkannya Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah yang merupakan revisi dari Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 80 Tahun 2003, Gabungan Pelaksana Jasa Konstruksi Nasional Indonesia (Gapensi) berharap pemerintah menerbitkan peraturan yang tidak menimbulkan polemik dan melanggar peraturan lainnya.²³

RUU pengadaan barang/jasa urgensi untuk segera diwujudkan dengan mengakomodir masukan-masukan penyempurnaan sebagai hasil evaluasi terhadap Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah. Misalnya, nilai proyek pengadaan barang/jasa yang bisa melalui penunjukan langsung (tanpa tender) ditingkatkan hingga Rp 100 juta, diarahkan untuk memberikan kesempatan pada kontraktor kelas II, III, dan IV atau usaha kecil dan menengah (UKM) dengan harapan terciptanya percepatan pelaksanaan proyek dan mendorong kinerja sektor riil.

Oleh karena itu, perubahan kebijakan terkait nilai proyek yang bisa melalui penunjukan langsung ini harus diikuti aturan main yang detil dan jelas. Karena jika tidak, maka akan dimanfaatkan untuk praktek kolusi, korupsi, dan nepotisme (KKN). Selain itu juga, mekanisme pengawasan dan penegakan hukum perlu mendapat perhatian, sehingga dapat menekan terjadinya kebocoran, mempertimbangkan orientasi untuk memajukan sektor jasa konstruksi nasional. Misalnya terhadap suatu proyek skala besar senilai Rp 10 miliar, sebaiknya dilakukan pemotongan/ pembagian (*spread*) jumlah proyek, sehingga kontraktor skala kecil juga mendapat kesempatan.

Di lain pihak, untuk mempercepat proses tender proyek pengadaan barang/jasa, pemerintah juga harus mulai memperketat hak sanggah dan banding dari peserta tender. Ini dilakukan agar proses sanggah tidak menghabiskan waktu dan menjadikan proses tender secara keseluruhan molor.

Dalam perpres nomor 54 tahun 2010 tersebut, pemerintah mengubah batas nilai minimal tender proyek yang boleh diikuti asing. Misalnya peserta dari asing bisa mengikuti tender proyek konstruksi minimal Rp 100 miliar dari sebelumnya Rp 50 miliar. Begitu pula jasa konsultasi menjadi Rp 10 miliar dari sebelumnya Rp 5 miliar serta pengadaan barang Rp 20 miliar dari sebelumnya Rp 10 miliar. Selain itu, pemerintah juga memutuskan pengadaan barang/jasa diizinkan tanpa melalui tender jika nilainya di bawah Rp 100 juta. Ini berarti naik dari sebelumnya hanya Rp 50 juta.

22 Hendrik Hurabarat, "Efektivitas RUU Pengadaan Barang Jasa Tekan KKN Dipertanyakan", *Koran Medan Bisnis*, 22 Oktober 2010.

23 "Perpres Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah baru bisa timbulkan polemik", *Suara Karya Online*, 13 Agustus 2010.

Dengan demikian, jelas tergambar upaya pemerintah dalam mewujudkan demokratisasi dan otonomi daerah melalui RUU Pengadaan Barang/Jasa mutlak untuk segera diwujudkan untuk menghadapi liberalisasi perdagangan.

E. Peluang dan Tantangan dalam Mewujudkan Pengaturan Pengadaan Barang/Jasa yang Efektif

Setelah mengalami perubahan penyempurnaan substansi sebanyak 8 (delapan) kali, pengaturan pengadaan barang dan jasa ini diusulkan untuk berubah berdasarkan pembentukan peraturan perundang-undangannya yaitu Rancangan Undang Undang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah sekaligus diprioritaskan untuk Tahun 2011. Hal ini dimaksudkan untuk lebih mengoptimalkan pelaksanaan pengadaan barang dan jasa yang efektif dan efisien serta mengikat seluruh instansi baik pemerintah maupun non pemerintah serta seluruh warga Negara.

Agar pelaksanaan pengadaan dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel maka pengaturannya harus mempunyai bobot hukum yang cukup, yang dapat 'memaksa' setiap elemen pelaksana mengoptimalkan proses pengadaan barang dan jasa. Dengan Undang-Undang diharapkan tidak ada 'celah' bagi oknum untuk melepaskan diri dari jeratan hukum.

Meski terlambat menyadari bahwa korupsi, kolusi dan nepotisme atau segala bentuk 'penggerogotan maupun penyalahgunaan, hanya akan merusak tatanan perekonomian, namun Indonesia berpeluang mewujudkan tata pemerintahan yang baik (*good governance*) terutama dalam pengadaan barang dan jasa sehingga mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Peluang tersebut dilihat dari beberapa aspek yaitu *legal framework*; adanya peraturan perundangan dan sistem pengadaan yang lebih memadai, *human resources*; adanya SDM yang mencukupi dalam kapasitas dan profesionalitas, *institutional*; adanya setting kelembagaan dalam rangka monitoring, pengembangan kebijakan, dan *enforcement*;

Beberapa hal yang dipertimbangkan dalam penyusunan pokok-pokok pengaturan pengadaan barang dan jasa diantaranya adalah:

1. Mencadangkan anggaran belanja pengadaan untuk dilaksanakan oleh usaha kecil.
2. Melindungi kesempatan usaha kecil terhadap usaha menengah/besar.
3. Memperbesar peluang usaha kepada usaha kecil
4. Memperluas informasi peluang usaha.
5. Menyederhanakan persyaratan.
6. Pengawasan oleh masyarakat
7. Memberdayakan usaha kecil.

Pengaturan pengadaan barang dan jasa juga mempertimbangkan penguatan usaha kecil dan menengah sehingga dapat berkontribusi dalam peningkatan pendapatan sektor riil yang berarti secara langsung mendorong pertumbuhan dan pembangunan ekonomi. Beberapa hal yang dijadikan pertimbangan adalah:

1. Menyediakan paket pekerjaan di bawah Rp. 1 milyar untuk usaha kecil.
2. Tidak memusatkan kegiatan yang tersebar di daerah
3. Tidak menyatukan paket yang seharusnya dapat dilaksanakan oleh usaha kecil
4. Tidak membuat kriteria, persyaratan atau prosedur yang tidak obyektif
5. Menghilangkan segmentasi usaha berdasarkan klasifikasi, kualifikasi, wilayah
6. Tidak diatur penggolongan usaha yang dikaitkan dengan kemampuan melaksanakan paket pekerjaan yang didasarkan pada nilai paket.
7. Tidak diatur pembidangan usaha untuk menentukan jenis usaha yang dapat ikutserta dalam pengadaan.
8. keikutsertaan hanya didasarkan pada kompetensi/ kemampuan usaha
9. tidak boleh menghalangi keikutsertaan badan usaha dari luar kabupaten/kota
10. kewajiban memberi waktu yang cukup sehingga dapat mengefektifkan perlindungan usaha kecil.
11. Melaporkan rencana paket-paket pekerjaan untuk usaha kecil kepada instansi pembina

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Berdasarkan pembahasan sebelumnya dapat disimpulkan bahwa negara dengan kapasitas kekuasaan yang dimilikinya, berpotensi besar dalam mengatur dan mengelola keberlangsungan pemerintahan menuju tujuan bernegara. Negara bekerja dengan kekuatan memaksa dan bersifat otoritatif. Karena kehadiran suatu Negara berawal dari proses politik membuat institusi Negara mempunyai *the power of economic regulation*. Dalam wilayah publik dan sistem perekonomian nasional, Negara berperan sebagai wasit (*regulator*) dan fasilitator.

Pelaksanaan Negara sebagai regulator, maka kebijakan umum pengadaan barang/jasa pemerintah dimaksudkan antara lain untuk mendorong peningkatan penggunaan barang dan jasa merupakan salah satu alat untuk menggerakkan roda perekonomian dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Oleh karenanya penyerapan anggaran melalui pengadaan barang dan jasa harus terlaksana efektif dan efisien serta ekonomis untuk mendapatkan manfaat maksimal dari penggunaan anggaran tersebut.

Pengadaan barang/jasa seharusnya didasarkan pada Rencana Kerja dan Anggaran Tahunan yang merupakan penjabaran dari Rencana Strategis (Renstra) Instansi, sehingga barang/jasa diadakan bertumpu pada kebutuhan dan maksimalisasi usia ekonomis suatu barang/jasa, untuk mendukung pelaksanaan tugas dan fungsi instansi yang bersangkutan, mempertimbangkan profesionalisme dan integritas serta konsep manajemen sumber daya manusia yang baik sesuai prinsip-prinsip *good governance* dalam mewujudkan tujuan bernegara.

RUU pengadaan barang/jasa urgensi untuk segera diwujudkan dengan mengakomodir masukan-masukan penyempurnaan sebagai hasil evaluasi terhadap Peraturan Presiden (Perpres) Nomor 54 Tahun 2010 tentang Pedoman Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah sehingga mendorong percepatan pembangunan dan peningkatan pertumbuhan ekonomi suatu Negara melalui peningkatan penggunaan produksi dalam negeri, memperluas lapangan kerja dan mengembangkan industri dalam negeri serta meningkatkan peran serta usaha kecil termasuk koperasi dan kelompok masyarakat untuk terlibat dalam pengadaan barang/jasa.

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

Agar pelaksanaan pengadaan barang/jasa dilakukan secara efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel maka pengaturannya harus mempunyai bobot hukum yang cukup, yang dapat 'memaksa' setiap elemen pelaksana mengoptimalkan proses pengadaan barang dan jasa. Dengan Undang-Undang diharapkan tidak ada 'celah' bagi oknum untuk melepaskan diri dari jeratan hukum.

B. Saran

Berdasarkan kesimpulan di atas maka beberapa rekomendasi yang diajukan adalah:

1. Dewan dan Pemerintah harus segera melakukan pembahasan RUU Pengadaan Barang dan Jasa sehingga pengadaan barang dan jasa dapat terlaksana dengan efisien, efektif, terbuka dan bersaing, transparan, adil/tidak diskriminatif dan akuntabel serta pengaturannya memiliki bobot hukum yang cukup untuk memaksa setiap elemen melaksanakannya.
2. LKPP di Indonesia semestinya dapat menjadi instrumen bagi Negara dan masyarakat untuk bersama-sama menghadapi kecurangan dan kesalahan dalam proses pengadaan barang dan jasa. Negara melalui LKPP diharapkan mampu menjaga aturan main yang jelas dan memberikan perlindungan dalam proses pengadaan barang dan jasa yang berorientasi pada kepentingan Negara dan publik. Mendudukan peran LKPP di Indonesia saat ini dan proyeksi di masa yang akan datang serta kebijakan yang perlu dilakukan dengan harapan efektifitas dan efisiensi pengadaan barang dan jasa dapat lebih terukur dan tersosialisasi secara luas.
3. Selain itu, perlu dilengkapi dengan menghidupkan lembaga-lembaga pemantau dan pengawas sampai ke pelosok tanah air melalui pendekatan pengembangan kelembagaan secara partisipatif yang melibatkan setiap unsur tidak hanya dalam tataran birokrasi namun juga masyarakat secara keseluruhan untuk memastikan pengadaan barang dan jasa telah dilaksanakan sesuai prosedur dan digunakan sebesar-besarnya untuk kemakmuran rakyat.

DAFTAR PUSTAKA



Buku:

- Bergsten, A. Fred. *The Corruption*, Peterson Institute for International Economics, Washington DC, 1996.
- Effendi, Sofian. *Reformasi Tata Kepemerintahan*. Cetakan Pertama. Yogyakarta: Gadjah Mada University Press, April 2010.
- Hamzah. *Korupsi dalam Pengelolaan Proyek Pembangunan*. Jakarta: Akademika Presindo, 1985.
- Ismawan, Indra. *Dimensi Krisis Ekonomi Indonesia*. Jakarta: PT Elex Media Komputindo, 1998.
- Jhingan, M.L. *Ekonomi Pembangunan dan Perencanaan*. Jakarta: Radar Jaya Offset, 1996.
- Pakpahan, Normin S., *Tatanan Hukum Ekonomi Pasar: Suatu Pendekatan Pembaharuan Hukum untuk Pengembangan "Rule Based Economy"*, Sudarso Sapoter et.al. (ed.), "Perekonomian Indonesia Menyongsong Abad XXI," Jakarta: Sinar Harapan, 1998.
- Rachbini, Didik J., *Ekonomi Politik: Penjelasan Teoritis-Historis atas Kebijakan Pembangunan Bertumpu pada Utang Luar Negeri*. Jakarta: Ghalia Indonesia, 2001.
- Rahardjo, Dawam. *Demokrasi Ekonomi dalam Alam Liberalisasi Ekonomi*, Kumala Hadi (ed.), "Liberalisasi Ekonomi dan Politik di Indonesia," Yogyakarta: Tiara Wacana, 1997.
- Sukirno, Sadono. *Ekonomi Pembangunan*. Jakarta: FE UI, 1966.
- Todaro, Michael P. *Economic Development*. Seventh Edition. New York: University Press, 2000.
- Transparency International. *Global Corruption Report: Climate Change*. Washington DC: Transparency International, 2011.
- Van Rijckeghem, Caroline. "Corruption and Rate of Temptation: Do Low Wages in the Civil Services Cause Corruption", IMF, 1997.

Urgensi RUU Pengadaan Barang dan Jasa Dalam Mendorong Pertumbuhan Ekonomi Melalui Good Governance

Dokumen Resmi:

Keppres No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Keppres No 61 Tahun 2004 tentang Perubahan Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 32 Tahun 2005 tentang Perubahan Kedua Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 70 Tahun 2005 tentang Perubahan Ketiga Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 8 Tahun 2006 tentang Perubahan Keempat Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 79 Tahun 2006 tentang Perubahan Kelima Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 85 Tahun 2006 tentang Perubahan Keenam Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 95 Tahun 2007 tentang Perubahan Ketujuh Atas Keputusan Presiden No 80 Tahun 2003 tentang Pedoman Pelaksanaan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah.

Perpres No 54 Tahun 2010 tentang Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah

Perpres No 106 Tahun 2007 Tentang Lembaga Kebijakan Pengadaan Barang/Jasa Pemerintah

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Laporan Tahunan 2010 Komisi Pemberantasan Korupsi.*

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Laporan Tahunan 2009 Komisi Pemberantasan Korupsi.*

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Laporan Tahunan 2008 Komisi Pemberantasan Korupsi.*

Komisi Pemberantasan Korupsi. *Laporan Tahunan 2007 Komisi Pemberantasan Korupsi.*

Makalah / Jurnal:

Ardisasmita, Syamsa, 'Defenisi Korupsi menurut perspektif Hukum dan E-announcement untuk tata kelola pemerintahan yang lebih terbuka, transparan dan akuntabel', 2006.

Ruki, Taufiequrachman. "Upaya Perbaikan dalam Penyelenggaraan Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah" disampaikan pada Seminar Pengadaan Barang dan Jasa yang diselenggarakan oleh KPK dan KPPU, 23 Agustus 2006.

Ariesty Tri Mauleny

Internet:

"Pengadaan Barang dan Jasa Pemerintah Tahun 2012 Bebas dari Suap," (<http://www.republika.co.id/berita/nasional/umum/11/05/12/112pgz-pengadaan-barang-dan-jasa-pemerintah-2012-bebas-dari-suap>, diakses 12 Juni 2011).





BAGIAN 2

KEBIJAKAN INDUSTRI BERWAWASAN LINGKUNGAN

Oleh Dewi Restu Mangeswari¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Kehidupan masyarakat negara yang sedang berkembang saat ini terus melakukan perbaikan dalam rangka menuju cita-cita pembangunan nasional. Karakteristik pembangunan negara-negara berkembang menempatkan sektor industri sebagai salah satu alternatif dalam rangka memajukan perekonomian negara. Sehingga, pembangunan di sektor industri dianggap sangat menunjang keberhasilan pembangunan ekonomi suatu negara, khususnya pembangunan jangka panjang. Dari pendapat Stephan Schmidheiny tersebut, Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan pernah melaporkan, bahwa industri menjadi ukuran utama dalam ekonomi masyarakat modern, dan merupakan penggerak roda perekonomian bagi pertumbuhan negara.²

Masalah industri hijau akan menjadi salah satu ketentuan yang akan diatur dalam draft Rancangan Undang-Undang (RUU) Perindustrian. Dengan pengaturan tersebut, perusahaan industri wajib mengupayakan pengembangan menuju industri hijau yang ramah lingkungan. Wakil Menteri Perindustrian, Alex Retraubun menjelaskan dimasukkannya masalah industri hijau dalam draft RUU Perindustrian, tidak terlepas dari masalah era globalisasi ini yang mendesak agar perusahaan industri berperan dalam pelestarian lingkungan.³ Draft RUU tersebut saat ini masih dalam finalisasi di internal Kementerian Perindustrian yang akan dilanjutkan untuk disampaikan kepada Kementerian Hukum dan HAM.

Berdasarkan Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian pada Pasal 3, tujuan dari pembangunan industri adalah meningkatkan kemakmuran dan kesejahteraan rakyat secara adil dan merata dengan memanfaatkan dana, sumber daya alam, dan/atau hasil budidaya serta dengan memperhatikan keseimbangan dan kelestarian lingkungan hidup. Pasal 21 menyebutkan:

² "Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan," (*World Commission on Environment and Development/WCED*), 1997 (<http://miningsite.info/tailing-dan-pemanfaatannya>, diakses 10 Maret 2011).

³ "Industri Hijau akan Diatur dalam UU Perindustrian," (<http://www.detikfinance.com/read/2010/05/17/110926/1358314/4/industri-hijau-akan-diatur-dalam-uu-perindustrian>, diakses 17 Mei 2010).

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

1. Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya.
2. Pemerintah mengadakan pengaturan dan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan mengenai pelaksanaan pencegahan kerusakan dan penanggulangan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri.
3. Kewajiban melaksanakan upaya sebagaimana dimaksud dalam ayat (1) dikecualikan bagi jenis industri tertentu dalam kelompok industri kecil.

Dari ketentuan di atas, pembangunan industri telah berlandaskan pada kelestarian lingkungan hidup sejak Undang-Undang tersebut dibuat yaitu 26 tahun yang lalu. Permasalahan yang terjadi antara lain adalah dalam pengaturan, pembinaan, dan pengembangan industri yang masih tumpang tindih. Undang-Undang mengenai pencemaran lingkungan hidup telah diatur dalam Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (PLH). Lemahnya penegakan hukum lingkungan dan ringannya sanksi bagi pelaku pencemar dan perusak lingkungan, menambah sulit usaha pelestarian lingkungan. Sudah banyak kasus pelanggaran lingkungan yang diajukan ke pengadilan tetapi hanya sebagian kecil saja yang dapat terselesaikan, akibat kurangnya sumber daya penegak hukum yang paham mengenai hukum lingkungan. Tabel berikut ini merupakan gambaran singkat mengenai kepastian hukum di Indonesia.

Tabel 1. Variabel Kepastian Hukum

Temuan World Bank (2005)	Temuan LIPI (2007-2008)	Solusi & Kebijakan (jangka)		
		Pendek	Menengah	Panjang
1. 10% waktu perushi/minggu untuk mengisi form regulasi & Perda (60%)	1. RTRW (Rencana Tata Ruang Wilayah)	1. Memperketat pengawasan implementasi RTRW	1. Memperketat pengawasan implementasi RTRW	1. Memperketat pengawasan implementasi RTRW
2. Penggunaan konsultan untuk urusan regulasi (25%)	2. Kejelasan penanganan limbah batubara	2. Pembuatan juklak dan juknis pembuangan limbah	2. Pembuatan infrastruktur pembuangan limbah batubara	2. Pembuatan infrastruktur pembuangan limbah batubara
3. Biaya informal (korupsi) 4,6% dari total penjualan	3. Desentralisasi (retribusi/perda)	3. Pembuatan infrastruktur pembuangan limbah batubara		
4. Intensitas korupsi pasca OTDA meningkat (33%)	4. Pungli dan premanisme (rata-rata pungutan per truk berkisar antara Rp. 150.000 - Rp. 300.000)	4. Pengawasan yang ketat oleh Perda dari Depdagri		
5. Biaya demi pelayanan pemerintah (15%)		5. Sosialisasi Perda-perda yang sudah tidak berlaku		
6. Sistem hukum tidak berfungsi (25%)		6. Sosialisasi Perda-perda yang akan diberlakukan		
7. OTDA memperburuk iklim investasi di daerah (korupsi, ketidakjelasan kebijakan, lisensi)		7. Menindak tegas oknum yang <i>memhack-up</i> premanisme dan pungli		

Sumber: Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) LIPI.

B. Permasalahan

Pembangunan berkelanjutan menuntut lebih dari sekedar pencegahan pencemaran dan bergantinya peraturan mengenai lingkungan hidup, tetapi dapat mengatasi permasalahan pencemaran akibat industri ini yaitu mengubah haluan industri yang berwawasan lingkungan.

Dalam menjalankan usahanya, perusahaan dituntut untuk melakukan penilaian mengenai kesempatan dan juga risiko dan kecenderungan. Perusahaan yang mengabaikan perubahan ekonomi, politik, dan sosial akan mengalami kegagalan. Begitu pula dengan perusahaan yang tidak memperhatikan lingkungan sekitar terhadap

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

efek yang ditimbulkan dari industri yang dibangunnya. Faktor pemicu meningkatnya pencemaran lingkungan ini yaitu: *Pertama*, jumlah penduduk tumbuh dengan sangat cepat, *Kedua*, pemakaian sumber daya alam makin besar, tidak efisien dan kurang terencana dengan baik, *Ketiga*, karena pertumbuhan amat pesat dan pemborosan sumber daya alam terus dilakukan, maka mempercepat memburuknya berbagai unsur lingkungan, *Keempat*, dengan memburuknya sistem ekologi, hilanglah keanekaragaman hayati dan berbagai sumber genetika yang dikandungnya, dan *Kelima*, ancaman yang paling serius yang ditimbulkan dari pencemaran ini adalah berubahnya iklim dan kestabilan sistem aliran udara.⁴

Ada tiga hal yang menghambat meluasnya pencegahan pencemaran dalam dunia industri: ekonomi, informasi dan sikap manajemen.⁵ *Pertama*, perusahaan harus diyakinkan bahwa penggunaan teknologi baru yang lebih bersih benar-benar akan menurunkan biaya produksi. Meskipun keuntungan yang besar dapat diperoleh melalui peningkatan efisiensi dan pengaturan manajemen yang lebih baik, ada saatnya diperlukan investasi dan perubahan teknologi yang berarti. Perusahaan kecil dan perusahaan di negara berkembang sering tidak dapat melakukan investasi semacam ini. Modal sukar didapat di semua bidang industri, dan dalam hal pendanaan, investasi dalam pencegahan pencemaran harus bersaing dengan proyek yang tampaknya lebih menguntungkan. Hambatan kedua adalah kurangnya informasi. Di dalam perusahaan sendiri, informasi mengenai dampak lingkungan sering begitu memprihatinkan sehingga menyulitkan untuk menilai proyek pencegahan pencemaran. Hambatan ketiga dan yang paling penting adalah sikap manajemen. Banyak yang beranggapan bahwa perlindungan lingkungan memakan biaya banyak, sehingga menyimpang dari tujuan dasar perusahaan yaitu meraup keuntungan sebesar-besarnya.

Berdasarkan uraian tersebut di atas, tulisan ini akan membahas permasalahan sebagai berikut:

1. Bagaimanakah gambaran industri di Indonesia saat ini?
2. Bagaimanakah dampak pembangunan industri terhadap sumber daya alam dalam kaitannya dengan pencemaran lingkungan?
3. Apakah upaya Pemerintah dalam menerapkan industri yang berwawasan lingkungan?

4. Stephan Schmidheiny, *Mengubah Habitat, Pandangan Bisnis Dunia tentang Pembangunan dan Lingkungan*, (Bandung: Penerbit ITB, 1995).

5. OECD, "The Promotion and Diffusion of Clean Technologies in Industry," OECD Environment Monographs No. 9, Paris, 1997.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Istilah lingkungan bisnis mempunyai arti yang luas karena menunjukkan semua pengaruh eksternal terhadap organisasi. Wilson (1992) mengemukakan bahwa lingkungan bisnis memiliki 3 konsep yang luas: (1) fakta obyektif, realitas yang dapat diukur dan didefinisikan; (2) fakta subyektif, merupakan karakteristik khusus tergantung dari interpretasi dan persepsi individu; (3) pembagian antara organisasi dan lingkungan tidak jelas, dan lingkungan tercipta dan didefinisikan oleh individu.

Sangatlah penting bagi seseorang yang menekuni bisnis, baik yang sedang mempelajari bisnis maupun manajer, untuk menganalisis lingkungan organisasinya dengan alasan sebagai berikut (Brooks & Weatherson), 2000): Pertama, kaidah lingkungan bisnis secara fundamental berpengaruh terhadap aktivitas bisnis, misalnya terhadap pasar, teknologi dan tenaga kerja. Kedua, aktivitas operasional, seperti peluncuran produk baru, rekrutmen staf dan kajian teknologi manufaktur - membutuhkan identifikasi faktor-faktor lingkungan dan perubahan dalam rangka untuk memastikan kesuksesan bisnis. Ketiga, laba dan organisasi yang baik merupakan hal yang penting dalam kaitannya dengan kondisi lingkungan. Keempat, rencana strategik harus turut mempertimbangkan kemungkinan adanya perubahan dalam lingkungan bisnis.

PEST yang merupakan kepanjangan dari *Political, Economic, Social, dan Technology* merupakan susunan kekuatan lingkungan yang mempengaruhi aktivitas bisnis. Bahkan sebenarnya ada faktor kekuatan lingkungan lain seperti *Legal, Ecological, dan Competitive*, sehingga muncul istilah LE PEST.

Analisis PEST membantu seorang manajer perusahaan maupun pemimpin organisasi untuk menyusun gambaran yang komprehensif dan logis mengenai lingkungan mereka dari berbagai aspek.

Tabel 2. Lingkungan sebagai Sumber Informasi vs Sumber Daya

Sumber Informasi	Sumber Daya
<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan dipandang sebagai sumber informasi • Lingkungan berbeda dalam hal jumlah ketidakpastian • Ketidakpastian ditentukan oleh kompleksitas dan derajat perubahan • Jumlah ketidakpastian menentukan jumlah dan tipe-tipe informasi yang dibutuhkan menganalisis lingkungan eksternal 	<ul style="list-style-type: none"> • Lingkungan dipandang sebagai sumber dari sumber daya yang langka dan bernilai • Organisasi bergantung pada lingkungan sumber daya tersebut • Ketergantungan ditentukan oleh kesulitan dalam memperoleh dan mengendalikan sumber daya • Sumber daya didapat dari persaingan organisasi • Mengurangi ketergantungan berarti mengendalikan sumber daya lingkungan

Sumber: Bettis & Hitt (1995) dalam Coulter (2002:80).

Kegiatan industri adalah penciptaan nilai tambah melalui suatu proses pengolahan. Industrialisasi adalah kegiatan pengolahan yang sekaligus disertai peningkatan produktivitas secara menyeluruh. Ada 3 pola utama mengenai kebijakan industrialisasi yang relevan bagi kondisi Indonesia. Ketiganya dapat disinkronkan dan dipadukan menjadi satu strategi besar industrialisasi Indonesia. Ketiga pendekatan itu adalah:⁶

1. Industrialisasi yang berlandaskan pada peningkatan pengolahan sumber daya alam yang ada, termasuk di sini kebijakan peningkatan derajat pemrosesan hasil-hasil pertanian dan pertambangan, kebijakan substitusi ekspor (*export substitution*), dan pengembangan klaster industri di daerah yang kaya sumber energi.
2. Industrialisasi yang didasarkan pada pemanfaatan pasar domestik, termasuk di sini kebijakan substitusi impor dalam berbagai bentuknya (melalui pengadaan barang pemerintah, tarif dan tata niaga impor, dan sebagainya).
3. Industrialisasi yang dilandaskan pada integrasi kita dengan jaringan produk global. Seperti disebutkan tadi, pendekatan ini telah berhasil memacu pertumbuhan industri di sejumlah negara industri baru. Bagi mereka yang berhasil ikut dalam jaringan produksi global ini, peluang terbuka lebar untuk memacu industrialisasi di dalam negeri.

Prinsip-prinsip utama dari pembangunan berkelanjutan, antara lain:⁷

1. Prinsip keadilan antar generasi (*intergenerational equity*). Prinsip ini mengandung makna bahwa setiap generasi umat manusia di dunia memiliki hak untuk menerima dan menempati bumi bukan dalam kondisi yang buruk akibat perbuatan generasi sebelumnya.

6 Emil Salim, *Pembangunan Berkelanjutan Peran dan Kontribusi Emil Salim* (Jakarta: Kepustakaan Populer Gramedia (KPO), 2010).

7 Mas Achmad Santosa, "Aktualisasi Prinsip-Prinsip Pembangunan Berkelanjutan dalam Sistem dan Praktik Hukum Nasional," *Jurnal Hukum Lingkungan*, Tahun III, 1996, hal.8-13.

2. Prinsip keadilan dalam satu generasi (*intragenerational equity*). Prinsip ini berbicara tentang keadilan di dalam sebuah generasi umat manusia dan beban dari permasalahan lingkungan harus dipikul bersama oleh masyarakat dalam satu generasi.
3. Prinsip pencegahan dini (*precautionary principles*). Prinsip ini mengandung suatu pengertian bahwa apabila terdapat ancaman yang berarti atau adanya ancaman kerusakan lingkungan yang tidak dapat dipulihkan, ketiadaan temuan atau pembuktian ilmiah yang konklusif dan pasti, tidak dapat dijadikan alasan untuk menunda upaya-upaya untuk mencegah terjadinya kerusakan lingkungan.
4. Prinsip perlindungan keragaman hayati (*conservation of biological diversity*). Prinsip ini merupakan prasyarat dari berhasil tidaknya pelaksanaan prinsip keadilan antar generasi. Perlindungan keragaman hayati juga terkait dengan masalah pencegahan, sebab mencegah kepunahan jenis dari keragaman hayati diperlukan demi pencegahan dini.
5. Prinsip internalisasi biaya lingkungan. Kerusakan lingkungan dapat dilihat sebagai akibat dari suatu kegiatan ekonomi yang dilakukan oleh pihak yang terlibat dalam kegiatan ekonomi tersebut. Oleh karena itu, biaya kerusakan lingkungan harus ditanggung oleh pelaku kegiatan ekonomi dan diintegrasikan ke dalam proses pengambilan keputusan yang berkaitan dengan penggunaan sumber-sumber alam tersebut.

BAB III PEMBAHASAN



A. Gambaran Industri Indonesia Saat Ini

Industri di negara berkembang bukan hanya kurang mampu melakukan investasi dalam pencegahan pencemaran, tetapi juga tidak mampu menanggung biaya pengelolaan limbah, yang di negara industri dipandang sebagai beban keuangan yang berat atas perekonomian.⁸ Tanggung jawab perusahaan dalam hal lingkungan terdapat pada semua tahapan produksi agar dapat menghasilkan produk yang digunakan sesuai dengan sistem manajemen lingkungan, yaitu meminimumkan dampak terhadap lingkungan dan memaksimalkan efisiensi lingkungan. Untuk itu perlu dibangun prasarana baru dalam bidang perdagangan dan dibina jalinan hubungan antara produsen, pelanggan, dan pemerintah.

Dalam memilih teknologi dan bahan, perusahaan sebaiknya mempertimbangkan masalah seperti kemampuan untuk didaur ulang, keawetan, dan kemampuan untuk diperbaiki. Perusahaan yang ingin meningkatkan kinerja lingkungan produk mereka dapat memilih salah satu atau beberapa cara dari serangkaian pilihan berikut ini:

1. Menghapus atau mengganti produk.
2. Menghapus atau mengurangi unsur yang merusak.
3. Mengganti dengan bahan atau proses yang lebih ramah lingkungan.
4. Menurunkan berat atau volumenya.
5. Menghasilkan produk yang dipadatkan.
6. Memproduksi dalam jumlah besar.
7. Menggabungkan fungsi beberapa produk.
8. Memproduksi lebih sedikit model atau gaya.
9. Merancang kembali agar penggunaan lebih efisien.
10. Meningkatkan umur produk.
11. Mengurangi kemasan yang mubazir.
12. Meningkatkan kemampuan produk untuk diperbaiki.
13. Merancang kembali penggunaan ulang oleh konsumen.
14. Memproduksi kembali produk.

8 "Tinjauan Hukum tentang Pencemaran Lingkungan." (<http://staffsite.gunadarma.ac.id>, diakses tanggal 10 Mei 2011).

Penegakan hukum lingkungan merupakan permasalahan yang saling berkaitan antara berbagai aspek. Tujuan utama penegakan hukum adalah mempertahankan dan menciptakan lingkungan bersih yang dapat dinikmati oleh setiap manusia dalam pengertian luas dengan tidak mengganggu lingkungannya. Berbagai peraturan perundang-undangan beserta peraturan pelaksanaannya telah diterbitkan untuk maksud dan tujuan tersebut serta untuk menjaring para pelanggar hukumnya yang tidak bertanggung jawab.

Pelanggarannya juga beraneka ragam, mulai dari yang paling ringan, misalnya: pembuangan limbah rumah tangga, sampai pada yang paling berbahaya bagi masyarakat dan lingkungan, seperti misalnya: pembuangan limbah berbahaya dan beracun ataupun radiasi atom. Oleh karena itu penanggulangannya pun beraneka ragam, mulai dari penerangan atau penyuluhan hukum sampai pada penjatuhan sanksi apabila terjadi pelanggaran. Tindakan melalui instrumen administratif adalah tindakan-tindakan yang dijalankan oleh aparatur administrasi atau instansi yang berwenang untuk menyelesaikan pelanggaran hukum lingkungan.⁹

Kajian PPE FE UGM dan Yayasan Indonesia Forum mengajukan visi Industri Manufaktur Indonesia 2030 yaitu, "Industri manufaktur 2030 yang ditopang oleh struktur industri yang kokoh dan perusahaan yang berdaya saing global, ramah lingkungan, dan berbasis kompetensi inti daerah."¹⁰

Majunya sektor industri tidak akan bertahan lama apabila tidak memiliki daya dukung lingkungan yang kuat dan berkelanjutan. Lingkungan alam sebagai salah satu daya dukung utama industri perlu mendapat perhatian dengan cara menciptakan industri ramah lingkungan. Penerapan analisis mengenai dampak lingkungan (AMDAL) harus mendapat kontrol yang ketat.

Penggunaan lahan untuk pengembangan industri juga harus berdasarkan paradigma *sustainable development*. Pemilihan lahan sebagai kawasan industri harus mempertimbangkan pembangunan berkelanjutan. Apabila industri yang ada memperhatikan dampak terhadap lingkungan, maka keberlanjutan sektor industri dapat dijamin. Tentu perlu adanya penegakan aturan yang ketat sehingga tercipta industri yang ramah lingkungan.

B. Dampak Pembangunan Industri terhadap Sumber Daya Alam dan Lingkungan

Perusahaan industri wajib melaksanakan upaya keseimbangan dan kelestarian sumber daya alam serta pencegahan timbulnya kerusakan dan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri yang dilakukannya. Pemerintah mengadakan pengaturan dan pembinaan berupa bimbingan dan penyuluhan mengenai pelaksanaan

9 "Lapindo dan Tanggung Jawab Sosial," (www.zeilla.wordpress.com, diakses pada tanggal 12 Mei 2011).

10 Mudrajad Kuncoro, *Ekonomika Indonesia, Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*, (Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009).

pencegahan kerusakan dan penanggulangan pencemaran terhadap lingkungan hidup akibat kegiatan industri. Selama ini sektor-sektor yang potensial dianggap mencemari lingkungan adalah sektor industri pangan, kimia dan bangunan, sandang, elektronika dan mebel.¹¹

1. Industri Pangan

Sektor industri/usaha kecil pangan yang mencemari lingkungan antara lain; tahu, tempe, tapioka dan pengolahan ikan (industri hasil laut). Limbah usaha kecil pangan dapat menimbulkan masalah dalam penanganannya karena mengandung sejumlah besar karbohidrat, protein, lemak, garam-garam, mineral, dan sisa-sisa bahan kimia yang digunakan dalam pengolahan dan pembersihan. Sebagai contohnya limbah industri tahu, tempe, tapioka, industri hasil laut, dan industri pangan lainnya, dapat menimbulkan bau yang menyengat dan polusi berat pada air bila pembuangannya tidak diberi perlakuan yang tepat.

Air buangan (*efluen*) atau limbah buangan dari pengolahan pangan dengan *Biological Oxygen Demand (BOD)* tinggi dan mengandung polutan seperti tanah, larutan alkohol, panas dan insektisida. Apabila *efluen* dibuang langsung ke suatu perairan akibatnya mengganggu seluruh keseimbangan ekologi dan bahkan dapat menyebabkan kematian ikan dan biota perairan lainnya.

2. Industri Kimia & Bahan Bangunan

Industri kimia seperti alkohol dalam proses pembuatannya membutuhkan air sangat besar, mengakibatkan pula besarnya limbah cair yang dikeluarkan ke lingkungan sekitarnya. Air limbahnya bersifat mencemari karena di dalamnya terkandung mikroorganisme, senyawa organik dan anorganik baik terlarut maupun tersuspensi serta senyawa tambahan yang terbentuk selama proses fermentasi berlangsung.

Industri ini mempunyai limbah cair selain dari proses produksinya juga, air sisa pencucian peralatan, limbah padat berupa ongkongan hasil perasan, endapan CaSO_4 , gas berupa uap alkohol. kategori limbah industri ini adalah limbah bahan beracun berbahaya (B3) yang mencemari air dan udara. Gangguan terhadap kesehatan yang dapat ditimbulkan efek bahan kimia toksik:

- a. Keracunan yang akut, yakni keracunan akibat masuknya dosis tertentu ke dalam tubuh melalui mulut, kulit, pernafasan dan akibatnya dapat dilihat dengan segera, misalnya keracunan H_2S , CO dalam dosis tinggi. Dapat menimbulkan lemas dan kematian. Keracunan Fenol dapat menimbulkan sakit perut dan sebagainya.

11 "Pengelolaan Limbah Usaha Kecil." (<http://www.meritlh.go.id>) diakses pada tanggal 17 Februari 2011).

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

- b. Keracunan kronis, sebagai akibat masuknya zat-zat toksin kedalam tubuh dalam dosis yang kecil tetapi terus menerus dan berakumulasi dalam tubuh, sehingga efeknya baru terasa dalam jangka panjang, misalnya keracunan timbal, arsen, raksa, asbes dan sebagainya.

Industri fermentasi seperti alkohol disamping bisa membahayakan pekerja apabila menghirup zat dalam udara selama bekerja apabila tidak sesuai dengan *Threshold Limit Value (TLV)* gas atau uap beracun dari industri juga dapat mempengaruhi kesehatan masyarakat sekitar.

Kegiatan lain sektor ini yang mencemari lingkungan adalah industri yang menggunakan bahan baku dari barang galian seperti batuko putih, genteng, batu kapur/gamping, dan kerajinan batu bata. Pencemaran timbul sebagai akibat dari penggalian yang dilakukan terus-menerus sehingga meninggalkan kubah-kubah yang sudah tidak mengandung hara sehingga apabila tidak dikreklamasi tidak dapat ditanami untuk ladang pertanian.

3. Industri Sandang Kulit & Aneka

Sektor sandang dan kulit seperti pencucian batik, batik *printing*, penyamakan kulit dapat mengakibatkan pencemaran karena dalam proses pencucian memerlukan air sebagai mediumnya dalam jumlah yang besar. Proses ini menimbulkan air buangan (bekas proses) yang besar pula, dimana air buangan mengandung sisa-sisa warna, BOD tinggi, kadar minyak tinggi, dan beracun (mengandung limbah B3 yang tinggi).

4. Industri Logam & Elektronika

Bahan buangan yang dihasilkan dari industri besi baja seperti mesin bubur, cor logam dapat menimbulkan pencemaran lingkungan. Sebagian besar bahan pencemarannya berupa debu, asap, dan gas yang mengotori udara sekitarnya. Selain pencemaran udara oleh bahan buangan, kebisingan yang ditimbulkan mesin dalam industri baja (logam) mengganggu ketenangan sekitarnya. Kadar bahan pencemar yang tinggi dan tingkat kebisingan yang berlebihan dapat mengganggu kesehatan manusia baik yang bekerja dalam pabrik maupun masyarakat sekitar.

Walaupun industri baja/logam tidak menggunakan larutan kimia, tetapi industri ini mencemari air karena buangannya dapat mengandung minyak pelumas dan asam-asam yang berasal dari proses *pickling* untuk membersihkan bahan plat, sedangkan bahan buangan padat dapat dimanfaatkan kembali. Bahaya dari bahan-bahan pencemar yang mungkin dihasilkan dari proses-proses dalam industri besi-baja/logam terhadap kesehatan yaitu:

- a. Debu, dapat menyebabkan iritasi, sesak nafas.
- b. Kebisingan, mengganggu pendengaran, menyempitkan pembuluh darah, ketegangan otot, menurunnya kewaspadaan, konsentrasi pemikiran dan efisiensi kerja.
- c. Karbon Monoksida (CO), dapat menyebabkan gangguan serius, yang diawali dengan napas pendek dan sakit kepala berat, pusing-pusing pikiran kacau dan melemahkan penglihatan dan pendengaran. Bila keracunan berat, dapat mengakibatkan pingsan yang bisa diikuti dengan kematian.
- d. Karbon Dioksida (CO₂), dapat mengakibatkan sesak nafas, kemudian sakit kepala, pusing-pusing, nafas pendek, otot lemah, mengantuk dan telinganya berdenging.
- e. Belerang Dioksida (SO₂), pada konsentrasi 6-12 ppm dapat menyebabkan iritasi pada hidung dan tenggorokan, peradangan lensa mata (pada konsentrasi 20 ppm), pembengkakan paru-paru/celah suara.
- f. Minyak pelumas, buangan dapat menghambat proses oksidasi biologi dari sistem lingkungan, bila bahan pencemar dialirkan kesungai, kolam atau sawah dan sebagainya.
- g. Asap, dapat mengganggu pernafasan, menghalangi pandangan, dan bila tercampur dengan gas CO₂, SO₂, maka akan memberikan pengaruh yang membahayakan seperti yang telah diuraikan diatas.

5. Kerajinan Mebel dan Umum

Limbah yang muncul dari industri mebel antara lain: limbah kayu, limbah bahan pelitur, dan limbah triplek yang berasal dari bahan dasar pohon.

C. Upaya Pemerintah dalam Menerapkan Industri yang Berwawasan

Kementerian Perindustrian telah menyusun serangkaian kegiatan yang tertuang dalam rencana Reindustrialisasi dengan mengacu pada Kebijakan Industri Nasional (Peraturan Presiden No. 28 Tahun 2008) dan strategi Kabinet Indonesia Bersatu I dan II, yaitu *pro growth*, *pro job*, dan *pro poor*, yang kemudian disebut dengan Trilogi Pembangunan Industri, yang terdiri dari:¹²

1. Pertumbuhan industri, melalui pengembangan dan penguatan 35 klaster industri prioritas (*pro growth*).
2. Pemerataan industri, melalui pengembangan dan penguatan industri kecil dan menengah (*pro growth* dan *pro job*).
3. Persebaran industri, melalui pengembangan industri unggulan di 33 propinsi dan Kompetensi Inti Industri Kabupaten/Kota (*pro job* dan *pro poor*).

12 Menteri Perindustrian RI, "Jawaban Tertulis Pertanyaan Komisi VI DPR RI: Pencapaian Target, Evaluasi Program dan Kegiatan serta Kinerja Kementerian Perindustrian RI sampai awal Juni 2010," Rapat kerja Menteri Perindustrian RI dengan Komisi VI DPR RI.

Kebijakan yang akan ditempuh dalam rangka reindustrialisasi adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan Basis Industri Manufaktur dengan sasaran antara lain berupa meningkatnya nilai tambah industri, meningkatnya pangsa pasar, kokohnya faktor pendukung pengembangan industri, dll.
2. Pengembangan Industri Argo dengan fokus pada revitalisasi industri gula, pengembangan berbasis pertanian, klaster industri agro, dll.
3. Pengembangan Kerja Sama Industri Internasional yang bertujuan untuk mencipatakan kerjasama industri internasional secara optimal, sehingga dapat mempertahankan dan meningkatkan penguasaan pasar.
4. Pengembangan Industri Unggulan Berbasis Teknologi Tinggi untuk menumbuhkan industri berorientasi penguasaan pasar ekspor.
5. Pengembangan Industri Kecil Menengah melalui pengembangan Klaster Industri Kreatif, *One Village One Product*, pengembangan kawasan industri, dll.
6. Pengembangan Perwilayahan Industri yang akan difokuskan pada pemerataan pembangunan industri, peningkatan nilai tambah pengolahan sumber daya alam, fasilitasi pengembangan kawasan industri, dll.
7. Pengembangan Pengkajian Iklim Usaha dan Mutu Industri dengan fokus berupa peningkatan SNI, peningkatan iklim usaha industri, penelitian terkait dengan industri hijau, dll.

Pencemaran lingkungan hidup karena limbah industri disebabkan karena kelalaian perusahaan-perusahaan industri termasuk industri tekstil yang membuang limbahnya di sembarang tempat, seperti sungai yang masih digunakan oleh masyarakat untuk kebutuhan mandi, mencuci dan sebagainya. Kasus pencemaran lingkungan limbah industri dapat pula dikarenakan oleh ketidakjujuran perusahaan-perusahaan industri membuang limbahnya yang tidak sesuai ketentuan baku mutu atau batas maksimum limbah cair yang diperbolehkan dibuang ke lingkungan alam.

Upaya penerapan prinsip hukum pelestarian fungsi lingkungan hidup dengan konsisten dan konsekuen dari pusat sampai daerah tanpa memberikan perlakuan istimewa terhadap kalangan industri nasional tertentu termasuk industri tekstil dalam melaksanakan kewajiban-kewajiban hukumnya, seperti mematuhi aturan AMDAL (Analisis Mengenai Dampak Lingkungan), Pengelolaan Limbah dan Pengelolaan Bahan Berbahaya dan Beracun (B3) dalam kegiatan industrinya, sehingga dapat mencegah atau paling tidak menurangi pencemaran lingkungan, baik untuk saat ini ataupun masa mendatang.

Pencemaran yang ditimbulkan oleh industri karena ada limbah keluar pabrik mengandung bahan beracun dan berbahaya. Bahan pencemar keluar bersama bahan buangan melalui media udara, air, dan bahan padatan. Bahan buangan yang keluar dari pabrik masuk dalam lingkungan dapat diidentifikasi sebagai sumber pencemar.

Sebagai sumber pencemar perlu diketahui jenis bahan pencemar yang keluar, jumlah dan jangkauannya. Antara pabrik satu dengan yang lain berbeda jenis, dan jumlahnya tergantung pada penggunaan bahan baku, sistem proses, dan cara kerja karyawan dalam pabrik.¹³

Dalam pantauan WALHI (Wahana Lingkungan Hidup Indonesia), hampir di seluruh wilayah Indonesia terjadi pencemaran industri dalam berbagai skala dan dalam beragam bentuk. Sejak awal berdiri, sektor industri seringkali menimbulkan masalah, misalnya lokasi pabrik yang dekat dengan pemukiman penduduk, pembebasan tanah yang bermasalah, tidak dilibatkannya masyarakat dalam kebijakan ini, buruknya kualitas AMDAL, sering tidak adanya pengolahan limbah, dan lain sebagainya. Dampak lainnya yang timbul adalah polusi udara, polusi air, kebisingan, dan sampah. Semua dampak tersebut menjadi faktor utama penyebab kerentanan yang terjadi dalam masyarakat. Kehidupan masyarakat menjadi tambah rentan karena buruknya kualitas lingkungan.¹⁴

Konsep AMDAL sebagai salah satu instrumen penting dalam upaya mewujudkan kelestarian fungsi lingkungan hidup dari ancaman dan pencemaran limbah industri, secara teoritis atau praktis mempunyai nilai esensial karena diterima sebagai instrumen nasional sehingga sudah selayaknya menjadi komitmen perusahaan-perusahaan nasional untuk aktualisasikan dalam kegiatan ekonominya.¹⁵ Konsep ini sebagai bentuk keprihatinan akibat kecerobohan atau kelalaian perusahaan-perusahaan industri sehingga menimbulkan gangguan berupa pencemaran atau kerusakan lingkungan hidup.

AMDAL secara substantif memuat beragam upaya yang dikonstruksikan untuk mencegah berbagai kemungkinan buruk yang dapat menurunkan kualitas lingkungan hidup. Melalui rencana pengelolaan dan pemantauan lingkungan hidup yang sistematis, diharapkan upaya pencegahan dampak negatif terhadap lingkungan hidup pada tataran praktis-pragmatis dapat terwujud dalam kenyataan.¹⁶

Pengaturan AMDAL dalam perundang-undangan nasional melalui Undang-Undang Nomor 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup (UUPLH) dan PP Nomor 27 Tahun 1999 dinyatakan bahwa:

“AMDAL adalah kajian mengenai dampak besar dan penting suatu usaha dan/atau kegiatan yang direncanakan pada lingkungan hidup yang diperlukan bagi proses pengambilan keputusan tentang penyelenggaraan usaha dan/atau kegiatan”.

13 (<http://www.chem-is-try.org/materi-kimia/kimia-industri/limbah-industri/industri-sebagai-sumber-pencemaran>, diakses pada tanggal 24 Nopember 2010).

14 (<http://www.gendovara.blogdetik.com/2008/09/20/limbah-industri-dan-limpahan-air-mata-manusia>, diakses pada tanggal 13 Maret 2011).

15 Dikutip dari Syamsuharya Fithan, *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup* (Bandung: Alumni, Bandung, 2008), hlm. 275.

16 *Ibid.*, hlm. 276.

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

Pasal 15 ayat (1) UUPLH menghendaki pula bahwa: "Setiap rencana usaha dan/atau kegiatan yang dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap lingkungan hidup wajib memiliki AMDAL".

Industri manufaktur yang menghasilkan produk yang dinilai dapat mereduksi pencemaran lingkungan akan memperoleh berbagai insentif agar lebih berkembang dan berdaya saing di pasar ekspor. Produk-produk ramah lingkungan (*ecoproduct*) saat ini menjadi tujuan global yang tertuang dalam Agenda 21 hasil dari KTT Bumi dan telah menjadi isi dari kesepakatan WTO tentang *Environmental Goods*. Insentif ini akan diprioritaskan terlebih dahulu bagi produk-produk hijau yang menjadi unggulan, dan insentif ini diharapkan berguna bagi meringankan beban perusahaan.¹⁷

Dalam jangka pendek, Kementerian Perindustrian (Kemendag) akan mengintegrasikan insentif *ecoproduct* dengan program restrukturisasi permesinan. Oleh karena itu, bagi industri yang terbukti menggunakan mesin-mesin ramah lingkungan Kemendag akan memberikan subsidi bunga lebih besar. Selama ini Kemendag memberikan subsidi bunga dalam program restrukturisasi permesinan di industri tekstil dan produk tekstil (TPT), alas kaki dan gula sebesar 10%, adapun industri yang mengimpor mesin pengolahan limbah dalam rangka restrukturisasi, selain akan mendapatkan pembebasan bea masuk, mereka juga berhak memperoleh potongan bunga yang lebih besar daripada ketentuan umum yang berlaku. Besarannya masih akan dikaji untuk disesuaikan dengan mata anggaran program.

Perlu menjadi perhatian pemerintah adalah ekonomi yang semakin pulih akan membuat aktivitas bisnis di kawasan industri kian menggeliat. Terbukti dari pemakaian lahan di kawasan industri, khususnya di wilayah Jabodetabek terus meningkat sepanjang tahun 2010 mencapai sekitar 420 hektare (ha).¹⁸ Tingginya permintaan itu dipicu oleh membaiknya sentimen ekonomi dan iklim investasi di dalam negeri, sehingga banyak perusahaan asing yang gencar membangun pabrik. Khusus manufaktur, penyerapan lahan kawasan industri kebanyakan berasal dari sektor otomotif, farmasi dan *consumer goods*. Hal ini tentu akan menambah daftar penyumbang pencemar lingkungan di suatu wilayah, apabila tidak diberlakukannya kewajiban bagi para perusahaan untuk memberi manfaat kepada masyarakat dengan mengurangi sampai sekecil mungkin kerugian yang timbul terhadap lingkungan hidup. Pemerintah sebaiknya segera menyusun peraturan perindustrian yang berdampak pada pelestarian lingkungan hidup, baik dalam bentuk Undang-Undang ataupun kebijakan lainnya.

17 "Industri Hijau Dijanjikan Insentif," *Bisnis Indonesia*, 8 Maret 2010.

18 "Industri Berkembang, Permintaan Lahan Meningkat," *Kontan*, 27 Januari 2011.

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Aktivitas manusia dan eksploitasi terhadap sumber daya alam selain memberikan manfaat akan tetapi juga dapat memberikan implikasi negatif terhadap kondisi lingkungan hidup akibat pencemaran lingkungan yang terjadi. Media pencemaran lingkungan sendiri bisa terjadi pada air, tanah maupun udara. Penurunan kualitas lingkungan hidup disebabkan berbagai faktor di antaranya masih rendahnya kesadaran lingkungan hidup, pembuangan limbah ke sungai tanpa pengolahan terlebih dahulu, dan masih rendahnya pengawasan dan penegakan hukum lingkungan.

Berbagai industri selain menghasilkan produk yang digunakan manusia juga menghasilkan buangan atau limbah. Limbah adalah suatu benda atau zat yang dapat mengandung berbagai bahan yang membahayakan kehidupan manusia, hewan, serta makhluk hidup lainnya. Banyak limbah dihasilkan dari aktivitas manusia, termasuk industri dan kegiatan rumah tangga. Masuknya limbah rumah tangga dan industri ke dalam sungai menyebabkan pencemaran atau polusi air sungai. Pencemaran adalah perubahan keadaan lingkungan, baik secara fisik, kimia, atau pun biologi, meliputi udara, daratan, dan air yang tidak diinginkan.

Makhluk hidup, zat, energi, atau komponen penyebab pencemaran disebut polutan atau pencemar. Contoh polutan makhluk hidup atau polutan biologi ialah bakteri penyebab penyakit pada sampah dan kotoran. Polutan zat kimia disebut polutan kimia, contohnya limbah yang mengandung logam merkuri (Hg), gas CO₂, gas CFC, debu asbestos, dan pestisida. Sedangkan polutan energi disebut polutan fisik, misalnya panas dan radiasi. Pencemaran berdasarkan bentuknya terbagi menjadi empat macam, yaitu pencemaran udara, pencemaran air, pencemaran tanah, dan pencemaran suara.

Dalam rangka mengurangi dampak lingkungan, maka pemerintah telah menerapkan kebijakan tentang AMDAL. Berdasarkan konsep tersebut, maka AMDAL memiliki makna penting dalam melindungi lingkungan dari berbagai kegiatan, khususnya yang dilakukan oleh para pelaku usaha yang kegiatannya dapat menimbulkan dampak besar dan penting terhadap kelangsungan lingkungan hidup. Kepentingan negara terhadap lingkungan tersebut dapat pula ditelaah dari Penjelasan Umum UUPH lainnya yang menegaskan bahwa pembangunan yang memadukan

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

lingkungan hidup, termasuk sumber daya alam menjadi sarana untuk mencapai keberlanjutan pembangunan dan menjadi sarana jaminan bagi kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan. Oleh karena itu lingkungan hidup harus dikelola dengan prinsip pelestarian fungsi lingkungan hidup bagi peningkatan kesejahteraan dan mutu hidup generasi masa kini dan masa depan. Keikutsertaan masyarakat dalam pengelolaan lingkungan hidup itu dimaksudkan untuk melestarikan fungsi lingkungan hidup melalui berbagai aktivitas seperti pemanfaatan, pengembangan, pemeliharaan, pengawasan, dan pengendalian lingkungan hidup dari ancaman pencemaran atau kerusakan yang mengganggu kehidupan bermasyarakat dan bernegara.

**B. Saran**

Limbah industri harus ditangani dengan baik dan serius oleh Pemerintah Daerah dimana wilayahnya terdapat industri. Pemerintah harus mengawasi pembuangan limbah industri dengan sungguh-sungguh. Pelaku industri harus melakukan cara-cara pencegahan pencemaran lingkungan dengan melaksanakan teknologi bersih, memasang alat pencegahan pencemaran, melakukan proses daur ulang dan yang terpenting harus melakukan pengolahan limbah industri guna menghilangkan bahan pencemaran atau paling tidak meminimalkan bahan pencemaran hingga batas yang diperbolehkan. Di samping itu perlu dilakukan penelitian atau kajian.

DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Ambadar, Jackie. *Corporate Social Responsibility (CSR) dalam Praktik di Indonesia*. Jakarta: PT. Elex Media Komputindo, Gramedia, 2008.
- Anonim. *Penelitian Aspek-Aspek Hukum Tentang Ketentuan AMDAL dalam Pembangunan Industri*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman, 1995.
- Bethan, Syamsuharya. *Penerapan Prinsip Hukum Pelestarian Fungsi Lingkungan Hidup dalam Aktivitas Industri Nasional*. Bandung: PT. Aluroni, 2008.
- Kuncoro, Mudrajad. *Ekonomika Indonesia, Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009.
- Schmidheiny, Stephen. *Mengubah Haluan Industri Berwawasan Lingkungan*. Bandung: ITB, 1995.

Jurnal

- Jeffrey S. Hinman, *The Green Economic Recovery: Wind Energy Tax Policy After Financial Crisis and The American Recovery and Reinvestment Tax Act of 2009*.
- Lina Tarigan, *Dampak Pencemaran Lingkungan terhadap Kesehatan*, Fakultas Kesehatan Masyarakat, Universitas Sumatera Utara, 2004.
- Maia David and Bernard Sinclair-Desgagne, *Environmental Regulation and The Eco-Industry*, *Nota Di Lavoro* 56.2005.
- Rating Environmental Performance in The Building Industry: Leadership in Energy and Environmental Design (LEED)*, Darden Business Publishing, University of Virginia.
- Tejoyuwono Notohadiningrat, *Pengelolaan Lingkungan untuk Kelanjutan Kegunaan Sumber Daya Alam*, Universitas Gadjah Mada 2006.

