

Implementasi kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di awal reformasi memberikan kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola administrasi pembangunan di tingkat daerah terutama di level kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah daerah memiliki diskresi sehingga setiap daerah dapat melakukan berbagai inovasi dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan keinginan dari pemangku kepentingan di daerah. Implikasinya, percepatan pembangunan dan pencapaian target yang telah ditetapkan terjadi secara masif sehingga berbagai apresiasi diberikan kepada pemerintah daerah atas prestasi-prestasi yang berhasil diraihinya. Namun demikian, tidak sedikit daerah yang tidak dapat menunjukkan kinerjanya yang cemerlang yang tercermin dari berbagai indikator pembangunan yang lazim digunakan.

Ketidakberhasilan pemerintah daerah dalam mendorong percepatan pembangunan disebabkan oleh ketidaksesuaian program dan kegiatan yang dilaksanakan untuk memecahkan persoalan yang dihadapi. Seringkali program dan kegiatan yang diimplementasikan tidak menyelesaikan persoalan pokok tetapi hanya mengadres symptom dari suatu persoalan yang sedang dihadapi. Kondisi ini diperparah oleh kebijakan penganggaran yang belum efektif dan kurang efisien.

Tulisan dalam buku ini mencoba merekam dinamika pelaksanaan otonomi daerah sembari menelisik berbagai persoalan pembangunan yang dihadapi. Selain itu, buku ini juga menyajikan kajian dan analisis terhadap berbagai persoalan pembangunan daerah sekaligus menawarkan seperangkat solusi yang diimplementasikan. Mengingat bahwa artikel dalam buku ini merupakan rekaman berbagai peristiwa di masa lalu maka tulisan tersebut menjadi semacam catatan sejarah. Di situlah nilai penting dari buku ini karena dengan melihat dan menelaah peristiwa di masa lalu kita dapat belajar dari sejarah. Seperti sering diungkapkan oleh para sejarawan bahwa peristiwa hari ini dan di masa depan merupakan pengulangan dari peristiwa di masa lalu tetapi dalam dimensi yang berbeda.

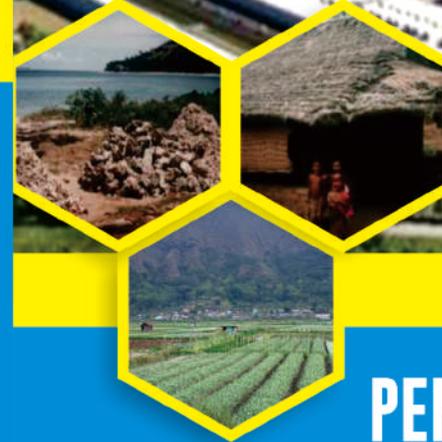
**Sanabil**  
Puri Bunga Amanah  
Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram  
Telp. 0370-7505946  
Mobile: 081-805311362  
Email: sanabilpublishing@gmail.com  
www.sanabilpublishing.com



Prof. Dr. Mansur Affi

PEMBANGUNAN DAERAH ANTARA ISU DAN KEBIJAKAN

Rekaman Perjalanan Isu dan Kebijakan Pembangunan Daerah sejak Era Otonomi Daerah



Prof. Dr. Mansur Affi

# PEMBANGUNAN DAERAH ANTARA ISU DAN KEBIJAKAN

Rekaman Perjalanan Isu dan Kebijakan  
Pembangunan Daerah sejak Era Otonomi Daerah

Ketidakberhasilan pemerintah daerah dalam mendorong percepatan pembangunan disebabkan oleh ketidaksesuaian program dan kegiatan yang dilaksanakan untuk memecahkan persoalan yang dihadapi.

**Sanabil**



**Prof. Dr. Mansur Afifi**

# **Pembangunan Daerah**

## **Antara Isu dan Kebijakan**

**Rekaman perjalanan isu dan kebijakan  
pembangunan daerah sejak era otonomi daerah**

**Sanabil**

## **Pembangunan Daerah; Antara Isu dan Kebijakan**

[Rekaman perjalanan isu dan kebijakan pembangunan sejak era otonomi daerah]

@ Sanabil 2021

Penulis : Prof. Dr. Mansur Afifi  
Editot : M. Firdaus  
Layout : Tiem Kreatif Sanabil  
Desain Cover : Tiem Kreatif Sanabil

*All rights reserved*

Hak Cipta dilindungi Undang-Undang  
Dilarang memperbanyak dan menyebarkan sebagian atau keseluruhan isi buku dengan media cetak, digital atau elektronik untuk tujuan komersil tanpa izin tertulis dari penulis dan penerbit.

ISBN : 978-623-317-293-6  
Cetakan 1 : November 2021

Jl. Kerajinan 1 Blok C/13 Mataram  
Telp. 0370-7505946, Mobile: 081-805311362  
Email: [sanabilpublishing@gmail.com](mailto:sanabilpublishing@gmail.com)  
[www.sanabilpublishing.com](http://www.sanabilpublishing.com)

## Kata Pengantar

Implementasi kebijakan Desentralisasi dan Otonomi Daerah di awal reformasi memberikan kewenangan yang sangat besar kepada pemerintah daerah untuk mengelola administrasi pembangunan di tingkat daerah terutama di level kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah daerah memiliki diskresi sehingga setiap daerah dapat melakukan berbagai inovasi dalam rangka mencapai tujuan pembangunan sesuai dengan keinginan dari pemangku kepentingan di daerah. Implikasinya, percepatan pembangunan dan pencapaian target yang telah ditetapkan terjadi secara masif sehingga berbagai apresiasi diberikan kepada pemerintah daerah atas prestasi-prestasi yang berhasil diraihinya.

Namun demikian, tidak sedikit daerah yang tidak dapat menunjukkan kinerjanya yang cemerlang yang tercermin dari berbagai indikator pembangunan yang lazim digunakan. Ketidakterhasilan pemerintah daerah dalam mendorong percepatan pembangunan disebabkan oleh ketidaksesuaian program dan kegiatan yang dilaksanakan untuk memecahkan persoalan yang dihadapi. Seringkali program dan kegiatan yang diimplementasikan tidak menyelesaikan persoalan pokok tetapi hanya mengadres symptom dari suatu persoalan yang sedang dihadapi. Kondisi ini diperparah oleh kebijakan penganggaran yang belum efektif dan kurang efisien.

Tulisan dalam buku ini mencoba merekam dinamika pelaksanaan otonomi daerah sembari menelisik berbagai persoalan pembangunan yang dihadapi. Selain itu, buku ini juga menyajikan kajian dan analisis terhadap berbagai persoalan pembangunan daerah sekaligus menawarkan seperangkat solusi yang diimplementasi-

kan. Mengingat bahwa artikel dalam buku ini merupakan rekaman berbagai peristiwa di masa lalu maka tulisan tersebut menjadi semacam catatan sejarah. Di situlah nilai penting dari buku ini karena dengan melihat dan menelaah peristiwa di masa lalu kita dapat belajar dari sejarah. Seperti sering diungkapkan oleh para sejarawan bahwa peristiwa hari ini dan di masa depan merupakan pengulangan dari peristiwa di masa lalu tetapi dalam dimensi yang berbeda.

Meskipun demikian, karena artikel dalam buku ini ditulis dalam waktu yang panjang dan ditulis atau disampaikan dalam berbagai media dan forum maka tidak dapat dihindari terjadinya pengulangan ide dalam keseluruhan isi buku ini. Hal ini bukanlah merupakan kelemahan dari buku ini tetapi justru dengan begitu pembaca akan diingatkan terus tentang pentingnya isu tersebut.

Buku ini dihajatkan bagi para pembuat kebijakan pembangunan daerah, juga para peminat isu-isu pembangunan daerah dan pemerhati kebijakan pembangunan daerah dilihat dalam perspektif/konteks pembangunan nasional. Selain itu, tentu buku ini menjadi tambahan referensi bagi mahasiswa yang sedang belajar mata kuliah ekonomi pembangunan, perencanaan pembangunan daerah, keuangan daerah, dan ekonomi publik.

Sebagai penutup, berbagai isu dan kebijakan yang dinukil dalam buku ini tidak lebih dari sebuah ikhtiar untuk ikut berkontribusi dalam memikirkan persoalan yang dihadapi dalam membangun daerah. Oleh karena itu, buku ini jauh dari kesempurnaan sehingga penulis dengan tangan terbuka menerima saran dan kritik untuk penyempurnaan karya yang sederhana ini.