Kebijakan Industri Berwawasan Lingkungan

Makalah

Latif Adam. "Industri: Beberapa Catatan Krisis." Pusat Penelitian Ekonomi (P2E) - LIPI (Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia).

Dokumen Resmi

Menteri Perindustrian RI. "Jawaban atas Pertanyaan Komisi VI DPR RI terkait dengan Pencapaian Target, Evaluasi Program dan Kegiatan serta Kinerja Kementerian Perindustrian RI sampai awal Juni 2010." Rapat kerja Menteri Perindustrian RI dengan Komisi VI DPR RI, Menteri Perindustrian Republik Indonesia.

Republik Indonesia. *Undang-Undang No. 5 Tahun 1984 tentang Perindustrian.*

Republik Indonesia. *Undang-Undang No. 23 Tahun 1997 tentang Pengelolaan Lingkungan Hidup.*

Internet

"Komisi Dunia untuk Lingkungan dan Pembangunan." (*World Commission on Environment and Development/WCED*), 1997 (<http://miningsite.info/tailing-dan-pemanfaatannya>), diakses tanggal 10 Maret 2011.

"Lapindo dan Tanggung Jawab Sosial." (www.zeilla.wordpress.com, diakses pada tanggal 12 Mei 2011).

"Limbah Industri dan Limpahan Air Mata Manusia." (<http://www.gendovara.blogdetik.com/2008/09/20/limbah-industri-dan-limpahan-air-mata-manusia>, diakses tanggal 24 November 2010).

"Limbah Industri sebagai Sumber Pencemaran." (<http://www.chem-is-try.org/materi-kimia/kimia-industri/limbah-industri/industri-sebagai-sumber-pencemaran>, di akses tanggal 24 November 2010).

"Pengelolaan Limbah Usaha Kecil." (<http://www.menlh.go.id>, diakses pada tanggal 17 Februari 2011).

Surat Kabar

"Industri Hijau Dijanjikan Insentif," *Bisnis Indonesia*, 8 Maret 2010.

"Industri Berkembang, Permintaan Lahan Meningkat," *Kontan*, 27 Januari 2011.



BAGIAN KE 3

KEBIJAKAN PERCEPATAN EKONOMI DI DAERAH PERBATASAN DALAM RANGKA MNGENTASKAN KEMISKINAN

Oleh: Dewi Wuryandani¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Pada tahun 1999, telah diamanatkan melalui GBHN bahwa kawasan perbatasan merupakan kawasan tertinggal yang harus mendapat prioritas pembangunan dan telah dijabarkan dalam UU No. 25 Tahun 2000 tentang Program Pembangunan Nasional (Propenas) 2000-2004. Namun hingga kini belum tersusun suatu kebijakan dan strategi nasional yang memuat arah, pendekatan, dan strategi pengembangan kawasan perbatasan yang bersifat menyeluruh dan mengintegrasikan fungsi dan peran seluruh *stakeholders* kawasan perbatasan, baik di pusat maupun daerah, secara menyeluruh dan terpadu. Hal ini mengakibatkan penanganan kawasan perbatasan terkesan terabaikan dan bersifat parsial².

Dari 17.504 pulau di Indonesia, terdapat 92 pulau-pulau kecil yang dijadikan sebagai titik dasar dan referensi untuk menarik garis pangkal kepulauan yang berbatasan langsung dengan 10 negara tetangga di wilayah laut yang tersebar pada 10 provinsi yaitu India, Malaysia, Singapura, Thailand, Vietnam, Filipina, Republik Palau, Australia, Timor Leste dan PNG. Dan dari data Strategi Nasional (Stranas) Pembangunan Daerah Tertinggal terdapat 26 kabupaten yang berbatasan langsung dengan negara tetangga.³ Dalam aspek ekonomi, daerah perbatasan merupakan daerah tertinggal yang disebabkan karena terpencilnya lokasi, rendahnya tingkat pendidikan dan kesehatan, rendahnya kesejahteraan sosial ekonomi masyarakat daerah perbatasan serta langkanya informasi tentang pemerintah dan pembangunan masyarakat di daerah perbatasan⁴. Peluang ekonomi di beberapa kawasan daerah perbatasan sangat terbuka lebar dengan berlakunya sejumlah perjanjian internasional, yang merupakan kerjasama perdagangan bebas internasional, kerjasama ekonomi regional maupun bilateral sehingga sangat dibutuhkan kebijakan dan program pembangunan yang menyeluruh dan terpadu.

² Bappenas, *Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Antarmega di Indonesia*, 2008, hal 18.

³ "Kajian Kebijakan Strategis Pengelolaan Terpadu Wilayah Perbatasan," (http://www.pu.go.id/2nd_index_produk.asp?site_id=01020100&ncoid=28), diakses 12 Januari 2011

⁴ "Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan NKRI," (<http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?vnomor=10&mnorutisi=9>), diakses 12 Januari 2011).

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

Wilayah-wilayah tertinggal timbul karena adanya disparitas pembangunan. Saat ini terdapat 199 (43%) kabupaten tertinggal, dengan konsentrasi kawasan timur Indonesia 62% dan kawasan barat Indonesia 38%. Pembangunan kawasan perbatasan masih menitikberatkan pendekatan keamanan dibanding kesejahteraan⁵.

Luasnya wilayah perbatasan laut dan darat negara Indonesia tentunya membutuhkan dukungan sistem manajemen perbatasan yang terorganisir dan profesional, baik itu pusat maupun daerah. Seluruh elemen baik itu Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah (Pemda), TNI, Kepolisian, imigrasi, serta bea dan cukai bertanggung jawab untuk terlibat secara langsung penanganan permasalahan daerah perbatasan. Walaupun otoritas pengelolaan keamanan di perbatasan sendiri telah lama diserahkan kepada TNI sebagai wujud dari penerapan Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2004 mengenai Tentara Nasional Indonesia (TNI) bahwa wewenang untuk menjaga keamanan di area perbatasan adalah salah satu fungsi pokok dari TNI. Akan tetapi Pemda harus lebih intensif lagi memperhatikan daerah perbatasan yang menjadi kewenangannya sesuai dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah, pengaturan tentang pengembangan wilayah perbatasan di kabupaten/kota secara hukum berada dibawah tanggung jawab pemerintah daerah tersebut. Kewenangan pemerintah pusat hanya ada pada pintu-pintu perbatasan (*border gate*) yang meliputi aspek kepabeanan, keimigrasian, karantina, keamanan dan pertahanan. Meskipun demikian, pemerintah daerah masih menghadapi beberapa hambatan dalam mengembangkan aspek sosial-ekonomi kawasan perbatasan⁶.

Pengembangan wilayah-wilayah perbatasan dengan mengubah arah kebijakan pembangunan yang selama ini cenderung berorientasi *inward looking* menjadi *outward looking*, sehingga kawasan tersebut dapat dimanfaatkan sebagai pintu gerbang aktivitas ekonomi dan perdagangan dengan negara tetangga. Pendekatan pembangunan wilayah perbatasan negara menggunakan pendekatan kesejahteraan dengan tidak meninggalkan pendekatan keamanan⁷.

Misalnya kondisi alam di kawasan perbatasan Provinsi Papua-Papua New Guinea (PNG) ada yang sulit dijangkau dengan kendaraan biasa dan memakan waktu yang lama untuk mencapainya dan masih berupa jalan-jalan lintas tradisional yang biasanya digunakan masyarakat sekitar perbatasan untuk melakukan kunjungan keluarga, wisata, dan perdagangan dalam skala kecil. Kemiskinan menjadi pemandangan umum bila melihat dari dekat kondisi sosial ekonomi masyarakat di daerah perbatasan. Umumnya hanya mengandalkan kegiatan berburu atau berladang berpindah-pindah

5 Anonim, "Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan," Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati/Lokasi PNPMM Mandiri Perdesaan, 2008.

6 "Perlunya Sabuk Pengamanan Daerah Perbatasan," (http://www.dmcindonesia.web.id/modules.php?name=New_s&file=article&sid=595, diakses 13 Januari 2011).

7 Mohammad Ikwauddin Mawardi, *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan, dan Berkelanjutan*, Penerbit: IPB Press, 2009, hal129.

Dewi Wuryandani

sebagai sumber mata pencarian. Aktifitas pertanian yang dilakukan hanya cukup untuk kebutuhan sendiri sehingga belum dapat dijadikan sebagai sumber penghasilan. Demikian juga dengan perlagangan, secara relatif masih kecil⁸.

B. Permasalahan

Kebijakan dan strategi apa saja yang sesuai untuk menjaga atau mengamankan wilayah perbatasan negara dari upaya-upaya eksploitasi yang dapat merugikan masyarakat, sehingga perlu diidentifikasi permasalahan, peluang dan potensi pengembangan kawasan di perbatasan ditinjau dari sisi ekonomi sosial serta hukum dan kebijakan apa saja yang dapat mendukung pengembangan ekonomi untuk mengentaskan kemiskinan di daerah perbatasan.

8 Poltak Partogi Nainggolan, *Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia-Papua New Guinea* (Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPRRI, 2009).

BAB II TINJAUAN TEORI



A. Pengertian Kebijakan

Berbagai literatur menjelaskan bahwa kebijakan publik merupakan rumusan keputusan Pemerintah yang menjadi pedoman tingkah laku guna mengatasi masalah publik yang mempunyai tujuan, rencana dan program yang akan dilaksanakan dengan jelas⁹. Sehingga peran informasi sangatlah penting dalam membuat sebuah kebijakan. Informasi yang diberikan harus relevan dengan kebijakan yang akan dibuat dengan mendefinisikan masalah apa saja yang dihadapi, kebijakan apa saja yang telah berlaku untuk memecahkan masalah sekarang serta masa lalu, meninjau alternatif kebijakan apa saja yang tersedia dan alternatif tindakan apa saja yang dapat digunakan untuk memecahkan masalah.

Menurut James E. Anderson menyatakan "Public policies are those policies developed by government bodies and officials".¹⁰ Dari pernyataan tersebut dapat dikatakan kebijakan pemerintah selalu mempunyai tujuan tertentu atau merupakan tindakan yang berorientasi tujuan, kebijakan itu berisi tindakan-tindakan atau pola-pola tindakan pejabat-pejabat pemerintah, kebijakan itu merupakan apa yang benar-benar dilakukan pemerintah jadi bukan merupakan apa yang baru menjadi maksud atau pernyataan pemerintah untuk melakukan sesuatu, kebijakan pemerintah itu bersifat positif dalam arti merupakan keputusan pemerintah untuk melakukan sesuatu atau tidak melakukan, kebijakan pemerintah dalam arti yang positif didasarkan atau selalu dilandaskan pada peraturan perundang-undangan dan bersifat memaksa.

Dalam merumuskan sebuah kebijakan perlu mempertimbangkan faktor-faktor yang dapat mempengaruhinya seperti faktor politik, ekonomi, administrasi/organisasi, teknologi, sosial, agama, budaya dan hankam. Adapun unsur-unsur yang menjadi perhatian dalam proses pembuat kebijakan publik, yaitu jumlah orang yang ikut mengambil kebijakan publik, peraturan pembuatan kebijakan publik atau formulasi pengambilan kebijakan publik, dan informasi¹¹.

9 Hessel Nogi S. Tangkilisan, *Kebijakan Dan Manajemen Otonomi Daerah* (Yogyakarta: Lukman Offset, 2005).

10 *Ibid.*

11 *Ibid.*, hal.151.

B. Kawasan Perbatasan

Kawasan perbatasan negara adalah wilayah kabupaten/kota yang secara geografis dan demografis berbatasan langsung dengan negara tetangga dan/atau laut lepas. Kawasan Perbatasan terdiri dari kawasan perbatasan darat dan laut, yang tersebar secara luas dengan tipologi yang beragam, mulai dari pedalaman hingga pulau-pulau kecil terdepan (terluar)¹². Sedangkan dalam rencana induk pengelolaan perbatasan negara, yang dimaksud dengan perbatasan negara adalah wilayah hukum Negara Kesatuan Republik Indonesia yang berbatasan dengan negara lain, dan batas-batas wilayahnya ditentukan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Pengembangan wilayah merupakan proses menformulasikan tujuan-tujuan sosial dan pengaturan ruang untuk kegiatan-kegiatan pembangunan dalam rangka mencapai tujuan tersebut. Pernyataan ini menunjukkan bahwa ruang merupakan dasar penting bagi seorang perencana wilayah dalam membuat rencana sektoral dan program pembangunan wilayah serta merencanakan lokasi kegiatan tertentu di suatu wilayah tingkat lokal. Dengan demikian titik tolak dari perencanaan wilayah adalah berdasarkan konsep ruang. Konsep ruang mempunyai beberapa elemen atau unsur yang dapat dilihat secara terpisah, tetapi bila dilihat secara bersamaan dapat digunakan dalam ruang lingkup yang lebih luas, yaitu organisasi tata ruang kegiatan manusia. Unsur-unsur tata ruang yang penting adalah jarak, lokasi, bentuk, dan ukuran atau skala¹³.

Kawasan Strategis Nasional Perbatasan Negara menurut UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang, menyatakan bahwa:

1. Kawasan Perbatasan Negara termasuk pulau terkecil terluar merupakan kawasan strategis nasional dari sudut kepentingan pertahanan dan keamanan (Penjelasan Pasal 5 ayat (5) Undang-Undang Penataan Ruang (UUPR)).
2. Kawasan strategis nasional adalah wilayah yang penataan ruangnya diprioritaskan karena mempunyai pengaruh sangat penting secara nasional terhadap kedaulatan negara, pertahanan dan keamanan negara, ekonomi, sosial, budaya, dan/atau lingkungan, termasuk wilayah yang telah ditetapkan sebagai warisan dunia (Pasal 1 No. 28 UUPR).
3. Rencana Tata Ruang Kawasan Strategis Nasional merupakan rencana rinci dari Rencana Tata Ruang Wilayah (RTRWN), yang diatur dengan Peraturan Presiden (Penjelasan Pasal 14 ayat (3) jo Pasal 21 ayat (1) Undang-Undang Penataan Ruang).
4. Peraturan Presiden yang diamanatkan UU No. 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diselesaikan paling lambat 5 (lima) tahun terhitung sejak Undang-Undang Nomor 26 Tahun 2007 tentang Penataan Ruang diberlakukan.

12 Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang RUPMN Tahun 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan, Bapenas 2010, hal 25.

13 Hery Susanto, *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal: Pikiran Serta Konsepsi Syaekani HR.* (Jakarta: Millenium Publisher, 2003), hal 163-164.

Devi Wuryandani

Adapun peraturan perundangan lainnya yang mengatur masalah pengelolaan Perbatasan Negara, antara lain UU No. 17 tentang RPJP Nasional, Perpres No. 5 Tahun 2010 tentang RPJM Nasional (2010-2014), UU No. 43 Tahun 2008 tentang wilayah Negara, UU No. 27 Tahun 2007 tentang Pengelolaan wilayah Pesisir dan Pulau Kecil, Perpres No. 78 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Pulau-pulau Kecil Terluar.

Secara teoritis ada sembilan aspek yang sering menjadi alasan klaim suatu wilayah oleh sebuah negara yakni¹⁴: perjanjian, geografi, ekonomi, kebudayaan, kontrol efektif (berdasarkan eksistensi administrasi wilayah dan populasi penduduk, sejarah (pemilikan pertama atau lamanya kepemilikan), *utis possidetis* (negara yang baru merdeka mewarisi batas administratif yang dibentuk oleh penguasa kolonial), *elitisme* (berdasarkan kemampuan teknologi), ideologi (identifikasi unik dengan wilayah). Indonesia selama ini cenderung menggunakan klaim *utis possidetis*, perjanjian, sejarah, dan kebudayaan dalam mengklaim wilayah-wilayah perbatasannya yang masih 'mengambang' ketika menghadapi sengketa wilayah perbatasan dengan negara lain, seperti perairan Natuna, Kepulauan Sangihe Talaud, dan wilayah Celah Timor. Pemerintah daerah Kalimantan Barat telah membuat rencana kebijakan untuk membangun wilayah perbatasan. Rencana tersebut terfokus pada tiga hal, yaitu kapasitas pembangunan wilayah perbatasan, pembangunan ekonomi perbatasan, dan pembangunan sosial budaya wilayah perbatasan. Dalam penelitian tersebut ditemukan bahwa dengan menerapkan kebijakan ekonomi wilayah perbatasan akan memberi dampak yang signifikan bagi pertumbuhan ekonomi, pendapatan rumah tangga dan pendapatan dari sektor produksi¹⁵.

C. Konsep Pengentasan Kemiskinan

Secara teoritis, semakin banyaknya program penanggulangan kemiskinan menjadikan jumlah kemiskinan dapat ditekan serendah mungkin. Sistem desentralisasi juga memungkinkan pelayanan kepada masyarakat miskin semakin cepat dan sesuai dengan kebutuhan masyarakat¹⁶. Pada saat pemerintah berusaha membuat distribusi pendapatan dalam masyarakatnya menjadi lebih adil melalui penerapan kebijakan-kebijakan tertentu, maka dalam waktu bersamaan pemerintah juga mendistorsi insentif, serta mendorong perubahan perilaku-perilaku tertentu yang sedemikian rupa sehingga mengakibatkan alokasi sumber daya menjadi kurang efisien¹⁷. Kemiskinan

14 Brian Taylor Summer (2004) seperti dikutip tidak langsung oleh dalam Aditya Batara, Manajemen Garis Perbatasan Indonesia Sebuah Usaha Menjamin Keamanan Warga Negara, Reformasi Manajemen Perbatasan di Negara-negara Transisi Demokrasi, Edisi Pertama (Jakarta: DCAF-LESPERSSI, 2007), hal. 52.

15 Edi Suratman, Dampak Kebijakan Pengembangan Kawasan Perbatasan Terhadap Kinerja Perekonomian Kalimantan Barat: Analisis Simulasi dengan Pendekatan Sistem Neraca Sosial Ekonomi, Vol. V No. 01, 2004, hal. 35.

16 Maryam Sangadji, Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan di Indonesia dalam Ahmad Erani Yustika, Perekonomian Indonesia (Deskripsi, Preskripsi, dan Kebijakan) (Jakarta: Bayumedia Publishing, 2005), hal 28.

17 N. Gregory Mankiw, *Pengantar Ekonomi*, Edisi kedua, Jilid (Surabaya: Erlangga, 2003), hal.568.

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

merupakan salah satu masalah yang paling sulit dihadapi oleh para pembuat kebijakan. Secara umum, mereka rentan terhadap penyakit sosial, mulai dari gaya hidup, masalah kesehatan, masalah pendidikan (buta huruf), pengangguran, dan tingkat pendidikan yang rendah. Beberapa sektor yang dapat berperan penting dalam pembangunan ekonomi dan pengurangan kemiskinan di Indonesia, yaitu¹⁸:

1. Pembangunan di sektor pertanian di daerah pedesaan khususnya memperkenalkan varietas-varietas unggul yang merupakan program pemerintah ;
2. Melakukan akses terhadap konsumsi pelayanan sosial (pendidikan, kesehatan, dan gizi). Di Indonesia, atau di mana saja, pendidikan (formal dan non formal) bisa berperan penting dalam mengurangi kemiskinan dalam jangka panjang, baik secara tidak langsung melalui perbaikan produktivitas dan efisiensi secara umum, maupun secara langsung melalui pelatihan golongan miskin dengan keterampilan yang dibutuhkan untuk meningkatkan produktivitas mereka dan pada gilirannya akan meningkatkan pendapatan mereka.
3. Lembaga Swadaya Masyarakat (LSM). LSM dapat memainkan peranan yang lebih besar di dalam perancangan dan implementasi program pengurangan kemiskinan. Karena fleksibilitas dan pengetahuan mereka tentang komunitas yang mereka bina, LSM-LSM ini untuk beberapa hal bisa menjangkau golongan miskin tersebut secara lebih efektif ketimbang program-program pemerintah. Lebih dari itu, keterlibatan aktif dari LSM-LSM tersebut di dalam program-program pemerintah cenderung untuk meningkatkan "penerimaan" masyarakat pedesaan terhadap program-program pemerintah dan oleh karena itu pada akhirnya akan meningkatkan partisipasi masyarakat. Keterlibatan LSM-LSM juga dapat meringankan biaya finansial dan staf dalam pengimplementasian program padat karya untuk mengurangi kemiskinan.

Sebelumnya pemerintah juga sudah membuat beberapa program untuk mengurangi kemiskinan, yaitu Inpres Desa Tertinggal (IDT) dengan tujuan menciptakan kesetaraan desa dan lapangan pekerjaan; Bantuan langsung Tunai (BLT); inpres kesehatan dengan tujuan memberikan pelayanan kesehatan yang mudah dan murah untuk penduduk pedesaan; inpres obat-obatan. Disamping itu pemerintah juga mengeluarkan kebijakan-kebijakan yang tujuannya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan penduduk pedesaan, yaitu Kredit Usaha Tani (KUT) untuk memudahkan petani mendapatkan modal; kredit perbankan (Kredit Candaq Kulak) untuk memberikan kemudahan kepada masyarakat dalam mendapatkan modal di luar sektor pertanian; Pembebasan pajak untuk hasil pertanian; operasi beras murah dan beberapa program lainnya¹⁹.

18 Lincoln Arsyad, *Ekonomi Pembangunan*, Edisi 2 (Yogyakarta: YKPN, 1992), hal. 201-203.

19 Tarumingkeng, "Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan di Indonesia," dalam Ahmad Erani Yustika, *Perekonomian Indonesia (Deskripsi, Preskripsi, dan Kebijakan)* (Malang: Bayumedia Publishing, 2005), hal. 29.

BAB III PEMBAHASAN



A. Gambaran Umum Perbatasan di Indonesia

Nusantara berarti Kepulauan Indonesia yang terletak di benua Asia dan benua Australia dan diantara samudra Pasifik dan Samudra Hindia, yang terdiri dari pulau besar maupun kecil. Jumlah pulau yang sudah memiliki nama 6.044 buah. Kepulauan Indonesia terletak pada batas-batas astronomi sebagai berikut: Utara:6008'LU; Selatan:11015'LS; Barat:94045'BT; Timur:141005'BT.

Jarak utara-selatan sekitar 1.888 km, sedangkan jarak barat-timur sekitar 5.110 km. bila diproyeksikan pada peta benua Eropa, maka jarak barat timur tersebut sama dengan jarak antara London dengan Ankara, Turki. Bila diproyeksikan pada peta Amerika Serikat, maka jarak tersebut sama dengan jarak antara pantai barat dan pantai timur Amerika Serikat.

Luas wilayah Indonesia seluruhnya adalah 5.193.250 km², yang terdiri atas daratan seluas 2.027.087 km² dan perairan 127.166.163 km². luas wilayah daratan Indonesia jika dibandingkan dengan Negara-negara Asia Tenggara merupakan yang terluas. Pembangunan yang adil merata merupakan tujuan dan cita-cita semua negara, begitu juga dengan akan selalu senantiasa melakukan perbaikan dalam bidang pembangunan untuk mensejahterakan penduduknya terutama yang masih betada digaris kemiskinan, baik yang pesisir maupun pelosok. Pemerintah harus memandang pentingnya menjaga keutuhan dan kedaulatan bangsa dengan lebih memperhatikan kondisi wilayahnya, terutama yang merupakan daerah perbatasan. Sebagai pintu masuk dan keluar sumber daya ekonomi (barang, jasa dan manusia) antarnegara, wilayah perbatasan dapat memperoleh dampak positif maupun negatif dari arus keluar-masuk sumber daya ekonomi tersebut. Sebagai dampak dari kedudukannya sebagai pintu masuk dan keluar arus sumber daya ekonomi antarnegara, maka wilayah perbatasan rawan terhadap berbagai kegiatan ilegal, penyelundupan, pencurian kayu (*illegal logging*), perdagangan manusia (*human trafficking*), tempat persembunyian kelompok separatis dan sebagainya²⁰. Adapun kehidupan ekonomi masyarakat didaerah perbatasan pada umumnya masih tertinggal dari perekonomian negara tetangga, hal ini disebabkan lokasi yang relatif terisolir dengan tingkat aksesibilitas masih rendah.

²⁰ Nainggolan, *opcit*, hal 180

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

Melalui gambar.1 terlihat bahwa perlunya konektivitas nasional untuk mendorong pertumbuhan ekonomi, sehingga diharapkan dengan dihubungkannya suatu daerah yang berada dipelosok atau pedalaman dapat memanfaatkan akses untuk menumbuhkan kegiatan ekonomi karena daerah tersebut mudah dijangkau dan murah karena tidak harus melalui jalan yang jauh. Hampir di semua daerah perbatasan merupakan jalur pintu masuk arus barang, jasa dan manusia.

Gambar 1. Jaringan Tulang Punggung Logistik Nasional Penghubung Konektivitas Antar Koridor



Sumber: Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025, Bappenas, 2011.

Untuk mengatur pembangunan di daerah perbatasan dibentuklah suatu badan melalui Peraturan Presiden (Perpres) No. 12 Tahun 2010 tentang Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP). Menteri Dalam Negeri (Mendagri) Gamawan Fauzi, penerbitan perpres tersebut merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 43 Tahun 2008 tentang Wilayah Negara²¹. BNPP mempunyai tugas menetapkan kebijakan program pembangunan perbatasan, menetapkan rencana kebutuhan anggaran, mengkoordinasikan pelaksanaan, dan melaksanakan evaluasi dan pengawasan terhadap pengelolaan batas wilayah negara dan kawasan perbatasan.

Susunan keanggotaan BNPP ini terdiri dari Ketua Pengarah yaitu Menteri Koordinator Bidang Politik, Hukum, dan Keamanan, Wakil Ketua Pengarah I yakni Menteri Koordinator Bidang Perekonomian, Wakil Ketua II Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat, dan selaku Kepala BPP adalah Mendagri.

21 "Perpres Pengelolaan Daerah Perbatasan akhirnya terbit," (<http://nasional.kompas.com/read/2010/02/23/05365795/Perpres.Pengelolaan.Daerah.Perbatasan.Akhirnya.Terbit>, diakses 14 Januari 2011.

Dewi Wuryandani

Dalam melaksanakan tugas dan fungsinya, BNPP dibantu oleh sekretariat tetap yang terdiri dari Sekretaris BNPP dan tiga deputi yakni bidang pengelolaan batas wilayah negara, pengelolaan potensi kawasan perbatasan, dan deputi bidang pengelolaan infrastruktur kawasan perbatasan. Pembentukan sekretariat ini akan ditindaklanjuti setelah ada peraturan Kementerian Pendayagunaan Aparatur Negara. Perpres No.12 Tahun 2010 ini ditetapkan oleh presiden pada 28 Januari 2010.

Dalam penyusunan Peraturan Perundang-undangan, konsepsi pengelolaan perbatasan negara merupakan "titik temu" dari tiga hal penting yang harus saling bersinergi, yaitu²²:

1. Politik Pemerintahan Indonesia untuk melindungi segenap bangsa Indonesia dan seluruh tumpah darah Indonesia dalam wadah NKRI.
2. Pelaksanaan otonomi daerah yang bertujuan untuk memajukan kesejahteraan umum, dan mencerdaskan kehidupan bangsa, terutama masyarakat di daerah-daerah.
3. Politik luar negeri yang bebas-aktif dalam rangka mewujudkan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial.

Kepala Badan Nasional Pengelola Perbatasan (BNPP) Gamawan Fauzi mengatakan bahwa rencana alokasi dana tahun 2011 untuk pembangunan pada daerah perbatasan dibagi dalam 60 program dari 29 kementerian yang akan diimplementasikan di wilayah perbatasan. Diantaranya Kementerian Pekerjaan Umum sebesar 3,1 triliun rupiah, Kementerian Kelautan dan Perikanan sebesar 2,5 miliar rupiah, Kementerian Kesehatan sebesar 605 miliar rupiah, Kementerian Pertahanan mengalokasikan anggaran 290 miliar rupiah untuk bidang pertahanan dan keamanan, Kementerian Komunikasi dan Informasi membuat program yang berdana 42 miliar rupiah. Kementerian HAM mengalokasikan 62 miliar rupiah untuk pembenahan keimigrasian dan bea cukai, Kementerian Koperasi sebanyak 92 miliar rupiahnya. Program utama yang diprioritaskan BNPP akan fokus pada batas negara, penegakan hukum, sosial budaya, keamanan dan pertahanan, infrastruktur, ekonomi, lingkungan, dan kelembagaan²³.

B. Belum Adanya Lembaga Khusus yang Menangani Masalah Perbatasan

Adanya masalah pada setiap perbatasan mendorong untuk dibentuknya sebuah lembaga yang dapat menampung dan menyelesaikan masalah yang terkait dengan daerah perbatasan mengingat persoalan pengelolaan perbatasan negara sangat kompleks dan urgensinya terhadap integritas negara kesatuan RI, maka dianggap memerlukan perhatian penuh pemerintah terhadap penanganan hal-hal yang terkait

22 "Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan NKRI," (<http://buletinlitbang.dephan.go.id/index.asp?vnomor=10&mnarutisi=9>, diakses 14 Januari 2011).

23 "BNPP Percepat Penetapan Batas Wilayah Negara," (<http://koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=70202>, diakses 14 Januari 2011).

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

dengan masalah perbatasan, baik antar negara maupun antar daerah. Namun saat ini pengelolaan perbatasan antar negara masih bersifat sementara (*ad-hoc*) dengan *leading* sektor dari berbagai instansi terkait. Adapun komite-komite kerjasama yang menangani masalah perbatasan antar negara tetangga adalah²⁴:

1. *General Border Committee* RI-Malaysia diketuai oleh Panglima TNI, merupakan forum kerjasama perbatasan antara pemerintah RI dengan Malaysia.
2. *Join Border Committee* RI-PNG (JBC) diketuai oleh Menteri Dalam Negeri, merupakan forum kerjasama perbatasan antara pemerintah RI dengan Papua New Guinea.
3. *Join Border Committee* RI-UNTAET (Timtim) diketuai oleh Dirjen Pemerintah Umum Departemen Dalam Negeri, merupakan forum kerjasama perbatasan antara pemerintah RI dengan Timor Leste.
4. *Border Committee* RI - Filipina diketuai oleh Pangdam VII/Wirabuana, merupakan forum kerjasama perbatasan antara pemerintah RI dengan Filipina.

Pengelolaan perbatasan negara secara terpadu sangat strategis dan mendesak untuk dilakukan, karena menyangkut dengan integritas Negara Kesatuan Republik Indonesia. Salah satu hal yang turut memberikan kontribusi terhadap belum optimalnya pengelolaan dan penanganan permasalahan perbatasan saat ini adalah belum adanya suatu lembaga yang secara khusus mengelola keseluruhan aspek pengelolaan perbatasan, baik di tingkat nasional maupun di daerah²⁵.

C. Permasalahan yang Muncul di Kawasan Perbatasan

Kemiskinan menjadi permasalahan yang terjadi di setiap kawasan perbatasan baik laut maupun darat. Hal ini dapat dilihat dari tingginya jumlah keluarga prasejahtera di kawasan perbatasan serta kesenjangan sosial ekonomi dengan masyarakat di wilayah perbatasan negara tetangga. Hal ini disebabkan oleh akumulasi berbagai faktor, seperti rendahnya mutu sumberdaya manusia, minimnya infrastruktur pendukung, rendahnya produktifitas masyarakat dan belum optimalnya pemanfaatan sumberdaya alam di kawasan perbatasan. Implikasi lebih lanjut dari kondisi kemiskinan masyarakat di kawasan perbatasan mendorong masyarakat terlibat dalam kegiatan-kegiatan ekonomi ilegal guna memenuhi kebutuhan hidupnya²⁶.

Masalah yang bersifat umum yang dihadapi di berbagai kawasan perbatasan, baik kontinen maupun maritim adalah sebagai berikut²⁷:

24 "Ringkasan Kajian Penyusunan Kelembagaan Pengembangan Kawasan Perbatasan Antar Negara," (<http://www.bappenas.go.id/node/160/1859/kajian-tahun-2004/>, diakses 26 April 2011).

25 Bappenas, *op.cit.*, hal. 31.

26 *Ibid.*, hal. 21.

27 Ikhwannuddin Ikhwannuddin. "Penyusunan Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia," (<http://www.bappenas.go.id>, diakses 13 Januari 2011).

Dewi Wuryandani

1. Bentangan kawasan perbatasan antara RI dengan 10 negara tetangga sangat luas dan tipologinya bervariasi, mulai dari tipe pedalaman sampai tipe pulau-pulau terluar. Ini mengakibatkan rentang kendali dan penanganan kawasan perbatasan menghadapi tantangan dan kendala yang cukup berat, baik dalam penyediaan sumberdaya dana maupun manusia.
2. Di masa lalu ada pendapat umum bahwa kawasan perbatasan merupakan sarang pemberontak, harus diamankan, terbelakang dan kurang menarik bagi investor. Hal ini mempengaruhi persepsi penanganan kawasan perbatasan, sehingga cenderung diposisikan sebagai kawasan terbelakang dan difungsikan sebagai sabuk keamanan. Akibatnya berbagai potensi sumberdaya alam kurang dikelola, terutama oleh investor swasta.
3. Belum ada kebijakan dan strategi nasional pengembangan kawasan perbatasan yang dapat dijadikan acuan berbagai program dan kegiatan, walaupun sudah diamanatkan dalam GBHN 1999 dan Propenas 2000-2004.
4. Pendekatan keamanan lebih menonjol dibanding pendekatan kesejahteraan, karena tuntutan pada masa lalu. Saat itu memang banyak terjadi pemberontakan disekitar kawasan perbatasan.
5. Penanganan perbatasan masih bersifat parsial dan *ad hoc* sehingga tidak optimal.
6. Belum ada koordinasi antara instansi-instansi terkait di tingkat daerah dan pusat.
7. Masyarakat diperbatasan umumnya miskin akibat dari akumulasi beberapa faktor, yakni rendahnya mutu sumberdaya manusia, minimnya infrastruktur pendukung, rendahnya produktivitas masyarakat dan belum optimalnya pemanfaatan sumberdaya alam.
8. Terdapat perbedaan tingkat kesejahteraan dengan negara tetangga tertentu seperti Malaysia.
9. Jumlah pintu perbatasan (pos pemeriksa lintas batas dan pos lintas batas) masih sangat terbatas, sehingga mengurangi peluang peningkatan hubungan sosial dan ekonomi antara Indonesia dengan negara tetangganya.
10. Akses darat dan laut menuju ke kawasan perbatasan sangat kurang memadai dan sarana komunikasi sangat terbatas, sehingga orientasi masyarakat cenderung ke negara tetangga. Kondisi ini dapat menyebabkan degradasi nasionalisme masyarakat perbatasan.

D. Dukungan Kebijakan yang Diberikan Oleh Kelembagaan

Pemerintah pusat membuat komitmen dalam memperhatikan daerah perbatasan yang menjadi permasalahan adalah bagaimana meneruskan kemauan politik tersebut menjadi kebijakan yang implementatif. Bappenas dan Kementerian Pembangunan Daerah Tertinggal (Kementerian PDT) merupakan agen utama koordinasi dan stimulan

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

untuk pembangunan daerah perbatasan karena berdasarkan pada banyaknya daerah kawasan perbatasan yang termasuk dalam kategori daerah tertinggal. Adapun beberapa prinsip dasar dalam mengatasi permasalahan di daerah perbatasan, yaitu: percepatan penetapan batas negara tanpa konflik; pengurangan ketimpangan pembangunan; pembangunan partisipatif; pembangunan yang mengoptimalkan potensi lokal; mengedepankan stabilitas politik, hukum, dan keamanan; keseimbangan antara pendekatan kesejahteraan dan keamanan²⁸.

Kebijakan umum pengembangan kawasan perbatasan antarnegara terdiri dari tujuh kebijakan, yaitu²⁹:

1. Menata batas kontinen dan maritim perbatasan antarnegara dalam rangka menjaga dan mempertahankan kedaulatan wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.
2. Memberi perhatian lebih besar kepada kawasan perbatasan sebagai 'halaman depan' negara dan pintu gerbang internasional bagi kawasan Asia dan Pasifik.
3. Mengembangkan kawasan perbatasan dengan pendekatan kesejahteraan dan keamanan secara serasi.
4. Mengembangkan pusat-pusat pertumbuhan ekonomi di kecamatan-kecamatan yang berbatasan langsung secara selektif dan bertahap sesuai prioritas dan kebutuhan.
5. Meningkatkan perlindungan sumberdaya alam hutan tropis dan kawasan konservasi, serta mengembangkan kawasan budidaya secara produktif bagi kesejahteraan masyarakat lokal.
6. Meningkatkan kualitas sumberdaya manusia (SDM) melalui pembangunan di bidang pendidikan, kesehatan, perhubungan dan informasi.
7. Meningkatkan kerjasama pembangunan di bidang sosial, budaya, keamanan dan ekonomi dengan negara-negara tetangga.

Adapun target pengentasan kemiskinan di daerah perbatasan dapat dilihat pada tabel 1, diharapkan pada tahun 2012 jumlah penduduk miskin akan berkurang dari 17,6% menjadi 16,5%.

28 Mohammad Ikwanuddin Mawardi, *op.cit.*, hal.141.

29 Ikwanudin, *op.cit.*

Dewi Waryandani

Tabel 1. Target RKP 2012 Prioritas 10 Daerah Tertinggal, Terdepan, Terluar dan Pasca Konflik

Kegiatan Prioritas	Indikator	Target	
		2011	2012
1. Pengembangan dan fasilitasi ekonomi lokal, kesehatan dan pendidikan di daerah tertinggal	• Rata-rata PDRB Perkapita Non migas	Rp. 9,8jt	Rp. 10,4 jt
	• Rara-rata persenrasc penduduk miskin	17,6%	16,5%
	• AHH di daerah tertinggal	67,8%	68%
	• AKB di daerah tertinggal	26,4%	24
	• Angka melek huruf usia 15-24 tahun	98,3	98,7
	• Rata-rata lama sekolah usia di atas 15 tahun	7,4	7,5
	• APS usia 7-12 tahun	97,6	98,2
	• APS usia 3-15 tahun	91,6	95,8
2. Penetapan Batas Wilayah Negara dan fasilitasi pembangunan kawasan perbatasan	• Jumlah segmen batas darat dan laut yang mengalami kemajuan signifikan dalam hal penetapan dan penegasan batas	2 segmen	2 segmen
	• Jumlah lokasi Kecamatan Prioritas yang meningkat kualitas sarana dan prasarana penunjang Pos Lintas Batas (PLB)	25 lokasi	33 lokasi
	• Jumlah Kecamatan yang meningkat kualitas pelayanan sarana dan prasarana pelayanan sosial dasar	20 lokasi	39 lokasi
3. Pembangunan permukiman transmigrasi	• Jumlah Transmigrasi Baru di daerah tertinggal	4.320 KK	4320 KK
	• Jumlah Transmigrasi Baru di perbatasan	2.880 KK	2.880 KK
	• Pemberdayaan Permukiman Transmigrasi di daerah tertinggal	37.576KK	37.576 KK
	• Pemberdayaan Permukiman Transmigrasi di perbatasan	147 lokasi 10.7410 KK	147 lokasi 10.7410 KK

Sumber: Bappenas, 2011

Upaya untuk menangani perbatasan laut diarahkan pula pada peningkatan pemberdayaan 92 pulau kecil terluar. Di 92 pulau ini, terdapat titik-titik dasar (*base point*) yang dilegalkan melalui Peraturan Pemerintah (PP) No. 38 Tahun 2002 tentang Daftar Koordinat Geografi Titik-titik Pangkal Kepulauan Indonesia. Hal ini berarti, pulau-pulau tersebut menjadi penentu kepastian tiga jenis batas di laut, yaitu batas teritorial laut, batas landas kontinen, dan batas Zona Ekonomi Eksklusif³⁰. Potensi pulau-pulau terluar di perbatasan laut cukup besar dan bernilai ekonomi dan lingkungan yang tinggi. Dibeberapa pulau di Kepulauan Riau misalnya, dapat dikembangkan sebagai kawasan konservasi penyu dan kawasan wisata bahari karena kondisi panorama alamnya yang indah. Selain itu, cukup banyak pulau yang memiliki potensi perikanan sehingga dapat dikembangkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat setempat³¹. Negara terangga akan terus mengincar pulau-pulau kecil di Indonesia karena ditangani dengan serius atau memanfaatkan pulau-pulau itu sebagai sumber-sumber ekonomi baru. Padahal keberadaan pulau-pulau kecil itu dapat dijadikan kota-kota pantai berbasis

30 Mohamad Ikwanuddin Mawardi, *op.cit.*, 2009, hal 139.31 *Ibid.* Hal.140

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

sumberdaya maritim, misalnya memobilisasi investasi untuk menjadikan pulau-pulau kecil itu sebagai basis pembangunan perikanan dan pariwisata bahari di Indonesia³².

Orientasi pembangunan pada masa lalu lebih difokuskan pada wilayah daratan dan belum diarahkan ke wilayah laut dan pulau-pulau kecil. Sedangkan menurut Brookfield (1990) dan Heim (1990), kesukaran atau ketidak mampuan untuk mencapai skala ekonomi (*economic of scala*) yang optimal dan menguntungkan dalam hal administrasi, usaha produksi, dan transportasi, sebagai faktor yang turut menghambat pembangunan hampir di semua pulau-pulau kecil di dunia³³. Sebuah pulau dapat dikatakan mempunyai nilai ekonomis apabila dapat dilihat dengan pemahaman nilai-nilai strategis untuk mengelola secara optimal, tidak pula ditentukan oleh besar kecilnya sebuah pulau, misalnya pulau Singapura, Hongkong, Hawaii, Manhattan, New York, Maladewa, Bali, Bunaken, Wakatobi dan masih banyak lagi contoh-contoh kepulauan di dunia ini yang dapat diajukan untuk membuktikan bahwa pulau kecil tidak kalah penting nilai ekonominya dengan daratan³⁴.

Sebenarnya permasalahan pengelolaan pulau-pulau kecil ini berakar pada lemahnya paradigma pembangunan yang bersifat sentralistik dan eksploitatif di masa orde baru. Kelemahan ini dapat dijabarkan yaitu: dominasi pemerintahan sentralistis yang membentuk kebijakan eksklusif, tidak berfungsinya koordinasi antar lembaga, kebijakan yang tidak holistik, tidak berjalannya penegakan hukum dan sistem peradilan, serta kemampuan sumberdaya manusia tidak memadai. Hal inilah yang menyebabkan sulitnya pulau-pulau di perbatasan untuk dapat berkembang³⁵.

Berbagai inisiatif pengelolaan pulau-pulau kecil yang harus dilihat dalam kaitan dengan pemenuhan kebutuhan hidup manusia dan kepentingan pembangunan ekonomi, serta geopolitik nasional secara lebih luas yang memenuhi prinsip-prinsip pembangunan berkelanjutan. Prinsip-prinsip pengelolaan pulau-pulau kecil yang harus dilakukan oleh Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintah Kabupaten/ Kota dan dunia usaha/swasta, yaitu eksistensi pulau kecil harus dipertahankan sesuai dengan karakteristik dan fungsi yang dimilikinya, efisien dan optimal secara ekonomi (*economically sound*), berkeadilan dan dapat diterima secara sosial-budaya (*socio culturally just and accepted*), dan secara ekologis tidak melampaui daya dukung lingkungan (*environmentally friendly*). Maka pengelolaan pulau-pulau kecil secara berkelanjutan, dilakukan melalui beberapa kebijakan, yaitu³⁶:

32 Laode M. Kamaluddin, "Analisis dan Evaluasi Mengenai Kebijakan Penentuan Sumberdaya Kelautan," *Jurnal Universitas Paramudina*, Vol 2 No. 3, Mei 2003: 265-266.

33 Chairil N. Siuaga, "Analisis Potensi Daerah Pulau-Pulau Terpencil Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan, Keamanan Nasional dan Keutuhan Wilayah NKRI di Nunukan-Kalimantan Timur," *Jurnal Sosioteknologi*, Edisi 13 Tahun 7, April 2008, hal. 347.

34 *Ibid.*, hal. 266-267.

35 *Ibid.*, hal. 347.

36 "Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil," (<http://www.bappenas.go.id/node/108/972/kebijakan-dan-strategi-nasional-pengelolaan-pulau-pulau-kecil/>), diakses 1 Juni 2011.

Dewi Wuryandani

1. Meningkatkan pengelolaan pulau-pulau kecil di perbatasan untuk menjaga integritas NKRI;
2. Meningkatkan pemanfaatan sumberdaya pulau-pulau kecil secara terpadu, optimal dan lestari untuk kesejahteraan masyarakat berbasis pelestarian dan perlindungan lingkungan;
3. Meningkatkan pengembangan ekonomi wilayah berbasis pemberdayaan masyarakat melalui peningkatan kemampuan SDM, teknologi dan iklim investasi yang kondusif;
4. Meningkatkan sinkronisasi peraturan perundangan dan penegakan hukum.

E. Potensi/Unggulan Daerah Perbatasan

Daerah perbatasan masih di identikkan dengan kawasan perbatasan yang pada umumnya daerah tertinggal yang baik akses dan sumberdayanya terbatas. Sistem transportasi berperan terhadap tumbuh kembangnya kota dan pertumbuhan ekonomi melalui tingkat aksesibilitas dan mobilitas³⁷. Daerah tersebut harus dibangun untuk memunculkan potensi atau unggulan sumberdaya yang ada tanpa harus mengeksploitasi secara terkendali. Keunggulan yang dapat dimunculkan dapat melalui keunggulan komoditas maupun keunggulan di bidang sektoral baik itu dilakukan daerah itu sendiri maupun secara bersama-sama dengan daerah lain yang dilakukan secara terpadu sehingga dapat berhasilguna dan berdayaguna baik bagi pembangunan ekonomi provinsi, regional maupun nasional.

Penentuan sektor/komoditas akan dapat meningkatkan kegiatan produksi di daerah tertinggal khususnya perbatasan yang selanjutnya akan menimbulkan efek pengganda (*multipier effects*) terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat setempat³⁸. Untuk memenuhi kebutuhan hidup, masyarakat melakukan kegiatan perdagangan baik barang maupun jasa. Faktor-faktor yang melatarbelakangi terjadinya perdagangan lintas batas yang dilakukan secara informal oleh masyarakat perbatasan antara lain faktor kondisi geografis dan topografis, aksesibilitas, serta adanya hubungan historis, kultural dan emosional dengan penduduk di perbatasan³⁹.

37 Yohanes Reinhold R, Ragil H, Samsul Ma'rif. "Kajian Faktor Pendorong Pengembangan Kawasan Perbatasan Jayapura, Indonesia-Vanimo, Png." *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, Vol.4, No.103. 2008.

38 Mohammad Ikwandudin Mawardi, *op.cit.*, hal 57.

39 Marrhin Billa, "Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Perdagangan Lintas Batas pada Masyarakat Perbatasan di Kabupaten Malinau Khususnya di Kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir." *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol. 3, No.3, Desember 2005, hal 247.

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Pemerintah dalam hal pengelolaan perbatasan belum memiliki suatu kebijakan dan strategi nasional yang memuat arah, pendekatan, dan strategi pengembangan kawasan perbatasan yang bersifat menyeluruh dan mengintegrasikan fungsi dan peran seluruh *stakeholders* kawasan perbatasan, baik di pusat maupun daerah, secara menyeluruh dan terpadu. Untuk mengelola kawasan perbatasan secara integral dan terpadu diperlukan sebuah lembaga khusus yang berwenang dalam pengelolaan kawasan perbatasan mengingat urgensinya menjaga keutuhan daerah NKRI sehingga tidak terjadi kesenjangan pembangunan dengan negara tetangga, meningkatkan sarana dan prasarana baik itu transportasi, pendidikan maupun kesehatan, meningkatkan mutu sumber daya manusia, pemanfaatan sumber daya alam yang optimal namun terkendali karena karena berkembangnya kawasan perbatasan akan mendukung pertumbuhan ekonomi di kawasan secara keseluruhan.

Tidak sedikit pulau-pulau kecil atau pulau-pulau terdepan merupakan batas negara dengan negara lain yang perlu jaga dan belum dimanfaatkan secara optimal baik itu secara ekonomis masih terus diperjuangkan untuk dipertahankan dalam hal melindungi negara dari segala ancaman.

Kebijakan pemerintah dalam melaksanakan pengelolaan daerah perbatasan erat kaitannya dengan dibentuknya sebuah komitmen bersama antar instansi yang berkaitan sehingga dapat bekerjasama secara berkesinambungan membangun infrastruktur yang dapat menunjang pertumbuhan perekonomian, dengan tumbuhnya perekonomian di daerah tersebut diharapkan dapat menggerakkan masyarakat untuk bekerja, meningkatkan pendidikan, dan kesadaran untuk menjaga kesehatan sehingga pada akhirnya dapat terentaskan dari kemiskinan.

B. Saran

Untuk mewujudkan kondisi wilayah perbatasan yang nyaman, maka kebijakan yang dapat dilakukan sebagai berikut:

1. Kebijakan terpadu yang disusun dapat berupa rencana aksi terpadu per wilayah dalam jangka panjang, jangka menengah dan jangka pendek untuk mensinergikan

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

berbagai kegiatan dari instansi-instansi di tingkat pusat maupun di tingkat daerah agar dapat fokus dalam mengentaskan kemiskinan.

2. Peningkatan mutu sumber daya manusia merupakan salah satu faktor penting dalam peningkatan ketahanan di daerah perbatasan sehingga perlu adanya peningkatan taraf hidup masyarakat di daerah perbatasan melalui pendidikan atau pelatihan agar masyarakat dapat mengoptimalkan potensi dan mengembangkan sektor-sektor unggulan di daerah perbatasan.



DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Arsyad, Lincoln. *Ekonomi Pembangunan*. Edisi 2. Yogyakarta: YKPN, 1992.
- Batara, Adirya. *Manajemen Garis Perbatasan Indonesia Sebuah Usaha Menjamin Keamanan Warga Negara, Reformasi Manajemen Perbatasan di Negara-negara Transisi Demokrasi*. Jakarta: DCAF-LESPERSSI, 2007.
- Mankiw, N. Gregory. *Pengantar Ekonomi*. Edisi kedua, Jilid 1. Jakarta: Erlangga, 2003.
- Nainggolan, Poltak Partogi. *Masalah-Masalah Perbatasan Indonesia-Papua New Guinea*. Jakarta: Pusat Pengkajian dan Pengolahan Data dan Informasi Setjen DPRRI, 2009.
- Sangadji, Maryam . *Kemiskinan dan Kesenjangan Pendapatan di Indonesia dalam Ahmad Erani Yustika, Perekonomian Indonesia (Deskripsi, Preskripsi, dan Kebijakan)*. Malang: Bayumedia Publishing, 2005.
- Susanto, Hery. *Otonomi Daerah dan Kompetensi Lokal Pikiran Serta Konsep Siyaukani HR*. Jakarta: Millenium Publisher, 2003, hal 163-164.
- Sutisna, Sobar dan Tri Patmasari dalam Simela Victor Muhamad. *Batas Wilayah dan Situasi Perbatasan Indonesia: Ancaman terhadap Integritas Teritorial*. Jakarta: Tiga Putra Utama, 2004, hal.36-39.
- Tangkilisan, Hessel Nogi S. *Kebijakan Dan Manajemen Otonomi Daerah*. Yogyakarta: Lukman Offset, 2005.

Jurnal

- Billa, Marthin. "Faktor-faktor Penyebab Terjadinya Perdagangan Linras Batas pada Masyarakat Perbatasan di Kabupaten Malinau Khususnya di Kecamatan Kayan Hulu dan Kayan Hilir." *Jurnal Aplikasi Manajemen*, Vol.3, No.3, Desember 2005.
- Kamahuddin, Laode M. "Analisis dan Evaluasi Mengenai Kebijakan Penentuan Sumberdaya Kelauran." *Jurnal Universitas Purumadina*, Vol.2, No.3, Mei 2003, hal.265-266.

Kebijakan Percepatan Ekonomi di Daerah Perbatasan Dalam Rangka Pengentasan Kemiskinan

R., Yohanes Reinhold, Ragil H, Samsul Ma'rif. "Kajian Faktor Pendorong Pengembangan Kawasan Perbatasan Jayapura, Indonesia-Vanimo, Png," *Jurnal Pembangunan Wilayah dan Kota*, Vol.4, No.103, 2008.

Sinaga, Chairil N. "Analisis Potensi Daerah Pulau-Pulau Terpencil Dalam Rangka Meningkatkan Ketahanan, Keamanan Nasional dan Keutuhan Wilayah NKRI di Nunukan-Kalimantan Timur." *Jurnal Siosioteknologi*, Edisi 13, Tahun 7, April 2008.

Makalah

Anonim. "Kebijakan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal Dalam Rangka Penanggulangan Kemiskinan," Rapat Koordinasi Nasional Gubernur dan Bupati Lokasi PNPM Mandiri Perdesaan, 2008.

Dokumen

Bappenas. *Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia 2011-2025*. 2011.

Direktorat Kawasan Khusus dan Daerah Tertinggal Deputi Bidang Pengembangan Regional dan Otonomi Daerah Bappenas. *Profil Kabupaten Tertinggal*. 2011.

Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 2010 tentang RJPMN Tahun 2010-2014, Buku II Memperkuat Sinergi Antarbidang Pembangunan, Bapenas 2010.

Internet Karya Individual

Ikwanuddin. "Penyusunan Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia." (<http://www.bappenas.go.id>, diakses 13 Januari 2011).

Ikwanuddin. "Penyusunan Kebijakan Nasional Pengelolaan Kawasan Perbatasan Indonesia (<http://www.bappenas.go.id>, diakses 8 Juni 2011).

Internet Karya Non Individual

"BNPP Percepat Penetapan Batas Wilayah Negara," (<http://koran-jakarta.com/berita-detail.php?id=70202>, diakses 14 Januari 2011).

"Kebijakan dan Strategi Nasional Pengelolaan Pulau-Pulau Kecil," (<http://www.bappenas.go.id/node/108/972/kebijakan-dan-strategi-nasional-pengelolaan-pulau-pulau-kecil/>, diakses 1 Juni 2011).

Dewi Wuryandani

- "Kajian Kebijakan Strategis Pengelolaan Terpadu Wilayah Perbatasan," (http://www.pu.go.id/2nd_index_produk.asp?site_id=01020100&noid=28, diakses 12 Januari 2011).
- "Perpres Pengelolaan Daerah Perbatasan Akhirnya Terbit," (<http://nasional.kompas.com/read/2010/02/23/05365795/Perpres.Pengelolaan.Daerah.Perbatasan.Akhirnya.Terbit>, diakses 14 Januari 2011).
- "Perlunya Sabuk Pengamanan Daerah Perbatasan," (<http://www.dmcindonesia.web.id/modules.php?name=News&file=article&sid=595>, diakses 13 Januari 2011).
- "Ringkasan Kajian Penyusunan Kelembagaan Pengembangan Kawasan Perbatasan Antar Negara," (<http://www.bappenas.go.id/node/160/1859/kajian-tahun-2004/>, diakses 26 April 2011).
- "Strategi Pengembangan Perbatasan Wilayah Kedaulatan NKRI," (<http://buletinlibang.dephan.go.id/index.asp?vmomor=10&mnorutisi=9>, diakses 12 Januari 2011).



BAGIAN 4

KEBIJAKAN PEMANFAATAN TEKNOLOGI KEANTARIKSAAN UNTUK PENGELOLAAN SUMBERDAYA ALAM DAN PEMBANGUNAN BERKELANJUTAN

Oleh Hilma Meilani¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara kepulauan terbesar di dunia, terdiri dari kurang lebih 17.508 pulau dan garis pantai sepanjang 81.000 km serta wilayah laut teritorial seluas 5,1 juta km² (63% dari total wilayah teritorial Indonesia), ditambah dengan Zona Ekonomi Eksklusif (ZEE) seluas 2,7 juta km². Dengan luas wilayah laut yang besar, Indonesia memiliki potensi sumberdaya alam pesisir dan lautan yang sangat besar dan beranekaragam.² Permasalahan yang masih sering dihadapi dalam pemanfaatan sumberdaya alam di Indonesia adalah isu penurunan kelestarian lingkungan yang menyebabkan penurunan ketersediaan sumberdaya alam akibat meningkatnya eksploitasi hutan oleh pembalakan liar (*illegal logging*), kebakaran hutan, dan pengelolaan hutan yang belum optimal, rusaknya wilayah laut akibat pencurian dan penangkapan ikan secara ilegal, dan kegiatan penangkapan ikan yang merusak, serta meluasnya alih fungsi lahan pertanian untuk peruntukan lainnya.

Sumberdaya alam memiliki peran ganda, yaitu sebagai modal pertumbuhan ekonomi (*resources based economy*) dan penopang sistem kehidupan (*life support system*). Atas dasar fungsi ganda tersebut, sumberdaya alam harus dikelola secara seimbang untuk menjamin keberlanjutan pembangunan nasional.³ Berdasarkan tabel 1 terlihat bahwa sumberdaya alam dari sektor-sektor pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan, serta pertambangan dan penggalian berperan penting dalam Produk Domestik Bruto (PDB) nasional, dengan kontribusi sebesar 21,9% dari PDB nasional 2009.

2 Mohammad Ikhsanuddin Muwardi, *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan, dan Berkelanjutan* (Bogor: IPB Press, 2009).