## Daftar Isi

	Halaman
Kata Pengantar .....	iii
Daftar Isi .....	v
Daftar Tabel .....	x
Daftar Gambar .....	xi
Bab I      Pengentasan Kemiskinan dan Pemberda- yaan Masyarakat .....	1
A.    Pendahuluan .....	1
B.    Teori tentang Kemiskinan .....	4
C.    Kemiskinan dalam Perspektif Ekono- mi Kelembagaan .....	7
D.    Kemiskinan dalam Perspektif Pembe- lajaran Primer .....	11
E.    Ukuran Kemiskinan .....	14
F.    Komitmen Pemerintah terhadap Prog- ram Pengentasan Kemiskinan .....	16
G.    Program Pengentasan Kemiskinan yang Dilaksanakan oleh Berbagai Dae- rah dan Lembaga .....	18
H.    Peran Aparat Pemerintah .....	24
I.    Penutup .....	25
J.    Daftar Pustaka.....	26
Bab 2.    Perencanaan dan Penganggaran .....	28
A.    Pendahuluan .....	28
B.    Filsafat Politik: Keadilan Sosial .....	29
C.    Pemerintah dan Kebijakan Publik .....	31
D.    Kategori Kebijakan Publik .....	32

	E. Dimensi Keadilan .....	33
	F. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah .....	41
	G. Posisi Kaum Miskin dalam APBD .....	44
	H. Sinkronisasi Antara Perencanaan dan Penganggaran .....	48
	I. Partisipasi Publik dalam Proses Penganggaran .....	50
	J. Penutup .....	53
	K. Daftar Pustaka .....	53
Bab 3.	Strategi Pengentasan Kemiskinan .....	55
	A. Pendahuluan .....	55
	B. Pengentasan Kemiskinan .....	56
	C. Keadaan dan Kecenderungan Kemiskinan .....	58
	D. Tantangan Penurunan Angka Kemiskinan .....	65
	E. Kebijakan dan Program Pemerintah ...	69
	F. Intervensi untuk Penurunan Angka Kemiskinan .....	73
	G. Daftar Pustaka .....	82
Bab 4.	Anggaran Berbasis Kinerja .....	84
	A. Pendahuluan .....	84
	B. Anggaran Berbasis Kinerja .....	87
	C. APBD Sebagai Kebijakan Publik .....	89
	D. Anggaran Berbasis Kinerja .....	91
	E. Analisis APBD .....	94
	F. Struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah .....	96

	G. Penutup .....	100
	H. Daftar Pustaka .....	100
Bab 5.	Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	103
	A. Pendahuluan .....	103
	B. Format dan Struktur (Postur) APBD ..	104
	C. Pendapatan Asli Daerah (PAD) .....	109
	D. Peluang Optimalisasi PAD Kabupaten Sumbawa .....	112
	E. Studi Kasus: Peningkatan PAD Kota Palembang Pasca PON XVI 2004 .....	116
	F. Penutup .....	122
	G. Daftar Pustaka .....	123
Bab 6.	Aspek Sosial Budaya dalam Pembangunan Kesehatan .....	125
	A. Pendahuluan .....	125
	B. Komponen Utama Pembangunan Kesehatan .....	129
	C. Interlink Antar Stakeholders .....	132
	D. Strategi dan Pendekatan Dalam Pem- belajaran .....	135
	E. Hasil-Hasil yang Dicapai .....	138
	F. Penutup .....	142
	G. Daftar Pustaka .....	143
Bab 7.	Pengembangan Sektor Ekonomi Potensial di Nusa Tenggara Barat .....	145
	A. Pendahuluan .....	145
	B. Potensi Ekonomi Nusa Tenggara Ba- rat .....	146

	C. Metode Analisis Sektor Ekonomi Potensial .....	155
	D. Persoalan Pembangunan di NTB .....	163
	E. Indeks Pembangunan Manusia di Beberapa Provinsi dan Nasional .....	167
	F. Tantangan Terkait Dengan Investasi ...	168
	G. Konsistensi Prioritas Program Pembangunan dengan Anggaran .....	169
	H. Penutup .....	170
	I. Daftar Pustaka .....	171
Bab 8.	Model Pengembangan Ekonomi Lokal ...	173
	A. Pendahuluan .....	173
	B. Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL)	176
	C. Budidaya Rumput Laut di Desa Kwangko Kabupaten Dompu NTB ...	186
	D. Budidaya Rumput Laut di Desa Kwangko Kecamatan Manggelewa Kabupaten Dompu .....	191
	E. Penutup .....	196
	F. Daftar Pustaka .....	198
Bab 9.	Peran APBN dalam Meningkatkan Perekonomian Daerah .....	202
	A. Pendahuluan .....	202
	B. APBN dan Perekonomian Daerah .....	205
	C. Efektivitas APBN di Daerah .....	206
	D. Mengefektifkan Peran APBN di Daerah .....	2011
Bab 10.	RAPBN 2016 yang Pro Daerah .....	214
	A. Pendahuluan .....	214

	B. Serapan Belanja .....	215
Bab 11.	Alokasi Anggaran dan Pertumbuhan .....	219
	A. Pendahuluan .....	219
	B. Belanja Publik .....	220
	C. Infrastruktur Ekonomi .....	221
Bab 12.	Optimisme Membangun Daerah .....	224
	A. Pendahuluan .....	224
	B. Sumber Daya Pembangunan .....	225
	C. Program Pemerintah .....	228
Bab 13.	Mewujudkan Kedaulatan Pangan .....	232
	A. Pendahuluan .....	232
	B. Kinerja Ekonomi .....	233
	C. Nawa Cita .....	234

## Daftar Tabel

Tabel 1.	Struktur APBD NTB Tahun Anggaran 2005 dan 2006 .....	42
Tabel 2.	Alokasi Belanja Publik dalam APBD T.A. 2005 – 2006 .....	43
Tabel 3.	Belanja Daerah di Bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga .....	44
Tabel 4.	Belanja Daerah di Bidang Kesehatan .....	45
Tabel 5.	Sampel Proyek Kesehatan Tahun Anggaran 2006 .....	46
Tabel 6.	Sampel Proyek Kesehatan untuk Kaum Miskin 2006 .....	47
Tabel 7.	Indeks Pembangunan Manusia Beberapa Provinsi dan Nasional .....	59
Tabel 8.	Indikator Kesejahteraan 2006 untuk NTB dan Nasional .....	60
Tabel 9.	IPM Kabupaten/Kota dan Nusa Tenggara Barat tahun 2005 .....	61
Tabel 10.	Struktur APBD Provinsi/Kabupaten/Kota berdasarkan Permendagri No. 29 Tahun 2002 .....	107
Tabel 11.	Anggaran Pendapatan dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2006 .....	109
Tabel 12.	Rencana Penerimaan Daerah Provinsi Banten 2007-2011.....	111
Tabel 13.	Persentase Realisasi PAD Kabupaten Sumbawa 2003-2006 .....	112
Tabel 14	Potensi Sumber Daya Mineral yang Terkandung dalam Perut Bumi NTB .....	149
Tabel 15	PDRB dan Pertumbuhan Ekonomi NTB	154
Tabel 16	Kontribusi Sektor terhadap PDRB NTB ADH Konstan 2000 .....	155

Tabel 17	Sektor Unggulan di Masing-masing Kabupaten/Kota di NTB tahun 2006 berdasarkan Analisis LQ .....	157
Tabel 18	Indeks Pembangunan Manusia di Beberapa Provinsi dan Nasional .....	164
Tabel 19	Perbandingan Kondisi Kesejahteraan NTB dengan Rata-rata Nasional .....	165
Tabel 20	Perkiraan Kebutuhan Pasar Dunia Produk Olahan Rumput Laut .....	188
Tabel 21	Estimasi Kebutuhan Dunia terhadap Rumput Laut Penghasil Karaginan .....	189
Tabel 22	Produksi dan Nilai Rumput Laut NTB Tahun 2005 dan 2006 .....	190
Tabel 23	Ekspor Komoditas Rumput Laut NTB tahun 2005-2006 .....	191

### **Daftar Gambar**

Gambar 1	Perkembangan Penduduk Miskini di NTB .....	64
Gambar 2	Kerangka Pendekatan Pembelajaran di Ranah Komunikasi (Primer) .....	137
Gambar 3	Elemen-elemen pokok strategi Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) .....	183

## Pengentasan Kemiskinan dan Pemberdayaan Masyarakat

---

### A. Pendahuluan

Salah satu isu utama yang ingin diselesaikan oleh pembangunan daerah adalah kemiskinan. Kemiskinan menjadi masalah besar karena ia menyangkut hajat hidup orang banyak. Orang tidak akan bisa hidup layak jika kebutuhannya tidak terpenuhi. Kemiskinan oleh karenanya dianggap sebagai penyebab dari ketidakmampuan seseorang atau masyarakat dalam memenuhi kebutuhan hidup.

Kemiskinan, kelaparan, keterbelakangan, dan kesetaraan gender telah menjadi isu global. Hal ini disadari oleh berbagai negara di dunia baik negara berkembang maupun negara maju. Sebanyak 189 negara anggota Perserikatan Bangsa-Bangsa (PBB) mendeklarasikan *Millenium Development Goals* (MDGs)/Tujuan Pembangunan Milenium yang merupakan paradigma pembangunan global dalam sebuah Konferensi Tingkat Tinggi (KTT) Milenium PBB pada bulan September 2000. Deklarasi ini menghimpun komitmen para pemimpin dunia untuk menangani isu perdamaian, keamanan, pembangunan, hak asasi, dan kebebasan fundamental dalam satu paket. MDGs dengan beberapa target dan indikatornya merupakan paradigma pembangunan yang menem-

patkan pembangunan manusia sebagai fokus utama pembangunan serta mempunyai tenggat waktu dan kemajuan yang terukur. MDGs didasarkan atas konsensus dan kemitraan global, sambil menekankan tanggung jawab negara berkembang untuk melaksanakan pekerjaan rumah mereka, sementara negara maju memiliki kewajiban mendukungnya (Bappenas, 2005).