3 *Ibid.*

Tabel 1. Pendapatan Domestik Bruto Atas Dasar Harga Konstan 2000 Menurut Lapangan Usaha (Miliar Rupiah)

No.	Lapangan Usaha	2006	2007	2008*	2009**
1.	Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	262.402,8	271.509,3	284.620,7	296.369,3
2.	Pertambangan dan Penggalan	168.031,7	171.278,4	172.442,7	179.974,9
3.	Industri Pengolahan	514.100,3	538.084,6	557.764,4	569.550,8
4.	Listrik, Gas & Air Bersih	12.251,0	13.517,0	14.993,6	17.059,8
5.	Konstruksi	112.233,6	121.808,9	130.951,6	140.184,2
6.	Perdagangan, Hotel & Restoran	312.518,7	340.437,1	363.813,5	367.958,8
7.	Pengangkutan dan Komunikasi	124.808,9	142.326,7	165.905,5	191.674,0
8.	Keuangan, Real Estate & Jasa Perusahaan	170.074,3	183.659,3	198.799,6	208.832,2
9.	Jasa-jasa	170.705,4	181.706,0	193.124,3	205.371,5
	Produk Domestik Bruto	1.847.126,7	1.964.327,3	2.082.315,9	2.176.975,5

Sumber: BPS

* Angka Semerata

** Angka Sangat Semerata

Berdasarkan tabel 2 terlihat bahwa sektor-sektor pertanian, kehutanan, perburuan dan perikanan, serta pertambangan dan penggalan mampu menyerap jumlah tenaga kerja yang cukup besar dari total angkatan kerja yang ada di Indonesia, yaitu 42,27% (Februari 2009), 40,78% (Agustus 2009), 40,98% (Februari 2010), dan 39,51% (Agustus 2010).

Tabel 2. Penduduk 15 Tahun Ke Atas yang Bekerja menurut Lapangan Pekerjaan Utama Tahun 2009-2010

No.	Lapangan Pekerjaan Utama	2009 (Feb)	2009 (Agst)	2010 (Feb)	2010 (Agst)
1.	Pertanian, Kehutanan, Perburuan dan Perikanan	43.029.493	41.611.840	42.825.807	41.494.941
2.	Pertambangan dan Penggalan	1.139.495	1.155.233	1.188.634	1.254.501
3.	Industri Pengolahan	12.615.440	12.839.800	13.052.521	13.824.251
4.	Listrik, Gas, dan Air	209.441	223.054	208.494	234.070
5.	Bangunan	4.610.695	5.486.817	4.844.689	5.592.897
6.	Perdagangan Besar, Eceran, Rumah Makan, Hotel	21.836.768	21.497.823	22.212.885	22.492.176
7.	Angkutan, Pergudangan dan Komunikasi	5.947.673	6.117.985	5.817.680	5.619.022
8.	Keuangan, Asuransi, Usaha Persewaan Bangunan, Tanah, dan Jasa Perusahaan	1.484.598	1.486.596	1.639.748	1.739.486
9.	Jasa Kemasyarakatan, Sosial dan Perorangan	13.611.841	14.001.515	15.615.114	15.956.423
	Total	104.485.444	104.870.663	107.405.572	108.207.767

Sumber: BPS

Dalam konteks sumber daya alam dan pembangunan berkelanjutan, pembicaraan mengenai hal tersebut diawali dengan diterbitkannya *Brundtland Report* pada tahun 1980, dan dilanjutkan dengan Konferensi PBB tentang "Lingkungan Hidup dan Pembangunan" di Rio de Janeiro pada tahun 1992. Konferensi tersebut menghasilkan Agenda 21 yang ditandatangani oleh 178 kepala negara sebagai langkah konkret bagi implementasi pembangunan berkelanjutan pada skala global. Pada tahun 2002, PBB menyelenggarakan konferensi di Johannesburg, Afrika Selatan dengan tema "The 2002 World Summit for Sustainable Development" untuk mengevaluasi perkembangan penerapan visi pembangunan berkelanjutan di dunia.⁴

Pembangunan berkelanjutan merupakan suatu proses perubahan dengan memanfaatkan segala sumberdaya, penanaman modal, memperhatikan perkembangan ilmu dan teknologi, dan perubahan kelembagaan yang konsisten dengan kebutuhan masa depan yang berawal dari kebutuhan masa kini. Pemanfaatan sumberdaya alam pada suatu wilayah memerlukan informasi spasial yang akurat sehingga sumberdaya alam yang ada dapat dikelola secara berkelanjutan. Pembangunan berkelanjutan bertujuan menyeimbangkan antara pertumbuhan ekonomi dengan menjaga kualitas lingkungan. Penginderaan jauh menyediakan data untuk dasar informasi tentang sumberdaya alam, sebagai prasyarat dalam perencanaan dan implementasi, dan pemantauan program pembangunan.⁵

Aplikasi teknologi keantariksaan, sejalan dengan perkembangan pesat dan luas dari teknologi komunikasi dan informasi, telah mengembangkan praktek-praktek manajemen untuk pengembangan ekonomi sosial yang berkelanjutan, dan telah mengubah kehidupan di semua bidang di dunia. Terdapat integrasi yang meningkat dan saling ketergantungan terhadap teknologi keantariksaan, seperti penginderaan jauh berbasis satelit, komunikasi, meteorologi dan sistem *positioning*-dengan komputer, *database digital*, dan lain-lain.⁶

Bagi Indonesia, kemajuan ilmu pengetahuan dan teknologi antariksa sangat besar kontribusinya dalam rangka memenuhi kepentingan nasional, baik dari perspektif keamanan maupun kesejahteraan. Dengan mempertimbangkan perkembangan kegiatan keantariksaan yang sangat pesat, ada kepentingan yang mendesak untuk merumuskan aturan-aturan hukum yang berkaitan dengan kegiatan keantariksaan dalam suatu undang-undang, yaitu Undang-Undang tentang Keantariksaan. UU

4 M. Fany Cahyandito. "Pembangunan Berkelanjutan, Ekonomi dan Ekologi, Sustainability Communication dan Sustainability Reporting." (http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/06/jurnal_lmfe_pemb_berkelanjutan-ekonomiekologi-sust_comm-sust_rep_fani.pdf, diakses 12 April 2011).

5 D. P. Rao, "Role of Remote Sensing and Geographic Information System in Sustainable Development." *International Archives of Photogrammetry and Remote Sensing*, Vol. XXXIII, Part B7, Amsterdam, 2000.

6 United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Space Technology Application Capabilities, Facilities and Activities in Asia and the Pacific: A Regional Inventory*, United Nations Publication, 2007.

ini diharapkan mendorong pengembangan keantariksaan dan merebut kesempatan untuk beroperasi di ruang angkasa.⁷

Peraturan perundang-undangan yang mengatur tentang keantariksaan belum sepenuhnya dapat dijadikan landasan hukum bagi pengaturan keantariksaan dan belum dapat mengikuti perkembangan kegiatan keantariksaan yang maju pesat. Untuk mendorong pengembangan keantariksaan dan memberikan dasar hukum bagi kegiatan di bidang keantariksaan, maka pemerintah menyusun Undang-Undang tentang Keantariksaan melalui Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun 2010 - 2014.

B. Permasalahan

Letak dan kondisi geografis Indonesia sebagai salah satu negara kepulauan terbesar di dunia memerlukan penggunaan teknologi keantariksaan dalam mengatasi tantangan dan persoalan dalam pembangunan nasional. Persoalan yang dihadapi dalam pemanfaatan sumberdaya alam antara lain adalah belum optimalnya pemanfaatan sumberdaya perikanan, tingginya tingkat eksploitasi sumberdaya hutan dan energi, serta kurang optimalnya pemanfaatan sumberdaya pertanian dan perikanan untuk mendorong ketahanan pangan.

Berdasarkan latar belakang di atas, permasalahan yang akan dibahas adalah bagaimana kondisi sumber daya alam di Indonesia, pemanfaatan teknologi keantariksaan untuk pengelolaan sumber daya alam, kebijakan keantariksaan di negara lain, serta peraturan perundangan dan kebijakan pemerintah dalam bidang keantariksaan di Indonesia.

7 "RUU Keantariksaan Dalam Perkembangan Sains Antariksa." (<http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=5476>, diakses 12 April 2011).

BAB II TINJAUAN TEORI



A. Konsep Pembangunan Berkelanjutan

Pembangunan berkelanjutan pada dasarnya mencakup tiga dimensi penting, yakni ekonomi, sosial, dan ekologi. Dengan demikian, tujuan pembangunan berkelanjutan terfokus pada keberlanjutan laju pertumbuhan ekonomi yang tinggi (*economic growth*), keberlanjutan kesejahteraan sosial yang adil dan merata (*social progress*), serta keberlanjutan ekologi dalam tata kehidupan yang serasi dan seimbang (*ecological balance*).⁸

Gambar 1. Konsep Dasar Pembangunan Berkelanjutan



Sumber: Munasinghe, 1993⁹

Pembangunan berkelanjutan di Indonesia adalah pembangunan yang didasarkan pada hal-hal berikut:¹⁰

- 8 Rukhyat Deni Dj., *Bahari Nusantara Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Ketahanan Nasional*, (Jakarta: The Media of Social and Cultural Communication (MSCC), 2009).
- 9 Mohan Munasinghe, *Environmental Economics and Sustainable Development*, (Washington: The International Bank for Reconstruction/The World Bank, 1993).
- 10 Deni Dj., *op. cit.*

Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Keantariksaan untuk Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pembangunan Berkelanjutan

3. Pemilihan pemanfaatan komoditas unggulan, dengan memilih jenis pemanfaatan yang memungkinkan pembangunan berkelanjutan. Luaran dari tahap ini adalah rekomendasi jenis pemanfaatan dan lokasi pemanfaatan sumberdaya alam tersebut. Dalam tahap ini analisis ekonomi dan lingkungan sangat berperan.

C. Teknologi Keantariksaan

Pemanfaatan ruang angkasa untuk tujuan komersial merupakan suatu kegiatan yang dilakukan oleh badan-badan pemerintah, swasta pada taraf nasional maupun internasional yang ditujukan guna mendapatkan suatu keuntungan ekonomis. Bentuk-bentuk aktivitas yang telah atau sedang dikembangkan untuk dikomersilkan adalah:¹⁶ komunikasi, penginderaan jauh, sistem transportasi ruang angkasa, pengolahan bauxit (*manufacturing*), pembangkit tenaga, dan pertambangan (*mining*).

Definisi penginderaan jauh:¹⁷

1. Penginderaan jauh adalah ilmu atau seni untuk memperoleh informasi tentang objek, daerah atau gejala, dengan jalan menganalisis data yang diperoleh dengan menggunakan alat, tanpa kontak langsung dengan objek, daerah atau gejala yang akan dikaji (Lillesand dan Kiefer, 1990).
2. Penginderaan jauh merupakan upaya untuk memperoleh, menemutunjukkan (mengidentifikasi) dan menganalisis objek dengan sensor pada posisi pengamatan daerah kajian (Avery, 1985).
3. Penginderaan jauh merupakan teknik yang dikembangkan untuk memperoleh dan menganalisis informasi tentang bumi. Informasi itu berbentuk radiasi elektromagnetik yang dipantulkan atau dipancarkan dari permukaan bumi (Lindgren, 1985).

Jenis sensor dalam penginderaan jauh berdasarkan penggunaannya dapat dibedakan menjadi 3 jenis, yaitu: sensor pengamatan lahan, sensor pengamatan cuaca, dan sensor pengamatan maritim. Data penginderaan jauh umumnya digunakan dalam kegiatan-kegiatan yang berhubungan dengan pengelolaan sumberdaya alam (*natural resources management*). Hal ini dikarenakan data penginderaan jauh memuat kondisi fisik dari permukaan bumi yang dapat dikuantifikasi/dianalisa sehingga menghasilkan informasi faktual tentang sumberdaya yang ada dalam skala luas dan dilakukan berulang kali untuk keperluan pemantauan.¹⁸

16 Juajir Sumardi, *Hukum Ruang Angkasa (Suatu Pengantar)*, (Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1996).

17 (http://elcom.umy.ac.id/elschool/mualimin_muhammadiyah/file.php/1/materi/Geografi/PENGINDERAAN%20JAUH.pdf, diakses 6 April 2011).

18 Andree Ekadinara, dkk, *Sistem Informasi Geografis Untuk Pengelolaan Bentang Lahan Berbasis Sumberdaya Alam*, World Agroforestry Centre, 2008.

Hilma Meilani

Penginderaan jauh telah menjadi alat yang penting bagi pengelola sumberdaya alam, peneliti di lembaga pemerintahan, organisasi konservasi, dan industri. Kelebihan teknologi penginderaan jauh adalah kemampuannya untuk menyediakan pengukuran yang konsisten terhadap kondisi permukaan bumi, sehingga dapat mendeteksi perubahan besar maupun perlahan-lahan sepanjang waktu.¹⁹



19 Robert E. Kennedy, et al, "Remote Sensing Change Detection Tools for Natural Resources Managers: Understanding Concepts and Tradeoffs in the Design of Landscape Monitoring Projects," *Remote Sensing of Environment* 113, 2009.

BAB III PEMBAHASAN



A. Kondisi Sumberdaya Alam Indonesia

Berdasarkan data Badan Pusat Statistik, sejak tahun 1997 sampai 2001 tingkat pertumbuhan luas panen beberapa komoditas pangan di Indonesia cenderung menurun. Tingkat pertumbuhan luas panen padi 0,52%/tahun atau 11,4 juta hektar, luas panen jagung turun 1,3%/tahun, luas panen kedelai menurun 10,82%, dan luas panen tebu turun 0,34%. Penurunan luas lahan ini berbanding terbalik dengan pertumbuhan penduduk setiap tahun yang rata-rata sebesar 1,8%. Terjadinya konversi lahan pertanian pada umumnya dipicu oleh rendahnya harga komoditas pertanian di tingkat petani. Dari data Ditjen Bina Produksi Tanaman Pangan, Deptan (2003), pada tahun 1997 luas lahan sawah sekitar 8,5 juta hektar, sedangkan pada tahun 2000 luasnya berkurang menjadi 7,8 juta hektar. Diperkirakan alih fungsi lahan pertanian potensial ke sektor nonpertanian rata-rata 47.000 hektar per tahun, dan sebagian besar terjadi di pulau Jawa yaitu sekitar 43.000 hektar per tahun. Hal ini disebabkan karena pesatnya laju pembangunan di sektor permukiman. Dampak terjadinya konversi lahan pertanian untuk peruntukan lain antara lain adalah terjadinya kekurangan pangan yang menyebabkan pemerintah mengimpor beras dalam jumlah cukup besar.²⁰

Berdasarkan Statistik Kehutanan 1993, luas kawasan hutan Indonesia diperkirakan sekitar 141,8 juta hektar, sedangkan pada tahun 2001 luasnya telah menurun menjadi sekitar 108,6 hektar. Selama kurun waktu 8 tahun luas hutan telah mengalami penyusutan sebesar 32,2 juta hektar. Ekosistem hutan mengalami ancaman berupa penebangan hutan (deforestasi), fragmentasi dan konversi menjadi bentuk pemanfaatan lain. Hasil rekalkulasi hutan produksi oleh Kementerian Kehutanan berdasarkan data Citra Satelit Landsat tahun 1997 sampai 1999 menunjukkan bahwa dari 46,7 juta luas hutan produksi, yang masih berupa hutan primer tinggal 41%, areal bekas tebangan yang masih baik sampai dengan 2%, dan 30% merupakan areal hutan yang telah rusak.²¹

²⁰ Mawardi, *op. cit.*

²¹ *Ibid*

Fakta fisik bahwa dua per tiga wilayah Indonesia berupa laut, maka sumberdaya alam di laut memiliki potensi yang sangat besar. Selain mengandung minyak, gas, mineral dan energi laut non-konvensional, laut juga menghasilkan ikan yang potensi lestarinya diperkirakan sebesar 6, 4 juta ton per tahun, namun saat ini yang baru dimanfaatkan sekitar 70%.²²

Perkembangan populasi penduduk Indonesia dan laju pertumbuhan ekonomi akan meningkatkan kebutuhan energi. Penyediaan energi primer di Indonesia masih didominasi oleh bahan bakar fosil. Berdasarkan data BP *Statistical Review of World Energy June 2010*²³, pada tahun 2009 Indonesia mengkonsumsi energi primer sebesar 128,2 juta ton setara minyak, terdiri dari: minyak bumi sebesar 48,4%, gas alam sebesar 25,7%, batu bara sebesar 23,8%, dan tenaga air sebesar 2,1%. Jumlah konsumsi minyak bumi di Indonesia lebih besar daripada produksi, sedangkan kapasitas kilang domestik belum mencukupi, sehingga Indonesia harus mengimpor minyak untuk mencukupi kebutuhan dalam negeri. Produksi minyak Indonesia mengalami penurunan yang signifikan, dan sempat mengalami neraca negatif antara ekspor dan impor minyak, atau beralih peran dari negara eksportir minyak menjadi *net importer* minyak, dan pada awal tahun 2008 Indonesia menarik keanggotaannya dari OPEC (*Organization of the Petroleum Exporting Countries*). Kekayaan sumberdaya minyak dan gas bumi (migas) yang merupakan sumberdaya alam tidak terbarukan secara alamiah akan turun apabila tidak ada penemuan sumber-sumber migas baru.

Sektor migas merupakan salah satu sektor yang menjadi sumber pendapatan bagi Indonesia dari penjualan bahan bakar fosil, dan menggerakkan ekonomi nasional (bahan bakar kegiatan industri, transportasi, rumah tangga, dan lain-lain). Penerimaan negara dari sektor migas dapat dilihat di tabel 3.

Tabel 3. Penerimaan Minyak dan Gas Bumi, dan Subsidi BBM Tahun 2005 - 2009 (dalam miliar Rupiah)

Tahun	Penerimaan Dalam Negeri	Penerimaan Minyak & Gas Bumi	Persentase Penerimaan Migas	Subsidi BBM
2005	493.919,4	103.762,1	21,01	95.598,5
2006	636.153,1	158.086,1	24,85	64.212,1
2007	706.108,3	124.783,7	17,67	83.792,3
2008	979.305,4	211.617,0	21,61	139.106,7
2009	847.096,6	125.752,0	14,85	45.039,4

Sumber: Diolah dari Data Pokok APBN 2005 - 2011²⁴

22 (<http://www.indonesia.go.id/in/potensi-daerah/sumber-daya-alam.html>, diakses 10 April 2011).

23 "BP Statistical Review of World Energy," June 2010, (http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf, diakses 8 April 2011).

24 Data Pokok APBN 2005 - 2011 Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Sumberdaya alam dan energi merupakan faktor produksi dalam pertumbuhan ekonomi, sehingga perlu dilakukan pengelolaan sumberdaya alam yang berkelanjutan dalam usaha mengejar pertumbuhan ekonomi, agar tidak memberikan dampak penurunan kelestarian lingkungan yang mengakibatkan penurunan ketersediaan sumberdaya alam.

B. Penginderaan Jauh untuk Pengelolaan Sumberdaya Alam di Indonesia

Penginderaan jauh dari satelit di ruang angkasa untuk pemetaan dan pengambilan data sumberdaya alam bermanfaat bagi umat manusia di semua negara di dunia. Kegiatan penginderaan jauh dari satelit di Indonesia telah lama dilakukan sejak tahun 1974 untuk penelitian oleh Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional (LAPAN), tetapi sampai saat ini belum ada peraturan nasional bidang kegiatan ini, kecuali untuk sistem pemetaan dari pesawat udara.²⁵

Penginderaan jauh dengan satelit dapat dipergunakan untuk memonitor perubahan lingkungan alam tanpa dipengaruhi adanya musim, tidak memerlukan bahan bakar, dan dapat dipasang terus menerus. Pengoperasian satelit sebagai sarana penginderaan jauh dapat berhasil dengan baik jika dilengkapi dengan prasarana ruas antariksa berupa satelit, ruas darat yang meliputi pusat *handling*, prasarana interpretasi dan analisis yang baik, dan juga harus mempunyai tenaga ahli yang mampu menginterpretasi foto yang diperoleh dari satelit.²⁶

Teknologi penginderaan jauh satelit telah berkembang melalui kehadiran berbagai sistem satelit penginderaan jauh untuk mengindera sumberdaya alam hingga operasional. LAPAN telah terlibat dalam kegiatan penginderaan jauh sejak awal tahun 1970-an dan menjalani beberapa tahapan perkembangan, antara lain tahap investigasi (1972-1978, pengkajian (1983-1991) dan operasional (1993- sampai sekarang). Indonesia menggunakan beberapa satelit penginderaan jauh yaitu SPOT-1, JERS-1, LANDSAT-5 & 7, seri NOAA, GMS, dan ERS-1 & 2. Data penginderaan jauh mempunyai penggunaan yang luas, yaitu: pertanian, kehutanan, geologi, penelitian, dan lain-lain.²⁷

Deputi Bidang Penginderaan Jauh di bawah LAPAN telah memanfaatkan informasi penginderaan jauh untuk sumberdaya alam, antara lain:²⁸

25 Ruman Sudradjat H. Hidayat, "Pemetaan Wilayah dan Pengambilan Data Satelit Sumberdaya Alam Bumi dari Satelit Ditinjau dari Hukum Keantariksaan," *Jurnal Analisis dan Informasi Kekeantariksaan*, Vol. 1, No.1, Desember 2003.

26 Naskah Akademik Rancangan Undang-Undang Republik Indonesia tentang Informasi Geospasial.

27 Soewarto Hardhienata, "Country Report Space Science & Technology Application in Indonesia," (http://www.isnet.org.pk/downloadables/country_reports.pdf, diakses 8 April 2011).

28 (<http://www.lapanrs.com>, diakses 7 April 2011).

1. Sumberdaya Alam Darat

a. Informasi Penutup Lahan

Informasi yang paling umum dihasilkan dari data penginderaan jauh untuk aplikasi sumberdaya alam adalah informasi penggunaan dan tutupan lahan (*land cover and land uses*). Tutupan lahan berhubungan dengan kondisi biofisik yang ada di permukaan bumi. Informasi tutupan lahan merupakan informasi yang diturunkan langsung dari data penginderaan jauh, sedangkan informasi mengenai penggunaan lahan biasanya diperoleh dari kombinasi antara data penginderaan jauh dan data ataupun informasi lain.²⁹

b. Ketahanan Pangan

Informasi tentang ketersediaan pangan di suatu daerah terkait dengan kecukupan pangan. Dalam rangka membantu pemerintah dalam menentukan kebijakan pengadaan pangan maka perlu adanya masukan tentang perkiraan daerah-daerah yang berpotensi mengalami bencana banjir atau kekeringan sehingga tidak menyebabkan terjadinya kerawanan pangan. Pemantauan kondisi lahan dengan menggunakan data satelit penginderaan jauh dan Sistem Informasi Geografis (SIG) bertujuan untuk memberikan gambaran tentang kondisi pertumbuhan tanaman pangan, khususnya tanaman padi.

c. Sumberdaya Hutan

Indonesia mempunyai hutan tropis yang paling luas dan paling kaya keanekaragaman hayati di dunia. Bukti-bukti terjadinya kerusakan hutan sudah banyak, namun gambaran tentang kerusakannya masih belum jelas karena data yang ada saling bertentangan, informasi tidak tepat, dan klaim serta bantahan yang saling bertentangan. Oleh karena itu, perlu informasi tentang situasi hutan Indonesia, berapa banyak tutupan hutan yang masih tersisa di Indonesia, berapa luas hutan yang telah hilang dan bagaimana kondisi hutan yang masih tersisa.

d. Sumberdaya Mineral

Informasi sumber mineral permukaan bumi yang berkaitan dengan geologi seperti *lithology*, struktur geologi dan pemetaan indeks mineral permukaan bumi masih dilakukan secara konvensional. Adanya teknik penginderaan jauh merupakan salah satu teknologi untuk mengatasi masalah tersebut sehingga menjadi lebih sistematis dan mudah dilaksanakan.

2. Sumberdaya Alam Laut

a. Pengembangan Model Zona Potensi Penangkapan Ikan

Pemanfaatan data penginderaan jauh untuk perikanan tangkap telah dilakukan oleh LAPAN dengan memproduksi dan mendistribusikan informasi zona potensi penangkapan ikan (ZPPI) harian kepada para nelayan di beberapa wilayah di

²⁹ Ekadinata, et al., *op. cit.*

Indonesia sejak tahun 2002. Akan tetapi banyak kendala yang dihadapi untuk bisa memproduksi informasi ZPPI rutin setiap hari yang mencakup hampir seluruh wilayah Indonesia. Untuk memenuhi syarat tersebut diperlukan metode yang lebih cepat dan mengantisipasi kendala tutupan awan.

b. Peta Pulau-pulau Kecil Terluar

Salah satu permasalahan pengelolaan pulau-pulau kecil terluar adalah belum terkoordinasinya *database* rentang luas dan potensi ekonomi yang dimiliki oleh pulau-pulau tersebut. Peranan peta citra (*space map*) adalah untuk memenuhi kebutuhan peta dasar dan memberikan gambaran nyata permukaan bumi.

C. Kebijakan Keantariksaan di Negara Lain

1. Amerika Serikat

Undang-undang Keantariksaan Nasional di Amerika Serikat (AS) pertama kali ditetapkan pada tahun 1958 yaitu dikenal dengan *National Space Act 1958*. Maksud ditetapkannya undang-undang tersebut adalah untuk memberikan dasar hukum (pengaturan) bagi kegiatan penerbangan baik di dalam maupun luar atmosfer serta bagi kegiatan-kegiatan lainnya. Tujuan lainnya adalah pelebagaan NASA (*National Aeronautics and Space Administration*) sebagai suatu badan yang bertugas mengendalikan, mengembangkan, menstimulasikan dan melakukan kegiatan keantariksaan yang bersifat non-militer. NASA mempunyai fungsi ganda, sebagai klien dari industri keantariksaan dan sebagai regulator. Secara umum undang-undang keantariksaan AS melerakkan suatu kerangka kerja (*framework*) bagi kegiatan keantariksaan di AS yang bersifat sipil. Mengingat UU Keantariksaan AS merumuskan ketentuan-ketentuan yang bersifat sangat umum, maka hal-hal yang bersifat spesifik dan detail menyangkut kegiatan-kegiatan tertentu diatur dalam ketentuan khusus:³⁰

- a. Masalah peluncuran diatur dalam *The Commercial Space Launch Act of 1984* sebagaimana diubah pada tahun 1988 dan terakhir diubah tahun 1994 dengan judul khusus *The Commercial Space Transportation-Commercial Space Launch Activities*. Ketentuan menyangkut kegiatan peluncuran tersebut dimaksudkan untuk memberi dasar hukum bagi kegiatan peluncuran yang dioperasikan secara komersial, termasuk yang dilakukan oleh kalangan swasta. UU tersebut mengatur masalah-masalah seperti: tipe-tipe peluncuran oleh swasta, tanggung jawab pemerintah AS, pertanggungjawaban perdata (*liability*), masalah yurisdiksi AS, aspek keamanan, aspek keselamatan, dorongan bagi partisipasi swasta, aspek perijinan dan lain-lain.

30 "UU Keantariksaan di Amerika Serikat," (http://117.102.106.99:2121/pls/PORTAL30/indoreg.irp_casestudy.viewcasestudy?casestudy=1040, diakses 12 April 2011).

Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Keantariksaan untuk Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pembangunan Berkelanjutan

- b. Masalah Komunikasi Satelit diatur dalam beberapa ketentuan, yaitu *The Communication Act of 1934*, yang diikuti dengan berdirinya FCC (*Federal Communication Commission*) yang dibentuk untuk memantau dan mengimplementasikannya, dimana FCC menyatakan bahwa UU Komunikasi AS juga berlaku bagi *space telecommunication*. Pada perkembangan terakhir juga ditetapkan *Telecommunication Act of 1996*. Ketentuan-ketentuan mengenai kegiatan komunikasi satelit tersebut juga mengatur secara rinci aspek-aspek seperti; yurisdiksi, pertanggungjawaban (*responsibility and liability*), keamanan, perijinan, keselamatan.
- c. Masalah Kegiatan Penginderaan Jauh (*remote sensing*) dijabarkan dalam beberapa peraturan seperti *The Land Remote Sensing Commercialization Act of 1984*, yang disempurnakan dengan *The Land Remote Sensing Policy Act of 1992*. UU Komersialisasi Kegiatan Penginderaan Jauh tersebut bertujuan untuk mendorong keikutsertaan swasta (khususnya swasta AS) dalam kegiatan penginderaan jauh. Didalamnya diatur beberapa ketentuan penting seperti masalah hak dan kewajiban atas data penginderaan jauh, persyaratan perijinan, aspek keamanan. Ketentuan mengenai masalah *liability* tidak diatur secara spesifik melainkan hanya mengacu pada kepatuhan atas kewajiban internasional AS yang harus dihormati.

2. Perancis

Pembangunan berkelanjutan dari perspektif teknologi satelit penginderaan jauh adalah solusi inovatif yang secara sistematis diterapkan di Perancis sejak tahun 2003 untuk mendukung kementerian baru, yaitu Kementerian Ekologi dan Pembangunan Berkelanjutan (*Ministry of the Ecology and of Sustainable Development*) dalam misinya untuk melestarikan lingkungan dan sumberdaya di bumi. Untuk mencapai tujuan ini, dikembangkan model baru yang didasarkan pada pelestarian bumi dan sumberdaya untuk masa depan, dan berusaha menyatukan:

- a. Faktor-faktor ekonomi, dengan mengendalikan pertumbuhan dan globalisasi disamping mempertahankan efisiensi ekonomi;
- b. Faktor-faktor sosial, dengan memerangi kemiskinan, ketidakadilan sosial melalui pemenuhan kebutuhan dasar manusia: pangan, lapangan kerja, kesehatan, perumahan dan pendidikan;
- c. Faktor-faktor lingkungan, dengan menjaga sumberdaya alam dan mengelola lingkungan hidup dan lahan secara bertanggung jawab.

Lembaga keantariksaan memiliki peran yang penting dalam memberikan data yang dapat diandalkan untuk membandingkan sumberdaya alam dan memonitor indikator-indikator lingkungan di seluruh dunia. Citra satelit, oseanografi, pemantauan ozon, telekomunikasi dan ilmu antariksa adalah area dimana teknologi keantariksaan mendukung upaya mencapai pembangunan berkelanjutan. Teknologi

keantariksaan dapat menyediakan informasi tentang kondisi dan degradasi lingkungan, membantu mengatasi kekeringan, meningkatkan kerahanan pangan, studi epidemi dan meningkatkan akses terhadap kesehatan, pengetahuan dan informasi, terutama di negara-negara berkembang.³¹

Strategi pembangunan berkelanjutan nasional Perancis yang didefinisikan dan diimplementasikan sejak tahun 2006, terdiri dari 6 tema utama, yang dapat dilihat di tabel 4.

Tabel 4. Strategi Pembangunan Berkelanjutan Nasional Perancis

No.	Tema	Tujuan
1.	Kegiatan ekonomi	Membantu pemangku kepentingan di bidang ekonomi untuk mengadopsi pendekatan yang bertanggung jawab secara sosial dan sesuai dengan aspek-aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi dari pembangunan berkelanjutan.
2.	Pengelolaan lahan dan perencanaan	Membuat aspek-aspek lingkungan, sosial, dan ekonomi dari pembangunan berkelanjutan menjadi elemen kunci seluruh perencanaan kebijakan lokal dan tindakan nyata.
3.	Pencegahan, mitigasi, dan pelaksanaan	Menerapkan kebijakan untuk mengelola bencana alam, akibat tindakan manusia, dan masalah kesehatan secara efektif.
4.	Informasi, pendidikan, dan partisipasi warga negara	Memberi warga negara sarana dan informasi yang diperlukan untuk memahami isu-isu dan berkontribusi bagi pembangunan berkelanjutan.
5.	Pemerintah memimpin dengan memberi contoh	Memimpin dengan contoh dengan membuat pembangunan berkelanjutan sebagai rama sentral kebijakan dan pemerintahan.
6.	Aksi internasional	Mendorong penciptaan hubungan pembangunan berkelanjutan secara global untuk mengendalikan globalisasi dan memerangi kemiskinan.

Sumber: Richard N. Lacroix, Eleni Stamatou, 2007

3. India

Program keantariksaan nasional India mewakili investasi besar sebagai faktor pendorong ekonomi. Teknologi keantariksaan, terutama penginderaan jauh, dapat mengidentifikasi, mengelola, dan mengetahui faktor-faktor sumberdaya alam yang tersedia, sehingga meningkatkan produktivitas dan kekayaan negara. Selain itu, keantariksaan adalah bidang yang memerlukan kemampuan teknis yang intensif, yang dapat diaplikasikan dalam bidang teknologi tingkat tinggi lainnya. Sehingga dengan mengembangkan kemampuan dan teknologi yang diperlukan untuk program keantariksaan nasional, pemerintah juga membangun kapasitas untuk ekonomi yang didorong oleh teknologi. Kebijakan-kebijakan yang bertujuan untuk mengatasi

³¹ Richard N. Lacroix and Eleni Stamatou, "France's Remote Sensing Strategy for Sustainable Development," Proc. of the 3rd IASME/WSEAS Int. Conf. on Energy, Environment, Ecosystems and Sustainable Development, Agios Nikolaos, Greece, July 24-26, 2007.

tantangan dalam pengembangan ekonomi menjadi pendorong keberadaan program antariksa India. Kebutuhan India terhadap pengelolaan sumberdaya alam yang efektif adalah salah satu tantangan. Dengan beraneka ragamnya dataran dan luas area geografis, jangkauan satelit penginderaan jauh memberikan keuntungan yang signifikan untuk pembuat keputusan.³²

India telah bekerjasama dengan Uni Soviet pada tahun 1984 untuk mengoperasikan satelit penginderaan jauh yang disebut BHASKARA. Satelit ini digunakan untuk tujuan penelitian fenomena uap air dan kandungan air. Kemudian mengembangkan satelit IRS (*Indian Remote Sensing Satellite System*) untuk bidang aplikasi kehutanan, hamparan salju dan memonitor air bah, deteksi dan penentuan sumber air di bawah tanah, irigasi pertanian, pengolahan tanah dan perencanaan produksi pertanian.³³

Penginderaan jauh berperan penting dalam menyediakan data spasial informasi bumi dan juga menentukan, meningkatkan, dan memonitor kapasitas keseluruhan bumi. Pengamatan satelit untuk lahan, laut, atmosfer, dan khususnya selama bencana alam telah menjadi penting untuk melindungi lingkungan global, mengurangi akibat bencana, dan mencapai pembangunan berkelanjutan.³⁴

D. Kebijakan Keantariksaan di Indonesia

Dalam rangka pengaturan mengenai keantariksaan telah ditetapkan perjanjian internasional, yaitu *Treaty on Principles Governing the Activities of States in The Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967*, atau Traktat Antariksa 1967, yang merupakan induk dari pengaturan keantariksaan internasional, dan mulai berlaku sebagai hukum internasional sejak tanggal 10 Oktober 1967.

Tujuan pembentukan Traktat Antariksa 1967 adalah untuk³⁵: (i) mendorong kemajuan kegiatan eksplorasi dan pendayagunaan antariksa untuk maksud damai, (ii) meningkatkan upaya eksplorasi dan penggunaan antariksa untuk kemanfaatan semua bangsa tanpa memandang tingkat perkembangan ekonomi ataupun ilmu pengetahuan, (iii) memperluas kerja sama internasional, baik dalam bidang ilmu pengetahuan dan teknologi maupun aspek hukum, khususnya yang berkaitan dengan kegiatan eksplorasi serta penggunaan antariksa untuk maksud-maksud damai.

32 Ian A. Christensen, et al, *National Development Through Space: India as a Model*, Phillip Olla (Ed)., *Space Technologies for the Benefit of Human Society and Earth*, Springer Science+Business Media B.V., 2009.

33 Hidayat, *op. cit.*

34 Ranganath R. Navalgund, et al, "Remote Sensing Application: An Overview," *Current Science*, Vol. 93, No. 12, 25 December 2007.

35 Usmawadi, "Manfaat Indonesia menjadi Peserta Traktat Antariksa 1967," *Simbur Cahaya*, No. 31, Tahun XI, Mei 2006.

Indonesia telah ikut serta dalam pemanfaatan ruang angkasa (antariksa) sejak memiliki Satelit Palapa I tahun 1976. Indonesia baru meratifikasi Traktat Antariksa 1967 pada tanggal 18 Maret 2002³⁶ melalui Undang-Undang Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan Traktat mengenai Prinsip-Prinsip yang Mengatur Kegiatan Negara-Negara dalam Eksplorasi dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan dan Benda-Benda Langit Lainnya, 1967 (*Treaty on Principles Governing the Activities the Exploration and Use of Outer Space, including the Moon and Other Celestial Bodies, 1967*).

Peraturan perundang-undangan di bidang keantariksaan di Indonesia antara lain:³⁷

1. UU Nomor 20 Tahun 1982 tentang Ketentuan Pokok Pertahanan Keamanan Negara RI dan telah disempurnakan dengan UU No. 1 Tahun 1988 tentang Perubahan UU No. 2 Tahun 1982. Undang-undang ini mengatur hak kedaulatan negara di udara serta memberikan dorongan untuk memperjuangkan pengakuan internasional terhadap GSO (*Geo Stationary Orbit*) di wilayah Indonesia sebagai kawasan kepentingan nasional.
2. Keputusan Menteri Pertahanan dan Keamanan No. Kep/18/M/XII/1984 tentang Pokok-pokok Penyelenggaraan Pembinaan Survei dan Pemetaan Wilayah Nasional, dalam mendukung Pertahanan dan Keamanan Negara.
3. Keputusan Panglima ABRI No. Kep/07/XI/1986 tentang Pengamanan Survei dan Pemetaan Wilayah Nasional, dengan Petunjuk Pelaksanaan No. Juklak/09/XII/1987 tentang Pengamanan Survei dan Pemetaan Nasional. Dari peraturan-peraturan tersebut terdapat Petunjuk Pelaksanaan No. Juklak/09/XII/1987 yang mengatur tentang kegiatan penginderaan jauh dari satelit.
4. Keppres No. 33 Tahun 1988 dan telah disempurnakan dengan Keppres No. 24 Tahun 1994 tentang Susunan Organisasi LAPAN, telah memuat ketentuan adanya kegiatan penginderaan jauh dari satelit di bawah Deputi Bidang Penginderaan Jauh.

Dalam bidang regulasi keantariksaan, kesiapan Indonesia masih belum memadai, mengingat hingga saat ini Indonesia belum memiliki *National Space Acts* atau lebih dikenal dengan Undang-undang Keantariksaan beserta peraturan pelaksanaannya. Namun beberapa perjanjian internasional mengenai keantariksaan yang lebih dikenal dengan *Space Treaties* sebagian besar telah diratifikasi oleh Indonesia. Hingga saat ini telah ada 5 perjanjian internasional di bidang keantariksaan yaitu *Space Treaty 1967*, *Liability Convention 1975*, *Registration Convention 1975*, *Rescue Agreement 1968*, dan *Moon Agreement 1979*. Dari kelima perjanjian tersebut Indonesia telah meratifikasi 4 diantaranya yaitu *Space Treaty 1967*, *Liability Convention 1975*, *Registration Convention*

³⁶ *Ibid.*

³⁷ Raida L. Tobing, *Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional Tentang Hukum Keantariksaan*, (Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1996).

Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Keantariksaan untuk Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pembangunan Berkelanjutan

1975, dan *Rescue Agreement 1968*, sehingga dalam kegiatan keantariksaannya Indonesia akan terikat oleh ketentuan-ketentuan yang tercantum dalam perjanjian-perjanjian tersebut meskipun substansinya belum dituangkan dalam peraturan perundang-undangan nasional.³⁸

Permasalahan yang muncul di bidang kegiatan pemetaan wilayah dan pengambilan sumberdaya alam Indonesia dapat diatasi salah satunya melalui perangkat hukum, yaitu membuat peraturan nasional di bidang pemetaan wilayah dan pengambilan data sumber alam Indonesia sebagai pengembangan pula di bidang hukum kedirgantaraan nasional.³⁹

Pemantauan bumi dan antariksa telah berkembang pesat, termasuk penggunaan satelit penginderaan jauh untuk kegiatan meteorologi, pengelolaan sumberdaya alam, mitigasi bencana, pengembangan wilayah, dan lain-lain. Namun kegiatan pemantauan bumi dan antariksa masih menghadapi tantangan terkait dengan kebijakan nasional tentang perubahan iklim, penanganan bencana, perkembangan daerah urban dan pengelolaan sumberdaya alam, perkembangan teknologi, dan riset antariksa. Oleh karena itu diperlukan kebijakan nasional dan dukungan anggaran yang kuat untuk tersedianya data penginderaan jauh seluruh wilayah Indonesia, adanya dorongan kepada institusi sektoral untuk melaksanakan secara konsisten perencanaan, pelaksanaan, dan pengawasan kegiatan sektoral dengan memanfaatkan berbagai kelebihan data spasial dari satelit pemantau bumi, dibangunnya sistem pengelolaan data satelit pemantau bumi yang dapat dimanfaatkan secara nasional, dan restrukturisasi dan revitalisasi kelembagaan untuk memperjelas tugas dan fungsi masing-masing dalam rangka koordinasi yang baik di bidang penginderaan jauh.⁴⁰

Untuk mengantisipasi perkembangan teknologi keantariksaan, termasuk teknologi keantariksaan penginderaan jauh, Indonesia memerlukan regulasi di bidang keantariksaan, berupa Undang-undang Keantariksaan beserta peraturan pelaksanaannya, mengingat pentingnya pemanfaatan teknologi keantariksaan penginderaan jauh untuk pengelolaan sumberdaya alam dan pembangunan berkelanjutan.

38 Kresno Putro, "Analisis Segmen Pasar Sistem Peluncuran Satelit dengan Pesawat Udara," *Jurnal Analisis dan Informasi Kekeantariksaan*, Vol. 4, No. 1 Juni 2007.

39 Hidayat, *op. cit.*

40 Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, "Annual Report 2009," (http://www.lapan.go.id/annual/file_pdf/bab_07.pdf, diakses 12 April 2011).

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

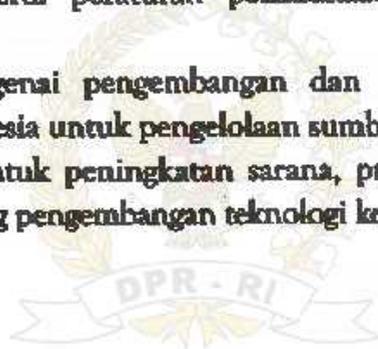
Indonesia, sebagai salah satu negara kepulauan yang terbesar di dunia dengan luas wilayah laut yang besar, memiliki potensi sumberdaya alam yang sangat besar dan beranekaragam. Sumberdaya alam merupakan salah satu modal dasar yang dapat dimanfaatkan untuk pembangunan nasional, sehingga harus dikelola secara seimbang untuk menjamin keberlanjutan pembangunan nasional. Permasalahan dalam pengelolaan sumberdaya alam di Indonesia antara lain adalah isu penurunan kelestarian lingkungan akibat meningkatnya eksploitasi hutan, rusaknya wilayah laut akibat pencurian ikan dan kegiatan penangkapan ikan yang merusak, serta meluasnya alih fungsi lahan pertanian untuk peruntukan lainnya.

Pemanfaatan sumberdaya alam pada suatu wilayah memerlukan informasi spasial yang akurat. Teknologi keantariksaan penginderaan jauh umumnya digunakan dalam kegiatan pengelolaan sumberdaya alam, karena data penginderaan jauh memuat kondisi fisik permukaan bumi yang dapat dianalisa untuk menghasilkan informasi faktual tentang sumberdaya dalam skala luas. Di Indonesia, LAPAN telah memanfaatkan penginderaan jauh untuk sumberdaya alam darat (informasi penutup lahan, informasi ketersediaan pangan di suatu daerah, informasi sumberdaya hutan dan mineral), dan sumberdaya alam laut (pengembangan model zone potensi penangkapan ikan, peta pulau-pulau kecil terluar).

Kebijakan di negara-negara lain seperti Amerika Serikat, Perancis, dan India, telah memanfaatkan teknologi keantariksaan, terutama penginderaan jauh, dalam mengelola sumberdaya alam yang tersedia untuk mendukung pembangunan berkelanjutan. Dalam bidang regulasi keantariksaan, kesiapan Indonesia masih belum memadai, mengingat hingga saat ini Indonesia belum memiliki Undang-undang Keantariksaan beserta peraturan pelaksanaannya, sehingga diperlukan regulasi untuk mengantisipasi perkembangan teknologi keantariksaan.

B. Saran

1. Untuk memberikan kepastian hukum tentang keantariksaan di Indonesia, perlu dibentuk undang-undang beserta peraturan pelaksanaan di bidang keantariksaan.
2. Perlunya kebijakan yang jelas mengenai pengembangan dan pemanfaatan teknologi penginderaan jauh di Indonesia untuk pengelolaan sumberdaya alam.
3. Diperlukan dukungan pemerintah untuk peningkatan sarana, prasarana, dan sumberdaya manusia untuk mendukung pengembangan teknologi keantariksaan.



DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Christensen, Ian A. et al. *National Development Through Space: India as a Model*, Phillip Olla (Ed.), *Space Technologies for the Benefit of Human Society and Earth*, Springer Science+Business Media B.V., 2009.
- Deni Dj., Rukhyat. *Bahari Nusantara Untuk Kesejahteraan Masyarakat dan Ketahanan Nasional*, Jakarta: The Media of Social and Cultural Communication (MSCC), 2009.
- Ekadinata, Andree, dkk. *Sistem Informasi Geografis Untuk Pengelolaan Bentang Lahan Berbasis Sumberdaya Alam*. Bogor: World Agroforestry Centre, 2008.
- Mawardi, Mohamad Ikhwanuddin. *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan, dan Berkelanjutan*. Bogor: IPB Press, Bogor, 2009.
- Munasinghe, Mohan. *Environmental Economics and Sustainable Development*. Washington: The International Bank for Reconstruction/The World Bank, 1993.
- Sumardi, Juajir. *Hukum Ruang Angkasa (Suatu Pengantar)*. Jakarta: PT. Pradnya Paramita, 1996.
- Tobing, Raida L. *Perkembangan Pembangunan Hukum Nasional Tentang Hukum Keantariksaan*. Jakarta: Badan Pembinaan Hukum Nasional Departemen Kehakiman RI, 1996.
- United Nations Economic and Social Commission for Asia and the Pacific, *Space Technology Application Capabilities, Facilities and Activities in Asia and the Pacific: A Regional Inventory*. United Nations Publication, 2007.

Jurnal

- Hidayat, Ruman Sudradjat H. "Pemetaan Wilayah dan Pengambilan Data Satelit Sumberdaya Alam Bumi dari Satelit Ditinjau dari Hukum Keantariksaan." *Jurnal Analisis dan Informasi Keantariksaan*, Vol. 1, No.1, Desember 2003.
- Kennedy, Robert E. Et al. "Remote Sensing Change Detection Tools for Natural Resources Managers: Understanding Concepts and Tradeoffs in the Design of Landscape Monitoring Projects." *Remote Sensing of Environment* 113, 2009.

Kebijakan Pemanfaatan Teknologi Keantariksaan untuk Pengelolaan Sumber Daya Alam dan Pembangunan Berkelanjutan

Navalgund, Ranganathi R., V. Jayaraman, and P.S. Roy. "Remote Sensing Application: An Overview." *Current Science*, Vol. 93, No.12, 25 December 2007.

Putro, Kresno. "Analisis Segmen Pasar Sistem Peluncuran Satelit dengan Pesawat Udara." *Jurnal Analisis dan Informasi Keantariksaan*, Vol.4, No.1, Juni 2007.

Rao, D.P. "Role of Remote Sensing and Geographic Information System in Sustainable Development." *International Archives of Photogrammetry and Remote Sensing*, Vol. XXXIII, Part B7, Amsterdam, 2000.

Solihin, Muhammad Amir dan Rija Sudirja. "Pengelolaan Sumberdaya Alam Secara Terpadu untuk Memperkuat Perekonomian Lokal." *SoilREns*, Vol. 8, No.15, Juli 2007.

Usmawadi. "Manfaat Indonesia menjadi Peserta Traktat Antariksa 1967." *Simbur Cahaya*. No. 31, Tahun XI, Mei 2006.

Dokumen Resmi

Data Pokok APBN 2005 – 2011 Kementerian Keuangan Republik Indonesia.

Naskah Akademik RUU Republik Indonesia tentang Informasi Geospasial.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 16 Tahun 2002 tentang Pengesahan Treaty on Principles Governing The Activities of States in The Exploration and Use of Outer Space, Including The Moon and Other Celestial Bodies, 1967 (Traktat mengenai Prinsip-prinsip yang Mengatur Kegiatan Negara-Negara dalam Eksplorasi dan Penggunaan Antariksa, Termasuk Bulan dan Benda-Benda Langit Lainnya, 1967).

Makalah

Lacroix, Richard N. and Eleni Stamatiou. "France's Remote Sensing Strategy for Sustainable Development." *Proc. of the 3rd IASME/WSEAS Int. Conf. on Energy, Environment, Ecosystems and Sustainable Development, Agios Nikolaos, Greece, July 24-26, 2007.*

Osundwa, James. "The Role of Spatial Information in Natural Resource Management." *International Conference on Spatial Information for Sustainable Development, Nairobi, 2-5 October 2001.*

Internet Karya Individual/Lembaga

Absori. "Deklarasi Pembangunan Berkelanjutan dan Implikasinya di Indonesia." (http://eprints.ums.ac.id/319/1/3_ABSORI_NEW.pdf, diakses 12 April 2011).

- Cahyanto, M. Fany. "Pembangunan Berkelanjutan, Ekonomi dan Ekologi, Sustainability Communication dan Sustainability Reporting." (http://pustaka.unpad.ac.id/wp-content/uploads/2009/06/jurnal_lmfe_pemb_berkelanjutan-ekonomiekologi-sust_comm-sust_rep_fani.pdf, diakses 12 April 2011).
- Hardhienata, Soewarto. "Country Report Space Science & Technology Application in Indonesia." (http://www.isnet.org.pk/downloadables/country_reports.pdf, diakses 8 April 2011).
- Lembaga Penerbangan dan Antariksa Nasional, "Annual Report 2009." (http://www.lapan.go.id/annual/file_pdf/bab_07.pdf, diakses 8 April 2011).
- Prasad, Rajkishore and Ashok Kumar Sinha. "Role of Expert System in Natural Resources Management." (<http://www.gisdevelopment.net/application/nrm/overview/pdf/ma03130.pdf>, diakses 8 April 2011).
- "BP Statistical Review of World Energy." June 2010, (http://www.bp.com/liveassets/bp_internet/globalbp/globalbp_uk_english/reports_and_publications/statistical_energy_review_2008/STAGING/local_assets/2010_downloads/statistical_review_of_world_energy_full_report_2010.pdf, diakses 8 April 2011).
- (http://elcom.umy.ac.id/elschool/mualimin_muhammadiyah/file.php/1/materi/Geografi/PENGINDERAAN%2520JAUH.pdf, diakses 6 April 2011).
- (<http://www.bps.go.id>, diakses 10 April 2011).
- (<http://www.indonesia.go.id/in/potensi-daerah/sumber-daya-alam.html>, diakses 10 April 2011).
- (<http://www.lapanrs.com>, diakses 12 April 2011).
- "RUU Keantariksaan Dalam Perkembangan Sains Antariksa." (<http://www.ristek.go.id/?module=News%20News&id=5476>, diakses 12 April 2011).
- "UU Keantariksaan di Amerika Serikat." (http://117.102.106.99:2121/pls/PORTAL30/indoreg.irp_casestudy.viewcasestudy?casestudy=1040, diakses 12 April 2011).



BAGIAN 5

MENGEMBALIKAN PERAN KOPERASI: MASUKAN BAGI RANCANGAN UNDANG-UNDANG TENTANG PERUBAHAN ATAS UNDANG-UNDANG NOMOR 25 TAHUN 1992 TENTANG PERKOPERASIAN

Oleh: Lukman Adam¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informatika (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB 1 PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Dinamika perekonomian Indonesia saat ini cukup stabil. Namun, patut diwaspadai ancaman krisis ekonomi yang mengintip dari luar, terutama akibat ketidakpastian pasar finansial global yang meningkat, proses perlambatan ekonomi dunia yang signifikan, dan perubahan harga komoditas global yang sangat drastis.

Struktur ekonomi terdiri atas dua bagian yang saling terkait, seperti kekuatan produksi material pabrik dan perlengkapan (atau *modal*), sumber-sumber alam (disebut *tanah* oleh para ekonom klasik), manusia dengan *skill* yang ada (atau *tenaga kerja*), dan teknologi. Teknologi menentukan hubungan produksi yang sifatnya teknis sehingga proporsi bahan mentah, mesin, dan tenaga kerja dapat dialokasikan dengan biaya yang paling minima. Hal lain adalah relasi produksi-manusia, seperti hubungan antara para pekerja dan pemilik modal atau antara para pekerja dan manajer. Struktur ekonomi tersusun dari elemen material-teknis dan hubungan manusia. Jalannya struktur ekonomi ini ditentukan dengan kebijakan ekonomi yang diambil.²

Dalam model kebijakan ekonomi, setidaknya dikenal dua perspektif yang digunakan untuk menjelaskan proses pengambilan keputusan, yaitu:³ 1) pendekatan yang berbasis pada maksimalisasi kesejahteraan konvensional (*conventional welfare maximization*). Pendekatan ini berasumsi bahwa pemerintah (negara) bersifat otonom dan eksogen terhadap sistem ekonomi sehingga setiap kebijakan yang diciptakan selalau berorientasi kepada kepentingan publik; 2) pendekatan yang bersandarkan pada asumsi ekonomi politik dan sering disebut dengan "ekonomi politik baru" (*new political economy*). Pendekatan ini menolak ide pendekatan pertama yang menempatkan pemerintah (negara) sebagai aktor yang "maha tahu" sehingga dapat mengatasi kegagalan pasar. Sebaliknya, pendekatan ini justru berargumentasi bahwa negara sendiri sangat berpotensi untuk mengalami kegagalan (*government failure*). Tentu saja, dalam posisi ini, tidak dibenarkan membiarkan negara/pemerintah menguasai seluruh perangkat kebijakan (ekonomi), karena hal ini berpotensi menimbulkan mis-

2 A. Zimbalis, et al, *Comparing Economic System: A Political-Economic Approach*, Second Edition (Florida USA: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1989), hal. 129.

3 A.E. Yustika, *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi*, Edisi Pertama, Cetakan Pertama (2006), hal. 17.

Mengembalikan Peran Koperasi

alokasi sumber daya ekonomi dan politik. Indonesia sesungguhnya merupakan negara kesejahteraan sebagaimana tercermin dalam Pembukaan Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945.

Sejak diamandemennya Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945, keberpihakan negara kepada koperasi sangat menurun. Dalam Pasal 33 ayat (1) UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945 disebutkan bahwa, *perekonomian disusun sebagai usaha bersama berdasar atas asas kekeluargaan*. Bangun perusahaan yang sesuai dengan itu ialah "koperasi". Dengan hilangnya rangkaian kalimat yang mengandung kata "koperasi" itu, peran koperasi menjadi sulit berkembang.

Atas dasar itulah, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian mesti disesuaikan dengan perkembangan yang ada. Tujuan pemberlakuan Undang-Undang Koperasi adalah memberi status hukum kepada koperasi dan memfasilitasi kerja mereka untuk memastikan bahwa koperasi bekerja sesuai dengan prinsip koperasi yang berlaku universal, agar sesuai dengan jati dirinya.⁴ Semestinya dengan adanya undang-undang tersebut, koperasi dapat berkembang, menjadi kuat dan mampu bertahan hidup menghadapi berbagai tantangan, hambatan dan ancaman; dan mampu meningkatkan kondisi sosial dan ekonomi serta memperlancar upaya perbaikan kondisi kerja dan kehidupan anggota pada khususnya dan masyarakat pada umumnya; serta merangsang dan mendorong tumbuhnya kegiatan swadaya yang dinamis dan peran serta masyarakat dalam pembangunan dan penciptaan lapangan pekerjaan dan meningkatkan pendapatan; dan mengoreksi ketidaksempurnaan pasar yang pada gilirannya akan dapat memberikan pengembalian yang cukup memadai kepada para anggota untuk mengimbangi biaya partisipasi.⁵

Dari prinsip dan tujuan koperasi tersebut, selama ini baru sangat sedikit yang dapat diakomendir oleh gerakan koperasi, bahkan sebaliknya ada unsur-unsur yang sama sekali belum dapat dilaksanakan seperti menolong diri sendiri dan efisiensi biaya. Kondisi yang demikian sering dikaitkan dengan kondisi ekonomi anggota koperasi yang rata-rata terbelang miskin (dibawah pendapatan rata-rata nasional) dan arah pembinaan pemerintah yang lebih pada pembangunan usaha ketimbang pengkaderan koperasi.⁶

4 Suroto, "RUU Perkoperasian Kapitalis," *Kompas*, 25 April 2011.

5 Kementerian Koperasi dan UMKM, "Naskah Akademis RUU tentang Perubahan Atas UU Nomor 25 tahun 1992 tentang Perkoperasian," Jakarta, 2010, hal. 1.

6 S.Subandi, "Kedudukan dan Kiprah Koperasi dalam Mendukung Pemberdayaan UMKM," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 1, Tahun 2007, hal 1 - 14 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Kedudukan+dan+Kiprah+Koperasi+dalam+Mendukung+Pemberdayaan+UMKM%22&hl=id&source=hp&saq=f&saqi=&saql=&soq>). 2007, diakses tanggal 11 Mei 2011).

B. Permasalahan

Koperasi di Indonesia tetap dapat menjadi instrumen bagi masyarakat untuk bersama-sama menghadapi ketidakadilan pasar sepanjang orang diluar koperasi tidak menetapkan persyaratan koperasi dan mencampuri mekanisme koperasi.

Negara mengatur dalam rangka menjaga aturan main yang jelas dan memberikan perlindungan publik terhadap masyarakat baik yang berkoperasi maupun yang berada diluar koperasi. Dengan demikian peran pengaturan dijaga tidak menjadi intervensi yang menimbulkan ketergantungan. Dibanyak negara para pendukung gerakan koperasi selalu menempatkan prinsip: kerja keras dan berusaha dengan keras, jika gagal datang ke pemerintah, jika pemerintah tidak mampu bekerjasama dalam koperasi dan bersama koperasi lain. Semangat ini masih mungkin ditanamkan kembali dan ketergantungan dapat dihindari apabila ada "institusi perantara" yang merupakan representasi kepentingan koperasi dan pemerintah serta *stakeholder* lainnya. Pendekatan penguatannya harus lugas pada pendekatan bisnis untuk membantu bisnis koperasi berkembang. Dari segi pendekatan, hal ini berarti memadukan antara pendekatan *supply driven* dengan *demand driven* dalam pemberian dukungan perkuatan kepada koperasi.⁷

Sebagai organisasi modern koperasi memerlukan prasyarat yakni tingkat pendapatan anggota yang menggambarkan kemampuan partisipasi potensial seseorang harus cukup untuk mendukung sebuah bisnis yang bersaing atau dapat memenuhi kelayakan ekonomi. Keadaan ini masih diperparah lagi oleh kuatnya tradisionalisme kepemimpinan yang berseberangan dengan syarat hadirnya demokrasi dalam koperasi sebagai suatu nilai dasar koperasi.⁸

Pengalaman Indonesia menunjukkan unsur membangun koperasi sebagai kerjasama pasar yang menjadi fenomena kelahiran koperasi di Eropa Barat dan Amerika tidak menjadi ciri koperasi Indonesia. Hal ini karena ketika ingin menggerakkan koperasi di Indonesia, belum memiliki basis yang dibutuhkan untuk tumbuhnya sebuah koperasi yang rasional yaitu tingkat pendapatan per kapita yang cukup tinggi dan tingkat pendidikan rata-rata masyarakat yang cukup. Inggris pada masa revolusi industri yang bersamaan dengan lahirnya koperasi Rochdale memiliki pendapatan per kapita sekitar US \$ 500,-, sementara ketika Swedia memulai gerakan pendidikan untuk kebangkitan para petani yang menjadi program utama adalah petani harus mengenyam pendidikan pertanian tingkat atas (*landbouw school*) dan tingkat pendapatan perkapita ketika itu diperhitungkan sekitar US \$ 350,-.⁹

7 Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia., "Tanggapan Terhadap RUU Demokrasi Ekonomi," Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum ISEI dengan Dewan Perwakilan Rakyat 2 Februari 2009.

8 Sri Edi Swasono, *Mewaspada Neoliberalisme Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi*, Seminar Nasional memperingati Dies Natalis XXXII Fakultas Ekonomi UNS, Tanggal 14 April 2008, Surakarta, 2008a.

9 Kooperativa Forbundet. *Annual Report 2008*. 2009.

Mengembalikan Peran Koperasi

Meskipun Undang-Undang mengenai Koperasi yang menetapkan koperasi sebagai basis wilayah dengan proteksi dari persaingan sesama koperasi sesuai UU Nomor 12 Tahun 1967 telah diganti dengan UU Nomor 25 Tahun 1992 yang mendasarkan koperasi pada basis domisili dan membuka persaingan, namun praktis pelaksanaannya baru terjadi pada pertengahan 1998 ketika Inpres Nomor 4 Tahun 1984 dicabut yang menandai berakhirnya reservasi KUD dan membuka KUD ke koperasi jalur normal. Dengan demikian pada saat ini format perkembangan koperasi adalah format koperasi basis wilayah yang dihadapkan pada format persaingan pasar, sehingga pembahasan tentang posisi koperasi menuju masa depan tidak terlepas dari bagaimana koperasi melalui masa transisi ini.¹⁰

Berdasarkan latar belakang tersebut, maka pokok permasalahan dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana posisi koperasi di Indonesia saat ini?
2. Bagaimana proyeksi koperasi Indonesia di masa yang akan datang serta kebijakan yang perlu dilakukan?

10 N. Soetrisno, *Menuju Pembangunan Ekonomi Berkeadilan Sosial*. (Jakarta: Penerbit STEKPI, 2003).

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Koperasi dari sejak kelahirannya disadari sebagai suatu upaya untuk menolong diri sendiri secara bersama-sama. Oleh karena itu, antara *selfhelp cooperation* atau *individualitet-solidaritet* selalu disebut bersamaan untuk menggambarkan dasar pendirian koperasi.¹¹ Dengan cara pandang ini koperasi sering dilihat sebagai kerjasama pasar dari sebagian pelaku ekonomi dalam melawan ketidakadilan pasar yang terjadi. Sementara kerjasama yang melibatkan lebih dari satu orang yang menempatkan kebersamaan sebagai dasarnya, maka tidak dapat terlepas dari dimensi sosial. Oleh karena itu, koperasi juga sering ditempatkan sebagai bentuk *member base economic organization fiz a fiz capital base economic organization*¹². Gambaran inilah yang menjadikan koperasi selalu menjadi pilihan untuk mengatur ekonomi orang yang lemah dalam menghadapi persaingan pasar. Namun karena sejarah pengenalan koperasi yang berbeda, maka pemikiran koperasi juga berkembang dengan mazhab yang berbeda-beda bahkan kaitan antara dimensi ekonomi murni dengan masalah politik dan sosial banyak campur aduk, terutama di Indonesia.

Saat ini di Indonesia telah terjadi interaksi yang baik antara gerakan koperasi dan pemerintah. Dalam menanggapi dinamika tersebut telah ditetapkan beberapa prinsip sebagai dasar untuk membangun tindakan bersama, yaitu¹³:

1. Koperasi akan mampu berperan secara baik kepada masyarakat ketika koperasi secara benar berjalan sesuai jati diri sebagai suatu organisasi otonom, lembaga yang diawasi anggotanya, dan bila mereka tetap berpegang pada nilai dan prinsip koperasi (otonom dan independen).
2. Potensi koperasi dapat diwujudkan semaksimal mungkin hanya bila kekhususan koperasi dihormati dalam peraturan perundangan.
3. Koperasi dapat mencapai tujuannya bila mereka diakui keberadaannya dan apa yang dapat mereka perbuat.

11 Sri Edi Swasono, *Ekspose Ekonomika: Mewaspadai Globalisme dan Pasar Bebas*, Cetakan Keenam. (Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Ekonomi Pancasila, 2008b).

12 *Ibid.*

13 M. Nasution, *Mewujudkan Demokrasi Ekonomi dengan Koperasi*, Cetakan Pertama (Jakarta: Penerbit PiP Publishing, 2007).

Mengembalikan Pesan Koperasi

4. Koperasi dapat hidup seperti layaknya perusahaan lain bila terjadi lapangan permainan yang sama (*fair flaying field*).
5. Pemerintah harus memberikan aturan main yang jelas, tetapi koperasi dapat dan harus mengatur dirinya sendiri di dalam lingkungan mereka (*self regulation*).
6. Koperasi adalah milik anggota dimana saham adalah modal dasar, sehingga mereka harus mengembangkan sumberdayanya dengan tidak mengancam identitas dan jati dirinya, dan
7. Bantuan pengembangan dapat berarti penting bagi pertumbuhan koperasi, namun akan lebih efektif bila kemitraan ini menjunjung tinggi hakekat koperasi dan diselenggarakan dalam kerangka jaringan.

Ketujuh sikap ini akan mendasari desakan gerakan koperasi terhadap anggotanya dan pemerintah sehingga dapat dipandang sebagai gerakan bola salju yang akan dilakukan oleh masyarakat koperasi dunia. Potret koperasi Indonesia setelah lima puluh lima tahun berkembang dalam suasana demokrasi terpimpin dan sentralisasi kekuasaan serta politik masa mengambang ternyata tetap hadir di dalam perekonomian kita. Potret koperasi program meskipun mencatat keberhasilan bagi pelaksanaan program pemerintah, namun menimbulkan antipati masyarakat.

Pada tahun 2009 lalu, jumlah koperasi di Indonesia sebanyak 170.411 unit. Namun pada Juni 2010, koperasi di Indonesia mengalami peningkatan sebesar 3,30 persen sehingga mencapai 176.033 unit. Selain itu, penyerapan tenaga kerja oleh koperasi meningkat 4,67 persen, yaitu dari 357.330 tenaga kerja pada tahun 2009 menjadi 374.010 tenaga kerja pada Juni 2010.¹⁴

Pada periode yang sama nilai permodalan koperasi meningkat 5,92 persen, dari Rp 59,85 triliun pada tahun 2009 menjadi Rp 63,39 triliun Juni 2010. Sementara nilai volume usaha dan perkiraan nilai SHU koperasi sampai dengan Juni 2010 sebesar Rp. 69,30 triliun dan Rp. 4,50 triliun. Secara akumulatif, sejak tahun 2006-2010 tercatat sebanyak 53.716 unit koperasi telah dilakukan pengklasifikasian dan pemerinkkatan koperasi. Dengan rincian tahun 2006 sebanyak 33.463 unit; tahun 2007 sebanyak 7.918 unit; tahun 2008 sebanyak 886; tahun 2009 sebanyak 10.128 unit dan tahun 2010 sebanyak 1.321 unit. Khusus tahun 2010, dari 1.321 unit yang telah dilakukan pemerinkkatan, koperasi dengan predikat berkualitas sebanyak 60 unit dan cukup berkualitas sebanyak 1.261 unit.¹⁵

14 Keterangan pers menteri koperasi dan UKM Syarif Hasan pada 1 Januari 2011 (<http://koperasi-tanggungrenteng.com/koperasi/perkembangan-koperasi-selama-2010>, diakses tanggal 11 Mei 2011).

15 *Ibid*.

BAB III PEMBAHASAN



A. Posisi Perkembangan Koperasi Indonesia Saat Ini

Untuk menilai posisi koperasi pada saat ini paling tidak dapat kita lihat dari tiga indikator dasar, yakni: (i) kelembagaan koperasi; (ii) struktur aset dan perkembangan usaha; (iii) perkembangan inti usaha koperasi. Pada akhir 1999 telah tercatat lebih dari 89.939 buah koperasi berstatus badan hukum di mana pada akhir tahun 1997 baru mencapai sekitar 52.000 buah.¹⁶ Terhadap pesatnya pertumbuhan jumlah koperasi ini memang banyak catatan yang meragukan, terutama motif pendirian koperasi di masa krisis ekonomi dan periode pemulihan, karena dinilai didasari oleh motif untuk mendapatkan fasilitas sebagai “distributor” sembako maupun untuk mendapatkan “kredit mudah dan murah” seperti KUT. Cukup beralasan kritik tersebut, namun juga perlu diperhatikan, bahwa realitas baru kesadaran berkoperasi di kalangan organisasi kemasyarakatan dan profesi akibat hambatan dalam Inpres Nomor 4 tahun 1984. Di sini kita melihat organisasi profesi petani, nelayan, pekebun dan lain-lain serta organisasi kemasyarakatan, pemuda, wanita maupun kalangan pesantren giat mendirikan koperasi.

Koperasi-koperasi baru di luar pertanian justru termasuk koperasi yang tidak tersentuh oleh fasilitas. Hal ini juga didukung oleh fakta bahwa 86% koperasi yang ada tergolong aktif, walaupun harus diakui koperasi baru pada umumnya memiliki skala usaha yang kecil-kecil dengan kegiatan yang masih terbatas pada sektor keuangan dan jasa, terutama distribusi dan perdagangan eceran.¹⁷ Bagi generasi muda, kelembagaan koperasi yang mudah juga memberikan status *legal* bagi mereka untuk mulai menjalankan bisnis. Pada saat ini, komponen utama dari koperasi baru umumnya adalah sarjana atau kalangan terdidik, bahkan juga didukung oleh para profesional yang terpaksa keluar dari lapangan kerja formal karena perusahaannya mati akibat krisis.

16 ISEI, *op cit*.

17 *Ibid*.

Dengan demikian, kelembagaan koperasi yang cepat pada saat itu juga didukung oleh tersedianya sumberdaya manusia yang lebih profesional dibandingkan dengan pada masa pengenalan KUD di tahun 1970-an. Dari sini sebenarnya dibukanya pembentukan koperasi tidak perlu diikuti dengan prasangka negatif dan dapat dibiarkan mengikuti hukum pasar biasa. Memang terlalu dini untuk menilai optimisme dan pesimisme kelembagaan koperasi pada saat itu, tetapi orang-orang koperasi hendaknya sadar bahwa pada saat ini prasyarat untuk tumbuhnya koperasi atas dasar swadaya sudah ada.¹⁸

Koperasi dalam hal ini memang merupakan kumpulan orang yang memiliki kepentingan yang sama (homogen). Orang-orang tersebut bersatu dalam wadah koperasi untuk meningkatkan kesejahteraannya, dalam arti bila petani, maka yang diinginkan adalah mendapatkan harga jual yang lebih baik, sehingga margin yang diterima akan lebih besar. Sedangkan bagi konsumen yang diinginkan adalah harga beli yang rendah. Dengan demikian menyatukan kedua keinginan tersebut dalam satu wadah kelembagaan nampaknya akan mendapatkan kesulitan, oleh sebab itu diperlukan dua bentuk kelembagaan koperasi yaitu koperasi produsen atau koperasi petani dan koperasi konsumen.¹⁹

Perkembangan koperasi di Indonesia yang cenderung lamban atau bahkan *stagnant* ditengarai oleh kelemahan fundamental dalam penerapan fungsi-fungsi manajemen sehingga proses manajemen terhambat. Proses perencanaan berlangsung tanpa mengindahkan kaidah perencanaan yang baik dan benar. Orientasi perencanaan lebih kepada tujuan jangka pendek karena lemahnya visi perencanaan jangka panjang untuk mengantisipasi perubahan lingkungan bisnis. Kondisi ini menyebabkan bisnis koperasi kebanyakan gagal memberikan manfaat ekonomi yang lebih baik bagi para anggotanya. Pengelolaan usaha koperasi banyak yang tidak efisien dan belum sesuai dengan kepentingan anggotanya. Koperasi terkesan hanya menjalankan fungsi dagang tanpa kemampuan menciptakan nilai tambah.²⁰

Di sisi lain kucuran kredit yang dialirkan oleh pemerintah melalui perbankan terutama dalam bentuk KUT juga telah menjadikan kelangkaan permodalan teratasi. Perubahan skema kredit dan bank sebagai pelaksana (*executing*) menjadi penyalur (*chanelling*) dilakukan karena Bank tidak mampu lagi memperbesar kredit kepada masyarakat pedesaan dalam rangka penanggulangan krisis. Dengan demikian

18 *Ibid.*

19 T. Syarif, "Prospek Pengembangan Peran Koperasi dalam Masalah Perberasan," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 1, Tahun 2007, hal 1-11 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Prospek+Pengembangan+Peran+Koperasi+dalam+Masalah+Perberasan%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&coq, diakses 11 Mei 2011>).

20 Burhanuddin, "Tinjauan Prospek Koperasi Indonesia dari Perspektif Disiplin Ilmu Manajemen Bisnis," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 3, 2008, hal.1125 (<http://www.google.co.id/search?hl=id&source=hp&aq=%22Tinjauan+Prospek+Koperasi+Indonesia+dari+Perspektif+Disiplin+Ilmu+Manajemen+Bisnis%22&meta=&aq=f&aqi=&aql=&coq, diakses 11 Mei 2011>).

Lukman Adam

lonjakan kredit tersebut juga sekaligus merupakan katup pengaman untuk membuat perekonomian pedesaan dan ekonomi rakyat tetap dapat bergerak karena adanya daya beli di pedesaan.

Dengan demikian pada saat ini sebenarnya sedang terjadi rasionalisasi sistem perkreditan bagi petani, usaha kecil dan koperasi menuju sistem perkreditan melalui perbankan yang normal. Oleh karena itu, yang dapat kita catat aliran angsuran/pengembalian kredit oleh koperasi kepada perbankan dibandingkan dengan aliran kredit yang dikucurkan oleh perbankan kepada koperasi. Jadi sebenarnya perbankan pada saat ini sedang mengalami aliran masuk netto dan koperasi sedang mengalami penarikan modal oleh perbankan, karena kredit yang sudah jatuh tempo.

Berdasarkan penelitian Situmorang, kapasitas ekonomi regional, yakni propinsi, pulau, dan kawasan, berdasarkan UER (Ukuran Ekonomi Regional) dan UEKR (Ukuran Ekonomi Koperasi Regional) yang tinggi ternyata belum menjamin tingginya peringkat propinsi itu dalam performa ekonomi koperasi. Indeks Performa Ekonomi Koperasi Regional (IPEKR) beberapa propinsi yang memiliki kapasitas tinggi baik ekonomi regional maupun ekonomi koperasi. Hanya Jawa Timur dan Jawa Tengah yang masuk dalam kategori performa baik. Sedangkan Jawa Barat, Sumatera Utara, dan DKI Jakarta tidak termasuk sebagai propinsi yang performanya baik. Justru sebagian besar propinsi yang kapasitas ekonomi regional yang rendah menduduki posisi tinggi dengan performa baik. Hal itu disebabkan oleh kapasitas ekonomi regional yang tinggi tidak mampu menjadi penggerak ekonomi koperasinya. Artinya, pengembangan ekonomi koperasi di bawah kemampuan atau potensi ekonomi yang dimiliki. Misalnya Jawa Barat dengan UER sebesar 14.18% hanya mampu menciptakan UEKR sebesar 14.14%. Demikian juga DKI Jakarta dengan UER 15.02% hanya mampu menciptakan UEKR sebesar 7.8%. Sementara Gorontalo yang hanya mempunyai kapasitas ekonomi regional sebesar 0.07% malah mampu menciptakan ekonomi koperasi sebesar 0.37%. Demikian juga Bali dengan kapasitas ekonomi regional 1.12% mampu menciptakan ekonomi koperasinya sebesar 4.0%. Berdasarkan pulau, Bali dan Nusa Tenggara yang hanya mempunyai kapasitas ekonomi 2.55% ternyata mampu menciptakan ekonomi koperasi sebesar 5.38% yang mengalahkan Jawa dengan kapasitas ekonomi regional mencapai 55.6% tapi hanya mampu menciptakan ekonomi koperasi sebesar 73.5%. Sumatera misalnya, dengan kapasitas ekonomi regionalnya mencapai 21.35% tapi hanya mampu menciptakan ekonomi koperasi di Sumatera sebesar 13.26%, jauh di bawah kapasitasnya.²¹

21 J. W. Situmorang, "Peringkat Propinsi Dalam Membangun Ekonomi Koperasi Analisis Berdasarkan Indeks PEKR," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 3, 2008, hal 1-13 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Peringkat+Propinsi+Dalam+Membangun+Ekonomi+Koperasi+Analisis+Berdasarkan+Indeks+PEKR%22&hl=id&source=hp&saq=f&saqi=&saql=&soq>). diakses tanggal 11 Mei 2011.

memanfaatkan permintaan domestik, baik dalam pasar input produksi maupun pasar barang dan jasa untuk konsumsi.

Dari pengalaman gerakan koperasi di Indonesia selama dua tahun terakhir, liberalisasi perdagangan yang diikuti oleh rasionalisasi fasilitas bagi koperasi, justru memperlihatkan semakin intensifnya kontak terhadap dunia luar oleh gerakan koperasi, baik yang berkaitan dengan impor barang maupun ekspor produk-produk yang merupakan produk unggulan, terutama produk etnik (*furniture*, produk kerajinan) dan produk berbasis sumberdaya alam. Kesulitan koperasi justru disebabkan oleh "instabilitas nilai tukar rupiah" ketimbang tidak adanya permintaan dan kemampuan pembiayaan. Dengan demikian liberalisasi perdagangan bukan suatu momok bagi koperasi untuk berkembang. Bahkan liberalisasi perdagangan yang dilakukan secara bertahap melalui penghapusan tata niaga dan penghapusan hambatan non-tarif telah memberikan kesempatan bagi koperasi untuk belajar.

Tatanan ekonomi dunia yang semakin liberal, telah menimbulkan terciptanya prinsip dasar untuk membangun tindakan bersama. Tindakan bersama tersebut terdiri dari tujuh garis perjuangan sebagai berikut.²³ Pertama, koperasi akan mampu berperan secara baik kepada masyarakat ketika koperasi secara benar berjalan sesuai jati dirinya sebagai suatu organisasi otonom, lembaga yang diawasi anggotanya dan bila mereka tetap berpegang pada nilai dan prinsip koperasi; Kedua, potensi koperasi dapat diwujudkan semaksimal mungkin hanya bila kekhususan koperasi dihormati dalam peraturan perundang-undangan; Ketiga, koperasi dapat mencapai tujuannya bila mereka diakui keberadaannya dan aktifitasnya; Keempat, koperasi dapat hidup seperti layaknya perusahaan lainnya bila terjadi *fair playing field*; Kelima, pemerintah harus memberikan aturan main yang jelas, tetapi koperasi dapat dan harus mengatur dirinya sendiri di dalam lingkungan mereka (*self-regulation*); Keenam, koperasi adalah milik anggota dimana saham adalah modal dasar, sehingga mereka harus mengembangkan sumberdayanya dengan tidak mengancam identitas dan jati dirinya, dan; Ketujuh, bantuan pengembangan dapat berarti penting bagi pertumbuhan koperasi, namun akan lebih efektif bila dipandang sebagai kemitraan dengan menjunjung tinggi hakekat koperasi dan diselenggarakan dalam kerangka jaringan.

Merujuk pada hal tersebut diatas, koperasi tidak bisa berbentuk badan hukum, karena jika berbentuk badan hukum maka perlakuannya akan sama dengan perseroan terbatas. Sehingga potensi koperasi tidak akan dapat diwujudkan semaksimal mungkin apabila kekhususan koperasi tidak dilakukan secara maksimal.

Secara teoritis sumber kekuatan koperasi sebagai badan usaha dalam konteks kehidupan perekonomian, dapat dilihat dari kemampuan untuk menciptakan kekuatan monopoli dengan derajat monopoli tertentu. Tetapi ini adalah kekuatan semu dan justru dapat menimbulkan kerugian bagi anggota masyarakat di luar koperasi. Sumber

23 B.Sudaryatno, "Perkembangan Koperasi di Indonesia," *Jurnal Manajemen*, Vol. 3, No. 1, 2007.

Mengembalikan Peran Koperasi

kekuatan lain adalah kemampuan memanfaatkan berbagai potensi *external economies* yang timbul di sekitar kegiatan ekonomi para anggotanya. Dan kehematan tersebut hanya dapat dinikmati secara bersama-sama, termasuk dalam hal menghindarkan diri dari adanya *external diseconomies* itu.²⁴

Problematika yang dihadapi ekonomi nasional adalah pertumbuhan ekonomi yang rendah, impor yang tinggi, dan tingkat suku bunga yang tinggi. Dengan demikian yang harus diperhatikan oleh koperasi, terutama yang bergerak dalam jasa pemasaran akan menjadi terkendala untuk berkembang. Hal ini antara lain karena banyaknya pencari kerja yang masuk ke dalam lapangan kerja yang mudah dan itu biasanya berada di sektor jasa perdagangan eceran barang kebutuhan pokok yang dari segi permintaan lebih terjamin. Dalam situasi semacam ini kegiatan pemasaran oleh koperasi biasanya tidak kompetitif karena adanya faktor struktural yang menimbulkan perbedaan "biaya finansial" dan "biaya ekonomi".

Pada masa yang akan datang, masyarakat masih membutuhkan layanan usaha koperasi. Alasan utama kebutuhan tersebut adalah dasar pemikiran ekonomi dalam konsep pendirian koperasi, seperti untuk meningkatkan kekuatan penawaran (*bargaining position*), peningkatan skala usaha bersama, pengadaan pelayanan yang selama ini tidak ada, serta pengembangan kegiatan lanjutan (pengolahan, pemasaran, dan sebagainya) dari kegiatan anggota. Alasan lain adalah karena adanya peluang untuk mengembangkan potensi usaha tertentu (yang tidak berkaitan dengan usaha anggota) atau karena memanfaatkan fasilitas yang disediakan pihak lain (pemerintah) yang mensyaratkan kelembagaan koperasi, sebagaimana bentuk praktek pengembangan koperasi yang telah dilakukan selama ini. Namun alasan lain yang sebenarnya juga sangat potensial sebagai sumber perkembangan koperasi, seperti alasan untuk memperjuangkan semangat kerakyatan, demokratisasi, atau alasan sosial politik lain, tampaknya belum menjadi faktor yang dominan.²⁵

Oleh karena itu, pertumbuhan koperasi akan terletak pada sektor yang mempunyai karakteristik universalitas kebutuhan individu yang tinggi, karena hanya kegiatan semacam ini yang mudah mencapai kelayakan ekonomi serta kemampuan jangkauan pelayanan yang meluas melampaui batas kesamaan kegiatan ekonomi. Dua pilar utama kemajuan koperasi dalam dasawarsa yang akan datang terletak pada "usaha jasa keuangan" dan "kegiatan pembelian bersama". Dua kegiatan ini akan menjadi ciri kegiatan yang dapat menjadikan lokomotif kebangkitan koperasi di Indonesia untuk menjadi koperasi mandiri. Koperasi harus mulai semata-mata berhitung untuk pertimbangan bisnis bagi pelayanan kebutuhan anggota maupun bisnis yang

24 N. Soetrisno, "Koperasi Indonesia: Potrer dan Tantangan," Artikel Tahun II, No. 5, Agustus 2003b (www.ekonomirakyat.org), diakses pada tanggal 11 Mei 2011).

25 B. Krisnamurthi, "Membangun Koperasi Berbasis Anggota dalam Rangka Pengembangan Ekonomi Rakyat," Artikel Tahun I, No. 4, Juni 2002 (www.ekonomirakyat.org), diakses pada tanggal 11 Mei 2011).

dimandatkan anggota. Sesuai dengan semangat kebebasan koperasi dan rasionalisasi fasilitas, koperasi harus dapat bernegosiasi dan menolak terhadap tuntutan partisipasi koperasi yang tidak memberikan manfaat bagi anggotanya atau menimbulkan kerugian atau resiko kerugian terhadap koperasi.²⁶

Rasionalisasi kredit perbankan bagi sektor tertentu, terutama pertanian, akan membuka peluang baru bagi usaha di bidang jasa keuangan baik dalam kegiatan simpan pinjam maupun perbankan seperti BPR milik koperasi. Posisi struktur usaha koperasi di Indonesia saat ini sangat kompatibel untuk menanggapi rasionalisasi kredit perbankan kepada petani yang belum pernah terjadi sebelumnya.

Prospek kegiatan koperasi di bidang agroindustri akan sangat tergantung pada pemulihan di sektor perbankan. Karena pada dasarnya untuk sektor produksi bahan baku telah siap seperti pada sub-sektor perkebunan terutama kelapa sawit. Di Jawa yang selama ini sebagian besar menjadi sub-sistem industri gula pasir tebu harus bekerja keras dengan merubah paradigma pengembangan agroindustri gula, dari orientasi agroindustri gula pasir menjadi agroindustri berbasis tebu. Sebaiknya gerakan koperasi perlu melakukan tekanan untuk dapat ikut mengelola pabrik gula bersama BUMN guna menjamin stabilitas produksi gula oleh pabrik-pabrik yang benar-benar dinilai telah efisien.

Koperasi akan semakin menghadapi masalah yang lebih intensif dengan pemerintah daerah dalam bentuk penempatan lokasi investasi dan skala kegiatan koperasi. Karena azas efisiensi akan mendesak koperasi untuk membangun jaringan yang luas dan mungkin melampaui batas daerah otonom. Peranan advokasi oleh gerakan koperasi untuk memberikan orientasi kepada pemerintah di daerah semakin penting. Dengan demikian peranan dinas di tingkat propinsi yang disertai tugas untuk pengembangan koperasi harus mampu menjalankan fungsi intermediasi semacam ini. Mungkin juga dalam hal lain yang berkaitan dengan pemanfaatan infrastruktur daerah yang semula menjadi kewenangan pusat.

Upaya pengembangan koperasi hendaknya dilakukan secara terpadu dan terus-menerus agar koperasi dapat berkembang sesuai dengan harapan. Masih banyak koperasi di Indonesia memerlukan perhatian dan sentuhan secara khusus dalam berbagai aspek, agar usaha mereka tidak terhenti di tengah jalan. Pemerintah perlu mendorong secara terus-menerus tanpa kenal lelah agar koperasi lebih mandiri dalam segala hal, termasuk penguatan manajemen, permodalan dan pemasaran. Mengingat masih ada sebagian koperasi yang sangat memerlukan proteksi dari pemerintah karena skala usaha dan jangkauan pemasaran masih terbatas. Dengan berkembangnya koperasi, maka tingkat pendapatan masyarakat akan meningkat dengan demikian akan berimplikasi positif bagi pertumbuhan ekonomi. Oleh karena itu, dalam memajukan koperasi hendaknya saling bersinergi dengan sektor lain agar diperoleh perlindungan

26 Nasution, *op cit*.

dan kekuatan hukum dalam melaksanakan aktivitasnya. Kalau tidak demikian, maka koperasi akan sulit berkembang dalam konstelasi dunia usaha yang semakin bersaing ketat saat ini.²⁷

C. Kebijakan yang Diperlakukan untuk Mendukung Kemajuan Koperasi

Dukungan yang diperlukan bagi koperasi untuk menghadapi berbagai rasionalisasi adalah keberadaan lembaga jaminan kredit bagi koperasi dan usaha kecil di daerah. Dengan demikian kehadiran lembaga jaminan akan menjadi elemen terpenting untuk percepatan perkembangan koperasi di daerah. Lembaga jaminan kredit yang dapat dikembangkan pemerintah daerah akan dapat mendesentralisasi pengembangan ekonomi rakyat dan dalam jangka panjang akan menumbuhkan kemandirian daerah untuk mengarahkan aliran uang di masing-masing daerah. Dalam jangka menengah, koperasi juga perlu memikirkan asuransi bagi penabung.

Kegiatan koperasi kredit, baik secara teoritis maupun empiris, terbukti mempunyai kemampuan untuk membangun segmentasi pasar yang kuat sebagai akibat struktur pasar keuangan yang sangat tidak sempurna, terutama jika menyangkut masalah informasi. Bagi koperasi kredit, keterbukaan perdagangan dan aliran modal yang keluar masuk akan merupakan kehadiran pesaing baru terhadap pasar keuangan, namun tetap tidak dapat menjangkau para anggota koperasi. Apabila koperasi kredit mempunyai jaringan yang luas dan menutup usahanya hanya untuk pelayanan anggota saja, maka segmentasi ini akan sulit untuk ditembus pesaing baru. Bagi koperasi-koperasi kredit di negara berkembang, adanya globalisasi ekonomi dunia akan merupakan peluang untuk mengadakan kerjasama dengan koperasi kredit di negara maju dalam membangun sistem perkreditan melalui koperasi. Koperasi kredit atau simpan pinjam di masa mendatang akan menjadi pilar kekuatan koperasi yang perlu diikuti oleh dukungan lainnya seperti sistem pengawasan dan jaminan.²⁸

Di masing-masing daerah dapat mengembangkan pusat inovasi dan teknologi yang dapat membantu masyarakat dalam pengembangan usaha, perbaikan kualitas produk dan informasi pasar. Pusat ini juga dapat dikaitkan dengan sistem jaringan informasi dan bisnis elektronika bagi pengembangan sistem distribusi koperasi. Pusat informasi inovasi dan pengembangan teknologi ini merupakan dukungan perkuatan bagi usaha kecil dan menengah yang sangat dibutuhkan sebagai dukungan *non financial/Business Development Service*.²⁹

27 I. Hasan, "Analisis Daya Dukung UMKM dan Koperasi Berbasis Agrobisnis Pasca Konflik Aceh dan Dalam Menghadapi ACFTA (Survei Pada UMKM dan Koperasi Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh)," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, Vol. 5, Agustus 2010, hal.145-174.

28 Soetrisno, 2003b, *op.cit.*

29 Soetrisno, 2003a, *op.cit.*

Model pengembangan yang dapat dilakukan dengan³⁰: 1) peningkatan pengembangan skala usaha koperasi untuk meningkatkan daya saing koperasi dalam menghadapi pelaku ekonomi, dilakukan dengan pemberian bantuan sarana usaha, bantuan perkuatan permodalan bergulir, peningkatan kualitas produk dengan pelatihan dan mengadakan temu usaha dan konsultasi, 2) peningkatan pengembangan bagi koperasi dalam rangka penciptaan kesempatan usaha, kepastian pasar dan harga bagi usaha yang dikembangkan oleh koperasi, 3) peningkatan dan pengembangan lembaga keuangan koperasi, 4) peningkatan dan pengembangan sarana usaha koperasi dalam rangka peningkatan kemampuan koperasi menggunakan teknologi yang sesuai dengan teknologi anggota, 5) memfasilitasi serta melakukan mediasi dalam rangka melakukan kerjasama usaha antara koperasi dengan pihak swasta, BUMN, perbankan serta lembaga keuangan lainnya.

Tugas mendesak bagi koperasi pada saat ini adalah melakukan konsolidasi informasi keuangan koperasi yang berada di perbankan. Konsolidasi informasi ini akan memungkinkan gerakan koperasi mempunyai kekuatan untuk menghadapi perbankan misalnya melalui penyatuan kode rekening koperasi, pengelolaan lalu lintas informasi posisi keuangan untuk dapat menciptakan kekuatan negosiasi bagi penetapan "gearing ratio" bagi koperasi. Konsolidasi ini tetap menghormati kerahasiaan masing-masing koperasi, tetapi memberikan kekuatan bersama untuk bernegosiasi dengan Bank.

Koperasi-koperasi sekunder tingkat propinsi harus menjadi barisan terdepan untuk merintis pembelian bersama, terutama untuk produk-produk yang diimpor atau dibeli dari pabrikan dan perusahaan besar. Untuk ekspor dapat dilakukan melalui koperasi. Hal ini untuk mempermudah proses belajar dan menghindari resiko penolakan akibat ketidakcocokan masalah standar.

Selain permasalahan tersebut diatas, beberapa hal yang perlu disikapi adalah mengenai keanggotaan dan permodalan. Dari sisi keanggotaan, dalam naskah RUU yang telah disampaikan ke DPR menyebutkan anggota sebagai pengguna.³¹ Kalau posisinya hanya sebagai pengguna, tentu tak ubahnya sebagai konsumen dalam koperasi produksi dan nasabah dalam koperasi jasa keuangan. Dengan demikian tidak ada perlunya ada rapat anggota. Padahal dalam rapat anggota itulah, fungsi anggota sebagai pemilik dijalankan dengan ikut dalam perencanaan dan kontrol atas perjalanan koperasinya. Kalau anggota hanya sebagai pengguna, tak ada ikatan atas berkembang atau tidak koperasinya. Tidak ada kepedulian pada koperasinya, tidak ada kebersamaan diantara anggota, karena anggota diposisikan hanya sebagai pengguna. Asas gotong

30 T. Tambunan, "Pola Restrukturisasi Usaha Pertanian dan Usaha Kecil Pedesaan serta Implementasinya Terhadap Reponsi Kelenbagaan Koperasi," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 2, Tahun I, 2006, hal. 41-52.

31 Lihat Pasal 26 ayat (1) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Koperasi.

royong jelas tidak ada.³² Padahal kegiatan usaha yang dikembangkan koperasi pada prinsipnya adalah kegiatan yang berkaitan dengan kepentingan anggota.³³

Akibat anggota hanya sebagai pengguna, maka partisipasi aktif dari anggota akan tereduksi. Koperasi akan berhasil jika manajemen bersifat terbuka dan partisipatif.³⁴ Faktor-faktor yang mempengaruhi keberhasilan koperasi adalah SHU, partisipasi anggota, kepemimpinan pengurus, manajemen koperasi, dan pemberdayaan masyarakat dapat dikatakan sudah cukup tinggi. Anggota sebagai pemilik harus terlibat secara aktif dalam perumusan tujuan koperasi, agar yang ditetapkan jelas, rasional, *managable*, dan terukur, serta mampu mengawasi jalannya koperasi dengan mengacu pada koridor nilai, norma, dan prinsip koperasi, serta selalu mengutamakan kepentingan anggota. Program dan kegiatan yang ditetapkan juga harus sesuai dengan keinginan dan kebutuhan anggota. Dilain pihak anggota sebagai pengguna diharapkan berpartisipasi aktif dalam segala kegiatan usaha koperasi.³⁵

Anggota koperasi mempunyai dua identitas, baik sebagai pemilik dan pelanggan. Peran anggota koperasi dengan berdasar identitas tersebut merupakan faktor strategis dalam pengembangan koperasi di Indonesia. Peran aktif anggota koperasi menentukan target organisasi koperasi dapat tercapai atau tidak. Pelaksanaan pencapaian target koperasi dapat tercapai dengan dibantu manajemen dan pengurus yang mengarahkan kegiatan bisnis koperasi. Dengan demikian, dua identitas anggota koperasi sebagai manusia dengan ciri psikologis tertentu tidak dapat dipisahkan dengan kesehatan koperasi. Koperasi tidak dapat berkembang kalau anggota koperasi tidak aktif di koperasi.

Dalam era otonomi daerah setiap daerah terutama masyarakat desanya harus memiliki rasa percaya diri, melalui organisasi koperasi kegiatan ekonomi rakyat dapat diperhitungkan keandalan kekuatannya. Koperasi harus mereformasi diri meninggalkan sifat-sifat koperasi sebagai *koperasi pengurus* menjadi *koperasi anggota* dalam arti kata sebenarnya. Jika koperasi benar-benar merupakan koperasi anggota, maka tidak akan ada program/kegiatan koperasi yang tidak berkaitan langsung dengan kepentingan/kebutuhan anggota. Dengan perkataan lain setiap "produk" atau kegiatan usaha koperasi harus berdasarkan "restu" atau persetujuan anggota. Koperasi tidak mencari

32 "Waspada!! RUU Kapitalisasi Koperasi," (<http://koperasi-ranggrontcng.com/koperasi/waspada-ruu-kapitalisasi-koperasi>, diakses 11 Mei 2011).

33 Krisnamurthi, *op cit*.

34 N. Ketaren, "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Koperasi Credit Union Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus: Koperasi Credit Union Partisipasi Sukamakmur Kecamatan Siholangit, Kabupaten Deli Serdang)," *Jurnal Harmoni Sosial*, Vol. 1, No. 3, Mei 2007, hal. 138-146.

35 S.Sijabat, "Kajian Pengendalian Anggota pada Koperasi Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Koperasi," *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*, No. 3, Tahun 2008, hal. 1-19 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Kajian+Pengendalian+Anggota+pada+Koperasi+Dalam+Rangka+Peningkatan+Kinerja+Koperasi%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aqj=&aqk=&coq>, diakses 11 Mei 2011).

Lukman Adam

keuntungan karena anggota yang mencari keuntungan yang harus menjadi lebih besar dengan bantuan organisasi koperasi.³⁶

Mengenai permodalan, apapun bentuknya simpanan anggota adalah tidak lagi menjadi Modal Sendiri Koperasi. Dalam naskah RUU yang telah disampaikan ke DPR menyebutkan bahwa: Modal Koperasi terdiri dari Iuran Masuk dan Saham Anggota sebagai modal awal.³⁷ Posisi Iuran masuk dan Saham Anggota yang dimaksud akan menempati posisi dari Simpanan Pokok (SP) dan Simpanan Wajib (SW), dimana SP dan SW dalam naskah ini tidak lagi dikenal. Dan ini secara performa Laporan Keuangan Koperasi akan mengalami perubahan. Dimana Modal Sendiri Koperasi dari SP dan SW, akan berubah menjadi: IM (Iuran Masuk) dan SA (Saham Anggota). Dari sisi perilaku, berbeda dengan Simpanan Pokok dan Simpanan Wajib. Dimana Iuran Masuk tidak dapat dikembalikan biarpun sudah tidak lagi menjadi anggota koperasi, namun demikian yang namanya Saham Anggota yang bersangkutan (anggota yang tidak lagi menjadi anggota koperasi/sudah keluar), harus menjual Saham Koperasi yang dimilikinya kepada Anggota lain dari Koperasi yang bersangkutan berdasarkan harga saham yang ditentukan Rapat Anggota. Dari sisi lain apabila Saham Koperasi dari seseorang Anggota yang meninggal atau karena sebab lain dapat dipindahkan kepada ahli waris yang memenuhi syarat dan bersedia menjadi Anggota. Dalam hal Iuran masuk dibayarkan oleh Anggota pada saat yang bersangkutan mengajukan permohonan sebagai Anggota dan tidak dapat dikembalikan. Setiap pendiri dan/atau Anggota Koperasi wajib membeli saham Koperasi yang jumlah minimumnya ditetapkan dalam Anggaran Dasar, sedangkan Penyetoran atas saham Koperasi dapat dilakukan dalam bentuk uang dan/atau dalam bentuk lainnya yang dapat dinilai dengan uang.³⁸

Pendekatan pengembangan koperasi yang harus dilakukan dalam perubahan Undang-undang Nomor 25 Tahun 1992 tentang Perkoperasian adalah pendekatan pengembangan kelembagaan secara partisipatif dan menghindari pengembangan yang diberlakukan pada 'kepatuhan' atas arahan dari lembaga lain. Masyarakat perlu ditumbuhkan kesadarannya untuk mampu mengambil keputusan sendiri demi kepentingan mereka sendiri. Dalam hal ini proses pendidikan dan nilai-nilai koperasi menjadi faktor kunci yang sangat menentukan. Kedua, diperlukan kerangka pengembangan yang memberikan apresiasi terhadap keragaman lokal, yang disertai oleh berbagai dukungan tidak langsung tetapi jelas memiliki semangat kepemilikan pada koperasi dan ekonomi rakyat. Dengan demikian strategi pengembangan yang

36 Mubyarto, "Dari Ilmu Berkompetisi Ke Ilmu Berkoperasi," Artikel Tahun II, No. 4, Juli 2003 (www.ekonomirakyat.org, diakses pada tanggal 11 Mei 2011).

37 Lihat Pasal 65 ayat (1) RUU tentang Perubahan Atas Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Koperasi.

38 "Waspada!! RUU Kapitalisasi Koperasi," (<http://koperasi.tanggungrenteng.com/koperasi/waspada-nu-kapitalisasi-koperasi>, diakses 11 Mei 2011).

Mengembalikan Peran Kopenasi

perlu dikembangkan adalah strategi yang partisipatif. Hal ini akan membutuhkan perubahan pendekatan yang mendasar dibandingkan dengan strategi yang selama ini diterapkan. Rekonseptualisasi sekaligus revitalisasi peran pemerintah akan menjadi faktor yang paling menentukan dalam perspektif pengembangan partisipatif ini.³⁹



³⁹ Krisnamurthi, *op cit*

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Dua pilar utama kemajuan koperasi dalam dasawarsa yang akan datang terletak pada “usaha jasa keuangan” dan “kegiatan pembelian bersama”. Dua kegiatan ini akan menjadi ciri kegiatan yang dapat menjadikan lokomotif kebangkitan koperasi di Indonesia untuk menjadi koperasi mandiri. Koperasi harus mulai semata-mata berhitung untuk pertimbangan bisnis bagi pelayanan kebutuhan anggota maupun bisnis yang dimandatkan anggota.

Tugas mendesak bagi koperasi pada saat ini adalah melakukan konsolidasi informasi keuangan koperasi yang berada di perbankan. Konsolidasi informasi ini akan memungkinkan gerakan koperasi mempunyai kekuatan untuk menghadapi perbankan misalnya melalui penyatuan kode rekening koperasi, pengelolaan lalu lintas informasi posisi keuangan untuk dapat menciptakan kekuatan negosiasi bagi penetapan “gearing ratio” bagi koperasi. Konsolidasi ini tetap menghormati kerahasiaan masing-masing koperasi, tetapi memberikan kekuatan bersama untuk bernegosiasi dengan Bank.

Mengenai keanggotaan dan permodalan. Kalau posisinya hanya sebagai pengguna, tentu tak ubahnya sebagai konsumen dalam koperasi produksi dan nasabah dalam koperasi jasa keuangan. Dengan demikian tidak ada perlunya ada rapat anggota. Padahal dalam rapat anggota itulah, fungsi anggota sebagai pemilik dijalankan dengan ikut dalam perencanaan dan kontrol atas perjalanan koperasinya. Kalau anggota hanya sebagai pengguna, tak ada ikatan atas berkembang atau tidak koperasinya. Tidak ada kepedulian pada koperasinya, tidak ada kebersamaan diantara anggota, karena anggota diposisikan hanya sebagai pengguna.

Anggota koperasi mempunyai dua identitas, baik sebagai pemilik dan pelanggan. Peran anggota koperasi dengan berdasar identitas tersebut merupakan faktor strategis dalam pengembangan koperasi di Indonesia. Peran aktif anggota koperasi menentukan target organisasi koperasi dapat tercapai atau tidak. Pelaksanaan pencapaian target koperasi dapat tercapai dengan dibantu manajemen dan pengurus yang mengarahkan kegiatan bisnis koperasi. Dengan demikian, dua identitas anggota koperasi sebagai manusia dengan ciri psikologis tertentu tidak dapat dipisahkan dengan kesehatan koperasi. Koperasi tidak dapat berkembang kalau anggota koperasi tidak aktif di koperasi.

B. Saran

Terkait dengan pembahasan dapat disampaikan beberapa rekomendasi, yaitu:

1. Perkembangan koperasi di Indonesia yang cenderung lamban atau bahkan *stagnant* ditengarai oleh kelemahan fundamental dalam penerapan fungsi-fungsi manajemen sehingga proses manajemen terhambat. Proses perencanaan berlangsung tanpa mengindahkan kaidah perencanaan yang baik dan benar. Oleh karena itu, perlu perbaikan dalam fungsi-fungsi manajemen koperasi, termasuk didalamnya perencanaan dalam pengembangan koperasi.
2. Dukungan yang diperlukan bagi koperasi untuk menghadapi berbagai rasionalisasi adalah keberadaan lembaga jaminan kredit bagi koperasi dan usaha kecil di daerah. Kehadiran lembaga jaminan akan menjadi elemen terpenting untuk percepatan perkembangan koperasi di daerah.
3. Koperasi harus mereformasi diri meninggalkan sifat-sifat koperasi sebagai *koperasi pengunus* menjadi *koperasi anggota* dalam arti kata sebenarnya.
4. Masyarakat perlu ditumbuhkan kesadarannya untuk mampu mengambil keputusan sendiri demi kepentingan mereka sendiri. Dalam hal ini proses pendidikan prinsip-prinsip dan nilai-nilai koperasi menjadi faktor kunci yang sangat menentukan.

DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Nasution, M. *Mewujudkan Demokrasi Ekonomi dengan Koperasi*. Cetakan Pertama. Jakarta: Penerbit PiP Publishing, 2007.
- Suetrismi, N. *Menuju Pembangunan Ekonomi Berkeadilan Sosial*. Jakarta: Penerbit STEKPI, 2003a.
- Swasono, Sri Edi. *Ekspose Ekonomika: Mewaspadaai Globalisme dan Pasar Bebas*. Cetakan Keenam. Yogyakarta: Penerbit Pusat Studi Ekonomi Pancasila, 2008a.
- Yustika, A. E. *Ekonomi Kelembagaan: Definisi, Teori, dan Strategi*. Edisi Pertama, Cetakan Pertama. 2006.
- Zimbalis, A., et al. *Comparing Economic System: A Political-Economic Approach*. Second Edition. Florida USA: Harcourt Brace Jovanovich Publishers, 1989.

Jurnal

- Hasan, I. "Analisis Daya Dukung UMKM dan Koperasi Berbasis Agrobisnis Pasca Konflik Aceh dan Dalam Menghadapi ACFTA (Survei Pada UMKM dan Koperasi Kabupaten Aceh Tengah, Provinsi Aceh)." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. Vol. 5, Agustus 2010, hal.145-174.
- Ketaren, N. "Faktor-Faktor yang Mempengaruhi Keberhasilan Koperasi Credit Union Dalam Pemberdayaan Masyarakat (Studi Kasus: Koperasi Credit Union Partisipasi Sukamakmur Kecamatan Sibolangit, Kabupaten Deli Serdang)." *Jurnal Harmoni Sosial*. Vol. I, No. 3, Mei 2007, hal.138-146.
- Sudaryatno, B. "Perkembangan Koperasi di Indonesia." *Jurnal Manajenal*. Vol. 3, No. 1, 2007.
- Tambunan, T. "Pola Restrukturisasi Usaha Pertanian dan Usaha Kecil Pedesaan serta Implementasinya Terhadap Reposisi Kelembagaan Koperasi." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 2, Tahun I, 2006, hal.41-52.

Makalah

Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia. "Tanggapan Terhadap RUU Demokrasi Ekonomi." Disampaikan pada Rapat Dengar Pendapat Umum ISEI dengan Dewan Perwakilan Rakyat 2 Februari 2009.

Swasono, Sri Edi. "Mewaspada Neoliberalisme Tentang Kerakyatan dan Demokrasi Ekonomi." Seminar Nasional memperingati Dies Natalis XXXII Fakultas Ekonomi UNS 14 April 2008b.

Artikel dalam Surat Kabar

Suroto. "RUU Perkoperasian Kapitalis." *Kompas*, 25 April 2011.

Internet Karya Individual

Burhanuddin. "Tinjauan Prospek Koperasi Indonesia dari Perspektif Disiplin Ilmu Manajemen Bisnis." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 3, Tahun 2008, hal 1-25 (<http://www.google.co.id/search?hl=id&source=hp&q=%22Tinjauan+Prospek+Koperasi+Indonesia+dari+Perspektif+Disiplin+Ilmu+Manajemen+Bisnis%22&meta=&aq=f&aqi=&aql=&oq>, diakses 11 Mei 2011).

Krisnamurthi, B. "Membangun Koperasi Berbasis Anggota dalam Rangka Pengembangan Ekonomi Rakyat." *Artikel Tahun I*, No. 4, Juni 2002 (www.ekonomirakyat.org, diakses pada tanggal 11 Mei 2011).

Mubyarto. "Dari Ilmu Berkompetisi Ke Ilmu Berkoperasi." *Artikel Tahun II*, No. 4, Juli 2003. (www.ekonomirakyat.org, diakses pada tanggal 11 Mei 2011).

Sijabat, S. "Kajian Pengendalian Anggota pada Koperasi Dalam Rangka Peningkatan Kinerja Koperasi." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 3, Tahun 2008, hal.1-19. (<http://www.google.co.id/search?q=%22Kajian+Pengendalian+Anggota+pada+Koperasi+Dalam+Rangka+Peningkatan+Kinerja+Koperasi%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq>, diakses 11 Mei 2011).

Situmorang, J. W. "Peringkat Propinsi Dalam Membangun Ekonomi Koperasi Analisis Berdasarkan Indeks PEKR." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 3, Tahun 2008, hal 1 - 13 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Peringkat+Propinsi+Dalam+Membangun+Ekonomi+Koperasi+Analisis+Berdasarkan+Indeks+PEKR%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq>, diakses 11 Mei 2011).

Soetrisno, N. "Koperasi Indonesia: Potret dan Tantangan." *Artikel Tahun II*, No. 5, Agustus 2003b (www.ekonomirakyat.org, diakses 11 Mei 2011).

Soetrisno, N. "Koperasi Mewujudkan Kebersamaan dan Kesejahteraan: Menjawab Tantangan Global dan Regionalisme Baru." *Artikel Tahun II*, No. 5, Agustus 2003 (www.ekonomirakyat.org, diakses 11 Mei 2011).

Lukman Adam

- Subandi, S. "Kedudukan dan Kiprah Koperasi dalam Mendukung Pemberdayaan UMKM." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 1, Tahun 2007, hal 1 - 14 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Kedudukan+dan+Kiprah+Koperasi+dalam+Mendukung+Pemberdayaan+UMKM%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq>, diakses 11 Mei 2011).
- Syarif, T. "Prospek Pengembangan Peran Koperasi dalam Masalah Perberasan." *Jurnal Pengkajian Koperasi dan UKM*. No. 1, Tahun 2007, hal 1 - 11 (<http://www.google.co.id/search?q=%22Prospek+Pengembangan+Peran+Koperasi+dalam+Masalah+Perberasan%22&hl=id&source=hp&aq=f&aqi=&aql=&oq>, diakses 11 Mei 2011).





BAGIAN 6

SISTEM KOORDINASI PENGELOLAAN KEUANGAN NEGARA DI INDONESIA

Niken Paramita Purwanto¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3DI Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



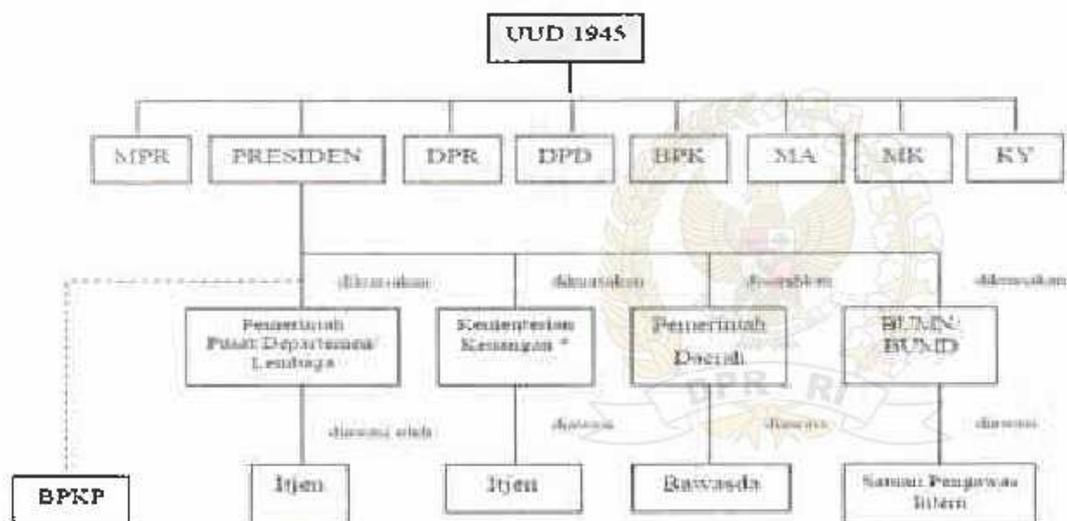
A. Latar Belakang

Dalam rangka pencapaian tujuan bernegara sebagaimana tercantum dalam Alinea IV Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 dibentuk pemerintahan negara untuk menjalankan fungsi pemerintahan dalam berbagai bidang. Pembentukan pemerintah negara menyebabkan timbulnya hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang yang perlu dikelola dalam suatu sistem pengelolaan keuangan negara.

Sebagai suatu negara yang berkedaulatan rakyat dan berdasarkan hukum serta menjalankan pemerintahan berdasarkan konstitusi, sistem pengelolaan keuangan negara harus berdasarkan dan disesuaikan dengan aturan pokok yang ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Dalam Undang-Undang Dasar 1945 Bab VIII hal keuangan, antara lain disebutkan bahwa Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) ditetapkan setiap tahun dengan undang-undang dan ketentuan mengenai pajak dan pungutan lain yang bersifat memaksa untuk keperluan negara serta macam dan harga mata uang ditetapkan dengan undang-undang.

Keuangan Negara merupakan alat utama pemerintah untuk mensejahterakan rakyatnya sekaligus merupakan alat pemerintah untuk mengelola perekonomian negara. Sebagai alat pemerintah, APBN bukan hanya menyangkut keputusan ekonomi, namun juga menyangkut keputusan politik. Dalam hal ini DPR dengan hak legislasi, penganggaran dan pengawasan yang dimilikinya perlu lebih berperan dalam mengawal APBN sehingga APBN benar-benar dapat secara efektif menjadi instrumen untuk mensejahterakan rakyat dan mengelola perekonomian negara dengan baik.

Gambar Pengelolaan Keuangan Negara



* Menteri Keuangan juga berperan selaku pemegang kuasa anggaran pemerintah

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945. Sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam UUD 1945, Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menjabarkannya dalam asas-asas umum yang telah lama dikenal dalam pengelolaan kekayaan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas spesialisitas maupun asas-asas baru sebagai cerminan *best practices* dalam pengelolaan keuangan negara antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.² Struktur pengelolaan keuangan negara selaku pemegang kuasa anggaran pemerintah secara garis besar dapat digambarkan sebagai berikut:

Dalam pengelolaan keuangan negara, DPR merupakan pengawas keuangan tertinggi dalam bentuk hak budget (Pasal 20A UUD 1945). Untuk melaksanakan hak budget tersebut DPR menggunakan hasil BPK yang merupakan satu-satunya lembaga pemeriksaan eksternal keuangan negara di Indonesia (Pasal 23E UUD 1945). Terkait dengan pengelolaan Keuangan di pemerintah, berdasarkan Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, Bab II Pasal 6 dijelaskan bahwa:

1. Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintah.
2. Kekuasaan sebagaimana dimaksud dalam ayat (1):
 - a. Dikuasakan kepada Menteri Keuangan, selaku pengelola fiskal dan wakil pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan;

² Heru Subiyanto dan Singgih Riphat. *Kebijakan Fiskal* (Jakarta:PT. Kompas, 2004), hal.180-184.

- b. Dikuasakan kepada menteri/pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran/pengguna barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya;
- c. Diserahkan kepada gubernur/bupati/walikota selaku kepala pemerintahan daerah untuk mengelola keuangan daerah dan mewakili pemerintah daerah dalam kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Untuk melaksanakan fungsi pengawasan di lingkungan manajemen pemerintah dibentuk Aparat Pengawas Intern Pemerintah (APIP) yang kita kenal dengan BPKP, Irjen, Bawasda dan satuan pengawas intern BUMN/BUMD.

Apabila di lapangan dirasa terdapat pelaksanaan pemeriksaan yang tumpang tindih, hal tersebut terjadi terutama karena APIP melakukan teknik pemeriksaan sejenis dalam pengawasannya pada objek yang sama di entitas yang sama. Tumpang tindih pengawasan APIP dengan pemeriksaan tersebut perlu segera diminimalisir agar tidak terus membebani keuangan negara. Oleh karena itu perlu segera dilakukan reformasi kebijakan pengawasan keuangan negara yang mendukung reformasi pemeriksaan keuangan negara melalui pengaturan yang tegas dan jelas bagi masing-masing APIP agar tugas pokok dan lingkup pengawasan bisa berjalan tanpa terjadi rumpang tindih dengan pemeriksaan.

B. Perumusan Masalah

Kelemahan perundang-undangan dalam bidang keuangan negara menjadi salah satu penyebab terjadinya beberapa bentuk penyimpangan dalam pengelolaan keuangan negara. Dalam upaya menghilangkan penyimpangan tersebut dan mewujudkan sistem pengelolaan fiskal yang berkesinambungan (*sustainable*) sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-undang Dasar dan asas-asas umum yang berlaku secara universal dalam penyelenggaraan pemerintah negara diperlukan suatu undang-undang yang mengatur pengelolaan negara.