Selama beberapa dekade sebelumnya, pembangunan yang dilakukan berbagai negara di dunia yang menekankan pada aspek pertumbuhan telah menimbulkan berbagai kesenjangan di antara bangsa-bangsa di dunia. Walaupun perdebatan tentang dikotomi pendekatan pembangunan antara pertumbuhan dan pemerataan telah lama berlangsung, kesadaran akan unggulnya pendekatan pembangunan yang berorientasi pada pemerataan muncul beberapa tahun lalu. Hal ini disebabkan oleh hasil dari berbagai kajian ilmiah yang membuktikan bahwa pembangunan yang menekankan pada aspek pemerataan lebih memiliki dampak positif.

Dampak positif tersebut dapat dilihat dari dua aspek, yaitu: *Pertama*, orientasi pembangunan yang menekankan pada pemerataan akan mengangkat kesejahteraan penduduk secara lebih luas. Dengan demikian maka penduduk yang dapat menikmati hasil pembangunan menjadi lebih banyak. *Kedua*, semakin banyaknya penduduk yang tingkat kesejahteraannya meningkat akan berimplikasi pada meningkatnya jumlah sumber daya manusia yang berpartisipasi dalam pembangunan. Hal ini akan dapat menjamin keberlanjutan pembangunan. Berlawanan dengan pembangunan yang lebih berorientasi pada pertumbuhan di mana hasilnya justru akan memperlebar kesenjangan dalam masyarakat (Bappenas, 2005).

Keberhasilan dari upaya mengedepankan pembangunan yang berorientasi pada kesejahteraan umat manusia secara keseluruhan tidak saja untuk generasi saat ini tetapi juga generasi mendatang ditandai dengan lahirnya Deklarasi Milenium. Deklarasi tersebut merupakan arah pembangunan yang disepakati secara global dan meliputi:

1. Menghapuskan tingkat kemiskinan dan kelaparan yang parah
2. Pencapaian pendidikan dasar secara universal
3. Mengembangkan kesetaraan jender dan memberdayakan perempuan
4. Mengurangi tingkat kematian anak
5. Meningkatkan kesehatan ibu
6. Perlawanan terhadap HIV/AIDS, malaria, dan penyakit lainnya
7. Menjamin berlanjutnya pembangunan lingkungan
8. Mengembangkan kemitraan global untuk pembangunan.

Untuk tujuan menghapus kemiskinan dan kelaparan yang parah, target dari MDGs adalah: *Pertama*, mengurangi proporsi masyarakat yang hidup dengan pendapatan kurang dari USD 1 per hari menjadi setengah selama kurun waktu 1990-2015. *Kedua*, menurunkan proporsi penduduk yang menderita kelaparan menjadi setengahnya antara tahun 1990 – 2015.

Keseriusan para pemimpin dunia terhadap persoalan kemiskinan menimbulkan pertanyaan mengenai berbagai aspek terkait dengan kemiskinan, dan strategi untuk mengatasinya. Makalah ini dimaksudkan untuk memberikan gambaran tentang pengertian kemiskinan dari berbagai perspektif, indikator yang lazim di-

gunakan untuk mengukur tingkat kemiskinan, komitmen pemerintah terhadap program pengentasan kemiskinan, berbagai program yang telah dilakukan dan peran aparat publik dalam ikut mendukung program pengentasan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat.

## **B. Teori tentang Kemiskinan**

Kemiskinan terus menjadi masalah fenomenal sepanjang sejarah Indonesia. Kemiskinan telah membuat jutaan anak-anak tidak bisa mengenyam pendidikan yang berkualitas, kesulitan masyarakat membiayai kesehatan, kurangnya tabungan dan tidak adanya investasi, kurangnya akses ke pelayanan publik, kurangnya lapangan pekerjaan, kurangnya jaminan sosial dan perlindungan terhadap keluarga, dan menguatnya arus urbanisasi ke kota. Kemiskinan juga telah menyebabkan jutaan rakyat memenuhi kebutuhan pangan, sandang dan papan secara terbatas.

Di samping itu, kemiskinan membatasi hak rakyat untuk: (1) memperoleh pekerjaan yang layak bagi kemanusiaan; (2) memperoleh perlindungan hukum; (3) memperoleh rasa aman; (4) memperoleh akses atas kebutuhan hidup (sandang, pangan, dan papan) yang terjangkau; (5) memperoleh akses atas kebutuhan pendidikan; (6) memperoleh akses atas kebutuhan kesehatan; (7) memperoleh keadilan; (8) berpartisipasi dalam pengambilan keputusan publik dan pemerintahan; (9) berinovasi; (10) menjalankan hubungan spiritualnya dengan Tuhan; dan (11) Hak rakyat untuk berpartisipasi dalam menata dan mengelola pemerintahan dengan baik.

Berbagai teori tentang kemiskinan telah kemukakan oleh para pakar dari berbagai bidang dan mewakili institusi masing-masing. BAPPENAS (2004), misalnya, mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat itu adalah terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun bagi laki-laki (Sahdan, 2005).

Dengan definisi seperti tersebut di atas, maka pertanyaannya kemudian adalah siapakah sebenarnya yang dimaksud dengan orang miskin? Orang tidak bisa dikatakan bebas dari kemiskinan jika dengan penghasilannya ia baru mampu memenuhi kebutuhan fisik minimum. Sebagai makhluk sosial, seseorang harus dapat berfungsi sebagai anggota masyarakat biasa dalam lingkungan sekitar. Ini berarti, ia mampu menyumbang bila ada tetangga punya hajat, mampu menjangkau sumber-sumber informasi penting (radio, koran), dan sebagainya. Dengan demikian, batas kemiskinan sebenarnya lebih tepat digambarkan dari kebutuhan hidup minimum dan bukan kebutuhan fisik minimum (Khomsan, 2003).

Secara filosofis seseorang dikatakan miskin bila "keadaannya" menyebabkan dia tidak mampu berdiri sederajat dengan lingkungan masyarakat sekitar. Ini berarti bahwa kemiskinan mempunyai rentang dimensi dan kerelatifan yang lebar. Meskipun de-

mikian sebenarnya bukan *kemiskinan relatif* yang perlu dipersoalkan, tetapi *kemiskinan absolut* yang dapat membuat seseorang tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan segala kebutuhan pokok dalam hidupnya (Khomsan, 2003).

Dalam perspektif Ekonomi Islam, konsep kemiskinan dibedakan berdasarkan tingkat kepapaannya sehingga dikenal istilah miskin dan fakir. Miskin berasal dari kata *sakana* yang berarti diam, tidak bergerak, dan tenang. Sedangkan fakir berasal dari kata *faqr* yang berarti tulang punggung. Jadi, fakir berarti orang yang telah patah tulang punggungnya karena beban yang sangat berat sehingga orang fakir lebih berat beban hidupnya. Selain itu, karena tulang punggungnya sudah patah maka orang fakir juga berarti orang yang sudah tidak mampu bekerja lagi sehingga tidak memperoleh pendapatan. Namun demikian, Al Qur'an tidak mendefinisikan kedua istilah tersebut dan juga tidak menerangkan tentang indikator kemiskinan (Shihab, 1996).

Berdasarkan pengertian tersebut maka penyebab kemiskinan berawal dari sikap berdiam diri, enggan, atau tidak dapat bergerak dan berusaha. Keengganan berusaha merupakan salah satu bentuk penganiayaan terhadap diri sendiri sedangkan ketidakmampuan berusaha antara lain disebabkan oleh penganiayaan manusia lain diistilahkan sebagai kemiskinan struktural. Pemahaman ini diinspirasi oleh firman Allah yang menerangkan adanya jaminan rezeki bagi makhluk yang dinamainya "*dabbah*" yaitu makhluk yang bergerak.

*„Tidak ada satu dabbahpun dimuka bumi, kecuali Allah yang menjamin rezekinya (QS. Hud: 6).“*

Selain itu, penyebab struktural lainnya adalah keterbatasan akses terhadap berbagai sumber daya yang ada, perlakuan tidak adil, dan lain-lain.

### **C. Kemiskinan dalam Perspektif Ekonomi Kelembagaan**

Dalam perspektif Ekonomi Kelembagaan (*Institutional Economics*), kemiskinan bukanlah tragedi kemanusiaan akibat kejahatan alam. Topan, badai, banjir, tsunami, gempa bumi dapat menciptakan kemiskinan tapi dengan pemberian dana dan fasilitas persoalan kemiskinan segera dapat dihilangkan. Oleh karena itu, dalam perspektif ini kemiskinan berkaitan erat dengan struktur kekuasaan.

Berbagai fakta kompleksitas kegiatan ekonomi menunjukkan bahwa persoalan kemiskinan berkaitan dengan kekuasaan. Beberapa contoh yang dapat diamati antara lain: (i) peternak sapi menjual seliter susu seharga Rp 400,- ke tengkulak, tengkulak menjual seharga Rp 850,- ke toko, dan toko menjual Rp 1500,- ke konsumen; (ii) pelaku sektor informal di Lima (Peru) harus menunggu selama 289 hari dan melakukan dua kali penyogokan untuk mendapatkan surat izin pendirian usaha, sementara pengusaha besar cuma perlu sehari untuk mendapatkan secarik kertas serupa; (iii) buruh dibayar dengan patokan kebutuhan hidup minimal, sementara manajer (dan pemilik modal) berdasarkan keuntungan perusahaan; dan (iv) pelaku sektor industri (industriawan) sangat gampang mendapatkan keringanan pajak (*tax holiday*), sementara subsidi bagi pelaku sektor pertanian (petani) setiap waktu terus digerogoti jumlahnya (Yustika, 2003).