Upaya untuk menyusun undang-undang yang mengatur pengelolaan keuangan negara telah dirintis sejak awal berdirinya negara Indonesia. Oleh karena itu, penyelesaian Undang-Undang tentang Keuangan Negara merupakan kelanjutan dan hasil dari berbagai upaya yang telah dilakukan selama ini dalam rangka memenuhi kewajiban konstitusional yang diamanatkan oleh Undang-Undang Dasar 1945.

Sejalan dengan amanat Undang-Undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara, diterapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*) di sektor publik, agar penggunaan anggaran tersebut bisa dinilai kemanfaatan dan kegunaannya bagi masyarakat. Sistem tersebut menggantikan sistem yang sebelumnya menerapkan *traditional budgeting* atau dikenal pula sebagai *line-item budgeting*. *Line-item budgeting* ini mempunyai sejumlah karakteristik penting, antara lain tujuan utamanya adalah untuk melakukan kontrol keuangan, sangat berorientasi pada input organisasi,

penetapannya melalui pendekatan *incremental* (kenaikan bertahap), dan tidak jarang dalam prakteknya memakai “kemampuan menghabiskan atau menyerap anggaran” sebagai salah satu indikator penting untuk mengukur keberhasilan organisasi. Dalam praktek pelaksanaannya, karakteristik seperti di atas mengandung banyak kelemahan.

Dalam rezim pemerintahan yang sarat dengan KKN, karakteristik yang berkaitan dengan tujuan untuk melakukan kontrol keuangan, seringkali dilaksanakan hanya sebatas aspek administratifnya saja. Hal ini mungkin untuk dilakukan karena ditunjang oleh karakteristik lainnya yaitu sangat berorientasi pada input organisasi. Dengan demikian sistem anggaran tidak memberikan informasi tentang kinerja, sehingga sangat sulit untuk melakukan kontrol kinerja.³

Kelemahan lainnya terkait dengan karakteristik penetapan anggaran dengan pendekatan *incremental*, yaitu menetapkan rencana anggaran dengan cara menaikkan jumlah tertentu pada jumlah anggaran yang lalu atau sedang berjalan. Melalui pendekatan ini, analisis yang mendalam tentang tingkat keberhasilan setiap program tidak dilakukan. Akibatnya adalah tidak tersedia informasi yang logis dan rasional tentang rencana alokasi anggaran tahun yang akan datang. Siapa atau unit mana mendapat berapa sering kali didasarkan pada catatan historis semata dan tidak berorientasi pada tujuan organisasi. Kelemahan lainnya terkait dengan penggunaan “kemampuan menghabiskan anggaran” sebagai indikator keberhasilan. Apa yang sering terjadi dalam prakteknya adalah perilaku birokrat yang selalu berusaha untuk menghabiskan anggaran tanpa terkait dengan hasil dan kualitasnya. Tentu keadaan ini semakin buruk jika dikaitkan dengan karakter birokrat yang menurut Niskanen cenderung bersifat *budget maximizer*.⁴

Sebagai akibat dari berbagai kelemahan di atas, maka masalah besar yang dihadapi oleh sistem *line-item budgeting* adalah *effectiveness problem*, *efficiency problem*, and *accountability problem*. Bahkan jikapun sistemnya sudah transparan, maka informasi yang dapat diterima oleh masyarakat tidak terlalu penting, karena hanya berkaitan dengan input organisasi.

3. Muhammad Khusani, *Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah* (Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2006).

4. R. Herlambang Perdana Wiratraman, *Paradigma Hukum Dan Demokratisasi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Transisi Volume 1, No. 1, Mei 2007, Malang: In-trans Institute, ISSN 1978-4287(2007)

Niken Paramita Purwanto

Tabel Kendala Struktur Anggaran

Kebijakan Anggaran	Kendala Struktural
Sistem Politik Anggaran	Mekanisme kontrol secara hukum tidak tersedia, yang ada hanyalah formalitas/tokenisme partisipasi publik(Musbangdes/UDKP).
Ideologi Kebijakan Anggaran	Good governance yang berkiblat pada pasar, hanya meletakkan pada isu transparansi, partisipasi, dan korupsi. Dilihat sebagai hasil/tujuan, bukan sebagai proses
Struktur Anggaran	Bias Korupsi/manipulasi nominal (baik yang konvensional maupun berbasis kinerja).
Ti adanya pendekatan keadilan gender	Dominasi pria dalam pengambilan kebijakan, sementara perspektif keadilan gender belum masih menjadi wacana. Andalkan ada, gender sebagai program, bukan sebagai perspektif.
Implementasi dan pertanggungjawaban anggaran	Form formalitas pengawasan legislatif, mark up, politik uang, menjadi alat tawar menawar simbol kekuasaan

Sumber : *Paradigma Hukum Dan Demokratisasi Dalam Pengelolaan Keuangan Daerah*, Jurnal Transisi Volume 1, No. 1, Mei 2007 hal. 200

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Perubahan mendasar dalam ketentuan keuangan negara meliputi pengertian dan ruang lingkup keuangan negara, asas-asas umum pengelolaan keuangan negara, kedudukan presiden sebagai pemegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara, pendelegasian kekuasaan presiden kepada menteri keuangan dan menteri/pimpinan lembaga, susunan APBN dan APBD, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah dan pemerintah / lembaga asing, pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah dengan perusahaan negara, perusahaan daerah dan perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat, serta menempatkan bentuk dan batas waktu penyampaian laporan pertanggung jawaban pelaksanaan APBN dan APBD. Undang-Undang Keuangan Negara juga telah mengantisipasi perubahan standar akuntansi di lingkungan pemerintahan di Indonesia yang mengacu kepada perkembangan standar akuntansi di lingkungan pemerintah secara Internasional.

Pendekatan yang digunakan dalam merumuskan Keuangan Negara adalah dari sisi obyek, subyek, proses, dan tujuan. Dari sisi obyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi semua hak dan kewajiban negara yang dapat dinilai dengan uang, termasuk kebijakan dan kegiatan dalam bidang fiskal, moneter dan pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan, serta segala sesuatu baik berupa uang, maupun berupa barang yang dapat dijadikan milik negara berhubung dengan pelaksanaan hak dan kewajiban tersebut. Dari sisi subyek yang dimaksud dengan Keuangan Negara meliputi seluruh obyek sebagaimana tersebut di atas yang dimiliki negara, dan/atau dikuasai oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah, Perusahaan Negara/Daerah, dan badan lain yang ada kaitannya dengan keuangan negara. Dari sisi proses, Keuangan Negara mencakup seluruh rangkaian kegiatan yang berkaitan dengan pengelolaan obyek sebagaimana tersebut di atas mulai dari perumusan kebijakan dan pengambilan keputusan sampai dengan pertanggungjawaban. Dari sisi tujuan, Keuangan Negara meliputi seluruh kebijakan, kegiatan dan hubungan hukum yang berkaitan dengan pemilikan dan/atau penguasaan obyek sebagaimana tersebut di atas dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan negara. Bidang pengelolaan Keuangan Negara yang demikian luas selanjutnya dapat dikelompokkan dalam sub bidang pengelolaan fiskal,

sub bidang pengelolaan moneter, dan sub bidang pengelolaan kekayaan negara yang dipisahkan.

Dalam rangka mendukung terwujudnya *good governance* dalam penyelenggaraan negara, pengelolaan keuangan negara perlu diselenggarakan secara profesional, terbuka, dan bertanggung jawab sesuai dengan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar. Sesuai dengan amanat Pasal 23C Undang-Undang Dasar 1945, Undang-undang tentang Keuangan Negara perlu menjabarkan aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar tersebut ke dalam asas-asas umum yang meliputi baik asas-asas yang telah lama dikenal dalam pengelolaan keuangan negara, seperti asas tahunan, asas universalitas, asas kesatuan, dan asas spesialisasi maupun asas-asas baru sebagai pencerminan *best practices* (penerapan kaidah-kaidah yang baik) dalam pengelolaan keuangan negara, antara lain: akuntabilitas berorientasi pada hasil, profesionalitas, proporsionalitas, keterbukaan dalam pengelolaan keuangan negara, dan pemeriksaan keuangan oleh badan pemeriksa yang bebas dan mandiri.

Asas-asas umum tersebut diperlukan pula guna menjamin terselenggaranya prinsip-prinsip pemerintahan daerah sebagaimana yang telah dirumuskan dalam Bab VI Undang-Undang Dasar 1945. Dengan diadopsinya asas-asas umum tersebut di dalam Undang-undang tentang Keuangan Negara, pelaksanaan Undang-undang ini selain menjadi acuan dalam reformasi manajemen keuangan negara, sekaligus dimaksudkan untuk memperkokoh landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah di Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Presiden selaku Kepala Pemerintahan memegang kekuasaan pengelolaan keuangan negara sebagai bagian dari kekuasaan pemerintahan. Kekuasaan tersebut meliputi kewenangan yang bersifat umum dan kewenangan yang bersifat khusus. Untuk membantu Presiden dalam penyelenggaraan kekuasaan dimaksud, sebagian dari kekuasaan tersebut dikuasakan kepada Menteri Keuangan selaku Pengelola Fiskal dan Wakil Pemerintah dalam kepemilikan kekayaan negara yang dipisahkan, serta kepada Menteri/Pimpinan Lembaga selaku Pengguna Anggaran/Pengguna Barang kementerian negara/lembaga yang dipimpinnya. Menteri Keuangan sebagai pembantu Presiden dalam bidang keuangan pada hakekatnya adalah *Chief Financial Officer (CFO)* Pemerintah Republik Indonesia, sementara setiap menteri/pimpinan lembaga pada hakekatnya adalah *Chief Operational Officer (COO)* untuk suatu bidang tertentu pemerintahan. Prinsip ini perlu dilaksanakan secara konsisten agar terdapat kejelasan dalam pembagian wewenang dan tanggung jawab, terlaksananya mekanisme *checks and balances* serta untuk mendorong upaya peningkatan profesionalisme dalam penyelenggaraan tugas pemerintahan.⁵

5 M. Suparmoko, *Keuangan Negara* (Yogyakarta:BPFE, 2008), hal 58.

Sub bidang pengelolaan fiskal meliputi fungsi-fungsi pengelolaan kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro, penganggaran, administrasi perpajakan, administrasi kepabeanan, perbendaharaan, dan pengawasan keuangan.

Sesuai dengan asas desentralisasi dalam penyelenggaraan pemerintahan negara sebagian kekuasaan Presiden tersebut diserahkan kepada Gubernur/Bupati/Walikota selaku pengelola keuangan daerah. Demikian pula untuk mencapai kestabilan nilai rupiah tugas menetapkan dan melaksanakan kebijakan moneter serta mengatur dan menjaga kelancaran sistem pembayaran dilakukan oleh bank sentral.

Pengaturan secara jelas kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara merupakan prinsip pokok dalam pengelolaan keuangan negara yang transparan dan akuntabel. Penerapan prinsip ini diyakini berpengaruh besar bagi upaya pencapaian tujuan bernegara, mengingat manifestasi pengelolaan keuangan negara dalam penyelenggaraan fungsi pemerintahan adalah disusun dan dilaksanakannya APBN dan APBD setiap tahun.

BAB III PEMBAHASAN

A. Penyusunan dan Penetapan APBN dan APBD

Ketentuan mengenai penyusunan dan penerapan APBN/APBD dalam undang-undang ini meliputi penegasan tujuan dan fungsi penganggaran pemerintah, penegasan peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran, pengintegrasian sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran, penyempurnaan klasifikasi anggaran, penyatuan anggaran, dan penggunaan kerangka pengeluaran jangka menengah dalam penyusunan anggaran.

Anggaran adalah alat akuntabilitas, manajemen, dan kebijakan ekonomi. Sebagai instrumen kebijakan ekonomi anggaran berfungsi untuk mewujudkan pertumbuhan dan stabilitas perekonomian serta pemerataan pendapatan dalam rangka mencapai tujuan bernegara. Dalam upaya untuk meluruskan kembali tujuan dan fungsi anggaran tersebut perlu dilakukan pengaturan secara jelas peran DPR/DPRD dan pemerintah dalam proses penyusunan dan penetapan anggaran sebagai penjabaran aturan pokok yang telah ditetapkan dalam Undang-Undang Dasar 1945. Sehubungan dengan itu, dalam undang-undang ini disebutkan bahwa belanja negara/belanja daerah dirinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan, dan jenis belanja. Hal tersebut berarti bahwa setiap pergeseran anggaran antar unit organisasi, antar kegiatan, dan antar jenis belanja harus mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Masalah lain yang tidak kalah pentingnya dalam upaya memperbaiki proses penganggaran di sektor publik adalah penerapan anggaran berbasis prestasi kerja. Mengingat bahwa sistem anggaran berbasis prestasi kerja /hasil memerlukan kriteria pengendalian kinerja dan evaluasi serta untuk menghindari duplikasi dalam penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah, perlu dilakukan penyatuan sistem akuntabilitas kinerja dalam sistem penganggaran dengan memperkenalkan sistem penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian negara/lembaga/perangkat daerah. Dengan penyusunan rencana kerja dan anggaran kementerian/lembaga/perangkat daerah tersebut dapat terpenuhi sekaligus kebutuhan akan anggaran berbasis prestasi kerja dan pengukuran akuntabilitas kinerja kementerian/lembaga/perangkat daerah yang bersangkutan.

Sejalan dengan upaya untuk menerapkan secara penuh anggaran berbasis kinerja di sektor publik, perlu pula dilakukan perubahan klasifikasi anggaran agar sesuai dengan klasifikasi yang digunakan secara internasional. Perubahan dalam pengelompokan transaksi pemerintah tersebut dimaksudkan untuk memudahkan pelaksanaan anggaran berbasis kinerja, memberikan gambaran yang objektif dan proporsional mengenai kegiatan pemerintah, menjaga konsistensi dengan standar akuntansi sektor publik, serta memudahkan penyajian dan meningkatkan kredibilitas statistik keuangan pemerintah.

Selama ini anggaran belanja pemerintah dikelompokkan atas anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan. Pengelompokan dalam anggaran belanja rutin dan anggaran belanja pembangunan yang semula bertujuan untuk memberikan penekanan pada arti pentingnya pembangunan dalam pelaksanaannya telah menimbulkan peluang terjadinya duplikasi, penumpukan, dan penyimpangan anggaran. Sementara itu, penguangan rencana pembangunan dalam suatu dokumen perencanaan nasional lima tahunan yang ditetapkan dengan undang-undang dirasakan tidak realistis dan semakin tidak sesuai dengan dinamika kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dalam era globalisasi. Perkembangan dinamis dalam penyelenggaraan pemerintahan membutuhkan sistem perencanaan fiskal yang terdiri dari sistem penyusunan anggaran tahunan yang dilaksanakan sesuai dengan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah (*Medium Term Expenditure Framework*) sebagaimana dilaksanakan di kebanyakan negara maju.

Walaupun anggaran dapat disusun dengan baik, jika proses penetapannya terlambat akan berpotensi menimbulkan masalah dalam pelaksanaannya. Oleh karena itu, dalam undang-undang ini diatur secara jelas mekanisme pembahasan anggaran tersebut di DPR/DPRD, termasuk pembagian tugas antara panitia/komisi anggaran dan komisi-komisi pasangan kerja kementerian negara/lembaga/perangkat daerah di DPR/DPRD.

Mekanisme pembahasan APBN diawali dengan penyampaian pokok-pokok kebijakan fiskal dan kerangka ekonomi makro oleh pemerintah kepada Dewan Perwakilan Rakyat dalam waktu selambat-lambatnya bulan Mei tahun berjalan. Selanjutnya DPR dan Pemerintah membahas kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal tersebut dalam pembicaraan pendahuluan. Berdasarkan kerangka ekonomi makro dan pokok-pokok kebijakan fiskal, Pemerintah bersama DPR membahas kebijakan umum dan prioritas anggaran untuk dijadikan acuan bagi setiap kementerian negara atau lembaga dalam penyusunan usulan anggaran.

Dalam rangka penyusunan rancangan APBN, menteri atau pimpinan lembaga selaku pengguna anggaran atau pengguna barang menyusun rencana kerja dan anggaran kementerian atau lembaga. Rencana kerja dan anggaran disusun berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai disertai dengan perkiraan belanja untuk tahun berikutnya setelah tahun anggaran yang disusun. Rencana kerja dan anggaran yang dimaksud selanjutnya

disampaikan kepada DPR untuk dibahas dalam pembicaraan pendahuluan rancangan APBN. Hasil pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada menteri keuangan sebagai bahan penyusunan rancangan Undang-undang tentang APBN.⁶

Selanjutnya pemerintah mengajukan Rancangan Undang-undang tentang APBN, disertai nota keuangan dan dokumen-dokumen pendukungnya kepada DPR di bulan agustus. Pembahasan rancangan tentang APBN dilakukan sesuai dengan undang-undang yang mengatur susunan dan kedudukan DPR. Dalam pembahasan yang dimaksud DPR dapat mengajukan usul yang menyebabkan perubahan jumlah penerimaan dan pengeluaran dalam rancangan undang-undang tentang APBN. Pengambilan keputusan oleh anggota DPR mengenai rancangan Undang-undang tentang APBN dilakukan selambat-lambatnya 2 bulan sebelum tahun anggaran yang bersangkutan dilaksanakan. APBN yang disetujui oleh DPR terinci sampai dengan unit organisasi, fungsi, program, kegiatan dan jenis belanja. Apabila DPR tidak menyetujui rancangan undang-undang tersebut, pemerintah dapat melakukan pengeluaran setinggi-tingginya sebesar angka APBN tahun anggaran sebelumnya.

Di pemerintah daerah, mekanisme pembahasan APBD diawali dengan penyampaian kebijakan umum APBD. APBD kepada DPRD selambat-lambatnya adalah pertengahan Juni dimana selanjutnya DPRD membahas kebijakan umum APBD yang diajukan oleh DPRD, pemerintah daerah tersebut dalam pembicaraan pendahuluan RAPBD. Berdasarkan kebijakan umum APBD yang telah disepakati DPRD, pemerintah bersama DPRD membahas prioritas dan plafon anggaran sementara untuk dijadikan acuan bagi setiap satuan kerja perangkat daerah.

Dalam rangka penyusunan RAPBD, kepala satuan kerja perangkat daerah selaku pengguna anggaran menyusun rencana kerja dan anggaran satuan kerja perangkat daerah. Rencana kerja satuan kerja perangkat daerah disusun dengan pendekatan berdasarkan prestasi kerja yang akan dicapai. Rencana kerja dan anggaran dimaksud disertai dengan perkiraan belanja. Hasil dari pembahasan rencana kerja dan anggaran disampaikan kepada pejabat pengelola keuangan daerah sebagai bahan penyusunan Rancangan Peraturan Daerah tentang APBD tahun berikut.

B. Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah, Pemerintah/Lembaga Asing, Perusahaan Negara, Perusahaan Daerah, Perusahaan Swasta, serta Badan Pengelola Dana Masyarakat

Sejalan dengan semakin luas dan kompleksnya kegiatan pengelolaan keuangan negara, perlu diatur ketentuan mengenai hubungan keuangan antara pemerintah dan lembaga-lembaga infra/supranasional. Ketentuan tersebut meliputi hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral, pemerintah daerah, pemerintah asing, badan/lembaga asing, serta hubungan keuangan antara pemerintah dan

6 John F. Due, Ann F Friedlaender, *Keuangan Negara Perekonomian Sektor Publik* (Surabaya: Penerbit Erlangga, 1994).

perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta dan badan pengelola dana masyarakat.

Dalam hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan bank sentral ditegaskan bahwa pemerintah pusat dan bank sentral berkoordinasi dalam penetapan dan pelaksanaan kebijakan fiskal dan moneter. Dalam hubungan dengan pemerintah daerah, undang-undang ini menegaskan adanya kewajiban pemerintah pusat mengalokasikan dana perimbangan kepada pemerintah daerah. Selain itu, undang-undang ini mengatur pula perihal penerimaan pinjaman luar negeri pemerintah. Prinsip pengelolaan fiskal yang hati-hati dan berkesinambungan menghendaki adanya keseimbangan fiskal yang hati-hati dan berkesinambungan. Namun demikian dalam keadaan tertentu pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat menjalankan anggaran surplus atau defisit sesuai dengan kondisi keuangan negara/daerah dan keadaan perekonomian yang dihadapi pemerintah pusat/ pemerintah daerah dan keadaan perekonomian yang dihadapi pemerintah pusat/daerah. Dalam hal ini APBN diperkirakan surplus, pemerintah pusat dapat mengajukan rencana penggunaan surplus anggaran kepada DPR. Demikian pula bila dalam hal APBD diperkirakan surplus diterapkan penggunaan surplus anggaran dalam peraturan daerah tentang APBD. Dalam hal APBN diperkirakan defisit ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam undang-undang APBN, demikian pula dalam hal APBD diperkirakan defisit maka ditetapkan sumber-sumber pembiayaan untuk menutup defisit tersebut dalam peraturan daerah tentang APBD.⁷

Dalam rangka menjaga kesinambungan fiskal pemerintah perlu melakukan pengendalian terhadap jumlah kumulatif defisit APBN dan APBD, serta jumlah kumulatif pinjaman pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar tidak menimbulkan beban berat bagi keuangan negara.

Dalam hubungan antara pemerintah dan perusahaan negara, perusahaan daerah, perusahaan swasta, dan badan pengelola dana masyarakat diterapkan bahwa pemerintah dapat memberikan pinjaman/hibah/penyertaan modal kepada dan menerima pinjaman/hibah dari perusahaan negara/daerah setelah mendapat persetujuan DPR/DPRD.

Dalam Undang-undang ini diatur pula kewenangan berkaitan dengan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara/daerah. Pemerintah pusat dapat melaksanakan penjualan dan/atau privatisasi perusahaan negara setelah mendapat persetujuan DPR, sedangkan pemerintah daerah dapat melakukan penjualan dan atau privatisasi perusahaan daerah setelah mendapat persetujuan DPRD.

7 Ahmad Yani, *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia* (Jakarta PT. Raja Grafindo Perkasa, 2004).

Berkaitan dengan perusahaan swasta, dalam keadaan tertentu, untuk menyelamatkan perekonomian nasional, Pemerintah Pusat dapat memberikan pinjaman dan/atau penyertaan modal kepada perusahaan swasta setelah mendapat persetujuan DPR.

C. Pelaksanaan APBN dan APBD

Setelah APBN ditetapkan secara rinci dengan undang-undang, pelaksanaannya dituangkan lebih lanjut dengan keputusan Presiden sebagai pedoman bagi kementerian negara/lembaga dalam pelaksanaan anggaran. Penuangan dalam keputusan Presiden tersebut terutama menyangkut hal-hal yang belum dirinci di dalam undang-undang APBN, seperti alokasi anggaran untuk kantor pusat dan kantor daerah kementerian negara/lembaga, pembayaran gaji dalam belanja pegawai, dan pembayaran untuk tunggakan yang menjadi beban kementerian negara/lembaga. Selain itu, penuangan dimaksud meliputi pula alokasi dana perimbangan untuk provinsi/kabupaten/kota dan alokasi subsidi sesuai dengan keperluan perusahaan/badan yang menerima.

Untuk memberikan informasi mengenai perkembangan pelaksanaan APBN/APBD, pemerintah pusat/pemerintah daerah perlu menyampaikan laporan realisasi semester pertama kepada DPR/DPRD pada akhir Juli tahun anggaran yang bersangkutan. Informasi yang disampaikan dalam laporan tersebut menjadi bahan evaluasi pelaksanaan APBN/APBD semester pertama dan penyesuaian/perubahan APBN/APBD pada semester berikutnya. Ketentuan mengenai pengelolaan keuangan negara dalam rangka pelaksanaan APBN/APBD ditetapkan tersendiri dalam undang-undang yang mengatur perbendaharaan negara mengingat lebih banyak menyangkut hubungan administratif antarkementerian negara/lembaga di lingkungan pemerintah.

D. Pertanggungjawaban Pengelolaan Keuangan Negara

Salah satu upaya konkrit untuk mewujudkan transparansi dan akuntabilitas pengelolaan keuangan negara adalah penyampaian laporan pertanggungjawaban keuangan pemerintah yang memenuhi prinsip-prinsip tepat waktu dan disusun dengan mengikuti standar akuntansi pemerintah yang telah diterima secara umum.

Dalam undang-undang ini ditetapkan bahwa laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD disampaikan berupa laporan keuangan yang setidaknya terdiri dari laporan realisasi anggaran, neraca, laporan arus kas dan catatan atas laporan keuangan yang disusun sesuai dengan standar akuntansi pemerintah. Laporan keuangan pemerintah pusat yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus disampaikan kepada DPR selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan, demikian pula laporan keuangan pemerintah daerah yang telah diperiksa oleh Badan Pemeriksa Keuangan harus

disampaikan kepada DPRD selambat-lambatnya 6 (enam) bulan setelah berakhirnya tahun anggaran yang bersangkutan.

Pencantuman kewajiban membuat neraca yang menyajikan posisi keuangan yang mencakup asset, kewajiban dan kekayaan bersih suatu entitas akuntansi dimaksud menghendaki dilakukannya pertanggung jawaban uang dan barang secara terpadu. Dengan demikian dapat diatasi kelemahan dalam laporan pertanggungjawaban keuangan yang selama ini hanya menunjukkan arus masuk dan keluar uang darinkas negara atau kas daerah yang dikelompokkan dalam pendapatan, belanja dan pembiayaan. Pada saat ini pengelolaan dan pencatatan uang dan barang milik negara atau daerah pada umumnya dilakukan secara terpisah. Unit pengurus uang hanya melakukan pencatatan penerimaan dan pengeluaran uang, sedangkan unit pengurus barang seringkali tidak diberi informasi keuangan sehingga tidak terdapat mekanisme check and balances dan tidak ada sinkronisasi pengelolaan uang dan barang. Dengan adanya menyusun neraca pemerintah harus menyajikan keseluruhan asset atau kekayaan baik yang berbentuk uang maupun berupa barang atau asset lainnya serta kewajiban yang ada sehingga diketahui kekayaan bersih suatu entitas. Penyusunan neraca menuntut dilakukannya akuntansi berbasis akrual yang tidak hanya memperhatikan arus masuk dan keluar kas, tetapi didasarkan atas timbulnya hak dan kewajiban.

Dalam rangka akuntabilitas pengelolaan keuangan negara menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota selaku pengguna anggaran/pengguna barang bertanggung jawab atas pelaksanaan kebijakan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi manfaat/hasil (*outcome*). Sedangkan Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Undang-undang tentang APBN, demikian pula Kepala Satuan Kerja Perangkat Daerah bertanggung jawab atas pelaksanaan kegiatan yang ditetapkan dalam Peraturan Daerah tentang APBD, dari segi barang dan/atau jasa yang disediakan (*output*). Sebagai konsekuensinya, dalam undang-undang ini diatur sanksi yang berlaku bagi menteri/pimpinan lembaga/gubernur/bupati/walikota, serta Pimpinan unit organisasi kementerian negara/lembaga/Satuan Kerja Perangkat Daerah yang terbukti melakukan penyimpangan kebijakan/kegiatan yang telah ditetapkan dalam UU tentang APBN /Peraturan Daerah tentang APBD. Ketentuan sanksi tersebut dimaksudkan sebagai upaya preventif dan represif, serta berfungsi sebagai jaminan atas ditaatinya Undang-undang tentang APBN/Peraturan Daerah tentang APBD yang bersangkutan.⁸

8 Muhammad Khusaini, *Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah* (Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2006).

Niken Paramita Purwanto

Selain itu perlu ditegaskan prinsip yang berlaku universal bahwa barang siapa yang diberi wewenang untuk menerima, menyimpan dan membayar atau menyerahkan uang, surat berharga atau barang milik negara bertanggungjawab secara pribadi atas semua kekurangan yang terjadi dalam pengurusannya. Kewajiban untuk mengganti kerugian keuangan negara oleh para pengelola keuangan negara dimaksud merupakan unsur pengendalian intern yang andal.



BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah menetapkan prinsip-prinsip pengelolaan keuangan negara sebagai landasan pelaksanaan manajemen keuangan pemerintahan di negara Indonesia. Prinsip-prinsip tersebut dimaksudkan untuk memperkuat landasan pelaksanaan desentralisasi dan otonomi daerah yang telah dilerakan dalam Undang-undang No.22 tahun 1999 dan Undang-Undang No 25 Tahun 1999 yang mengatur tentang kewenangan dan sistem perimbangan antara pemerintah pusat dan daerah. Dengan dilandaskannya ketiga undang-undang tersebut dan undang-undang lainnya dalam bidang keuangan negara diharapkan penyelenggaraan *good governance* baik di tingkat pemerintah pusat maupun tingkat daerah dapat segera terwujud.

Sebaik apapun bentuk undang-undang akan menjadi tidak berarti apabila tidak dilaksanakan secara baik dan benar. Untuk itu pemerintah pusat dan masing-masing pemerintah daerah perlu memiliki rencana kerja dan program yang jelas sebagai pedoman dalam melaksanakannya sesuai dengan kondisi dan prioritas masing-masing daerah.

B. Saran

Undang-undang No.17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara telah memperkenalkan sistem anggaran berbasis kinerja (*performance-based budgeting*). Anggaran berbasis kinerja adalah sistem penganggaran yang berorientasi pada output organisasi dan berkaitan sangat erat terhadap visi, misi, dan rencana strategi organisasi. Anggaran kinerja mengalokasikan sumberdaya pada program bukan pada unit organisasi semata dan memakai *output measurement* sebagai indikator kinerja organisasi. Lebih jauh ia mengkaitkan biaya dengan output organisasi sebagai bagian yang integral dalam berkas anggarannya. Tujuan dari penetapan output measurement yang dikaitkan dengan biaya adalah untuk dapat mengukur tingkat efisiensi dan efektifitas. Hal ini sekaligus merupakan alat untuk dapat menjalankan prinsip akuntabilitas, karena yang diterima oleh masyarakat pada akhirnya adalah output dari suatu proses kegiatan birokrasi. Ukuran-ukuran kinerja pada sistem anggaran yang berorientasi pada kinerja

berguna pula bagi lembaga perwakilan rakyat (DPR/DPRD) pada saat menjalankan fungsi pembentukan kebijakan, fungsi penetapan anggaran, dan fungsi pelaksanaan pengawasan. Bagi manajemen puncak di pihak eksekutif berguna untuk melakukan kontrol manajemen dan kontrol kualitas serta dapat digunakan untuk sistem insentif pegawai. Pada akhirnya bagi masyarakat dapat memberikan kejelasan tentang kinerja dan akuntabilitas pemerintah.

Perlu dilakukannya penyempurnaan terhadap peraturan perundang-undangan keuangan negara, Perbendaharaan negara, Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan negara, Sistem perencanaan Pembangunan Nasional dan Peraturan Pemerintah sebagai pelaksanaannya, terutama pasal-pasal yang saling bertentangan kepentingan karena adanya sengketa kewenangan antara kementerian seperti:

1. Masih perlunya perbaikan mendasar sistem akuntansi keuangan negara agar dapat diseragamkan sesuai dengan sistem yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan.
2. Perlunya sinkronisasi sistem komputer instansi pemerintah agar menjadi terintegrasi dan kompatibel antara satu dengan yang lain.
3. Perlunya mengimplementasikan sistem perbendaharaan tunggal agar uang negara tidak lagi tersebar di berbagai rekening yang tidak terpadu dan dikonsolidasikan.
4. Perlunya inventarisasi aset negara baik di tingkat pusat dan daerah. Dalam kaitan ini perlu adanya perbaikan administrasi penempatan modal pemerintah pada BUMN dan BUMD.
5. Perlunya penyediaan tenaga akuntansi pada setiap unit instansi pemerintahan mulai dari tingkat pusat hingga daerah.
6. Perlunya pembangunan jaringan sistem komputer pemerintah yang kompatibel antara satu dan lainnya.
7. Perlunya transparansi dan akuntabilitas penerimaan negara baik yang bersumber dari pajak, migas dan penambangan sumber daya lainnya maupun PNBK.

DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Basri, Yuswar Zainul. *Keuangan Negara dan Analisis Kebijakan*. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada, 2003.
- Duc, John F., Ann F Friedlaender. *Keuangan Negara Perekonomian Sektor Publik*. Surabaya: Penerbit Erlangga, 1994.
- Dunn, William N. *Public Policy Analisis*. Englewood Cliffs, N.J.: Prectice Hall, Inc., 1981.
- Khusaini, Muhamad . *Ekonomi Publik Desentralisasi Fiskal dan Pembangunan Daerah*. Malang: Badan Penerbit Fakultas Ekonomi Universitas Brawijaya, 2006.
- Suparmoko, M. *Keuangan Negara*. Yogyakarta: BPFE UGM, 2008.
- Yani, Ahmad. *Hubungan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah di Indonesia*. Jakarta: PT. Raja Grafindo Perkasa, 2004.

Dokumen Resmi

- Undang-undang Nomor 17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara*.
- Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 Tentang Pemerintahan Daerah*.
- Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Daerah*.

Internet

- Boediono. "Kebijakan Pengelolaan Keuangan Negara Dalam Rangka Pelaksanaan Azas Desentralisasi Fiskal," (www.scribd.com, diakses tanggal 5 Februari 2011).
- Nasution, Anwar. "Stabilitas Sistem Keuangan: Urgensi, Implikasi Hukum dan Agenda Kedepan," (<http://www.lfip.org>, diakses tanggal 2 Februari 2011).



BAGIAN 7

PERAN BAPEPAM-LK DALAM SISTEM PENGAWASAN PASAR MODAL DI INDONESIA

Oleh: Nidya Wuras Sayekti¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB 1 PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Dalam kegiatan ekonomi, baik mikro maupun makro proses manajemen yang meliputi perencanaan, pengorganisasian, pelaksanaan, dan pengawasan merupakan aspek yang sangat penting. Salah satu aspek tersebut, yaitu pengawasan, menurut Frank (1984) menjadi penting karena adanya pengawasan akan membuat pelaksanaan kegiatan tidak akan menyimpang dari deregulasi yang ada dan menjamin agar posisi kegiatan tetap berada dalam jalur yang sesuai dengan tujuan organisasi. Tetapi dengan semakin besar dan kompleks suatu organisasi maka peran pengawasan sulit dilakukan oleh individu dan memerlukan suatu lembaga khusus.²

Begitupun dalam pasar modal, dengan semakin kompleksnya masalah dan peraturan yang berlaku, pengawasan menjadi hal yang sangat penting terutama dalam mengawasi pelaksanaan regulasi yang ada.³ Di Indonesia, sesuai Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, fungsi pengawasan pasar modal dilakukan oleh Bapepam-LK di bawah koordinasi Menteri Keuangan. Bapepam-LK memiliki tugas melakukan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan sehari-hari kegiatan pasar modal dengan tujuan menciptakan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.

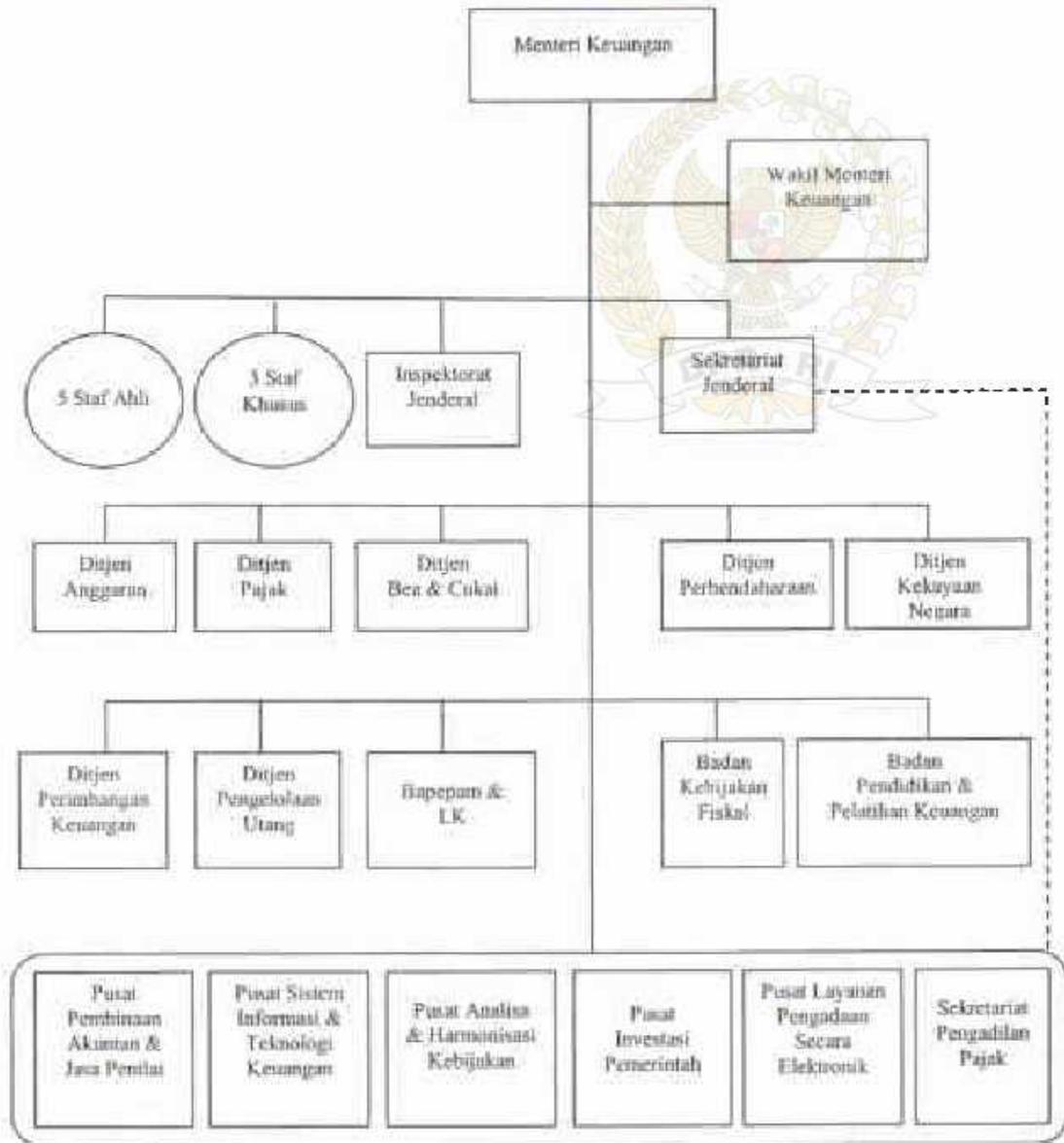
Dalam melaksanakan tugasnya tersebut, Bapepam-LK dituntut untuk menjadi lembaga yang independen sesuai dengan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV Butir B.8 yang menegaskan bahwa "mengembangkan pasar modal yang sehat, transparan, efisien, dan meningkatkan penerapan peraturan perundangan sesuai dengan standar internasional dan diawasi oleh lembaga independen."

Namun dalam prakteknya, terjadi kontradiksi di mana Bapepam hanya menjadi salah satu bagian dalam struktur organisasi Kementerian Keuangan Republik Indonesia, yaitu sebagai berikut:

2 Jiwa Sarana, dkk, *Pasar Modal dalam Pembangunan Ekonomi Berkelanjutan*, (Jakarta: LIPI Press, 2008), hal.107.

3 *Ibid.*, hal.107.

Gambar 1.1. Struktur Organisasi Kementerian Keuangan RI



Struktur organisasi Kementerian Keuangan RI merupakan tindak lanjut dari Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2008 tentang Kementerian Negara *juncto* Peraturan Presiden Nomor 47 Tahun 2009 tentang Pembentukan Dan Organisasi Kementerian Negara, serta merujuk pada surat edaran Sekretaris Jenderal Departemen Keuangan Nomor SE-11/MK.1/2010 tentang Perubahan Nomenklatur Departemen Keuangan Menjadi Kementerian Keuangan, sehingga sejak 2009, Departemen Keuangan resmi berubah nama menjadi Kementerian Keuangan. Sedangkan Struktur organisasi Bapepam sendiri berdasarkan Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 606/KMK.01/2005 tanggal 30 Desember 2005 tentang Organisasi Dan Tara Kerja Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan.

Terlepas dari dua regulasi yang kontradiktif tersebut di atas (Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 dan Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999), independensi Bapepam-LK memang sudah menjadi sebuah keharusan karena dalam menjalankan tugas dan fungsinya Bapepam-LK harus objektif dan jauh dari tekanan politik dan kepentingan pihak ketiga. Dengan demikian pasar modal dapat berkembang didukung adanya sebuah lembaga yang mengawasi kepastian hukum dari pihak-pihak yang melakukan kegiatan pasar modal serta melindungi masyarakat pemodal dari kegiatan yang merugikan.⁴ Berdasarkan hal tersebut, menarik untuk membahas bagaimana peran Bapepam-LK dalam sistem pengawasan pasar modal di Indonesia.

B. Permasalahan

Berdasarkan hal tersebut, maka permasalahan yang akan dibahas adalah:

1. Bagaimana sistem pengawasan pasar modal di Indonesia?
2. Bagaimana peran Bapepam-LK dalam sistem pengawasan pasar modal di Indonesia?
3. Apakah perlu dilakukan restrukturisasi terhadap lembaga pengawas pasar modal di Indonesia? Jika perlu, bagaimana konsepnya?

4 *Ibid.*, hal.108-109.

BAB II TINJAUAN TEORI



A. Konsep Pengawasan dan Pengendalian

Pengawasan telah dimulai sejak berabad-abad yang lalu, pada saat manusia sudah bermasyarakat dan terjadi pengelolaan *public property* oleh pihak yang ditunjuk. Sejarah perkembangannya dapat disimak dalam *Montgomery's Auditing*. Tidak ada yang mengetahui secara persis kapan dilaksanakannya pengawasan yang pertama kali, walaupun terdapat bukti yang jelas bahwa pada awal peradaban manusia telah terdapat beberapa bentuk proses pengujian terhadap pertanggungjawaban seseorang atau kelompok tertentu oleh kelompok yang lainnya dalam rangka mencapai efisiensi dan efektivitas pelaksanaan kegiatan bersama⁵.

Sejarah perkembangan organisasi sosial, politik, dan ekonomi modern menunjukkan pentingnya peran pengawasan dalam mewujudkan keberhasilan dan kemajuan organisasi. Fenomena ini terkuak melalui penjelasan teori *asymmetrical-information*. Menurut teori ini kelanggengan suatu organisasi ditentukan oleh kemampuan untuk menciptakan informasi yang terbuka, seimbang dan merata bagi semua pihak yang berkepentingan. Kesenjangan informasi terjadi antara pihak manajemen yang dapat melakukan akses langsung dengan subjek informasi dengan pihak konstituen yang berada di luar manajemen⁶.

Pengawasan merupakan salah satu dari fungsi manajemen sebagai proses kegiatan pimpinan untuk memastikan dan menjamin bahwa tujuan, tugas pokok, dan fungsi organisasi dapat terlaksana dengan baik sesuai dengan kebijakan, instruksi, rencana, dan ketentuan yang telah ditetapkan. Sebagai kewajiban dari setiap pimpinan unit organisasi/instansi pemerintah, pengawasan hendaknya dapat mencegah sedini mungkin terjadinya penyimpangan, pemborosan, penyelewengan, hambatan, kesalahan, dan kegagalan dalam pencapaian tujuan dan pelaksanaan tugas-tugas organisasi. Ragam bentuk pengawasan, meliputi: pengawasan/pengendalian, *general audit*, *financial audit*, audit operasional, audit manajemen, audit kinerja, audit komprehensif, pemeriksaan serentak, program audit, pemeriksaan kemudian (*post audit*), audit khusus (*special*

5 Jusuf Anwar, *Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, (Bandung: PT. Alumni, 2008), hal.128.

6 *Ibid.*, hal.128.

audit) pengawasan aspek strategis (ASTRA), pengawasan sejak tahap perencanaan, pengawasan melekat, pengawasan fungsional, dan pengawasan masyarakat⁷.

Proses pengawasan dimaksudkan untuk mengusahakan pelaksanaan berjalan sesuai dengan yang telah direncanakan. Pengawasan juga mempunyai posisi yang sangat vital untuk meyakinkan bahwa pelaksanaan kegiatan organisasi tetap berada dalam jalur yang sesuai untuk dapat mencapai visi dan misi organisasi. Di samping itu, pengawasan mempunyai peranan yang vital bagi keberhasilan organisasi. Semakin besar dan kompleks suatu organisasi, maka akan semakin membutuhkan pengawasan, mengingat rentang kendali yang panjang dan sulit untuk dilakukan oleh manusia secara individu.⁸

Implementasi penggunaan istilah *pengawasan* di Indonesia seringkali tumpang tindih dengan istilah *pengendalian*. Padahal sebenarnya kedua istilah ini memiliki arti yang berbeda dan tidak saling menggantikan. Downes dan Goodman membedakan kedua istilah tersebut, *Watch* diterjemahkan sebagai pengawasan, contohnya *watch list*, sedangkan *control* diterjemahkan sebagai pengendalian, contohnya *controlling interest*. Sedangkan menurut Tjitrosidojo, pengawasan adalah suatu bentuk penghematan yang umumnya dilakukan secara menyeluruh, dengan jalan mengadakan perbandingan antara yang dikonstatir dan yang seharusnya dilaksanakan⁹. Sedangkan istilah pengendalian menurut Earl P. Strong adalah proses pengaturan berbagai faktor dalam suatu perusahaan, agar sesuai dengan keterapan-ketetapan dalam rencana, dan menurut Harold Koontz, pengendalian adalah pengukuran dan perbaikan terhadap pelaksanaan kerja bawahan, agar rencana-rencana yang telah dibuat untuk mencapai tujuan-tujuan dapat terselenggara¹⁰.

Mengendalikan (*controlling*) adalah proses kegiatan untuk memastikan bahwa aktivitas yang terjadi sesuai dengan aktivitas yang direncanakan. Proses ini melibatkan berbagai elemen¹¹:

1. Menetapkan standar prestasi kerja;
2. Mengukur prestasi kerja saat ini;
3. Membandingkan prestasi kerja dengan standarnya;
4. Mengambil tindakan korektif bila ada penyimpangan.

Dari berbagai definisi tersebut di atas, kesimpulannya adalah terdapat perbedaan antara istilah pengawasan dan pengendalian. Para ahli juga menyepakati bahwa perbedaan tersebut juga terdapat pada wewenang dari para pengemban fungsi kedua istilah tersebut di atas. Menurut Tjitrosidojo, pengendalian memiliki wewenang

7 Ibid., hal.128-129.

8 Ibid., hal.127.

9 Ibid., hal.139.

10 Malayu Hasibuan, *Manajemen Dasar, Pengertian, dan Masalah* (Jakarta: Bumi Aksara, 2006), hal.41.

11 Sentot Imam Wahyoni, *Manajemen Tata Kelola Organisasi Bisnis*, (Jakarta: PT.Indeks, 2008), hal.8-9.

turun tangan. Wewenang semacam itu secara murni tidak dimiliki oleh fungsi pengawasan. Secara formal, pengawasan hanya bersifat memberikan saran, sedangkan tindakan lebih lanjut merupakan wewenang dari orang-orang yang mempunyai fungsi pengendalian.¹²

Terakhir, dapat disimpulkan bahwa istilah pengendalian mengandung pengertian yang lebih luas dari istilah pengawasan dalam konteks pengawasan dan tindakan korektif. Pada umumnya, fungsi pengendalian terdapat pada pimpinan, baik pada pimpinan tertinggi, menengah, maupun pimpinan terendah. Sementara fungsi pengawasan secara murni tidak terdapat hak untuk melakukan tindakan korektif¹³.

B. Konsep Lembaga Pengawasan di Luar Negeri

Di beberapa negara maju di dunia, fungsi pengawasan pasar modal dilakukan oleh sebuah lembaga independen yang khusus dibentuk guna mengatur dan mengawasi kegiatan pasar modal, misalnya di Amerika Serikat dimana fungsi pengawasan dilakukan oleh *The Securities and Exchange Commission* (US SEC) dengan tujuan memberikan perlindungan kepada para investor dan menjaga agar pasar senantiasa transparan, adil, dan terjaga integritasnya dengan menjunjung azas keterbukaan¹⁴. Lembaga ini dipimpin oleh 5 (lima) komisioner yang diangkat oleh Presiden dengan persetujuan Senat dan satu diantaranya ditunjuk sebagai ketua. US SEC diberi kewenangan untuk mengenakan sanksi administrasi berupa denda kepada pelaku pelanggaran, yang akan digunakan untuk mengganti kerugian yang diderita investor, disamping itu, SEC juga diberi kewenangan untuk menggunakan dana hasil pengenaan denda kepada analisis efek untuk pelaksanaan program edukasi kepada investor dan masyarakat¹⁵.

Di Australia, fungsi pengawasan dilakukan oleh *Australian Securities and Investment Commission* (ASIC) yang menggantikan *Australian Securities Commission* (ASC) pada tahun 2001¹⁶. ASIC memiliki kewenangan menerima pendaftaran perusahaan, menerima dan mempublikasikan informasi-informasi perusahaan, melakukan pengaturan yang berkaitan dengan kegiatan bursa, dan juga mengawasi kepatuhan hukum pelaku pasar terhadap kewajiban-kewajiban yang cukup luas. ASIC juga diberi kewenangan untuk mengadakan investigasi apabila memang diperlukan dan pantas untuk dilakukan, serta mempublikasikan informasi yang terbatas pada kepentingan khusus namun berkewajiban menjaga informasi tersebut agar tidak jatuh pada penggunaan dan *disclosure* yang tidak ada otoritasnya¹⁷.

12 Jusuf Anwar, *op.cit.*, hal.139-140.

13 *Ibid.*, hal.140.

14 Jiwa Sarana, dkk., *op.cit.*, hal.107.

15 Jusuf Anwar, *op.cit.*, hal. 89.

16 Jiwa Sarana, dkk., *op.cit.*, hal.107.

17 Jusuf Anwar, *op.cit.*, hal. 99.

Sementara di negara-negara berkembang, fungsi pengawasan pasar modal dilakukan oleh sebuah lembaga yang secara koordinasi masih di bawah departemen keuangan¹⁸. Di Malaysia, fungsi pengawasan pasar modal negara tersebut dilakukan oleh *Securities Commission of Malaysia* (SC Malaysia) sejak tahun 1993. Selain berwenang melakukan pengaturan dan pengawasan industri sekuritas Malaysia, SC Malaysia juga berwenang melakukan penegakan hukum di bidang pasar modal, baik dengan mengenakan denda kepada pelanggar maupun dengan melakukan investigasi terhadap setiap pihak yang diduga kuat terlibat dalam suatu pelanggaran¹⁹.

Dari ketiga konsep lembaga pengawasan di Negara Amerika Serikat, Australia, dan Malaysia, dapat dilihat kesamaan tujuan pengawasan pasar modal yaitu untuk menciptakan pasar modal yang wajar, efektif, dan efisien. *International Organisation of Securities Commissions* (IOSCO) - organisasi internasional tempat bernaungnya hampir seluruh lembaga pengawas pasar modal yang ada di dunia, membagi prinsip-prinsip pengaturan ke dalam 8 kelompok pengaturan besar, yaitu²⁰:

1. Prinsip yang berkaitan dengan keberadaan lembaga pengawas atau regulator pasar modal;
2. Prinsip pengaturan SRO;
3. Prinsip penegakan hukum pasar modal;
4. Prinsip kerja sama di bidang peraturan;
5. Prinsip pengaturan emiten;
6. Prinsip pengaturan skema investasi kolektif;
7. Prinsip pengaturan lembaga intermediari; dan
8. Prinsip pengaturan pasar sekunder.

18 Jwa Sarana, dkk., *op.cit.*, hal.108.

19 Jusuf Anwar, *op.cit.*, hal. 113-116.

20 *Ibid*, hal.118-119.

BAB III PEMBAHASAN

A. Sistem Pengawasan Pasar Modal di Indonesia

Pengawasan merupakan kunci utama bagi perlindungan investor di pasar modal. Sebagaimana disadari bahwa gambaran dari objek yang diperdagangkan di bursa efek sangatlah berbeda dengan objek perdagangan pada umumnya. Hal ini berdampak juga pada sistem pengawasan yang diberlakukan terhadap perdagangan efek termasuk peraturan yang mendasarinya. Perbedaan antara barang-barang pada umumnya dengan produk sekuritas dapat dilihat dari prinsipnya dimana barang merupakan hasil yang diproduksi, didistribusikan, dan dikonsumsi. Berkaitan dengan hal ini, peraturan pemerintah lebih diarahkan kepada perlindungan konsumen terhadap barang-barang berbahaya, periklanan yang menyesatkan serta praktik-praktik penentuan harga yang tidak sesuai²¹.

Sedangkan produk sekuritas menurut Ratner, mempunyai beberapa karakteristik khas, yaitu: pertama, produk sekuritas merupakan produk yang diciptakan, bukanlah produk yang diproduksi. Sekuritas dapat dikeluarkan dengan jumlah yang tidak terbatas, dan sekuritas tidak bernilai apa-apa selain dari apa yang diwakilinya. Dengan demikian, sasaran penting dari pengawasan serta perlindungan hukum bagi produk sekuritas adalah meyakinkan bahwa ketika produk sekuritas tersebut dikeluarkan kepada umum, para investor memiliki data akurat mengenai perusahaan dan produk sekuritas tersebut mewakilinya. Kedua, produk sekuritas tidak dapat dimanfaatkan oleh pembelinya secara langsung atau seketika setelah merek bertransaksi. Produk sekuritas lebih dimanfaatkan sebagai uang yang kemudian diperdagangkan di bursa sebagai pasar sekunder dengan harga yang berfluktuasi. Dengan demikian, fokus pengawasan dalam hal ini yaitu adanya jaminan atas informasi yang berkesinambungan mengenai perusahaan atau hal-hal yang berkaitan dengan saham yang diperdagangkan tersebut²².

Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal menyatakan bahwa pembinaan, pengaturan, dan pengawasan yang dilakukan oleh lembaga pengawas pasar modal bertujuan untuk menciptakan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.

21 *Ibid.*, hal. 80-81.

22 *Ibid.*, hal. 81.

Selain itu, dalam Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 Bab IV ditegaskan mengenai masalah Pembangunan Hukum dan Pembangunan Ekonomi, dalam Butir A.7 disebutkan bahwa "Mengembangkan peraturan perundang-undangan yang mendukung kegiatan perekonomian dalam menghadapi era perdagangan bebas tanpa merugikan kepentingan nasional." Selanjutnya Butir B.7 menyebutkan bahwa "Mengembangkan kebijakan fiskal dengan memperhatikan prinsip transparansi, disiplin, keadilan, efisiensi, efektivitas, untuk menambah penerimaan negara dan mengurangi ketergantungan dana dari luar negeri" dan Butir B.8 menyebutkan bahwa "Mengembangkan pasar modal yang sehat, transparan, efisien, dan meningkatkan penerapan peraturan perundang-undangan sesuai dengan standar internasional dan diawasi oleh lembaga independen."

Berdasarkan dua regulasi tersebut, maka sistem pengawasan pasar modal yang ingin dikembangkan di Indonesia adalah pengawasan untuk mewujudkan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat melalui lembaga independen.

Betapapun pentingnya pengawasan, jangan sampai pengawasan tersebut menghambat penciptaan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien. Dalam kaitannya dengan lembaga pengawas, Sri Mulyani mengemukakan empat aspek penting yang harus mendapat perhatian, yaitu²³:

1. Menetapkan standar *disclosure* dan menjaga agar standar tersebut dipenuhi oleh seluruh perusahaan yang telah dan akan mencatatkan sekuritasnya pada pasar modal;
2. Mengadakan pengawasan dan menjaga peraturan pasar modal termasuk terhadap pelakunya (perusahaan *broker* dan institusi penunjang lainnya), menetapkan standar transaksi dan praktik-praktik penjualan sekuritas, kebijakan yang mempengaruhi operasi pasar modal, sehingga mekanisme pasar modal yang efisien dapat terjadi dan terjaga;
3. Mengatur dan menjaga perilaku perusahaan investasi;
4. Aspek menjalankan (*enforcement*) dan pemenuhan (*compliance*) peraturan-peraturan yang telah ditetapkan dan penyidikan terhadap persoalan yang berpotensi maupun telah melanggar peraturan dalam rangka melindungi kepentingan investor.

B. Peran Badan Pengawas Pasar Modal-Lembaga Keuangan (Bapepam-LK)

Struktur Organisasi Bapepam diterapkan dalam Surat Keputusan Presiden Republik Indonesia No. 177 Tahun 2000 yang pelaksanaannya diatur melalui Keputusan Menteri Keuangan No. 2/KMK.01/2001 jo. Keputusan Menteri Keuangan No. 606/KMK.01/2005 tanggal 30 Desember 2005 tentang Organisasi Dan Tata Kerja Badan Pengawas Pasar Modal dan Lembaga Keuangan, dimana selain mengatur

²³ *Ibid.*, hal. 173.

tentang Struktur Organisasi, juga mengatur tugas dan fungsi dari masing-masing struktur organisasi.

Dalam Undang-Undang Nomor 8 Tahun 1995 tentang Pasar Modal, diuraikan tentang tugas dan wewenang Bapepam yaitu sebagai berikut:

Tugas Bapepam adalah melakukan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan sehari-hari kegiatan pasar modal untuk mewujudkan terciptanya kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.

Dengan tugasnya tersebut, Bapepam-LK diharapkan dapat mendorong secara optimal pemanfaatan pasar modal sebagai wahana penghimpun dana jangka panjang sehingga dapat membantu pendanaan pembangunan nasional. Sedangkan kewenangan Bapepam-LK adalah:

1. Member izin usaha kepada Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian, Reksa Dana, Perusahaan Efek, Penasihat Investasi, dan Biro Administrasi Efek;
2. Memberi izin orang perseorangan bagi Wakil Penjamin Emisi Efek, Wakil Perantara Pedagang Efek, dan Wakil manajer Investasi;
3. Memberi persetujuan bagi Bank Kustodian;
4. Mewajibkan pendaftaran Profesi Penunjang Pasar Modal dan Wali Amanat;
5. Menetapkan persyaratan dan tata cara pencalonan dan memberhentikan untuk sementara waktu komisaris dan atau direktur serta menunjuk manajemen sementara Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, serta Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian sampai dengan dipilihnya komisaris dan atau direktur yang baru;
6. Menetapkan persyaratan dan tata cara Pernyataan Pendaftaran serta menyatakan, menunda, atau membatalkan efektifnya Pernyataan Pendaftaran;
7. Mengadakan pemeriksaan dan penyidikan terhadap setiap Pihak dalam hal terjadi peristiwa yang diduga merupakan pelanggaran terhadap Undang-undang ini dan atau peraturan pelaksanaannya;
8. Mewajibkan setiap pihak untuk menghentikan atau memperbaiki iklan atau promosi yang berhubungan dengan kegiatan di Pasar Modal atau untuk mengambil langkah-langkah yang diperlukan untuk mengatasi akibat yang timbul dari iklan atau promosi dimaksud;
9. Melakukan pemeriksaan terhadap setiap Emiten atau Perusahaan Publik yang telah atau diwajibkan menyampaikan Pernyataan Pendaftaran kepada Bapepam dan pihak yang dipersyaratkan memiliki izin usaha, izin orang perseorangan, persetujuan, atau pendaftaran profesi berdasarkan Undang-undang;
10. Menunjuk pihak lain untuk melakukan pemeriksaan tertentu dalam rangka pelaksanaan wewenang Bapepam sebagaimana dimaksud dalam angka 9 di atas;
11. Mengumumkan hasil pemeriksaan;

Peran Bapepam/LK Dalam Sistem Pengawasan Pasar modal Di Indonesia

12. Membekukan atau membatalkan pencararan suatu Efek pada Bursa Efek atau menghentikan Transaksi Bursa atas Efek tertentu untuk jangka waktu tertentu guna melindungi kepentingan pemodal;
13. Menghentikan kegiatan perdagangan Bursa Efek untuk jangka waktu tertentu dalam hal keadaan darurat;
14. Memeriksa keberatan yang diajukan oleh pihak yang dikenakan sanksi oleh Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, atau Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian serta memberikan keputusan membatalkan atau menguatkan pengenaan sanksi dimaksud;
15. Menetapkan biaya perizinan, persetujuan, pendaftaran, pemeriksaan, dan penelitian serta biaya lain dalam rangka kegiatan Pasar Modal;
16. Melakukan tindakan yang diperlukan untuk mencegah kerugian masyarakat sebagai akibat pelanggaran atas ketentuan di bidang Pasar Modal;
17. Memberikan penjelasan lebih lanjut yang bersifat teknis atas Undang-Undang ini atau peraturan pelaksanaannya;
18. Menetapkan instrumen lain sebagai Efek selain yang telah ditentukan (surat pengakuan utang, surat berharga komersial, saham, obligasi, tanda bukti utang, Unit Penyertaan kontrak investasi kolektif, kontrak berjangka atas Efek, dan setiap derivatif dari Efek).

Kewenangan Bapepam-LK yang diberikan oleh Undang-undang Nomor 8 Tahun 1995 tersebut dijabarkan secara lebih rinci dalam beberapa peraturan, yaitu²⁴:

1. Peraturan Pemerintah No. 45 Tahun 1995 sebagaimana telah diubah dengan Peraturan Pemerintah No. 12 Tahun 2005 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di bidang Pasar Modal;
2. Peraturan Pemerintah No. 46 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pasar Modal;
3. Keputusan Menteri Keuangan No. 645/KMK.01/1995 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1548/KMK.013/1990 Tentang Pasar Modal Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 284/KMK.010/1995;
4. Keputusan Menteri Keuangan No. 646/KMK.01/1995 tentang Pemilikan Saham atau Unit Penyertaan Reksa Dana oleh Pemodal Asing;
5. Keputusan Menteri Keuangan No. 455/KMK.01/1997 tentang Pembelian Saham oleh Pemodal Asing; dan
6. Keputusan Menteri Keuangan No. 179/KMK.010/2003 tentang Kepemilikan Saham dan Permodalan Perusahaan Efek.

24 "Fungsi Bapepam," (<http://www.bapepam.go.id/old/old/profil/fungsi/index.htm>, diakses tanggal 25 Mei 2011).

Sedangkan fungsi Bapepam, dijelaskan dalam pasal 3 Keputusan Menteri Keuangan RI Nomor: 503/KMK.01/1997 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Pasar Modal, yaitu:

1. Penyusunan peraturan di bidang Pasar Modal;
2. Pembinaan dan pengawasan terhadap pihak yang memperoleh izin usaha, persetujuan, pendaftaran dari Bapepam dan pihak lain yang bergerak di Pasar Modal;
3. Penetapan prinsip-prinsip keterbukaan perusahaan bagi Emiten dan Perusahaan Publik;
4. Penyelesaian keberatan yang diajukan oleh pihak yang dikenakan sanksi oleh Bursa Efek, Lembaga Kliring dan Penjaminan, dan Lembaga Penyimpanan dan Penyelesaian;
5. Penetapan ketentuan akuntansi di bidang Pasar Modal; dan
6. Pengamanan teknis pelaksanaan tugas pokok Bapepam sesuai dengan kebijaksanaan yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan dan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Secara singkat, Bapepam-LK dalam menjalankan tugasnya mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan, penyidikan, penyelesaian perselisihan, pemeriksaan keberatan, dan pengenaan sanksi administratif.

Apabila dilihat dari kewenangannya tersebut, diperoleh petunjuk bahwa Bapepam-LK telah menjalankan fungsi pengendalian dari sekedar fungsi pengawasan. Terbukti, Bapepam-LK memiliki wewenang untuk memberi izin, menetapkan persyaratan (dalam istilah manajemen disebut sebagai kegiatan evaluasi), serta membekukan dan membatalkan pencatatan saham (dalam istilah manajemen disebut sebagai kegiatan korektif)²⁵.

Oleh karena itu, agar Bapepam dapat menjalankan fungsi pengendalian (bukan saja pengawasan), nama Bapepam perlu ditinjau kembali agar lebih mencerminkan tugas yang diembannya. Jika dipandankan dengan di USA, fungsi Bapepam adalah kurang lebih sama dengan fungsi US SEC (*Securities and Exchange Commission*). Dengan demikian, kata pengawasan dalam penamaan Bapepam perlu memperoleh pemikiran kembali guna menampung tidak saja kegiatan pengawasan akan tetapi pula kegiatan pengendalian²⁶.

Bapepam juga berperan dalam menciptakan mekanisme perdagangan yang bersih. Hal ini dimaksudkan agar praktik perdagangan semu yang bertujuan memanipulasi tata kerja mekanisme pasar dapat dihindari. Caranya adalah dengan mengembangkan suatu transaksi yang berjalan dengan wajar, cepat, dan tepat²⁷.

25 Jusuf Anwar, *op.cit.*, hal. 142.

26 *Ibid.*, hal.142.

27 *Ibid.*, hal.179.

Bapepam-LK telah melakukan penyederhanaan prosedur penawaran umum di pasar modal. Langkah ini sesuai dengan usaha untuk kembali kepada nilai dasar pasar modal, yaitu agar para pihak yang melakukan penawaran umum melaksanakan transparansi dengan melampirkan dokumen yang lengkap dan benar sejak awal. Bapepam juga telah menerbitkan peraturan penawaran umum bagi perusahaan menengah kecil untuk menghindari kesan bahwa pasar modal hanya bisa diakses oleh perusahaan-perusahaan besar. Pemberian kemudahan itu, dengan catatan hanya mengenai prosedur dan lain-lain yang tidak berkairan dengan materi keterbukaan²⁸.

Dalam menjalankan tugasnya, Bapepam-LK sebagai regulator di pasar modal berpegang pada empat prinsip utama sebagaimana tertuang dalam UUPM pasal 4, diantaranya adalah²⁹:

1. Kehati-hatian (*Prudential*) dimana masalah kehati-hatian ini dapat dilihat dari sejumlah syarat kelayakan modal bagi lembaga intermediasi di pasar modal dengan melengkapi sistem monitoring dan sejumlah regulasinya.
2. Melindungi (*Protective*) yang tersermin dengan meneruskan kerangka hubungan antar pemain pasar dan para nasabahnya, antar pemodal kecil dan pemodal besar. Disini aspek keterbukaan menjadi elemen yang sangat penting.
3. Organisasi (*Organizational*) berkaitan dengan pendirian bursa efek, lembaga kliring dan penjaminan, dan sistem informasi pasar.
4. Struktural (*Structural*) yang diwujudkan dengan memperkenankan pemerintah untuk mengatur keseimbangan pasar modal.

C. Restrukturisasi Lembaga Pengawas Pasar Modal di Indonesia

Sejak bursa diprivatisasi awal 90-an, yang terasa justru pemerintah hanya berpartisipasi dalam pembuatan aturan main, kadang mencoba menjadi wasit yang baik, dan menganggap bahwa urusan pengembangan infrastruktur, promosi, dan masalah teknis lain adalah bagian para pelaku. Pemerintah juga terlihat melepaskan sepenuhnya masalah pengembangan bursa kepada Bapepam, yang dengan segala hormat mempunyai banyak keterbatasan bergerak. Bapepam sebagai suatu lembaga yang membawahi pasar modal terlihat tak punya karisma layaknya Bank Indonesia. Posisi Ketua Bapepam yang masih di bawah seorang menteri keuangan mungkin penyebab utamanya³⁰. Sebagai suatu contoh, dalam kasus *insider trading* di Bank Bali yang akhirnya tidak bisa dibuktikan karena tidak adanya MOU antara Bapepam dengan lembaga pengawas pasar modal di Jerman menjadi pelajaran tersendiri bagi pasar modal Indonesia. Nantinya, melalui amendemen UU Pasar Modal, diharapkan Bapepam akan lebih mudah mengusut kasus. Selain itu, pihaknya juga akan dapat

28 *Ibid.*, hal.151-152.

29 Jiwa Sarana, dkk. *Op.cit.*, hal.109-110.

30 Tiro Sulistio, *Mencari Ekonomi Pro-Pasar*, (Jakarta: The Investor, 2004), hal.158.

mengikuti MoU dengan asosiasi regulator pasar modal sedunia (*International of Security Organization/IOSO*). Di mana penyelidikan yang harus membuat pihaknya bertukar data dengan pihak negara lain akan menjadi lebih mudah³¹.

Kegiatan pengawasan industri sekuritas memegang peranan yang sangat penting bagi terciptanya penyelenggaraan pasar yang sehat, efektif, dan efisien. Pengawasan industri sekuritas memberikan iklim yang kondusif bagi para pemodal maupun semua pihak yang terkait di dalam industri ini untuk berperan secara aktif. Oleh karena itu, perlu dibentuk suatu lembaga independen yang mengawasi kegiatan di bidang pasar modal dan lembaga keuangan.

Sebagaimana yang diamanatkan oleh Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004 bahwa untuk mengembangkan pasar modal yang sehat, transparan, dan efisien perlu diawasi oleh lembaga independen. Oleh karena itu, diperlukan independensi dari lembaga pengawas pasar modal dalam melaksanakan tugas dan wewenangnya.

Independensi lembaga pengawas berarti lepasnya pengawasan pasar modal dari pengaruh maupun intervensi Pemerintah. Lembaga Pengawas Pasar Modal harus dapat menjalankan fungsinya dengan objektif jauh dari tekanan politik maupun kepentingan pihak ketiga lainnya. Merupakan darah dan daging setiap Lembaga Pengawas Pasar Modal bahwa tujuan utama lembaga pengawas adalah melindungi kepentingan publik para pemodal³².

Lebih lanjut, berdasarkan Undang-undang Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia dalam penjelasan Pasal 34 ayat (1), disebutkan bahwa tugas mengawasi Bank akan dilakukan oleh lembaga pengawasan sektor jasa keuangan yang independen, dan dibentuk dengan undang-undang dan ayat (2) menyebutkan Pembentukan lembaga pengawasan tersebut dilaksanakan selambat-lambatnya 31 Desember 2010.

Dalam penjelasan Pasal 34 ayat (2) dari Undang-undang tersebut ditegaskan pula bahwa pengalihan fungsi pengawasan bank dari Bank Indonesia kepada lembaga pengawasan sektor jasa keuangan dilakukan secara bertahap setelah dipenuhinya syarat-syarat yang meliputi infrastruktur, anggaran, personalia, struktur organisasi, sistem informasi, sistem dokumentasi, dan berbagai peraturan pelaksanaan berupa perangkat hukum serta dilaporkan kepada DPR³³.

Sektor jasa keuangan mencakup antara lain pasar modal, perbankan, dana pensiun, asuransi, dan lembaga keuangan lainnya. Institusi tersebut adalah industri yang sangat dinamis, kompleks, dan selalu berubah serta mempunyai interdependensi

31 Widi Agustian, "Draf Amandemen UU Pasar Modal Masih Disempurnakan," (<http://economy.okezone.com/read/2009/08/12/278/247492/278/draf-amandemen-uu-pasar-modal-masih-disempurnakan>, diakses tanggal 15 Maret 2011).

32 Jiwa Sarana, *op.cit.*, hal.149.

33 *Ibid.*, hal.151.

yang sedemikian tinggi antara satu sektor dengan lainnya baik di tingkat domestik, regional maupun global. Karakteristik tersebut membawa setidaknya dua konsekuensi utama, yaitu para pelaku di sektor jasa keuangan harus mampu beradaptasi dengan perubahan yang terjadi dan regulator harus pula mempersiapkan dirinya untuk menghadapi dinamika dari perubahan tersebut³⁴.

Menanggapi dinamika perubahan tersebut, dalam Road Map Departemen Keuangan dan Kebijakan Sektor Keuangan telah dicanangkan adanya integrasi pengawasan sektor jasa keuangan non bank yang merupakan langkah awal untuk membentuk suatu pengawas jasa keuangan yang terintegrasi. Penggabungan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK) sehingga menjadi Bapepam-LK merupakan persiapan dalam rangka pembentukan institusi dimaksud³⁵.

Kecenderungan diterapkannya sistem pengawasan industri jasa keuangan secara terpadu yang mengawasi tidak hanya pasar modal tetapi juga perusahaan asuransi, dana pensiun dan lembaga keuangan lainnya termasuk perbankan di Indonesia merupakan bentuk penyesuaian diri para regulator atas perubahan yang telah dilakukan oleh beberapa negara selama satu dekade terakhir. Sebagai gambaran atas kondisi yang berlaku di beberapa negara, jika sebelumnya institusi pengawas pasar modal dilakukan oleh institusi khusus pengawas pasar modal, maka saat ini pengawasan dilakukan oleh suatu institusi pengawas terpadu yang mengawasi seluruh kegiatan sektor keuangan³⁶.

Institusi pengawasan terpadu ini dibentuk dalam rangka mengurangi tingkat risiko di sektor keuangan dan mengantisipasi berkembangnya *universal product*, meningkatkan kepercayaan pasar, perlindungan konsumen, transparansi, standar praktik bisnis keuangan, dan mengurangi kejahatan di bidang keuangan³⁷.

Saat ini, rancangan undang-undang tentang pembentukan institusi/lembaga pengawas terpadu tersebut atau dikenal dengan sebutan Otoritas Jasa Keuangan (OJK) masih dibahas oleh Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia. Nantinya, OJK ini bersifat Independen dalam menjalankan tugasnya dan kedudukannya berada di luar pemerintah dan berkewajiban menyampaikan laporan kepada Badan Pemeriksa Keuangan dan Dewan Perwakilan Rakyat. Dalam melaksanakan tugasnya, OJK melakukan koordinasi dan kerja sama dengan Bank Indonesia sebagai bank sentral yang akan diatur dalam undang-undang tersebut.

34 "Penggabungan Badan Pengawas Pasar Modal (Bapepam) dan Direktorat Jenderal Lembaga Keuangan (DJLK).," [http:// www.bapepam.go.id/bapepamlk/organisasi/index.htm](http://www.bapepam.go.id/bapepamlk/organisasi/index.htm), diakses 2 Mei 2011.

35 *Ibid*.

36 *Ibid*.

37 *Ibid*.

Nidya Waras Sayekti

Tujuan utama dari pembentukan lembaga tersebut, yaitu³⁸:

1. Mengintegrasikan seluruh kegiatan pengawasan di bawah satu payung.
2. Meningkatkan independensi lembaga pengawasan.
3. Meningkatkan perlindungan terhadap investor.
4. Meningkatkan kepercayaan terhadap pasar (*market confidence*).
5. Meningkatkan pemahaman publik (*public awareness*).
6. Menekan tingkat pelanggaran dan kejahatan di bidang jasa keuangan.

Namun dalam proses pembentukan OJK, diharapkan pemerintah tidak melupakan prioritas yang harus dituntaskan segera, yaitu prioritas mengembalikan kepercayaan terhadap industri keuangan, prioritas membangun infrastruktur bursa dimana bursa sebagai sarana mobilisasi dan bukan mesin pembuat laba, prioritas penegakan hukum di industri keuangan, bahkan juga prioritas menyempurnakan undang-undang pasar modal, sehingga perbaikan ekonomi dapat terwujud³⁹.

38 Jusuf Anwar, *Penegakan Hukum dan Pengawasan Pasar Modal Indonesia*, (Bandung: PT. Alimni, 2008), hal.187-190.

39 Sulistio, *op.cit.*, hal.254.

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

1. Berdasarkan Undang-undang No. 5 tahun 1995 tentang Pasar Modal, sistem pengawasan pasar modal yang dikembangkan di Indonesia adalah pengawasan untuk mewujudkan kegiatan pasar modal yang teratur, wajar, dan efisien serta melindungi kepentingan pemodal dan masyarakat.
2. Badan Pengawas Pasar Modal Lembaga Keuangan (Bapepam-LK) bertugas melakukan pembinaan, pengaturan, dan pengawasan sehari-hari kegiatan pasar modal. Dalam menjalankan tugasnya, Bapepam-LK mempunyai kewenangan melakukan pemeriksaan, penyidikan, penyelesaian perselisihan, pemeriksaan keberatan, dan pengenaan sanksi administratif. Peran yang dimilikinya tersebut, lebih luas dari sekedar menjalankan fungsi pengawasan, yaitu juga melakukan fungsi pengendalian. Padahal, antara pengawasan dan pengendalian memiliki definisi yang berbeda. Sebagai bukti, Bapepam-LK memiliki wewenang untuk memberi izin, menetapkan persyaratan (dalam istilah manajemen disebut sebagai kegiatan evaluasi), serta membekukan dan membatalkan pencatatan saham (dalam istilah manajemen disebut sebagai kegiatan korektif).
3. Dalam rangka penyesuaian diri atas perkembangan dunia jasa keuangan yang semakin global dan perubahan yang telah dilakukan oleh beberapa negara selama satu dekade terakhir, maka perlu dibentuk suatu lembaga independen yang mengawasi kegiatan di bidang pasar modal dan lembaga keuangan. Penerapan sistem pengawasan industri jasa keuangan secara terpadu bertujuan untuk mengurangi tingkat risiko di sektor keuangan dan mengantisipasi berkembangnya *universal product*, meningkatkan kepercayaan pasar, perlindungan konsumen, transparansi, standar praktik bisnis keuangan, dan mengurangi kejahatan di bidang keuangan.

B. Saran

Semakin kompleksnya dunia jasa keuangan menuntut lembaga pengawas untuk lebih berhati-hati dalam menjalankan tugasnya. Peraturan dan penerapannya perlu diperketat untuk menghindari kecurangan-kecurangan yang mungkin terjadi. Selain

Dokumen Resmi

Ketetapan MPR No.IV/MPR/1999 tentang Garis-Garis Besar Haluan Negara Tahun 1999-2004.

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 5 Tahun 1995 tentang Pasar Modal (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1995 Nomor 64, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3608).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 1999 Nomor 66, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 3843).

Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 3 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 23 Tahun 1999 tentang Bank Indonesia (lembaran Negara Republik Indonesia Tahun 2004 Nomor 7, Tambahan Lembaran Negara Republik Indonesia Nomor 4357).

Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pasar Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 46 Tahun 1995 tentang Tata Cara Pemeriksaan di Bidang Pasar Modal.

Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2004 tentang Perubahan atas Peraturan Pemerintah Nomor 45 Tahun 1995 tentang Penyelenggaraan Kegiatan di Bidang Pasar Modal.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 645/KMK.01/1995 Tentang Pencabutan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 1548/KMK.013/1990 Tentang Pasar Modal Sebagaimana Telah Diubah Terakhir Dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 284/KMK.010/1995.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 646/KMK.01/1995 tentang Pemilikan Saham atau Unit Penyertaan Reksa Dana oleh Pemodal Asing.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 455/KMK.01/1997 tentang Pembelian Saham oleh Pemodal Asing.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 503/KMK.01/1997 tentang Organisasi dan Tata Kerja Badan Pengawas Pasar Modal.

Keputusan Menteri Keuangan RI No. 179/KMK.010/2003 tentang Kepemilikan Saham dan Permodalan Perusahaan Efek.

Internet Karya Individual

Agustian, Widi. "Draf Amandemen UU Pasar Modal Masih Disempurnakan." (<http://economy.okezone.com/read/2009/08/12/278/247492/278/draf-amandemen-uu-pasar-modal-masih-disempurnakan>, diakses tanggal 15 Maret 2011).

Nidya Waras Saepkti

- Agustian, Widi. "Fungsi Bapepam." (<http://www.bapepam.go.id/old/old/profil/fungsi/index.htm>, diakses tanggal 6 Mei 2011).
- Agustian, Widi. "Revisi Peraturan Pasar Modal Rampung pada Semester I 2011." (<http://www.suarapembaruan.com/home/revisi-peraturan-pasar-modal-rampung-pada-semes-ter-i-2011/6365>, diakses tanggal 6 Mei 2011).
- Agustian, Widi. "UU Pasar Modal Bikin Perusahaan Berdiri Sendiri." (<http://economy.okezone.com/read/2009/08/26/278/251667/278/uu-pasar-modal-bikin-perusahaan-berdiri-sendiri>, diakses tanggal 15 Maret 2011).
- Erna, J. "Tiga Sanksi Pidana Masuk dalam UU Pasar Modal." (<http://economy.okezone.com/read/2010/03/02/278/308505/278/tiga-sanksi-pidana-masuk-dalam-uu-pasar-modal>, diakses tanggal 15 Maret 2011).
- Maruf, Mohammad. "Enam Revisi Penting dalam Undang-Undang Pasar Modal." (<http://economy.okezone.com/read/2009/08/18/278/249100/278/enam-revisi-penting-dalam-uu-pasar-modal>, diakses tanggal 15 Maret 2011).
- Pamungkas, Rheza Andika. "Bapepam: Draft RUU Pasar Modal dibahas di DPR 2011." (<http://economy.okezone.com/read/2010/10/30/278/388031/278/bapepam-draft-uu-pasar-modal-dibahas-di-dpr-2011>, diakses tanggal 15 Maret 2011).



BAGIAN 8

PENGADAAN TANAH UNTUK PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR

Oleh: T. Ade Surya¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik di P3D1 Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu dari sedikit negara yang mampu bertahan dari terjangan krisis ekonomi global di akhir tahun 2008 dan sepanjang tahun 2009. Pertumbuhan ekonomi Indonesia pun masih bernilai positif yaitu sebesar 4,5% pada tahun 2009 di mana banyak negara lain menunjukkan pertumbuhan yang negatif. Hal ini tidak terlepas dari langkah-langkah tepat yang diambil pemerintah untuk mengatasi krisis berupa kebijakan stimulus fiskal dengan memberikan insentif, selain juga karena faktor permintaan konsumsi domestik yang masih cukup tinggi.

Saat ini, kondisi perekonomian Indonesia relatif jauh lebih baik dibandingkan sebagian negara-negara lain di dunia. Pulihnya perekonomian global dan semakin meningkatnya kepastian politik di dalam negeri sangat mendukung laju pertumbuhan ekonomi Indonesia. Selain itu, pertumbuhan ekonomi Indonesia juga digerakkan oleh peningkatan konsumsi dan tingkat investasi, serta peningkatan ekspor.²

Dengan semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi Indonesia tentunya akan mendorong peningkatan kebutuhan akan berbagai infrastruktur. Peningkatan kebutuhan infrastruktur ini terutama disebabkan oleh derasnya laju investasi. Pembangunan infrastruktur tidak hanya dilakukan karena mampu menstimulus laju pertumbuhan ekonomi, tetapi pembangunan infrastruktur juga dilakukan karena didorong oleh tekanan pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Ketersediaan infrastruktur yang memadai dan merata akan berdampak pada kemajuan sosial ekonomi yang dapat dirasakan seutuhnya oleh seluruh masyarakat.

Terkait dengan pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur, tentu tidak terlepas dari persoalan tanah, karena hampir di setiap kegiatan usaha pembangunan memerlukan tanah sebagai sarannya. Kegiatan pembangunan tersebut baru dapat dilakukan jika tanah sebagai tempat untuk menyelenggarakan kegiatan pembangunan tersebut telah tersedia. Dengan semakin maraknya pembangunan tentunya kebutuhan akan tanah akan semakin meningkat pula. Padahal di satu sisi, ketersediaan akan tanah untuk pembangunan sangatlah terbatas.

2 Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, "Indonesia Economic Outlook 2011 (Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 2011), hal. 11-12.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

Ketersediaan tanah untuk pembangunan sangatlah penting, karena dari hasil pembangunan itu ditujukan untuk memenuhi dan meningkatkan kesejahteraan rakyat. Akan tetapi, upaya pengadaan tanah untuk pembangunan dengan alasan untuk kepentingan umum tidaklah mudah dilakukan. Sebagian besar tanah telah dimiliki oleh seseorang maupun sekelompok orang yang juga mempunyai kepentingan tersendiri atas tanah tersebut. Hal inilah yang kemudian menimbulkan masalah di antara pemerintah dan sebagian masyarakat.

Adanya berbagai kepentingan yang kelihatannya saling bertentangan antara satu dengan lainnya berkenaan dengan persoalan tanah dalam pembangunan. Di satu pihak pembangunan sangat memerlukan tanah sebagai sarana utamanya, sedang di lain pihak sebagian besar dari warga masyarakat memerlukan juga tanah tersebut sebagai tempat pemukiman dan tempat mata pencaharian. Bilamana tanah tersebut diambil begitu saja dan dipergunakan untuk keperluan pemerintah, berarti mengorbankan hak azasi warga masyarakat yang seharusnya tidak boleh terjadi dalam negara yang menganut prinsip-prinsip "*Rule of Law*". Namun jika dibiarkan juga akan berdampak pada tersendatnya usaha-usaha pembangunan.³ Karena itu, pemerintah perlu melakukan perbaikan regulasi terkait dengan pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur, guna merumuskan suatu aturan atau kebijakan yang dapat memberi manfaat bagi kedua belah pihak yang berseberangan, dan pada akhirnya dapat mensejahterakan seluruh masyarakat Indonesia.

B. Permasalahan

Pemerintah telah mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan ke DPR sebagai salah satu RUU prioritas dalam Program Legislasi Nasional (Prolegnas) tahun anggaran 2011. RUU ini dimaksudkan untuk mempercepat pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum yang selama ini terkendala masalah pembebasan tanah atau lahan.

Namun, pengaturan pengadaan tanah untuk kepentingan pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur menimbulkan polemik di masyarakat. Sebagian masyarakat setuju dengan pengaturan ini, namun sebagian masyarakat lainnya terutama yang memiliki hak atas tanah tidak setuju, karena merasa hak asasinya akan dilanggar jika ternyata dengan pengaturan regulasi ini pemerintah dapat dengan semena-mena mengambil hak kepemilikan atas tanahnya dengan alasan kepentingan pembangunan.

Tidak dapat dipungkiri bahwa pengaturan pengadaan tanah adalah sangat penting bagi pembangunan infrastruktur untuk kepentingan umum. Terlebih lagi dengan kondisi perekonomian Indonesia yang sangat baik saat ini. Tetapi disatu sisi, pengaturan pengadaan tanah ini akan membuat sebagian masyarakat merasa pemerintah tidak

³ Erna Herlinda, "Peranan Pemerintah Atas Tanah Dalam Rangka Pembangunan", (Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara, USU Digital Library, 2004), hal. 2

T. Ade Surya

melindungi hak-haknya sebagai warga negara. Oleh karena itu diperlukan pemikiran yang matang dan langkah-langkah yang tepat untuk mendapatkan solusi terbaik dalam mengatasi hal ini.

Berdasarkan latar belakang dan hal tersebut di atas, maka pokok permasalahan yang akan dibahas dalam tulisan ini adalah:

1. Bagaimana permasalahan pengadaan tanah dalam mendukung pembangunan Infrastruktur di Indonesia?
2. Aspek-aspek apa sajakah yang perlu diperhatikan dan ditelaah dalam penyusunan RUU tentang Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan, khususnya pembangunan infrastruktur agar tidak menimbulkan kerugian di salah satu pihak, terutama masyarakat yang memiliki hak atas tanah.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Peran infrastruktur dalam pembangunan dapat dilihat dari sumbangan terhadap pertumbuhan ekonomi dan kontribusinya terhadap peningkatan kualitas hidup. Secara ekonomi makro ketersediaan dari jasa pelayanan infrastruktur mempengaruhi *marginal productivity of private capital*. Sedang dalam tingkat ekonomi mikro, ketersediaan jasa pelayanan infrastruktur berpengaruh terhadap pengurangan biaya produksi.⁴

Kontribusi infrastruktur terhadap peningkatan kualitas hidup dapat ditunjukkan oleh terciptanya *amenities* dalam lingkungan fisik, terjadinya peningkatan kesejahteraan, (peningkatan nilai konsumsi, peningkatan produktivitas tenaga kerja dan akses kepada lapangan kerja, serta peningkatan kemakmuran nyata), terwujudnya stabilisasi makro ekonomi (keberlanjutan fiskal, berkembangnya pasar kredit, dan pengaruhnya terhadap pasar tenaga kerja).⁵

Kodoatie (2003) menyatakan bahwa Infrastruktur merupakan pendukung utama fungsi-fungsi sistem sosial dan sistem ekonomi dalam kehidupan sehari-hari masyarakat, maka infrastruktur secara lebih jelas merupakan fasilitas-fasilitas dan struktur-struktur fisik yang dibangun guna berfungsinya sistem sosial dan sistem ekonomi menunjuk pada suatu keberlangsungan dan keberlanjutan aktivitas masyarakat dimana infrastruktur fisik mewadahi interaksi antara aktivitas manusia dengan lingkungannya.⁶

Berdasarkan hal di atas, infrastruktur menyangkut pada kepentingan umum. Pengertian kepentingan umum sendiri dapat dikatakan untuk keperluan, kebunihan atau kepentingan orang banyak atau tujuan sosial yang luas. Namun rumusan seperti ini dianggap terlalu umum karena tidak ada batasannya. Oleh karena itu, Salindeho (1988) merumuskan bahwa yang dimaksud dengan kepentingan umum adalah termasuk kepentingan bangsa dan negara serta kepentingan bersama dari rakyat, dengan memperhatikan segi-segi sosial, politik, psikologis dan hankamnas atas dasar azas-azas pembangunan nasional dengan mengindahkan ketahanan nasional serta wawasan nusantara.⁷ Begitu juga kepentingan umum juga dapat diartikan sebagai

4 Kwik Kian Gie, "Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dan Permukiman", (Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas, September 2002), hal. 2.

5 *Ibid*, hal. 2.

6 Robert J. Kodoatie, "Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur", (Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003).

7 John Salindeho, "Masalah Tanah Dalam Pembangunan", (Jakarta: Sinar Grafika, 1988), hal. 40.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

kepentingan dari sebagian besar masyarakat. Tanpa bermaksud mendiskreditkan kepentingan pribadi, tetapi kepentingan umum ini lebih tinggi kedudukannya jika dibandingkan dengan kepentingan pribadi.

Dalam prakteknya pembangunan infrastruktur membutuhkan tanah, atau pengadaan tanah. Dan ini menjadi keharusan bagi pemerintah ketika akan memulai suatu proyek infrastruktur bagi kepentingan umum. Pada prinsipnya pengadaan tanah dilakukan dengan cara musyawarah antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Dalam perkembangannya, landasan hukum pengadaan tanah diatur dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 15 Tahun 1975 yang kemudian digantikan dengan Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 55 Tahun 1993, yang kemudian juga digantikan dengan Perpres No 36/2005 yang telah diubah dengan Perpres No 65/2006.⁸

Menurut Pasal 1 angka 1 Keppres No.55/1993 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah* adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut. Jadi dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah dilakukan dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang berhak atas tanah tersebut, tidak dengan cara lain selain pemberian ganti kerugian. Dan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.36/2005 yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah* adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah atau dengan pencabutan hak atas tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.36/2005 dapat dilakukan selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak dan pencabutan hak atas tanah. Sedangkan menurut Pasal 1 angka 3 Perpres No.65/2006, yang dimaksud dengan *Pengadaan Tanah* adalah setiap kegiatan untuk mendapatkan tanah dengan cara memberikan ganti kerugian kepada yang melepaskan atau menyerahkan tanah, bangunan, tanaman dan benda-benda yang berkaitan dengan tanah. Dengan demikian dapat disimpulkan bahwa pengadaan tanah menurut Perpres No.65/2006 selain dengan memberikan ganti kerugian juga dimungkinkan untuk dapat dilakukan dengan cara pelepasan hak.

⁸ Maria S.W. Sumardjono, "Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008), hal. 280.

BAB III PEMBAHASAN



A. Pembangunan Infrastruktur

Infrastruktur memegang peranan penting sebagai salah satu ruda penggerak pertumbuhan ekonomi sehingga dapat mempercepat proses pembangunan nasional. Untuk itu, sektor ini harus sejalan dengan perkembangan ekonomi secara makro. Saat ini pertumbuhan ekonomi Indonesia terus mengalami peningkatan, dan apabila tidak diiringi dengan pembangunan infrastruktur yang memadai maka akan terjadi stagnasi pada waktu tertentu pada pertumbuhan ekonomi, karena menyebabkan laju investasi menjadi terhambat.⁹

Selain itu, pembangunan infrastruktur juga dibutuhkan karena merupakan hal mendasar bagi terciptanya pemerataan pembangunan. Luasnya wilayah Indonesia dan terdiri dari ribuan pulau mutlak membutuhkan pembangunan di sektor ini untuk menjamin hasil pembangunan dapat dirasakan oleh seluruh lapisan masyarakat. Infrastruktur akan menciptakan keterhubungan atau konektivitas antar wilayah yang lebih baik sehingga dapat mempermudah arus barang dan manusia dalam hal kegiatan ekonomi di masyarakat.

Namun, kondisi sektor infrastruktur di Indonesia saat ini sangat jauh dari memuaskan. Terjadi ketimpangan yang begitu mencolok mengenai ketersediaan infrastruktur antara satu daerah dengan daerah lainnya, khususnya untuk daerah-daerah di Indonesia wilayah timur. Padahal di Indonesia wilayah timur ini sangat banyak investor yang ingin menanamkan modalnya. Tidak hanya itu saja, dari sisi kualitasnya pun infrastruktur yang telah tersedia di Indonesia juga masih sangat buruk, sehingga pemerintah harus mengeluarkan biaya yang lebih besar untuk melakukan perawatan di sektor ini.

Krisis ekonomi 1997/1998 telah membuat kurangnya perhatian pemerintah dalam penyediaan infrastruktur, khususnya di wilayah luar Jawa yang mengakibatkan kondisi infrastruktur di Indonesia menjadi jauh dari memadai. Hal ini disebabkan setelah krisis pemerintah harus fokus pada hal-hal yang lebih mendesak seperti menjaga stabilitas ekonomi, sosial politik serta penyelesaian kewajiban hutang luar

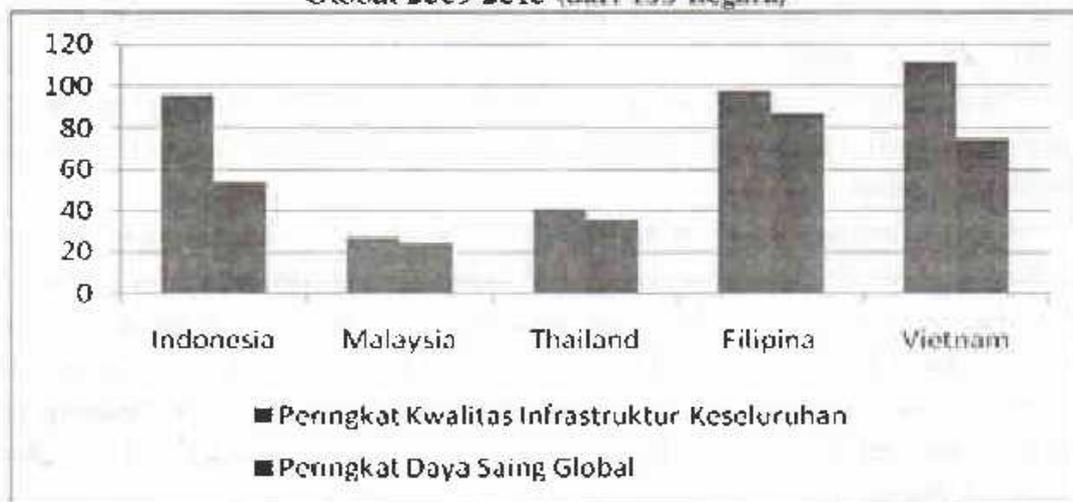
9 T. Ade Surya dan Achmad Wirabrata, "Kinerja Infrastruktur dalam Upaya Menciptakan Iklim Investasi yang Kondusif di Indonesia", *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 1 No. 2, (Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, Desember 2010), hal. 245.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

negeri. Menurunnya kemampuan keuangan pemerintah, menyebabkan memburuknya kualitas pelayanan infrastruktur dan tertundanya pembangunan infrastruktur baru. Akibatnya, kondisi infrastruktur Indonesia terpuruk di mana-mana. Kondisi infrastruktur ini mempengaruhi pertumbuhan ekonomi, investasi asing, pengentasan kemiskinan dan mutu lingkungan hidup di Indonesia.¹⁰

Secara Keseluruhan, kelayakan infrastruktur Indonesia jika dibandingkan dengan negara-negara tetangga masih banyak tertinggal. Khusus dengan Malaysia, semua aspek infrastruktur seperti jalan, pelabuhan, listrik, energi dan lain-lain jauh tertinggal dengan Negeri Jiran tersebut. Masih terbatas dan rendahnya kualitas infrastruktur Indonesia berimbas pada peringkat daya saing global yang cukup buruk.¹¹

Gambar 1. Peringkat Kualitas Infrastruktur Secara Keseluruhan dan Daya Saing Global 2009-2010 (dari 133 negara)



Sumber: Zafar I. dan Arief S., 2010, hal. 4.

Menyadari hal tersebut, pemerintah melalui Kementerian Pekerjaan Umum telah membuat rencana strategis (renstra) tahun 2010 - 2014 atau disebut Rencana Pembangunan Jangka menengah untuk meningkatkan pembangunan khususnya di sektor infrastruktur. Dalam renstra ini termuat visi, misi, tujuan, strategi, kebijakan, dan program-program sehingga pemerintah mempunyai acuan yang jelas dalam melakukan kegiatan pembangunan di sektor infrastruktur.

Namun, realisasi dari perencanaan strategis pembangunan infrastruktur di lapangan tidaklah semudah seperti yang diperkirakan. Selain permasalahan biaya, pembangunan infrastruktur masih banyak terkendala oleh masalah ketersediaan tanah, karena sebagian kepemilikan tanah telah menjadi hak warga atau masyarakat.

10 Ratih Kusumaning Esti, "Percepatan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia", (*Economic Review*, No. 209, September 2007), hal. 1.

11 "Mendorong Pembangunan Infrastruktur Dasar," (<http://www.businessnews.co.id/featured/mendorong-pembangunan-infrastruktur-dasar.php>, diakses 24 Mei 2011).

T. Ade Surya

Walaupun jelas maksud dari pembangunan ini ditujukan untuk kepentingan umum, namun kebanyakan warga masih enggan merelakan tanahnya untuk dibebaskan karena telah ditempati selama bertahun-tahun, atau tanah tersebut merupakan lahan baginya sebagai sumber penghasilan.

Pembangunan untuk kepentingan umum yang dilaksanakan Pemerintah atau Pemerintah Daerah yang selanjutnya dimiliki atau akan dimiliki oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah meliputi:¹²

1. jalan umum dan jalan tol, rel kereta api (di atas tanah, di ruang atas tanah, ataupun di ruang bawah tanah), saluran air minum/air bersih, saluran pembuangan air dan sanitasi;
2. waduk, bendungan, bendungan irigasi dan bangunan pengairan lainnya;
3. pelabuhan, bandar udara, stasiun kereta api, dan terminal;
4. fasilitas keselamatan umum, seperti tanggul penanggulangan bahaya banjir, lahar, dan lain-lain bencana;
5. tempat pembuangan sampah;
6. cagar alam dan cagar budaya;
7. pembangkit, transmisi, distribusi tenaga listrik.

Salah satu contoh proyek pembangunan infrastruktur yang terkendala oleh pembebasan tanah adalah proyek jalan tol trans-Jawa sepanjang 662 km. Proyek jalan tol trans-Jawa ini akan menghubungkan Jakarta - Surabaya dan diharapkan dapat selesai pada tahun 2014. Namun sampai detik ini, tanah atau lahan yang dapat dibebaskan baru sekitar 2.098 hektar atau 39,56% dari total 5.304 hektar. Jika proses pembebasan tanah berjalan lambat seperti ini, maka target pemerintah untuk dapat menyelesaikan jalan tol trans-Jawa pada tahun 2014 sepertinya tidak akan terpenuhi. Untuk itu pemerintah harus melakukan langkah-langkah kongkrit yang dapat berdampak langsung terhadap permasalahan di lapangan.

B. Aspek-Aspek Dalam Pengadaan Tanah

Dalam kegiatan pengadaan tanah tersangkut kepentingan dua pihak, yaitu instansi pemerintah yang memerlukan tanah dan masyarakat yang tanahnya diperlukan untuk kegiatan pembangunan. Karena tanah sebagai kebutuhan dasar manusia merupakan perwujudan hak ekonomi, sosial dan budaya, maka pengadaan tanah harus dilakukan melalui suatu proses yang menjamin tidak adanya pemaksaan kehendak satu pihak terhadap pihak lain. Di samping itu, mengingat bahwa masyarakat harus merelakan tanahnya untuk suatu kegiatan pembangunan, maka harus dijamin bahwa kesejahteraan

12 Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum, Pasal 5.

sosial ekonominya tidak akan menjadi lebih buruk dari keadaan semula, paling tidak harus setara dengan keadaan sebelum tanahnya digunakan oleh pihak lain.

Kepentingan masyarakat dan kepentingan pemerintah. Di satu sisi, pihak pemerintah atau dalam hal ini sebagai penguasa, harus melaksanakan pembangunan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat atau demi kepentingan negara dan rakyatnya sebagai salah satu bentuk pemerataan pembangunan. Sedangkan pihak masyarakat adalah sebagai pihak penyedia sarana untuk melaksanakan pembangunan tersebut karena rakyat atau masyarakat memiliki lahan yang dibutuhkan sebagai bentuk pelaksanaan pembangunan. Masyarakat dalam hal ini juga membutuhkan lahan atau tanah sebagai sumber penghidupan.¹³

Masalah pembebasan tanah telah dikatakan sebagai kendala paling mengikat untuk investasi infrastruktur di Indonesia. Meskipun pembangunan infrastruktur dimaksudkan untuk menguntungkan negara dan penduduknya, jelas bahwa dalam kasus Indonesia, ada keengganan dari pihak pemilik tanah swasta melepaskan tanah mereka untuk kepentingan umum. Permasalahan intinya adalah masalah kompensasi atau ganti rugi tanah.¹⁴

Seperti yang terjadi pada proyek pembangunan jalan tol Semarang-Solo. Sebagian warga setempat yang tanahnya terkena proyek menolak tanahnya untuk dibebaskan karena belum sepakat dengan nilai ganti rugi yang diberikan. Warga menuntut ganti rugi dengan harga yang paling tinggi sesuai dengan harga taksiran yang telah ditetapkan oleh tim penilai. Padahal tidak semua tanah keadaannya sama sehingga harga tiap tanah harus dibedakan dan disesuaikan dengan keadaannya.

Sengketa yang timbul dalam pembebasan tanah milik masyarakat yang terkena proyek pembangunan infrastruktur pada umumnya berawal dari konflik, pertentangan, dan ketidaksepakatan mengenai besarnya ganti rugi yang diberikan pihak pelaku pembebasan tanah. Terlebih lagi, jika si pemilik tanah mengetahui sebelumnya, kalau tanah mereka akan dijadikan proyek infrastruktur, maka mereka dengan serta merta akan menaikkan harga jual tanahnya. Pembebasan tanah terkait dengan penguasaan tanah selain mahal juga tidak mudah dilaksanakan dan memerlukan waktu yang lama.¹⁵

Salah satu penyebab meningkatnya harga tanah secara tiba-tiba adalah situasi pasar tanah yang tidak transparan. Hal ini yang kemudian mengakibatkan persaingan yang terjadi dalam pembebasan tanah menjadi tidak sempurna yang mungkin disebabkan oleh informasi yang kurang tepat sehingga menjadi spekulasi. Bisa saja ketika ada

13 Maria S.W. Sumardjono, "Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi", (Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001), hal. 32.

14 Zafar Iqbal dan Areef Suleman, "Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur", (Islamic Development Bank, 2010), hal. 87.

15 Abdul Haris, "Pengaruh Penatagunaan Tanah Terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi", (Bappenas, 2005), hal. 3.

T. Ade Surya

“kabar burung” mengenai suatu proyek pembangunan infrastruktur di lokasi tertentu ditanggapi oleh para calo dan spekulan tanah dengan segera membeli tanah yang menjadi lokasi pembangunan atau disekitarnya. Taksiran harga tanah berdasarkan Nilai Jual Obyek Pajak (NJOP) sebagai ukuran normatif tanah tidak bisa lagi digunakan dan justru harga pasar yang dihasilkan dari persaingan tidak sempurna tersebut yang berlaku. Kejadian seperti ini banyak terjadi sehingga taksiran harga tanah bisa melonjak jauh dari yang semula direncanakan oleh pemilik proyek, yaitu pemerintah, baik yang didanai melalui APBN maupun APBD.¹⁶

Agar proses pengadaan tanah atau pembebasan tanah dapat berjalan dengan baik, maka harus dilakukan sesuai dengan asas-asas berikut:¹⁷

1. Asas Kesepakatan, yakni bahwa seluruh kegiatan pengadaan tanah dilakukan berdasarkan kesepakatan antara pihak yang memerlukan tanah dan pemegang hak atas tanah. Kegiatan fisik pembangunan baru dapat dilaksanakan bila telah terjadi kesepakatan antara para pihak dan ganti kerugian telah diserahkan.
2. Asas Kemanfaatan, pengadaan tanah diharapkan mendatangkan dampak positif bagi pihak yang memerlukan tanah, masyarakat yang terkena dampak dan masyarakat luas. Manfaat dari hasil kegiatan pembangunan itu harus dapat dirasakan oleh masyarakat sebagai keseluruhan.
3. Asas Keadilan, kepada masyarakat yang terkena dampak diberikan ganti kerugian yang dapat memulihkan kondisi sosial ekonominya, minimal setara dengan keadaan semula, dengan memperhitungkan kerugian terhadap faktor fisik maupun nonfisik.
4. Asas Kepastian, pengadaan tanah dilakukan menurut tata cara yang diatur oleh peraturan perundang-undangan, sehingga para pihak mengetahui hak dan kewajiban masing-masing.
5. Asas keterbukaan, dalam proses pengadaan tanah, masyarakat yang terkena dampak berhak memperoleh informasi tentang proyek dan dampaknya, kebijakan ganti kerugian, jadwal pembangunan, rencana permukiman kembali dan lokasi pengganti (bila ada), dan hak masyarakat untuk menyampaikan keberatan.
6. Asas Keikutsertaan/Partisipasi, peran serta seluruh pemangku kepentingan (*stakeholder*) dalam setiap tahap pengadaan tanah (perencanaan, pelaksanaan, evaluasi) diperlukan agar menimbulkan rasa ikut memiliki dan dapat meminimalkan penolakan masyarakat terhadap kegiatan yang bersangkutan.
7. Asas Kesetaraan, asas ini dimaksudkan untuk menempatkan posisi pihak yang memerlukan tanah dan pihak yang terkena dampak secara sejajar dalam proses pengadaan tanah.

¹⁶ *Ibid*, hal. 3.

¹⁷ Maria S.W. Sumardjono, 2008, *op. cit.*, hal. 282-284.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

8. Minimalisasi dampak dan kelangsungan kesejahteraan sosial ekonomi. Dampak negatif pengadaan tanah sedapat mungkin diminimalkan, disertai dengan upaya untuk memperbaiki taraf hidup masyarakat yang terkena dampak sehingga kegiatan sosial ekonominya tidak mengalami kemunduran.

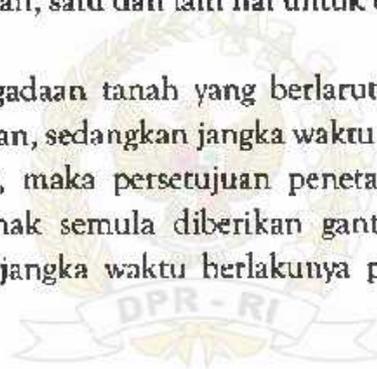
Belajar dari pengalaman di masa lalu, baik secara normatif maupun empiris, maka dapat dikatakan bahwa peraturan perundang-undangan yang ada belum mengakomodasi berbagai hal penting. Oleh karena itu, dalam UU tentang pengadaan tanah yang akan datang, seyogyanya diperhatikan hal-hal sebagai berikut:¹⁸

1. Perlunya penetapan asas-asas pengadaan tanah, sebagai pedoman untuk melaksanakan seluruh proses pengadaan tanah.
2. Keharusan melakukan survei dasar dan survei sosial-ekonomi yang dilaksanakan oleh lembaga independen dalam kegiatan awal pengadaan tanah dan baru kemudian diikuti dengan inventarisasi aset dan penetapan lokasi pembangunan. Survei dasar dilakukan sebelum permohonan penetapan lokasi pembangunan yang definitif dan dimaksudkan untuk memperoleh informasi awal tentang masyarakat berikut aset yang akan terkena dampak. Di samping itu jangka waktu pelaksanaan survei dasar dapat digunakan untuk menetapkan batas waktu pendataan masyarakat yang terkena dampak. Tanpa batas waktu ini, sulit menentukan daftar definitif mereka yang terkena dampak dan bentuk serta besarnya ganti kerugian.
3. Keharusan menetapkan syarat-syarat agar musyawarah dapat terjadi secara sukarela dan bebas dari tekanan.
4. Ganti kerugian tidak hanya terhadap kerugian yang bersifat fisik (kehilangan tempat tinggal, bangunan, tanaman, benda-benda lain yang terkait dengan tanah) namun meliputi juga ganti kerugian terhadap kerugian yang bersifat nonfisik (hilangnya bidang usaha, pekerjaan, sumber penghasilan dan sumber pendapatan yang lain).
5. Perlunya menyediakan pengaturan tentang permukiman kembali (relokasi kolektif) yang bersifat komprehensif, sebagai salah satu bentuk ganti kerugian.
6. Penetapan besarnya ganti kerugian untuk kerugian yang bersifat fisik harus didasarkan pada nilai pengganti, yang ditetapkan melalui berbagai cara penilaian. Dengan demikian, taraf hidup masyarakat sesudah pengadaan tanah setidaknya setara dengan keadaan sebelum terkena dampak pengadaan tanah.
7. Perlunya merinci tentang bentuk ganti kerugian terhadap kerugian yang bersifat nonfisik, berupa misalnya: penyediaan lahan usaha pengganti, persiapan alih kerja dan penyediaan lapangan kerja. Dapat juga berupa bantuan pelatihan, fasilitas modal usaha, dan lain-lain.

¹⁸ Ibid. 272-273.

T. Ade Surya

8. Perlu dipertimbangkan untuk dapat menambahkan keanggotaan Panitia Pengadaan Tanah dengan unsur-unsur dari perguruan tinggi dan LSM bila dipandang perlu dan memenuhi persyaratan, satu dan lain hal untuk dapat lebih menjamin netralitas panitia.
9. Perlu diatur tentang akibat hukum pengadaan tanah yang berlarut-larut. Bila perolehan tanahnya belum selesai dilakukan, sedangkan jangka waktu penetapan lokasi yang ditoleransi sudah dilampaui, maka persetujuan penetapan lokasi menjadi gugur dan kepada pemegang hak semula diberikan ganti kerugian terhadap kerugian yang dialami selama jangka waktu berlakunya persetujuan penetapan lokasi itu.



BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Semakin membaiknya pertumbuhan ekonomi Indonesia mendorong peningkatan kebutuhan akan infrastruktur. Namun maraknya pembangunan di sektor infrastruktur khususnya untuk kepentingan umum ini menyebabkan kebutuhan akan tanah semakin meningkat pula, padahal ketersediaan tanah sangat terbatas.

Pengadaan tanah untuk pembangunan khususnya pembangunan infrastruktur merupakan masalah utama selain pembiayaan dalam memenuhi kebutuhan infrastruktur untuk kepentingan umum di tanah air. Masalah ini menyangkut kepentingan pemerintah untuk melaksanakan pembangunan demi mensejahterakan rakyatnya dan kepentingan masyarakat itu sendiri akan hak atas tanah yang dimilikinya.

Permasalahan yang paling banyak ditemui dalam hal pengadaan tanah atau pembebasan tanah adalah terkait ganti rugi tanah. Masyarakat yang memiliki hak atas tanah menginginkan ganti rugi yang cukup besar atas tanahnya, sedangkan pemerintah sendiri terbentur kendala keterbatasan anggaran. Hal ini menyebabkan proses pengadaan tanah berjalan dengan lambat dan berlarut-larut.

B. Saran

Rancangan Undang-Undang Pengadaan Tanah untuk Pembangunan harus dapat menjadi Undang-Undang yang dapat mengakomodasi kepentingan pemerintah dan kepentingan masyarakat secara seimbang. Walaupun kepentingan pemerintah adalah demi mewujudkan kesejahteraan secara keseluruhan bagi rakyatnya, namun kepentingan masyarakat akan hak atas tanahnya tidak bisa begitu saja disingkirkan.

Pemerintah harus menjamin sepenuhnya bagi masyarakat yang terkena dampak dari pengadaan tanah, agar kondisi sosial dan ekonomi mereka minimal setara seperti pada saat tanah mereka belum dibebaskan. Selain itu, proses pengadaan tanah harus jauh dari unsur-unsur pemaksaan, lebih menekankan pada unsur musyawarah dan mufakat.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

Pemerintah dapat bekerjasama dengan pihak swasta dalam rangka mengatasi keterbatasan anggaran untuk pembangunan infrastruktur, sehingga perekonomian negara kita dapat terus tumbuh.



DAFTAR PUSTAKA

Buku

- Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia. *Indonesia Economic Outlook 2011*. Jakarta: Lembaga Penerbit Fakultas Ekonomi UI, 2011.
- Iqbal, Zafar dan Areef Suleman. "Indonesia: Kendala Kritis Bagi Pembangunan Infrastruktur". Islamic Development Bank, 2010.
- Kodoatie, Robert J. "Manajemen dan Rekayasa Infrastruktur". Yogyakarta: Pustaka Pelajar, 2003.
- Salindeho, John. "Masalah Tanah Dalam Pembangunan". Jakarta: Sinar Grafika, 1988.
- Sumardjono, Maria. "Tanah dalam Perspektif Hak Ekonomi, Sosial dan Budaya". Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2008.
- Sumardjono, Maria. "Kebijakan Pertanahan, antara Regulasi dan Implementasi". Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2001.

Dokumen Resmi

- Keputusan Presiden Republik Indonesia Nomor 55 Tahun 1993 tentang *Pengadaan tanah bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan umum*.
- Peraturan Menteri Pekerjaan Umum Nomor 02/PRT/M/2010 tentang *Rencana Strategis Kementerian Pekerjaan Umum Tahun 2010-2014*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 36 Tahun 2005 tentang *Pengadaan tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 65 Tahun 2006 tentang *Perubahan Atas Peraturan Presiden Nomor 36 Tahun 2005 tentang Pengadaan Tanah Bagi Pelaksanaan Pembangunan Untuk Kepentingan Umum*.

Pengadaan Tanah Untuk Pembangunan Infrastruktur

Makalah / Jurnal

- Esti, Ratih Kusumaning. "Percepatan Pembangunan Infrastruktur di Indonesia". *Economic Review*, No. 209, September 2007.
- Gie, Kwik Kian. "Pembiayaan Pembangunan Infrastruktur dan Permukiman". Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional / Bappenas, September 2002.
- Haris, Abdul. "Pengaruh Penatagunaan Tanah Terhadap Keberhasilan Pembangunan Infrastruktur dan Ekonomi". Bappenas, 2005.
- Herlinda, Erna. "Peranan Pemerintah Atas Tanah Dalam Rangka Pembangunan". Fakultas Hukum Universitas Sumatera Utara: USU Digital Library, 2004.
- Surya, T. Ade dan Achmad Wirabrata. "Kinerja Infrastruktur dalam Upaya Menciptakan Iklim Investasi yang Kondusif di Indonesia". *Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Publik*, Vol. 1 No. 2, Jakarta: P3DI Setjen DPR RI, Desember 2010.

Internet

- "Mendorong Pembangunan Infrastruktur Dasar", (<http://www.businessnews.co.id/featured/mendorong-pembangunan-infrastruktur-dasar.php>., diakses 24 Mei 2011).