Struktur pasar dan kelembagaan di sektor perikanan mencerminkan bahwa relasi antar pelaku ekonomi tidaklah seimbang. Pasar komoditas perikanan antar daerah, nasional dan ekspor dikuasai oleh hanya sedikit pedagang besar (oligopolis) dimana merekalah yang menentukan harga jual di pasar. Kelembagaan yang ada memungkinkan pedagang perantara memperoleh profit margin yang besar (bisa lebih dari 50%). Harga ikan di pasar sering mengalami fluktuasi sehingga menyulitkan nelayan meningkatkan kesejahteraannya. Selain itu, nisbah ekonomi antara pemilik kapal dan jaring dengan nelayan buruh sangat timpang.

Kelembagaan ekonomi termasuk aturan main (*role of game*) yang kurang tepat berimplikasi pada hubungan yang asimetris di antara pelaku ekonomi. Contoh, petani budidaya ikan mas koi menjual kepada pedagang hanya Rp 400 per ekor. Padahal setelah dipelihara pedagang selama satu bulan mampu dijual dengan harga mencapai Rp 14.000 per ekor. Biaya pemeliharaan yang dikeluarkan selama sebulan tidak lebih dari Rp 2.600 per ekor. Selain itu, harga ikan di pasar selama ini selalu fluktuatif sehingga menyulitkan nelayan meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup. Pada tahun 2002, misalnya, harga ikan teri adalah Rp 27.000 per kilogram. Tetapi, pada tahun 2003 terjadi penurunan harga ikan teri menjadi Rp 4.000 per kilogram (Afifi, 2005). Hal ini diperparah lagi oleh kehadiran ikan teri impor yang menguasai pasar dalam negeri. Fakta ini menjadi bukti bahwa pemerintah kurang serius membenahi tata niaga komoditas perikanan dengan memberikan perlindungan terhadap nelayan tradisional dan petani gurem.

Dalam kasus impor beras, misalnya, petani menjadi pihak yang dirugikan. Dengan hadirnya beras impor berarti menambah suplai (persediaan) beras di pasar. Akibatnya harga beras turun dan pada akhirnya pendapatan petani menjadi berkurang. Menurunnya pendapatan petani membawa dampak pada hilang insentif berproduksi. Petani tidak tertantang untuk meningkatkan produksi lantaran keuntungan yang akan diperoleh tidak lagi menarik. Produksi padi nasional menurun. Kebutuhan beras dalam negeri dipenuhi dengan beras impor. Kedepan, bangsa kita tidak dapat berswasembada beras. Ketahanan pangan sebagai orientasi pembangunan pertanian hanya sekadar menjadi pemanis dokumen perencanaan pembangunan nasional.

Dalam mengelola komoditas strategis seperti beras dan sarana produksi pertanian seperti pupuk dan pestisida, pemerintah menetapkan kebijakan harga dasar (*floor price*) gabah dan harga eceran tertinggi (HET) untuk pupuk dan pestisida. Harga dasar gabah dimaksudkan agar keuntungan yang diperoleh petani tidak berkurang manakala terjadi panen raya. Pada saat panen raya, suplai beras di pasar meningkat dan cenderung menurunkan harga.

Melalui regulasi, pemerintah menetapkan harga tertentu gabah guna menjaga kestabilan harga dan mencegah terjadinya permainan harga oleh para spekulan dan pencari rente (*rent seeker*). Kebijakan ini saja akan efektif jika pemerintah memiliki kemampuan untuk membeli seluruh produk petani dengan harga yang telah ditetapkan. Jika tidak, maka mekanisme pasar yang akan terjadi, di mana peningkatan suplai akan diikuti oleh penurunan harga. Fakta di lapangan menunjukkan bahwa pemerintah belum sepenuhnya mampu mengendalikan harga gabah akibat dari keter-

batasan kemampuan pemerintah dalam menampung produksi padi pada saat panen raya.

Hal yang sama terjadi pada harga pupuk dan pestisida. Pada saat musim tanam tiba, permintaan pupuk dan pestisida melonjak. Peningkatan permintaan mengerek harga pupuk dan pestisida ke atas. Untuk mencegah kenaikan harga yang tak terkendali, melalui regulasi pemerintah menetapkan harga eceran tertinggi.

Kebijakan ini tidak efektif mengingat suplai pupuk dan pestisida pada saat musim tanam tidak memadai akibat dari kesalahan tata niaga. Pada saat musim tanam tiba, pupuk dan pestisida mengalami kelangkaan di pasar. Berapa pun harga administratif yang ditetapkan tidak efektif melawan kenaikan harga riil jika persediaannya di pasar terbatas. Petani akan berebut membelinya dengan harga yang tinggi karena jika tidak maka ia akan kehilangan kesempatan untuk berproduksi padi pada musim itu.

Kelembagaan di sektor pertanian juga menunjukkan hubungan yang asimetris di antara pelaku ekonomi. Petani selalu berada dalam kondisi terlemah. Dalam relasi antara penggarap dengan pemilik lahan, sering kali sistem bagi hasil yang disepakati lebih banyak menguntungkan pemilik lahan. Jika tidak setuju risikonya adalah menganggur. Dalam sistem sewa lahan, petani penyewa juga tidak dalam posisi yang menguntungkan akibat ketidakpastian panen dan harga jual produk pertanian. Jika panen gagal dan harga anjlok, petani akan rugi besar karena harus membayar sewa lahan ditambah kerugian gagal panen.

Dalam hubungan dengan pemerintah, sering kali bahwa kebijakan yang menguntungkan pun tetap dirasakan sebagai kerugian bagi petani. Misalnya, kredit dan subsidi input ketika sampai di

petani telah disunat ataupun dikuasai oleh sekelompok orang (lembaga) sehingga subsidi menjadi tidak bermakna.

Dari uraian di atas fenomena kemiskinan dapat dilokalisasi sebagai persoalan kelembagaan. *Pertama*, ternyata tidak ada kesetaraan kekuatan antar pelaku ekonomi (kasus relasi peternak susu, tengkulak, dan pemilik toko). *Kedua*, ketidaksejajaran kemampuan untuk melakukan “manipulasi” terhadap kebijakan publik (kasus izin investasi bagi sektor informal dan pengusaha besar). *Ketiga*, interaksi yang asimetris antara *principal* dan *agent* untuk membuat kesepakatan ikatan kerja (kasus buruh dan pemilik modal). *Keempat*, ketimpangan kekuatan dalam mendesakkan dan mempengaruhi kebijakan publik (kasus pajak dan subsidi untuk sektor industri dan pertanian). Sampai batas tertentu kemiskinan bisa disebabkan oleh keterbatasan sumber daya (alam, pendidikan, keterampilan) dan kultur (budaya malas bekerja). Tapi ini hanyalah penyebab sekunder, selebihnya terdapat alasan di luar itu yang lebih bersifat struktural (Yustika, 2003).

#### **D. Kemiskinan dalam Perspektif Pembelajaran Primer**

Dalam perspektif pembelajaran primer (*recognitive learning*), kemiskinan merupakan *symptoms* atau *undesired effect* (efek yang tidak diinginkan) dari persoalan sosial yang ada di masyarakat. Kemiskinan bukan disebabkan oleh kelangkaan atau tidak teralokasikannya sumber daya material secara merata tetapi lebih disebabkan oleh kelangkaan sumberdaya non material. Sumber daya non material terdiri dari *knowledge*, *skills*, reputasi, jaringan sosial, dan sumber daya spiritual (*spiritual resources*). Sumber daya spiritual meliputi rasa haus akan ilmu pengetahuan, visi terhadap kesempatan, etika kerja, kepekaan terhadap disiplin, solidaritas kekelu-

argaan, solidaritas dalam komunitas, dan iktikad baik (etika penuh kebaikan).

Pertanyaannya kemudian adalah bagaimana membangun atau menumbuhkan sumber daya non material. Sumber daya non material ditumbuhkan melalui proses pembelajaran. Ada dua tahapan pembelajaran yaitu *first order learning* (pembelajaran pada level pertama) dan *second learning order* (pembelajaran pada level kedua). Pembelajaran pada level kedua adalah belajar atau mempelajari hal-hal yang bersifat kognitif. Adapun pembelajaran pada level pertama adalah belajar di ranah komunikasi untuk memperoleh kompetensi generik. Pembelajaran level pertama inilah yang dikenal dengan istilah pembelajaran primer. Pembelajaran primer adalah proses yang tidak bisa dihindari oleh setiap orang, karena setiap orang harus berkomunikasi setiap hari (LPP, 2004).

Pembelajaran primer berlangsung dalam institusi komunikasi atau dialog. Dialog adalah bengkel tempat berlatih kejujuran dan keikhlasan demi kebenaran. Komunikasi atau dialog adalah institusi yang tidak bisa dihindari dan kita setiap saat berada di dalamnya. Tujuan komunikasi adalah untuk mencari kebenaran yang lebih tinggi dari kebenaran subyektif yang dimiliki setiap orang yang melakukan komunikasi. Komunikasi dalam pengertian ini adalah tujuan, bukan sarana. Bila komunikasi adalah sarana, maka partisipan yang terlibat di dalamnya adalah juga sarana. Konsekuensi dari komunikasi adalah tindakan sosial (*collective action*).