BAGIAN 9

MENINGKATKAN EFISIENSI DAN EFEKTIVITAS PENGELOLAAN DANA PENSIUN MELALUI PENERAPAN *GOOD PENSION FUND GOVERNANCE*

Oleh: Venti Eka Surya¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Sejak awal 1990-an, di berbagai negara di dunia, perhatian semakin terarah pada masalah-masalah kebijakan publik yang berkaitan dengan perbaikan sistem pensiun. Sistem pensiun sangat penting karena sistem tersebut memberikan mekanisme untuk mengurangi risiko kemiskinan di hari tua dan memungkinkan pekerja untuk mengatur kelancaran konsumsi mereka sepanjang hidup mereka. Oleh karena itu, sistem pensiun merupakan bagian penting dari jejaring pengaman sosial, dan perlu dirancang dengan baik dan berkesinambungan dari segi fiskal dan politik untuk mencapai tujuan-tujuannya. Sehingga timbullah reformasi pensiun di beberapa negara. Di negara-negara berkembang, sebagian besar reformasi telah terjadi di Eropa Timur dan Amerika Latin terhadap sistem-sistem yang memiliki tingkat cakupan yang relatif tinggi dan yang menghadapi potensi masalah fiskal. Apabila tingkat cakupannya lebih rendah seperti di Indonesia, tekanan untuk segera melakukan reformasi juga rendah. Akan tetapi, salah satu pelajaran yang dapat ditarik dari pengalaman internasional adalah bahwa sistem-sistem pensiun yang beroperasi dengan baik dan berkesinambungan memberikan kontribusi positif yang penting bagi pembangunan ekonomi. Dalam konteks ini, Indonesia memiliki kepentingan untuk membina pengembangan sistem pensiun.²

Kondisi demografi Indonesia yang terus berubah merupakan salah satu faktor pendorong bagi pemerintah untuk fokus pada pengembangan sistem pensiun. Indonesia merupakan salah satu negara di dunia yang memiliki penduduk yang didominasi oleh orang muda. Penurunan tingkat kesuburan yang cepat dan bertambah panjangnya rentang hidup dalam beberapa dekade terakhir ini akan terus mempengaruhi peningkatan jumlah penduduk berusia lanjut. Pertambahan penduduk berusia lanjut yang cepat tersebut akan memaksa Indonesia untuk menerapkan sistem pensiun yang dapat memberikan jaminan penghasilan di masa pensiun.

2 Bank Dunia. *Membuka Potensi Sumber Daya Keuangan Dalam Negeri Indonesia: Peran Lembaga Keuangan Non-Bank. Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Ekonomi Pembangunan Sektor Keuangan dan Swasta Unit Pengelolaan Negara Indonesia*, The World Bank, Desember 2006. p. 127.

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

Jumlah dana pensiun yang masih beroperasi (di Indonesia) pada 2010 adalah 272 dana pensiun, terdiri dari 208 DPPK (Dana Pensiun Pemberi Kerja) PPMP (Program Pensiun Manfaat Pasti), 40 DPPK PPIP (Program Pensiun Iuran Pasti) dan 24 DPLK (Dana Pensiun Lembaga Keuangan). Berdasarkan laporan keuangan Dana Pensiun Semester I 2010 (posisi per 30 Juni 2010), jumlah kekayaan (aktiva bersih) dana pensiun adalah sebanyak Rp120,15 triliun atau meningkat 6,79% dibandingkan dengan kekayaan (aktiva bersih) dana pensiun per 31 Desember 2009.³

Berdasarkan laporan keuangan Dana Pensiun Semester I 2010 (posisi per 30 Juni 2010), jumlah investasi dana pensiun adalah sebanyak Rp115,56 triliun atau meningkat 6,94% dibandingkan dengan investasi dana pensiun per 31 Desember 2009. Untuk DPPK, jumlah investasi pada posisi tersebut adalah sebesar Rp 99,53 triliun atau meningkat 6,78% dibandingkan dengan nilai investasi DPPK per tanggal 31 Desember 2009. Sedangkan untuk DPLK jumlah investasinya per tanggal 30 Juni 2010 adalah sebesar Rp 16,03 triliun atau meningkat sebesar 7,95% dari nilai investasi DPLK per 31 Desember 2009.⁴

Peran dana pensiun sangat penting baik bila ditinjau dari segi sosial kemasyarakatan maupun ekonomi. Dari sisi ekonomi, jumlah uang dari dana pensiun telah mencapai triliunan rupiah. Kondisi ini akan menimbulkan ketertarikan dari banyak pihak yang ingin memanfaatkan sumber dana berbiaya rendah ini. Kekayaan yayasan-yayasan dana pensiun terus berkembang. Bila pengelolaan dana pensiun tidak dilaksanakan secara amanah serta mengacu pada aspek tata kelola perusahaan yang baik (*good corporate governance*), maka pengelolannya tidak akan optimal dan tidak mencapai hasil yang diharapkan. Selain itu juga bisa menimbulkan penyalahgunaan, bahkan penyimpangan yang akan berdampak buruk pada kehidupan sosial masyarakat dan perkembangan ekonomi nasional.

Good corporate governance (GCG) secara definitif merupakan sistem yang mengatur dan mengendalikan perusahaan yang menciptakan nilai tambah (*value added*) untuk semua *stakeholder*.⁵ Dengan prinsip-prinsip Transparansi, Akuntabilitas, Responsibilitas, Independensi dan Fairness (TARIF), konsep GCG akan membawa perusahaan mencapai nilai tambah yang maksimal. Hal ini tentu saja akan membawa keuntungan besar tidak saja bagi *shareholders*, namun juga bagi *stakeholders*. Hal ini secara tidak langsung dapat meningkatkan stabilitas ekonomi dan sosial negara dan masyarakat Indonesia.

3 Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal & Lembaga Keuangan (Bapepam-LK), *Siaran Pers Akhir Tahun 2010*, 30 Desember 2010, p. 54.

4 *Ibid.*

5 Thomas S. Kaihatu, "Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia," *Jurnal Manajemen Dan Kewirausahaan*, Vol.8, No. 1, Maret 2006: pp.1-9.

Keputusan Ketua Bapepam-LK No. 136/BL/2006 tanggal 21 Desember 2006 mengenai Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun menyatakan bahwa setiap Dana Pensiun wajib untuk menyusun dan menerapkan Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun sejak 1 Januari 2008. Dalam rangka pelaksanaan surat keputusan ini Bapepam-LK mendukung kegiatan pengembangan tata kelola perusahaan yang dilakukan oleh Komite Nasional Kebijakan *Governance* (KNKG) dengan memberikan keterlibatan secara aktif dalam penyusunan tata kelola perusahaan industri dana pensiun. Selain itu Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun juga akan dilengkapi dengan perangkat penilaian.

B. Permasalahan

Dana Pensiun memiliki peran yang cukup penting dalam kehidupan ekonomi dan sosial kemasyarakatan Indonesia. Dengan demikian akan banyak pihak yang berkepentingan terhadap proses dan hasil pengelolaannya. Untuk itu diperlukan adanya sistem dan pengawasan yang memadai untuk menciptakan efektifitas dan efisiensi pengelolaan kekayaan perusahaan-perusahaan Dana Pensiun ini.

Keputusan Ketua Bapepam-LK Nomor 136/BL/2006 tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun tanggal 21 Desember 2006 menyatakan bahwa setiap Dana Pensiun wajib untuk menyusun dan menerapkan Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun atau GPFG (*Good Pension Fund Governance*) sejak 1 Januari 2008. Dengan adanya peraturan tersebut, diharapkan tata kelola perusahaan Dana Pensiun akan semakin baik melalui peningkatan kekayaan dan kepatuhan pihak manajemen terhadap aturan yang ditetapkan. Tulisan ini bertujuan menjawab pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana perkembangan Dana Pensiun di Indonesia?
2. Bagaimana penerapan pedoman Tata Kelola Dana Pensiun/GPFG di Indonesia?
3. Apakah GPFG telah mampu meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolaan dana pensiun yang pada akhirnya akan meningkatkan manfaat pensiun?

BAB II TINJAUAN TEORI



A. Pengertian Dana Pensiun

Dana Pensiun adalah badan hukum yang menyelenggarakan program pensiun, yaitu suatu program yang menjanjikan sejumlah uang yang pembayarannya secara berkala dan dikaitkan dengan pencapaian usia tertentu. Program pensiun diselenggarakan dengan sistem pembentukan dana berupa iuran dari Pemberi Kerja (Perusahaan) maupun dari Karyawan (Peserta). Kekayaan Dana Pensiun haruslah terpisah dari kekayaan pendirinya, dan dikelola secara terpisah dari kekayaan pendirinya. Dana Pensiun sebagai Lembaga Keuangan Non Bank, bertugas untuk menjamin kesinambungan penghasilan, setelah purna bhakti bagi peserta, sehingga memberikan rasa aman.⁶

Menurut Undang-undang Nomor 11 tahun 1992 tentang Dana Pensiun, Dana Pensiun adalah badan hukum yang mengelola dan menjalankan program yang menjanjikan manfaat pensiun. Tujuan dari dana pensiun adalah: mencapai perangsang kerja bagi pegawai, meningkatkan kesejahteraan dan ketentraman bagi pegawai dan keluarganya, meningkatkan kesetiaan loyalitas pegawai, dan memberikan ketenangan kerja bagi pegawai yang bersangkutan maupun keluarganya. Adapun yang berhak menerima pensiun adalah pensiunan itu sendiri, janda/duda pensiunan, yatim piatu dari pensiunan, dan orang tua dari pensiunan.

B. Pengelolaan Iuran dan Kekayaan Dana Pensiun

Salah satu asas Dana Pensiun adalah bahwa penyelenggaraan Dana Pensiun harus dengan sistem dana. Pengelolaan Dana Pensiun dengan sistem cadangan dilarang. Sebagai sumber utama pendanaan/pembiayaan Dana Pensiun adalah iuran dana pensiun, baik yang berasal dari Pemberi Kerja maupun yang berasal dari Peserta. Iuran tersebut kemudian oleh pengurus dipupuk dan dikembangkan/diinvestasikan yang kemudian dipergunakan untuk pembayaran manfaat pensiun.⁷

6 Republik Indonesia, *Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan Nomor Kep-136/Bl/2006 Tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun.*

7 *Ibid.*, p.21.

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

Dana Pensiun mempunyai kekayaan yang terpisah dari kekayaan pendirinya. Dana awal yang bersumber dari angsuran utang iuran masa kerja lalu yang dibayarkan oleh pendiri merupakan sumber utama pembentukan kekayaan Dana Pensiun. Pada prinsipnya pengelolaan kekayaan dan investasi Dana Pensiun harus mengutamakan atau memperhatikan faktor keamanan guna memenuhi kewajiban pembayaran Manfaat Pensiun. Sehubungan dengan perihal tersebut, Undang-undang Dana Pensiun dan Peraturan Pelaksananya menetapkan rambu-rambu seperti perlunya batasan investasi per pihak dan adanya larangan-larangan yang berkaitan dengan kekayaan Dana Pensiun.⁸

Secara umum kegiatan pengelolaan Dana Pensiun nampak seperti sangat sederhana dan mudah sehingga tidak menuntut profesionalitas yang tinggi. Predikat tersebut antara lain seringkali Dana Pensiun disebut sebagai *Single Purpose Entity*, yaitu sebuah Badan Hukum Lembaga Keuangan yang memiliki tujuan atau maksud pendirian tunggal hanya untuk mengelola Program Pensiun. Dalam hal Dana Pensiun Pemberi Kerja, pengelolaan Program Pensiun tersebut dapat dan harus dilakukan dengan sama sekali tanpa harus bersaing dengan Dana Pensiun yang lain.

Masing-masing Dana Pensiun memiliki Program dan pihak-pihak pemangku kepentingan utama sendiri-sendiri. Secara teknis, pengelolaan Dana Pensiun pada hakekatnya hanyalah berupa pengelolaan "Sistim Pendanaan", yang terdiri dari: menerima dan menghimpun iuran Pensiun; menghitung, menetapkan dan membayarkan Manfaat Pensiun; dan, mengembangkan dana yang terhimpun.

Sumber kekayaan Dana Pensiun yang dikelola juga terbatas pada iuran Pensiun, Hasil Investasi atau Pengembangan Dana, dan (kalau ada) Pelimpahan dari Dana Pensiun lain. Disisi yang lain, kewajiban atau sasaran penggunaan dana yang dikelola pada dasarnya juga terbatas pada pembayaran Manfaat Pensiun saja. Yang sering kali lepas dari perhatian dan pengamatan banyak pihak adalah, bahwa dibalik kesederhanaan dan mudahnya mengelola Dana Pensiun tersebut sebenarnya terkandung sebuah kompleksitas yang menuntut adanya perhatian, kesungguhan, kehati-hatian, kejujuran, integritas, dan profesionalisme yang tinggi secara konsisten.⁹

Kekayaan Dana Pensiun bersumber dari beberapa aktivitas yaitu iuran pemberi kerja, iuran peserta, hasil pengembangan iuran tersebut (investasi) serta pengalihan dari Dana Pensiun lain. Kekayaan ini dikelola oleh pengurus sesuai dengan ketentuan yang ada baik itu yang berasal dari pendiri, dewan pengawas, maupun pembuat regulasi. Adapun kekayaan Dana Pensiun dalam bentuk surat-surat berharga seperti deposito, saham, obligasi, surat utang, dan lain-lainnya, harus dititipkan pada Penerima Titipan. Penerima titipan adalah Bank Penerima Titipan sebagaimana telah diatur dalam Undang-Undang Perbankan.

⁸ *Ibid.*, p.39.

⁹ Suharsono. "Tata Kelola Yang Baik Dana Pensiun (Good Pension Fund Governance)," 2011 (<http://www.adpior.id/downloads/8-download/111-Sop-Sebagai-Kelengkapan-Gpfg>, diakses tanggal 20 April 2011)

C. *Good Corporate Governance (GCG)*

Setelah lebih dari satu dekade, masih banyak perusahaan yang menerapkan prinsip GCG karena dorongan regulasi dan untuk menghindari sanksi. Hanya sedikit yang menjadikan prinsip tersebut sebagai bagian dari budaya perusahaan. Untuk itu sudut pandang implementasi sudah harus bergeser dari bentuk *compliance/kepatuhan* menjadi *performance/kinerja*, sehingga bahasan tentang prinsip GCG sudah harus bergeser kepada substansi penerapannya di berbagai institusi.

Latar belakang muncul isu GCG) adalah adanya konflik kepentingan yang disebabkan oleh kemungkinan agen tidak selalu bertindak sesuai dengan keinginan prinsipal, dapat mendorong timbulnya biaya keagenan. Jensen dan Meckling, (1976) menyatakan ada tiga jenis biaya keagenan yaitu: biaya *monitoring*, biaya *bonding*, biaya kerugian residual. Prinsipal dapat membatasi divergensi kepentingan dengan menetapkan insentif yang layak dan dengan mengeluarkan biaya *monitoring*. Biaya *monitoring* tersebut dirancang untuk membatasi aktivitas-aktivitas menyimpang yang dilakukan oleh agen. Dalam kondisi tertentu, agen memungkinkan untuk membelanjakan sumber daya perusahaan (biaya *bonding*), untuk menjamin bahwa agen tidak akan bertindak yang dapat merugikan prinsipal atau untuk meyakinkan bahwa prinsipal akan memberikan kompensasi jika dia benar-benar melakukan hal tersebut. Nilai uang yang ekuivalen dengan pengurangan kesejahteraan yang dialami prinsipal juga merupakan biaya yang timbul dari hubungan keagenan. Biaya tersebut disebut sebagai kerugian residual (*residual loss*).¹⁰

Bernhart dan Rosenstein (1998) menyatakan beberapa mekanisme (*mekanisme corporate governance*) seperti mekanisme internal seperti struktur dan dewan komisaris serta mekanisme eksternal seperti pasar untuk kontrol perusahaan diharapkan dapat mengatasi masalah keagenan tersebut.¹¹

Penerapan GCG mendorong terciptanya persaingan yang sehat dan iklim usaha yang kondusif. Oleh karena itu diterapkannya GCG oleh perusahaan-perusahaan di Indonesia sangat penting untuk menunjang pertumbuhan dan stabilitas ekonomi yang berkesinambungan. Penerapan GCG juga diharapkan dapat menunjang upaya pemerintah dalam menegakkan *good governance* pada umumnya di Indonesia.¹²

GCG diperlukan untuk mendorong terciptanya pasar yang efisien, transparan dan konsisten dengan peraturan perundang-undangan. Oleh karena itu penerapan GCG perlu didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan, yaitu negara dan perangkatnya sebagai regulator, dunia usaha sebagai pelaku pasar, dan masyarakat

10 Venti Eka Satya, "Pengaruh Struktur Kepemilikan terhadap Kinerja Perusahaan," Thesis, UGM, 2007. p. 6.

11 Ibid.

12 Komite Nasional Kebijakan Governance, *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia* (Jakarta: Komite Nasional Kebijakan Governance 2006. p. i

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha. Prinsip-prinsip dasar yang harus dilaksanakan oleh masing-masing pilar adalah:

1. Negara dan perangkatnya menciptakan peraturan perundang-undangan yang menunjang iklim usaha yang sehat, efisien dan transparan, melaksanakan peraturan perundang-undangan dan penegakan hukum secara konsisten (*consistent law enforcement*).
2. Dunia usaha sebagai pelaku pasar menerapkan GCG sebagai pedoman dasar pelaksanaan usaha.
3. Masyarakat sebagai pengguna produk dan jasa dunia usaha serta pihak yang terkena dampak dari keberadaan perusahaan, menunjukkan kepedulian dan melakukan kontrol sosial (*social control*) secara obyektif dan bertanggung jawab.¹³

Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) telah menetapkan beberapa asas yang mendasari penerapan GCG yang sering dikenal dengan istilah TARIF, yaitu: Transparansi (*Transparency*), Akuntabilitas (*Accountability*), Responsibilitas (*Responsibility*), Independensi (*Independency*), serta Kewajaran dan Kesetaraan (*Fairness*).

Tanggung jawab untuk menerapkan GCG dalam perusahaan terletak pada organ-organ utama perusahaan yaitu Rapat Umum Pemegang Saham (RUPS), Dewan komisaris dan Dewan direksi. Masing-masing organ tersebut memiliki independensi dalam melaksanakan tugas, fungsi dan tanggung jawabnya. Serta bertindak semata-mata untuk kepentingan perusahaan bukan pribadi maupun kelompok tertentu. Unsur-unsur lain yang juga memiliki kepentingan hak dan tanggung jawab terhadap kelangsungan hidup perusahaan ini adalah: Pemegang Saham, Karyawan, Mitra Bisnis dan masyarakat sekitar. Sehingga para *stockholder* dan *stakeholder* juga bertanggung jawab terhadap penerapan GCG pada perusahaan.

D. Tata Kelola Dana Pensiun Yang Baik (*Good Pension Fund Governance/GPFG*)

Agar dapat memenuhi harapan para *Stakeholder*, Dana Pensiun perlu dikelola secara profesional. Salah satu caranya adalah dengan menerapkan Tata Kelola Dana Pensiun Yang Baik (*Good Pension Fund Governance/GPFG*). GPFG merupakan suatu proses dan struktur yang digunakan oleh Dana Pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pengelola sumberdaya dan risiko secara efisien dan efektif, serta pertanggungjawaban Pengurus Dana Pensiun kepada Peserta, Pendiri/Pemberi Kerja dan pihak terkait lainnya. GPFG dapat juga digunakan sebagai salah satu tolok ukur kinerja Pengurus dalam mengelola Dana Pensiun dengan cara melakukan *assesment* (penilaian) baik secara internal maupun eksternal (pihak independen). Pedoman ini mengatur mengenai masing-masing pihak yang terlibat langsung

¹³ *Ibid.*, p.3

dalam Penyelenggaraan Dana Pensiun yaitu Pendiri, Mitra Pendiri, Dewan Pengawas, Pengurus, Peserta, Karyawan dan Mitra Bisnis lainnya.¹⁴

GPFG adalah suatu proses dan struktur yang digunakan oleh Dana Pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pengelolaan sumber daya dan risiko secara efisien dan efektif, serta pertanggungjawaban Pengurus Dana Pensiun kepada Peserta, Pendiri/Pemberi Kerja dan pihak terkait lainnya. *Good Pension Fund Governance* merupakan sarana pemberdayaan Dewan Pengawas dan Pengurus. Pemberdayaan Dewan Pengawas dan Pengurus dilakukan dengan jalan melaksanakan fungsi-fungsi yang terkait didalamnya secara baik dan benar.

Penerapan GPFG didukung oleh tiga pilar yang saling berhubungan dan masing-masing harus melaksanakan fungsinya dengan baik yaitu Regulator sebagai pembuat dan mengawasi pelaksanaan peraturan, Dana Pensiun sebagai pelaku dan Peserta sebagai pengguna jasa Dana Pensiun.¹⁵

Setiap Dana Pensiun harus memastikan bahwa prinsip *Good Pension Fund Governance* (GPFG) diterapkan pada kegiatan pengelolaan Dana Pensiun, dalam rangka menjaga kelangsungan kegiatannya. Prinsip-prinsip GPFG yaitu transparansi, akuntabilitas, responsibilitas, independensi serta kesetaraan dan kewajaran diperlukan untuk mencapai kinerja yang berkesinambungan dengan tetap memperhatikan kepentingan para pihak terkait.

Prinsip transparansi (*transparency*) diperlukan untuk menjaga obyektivitas dalam menjalankan kegiatannya, Dana Pensiun harus menerapkan keterbukaan dan transparansi dalam semua penyampaian dan pengungkapan informasi yang materil dan relevan mengenai Dana Pensiun secara tepat waktu, memadai, jelas dan dapat dipercaya.

Prinsip akuntabilitas (*accountability*) merupakan fungsi yang terkait dengan kejelasan fungsi, pelaksanaan dan pertanggungjawaban Dana Pensiun harus ditetapkan secara tertulis. Pengelolaan Dana Pensiun dilaksanakan dengan penetapan fungsi, kegiatan dan tugas yang harus dijalankan, sesuai dengan arah dan tujuan pendirian Dana Pensiun. Penerapan prinsip akuntabilitas disertai dengan menerapkan sistem kontrol dan pengawasan serta penilaian kinerja bagi semua jajaran Dana Pensiun.

Prinsip responsibilitas (*responsibility*) diperlukan karena Dana Pensiun mempunyai tanggungjawab terhadap Peserta dan Pendiri/Pemberi Kerja serta mentaati Undang-Undang Nomor. 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun dan peraturan pelaksanaan lainnya dalam rangka terjaminnya kesinambungan pembayaran manfaat pensiun.

14 Republik Indonesia, Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan Nomor Kep-136/B/2006 Tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun.

15 *Ibid.*

Prinsip independensi (*independency*) merupakan prinsip dasar di mana Dana Pensiun dikelola secara profesional tanpa benturan kepentingan dan pengaruh/tekanan dari pihak manapun, dengan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan prinsip-prinsip pengelolaan kegiatan yang sehat.

Prinsip kesetaraan dan kewajaran (*fairness*) merupakan prinsip dasar di mana Dana Pensiun senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh pihak terkait berdasarkan asas perlakuan yang setara dan asas manfaat yang wajar. Kesetaraan dan kewajaran di dalam memenuhi hak-hak pihak terkait yang timbul berdasarkan perjanjian dan peraturan perundang-undangan yang berlaku.¹⁶

Pihak-pihak yang terkait dengan perapan GPFG adalah pendiri dan mitra pendiri, pengurus dana pensiun, dan dewan pengawas. Pendiri adalah orang atau badan yang membentuk Dana Pensiun Pemberi Kerja. Dalam hal terdapat lebih dari satu Pemberi Kerja, maka satu Pemberi Kerja sebagai Pendiri dan yang lainnya sebagai Mitra Pendiri. Peran dan Hak Pendiri dalam penyelenggaraan program pensiun harus terdefiniskan dengan jelas dan didokumentasikan dengan baik dalam Peraturan Dana Pensiun. Mitra Pendiri adalah Pemberi Kerja yang ikut serta dalam suatu Dana Pensiun Pemberi Kerja, untuk kepentingan sebagian atau seluruh karyawannya. Pemberi Kerja adalah Pendiri atau Mitra Pendiri yang mempekerjakan Karyawan.

Pengurus adalah orang atau badan usaha yang bertanggungjawab atas pengelolaan administrasi dari sebuah program pensiun. Pengurus memiliki kewajiban untuk selalu berlaku dengan itikad baik dan bagi kepentingan seluruh Peserta dan Penerima Manfaat Program Pensiun. Tugas utama dari Pengurus adalah untuk menjaga dan meyakinkan bahwa tujuan utama penyelenggaraan program pensiun, yaitu sebagai sumber penghasilan yang aman bagi pensiunan, dapat tercapai. Sebuah badan yang bertugas melakukan pengawasan atas penyelenggaraan program pensiun dan memastikan bahwa penyelenggaraan telah berjalan dengan baik, sesuai dengan ketentuan yang berlaku dan untuk kepentingan Peserta.¹⁷

Hubungan kerja Pendiri, Pengurus dan Dewan Pengawas adalah hubungan *check and balances* dengan tujuan akhir untuk kemajuan dan kesehatan Dana Pensiun.

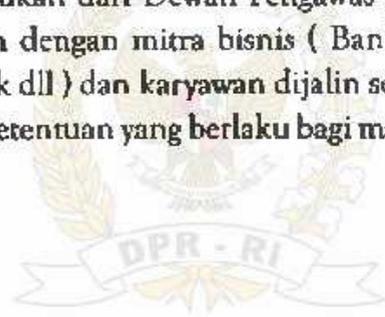
1. Pendiri, Pengurus dan Dewan Pengawas sesuai dengan fungsinya masing-masing mempunyai tanggungjawab untuk menjaga kelangsungan usaha Dana Pensiun.
2. Pengurus menyusun visi dan misi serta strategi Dana Pensiun dengan memperhatikan masukan Dewan Pengawas dan Pendiri.
3. Pendiri dilarang mengintervensi Kepengurusan yang dilakukan oleh Pengurus selain intervensi yang diperkenankan oleh Undang-Undang, Peraturan Pemerintah, Keputusan Menteri Keuangan dan Peraturan Dana Pensiun.

16 *Ibid.*

17 *Ibid.*

Venti Eka Satya

Ketiga pihak di atas memiliki bentuk hubungan *check and balances* untuk kemajuan dan kesehatan Dana Pensiun. Masing-masing bertanggungjawab untuk menjaga kelangsungan usaha Dana Pensiun. Pengurus menyusun visi dan misi serta strategi Dana Pensiun dengan memperhatikan masukan dari Dewan Pengawas dan Pendiri. Sedangkan hubungan antara Dana Pensiun dengan mitra bisnis (Bank, Sekuritas, Manager Investasi, Aktuaris, Akuntan Publik dll) dan karyawan dijalin sesuai dengan asas kesetaraan dan kewajaran berdasarkan ketentuan yang berlaku bagi masing-masing pihak.



BAB III PEMBAHASAN



A. Dana Pensiun di Indonesia

Undang-undang No. 11 tahun 1992 membagi dana pensiun menjadi dua jenis. *Pertama*, Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK) yaitu Dana Pensiun yang dibentuk oleh orang atau badan yang mempekerjakan karyawan. *Kedua*, Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK) yaitu Dana Pensiun yang dibentuk oleh bank atau perusahaan asuransi jiwa untuk menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti bagi perorangan, baik karyawan maupun pekerja mandiri yang terpisah dari Dana Pensiun pemberi kerja bagi karyawan bank atau perusahaan asuransi jiwa yang bersangkutan,

Program dana pensiun dibedakan atas Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) dan Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP). Program Pensiun Manfaat Pasti adalah suatu program pensiun dimana besaran manfaat pensiun yang akan diterima Peserta ditentukan berdasarkan Formula Manfaat Pensiun sebagaimana tertuang dalam Peraturan Dana Pensiun. Program ini hanya dapat diselenggarakan oleh Dana Pensiun Pemberi Kerja yang didirikan oleh suatu Perusahaan. Manfaat Pensiun pada Program ini dikaitkan dengan Masa Kerja (MK) dan Penghasilan Dasar Pensiun (PhDP) terakhir dari seorang Pekerja di mana formula manfaat dapat secara sekaligus atau bulanan. Sementara Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) adalah Program Pensiun yang besar iurannya telah ditetapkan dalam Peraturan Dana Pensiun, sedangkan besar Manfaat Pensiun bergantung dari besarnya akumulasi iuran dan hasil pengembangannya sampai seorang Peserta berhenti bekerja yang kemudian harus dibelikan anuitas dari Perusahaan Asuransi Jiwa.¹⁸ Dana Pensiun DPPK dapat menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti atau Program Pensiun Iuran Pasti. Sedangkan Dana Pensiun DPLK hanya bisa menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti.

Peraturan Dana Pensiun hanya dapat menjadi dasar penyelenggaraan satu jenis Program Pensiun. Oleh karena itu, 1 (satu) Dana Pensiun hanya dapat menyelenggarakan 1 (satu) jenis Program Pensiun. Dengan kata lain, 1 (satu) Dana Pensiun tidak dapat menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) dan Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP) secara sekaligus.¹⁹

18 Zulaini Wahab, *Dana Pensiun dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia* (Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001), p. 5.

19 *Ibid.*

1. Perkembangan Dana Pensiun

Industri Dana Pensiun merupakan salah satu industri keuangan non bank selain asuransi dan lembaga pembiayaan yang bisa menjadi sumber pembiayaan jangka panjang untuk menunjang pembangunan nasional.

Tabel 1. Kontribusi Aset Industri Keuangan Non Bank terhadap PDB Tahun 2005-2009 (dalam persentase)

Subsektor	2005	2006	2007	2008	2009
Perasuransian	5,03	5,24	5,18	4,70	5,62
Perusahaan Pembiayaan	3,48	3,26	3,22	3,40	3,11
Dana Pensiun	2,31	2,33	2,31	1,82	2,00
Total	10,82	10,83	10,71	9,92	10,73

Sumber: Bapepam-LK

Tabel 1. di atas menggambarkan kontribusi aset dari 3 (tiga) industri keuangan non bank terhadap PDB. Kontribusi industri keuangan non bank terhadap PDB relatif stabil dalam periode 2005-2009 kecuali pada tahun 2008 dimana terjadi penurunan kontribusi terhadap PDB akibat dampak dari krisis keuangan global yang terjadi dalam tahun 2008. Pada tahun 2009 kontribusi aset industri keuangan non bank terhadap PDB kembali meningkat dibandingkan tahun 2008.²⁰ Secara nasional, pertumbuhan industri Dana Pensiun memang belum cukup berperan secara signifikan, terlihat dari kontribusinya yang hanya mencakup 2% dibandingkan dengan PDB nasional. Selain perusahaan dana pensiun itu sendiri yang tidak signifikan pembatasan aktifitas investasi karena unsur kehati-hatian yang tinggi dari pihak regulator juga merupakan penyebab rendahnya tingkat pertumbuhan industri ini.

Tabel 2. Perkembangan Jumlah Dana Pensiun Tahun 2005-2009

Jenis Dana Pensiun	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004
Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK)	308	325	344	314	314	307	294
- Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP)	269	281	296	271	277	271	262
- Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP)	39	44	48	43	37	36	32
Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK)	25	25	29	29	31	29	27
Total	333	350	373	341	345	336	321

Sumber: Bapepam-LK

²⁰ Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan, *Master Plan Pasar Modal Dan Industri Keuangan Non Bank 2010 – 2014*, Jakarta 2010, p. 142.

Tabel 2 dan 3 menunjukkan perkembangan industri Dana Pensiun di Indonesia yang jumlahnya cenderung menunjukkan tren yang menurun selama lima tahun terakhir. Jumlah Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK), menunjukkan penurunan dari sebanyak 286 DPPK di tahun 2005 menjadi 251 DPPK di tahun 2009 dan pada tahun 2010 turun lagi menjadi 248 atau mengalami penurunan sebesar 12,82%. Penurunan terbesar dialami oleh DPPK yang menyelenggarakan Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP) yaitu sebesar 16,8% dari sebanyak 250 di tahun 2005 menjadi 208 di tahun 2010. Namun demikian, DPPK yang menyelenggarakan Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP) mengalami peningkatan dari sebanyak 36 di tahun 2005 menjadi 40 di tahun 2010 atau meningkat sebesar 11,1%. Tren peningkatan jumlah dana pensiun yang menyelenggarakan PIIP selaras dengan perkembangan yang ada di dunia dimana PIIP lebih diminati. Sementara itu, Perkembangan jumlah Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK) yang hanya menyelenggarakan PIIP relatif stabil, yakni dari 26 DPLK di tahun 2005 menjadi 24 DPLK di tahun 2010.

Tabel 3. Perkembangan Jumlah Dana Pensiun Tahun 2005-2009

Jenis Dana Pensiun	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK)	286	272	262	255	252	248
- Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP)	250	235	226	216	212	208
- Program Pensiun Iuran Pasti (PIIP)	36	37	36	39	40	40
Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK)	26	25	26	26	26	24
Total	312	297	288	281	278	272

Sumber: Bapepam-LK

2. Pertumbuhan Dana Pensiun

Jumlah Dana Pensiun yang semakin menurun bukanlah sinyal dari memburuknya kondisi industri Dana Pensiun di Indonesia. Kinerja Dana Pensiun yang sebenarnya tergambar dari pertumbuhan aset dan efektifitas kegiatan investasinya. Pembubaran atau penutupan suatu perusahaan dana pensiun biasanya dilakukan dengan mengalihkan program atau asetnya pada dana pensiun lain atau perusahaan asuransi. Sehingga penurunan jumlah perusahaan dana pensiun tidak mengakibatkan penurunan jumlah aktiva maupun investasi dana pensiun secara keseluruhan. Berikut ini adalah tabel pertumbuhan aktiva bersih perusahaan dana pensiun yang menyampaikan laporan keuangannya kepada Bapepam-LK.

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

Tabel 4. Pertumbuhan Aktiva Bersih Dana Pensiun(dalam jutaan Rupiah)

Tahun	Jumlah Dana Pensiun	Jumlah aktiva bersih	Pertumbuhan (%)
1996	274	13.272.992,19	-
1997	319	16.200.404,50	22,06
1998	333	22.199.001,06	37,03
1999	333	26.934.945,79	21,33
2000	333	30.008.683,75	11,41
2001	335	34.909.134,52	16,32
2002	336	41.206.473,80	18,04
2003	327	49.637.349,09	20,46
2004	304	57.828.477,53	16,5

Catatan : *) Jumlah Dana Pensiun yang menyampaikan laporan keuangan

Sumber: Bapejam-LK

Pertumbuhan aktiva bersih dana pensiun dari tahun 1996-2004 menunjukkan peningkatan yang cenderung stabil yaitu rata-rata 20,4% per tahun. Peningkatan terbesar terlihat pada tahun 1998 yaitu sebesar 37,03% hal ini dikarenakan peningkatan jumlah dana pensiun pada tahun ini juga menunjukkan angka tertinggi yaitu sebesar 4,4%.

**Tabel 5. Pertumbuhan Aktiva Bersih Dana Pensiun Tahun 2005-2009
(dalam triliun Rupiah)**

Aktiva Bersih	2005	2006	2007	2008	2009	2010*
Dana Pensiun Pemberi Kerja (DPPK)	58,0	70,0	81,8	79,1	97,5	103,95
- Program Pensiun Manfaat Pasti (PPMP)	53,8	64,6	74,8	72,9	89,2	-
- Program Pensiun Iuran Pasti (PPIP)	4,2	5,4	7,0	6,2	8,4	-
Dana Pensiun Lembaga Keuangan (DPLK)	5,4	7,5	9,4	11,3	15,0	16,19
Total	63,4	77,5	91,2	90,4	112,5	120,15

*Data semester I tahun 2010

Sumber: Bapejam-LK

Tabel 5 menunjukkan pertumbuhan aktiva bersih Dana Pensiun dari tahun 2005 sampai dengan tahun 2010. Meskipun jumlah pengelola Dana Pensiun mengalami penurunan sejak tahun 2003 (lihat tabel 2 dan tabel 4), namun nilai aktiva bersih yang dimiliki dana pensiun justru menunjukkan kecenderungan yang meningkat, kecuali tahun 2008 yang mengalami penurunan akibat dampak krisis global. Peningkatan total aktiva bersih Dana Pensiun rata-rata per tahun dari tahun 2005 ke tahun 2010 mencapai 17,9%. Peningkatan total aktiva bersih terlihat pada tahun 2009 yang meningkat 24,4% dari tahun sebelumnya. Hal ini menunjukkan bahwa perusahaan Dana Pensiun mampu bangkit dengan cepat dari keterpurukan yang dialami di tahun 2008 karena krisis global. Salah satu penyebab kenaikan ini adalah peningkatan

instrument investasi di pasar modal, khususnya saham. Kenaikan aktiva bersih pada tahun ini jauh melebihi rata-rata kenaikan selama lima tahun terakhir.

Tabel 6. Investasi Dana Pensiun Tahun 2005 – 2009 (dalam triliun Rupiah)

Tahun	Jumlah Dana Pensiun	Jumlah Investasi	Pertumbuhan (%)
1996	274	12.463.275,00	.
1997	319	15.442.602,00	23,90%
1998	333	21.075.745,00	36,48%
1999	333	25.932.179,00	23,04%
2000	333	27.785.045,00	7,15%
2001	335	33.621.814,75	21,01%
2002	336	39.653.360,04	17,94%

Sumber: Bapepam-LK

Pada tabel 6 terlihat nilai investasi dana pensiun yang selalu meningkat dari tahun ke tahun dengan peningkatan mencapai 21,60%. Peningkatan yang paling signifikan, sebagaimana peningkatan jumlah aset bersih juga terjadi pada tahun 1998, tentu saja hal ini juga merupakan dampak dari peningkatan jumlah dana pensiun yang cukup signifikan pada tahun ini dan paling tinggi dibandingkan periode-periode yang lain, baik sebelum maupun sesudahnya.

Tabel 7. Investasi Dana Pensiun Tahun 2005 – 2009 (dalam triliun Rupiah)

Jenis Investasi	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
Deposito	27,52	26,9	37,08	17,23	21,94	20,26	20,32	23,00
SBI	0,15	0,75	0,8	0,18	0,25	0,74	0,60	0,70
Saham	1,62	1,89	3,26	4,18	7,42	13,99	8,47	16,00
Obligasi	4,74	9,13	12,08	15,57	19,48	22,64	21,90	25,90
Surat Berharga Pemerintah	0,05	1,66	11,76	16,01	17,32	19,20	25,15	29,80
Reksa Dana	2,89	1,71	2,83	1,65	2,34	4,97	3,30	5,40
Penyertaan Langsung	0,03	2,35	3,05	2,71	2,77	2,83	3,56	3,60
Surat Pengakuan Utang	0,28	0,24	0,35	0,58	0,45	0,27	0,47	0,10
Tanah dan Bangunan	2,36	1,53	1,6	2,78	2,82	3,01	3,15	3,50
Total	39,65	47,42	55,4	60,89	74,81	87,90	86,55	108,0

Sumber: Bapepam-LK

Tabel 7 selain menunjukkan peningkatan nilai investasi Dana Pensiun dari tahun ke tahun, juga menunjukkan pergeseran portofolio investasi dana pensiun menuju ke arah proporsi yang lebih sesuai dengan karakteristik dana pensiun yang memiliki sumber dana jangka panjang. Investasi dalam instrumen yang bersifat jangka panjang seperti obligasi, surat berharga pemerintah, saham, reksa dana, penyertaan saham, dan

tanah dan bangunan menjadi lebih dominan pada tahun 2009 dibandingkan posisi pada tahun 2005. Nilai penempatan pada investasi jangka panjang telah mencapai 78,1% dari seluruh investasi dana pensiun di tahun 2009 dari hanya sebesar 71,4% di tahun 2005. Rata-rata tiap tahunnya nilai investasi Dana Pensiun meningkat 21,60%, berarti lebih tinggi dari peningkatan nilai aktiva bersihnya (20,4%).

Bila dilihat dari jumlah peserta dana pensiun, berdasarkan data Badan Pusat Statistik, diketahui jumlah penduduk yang bekerja per Februari 2009 untuk kelompok 'berusaha sendiri', berusaha dengan buruh tetap dan buruh/karyawan/pegawai' adalah sekitar 52,69 juta orang. Hal ini berarti hanya 5,09% dari jumlah tersebut yang menjadi peserta dana pensiun. Jumlah tersebut hanya meningkat sedikit dibandingkan tahun sebelumnya yang mencapai 4,91%. Meski dimungkinkan ada beberapa program sejenis yang telah mereka ikuti, namun demikian jumlah yang tidak terlindungi masih sangat banyak.²¹

B. Penerapan *Good Pension Fund Governance* di Indonesia

Undang-Undang Nomor 11 tahun 1992 tentang Dana Pensiun telah mengatur tentang sistem pelaksanaan pengawasan Dana Pensiun. Seperti yang disebutkan dalam Pasal 10, bahwa pengurus sebagai agen pendiri yang akan bertanggung jawab kepada pendiri (*Stockholder*), dalam pelaksanaan tugasnya pengurus harus tunduk pada ketentuan dan persyaratan yang ditetapkan Menteri. Sedangkan pada pasal 11 undang-undang tersebut, disebutkan bahwa mekanisme pengawasan dilakukan oleh dewan pengawas yang ditunjuk oleh pendiri. Undang-undang ini merupakan dasar penerapan tata kelola Dana Pensiun untuk yang berkaitan dengan keterlibatan pemilik dan pemerintah dalam mengawasi pengelolaan perusahaan oleh dewan pengurus.

Di Indonesia, pada bulan Agustus 1999 ditetapkan terbentuknya Komite Nasional Kebijakan Corporate Governance (KNKCG) berdasarkan Surat Keputusan Menko Ekuin. No. KEP/31/M.EKUIIN/08/1999, dan kemudian pada tanggal 30 November 2004 dirubah namanya menjadi: Komite Nasional Kebijakan Governance (KNKG) berdasarkan Surat Keputusan MenKo Perekonomian No. Kep-49-M.EKON/11/2004. Pada tahun 2001 KNKCG telah menetapkan Pedoman Umum *Good Corporate Governance*, yang kemudian direvisi pada tahun 2006.²²

Menyadari pentingnya penerapan Tata Kelola Yang Baik bagi Dana Pensiun Pemberi Kerja, pada tanggal tanggal 17 April 2006 Asosiasi Dana Pensiun (ADPI) menerbitkan surat No. S-29/DP-ADPI/IV/2006 tentang Pedoman Umum *Good Pension Fund Governance* dan Sistem Pengendalian Intern Dana Pensiun untuk seluruh

21 Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan-Biro Dana Pensiun, *Laporan Tahunan Dana Pensiun 2009*, Jakarta 2010. p.2

22 Suharsono, "Tata Kelola Yang Baik Dana Pensiun (*Good Pension Fund Governance*)," 2011 (<http://www.adpi.or.id/Downloads/8-Download/111-Sop-Selbagai-Kelengkapan-Gpfg>, diakses pada tanggal 20 April 2011)

anggota ADPI, dan diikuti dengan pembentukan Tim *Good Pension Fund Governance* oleh Dewan Pimpinan ADPI. Pedoman GPFG yang disusun oleh Tim tersebut dengan surat Dewan Pimpinan ADPI No. S-76/DP-ADPI/X/2006 tanggal 18 Oktober 2006 disampaikan kepada seluruh Dana Pensiun anggota ADPI.

GPFG adalah proses dan struktur yang digunakan Dana Pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pemberdayaan sumber daya dan risiko secara efektif dan efisien. Ketentuan ini juga dijadikan untuk mendorong pertanggungjawaban pengurus kepada peserta, pemberi kerja dan pihak terkait. Selanjutnya sadar akan pentingnya meningkatkan efisiensi dan efektifitas pengelolan Dana Pensiun dan meminimalisir risiko pengelolaan kekayaan Dana Pensiun dan penyelenggaraan Program Pensiun, Bapepam-LK mengeluarkan surat Keputusan Ketua Bapepam-LK No. 136/BL/2006 tanggal 21 Desember 2006 mengenai Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun. Semua Dana Pensiun wajib menerapkan Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun ini sejak 1 Januari 2008. Surat Keputusan ini menunjukkan keseriusan pemerintah dalam penerapan tata kelola yang baik pada Dana Pensiun. Bapepam-LK juga akan melengkapi Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun ini dengan perangkat penilaian.

Dalam surat keputusan tersebut telah dinyatakan secara rinci prinsip-prinsip dasar tata kelola Dana Pensiun serta pedoman umum pelaksanaannya. Bagaimana bentuk dan cara keterlibatan pihak-pihak dewan pengawas dan pengurus serta pihak-pihak lain yang berkepentingan terhadap Dana Pensiun tersebut juga telah dijelaskan, sehingga bisa menjadi pedoman yang baik bagi para pengelola Dana Pensiun dalam mengelola dan mengembangkan aset atau kekayaan Dana Pensiun yang dikelolanya.

Arahan investasi dana pensiun diarahkan oleh pendiri dan dewan pengawas berdasarkan arahan Menteri Keuangan. Kekayaan Dana Pensiun dilarang diinvestasikan langsung maupun tidak langsung pada surat berharga yang diterbitkan oleh, atau pada tanah dan bangunan yang dimiliki, oleh pengurus, pendiri, mitra pendiri atau penerima titipan. Hal ini dilakukan untuk menghindari konflik kepentingan dalam pengelolaan kekayaan dana pensiun bila terjadi perubahan kepengurusan. Berdasarkan peraturan yang berlaku saat ini investasi Dana Pensiun harus dilakukan di dalam negeri. Dengan peraturan seperti ini secara teoritis tidak akan terjadi *capital flight* atas kekayaan Dana Pensiun. Hal ini untuk menghindari penyalahgunaan investasi yang akan merugikan atau menurunkan nilai aset Dana Pensiun. Perusahaan dana pensiun selalu diawasi oleh pemerintah untuk bersikap ekstra hati-hati dalam berinvestasi. Investasi yang dilakukan hendaknya memberikan return yang positif, terutama untuk jangka panjang.

Banyak contoh perusahaan pensiun yang mengalami kerugian bukan cuma karena relah membeli saham perusahaan swasta, tapi juga karena menampung saham BUMN, seperti yang diterbitkan P.T. Semen Gresik. Ketika perusahaan Dana pensiun membeli saham tersebut, para pengelola dana pensiun berada dalam posisi serba salah. Bila dijual kembali pada saat itu, sudah pasti akan mengalami banyak kerugian. Sedangkan

kalau disimpan, belum tentu akan kembali pokok dalam tempo dua tahun. Dana yang dikelola oleh dana pensiun adalah dana yang berasal dari sumber berbiaya rendah yang jumlahnya ratusan milyar rupiah. Dana ini seharusnya bisa berkembang dengan lebih baik karena biaya modalnya relatif rendah.

GPFG adalah proses dan struktur yang digunakan dana pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pemberdayaan sumber daya dan risiko secara efektif dan efisien. Ketentuan ini juga dijadikan untuk mendorong pertanggungjawaban pengurus kepada peserta, pemberi kerja dan pihak terkait. Pedoman-pedoman Tata Kelola harus disusun dan diterapkan dalam rangka penerapan Tata Kelola Yang Baik atau *Good Governance*. Pedoman tersebut harus dibuat baik untuk tataran Kebijakan (Pedoman Kebijakan), maupun untuk tataran Operasional (Pedoman Operasional).

Dalam penyelenggaraan Tata Kelola, Pedoman Kebijakan merupakan pedoman yang bersifat taktis dan strategis, yang memuat dan menyatakan garis besar atau kerangka dan ide dasar, tentang bagaimana Pengurus Dana Pensiun mengatur dan menyelenggarakan pengelolaan Dana Pensiun dalam rangka pemenuhan kepentingan semua *stakeholder*, sesuai dengan tujuan pendiriannya. Sedangkan Pedoman Operasional merupakan pedoman yang bersifat teknis operasional, untuk digunakan sebagai panduan atau acuan yang harus diikuti dan dijalankan dalam pelaksanaan setiap pekerjaan dan/atau kegiatan operasional, sesuai dan berdasarkan Pedoman Kebijakan yang telah digariskan. Dengan demikian, Pedoman Kebijakan dan Pedoman Operasional merupakan dua dokumen Tata Kelola yang memiliki hubungan timbal balik dan kesinambungan diantara keduanya.²³

Kemudian dalam Master Plan tahun 2010-2014 Bapepam-LK dinyatakan bahwa Bapepam-LK akan menyempurnakan lagi beberapa regulasi pasar modal yang terkait dengan dana pensiun untuk meningkatkan penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik. Seperti peraturan pasar modal terkait dengan pemisahan kegiatan usaha perusahaan efek dan ketentuan perundangan mengenai kelembagaan dana pensiun lembaga keuangan. Sedangkan untuk meningkatkan kualitas penerapan manajemen risiko perusahaan pada industri Dana Pensiun, upaya akan difokuskan pada pengembangan penerapan tata kelola Dana Pensiun. Pengawasan berbasis risiko akan terus diterapkan untuk industri Dana Pensiun, asuransi, industri efek, Emiten, dan pada semua pihak di bawah pengawasan Bapepam-LK. Dalam Master plan tersebut Bapepam-LK juga merencanakan untuk terus mengembangkan sarana dan prasarana pendukung pengawasan berbasis risiko.

Sejak disempurnakan sistem pengawasan Dana Pensiun, terhitung mulai bulan September 2008 pemeriksaan Dana Pensiun telah dilakukan dengan berbasis risiko. Pemeriksaan ini dilakukan dengan menggunakan alat analisis Sistem Pemeringkatan

23 Suharsono, "Prosedur Standar Operasional (PSO) Atau Standard Operation Procedures (SOP) Sebagai Kelengkapan Pedoman Tata Kelola Yang Baik Dana Pensiun," 2011 (<http://www.adpi.or.id/downloads/B-download/111-Sop-Sebagai-Kelengkapan-Gpfg>, diakses tanggal 3 Maret 2011)

Risiko (SPERIS). Pendekatan pengawasan berbasis risiko telah diterapkan dan akan terus dikembangkan untuk industri dana pensiun, industri asuransi, industri Efek serta Emiten. Selanjutnya pengawasan berbasis risiko ini akan diterapkan pada semua pihak di bawah pengawasan Bapepam-LK. Dengan demikian setiap pihak yang berada pada area yang memerlukan pengawasan, akan diawasi lebih intensif, sehingga pengawasan dapat dilakukan dengan lebih fokus dan regulator dapat mengalokasikan sumber daya secara lebih efisien.²⁴

Kepemilikan Pedoman adalah merupakan suatu keharusan bagi setiap Dana Pensiun. Meskipun dalam Keputusan Bapepam LK No. 136/BL/2006 tersebut tidak mengatur sanksi, tetapi dalam pelaksanaannya, sanksi tersebut telah diterapkan, yaitu dalam pelaksanaan SPERIS, Dana Pensiun yang belum memiliki Pedoman diklasifikasikan berisiko tinggi. Diharapkan dengan aturan ini kinerja Dana Pensiun akan menjadi lebih baik. Peningkatan kinerja ini terutama dapat dilihat dari peningkatan nilai aset Dana Pensiun, peningkatan nilai investasi Dana Pensiun, dan penurunan risiko.

C. Penerapan GPFG dan pengaruhnya terhadap peningkatan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dana pensiun

Peningkatan nilai aset dan investasi perusahaan dana pensiun terlihat mengalami peningkatan yang cukup signifikan pada tahun 2007. Bila dikaitkan dengan dikeluarkannya surat Keputusan Ketua Bapepam LK No. 136/BL/2006 tanggal 21 Desember 2006 mengenai Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun yang wajib diterapkan pada 1 Januari 2008, terlihat ada pengaruhnya terhadap kinerja dana pensiun. Pada tahun 2008 terjadi penurunan nilai aktiva bersih dana pensiun, hal ini disebabkan oleh dampak dari krisis global. Akan tetapi setelah perekonomian global mulai membaik nilainya menunjukkan peningkatan yang cukup signifikan. Hal ini menunjukkan kuatnya ketahanan perusahaan dana pensiun yang merupakan cerminan dari tata kelola perusahaan yang baik.

Perkembangan yang menggembirakan ini tidak bisa dilepaskan dari peningkatan kinerja investasi Dana Pensiun. Rata-rata nilai investasi Dana Pensiun di atas 90% dari aktiva bersihnya. Meskipun aturan investasi dana pensiun terlihat semakin diperketat, akan tetapi jumlah investasinya terus meningkat begitu juga dengan ROI (*Return on Investment*). Bapepam-LK selalu melakukan pemantauan terhadap investasi yang dilakukan oleh perusahaan Dana Pensiun. Dana pensiun yang memiliki investasi di atas 100 milyar akan melaporkan Daftar Investasi Berkala-nya kepada Bapepam-LK. Hal ini memungkinkan Bapepam-LK melakukan pemantauan yang intensif terhadap aktifitas investasi Dana Pensiun.

²⁴ Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan, *Masjer Plan Pasar Modal Dan Industri Keuangan Non Bank 2010 - 2014*, Jakarta 2010, p. 110.

Dalam penerapan GPFG ini tentunya akan menghadapi berbagai kendala. Kendala tersebut adalah hal yang wajar karena sistem ini diterapkan memang untuk menyempurnakan sistem sebelumnya yang memiliki banyak kekurangan atau sudah tidak sesuai lagi dengan tuntutan atau perkembangan zaman. Kendala utama adalah ketidaksiapan SDM (Sumber Daya Manusia) dikarenakan terbatasnya jumlah dan kemampuan SDM pada dana pensiun yang ada. Terutama untuk perusahaan dana pensiun berskala kecil, jumlah pengurus mereka sangat terbatas sehingga akan mengalami kesulitan dalam penerapan sistem yang baru ini. Selain itu kualitas mentalitas pengurus yang belum menyadari sepenuhnya akan pentingnya penerapan tata kelola yang baik juga merupakan kendala tersendiri. Pihak-pihak yang berkepentingan terhadap dana pensiun juga cukup banyak sehingga berbagai kepentingan terkadang saling berbenturan. Hal ini memerlukan pengaturan yang jelas tentang hak dan kewajiban masing-masing dalam tata kelola dana pensiun agar tercipta praktek yang bersih dan menghasilkan manfaat yang besar.

Beberapa regulasi terkait perlu disempurnakan untuk meningkatkan penerapan prinsip-prinsip tata kelola perusahaan yang baik, seperti peraturan pasar modal yang berhubungan dengan pemisahan kegiatan usaha perusahaan efek dan ketentuan perundangan mengenai kelembagaan dana pensiun lembaga keuangan. Upaya untuk meningkatkan kualitas penerapan tata kelola yang baik pada pasar modal dan industri keuangan non bank juga perlu dilakukan antara lain dengan menguatkan penegakan hukum, melakukan sosialisasi, melakukan penilaian kualitas keterbukaan informasi, dan meningkatkan kualitas kriteria penilaian laporan tahunan. Sementara dalam rangka peningkatan kualitas dan keterbukaan informasi dana pensiun, pengembangan dan penerapan *E-reporting* perlu terus dilakukan sesuai dengan kebutuhan dan kesiapan industri dana pensiun. Pengembangan tersebut juga harus difokuskan pada penyiapan kerangka regulasi dan infrastruktur.

Lembaga mediasi dana pensiun sampai saat ini belum terbentuk. Pembentukan ini masih berada pada tahap koordinasi kerjasama antara Bapepam-LK dengan asosiasi industri dana pensiun dalam rangka pelaksanaan kajian dan penyiapan infrastruktur pendirian lembaga mediasi dana pensiun tersebut. Kendala lainnya adalah aturan dalam investasi dana pensiun yang sangat mengedepankan unsur kehati-hatian, serta mengutamakan investasi jangka panjang. Hal ini menjadi kendala dalam percepatan pertumbuhan aset dan investasi dana pensiun. Hal ini dapat diatasi dengan peningkatan pengawasan terhadap dana pensiun dan peningkatan kualitas SDM dan pensiun terutama pengurus intinya.

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Dana Pensiun adalah Badan Hukum yang menyelenggarakan Program Pensiun, yaitu suatu program yang menjanjikan sejumlah uang yang pembayarannya secara berkala dan dikaitkan dengan pencapaian usia tertentu. Kondisi demografi Indonesia yang terus berubah dalam beberapa dekade belakangan ini terus mempengaruhi peningkatan jumlah penduduk berusia lanjut sehingga memaksa pemerintah untuk menerapkan sistem pensiun yang dapat memberikan jaminan penghasilan di masa pensiun. Sistem pensiun ini merupakan bagian penting dari jejaring pengaman sosial, dan perlu dirancang dengan baik dan berkesinambungan dari segi fiskal dan politik.

Good Pension Fund Governance (GPFG) adalah proses dan struktur yang digunakan dana pensiun untuk mendorong pengembangan lembaga, pemberdayaan sumber daya dan risiko secara efektif dan efisien. Ketentuan ini juga dijadikan untuk mendorong pertanggungjawaban pengurus kepada peserta, pemberi kerja dan pihak terkait. Bapepam-LK mengeluarkan surat Keputusan Ketua Bapepam-LK No 136/BL/2006 tanggal 21 Desember 2006 mengenai Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun. Semua Dana Pensiun wajib mencrapkan Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun ini sejak 1 Januari 2008. Kepemilikan Pedoman adalah merupakan suatu keharusan bagi setiap Dana Pensiun. Meskipun dalam Keputusan Bapepam-LK tersebut tidak mengatur sanksi, tetapi dalam pelaksanaannya, sanksi tersebut telah diterapkan, yaitu dalam pelaksanaan SPERIS (Sistem Pemeringkatan Risiko).

Industri dana pensiun merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan jangka panjang. Meskipun jumlahnya tidak signifikan (hanya 2% dari PDB) akan tetapi pertumbuhan aset dan nilai investasinya yang mencapai rata-rata diatas 20% per tahun memberikan harapan yang cukup besar untuk pertumbuhan industri ini dimasa yang akan datang, meskipun dari segi jumlahnya sejak tahun 2003 terus mengalami penurunan. Penurunan jumlah dana pensiun ini tidak mengakibatkan penurunan nilai aktiva bersih maupun nilai investasinya, hal ini dikarenakan penutupan ini biasanya diikuti dengan pengalihan aset dan peserta dana pensiun kepada perusahaan dana pensiun lain (biasanya kepada DPLK) atau perusahaan asuransi.