Kesepakatan sebagai hasil dari komunikasi bersifat mengikat (*binding and bonding*). Untuk terjadinya komunikasi yang melahirkan kesepakatan dan tindakan sosial maka setiap partisipan yang terlibat dalam komunikasi harus menaati dan mematuhi aturan

(*rule*) dari komunikasi atau dialog. Ada dua aturan atau prinsip utama yang harus diikuti yaitu: *Pertama*, setiap orang belajar tidak mengatakan atau melakukan apa yang diyakininya salah. *Kedua*, lakukan apa yang telah anda sepakati. Bila kesepakatan tidak dilakukan, maka Prinsip Utama telah dilanggar.

Komunikasi dengan tujuan mencari kebenaran intersubjektif melahirkan nilai-nilai egaliter, terbuka, sabar, berani, bebas, saling menghargai, demokratis, saling percaya, dan lain-lain. Komunikasi berada di ranah relasional (ranah hubungan antar individu). Bila komunikasi adalah institusi primer untuk mencari kebenaran yang lebih tinggi, maka sirkularitas komunikasi akan terjamin. Komunikasi bersifat *recursive* (berulang-ulang dan terus-menerus). Kebenaran adalah *attractor* (penarik) komunikasi. Keterhubungan antar individu adalah *emergent* (hasil) dari proses komunikasi yang berulang-ulang dan terus-menerus tersebut.

Komunikasi adalah ranah/arena individu membangun keterhubungan atau hubungan yang saling berterima (*structural coupling*) dengan sesama. Hubungan saling berterima terjadi bila emosi semua partisipan dalam komunikasi selalu dalam keadaan rileks (lentur). Ketika emosi berada dalam keadaan lentur (tenang) potensi kecerdasan bisa bekerja optimal. Kebenaran akan lebih mudah kita lihat. Dengan demikian, kita belajar melihat lawan bicara kita memiliki nilai kemanusiaan yang sama dengan kita. Sebaliknya, emosi yang tegang karena takut, marah, dengki, dendam, dan lain-lain melahirkan opsi kecerdasan hubungan yang terbatas. Hubungan yang lahir bersifat asimetris, dan ini akan dilihat sebagai kebenaran. Emosi yang tegang menghambat lahirnya pemahaman bersama (*shared understanding*) dan kebenaran inter-

subyektif (bersama). Dalam setiap tindak komunikasi identitas sistem sosial terbangun dan dipertahankan.

### **E. Ukuran Kemiskinan**

Berbagai institusi dan organisasi termasuk pakar mengeluarkan berbagai kriteria dan standar untuk mengukur tingkat kemiskinan. Bank Dunia, misalnya, pada dekade 1980 mengeluarkan standar untuk menentukan penduduk miskin dengan ukuran pengeluaran untuk makanan adalah 50 dolar AS untuk pedesaan dan 75 dolar AS untuk perkotaan per kapita per tahun. Jika kurang dari ukuran tersebut, maka orang tersebut dikategorikan sebagai orang miskin. Sejalan dengan waktu, ukuran tersebut mengalami perubahan sehingga pada tahun 2001 Bank Dunia merevisi ukuran tersebut dengan membuat garis kemiskinan (*poverty line*) baru yaitu pendapatan USD 1 per kapita per hari. Orang dianggap miskin apabila pendapatannya kurang dari USD 1 per kapita per hari.

Badan Koordinasi Keluarga Berencana Nasional (BKKBN) membagi tingkat kesejahteraan rumah tangga masyarakat (keluarga) ke dalam 5 (lima) kategori yaitu Keluarga Prasejahtera, Sejahtera I, II, III, dan Sejahtera III plus. Setiap kategori memiliki karakteristik sendiri dari yang paling miskin hingga paling sejahtera.

Kriteria kemiskinan yang digunakan adalah kriteria untuk menentukan Keluarga Prasejahtera. Suatu keluarga masuk dalam kategori Keluarga Prasejahtera apabila keluarga tersebut tidak dapat memenuhi satu dari lima syarat berikut ini: (1) melaksanakan ibadah menurut agamanya; (2) makan dua kali sehari atau lebih; (3) pakaian yang berbeda untuk berbagai keperluan; (4)

lantai rumah bukan dari tanah; dan (5) bila anggota keluarga sakit dibawa ke sarana kesehatan.

Badan Pusat Statistik (BPS) menggunakan batas garis kemiskinan berdasar data konsumsi dan pengeluaran untuk komoditas pangan (2100 kalori per hari) dan nonpangan. Komoditas pangan terpilih terdiri dari 52 macam, sedangkan komoditas nonpangan terdiri dari 27 jenis untuk kota dan 26 jenis untuk desa. Garis kemiskinan yang ditetapkan BPS adalah Rp 96.956 untuk penduduk kota dan Rp 72.780 untuk orang desa per kapita per bulan (2003). Angka standar nasional saat ini (sebelum kenaikan BBM 2005) adalah pendapatan rata-rata per kapita per bulan sebesar Rp 150.000. Setelah kenaikan BBM indikatornya naik menjadi Rp 175.000.

Prof. Sayogyo – Guru Besar Sosiologi Pedesaan Institut Pertanian Bogor – mengeluarkan garis kemiskinan untuk mengukur tingkat kemiskinan masyarakat. Garis kemiskinan ditentukan dengan ekuivalen konsumsi beras per kapita yaitu 320 kg per kapita per tahun untuk masyarakat perkotaan dan 240 kg per kapita per tahun untuk masyarakat perdesaan.

Perbedaan ukuran kemiskinan yang digunakan menyebabkan perbedaan dalam menentukan dan menghitung jumlah penduduk miskin. Dari Analisis Studi Evaluasi Penentuan Kriteria Rumah Tangga Miskin Tahun 2000 (Irawan dkk, 2000) ditemukan, sepertiga keluarga miskin versi BKKBN adalah tidak miskin menurut BPS. Penelitian lain yang dilakukan Suryahadi, Suharso, dan Sumarto (Widyakarya Nasional Pangan dan Gizi VII, 2000) menunjukkan, dengan menggunakan pengeluaran 20 persentil sebagai garis kemiskinan ternyata 75 persen keluarga Prasejahtera bu-

kan termasuk kategori miskin dan 15 persen keluarga Sejahtera masuk kelompok rumah tangga miskin (Khomsan, 2003). Ini menunjukkan bahwa ukuran-ukuran tersebut masih menyisakan persoalan tentang akurasinya. Hal ini dapat dipahami karena pendekatan yang digunakan untuk menentukan ukuran kemiskinan berbeda-beda.

## **F. Komitmen Pemerintah terhadap Program Pengentasan Kemiskinan**

Walaupun banyak permasalahan dan tantangan dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia, pemerintah bertekad untuk memenuhi komitmen pencapaian target MDGs pada 2015. Bahkan target dalam RPJMN untuk penanggulangan kemiskinan lebih cepat dari target MDGs. MDGs telah menjadi salah satu bahan masukan penting dalam penyusunan Dokumen Perencanaan Pembangunan Nasional. Pemerintah terus mengembangkan dialog-dialog dengan semua pihak untuk mencari kesepakatan dan langkah kerja sama kongkrit di masa datang. Salah satunya adalah Kongres Pembangunan Manusia Indonesia. Dengan dukungan partisipasi aktif dari swasta dan masyarakat target MDGs akan lebih mudah dicapai.

Dalam Rencana Kerja Pemerintah tahun 2007 telah ditetapkan 9 Sektor Prioritas Pembangunan Tahun 2007 dengan persentase anggaran sebesar 60 persen dari APBN. Kesembilan sektor prioritas tersebut adalah Penanggulangan kemiskinan; Peningkatan kesempatan kerja; Investasi dan ekspor; Revitalisasi pertanian dan pedesaan; Peningkatan aksesibilitas dan kualitas pendidikan dan kesehatan; Penegakan hukum, pemberantasan korupsi dan reformasi birokrasi; Pemantapan keamanan, ketertiban dan pe-

nyelelesaian konflik; Mitigasi dan penanganan bencana; Pembangunan infrastruktur; dan Pembangunan wilayah perbatasan dan wilayah terisolir.

Selain itu, komitmen pemerintah terhadap pengentasan kemiskinan tertuang dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan (SNPK). Penyusunan SNPK dilakukan melalui proses partisipatif dengan melibatkan seluruh *stakeholders* pembangunan di Indonesia. SNPK menggunakan pendekatan berbasis hak (*right-based approach*) dimana pencapaian program pengentasan kemiskinan secara bertahap dan progresif (*progressive realization*) dalam penghormatan (*respect*), perlindungan (*protect*) dan pemenuhan (*fulfill*) hak dasar rakyat. Selain itu, SNPK memberikan perhatian terhadap perwujudan kesetaraan dan keadilan gender, dan percepatan pengembangan wilayah.