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

Terdapat beberapa kendala dalam penerapan GPFG di Indonesia, diantaranya kurangnya kesiapan SDM dalam perusahaan dana pensiun, regulasi dari pemerintah yang tidak mendukung, kurangnya sarana dan prasarana seperti infrastruktur dalam menunjang penerapan sistem ini.

B. Saran

Dari kendala yang telah disebutkan di atas dapat diusulkan beberapa rekomendasi sebagai berikut:

1. Pemerintah perlu melakukan studi lebih lanjut dan mendalam tentang aturan-aturan yang dibutuhkan untuk memfasilitasi terlaksananya tata kelola yang baik pada perusahaan dana pensiun.
2. Perlu ketegasan dari pemerintah dan pengawasan yang ketat agar Tata kelola dapat menghasilkan efisiensi dan efektivitas pengelolaan dana pensiun sehingga perusahaan dana pensiun bisa terhindar dari penyalahgunaan dan penyelewengan.
3. Pemerintah perlu memberikan perhatian lebih pada para pekerja atau buruh yang belum diikutsertakan dalam program dana pensiun. Pemerintah harus mendorong para pemberi kerja untuk memikirkan membentuk program pensiun yang tepat bagi para pekerjanya. Sementara untuk pekerja mandiri perlu diberi saran atau fasilitas yang mudah dan murah dalam memberikan jaminan hari tua bagi mereka.

DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Komite Nasional Kebijakan Governance. *Pedoman Umum Good Corporate Governance Indonesia*. Jakarta: Komite Nasional Kebijakan Governance, 2006.
- Kuncoro, Mudrajat. *Ekonomika Indonesia-Dinamika Lingkungan Bisnis di Tengah Krisis Global*. Yogyakarta: UPP STIM YKPN, 2009.
- Safitri, Indra. *Catatan Hukum Pasar Modal-Kumpulan Goresan Pena yang Pernah Menjadi Buah Bibir Pelaku Pasar*. Jakarta: Go Global Book, Publication Division Safitri & Co., 1998.
- Wahab, Zulaini. *Dana Pensiun dan Jaminan Sosial Tenaga Kerja di Indonesia*. Bandung: PT. Citra Aditya Bakti, 2001.
- Wahab, Zulaini. *Segi Hukum Dana Pensiun*. Jakarta: PT. RajaGrafindo Persada, 2005.

Jurnal/Makalah/Tesis

- Andriani, Yuli, et al. "Perhitungan Dana Pensiun Untuk Pensiun Normal Berdasarkan Metode Constant Dollar; Studi Kasus: PT. Taspen Palembang." *Jurnal Penelitian Sains*. Vol.12, No.2(A), Desember 2009, pp.22-36.
- Bank Dunia. *Membuka Potensi Sumber Daya Keuangan Dalam Negeri Indonesia: Peran Lembaga Keuangan Non-Bank. Pengentasan Kemiskinan dan Pengelolaan Ekonomi Pembangunan Sektor Keuangan dan Swasta Unit Pengelolaan Negara Indonesia*, The World Bank, Desember 2006.
- Jensen, M.C., and W.H. Meckling. "Theory Of The Firm: Managerial Behavior, Agency Costs And Ownership Structure." *Journal of Financial Economics*. Vol.3, 1976, pp.305-360.
- Kaihatu, Thomas S. "Good Corporate Governance dan Penerapannya di Indonesia, Jurnal Manajemen dan Kewirausahaan." Vol.8, No.1, Maret 2006, pp. 1-9.
- Satya, Venti Eka. "Pengaruh Struktur Kepemilikan Terhadap Kinerja Perusahaan." *Thesis*, Yogyakarta, UGM, 2007.

Meningkatkan Efisiensi dan Efektivitas Pengelolaan Dana Pensiun Melalui Good Pension Fund Governance

Majalah/Koran

Daniri, Mas Achmad dan Angela Indirawati Simatupang. "Peran Investor Dalam Penerapan GCG." *Bisnis Indonesia*. Edisi Minggu, 27 Maret 2011.

Dokumen

Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal & Lembaga Keuangan (Bapepam-LK). "Siaran Pers Akhir Tahun 2010." 30 Desember 2010.

Kementerian Keuangan Republik Indonesia-Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan. "Master Plan Pasar Modal Dan Industri Keuangan Non Bank 2010 - 2014." 2010.

Republik Indonesia. *Undang-Undang Nomor 11 Tahun 1992 tentang Dana Pensiun, Lembaran Negara Nomor 37. Tambahan Lembaran Negara Nomor 3477.*

Republik Indonesia. *Keputusan Ketua Badan Pengawas Pasar Modal Dan Lembaga Keuangan nomor Kep- 136/Bl/2006 Tentang Pedoman Tata Kelola Dana Pensiun.*

Internet

Suharsono. "Prosedur Standar Operational (PSO) Atau Standard Operation Procedures (SOP) Sebagai Kelengkapan Pedoman Tata Kelola Yang Baik Dana Pensiun." ADPI, 2011 (<http://www.adpi.or.id/downloads/8-download/111-sop-sebagai-kelengkapan-gpfg>, diakses tanggal 3 Maret 2011)

Suharsono. "Tata Kelola Yang Baik Dana Pensiun (Good Pension Fund Governance)." Adpi 2011 (<http://www.adpi.or.id/downloads/8-download/111-sop-sebagai-kelengkapan-gpfg>, diakses 20 April 2011)



BAGIAN 10

PENGELOLAAN KEUANGAN DESA: TINJAUAN KEBIJAKAN ALOKASI DANA DESA

Oleh: *Izzaty*¹

¹ Penulis adalah Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pelayanan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI.

BAB I PENDAHULUAN



A. Latar Belakang

Pembangunan perdesaan merupakan salah satu aspek penting dalam proses otonomi daerah yang sedang berlangsung. Dalam konteks tersebut, perdesaan diharapkan mampu menjadi salah satu subjek dan bukan objek pembangunan daerah. Oleh karena itu, peningkatan potensi sosial dan ekonomi perdesaan merupakan aspek penting dalam suksesnya otonomi daerah. Pembangunan perdesaan mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan nasional dan daerah. Arti penting pembangunan perdesaan tersebut perlu didukung oleh *political will* Pemerintah, karena jika diabaikan akan berdampak pada peningkatan angka urbanisasi. Jika ini dibiarkan, tentu akan berdampak pula kehilangan sumber daya manusia (SDM) di perdesaan padahal mereka faktor penting untuk mendorong kemajuan maupun peningkatan kesejahteraan di perdesaan.

Di era otonomi daerah, Pemerintahan Desa memiliki peran penting sebagai ujung tombak pemerintahan yang selain membangun juga melayani secara langsung kebutuhan masyarakat. Pemerataan pembangunan bisa diwujudkan apabila daerah bersedia memberikan kesempatan luas kepada desa untuk turut membangun melalui strategi mengalokasikan dana yang proporsional kepada desa.

Implementasi otonomi bagi desa akan menjadi kekuatan bagi pemerintah desa untuk mengurus, mengatur dan menyelenggarakan rumah tangganya sendiri, sekaligus bertambah pula beban tanggung jawab dan kewajiban desa, namun demikian penyelenggaraan pemerintahan tersebut tetap harus dipertanggungjawabkan. Pertanggungjawaban yang dimaksud diantaranya adalah pertanggungjawaban dalam pengelolaan anggaran desa. Untuk saat ini kendala umum yang dirasakan oleh sebagian besar desa terkait keterbatasan dalam keuangan desa. Seringkali Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tidak berimbang, antara penerimaan dengan pengeluaran.

B. Permasalahan

Fenomena sebagian besar daerah di Indonesia adalah kemampuan Pendapatan Asli Daerah (PAD) yang mempunyai proporsi yang relatif sangat kecil dalam perhitungan pos penerimaan daerah. Karena itu daerah sangat sulit untuk membiayai belanja pembangunan yang berorientasi pada investasi di sektor publik sebagai balas jasa terhadap penerimaan pajak dari masyarakat. Bahkan untuk membiayai belanja rutin (belanja operasional) Pemerintah Daerah, PAD belum mencukupi. Kondisi demikian, mengharuskan Pemerintah mengeluarkan paket kebijakan lainnya yang berorientasi pada peningkatan pembangunan di sektor publik terutama untuk peningkatan pelayanan pada masyarakat.²

Pembiayaan atau keuangan merupakan faktor utama dalam mendukung penyelenggaraan otonomi desa. Untuk mengatur rumah tangganya sendiri, desa memerlukan biaya yang memadai untuk melaksanakan semua kewenangan yang dimilikinya. Sejak penerapan UU No. 22 Tahun 1999 yang dilanjutkan dengan UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah menerapkan kebijakan pemberian dana ke desa-desa melalui program Alokasi Dana Desa (ADD). Bila tahun 2001 dijadikan sebagai tahun efektif pelaksanaan UU No. 22 tahun 1999, berarti kebijakan ADD telah mencapai 10 tahun, yang berarti sudah 10 tahun desa diberikan kewenangan untuk mengatur pembangunan dan pemrintahannya sendiri dengan dukungan dari pemerintah pusat dan kabupaten.

Untuk saat ini kendala umum yang dirasakan oleh sebagian besar desa adalah terkait keterbatasan dalam keuangan desa. Seringkali Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) tidak berimbang, antara penerimaan dengan pengeluaran. Hal ini disebabkan oleh empat faktor utama³. *Pertama*, desa memiliki APBDes yang kecil dan sumber pendapatannya sangat tergantung pada bantuan yang sangat kecil pula; *kedua*, kesejahteraan masyarakat desa rendah; *ketiga*, rendahnya dana operasional desa untuk menjalankan pelayanan; *keempat*, banyak program pembangunan masuk ke desa, tetapi hanya dikelola oleh dinas.

Sistem pengelolaan dana desa yang dikelola oleh Pemerintah Desa termasuk didalamnya mekanisme penghimpunan dan pertanggungjawaban merujuk pada UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah. Dalam aturan tersebut dijelaskan bahwa pendanaan pembangunan yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah termasuk didalamnya Pemerintah Desa menganut prinsip *money follows function* yang berarti bahwa pendanaan mengikuti fungsi pemerintahan yang uenjadi kewajiban dan tanggung jawab masing-masing

2 Eko Indra Aji, *Pengelolaan, Penggunaan Alokasi Dana Desa (ADD) dalam Rangka Desentralisasi Otonomi Daerah*, 2008 (<http://www.skripsi.uinm.ac.id/.../jiptrunmppgdl-s1-2008-ekoindraaj-12895-1.+PENT>), diakses 11 April 2011), hal.5.

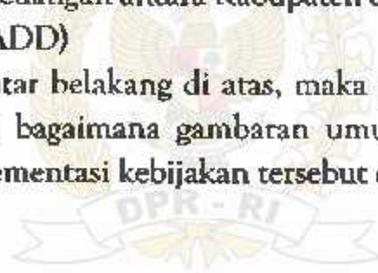
3 Bambang Hudaya, *Peluang Pengembangan Partisipasi Masyarakat Melalui Kebijakan Alokasi Dana Desa: Pengalaman Enam Kabupaten*, 2005, hal.10.

Izzaty

tingkat pemerintahan. Dengan kondisi tersebut maka transfer dana menjadi penting untuk menjaga/menjamin tercapainya standar pelayanan publik minimum⁴

Konsekuensi dari pernyataan tersebut adalah desentralisasi kewenangan harus disertai dengan desentralisasi fiskal. Realisasi pelaksanaan desentralisasi fiskal di daerah mengakibatkan adanya dana perimbangan keuangan antara Kabupaten dan Desa yang lebih dikenal sebutan Alokasi Dana Desa (ADD)

Bertitik tolak dari hal tersebut serta latar belakang di atas, maka yang menjadi permasalahan analisis ini adalah: *pertama*, bagaimana gambaran umum kebijakan Alokasi Dana Desa; *kedua*, bagaimana implementasi kebijakan tersebut di perdesaan.



⁴ Machfud Sidik, et al, *Dana Alokasi Umum (Konsep, Hambatan, dan Prospek di Era otonomi Daerah)*, 2002, hal. 25.

BAB II KERANGKA PEMIKIRAN



Desentralisasi fiskal, merupakan salah satu komponen utama dari desentralisasi dan merupakan satu instrumen kebijakan Pemerintah yang mempunyai prinsip dan tujuan untuk: mengurangi kesenjangan fiskal antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah dan antar daerah; meningkatkan kualitas pelayanan publik di daerah dan mengurangi kesenjangan pelayanan publik antardaerah; meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional; tata kelola, transparan, dan akuntabel dalam pelaksanaan kegiatan pengalokasian transfer ke daerah yang tepat sasaran, tepat waktu, efisien dan adil; dan, mendukung kesinambungan fiskal dalam kebijakan ekonomi makro. Di samping itu, untuk meningkatkan akuntabilitas pengelolaan keuangan daerah, kepada daerah diberikan kewenangan memungut pajak.

Instrumen utama kebijakan desentralisasi fiskal berdasarkan UU No.33 Tahun 2004, dana transfer dari pemerintah pusat ke daerah disebut sebagai dana perimbangan, terdiri dari bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), Pajak Penghasilan (PPh) perorangan, penerimaan sumber daya alam, DAU dan DAK. Sementara sumber-sumber pembiayaan desentralisasi fiskal terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), dana perimbangan, pinjaman daerah dan lain-lain penerimaan yang sah. Selain dana desentralisasi tersebut, Pemerintah juga mengalokasikan dana untuk membiayai program dan kegiatan yang menjadi kewenangan Pemerintah di daerah, yaitu dana dekonsentrasi, dana tugas pembantuan, dan dana untuk melaksanakan program dan kegiatan instansi vertikal di daerah. Walaupun dana-dana tersebut tidak masuk dalam APBD, namun secara nyata dana tersebut dibelanjakan di daerah, baik dalam belanja fisik maupun nonfisik. Adapun tujuan dari perimbangan keuangan Pusat dan Daerah adalah jaminan bagi Pemda untuk dapat melaksanakan wewenang yang diberikan kepadanya dengan kemampuan sendiri dan tidak tergantung pusat.

Salah satu komponen yang mendasar dalam kebijakan *money follows functions* adalah transfer dana dari Pemerintah Pusat kepada daerah dalam bentuk dana perimbangan. Tujuan utama dana perimbangan adalah untuk menjamin terciptanya keseimbangan penguasaan serta pengelolaan kekayaan negara antara pusat dan daerah dan antar daerah. Untuk mencapai tujuan keseimbangan fiskal pusat dan daerah dilakukan pendekatan Dana Bagi Hasil (DBH). Sedangkan untuk keseimbangan fiskal

antar daerah dilakukan pendekatan Dana Alokasi Umum (DAU). Sejalan dengan itu, terkandung pula makna bahwa dana perimbangan ditujukan untuk mengatasi adanya kesenjangan penyediaan pelayanan dasar sehingga untuk tujuan tersebut diterapkan instrumen Dana Alokasi Khusus (DAK).

Bagi daerah yang secara fiskal miskin kemungkinan besar akan mengalami kesulitan sehingga tidak dapat menyediakan pelayanan publik, pemerintah melakukan intervensi untuk menjamin tersedianya layanan publik pada tingkat lokal dengan tingkat kuantitas dan kualitas yang lebih baik melalui penyediaan dana dalam bentuk DAK.

Kemudian faktor keuangan desa merujuk kepada kemampuan masyarakat desa dalam mencukupi dan mengalokasikan sumber-sumber ekonomi. Keuangan desa mengatur tentang sumber pendapatan desa, yaitu berdasarkan pendapatan asli desa, kemudian bantuan dari Pemerintah Kabupaten berupa bagian yang diperoleh dari pajak dan retribusi, dana perimbangan keuangan pusat dan daerah. Selain itu bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi, sumbangan pihak ketiga dan pinjaman desa. Dalam perkembangannya masyarakat desa menuntut pemerintah untuk mengalokasi anggaran sebesar 10 persen dari APBN langsung untuk desa dengan alasan keterbatasan masyarakat desa dalam menggali ekonomi di wilayahnya dan relatif rendahnya alokasi anggaran desa dari Kabupaten.

Untuk itu diperlukan pemberdayaan masyarakat. Pemberdayaan masyarakat merupakan salah satu tema sentral dalam pembangunan masyarakat seharusnya diletakkan dan diorientasikan searah dan selangkah dengan paradigma baru pendekatan pembangunan. Paradigma pembangunan lama yang bersifat *top down* perlu diorientasikan menuju pendekatan *bottom up* yang menetapkan masyarakat atau petani dipedesaan sebagai pusat pembangunan.

Pemberdayaan masyarakat desa merupakan salah satu upaya untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, melalui beberapa kegiatan antara lain peningkatan prakarsa dan swadaya masyarakat, perbaikan lingkungan dan perumahan, pengembangan usaha ekonomi desa, pengembangan lembaga keuangan desa, serta kegiatan-kegiatan yang dapat meningkatkan kemampuan masyarakat dalam menaikkan hasil produksinya. Unsur utama dari proses pemberdayaan masyarakat adalah pemberian kewenangan dan pengembangan kapasitas masyarakat.

Aspek penting dalam suatu program pemberdayaan masyarakat adalah program yang disusun sendiri oleh masyarakat, mampu menjawab kebutuhan dasar masyarakat, mendukung keterlibatan kaum miskin dan kelompok yang terpinggirkan lainnya, dibangun dari sumber daya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya lokal, sensitif terhadap nilai-nilai budaya lokal, memperhatikan dampak lingkungan, tidak menciptakan ketergantungan, berbagai pihak terlibat (instansi pemerintah, lembaga penelitian, perguruan tinggi, LSM (Lembaga Swadaya Masyarakat), pihak swasta dan pihak lainnya), serta berkelanjutan. Komitmen pemerintah baik pusat maupun daerah

Izzaty

dalam bentuk dukungan dana dan sumberdaya pendukung lainnya dalam proses fasilitasi untuk pemberdayaan masyarakat bagaimanapun tetap penting.

Adapun unsur-unsur pemberdayaan masyarakat pada umumnya adalah peran serta dan partisipasi, akses pada informasi, kapasitas organisasi lokal, dan profesionalitas fasilitator pemberdayaan. Keempat elemen ini terkait satu sama lain dan saling mendukung. Peran serta sendiri berfokus pada pertanyaan siapa yang diberdayakan, sedangkan partisipasi berfokus pada bagaimana mereka diberdayakan dan peran apa yang mereka mainkan setelah mereka menjadi bagian dari kelompok yang diberdayakan. Menyediakan ruang partisipasi bagi masyarakat, khususnya masyarakat miskin.



BAB III PEMBAHASAN



A. Keuangan Desa dan Alokasi Dana Desa

Keuangan desa memegang peranan yang sangat penting dalam penyelenggaraan pembangunan desa, sehingga diperjelas mengenai kewenangan pendanaan dalam setiap kegiatan, penggalian sumber pendapatan desa, pengelolaan kekayaan desa, hubungan desa-supradesa dalam penggalian sumber pendapatan desa, perencanaan dan pengelolaan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa, pembentukan dan pengelolaan Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). BUMDes merupakan alternatif yang dapat dikembangkan untuk mendorong perekonomian desa. Melalui alternatif usaha ini diharapkan akan tercipta sumber daya ekonomi baru untuk mengatasi keterbatasan sumber daya desa.

Selain keuangan desa bersumber dari lokal, juga bersumber dari pemerintah dan sumbangan pihak ketiga. Ada beberapa model transfer uang yang masuk ke desa bagi pembangunan desa yaitu :

1. Investasi, yaitu transfer dari pemerintah untuk pengembangan pembangunan perdesaan. Anggaran ini merupakan kewenangan dan tanggung jawab pemerintah.
2. Alokasi, yaitu dana desa sebagai hak desa karena menyelenggarakan fungsinya. ADD dialokasikan langsung dari Anggaran Pendapatan Belanja Negara (APBN), yang posisinya sebagai salah satu komponen tetap dalam dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten/kota. ADD merupakan subsistem keuangan negara sebagai konsekuensi dari pengakuan urusan tata kelola yang dilaksanakan di desa. Dengan demikian dana perimbangan yang diterima oleh kabupaten mencakup DAU, DBH, DAK dan juga ADD. Jumlah ADD untuk setiap kabupaten/kota ditentukan secara tetap namun beragam yang didasarkan pada perbedaan kondisi geografis, demografis dan kemiskinan.
3. Akselerasi, yaitu dana yang digunakan untuk mempercepat realisasi perencanaan pembangunan desa. Dana akselerasi lebih sebagai *affirmative action* untuk desa-desa yang masih terbelakang. Dana ini tidak mempunyai perencanaan dan implementasi tersendiri, melainkan menyatu (integrasi) dengan perencanaan pembangunan desa, karena itu harus masuk dalam APBDes.

4. Insentif, yaitu dana ganjaran (*reward*) terhadap desa yang berprestasi dalam menyelenggarakan fungsinya.⁵

Dalam APBDesa memuat rincian anggaran terhadap pelaksanaan kegiatan dari Rencana Kerja Pembangunan Desa (RKP-Desa) tahunan yang merupakan penjabaran dari Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM-Desa) yang sangat penting untuk diperhatikan ketika membicarakan otonomi desa. Karena kewenangan desa, tidak hanya dalam mengelola perencanaan pembangunan, tetapi juga pengelolaan keuangan desa. Di dalam APBDesa, RKP-Desa dan RPJM-Desa dapat terlihat sejauhmana desa dapat mengatur dan mengurus rumah tangga desanya sendiri secara otonom. Ini merupakan indikator penting untuk mengukur kemajuan otonomi desa.

Selanjutnya masalah yang krusial dalam hal sumber keuangan desa untuk memperbaiki sistem yang ada sekarang adalah persoalan ADD. ADD seharusnya diberikan kepada desa sesuai dengan kebutuhan karena jika ADD kurang, maka masyarakat tidak dapat dilayani dan sebaliknya jika ADD berlebih, berarti terjadi pemborosan keuangan negara. Penerapan ADD yang tidak proporsional berpotensi memicu konspirasi Pemda dan perangkat desa yang berujung pada rencana anggaran yang digelembungkan.

Sejalan dengan transfer kewenangan, APBDes harus didukung dengan ADD yang cukup, sehingga tidak boleh lagi terjadi penjeratan terhadap masyarakat desa melalui mobilisasi swadaya. ADD bukan lagi sebagai bantuan seadanya atau stimulan untuk memobilisasi swadaya masyarakat, tetapi sebagai bentuk hak dasar yang harus diterima sekaligus sebagai bentuk tanggung jawab negara kepada masyarakat desa.⁶

Pemberian ADD harus ditentukan dalam proses perencanaan yang dibuat berdasarkan formulir yang dibuat berdasarkan standar perhitungan urusan yang dikelola desa, yang ditentukan melalui proses verifikasi:

1. Komisi desa dengan masukan dari masing-masing dinas terkait pada setiap kabupaten/kota menilai ongkos pengelolaan setiap urusan.
2. Penilaian ongkos tersebut ditinjau ulang oleh pemerintah provinsi dan hasilnya dikonsultasikan oleh Pemerintah Pusat dan Provinsi seluruh Indonesia untuk menjamin konsistensi nasional.
3. Setelah diperiksa kembali oleh komisi desa, formulir ADD dinilai, disetujui dan ditetapkan oleh pemerintah kabupaten/kota.
4. ADD ditetapkan dalam APBN sebagai bagian DAU.

5 "Naskah Akademis RUU Pembangunan Perdesaan," hal.35 (http://www.dpr.go.id/.../baleg/pembahasan_RUU_Pembangunan_Perdesaan.pdf, diakses 16 Mei 2011).

6 FPPF dan DRSP-USAID, "Policy Paper: Masukan Untuk Perumusan Naskah Akademik RUU Tentang Desa," 2007, hal.4 (<http://www.drsp-usaid.org/publications/index.cfm?fuseaction=throwpub&id=229>, diakses 16 Mei 2011).

Ada beberapa hal penting yang menjadi inovasi dalam hal sumber keuangan desa yaitu ADD dibagi atas ADD untuk operasional dan pemeliharaan dan ADD untuk investasi dan jasa.

Dalam menyusun ADD, formulir ADD sebaiknya bukan seperti formulir DAU yang sekarang, yang telah mendorong pemekaran daerah dan tidak mendorong efisiensi. Isian formulir ADD harus menjadi dasar penilaian untuk jumlah dana yang dibutuhkan desa, agar setiap layanan desa dilaksanakan dengan baik dan terus ditingkatkan agar menjadi lebih baik lagi. Setiap Satuan Kerja Pemerintah Daerah (SKPD) harus melaksanakan fungsinya berdasarkan prinsip nilai terbaik, maka setiap SKPD harus punya dasar perhitungan kelayakan desa untuk menerima ADD.

Demi objektivitas, dalam mendesain ADD, diusulkan bahwa komisi desa menilai keberhasilan desa dalam pelaksanaan fungsinya dan kecukupan ADD untuk mencapai Standar Pelayanan Minimum (SPM) masing-masing desa yang dinilai. Sementara itu, di desa, melalui camat, dapat pula memberikan usulan memeriksa kembali formulir, sedangkan dalam lembaga pengelola keuangan daerah perlu ada bagian khusus yang mengurus ADD, yang bertugas meninjau masukan dari tiga sumber yang disebut diatas dan menyusun rancangan formulir ADD setiap tahun untuk dibahas dengan Provinsi dan Pusat dan disahkan oleh DPRD.

Dalam sumber keuangan desa seharusnya tidak ada, bagian dari bagi hasil, karena ADD dianggap cukup, kecuali dalam hal desa melaksanakan tugas pembantuan maka bagian desa harus cukup untuk melaksanakan tugas tersebut. Untuk dana bantuan yang berasal dari Pemerintah, Pemerintah Provinsi, dan Kabupaten/Kota, perlu dirancang ongkos tugas pembantuan, dana darurat, proses untuk memberi bantuan kepada pemerintah desa luar daripada ADD, dan proses untuk memberi bantuan kepada lembaga desa yang lain diluar pendapatan desa. Karena proses perencanaan negara tahunan dimulai sebelum perencanaan daerah dan sebelum perencanaan desa, maka seharusnya penentuan ADD dan perencanaan desa harus multi tahunan. Penetapan formulir ADD harus dinamis dalam arti dapat disempurnakan secara langsung, tergantung pada kinerja yang lalu dan kinerja yang direncanakan.

Formula ADD bagi beberapa kabupaten bisa lebih memberikan bobot yang lebih besar kepada indikator-indikator nominal (jumlah penduduk dan luas wilayah) untuk mengukur tujuan-tujuan keadilan. Semakin besar jumlah penduduk dan semakin luas wilayah desa, maka desa akan memperoleh alokasi yang semakin besar. Tampaknya indikator-indikator nominal diutamakan karena memang sangat memudahkan dalam perhitungan karena ketersediaan data yang memadai.

Sedangkan indikator yang kritis (keterjangkauan dan angka kemiskinan) ditempatkan pada urutan kedua, berikutnya adalah indikator insentif (potensi desa dan PBB). Tampaknya indikator pelayanan publik dasar (kesehatan, pendidikan, transportasi, air bersih, dan lain-lain) belum menjadi indikator utama untuk mengukur keadilan dan responsivitas Pemerintah Daerah.

Pengelolaan Keuangan Desa: Tinjauan Kebijakan Alokasi Dana Desa

Selain itu ada dua masalah berkaitan dengan ADD⁷. *Pertama*, sumber ADD berasal dari bagian dana perimbangan yang diterima Kabupaten/Kota, yang berarti otoritas dan tanggung jawab ADD pada Kabupaten/Kota. Ini terjadi karena UU No. 33 Tahun 2004 hanya mengenal perimbangan keuangan pusat dan daerah, tidak sampai desa. Posisi keuangan desa sangat lemah dalam rezim keuangan negara, sehingga konsep bantuan selalu ditonjolkan akibatnya desa tidak mempunyai hak atas uang negara. *Kedua*, masalah alokasi. Karena dialokasikan dari kabupaten, maka ADD jumlahnya sangat kecil, bahkan hanya dapat sisa-sisa dari anggaran yang telah diambil untuk membayar gaji pegawai (PNS).

Banyak program pemerintah yang sudah dilakukan untuk mendorong perekonomian masyarakat pedesaan. Program tersebut dilakukan masing-masing departemen maupun antar departemen. Pada umumnya proyek-proyek yang digulirkan masih pada generasi pemberian bantuan fisik pada masyarakat. Baik berupa sarana irigasi, bantuan sarana produksi pertanian, mesin pompa, pembangunan sarana air bersih dan sebagainya. Kenyataannya, ketika program berakhir, maka keluaran program tersebut tidak berfungsi atau bahkan hilang. Beberapa faktor yang mempengaruhi kegagalan proyek tersebut antara lain :

1. Ketidaktepatan antara kebutuhan masyarakat dan bantuan yang diberikan.
2. Paket proyek tidak dilengkapi dengan keterampilan yang mendukung.
3. tidak ada kegiatan monitoring yang berencana.
4. Tidak ada kelembagaan di tingkat masyarakat yang melanjutkan program.

Belajar dari berbagai kegagalan tersebut, generasi selanjutnya (generasi cenderung untuk merujuk suatu masa di mana ada unsur manusia dalam perkembangannya) program-program mulai dilengkapi dengan aspek lain seperti pelatihan untuk keterampilan, pembentukan kelembagaan di tingkat masyarakat, keberadaan petugas lapang, melibatkan LSM. Atau dengan kata lain beberapa program dikelola dengan pendekatan pemberdayaan masyarakat. Dibandingkan dengan generasi sebelumnya, hasil proyek lebih lama dimanfaatkan oleh masyarakat bahkan berkembang memberikan dampak positif.

Faktor keuangan desa merujuk kepada kemampuan masyarakat desa dalam mencukupi dan mengalokasikan sumber-sumber ekonomi. Seperti dijelaskan dalam regulasi, sumber ekonomi desa berasal dari kekayaan asli desa dan bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Daerah (termasuk bagi hasil pajak dan retribusi kabupaten). Masyarakat desa menuntut pemerintah untuk mengalokasikan anggaran sebesar 10 persen dari APBN langsung untuk desa karena dua alasan, yaitu keterbatasan masyarakat desa dalam menggali ekonomi di wilayahnya dan relatif rendahnya alokasi anggaran desa dari kabupaten.

⁷ *Ibid.*

Pemerintah tentu sadar bahwa desa masih sangat tergantung pada bantuan pemerintah. Pemerintah menyadari bahwa kemampuan kabupaten untuk mengalokasikan anggaran kepada desa adalah sangat terbatas. Apalagi kemampuan setiap kabupaten berbeda. Ada kabupaten yang bertahan hidup dengan hanya bertumpu pada DAU. Mustahil bagi kabupaten tertinggal semacam ini akan dapat memberikan alokasi anggaran kepada desa, terlebih biaya pemilihan kepala desa menjadi tanggung jawab kabupaten.

Jika desa masih ditempatkan menjadi bagian dari kabupaten, pemerintah harus memantau kemampuan kabupaten dalam menyediakan anggaran bagi desa. Pemerintah dapat memberikan bantuan kepada desa berupa DAK melalui kabupaten yang tidak mampu. Bantuan kepada desa harus diprioritaskan untuk memberdayakan masyarakat desa agar mampu menggali potensi sumber ekonomi desa dan sekaligus mengurangi ketergantungan desa terhadap bantuan pemerintah.

Selama ini pembangunan desa hampir selalu dipilihkan atau dikenal dengan istilah *top down* dan pelaksanaannya adalah dinas/instansi pemerintah melalui mekanisme proyek. Desa merupakan potensi pembangunan yang besar bagi daerah. Pembangunan dengan melibatkan langsung masyarakat desa, menunjukkan hasil yang jauh lebih baik dan efisien daripada pembangunan desa yang selama ini dijalankan dengan mekanisme proyek. Meskipun pengusulannya dimulai dari desa, namun pada kenyataannya keputusan pilihan ada di tangan Pemda.

B. Hambatan dan Tantangan Pengelolaan ADD

Meskipun manfaat ADD dirasakan luas bagi kemandirian desa, namun masih ada beberapa catatan hambatan dan tantangan ke depan. Hambatan yang paling mendasar adalah kesiapan aparatur pemerintahan desa. Pengalaman yang baru diakui semua pihak membutuhkan waktu untuk belajar banyak bagaimana mengelola secara mandiri pembangunan desa. Satu hal penting lainnya adalah alokasi anggaran untuk kesejahteraan perangkat desa.⁸

Pengalaman desa dalam hal perencanaan dapat dikatakan masih sangat lemah. Hal ini sangat dipahami karena peranan desa selama ini hanya pengusul program yang disampaikan kepada supra desa. Tentu saja mereka tidak memiliki kemampuan di bidang perencanaan desa yang menjadi bagian penting ketika desa harus mengelola dana. Kelemahan perangkat dan aparatur pemerintah desa tersebut menjadi sumber kelemahan administrasi desa. Inilah masalah yang paling sering terjadi sehingga menjadi titik lemah bagi kelancaran pencairan dana maupun pertanggung jawaban kepala desa.

8 Mardyanto Wahyu Tryatmoko, "Problematika Posisi dan Kelembagaan Desa," hal.1 (<http://www.politik.lipi.go.id/index.php/in/kolom/otonomi-daerah/276-problematika-posisi-dan-kelembagaan-desa>, diakses 17 Mei 2011).

Pengelolaan Keuangan Desa: Tinjauan Kebijakan Alokasi Dana Desa

Hambatan lain yang tidak kalah penting adalah kesiapan Pemda sendiri terhadap perubahan peran desa tersebut, terutama bagi lembaga yang bersentuhan dengan pemberdayaan desa. Selama ini bisa dikatakan desa dianggap tidak tahu apa-apa.

Tabel 1. Hambatan dalam Pengelolaan Keuangan Desa⁹

Hambatan dalam Pengelolaan Keuangan Desa		
Kebijakan	Kelembagaan Desa	Pemberdayaan Masyarakat
<ul style="list-style-type: none"> * Belum jelasnya otonomi tata kelola desa, mengakibatkan konsepsi tata kelola keuangan masih banyak diatur oleh pemerintah dan pemerintahan kabupaten, desa diposisikan sebagai objek dalam pengelolaan keuangan dan pembangunan desa * Kebijakan penyerahan sebagian urusan pemerintahan menjadi kewenangan desa tidak disertai dengan alokasi anggaran yang dikelola untuk implementasi kewenangan. * Kebijakan atau tata aturan sistem penganggaran di daerah sangat kuat mempengaruhi kebijakan pengelolaan keuangan desa sehingga mempengaruhi totalitas pembangunan desa, pelaksanaan pembangunan menjadi terhambat pelaksanaannya ketika dana dari kabupaten belum cair. 	<ul style="list-style-type: none"> * Rendahnya tingkat transparansi dan akuntabilitas tata kelola keuangan desa oleh pemerintah desa * Ketergantungan sumber keuangan dari Pemda (alokasi APBD) * Belum adanya sinergitas penggunaan alokasi program pembangunan desa antara pemerintah desa dengan program yang dikeluarkan pusat seperti kasus PNPB * Inkonsistensi perencanaan desa dan penganggaran pembangunan desa * Rendahnya kapasitas manajerial dalam mengelola keuangan desa mengindikasikan terjadinya praktik korupsi * Rendah produktifitas pemerintahan desa dalam meningkatkan potensi pengelolaan sumber daya alam. * Kelembagaan pengelolaan desa yang dalam praktiknya didominasi oleh peran kepala desa 	<ul style="list-style-type: none"> * Alokasi keuangan yang masuk ke desa cukup besar namun belum memberikan dampak pada perbaikan masyarakat. * Rendahnya partisipasi publik dalam pengawasan pengelolaan keuangan desa. * Keuangan desa lebih banyak digunakan untuk pembangunan sarana fisik, sangat sedikit digunakan untuk pemberdayaan ekonomi masyarakat

Penambahan jumlah ADD masih terbuka peluangnya jika sebagian besar kewenangan Pemerintah Pusat telah didelegasikan ke level Pemda. Sedangkan di level Pemda sendiri tidak memerlukan penambahan dinas daerah, karena organisasi Pemda yang miskin struktur tapi kaya fungsi akan lebih mendukung kinerja Pemda.

Kelemahan perangkat dan aparatur pemerintah desa menjadi sumber kelemahan administrasi desa. Selama ini desa hanya berperan sebagai pengusul program bukan perencanaan. Selain itu hambatan yang lain adalah kesiapan Pemda terhadap peran desa, terutama bagi lembaga yang bersentuhan dengan pemberdayaan. Selama ini desa dianggap tidak tahu apa-apa.

⁹ Dadan Rams Harja. "Telaah Kritis Konsep dan Praktik Tata Kelola Keuangan Desa," hal. 3 (<http://www.dadanramsharja.blogspot.com/2010>, diakses 18 Juni 2011).

Dalam perkembangan penyelenggaraan Pemerintahan Daerah yang diamanatkan oleh UU No. 32 Tahun 2004, Pemerintah Kab/Kota telah terlebih dahulu menindaklanjuti pengaturan penyelenggaraan Pemerintahan Desa di daerahnya melalui Perda sebagaimana yang di amanatkan dengan berpedoman pada Peraturan Pemerintah (PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa) sebab bagaimana mungkin wujud penyelenggaraan pemerintahan belum tuntas diatur sudah diberikan tanggung jawab pengelolaan anggaran. Setidaknya dalam mewujudkan suatu sistem penyelenggaraan pemerintahan yang otonom harus diatur hal-hal mengenai:

1. Pembentukan wilayah pemerintahan (Desa), kelembagaan pemerintahan (pemerintah desa dan lembaga legislatif desa), kelembagaan kemasyarakatan dan adat (sebagai ciri khas/karakteristik penyelenggaraan otonomi desa), lembaga perekonomian desa.
2. Kewenangan yang diurus oleh Pemerintahan Desa dalam rangka otonomi Desa dan urusan pemerintahan lain yang dibebankan kepada Desa dalam rangka asas desentralisasi, dekonsentrasi, maupun tugas pembantuan.
3. Hubungan-hubungan kerja antar kelembagaan pemerintahan maupun dengan lembaga kemasyarakatan/adat dan lembaga lainnya sebagai mitra kerja dalam pelaksanaan pembangunan dan pembinaan kemasyarakatan.
4. Pengelolaan sumber-sumber pendapatan desa dalam lingkup kewenangan otonomnya.
5. Berbagai pedoman teknis seperti Sistem Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Keuangan (Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa); Sistem pengelolaan administrasi, Sistem perencanaan dan pelaksanaan pembangunan.

Kebijakan pemerintah menyediakan ADD sebenarnya hanyalah salah satu dari upaya menjamin jalannya penyelenggaraan pemerintahan desa secara otonom, seperti halnya Dana perimbangan yang diterima oleh Kabupaten dalam rangka menjamin jalannya pemerintahan daerah. Bedanya sistem penyelenggaraan pemerintahan daerah telah tuntas diatur melalui Undang-undang dan berbagai peraturan pelaksanaannya, namun bagi Sistem penyelenggaraan pemerintahan desa sebagaimana amanat UU diatur lebih lanjut oleh Pemerintah Daerah Kabupaten melalui Peraturan Daerah (Perda).

Apabila mekanisme perwujudan sistem penyelenggaraan pemerintahan desa ini ditempuh, maka tujuan perlu diselenggarakannya Pemerintahan Desa secara otonom dalam mensejahterakan rakyat melalui paradigma Pemberdayaan Masyarakat harus ditunjang dengan porsi perimbangan keuangan yang lebih besar, dimana idealnya Pemerintah Kabupaten harus mau mengalokasikan minimal 25% dari besaran APBD Kabupaten untuk perimbangan keuangan Desa, dengan asumsi bahwa Desa siap dan mampu menyelenggarakan sistem pemerintahan otonomi desa yang sesungguhnya.

Untuk saat ini mungkin khawatir penyaluran ADD walau baru sebatas memenuhi kewajiban minimal 10% dari dana perimbangan pusat dan daerah yang diterima Kabupaten, jika tidak terlebih dahulu membangun sistem penyelenggaraan pemerintahan desa secara tuntas sebagaimana amanat UU.

PP No. 72 Tahun 2005 tentang Desa mengamanatkan Pemda untuk menyusun Perda dari perolehan pajak dan retribusi daerah. Tetapi mengenai penerimaan keuangan dana desa yang berasal dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima Pemda tidak diamanatkan untuk ditindak lanjuti dengan Perda, melainkan disatukan dengan Perda mengenai sumber-sumber pendapatan desa.

Persoalan atau tantangan yang rumit bagi pemerintah dan masyarakat desa adalah mengenai mekanisme pembagiannya yang menggunakan pola pembagian seimbang (atau rata sama untuk seluruh desa) dan terutama pola pembagian yang proposional berdasarkan kriteria yang diterapkan oleh Kabupaten/Kota setempat. Selibuhnya, kerumitan bagi desa yang akan muncul adalah prosentase dari jumlah dana yang akan dibagikan kepada desa. Sejauh ini desa tidak pernah tahu persis kapan dan berapa jumlah dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima daerah, lalu setelah dikurangi belanja pegawai masih tersisa berapa. Demikian pula dengan jumlah dana yang diperoleh pemerintah daerah dari usaha memungut pajak dan retribusi daerah.

Konsep ADD sebenarnya bermula dari sebuah kritik dan refleksi terhadap model bantuan desa yang diberikan oleh pemerintah pusat bersamaan dengan agenda pembangunan desa sejak tahun 1969. Regulasi terbaru terkait dengan ADD adalah Surat Edaran Mendagri No. 140/640/SJ Tahun 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa. Sesuai dengan surat edaran tersebut, ADD dimaksudkan untuk membiayai program Pemerintahan Desa dalam melaksanakan kegiatan pemerintahan dan pemberdayaan masyarakat. Pemberian ADD merupakan wujud dari pemenuhan hak desa untuk menyelenggarakan otonominya agar tumbuh dan berkembang mengikuti pertumbuhan dari desa itu sendiri berdasar keanekaragaman, partisipasi, otonomi asli, demokratisasi dan pemberdayaan masyarakat.

Pada dasarnya, ADD hanyalah salah satu sumber pendapatan desa. Sumber-sumber pendapatan desa yang lain adalah pendapatan asli desa seperti hasil usaha desa, hasil kekayaan desa, hasil swadaya dan partisipasi, juga bantuan keuangan dari pemerintah, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota, serta dari hibah dari pihak ketiga yang mengikat.

ADD menjadi penting sebagai sumber pendapatan desa karena selama ini sumber pendapatan desa karena selama ini sumber-sumber pendapatan desa lain praktis tidak dapat diandalkan. Misalnya sumber pendapatan asli desa, tidak pernah digali karena kebanyakan desa sudah tidak memiliki akses terhadap sumber daya alam yang dapat dikelola untuk mendatangkan hasil bagi keuangan desa. Untuk membuka usaha desa,

sumber daya manusianya relatif tidak pernah dilatih, selain aspek permodalan usaha yang juga amat terbatas.

Formula dan indikator umumnya menjadi titik perhatian yang serius. Karena mengacu pada UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, formula ADD di beberapa kabupaten tampaknya lebih memberikan bobot yang lebih besar kepada indikator-indikator nominal (jumlah penduduk dan luas wilayah) untuk mengukur tujuan-tujuan keadilan. Semakin besar jumlah penduduk dan semakin luas wilayah desa, maka desa akan memperoleh alokasi yang semakin besar. Sedangkan indikator yang kritis (keterjangkauan dan angka kemiskinan ditempatkan pada urutan ke dua, berikutnya adalah indikator insentif (potensi desa dan PBB). Tampaknya indikator pelayanan publik dasar (seperti kesehatan, pendidikan, transportasi dan air bersih) belum menjadi indikator utama untuk mengukur keadilan dan responsivitas pemerintah daerah. Jika Kabupaten tidak mau untuk mengagendakan dan membuat Perda tentang ADD ini, maka desa berhak menggugat dan melakukan pelaporan, karena ini tindak kejahatan dan melanggar peraturan yang lebih tinggi. Di luar catatan kritis mengenai formula itu, ada beberapa masalah yang muncul yaitu keterpisahan antara perencanaan daerah dengan kebutuhan lokal dan perencanaan desa.¹⁰

Untuk menjamin bahwa ADD dikelola dengan baik, kabupaten mensyaratkan bahwa pelaporan ADD disertai dengan pelaporan pertanggung jawaban kepala desa dalam mengelola APBDes. Dengan demikian, tuntutan ini mengharuskan kepala desa untuk mempertanggung jawabkan kegiatannya dihadapan Badan Permusyawaratan Desa (BPD) dan kepada masyarakat karena mereka yang memanfaatkan dan mengeluarkan dana tambahan untuk terselenggaranya pembangunan dan pemerintahan di desanya.

10 Agus Subroto, "Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa," 2009 (http://www.eprints.undip.ac.id/24290/1/Agus_Subroto.pdf, diakses 8 April 2011).

BAB IV PENUTUP



A. Kesimpulan

Kebijakan ADD menjadi instrumen penting bagi terselenggaranya pemerintahan desa. Karena ADD terintegrasi ke dalam APBDDes dan tahap perencanaan, penetapan dan implementasi program yang tertuang dalam APBDDes maka diperlukan partisipasi warga.

Hal yang perlu dilakukan adalah mengganti perumusan rekomendatif dengan model *Analytic Hierarchy Process* (AHP) dengan penyediaan input analitik, meningkatkan organisasi kelembagaan desa, memberikan kepercayaan dan legalitas terhadap desa dalam mengelola ADD, melakukan pembinaan perangkat desa dalam membuat APBDDes, dan meningkatkan SDM aparatur desa.

Dalam aspek pengalokasian ADD, sebagian besar penggunaan ADD ternyata lebih banyak diarahkan pada kegiatan fisik (pembangunan sarana dan prasarana fisik) disusul kemudian untuk penambahan kesejahteraan perangkat desa dalam bentuk dana purna bakti, tunjangan dan sejenisnya serta sebagian lagi untuk kegiatan rutin. Selain itu masih ada sebagian desa yang belum melakukan sosialisasi pertanggungjawaban pelaksanaan ADD kepada masyarakat secara transparan karena menganggap pertanggungjawaban hanya cukup dilakukan kepada Kahupaten saja.

B. Saran

Dari pembahasan sebelumnya maka dapat disampaikan beberapa saran sebagai berikut:

1. Reformulasi kebijakan tentang desa yang lebih bisa memadukan antara tata kelola pemerintahan dan pembangunan dengan memanfaatkan potensi-potensi yang ada, sehingga bisa memperbaiki sistem tata kelola keuangan desa yang mudah diakses, tidak bergantung pada siklus penganggaran.
2. Pentingnya mekanisme yang menjamin pada kemudahan pemerintahan desa dalam mengakses sumber-sumber keuangan sehingga bisa menambah kapasitas pemberdayaan dan mobilisasi sumber daya perdesaan.

Pengelolaan Keuangan Desa: Tinjauan Kebijakan Alokasi Dana Desa

3. Pentingnya alokasi anggaran yang tidak hanya mengandalkan perimbangan dari kabupaten tetapi perimbangan dari Pemerintah Pusat, namun diperkuat dengan sistem pertanggungjawaban dan pengawasannya.
4. Dalam praktiknya secara teknis, kabupaten dapat mengangkat tenaga pendamping ADD yang ditempatkan di desa-desa yang bertugas antara lain untuk memberikan bimbingan teknis, arahan dan pendampingan pengelolaan ADD, memfasilitasi berbagai hal teknis yang dibutuhkan oleh desa dan berperan sebagai agen *transfer* pengetahuan dalam memberikan bimbingan penyusunan rencana pembangunan desa, meningkatkan realisasi/penyerapan ADD, penyusunan APBDes, penyusunan laporan pertanggungjawaban ADD, *monitoring* dan supervisi penyaluran dan operasional ADD, maupun dalam konteks peningkatan kapasitas desa secara umum.
5. Perlunya peningkatan kualitas program-program yang bisa meningkatkan produktivitas masyarakat perdesaan, Sehingga alokasi keuangan diarahkan untuk mendukung program-program peningkatan kualitas SDM dan masyarakat perdesaan.
6. Pentingnya memadukan/sinergitas antara program-program yang dikelola oleh desa dengan program yang tidak dikelola oleh desa sehingga memiliki orientasi sama dalam memajukan kesejahteraan masyarakat.
7. Memastikan penataan kelembagaan pengelolaan keuangan desa yang sehat, sehingga prinsip keterbukaan dan akuntabilitas dapat dilakukan.
8. Pembinaan dan peningkatan kapasitas aparatur desa untuk meningkatkan kualitas dan kinerja pelayanan publik dan terampil dalam memobilisasi sumber daya yang ada di perdesaan.
9. Dalam proses penyusunan kebijakan ADD, Pemda bersama-sama dengan DPRD melibatkan berbagai pihak yang berkepentingan dengan kemandirian desa yaitu wakil dari pemerintah desa BPD dan lembaga kemasyarakatan desa.
10. Seluruh kegiatan yang didanai oleh ADD direncanakan, dilaksanakan dan dievaluasi secara terbuka dan diketahui oleh masyarakat luas.

DAFTAR PUSTAKA



Buku

- Kumorotomo, Wahyudi. *Desentralisasi Fiskal*. Jakarta: Fajar Interpratama Offset, 2008.
- Mawardi, Mohammad Ikhwanudin. *Membangun Daerah yang Berkemajuan, Berkeadilan, dan Berkelanjutan*. Bogor: IPB Press, 2009.
- Muluk, MR Khairul. *Desentralisasi dan Pemerintah Daerah*. Jakarta: Bayumedia Publishing, 2006.
- Piliang, Indra J. *Otonomi Daerah: Evaluasi & Proyeksi*. Jakarta: Yayasan Harkat Bangsa, 2003.
- Sidik, Machfud, et al. *Dana alokasi umum : Konsep, Hambatan dan Prospek di Era Otonomi Daerah*. Jakarta: Penerbit Buku Kompas, 2002.
- Soetomo. *Pemberdayaan Masyarakat, Mungkinkah Muncul Antitesisnya?* Jakarta: Pustaka Pelajar, 2011.

Dokumen Resmi

- Peraturan Pemerintah Nomor 72 Tahun 2005 tentang Desa
- Permendagri Nomor 37 Tahun 2007 tentang Pengelolaan Keuangan Desa
- Surat Edaran Mendagri Nomor 140/640/SJ Tahun 2005 tentang Pedoman Alokasi Dana Desa dari Pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintah Desa.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah

Makalah/Laporan Penelitian

- FPPD dan DRSP-USAID. "Policy Paper: Masukan Untuk Perumusan Naskah akademik RUU Tentang Desa." 2007.
- Hudayana, Bambang dan Tim Peneliti FPPD. *Peluang Pengembangan Partisipasi Masyarakat melalui Kebijakan Alokasi Dana Desa, Pengalaman Enam Kabupaten*. 2005.

Pengelolaan Keuangan Desa: Tinjauan Kebijakan Alokasi Dana Desa

Internet Karya Individual

Mahfudz. "Analisa Dampak Alokasi Dana Desa (ADD) terhadap Pemberdayaan Masyarakat dan Kelembagaan Desa," 2009 (<http://www.lppm.ut.ac.id/htmpublikasi/mahfudz.pdf>, diakses 7 April 2011).

Subroto, Agus. "Akuntabilitas Pengelolaan Dana Desa," 2009 (http://www.eprints.undip.ac.id/24290/1/Agus_Subroto.pdf, diakses 8 April 2011).

Sutoro, Eko, et al. "Kaya Peraturan Miskin Kebijakan, Hasil Kajian Kritis UU No.32 Tahun 2004 dan PP No.72 Tahun 2005," 2006 (http://www.books.google.com/books/about/Kaya_proyek_miskin_kebijakan.html?id=5JnwcQAACAAJ, diakses 5 Mei 2011).



BIOGRAFI PENULIS

ARIESY TRI MAULENY, adalah calon peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR. Menyelesaikan studi sarjana dan magister di Universitas Indonesia. Sejak tahun 2008, aktif terlibat sebagai tim penyusun kebijakan DPR RI baik Rancangan Undang-Undang, Peraturan DPR RI maupun kebijakan internal kelembagaan. Dari tahun 1997 sampai dengan tahun 2004 aktif terlibat dalam berbagai penelitian di bidang biofisika, fisika medis dan lingkungan hidup. Dan sejak tahun 2004 sampai saat ini fokus terlibat dalam berbagai penelitian bidang ekonomi dan kebijakan publik.

DEWI RESTU MANGESWURI, lahir di Klaten, 6 Mei 1982. Menyelesaikan studi Sarjana dan Magister di Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi YKPN Yogyakarta jurusan Akuntansi. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 2009 sebagai Kandidat Peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Pangkat / golongan saat ini adalah Penata Muda Tingkat I (Golongan III/b). Pernah ditugaskan dalam Tim Pemantauan Pelaksanaan UU di DPR RI untuk memantau UU tentang Perindustrian dan UU tentang Undian, serta bersama dengan Tim Pengawasan Internal dan BURT menyusun draft Mekanisme Pengawasan di DPR RI.

DEWI WURYANDANI, lahir di Jakarta, 13 Agustus 1979. Pendidikan S1 Teknik Kimia diselesaikan di Fakultas Teknik Industri Universitas Pembangunan Nasional "Veteran" Yogyakarta pada tahun 2002. Pendidikan S2 Keuangan diselesaikan di Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada Yogyakarta pada tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 2009 sebagai Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Pangkat/golongan saat ini adalah Penata Muda Tingkat I (Golongan III/b). Ditugaskan sebagai Tim Pendamping pembahasan Rancangan Undang-Undang di DPR RI yaitu RUU tentang Lembaga Keuangan Mikro.

HILMA MEILANI, lahir di Kudus, 08 Mei 1977. Pendidikan S1 Teknik Kimia diselesaikan di Fakultas Teknik Universitas Gadjah Mada pada tahun 2002. Pendidikan S2 Finance diselesaikan di Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada pada tahun

Biografi Penulis

2008. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI mulai tahun 2009 sebagai Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) dengan pangkat/golongan Penata Muda Tingkat I (Golongan III/b). Ditugaskan sebagai Tim Pendamping pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang di DPR RI, antara lain RUU tentang Perubahan UU tentang Minyak dan Gas Bumi, dan RUU tentang Perubahan UU tentang Sistem Resi Gudang. Saat ini terlibat dalam penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik.

IZZATY, penulis dilahirkan di Padang pada tanggal 5 Desember 1977. Penulis memperoleh gelar Sarjana Teknik dibidang Teknik Sipil Universitas Andalas Padang, tahun 2000 dan Master Ekonomi dari Magister Perencanaan & Kebijakan Publik Universitas Indonesia tahun 2009. Penulis menaruh minat pada permasalahan ekonomi dan kebijakan publik terutama yang berkaitan dengan otonomi, infrastruktur, dan ekonomi mikro. Saat ini bekerja sebagai kandidat peneliti Ekonomi dan Kebijakan Publik di Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Setjen DPR RI. Penulis dapat dihubungi melalui email : izzaty@dpr.go.id.

LUKMAN ADAM, adalah calon peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR. Menyelesaikan studi sarjana dan magister di Institut Pertanian Bogor. Sejak tahun 2007, aktif terlibat sebagai tim asistensi dalam penyusunan dan pembahasan beberapa Rancangan Undang-Undang. Pada tahun 2006 pernah membawakan makalah pada seminar nasional yang diselenggarakan oleh Lembaga Ilmu Pengetahuan Indonesia dan Badan Riset Kelautan dan Perikanan, Kementerian Kelautan dan Perikanan. Dari tahun 2000 sampai saat ini terlibat dalam berbagai penelitian bidang ekonomi, lingkungan hidup, pertanian, dan perikanan.

NIDYA WARAS SAYEKTI, adalah kandidat peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR. Menyelesaikan studi magister manajemen di Universitas Mercu Buana tahun 2006. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR RI sejak tahun 2005 sebagai Staf di Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI dan sejak tahun 2010 memulai karir sebagai Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Saat ini aktif terlibat dalam pendampingan kegiatan-kegiatan pembuatan kebijakan kerumahtanggaan DPR RI di Badan Urusan Rumah Tangga DPR RI.

NIKEN PARAMITA PURWANTO, lahir di Jakarta, 25 Juni 1977. Pendidikan S1 Manajemen diselesaikan di Fakultas Ekonomi Universitas Trisakti Jakarta pada tahun 2000, dan Pendidikan S2 Akutansi diselesaikan di Magister Akutansi Universitas

Biografi Penulis

Indonesia pada tahun 2004. Bekerja di Sekretariat Jenderal DPR-RI mulai tahun 2009 sebagai Kandidat Peneliti Bidang Ekonomi Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI). Pangkat / Golongan saat ini adalah Penata Muda Tingkat I / golongan IIIb. Ditugaskan sebagai Tim Pendamping Pansus RUU di DPRRI tentang Pencegahan dan Pemberantasan Tindak Pidana Pencucian Uang serta terlibat dalam Penelitian Tim Hubungan International mengenai Transnasional Crimes.

T. ADE SURYA, adalah kandidat peneliti bidang ekonomi dan kebijakan publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi (P3DI) Sekretariat Jenderal DPR RI. Menyelesaikan Pendidikan S1 Teknik Industri di Fakultas Teknologi Industri Universitas Islam Indonesia. Pendidikan S2 General Management diselesaikan di Magister Manajemen Universitas Gadjah Mada. Saat ini dirugaskan dalam tim penyusun Rancangan Undang-Undang tentang Perubahan Undang-undang tentang Jasa Konstruksi, dan terlibat aktif dalam penelitian di bidang ekonomi dan kebijakan publik.

VENTI EKA SATYA, adalah calon peneliti bidang Ekonomi dan Kebijakan Publik pada Pusat Pengkajian Pengolahan Data dan Informasi, Sekretariat Jenderal DPR RI. Merupakan seorang akuntan yang menyelesaikan studi S2 Akuntansi di program Magister Sains Universitas Gadjah Mada Yogyakarta. Pernah mengajar di beberapa perguruan tinggi dan sekarang aktif sebagai peneliti di Sekretariat DPR RI dan asistensi Tim Pengawas Penanganan Kasus Bank Century DPR RI.