Sampai saat ini, 60 persen pemerintah kabupaten/kota telah membentuk Komite Penanggulangan Kemiskinan Daerah (KPKD) dan menyusun Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) sebagai dasar pengarusutamaan penanggulangan kemiskinan di daerah. Berbagai jenis program dan kegiatan penanggulangan kemiskinan telah dan sedang dilaksanakan oleh pemerintah pusat. Program dan kegiatan tersebut adalah sebagai berikut:

- Takesra dan Kukesra
- Program Pengembangan Kecamatan (PPK)
- Program Pengentasan Kemiskinan Perkotaan (P2KP)
- Inpres kesehatan, pasar, pendidikan, pembangunan desa
- Bimas, Inmas, KIK, KMKP, KUK, PUKK, P4K
- Inpres Desa Tertinggal (IDT)

- Program Pembangunan Prasarana Pendukung Desa Tertinggal (P3DT)
- Jaring Pengaman Sosial (JPS)
- Bantuan Langsung Tunai (BLT)
- BOS dan BKM
- SPKN dan SPKD dalam rangka mencapai MDGs

### **G. Program Pengentasan Kemiskinan yang Dilaksanakan oleh Berbagai Daerah dan Lembaga**

Pemerintah Daerah NTB menempatkan persoalan kemiskinan - di samping kesehatan dan pendidikan - sebagai isu utama dalam kebijakan umum pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) NTB 2003-2008. Komitmen pemerintah untuk menanggulangi masalah kemiskinan juga diwujudkan dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) NTB tahun 2004-2009. Setiap tahun, kebijakan umum pembangunan yang termaktub dalam RPJMD dijabarkan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) NTB di mana penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan menjadi prioritas pertama pencapaian target kinerja tahunan.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan ditempuh melalui beberapa program antara lain pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin, penanganan gizi buruk, revitalisasi pelayanan keluarga berencana dan kesehatan ibu, dan perbaikan sistem bantuan dan jaminan sosial. Selain itu, pemerintah mencanangkan program peningkatan kesempatan kerja,

investasi dan ekspor serta program revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan perdesaan.

Pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat telah bekerja sama melaksanakan berbagai program pemberdayaan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan. Semua pemerintah daerah beserta satuan kerja perangkat daerah (SKPD) baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota mempunyai program penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Sebagai contoh, dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) provinsi NTB tahun 2007 pemerintah daerah telah merencanakan program pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin yang terdiri dari: Pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir; Penyempurnaan administrasi badan hukum koperasi; Penanggulangan daerah rawan pangan; Pelatihan proses produksi bagi pondok pesantren binaan; Diklat keterampilan teknik produksi bagi UKM; Bimbingan penerapan Gugus Kendali Mutu; Bantuan modal usaha; Fasilitator TOT *Good Manufacturing Practice* bagi usaha kecil menengah (UKM) pangan; Bantuan mesin dan peralatan bagi UKM; Bantuan mesin pengolah minyak jarak; Bantuan mesin pengolah kelapa terpadu (kopra, sabut kelapa, dan tempurung); Pengembangan perumahan dan pemukiman; Penyediaan air bersih pedesaan dan perkotaan; dan Peningkatan sarana dan pra-sarana bagi masyarakat miskin.

Selain itu, dalam upaya menangan-ani masalah kurang gizi, pemerintah telah mencanangkan beberapa kegiatan yaitu pembentukan dewan ketahanan pangan, pemantauan dan analisis situasi

pangan, penanggulangan kekurangan yodium pada anak dan pemberian makanan tambahan untuk anak.

Program penanggulangan kemiskinan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi NTB saat ini adalah Gerbang E-mas Bangun Desa. Program ini bertujuan mempercepat pembangunan di NTB dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan penguatan kelembagaan dan pengembangan komoditi. Penguatan kelembagaan dimaksudkan untuk memperkuat Lembaga Desa sebagai pelaksana program pelayanan kepada masyarakat. Satuan pelaksana (Satlak) desa yang ada saat ini akan diperluas keanggotaannya di samping lembaga dan aparat desa juga akan ditambah dengan tokoh informal/masyarakat.

Selain Satlak Desa, program ini juga membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). BUMDes berfungsi sebagai badan otonom yang bekerja secara profesional membina semua aktivitas produktif yang dilakukan oleh masyarakat menjadi aktivitas bisnis. Oleh karena itu, kelembagaan BUMDes dilengkapi dengan unit pembiayaan dan unit pembinaan usaha. Pendekatan komoditi dilakukan melalui strategi pengembangan perkebunan, kehutanan, dan peternakan dengan penyiapan bibit tanaman bernilai tinggi berbasis masyarakat serta penyiapan industri pakan, terutama sapi.

Lebih dari itu, bekerja sama dengan lembaga internasional – dengan memanfaatkan utang dan/atau hibah – dilakukan program penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya, seperti Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pemberdayaan Masyarakat untuk Pembangunan Desa (P2MPD)

dan program-program penguatan Lembaga Keuangan Mikro dan Usaha Koperasi melalui program Bantuan Dana Ber-gulir. Sejak tahun 2001 pemerintah melaksanakan program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin). Program ini bertujuan menyediakan beras bersubsidi bagi keluarga miskin guna meringankan beban mereka dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok. Sejak tahun 2005, pemerintah juga mengeluarkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) – yang saat ini menjadi BLT Terbatas - sebagai bagian dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM) (UNDP, 2007).

Pemerintah daerah Kota Mataram mengembangkan strategi pengentasan kemiskinan dengan melibatkan masyarakat melalui mekanisme yang disebut MPBM (Musyawarah Pembangunan Berbasis Masyarakat). Kegiatan musyawarah ini dilakukan mulai level kelurahan hingga kota. Selain itu, agar program pengentasan kemiskinan dapat dilaksanakan dengan efektif dan efisien, maka proses perencanaan dilakukan dengan pendekatan perencanaan tindakan bersama masyarakat (*community action plan*) atau CAP. CAP adalah instrumen atau teknik untuk merangsang proses perencanaan dengan keterlibatan aktif penduduk dari level RT/RW atau lingkungan.

Hasil proses tersebut adalah rencana tindakan bersama masyarakat yang berorientasi pada hasil, berjangka waktu, menunjuk pelaksana kegiatan, serta strategi pada pelaksanaan yang disepakati oleh seluruh pihak. CAP berfungsi memberikan kerangka partisipatif dari pihak-pihak yang berkepentingan, seperti wakil pemerintah daerah, organisasi swasta, atau individu yang mempunyai dinas dalam mengontrol/menguasai sumber daya, serta

LSM dan asosiasi profesi dari berbagai disiplin dan kegiatan usaha yang mempunyai minat di lingkungan tertentu sehingga dapat memberikan bimbingan dan bantuan teknis.

Dalam upaya meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pemerintah daerah provinsi Gorontalo menetapkan tiga strategi pembangunan yaitu: *Pertama*, menciptakan budaya kerja yang inovatif (*innovative*), kerjasama tim (*teamwork*), kepercayaan (*trust*), kesejahteraan masyarakat (*community welfare*), dan cepat (*sprint*). *Kedua*, mengembangkan program pokok unggulan yang terdiri dari pengembangan sumber daya manusia, pengembangan budidaya tanaman jagung, pembangunan prioritas sektor perikanan dan kelautan. *Ketiga*, sinkronisasi perencanaan dengan penganggaran melalui realokasi sumber daya finansial (APBD) yang dominan untuk mendukung program pokok unggulan.

Pemerintah daerah Kabupaten Sumbawa Barat mencanangkan program sejuta pohon. Setiap rumah tangga harus menanam 10 pohon agar dibebaskan dari biaya pendidikan dan pelayanan kesehatan. Selain itu, pemerintah daerah juga telah mencanangkan program wajib belajar 12 tahun, program pembangunan berbasis RT (rukun tetangga) dan Sistem Informasi Orang Susah (SIOS). Semua program ini dimaksudkan untuk mempercepat proses peningkatan kesejahteraan masyarakat sehingga dapat mengurangi jumlah penduduk miskin.

Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) Universitas Mataram telah melakukan uji coba pembelajaran primer pada tiga bidang yaitu bidang ekonomi (kelompok tani sekitar hutan), pendidikan (SMP, PP, SMK), dan kesehatan (Puskesmas Tanjung dan Puskesmas Kediri). Kegiatan yang dilakukan dimulai dari pelatih-

an kelompok sasaran di level desa dan kecamatan. Setelah selesai pelatihan, kelompok sasaran membentuk kelompok pembelajaran masyarakat (*community learning*) di level desa. Kelompok pembelajaran masyarakat ini kemudian melakukan dialog bersama (*community dialogue*) baik di level desa maupun di level dusun. Peserta dialog terdiri dari kepala-kepala dusun, kader, tokoh agama dan tokoh masyarakat setempat lainnya. Melalui dialog yang dilakukan secara terus-menerus dihasilkan berbagai kesepakatan yang kemudian direalisasikan melalui tindakan sosial (*collective action*). Beberapa hasil dari tindakan bersama ini antara adalah membangun kantor desa, membangun tempat mandi, cuci, dan kakus (MCK), dan menjaga hutan dari aktivitas perambahan hutan ilegal (*illegal logging*) di desa Teniga.

Di desa Sigar Penjalin masyarakat melakukan pengerasan jalan setapak dengan semen untuk memfasilitasi ibu-ibu yang akan berkunjung ke Polindes/Posyandu. Selain itu, masyarakat membangun pipa air bersih 7.012 m dan bak penampungan air (3x2x1,5m), menyewa kantor untuk Polindes, dan membentuk arisan yang dihajatkan untuk membantu kegiatan Posyandu.

Kegiatan sosial yang dilakukan masyarakat secara bersama-sama di desa Sokong adalah membangun “*beruqaq*” untuk memfasilitasi dialog, membersihkan lingkungan 2 kali seminggu, dan memfasilitasi kegiatan posyandu. Di samping itu, masyarakat membentuk kelompok-kelompok untuk membantu pendidikan dan kesehatan di beberapa dusun.

## H. Peran Aparat Pemerintah

Hasil evaluasi nasional mengenai kegagalan program pembangunan disimpulkan bahwa penyebab kegagalan program pembangunan antara lain adalah: (a) lemah dalam memformulasikan perencanaan dan program; (b) kesalahan alokasi sumber daya proyek; (c) rendahnya kepekaan politik masyarakat perdesaan; (d) promosi teknologi yang tidak tepat; (e) promotion/sosialisasi program yang tidak memadai; (f) ketidakefektifan metode pelatihan; dan (g) kekurangan kebijakan yang berkaitan dengan pengembangan kapasitas.

Untuk mempercepat proses pencapaian berbagai program pembangunan maka peran aparat publik perlu mengoptimalkan pelaksanaan tugas pokok dan fungsi (Tupoksi)-nya dalam memberikan pelayanan publik dibidang kependudukan, kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan sosial. Aparat publik juga memiliki tugas melakukan pemberdayaan masyarakat dengan menumbuhkan harga diri dan kebanggaan masyarakat melalui pengembangan kapasitas (*capacity building*) masyarakat. Terakhir, aparat publik memiliki tugas pokok dan fungsi perlindungan masyarakat. Untuk menjalankan tupoksinya, aparat publik perlu membangun komunikasi dan dialog dengan masyarakat dalam rangka mengembangkan potensi sumber daya non material yang ada. Selain itu, aparat publik hendaknya berupaya menerapkan pendekatan „*one district one product*“ untuk menciptakan produk unggulan (berdaya saing). Terakhir, aparat publik hendaknya mampu menyentuh hati masyarakat. Untuk itu, petuah Lao Tze di bawah ini perlu dijadikan pegangan dalam bekerja dengan masyarakat. Dengan demikian, diharapkan program pengentasan pemerintah

yang dilakukan oleh pemerintah mendapat dukungan dari masyarakat sehingga program tersebut berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Petuah Lao Tze:

- *Go with people* = pergi dengan masyarakat
- *Live with them* = hidup dengan mereka
- *Learn from them* = belajar dari mereka
- *Love them* = cintai mereka
- *Start with what they know* = mulai dengan apa yang mereka ketahui
- *Build with what they have* = membangun dengan apa yang mereka miliki
- *But of the best leaders* = tetapi pemimpin terbaik
- *When the job is done* = ketika pekerjaan sudah dikerjakan
- *The task accomplished* = tugas sudah dirampungkan
- *They will say: „We have done it ourselves“.* = mereka akan mengatakan: „kita telah melakukannya bersama-sama“.

## I. Penutup

Kemiskinan dapat dilihat dari berbagai perspektif sehingga menimbulkan definisi dan pengertian yang relatif berbeda. Berbagai indikator dijadikan ukuran untuk menentukan tingkat kemiskinan masyarakat berdasarkan perspektif masing-masing. Namun satu yang pasti bahwa kemiskinan dicirikan oleh ketidakberdayaan masyarakat dalam memenuhi kebutuhan dasarnya terlepas dari apapun penyebabnya. Oleh karena itu, keberpihakan semua pihak kepada masyarakat marginal tersebut mutlak diberikan. Selain sebagai pengayom dan pelindung masyarakat peme-

rintah memiliki tugas dan fungsi memberdayakan masyarakat agar mereka dapat mandiri dan mampu memenuhi kebutuhan hidupnya. Agar berhasil membangun kemandirian dan keberdayaan masyarakat pemerintah harus memahami kebutuhan dan aspirasi masyarakat serta memperlakukan mereka sebagai mitra (*partner*) dalam membangun. Dengan demikian, partisipasi masyarakat akan dapat ditumbuhkan dan sumber daya yang mereka miliki dapat dimobilisasi untuk mendukung aktivitas tersebut.

### **Daftar Pustaka**

- Afifi, Mansur: Perbaikan Daya Dukung Perikanan. Dalam, Yustika, AE (ed): *Menjinakkan Liberalisme, Revitalisasi Sektor Pertanian dan Kebutuhan*. Pustaka Pelajar Yogya-karta, 2005
- Arifin, Bustanul: *Kemiskinan, Bank Dunia, dan Revitalisasi Pertanian*. Kompas, Senin, 11 Desember 2006.
- Badan Pusat Statistik (BPS): Survei Sosial Ekonomi Nasional Provinsi Nusa Tenggara Barat; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Pusat Statistik (BPS): Indikator Kesejahteraan Rakyat Nusa Tenggara Barat; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas): *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Bappenas, 2005.
- : *Laporan Pembangunan Manusia Indonesia 2004*. BPS, Bappenas dan UNDP, 2004
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indonesia*. BPS Jakarta, 2006.

- Bappenas, 2005: Millenium Development Goals Indonesia 2005. Bappenas Jakarta.
- Khomsan, Ali: *“Exit Strategy” Kemiskinan*. Kompas, Kamis, 13 Maret 2003.
- Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) Universitas Mataram, 2004: *Kumpulan Materi Pelatihan Pembelajaran Primer*. LPP, Mataram.
- UNDP, 2007: *Meneropong Kebutuhan Pencapaian MDGs NTB*. UNDP, Jakarta.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003: *Negara vs. Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003.
- , 2003: *Kemiskinan dan Atribut yang Mengitarinya: Perspektif Ekonomi Kelembagaan*. Makalah disampaikan dalam seri seminar “Poverty Alleviation” yang diselenggarakan oleh PPI Göttingen, 28 Maret 2003

# Perencanaan dan Penganggaran

---

## A. Pendahuluan

Kelahiran Indonesia sebagai sebuah negara karena dilandasi oleh cita-cita bersama. Pancasila sebagai falsafah bangsa merupakan arah kemudi perjalanan bangsa menuju cita-cita tersebut. Cita-cita bersama tersebut termaktub dalam pembukaan UUD 1945 dimana salah satunya adalah memajukan kesejahteraan umum. Berdasarkan pada paham demokrasi ekonomi Indonesia, kesejahteraan umum (kesejahteraan sosial) berarti bahwa kemakmuran masyarakatlah yang utama, bukan kemakmuran orang-seorang. Dalam konteks demokrasi ekonomi, seperti ditegaskan oleh *founding father* bangsa Mohammad Hatta, kesejahteraan sosial Indonesia harus berdasar pada hak sosial rakyat, dimana tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan (Swasono, 2006: 2). Dengan demikian segala kegiatan dan arah penyelenggaraan pembangunan ekonomi dengan segala dinamikanya harus menuju pada terwujudnya kesejahteraan sosial.

Jika negara memanipulasi cita-cita tersebut, maka separatisasi (pemisahan diri) tidaklah segaris dengan pengkhianatan, melainkan justru untuk menyelamatkan keagungan cita-cita dari tawanan bandit negara. Agar terhindar dari bahaya separatisme maka

kebijakan publik yang diproduksi oleh pemerintah haruslah berlandaskan pada filsafat politik yang dianut oleh bangsa Indonesia. Filsafat politik dari setiap kebijakan publik adalah keadilan sosial. Makalah ini membahas landasan penyusunan kebijakan publik yaitu keadilan sosial, pemerintah dan kebijakan publik, kategori kebijakan publik, dan dimensi keadilan. Sebagai studi kasus mengenai kebijakan publik disajikan analisis struktur anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD), dan posisi kaum miskin dalam (APBD). Pada bagian akhir diuraikan mengenai sinkronisasi antara perencanaan dan penganggaran, dan partisipasi publik dalam penyusunan APBD.

## **B. Filsafat Politik: Keadilan Sosial**

Pembangunan yang dilaksanakan oleh bangsa Indonesia sejak awal mula didirikannya negara ini menempatkan ideologi keadilan sosial sebagai tujuan akhir dari proses pembangunan (Yustika, 2003: 2). Konsekuensinya, seluruh strategi dan kebijakan pembangunan ekonomi yang dipilih harus menuju kepada terciptanya kemaslahatan bersama dan terpenuhinya hajat hidup orang banyak. Ini berarti, tidak diizinkan ada satu manusia yang lebih sejahtera secara mencolok dibandingkan dengan individu lainnya. Selain itu, tidak pula diizinkan sekelompok orang (individu) melakukan kegiatan ekonomi yang berdampak negatif atau menimbulkan eksternalitas pada kelompok masyarakat (individu) lainnya. Keadilan sosial menjadi prasyarat menjaga keutuhan bangsa yang terdiri dari beragam suku, budaya, agama dan adat istiadat. Tanpa adanya tali pengikat (keadilan sosial) keberagaman tersebut gampang menyulut perselisihan dan konflik yang berujung pada keretakan dan kehancuran bangunan *nation state*.

Dalam pengelolaan negara, filsafat politik – politik keseharian – tersebut selalu harus berhadapan dengan pertanyaan legitimasi – yakni legitimasi dalam pengertian etis. Artinya, jangan sampai setiap kebijakan negara hanya mendapatkan pasokan dukungan dari segi-segi yang amat pragmatis. Kebijakan mengembangkan program atau proyek industrialisasi yang diyakini bertujuan meningkatkan kekayaan negara (dan sebagian masyarakat) adalah program yang mulia. Tetapi, jika proyek tersebut menggusur lahan pertanian yang menjadi tumpuan hidup rakyat kebanyakan, maka kebijakan tersebut jelas tidak etis dan tidak dapat diterima baik secara hukum formal maupun hukum sosial.

Demikian pula halnya, jika sekelompok orang (individu) melakukan kegiatan ekonomi dengan membuka pabrik untuk memproduksi barang adalah sepenuhnya urusan privat (negara tidak boleh ikut campur langsung dalam perumusan kebijakan). Namun, jika operasi perusahaan menimbulkan pencemaran lingkungan (eksternalitas), maka negara wajib hadir melalui kebijakan publik karena kegiatan ekonomi tersebut telah melanggar kepentingan umum (*custodian role*). Jika dibiarkan maka telah terjadi kesewenang-wenangan individu yang satu terhadap individu yang lain. Ini berarti negara tidak sedang berlaku adil terhadap sesama anggota bangsa.

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus dapat mengarah kepada tujuan akhir proses pembangunan (keadilan sosial) agar secara etis dapat dibenarkan. Sebuah kebijakan akan kehilangan elan etisnya apabila secara serampangan tidak mengindahkan kepentingan atau hajat hidup orang banyak. Sebuah kebijakan dimaknai sebagai publik (kebijakan publik) bila kebijakan

tersebut berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintah yang didesain untuk menyelamatkan persoalan rakyat (*public concern*). Contoh, jika pemerintah ingin memproduksi perlengkapan militer – untuk menjaga keamanan publik - maka pemerintah akan kehilangan kesempatan untuk memproduksi bahan makanan. Artinya, setiap kali pemerintah mengambil kebijakan untuk melakukan kegiatan A maka muncul *opportunity cost* karena tidak bisa melakukan kegiatan B. Dalam hal ini, ideologi yang dianut oleh suatu bangsa menjadi landasan untuk menentukan pilihan dalam mengambil kebijakan. Jika rakyat sedang dilanda kelaparan maka bahan makanan yang harus diutamakan untuk diprogramkan. Demikian juga halnya dengan berbagai pilihan kebijakan yang diambil harus dilandasi oleh ideologi bangsa yaitu bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang dilandasi oleh keadilan.

### **C. Pemerintah dan Kebijakan Publik**

Publik bisa didefinisikan sebagai arena atau kegiatan yang melibatkan orang lain dan dilakukan secara substansial. Sekelompok orang (individu) melakukan kegiatan ekonomi dengan membuka pabrik untuk memproduksi barang adalah sepenuhnya urusan privat (negara tidak boleh ikut campur langsung dalam perumusan kebijakan). Namun, jika operasi perusahaan menimbulkan pencemaran lingkungan, maka negara wajib hadir melalui kebijakan publik karena kegiatan ekonomi tersebut telah melanggar kepentingan umum (*custodian role*) (Yustika, 2003).

Pengurusan rumah liar oleh Satuan Polisi Pamong Praja dapat dibenarkan secara hukum formal karena rumah-rumah tersebut tidak bersertifikat. Tetapi, secara etis kebijakan publik –

penggusuran rumah liar - tersebut dapat dipersoalkan. *Pertama*, mengapa negara membiarkan pembangunan rumah liar tersebut, padahal jelas bahwa tanah tersebut bukan milik mereka sehingga mereka tidak berhak membangun rumah di tempat tersebut? *Kedua*, mengapa sampai terjadi orang tidak punya rumah sehingga membangun pemukiman liar yang kumuh? Bukankah menjadi tugas negara untuk menyediakan dan/atau memfasilitasi masyarakat untuk membuat rumah? *Ketiga*, jika memang penggusuran dipaksakan untuk dianggap absah, apakah negara berhenti hanya pada penggusuran dan tidak ada kebijakan lanjutan untuk memikirkan orang-orang yang tersingkir itu?

Kebijakan penggusuran tersebut dapat diteruskan jika negara terbukti tidak melakukan kesalahan yaitu telah memenuhi kewajibannya sesuai dengan tiga pertanyaan di atas. Tetapi jika dalam prakteknya, aktifitas pembaruan tumbuhnya pemukiman liar dan penggusuran terkait dengan perilaku tercela dari aparat negara, maka penggusuran adalah titik noda yang mengotori wajah dari sebuah kebijakan publik.

#### **D. Kategori Kebijakan Publik**

Berdasarkan sifatnya, kebijakan publik dapat dikategorikan menjadi 3 (tiga) kelompok yaitu kebijakan patronase, kebijakan regulasi, dan kebijakan redistribusi. *Pertama*, kebijakan patronase adalah kebijakan publik yang berfokus pada upaya pemerintah (negara) menyiapkan insentif bagi individu atau korporasi untuk melakukan kegiatan yang mereka enggan mengerjakannya bila tidak ada imbalan/penghargaan (*reward*) seperti kebijakan pemberian subsidi, kontrak dan lisensi. Contoh dari kebijakan patronasi adalah pemberian hak penguasaan hutan (HPH) kepada individu

atau sekelompok orang yang memiliki kedekatan dengan penguasa.

*Kedua*, kebijakan regulasi berfokus pada upaya memberikan hukuman (sanksi) terhadap kegiatan-kegiatan yang melanggar kepentingan orang seperti kegiatan kriminal.

*Ketiga*, kebijakan redistribusi digunakan untuk menyebarkan tingkat kemakmuran lewat alokasi keuntungan dari kelompok yang lebih mapan ke kelompok masyarakat miskin dan terkebelakang. Kebijakan redistribusi menjadi tanda/ciri sebuah negara kesejahteraan (*welfare state*).

Agar kebijakan publik yang diproduksinya dapat diimplementasikan dengan baik diperlukan pemerintahan yang kapabel bukan pemerintah yang kuat (*strong government*). Sebuah pemerintahan akan efektif dan kapabel apabila sekurangnya memiliki karakteristik seperti kredibel, akuntabel, partisipatif, prediktif dan transparan. Dengan kata lain, pemerintahan yang kredibel adalah pemerintah yang telah mampu menginternalisasikan prinsip-prinsip tata pemerintahan yang baik/amanah (*good governance*).

## E. Dimensi Keadilan

Dalam referensi ilmu sosial, keadilan sesungguhnya tidak berkaitan langsung dengan perbuatan baik individu kepada orang lain, seperti perbuatan-perbuatan yang didasari oleh kasih sayang dan cinta, tetapi berkaitan dengan pemenuhan apa yang seharusnya diterima oleh orang lain, baik karena hak-haknya, atau karena ia harus diperlakukan secara adil. Jadi, keadilan terdiri dari beberapa dimensi (Adler, 1982) yaitu: *Pertama*, keadilan atau ketidakadilan berkaitan dengan **hak-hak individu**. Hak-hak individu

adalah hak-hak yang di turunkan (*derived*) dari kebutuhan alaminya sebagai manusia yaitu kebutuhan-kebutuhan yang secara inheren melekat pada diri setiap individu. Individu akan berkembang dan mengalami kesempurnaan hanya apabila kebutuhan-kebutuhan alaminya itu terpenuhi dengan baik; sebaliknya, perkembangan dan kesempurnaan dirinya akan terhambat bila kebutuhan-kebutuhan alami tidak terpenuhi dengan baik. Usaha-usaha orang lain, baik sendiri maupun secara institusi, langsung maupun tidak langsung, yang menghambat, apalagi meniadakan kemungkinan bagi individu lain untuk memenuhi kebutuhan azasinya, adalah pelanggaran terhadap hak-hak alami individu tersebut.

*Kedua*, keadilan yang berkaitan dengan aspek **distributif** adalah perlakuan terhadap individu atau kelompok yang dikaitkan dengan individu atau kelompok lain. Keadilan, dilihat dari kaca-mata ini, memiliki makna relasional, dan tidak terkait dengan perlakuan terhadap individu secara tersendiri. Dimensi keadilan ini berkaitan dengan ada tidaknya perlakuan diskriminatif yang dilakukan terhadap kelompok tertentu, relatif dibandingkan dengan perlakuan terhadap kelompok-kelompok lain.

*Ketiga*, keadilan yang berkaitan dengan aspek **kontributif**. Aspek ini berkaitan dengan perlakuan seseorang atau institusi yang mempunyai pengaruh terhadap komunitas secara keseluruhan, dan tanpa mempengaruhi seseorang secara langsung. Seorang pejabat yang korup, misalnya, akibat tindakannya itu, tidak mempengaruhi orang-orang tertentu secara langsung, tetapi mempunyai dampak negatif terhadap kesejahteraan komunitas secara keseluruhan. Contoh lain, *policy* tertentu pemerintah bisa ber-

pengaruh terhadap kemaslahatan (atau sebaliknya) orang banyak, tanpa secara spesifik diarahkan pada kemaslahatan orang per orang.

Dengan demikian, maka seluruh kebijakan publik yang dikeluarkan pemerintah yang menyangkut hajat hidup orang banyak haruslah berdimensi keadilan sosial. Kebijakan publik harus membawa manfaat bagi kemaslahatan masyarakat secara keseluruhan tanpa diskriminasi. Seluruh kebijakan publik, dengan demikian, harus bermuara pada terwujudnya kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin dan termarjinalkan sehingga terhindar dari perangkap kemiskinan, derajat kesehatannya meningkat, serta dapat mengakses layanan pendidikan yang disediakan publik. Akses terhadap ketiga aspek tersebut merupakan hak asasi manusia yang dijamin oleh Undang-Undang Dasar 1945, dan oleh karena itu negara wajib memfasilitasi warganya untuk mendapatkan hak-hak tersebut.

### **Hak Asasi Manusia dalam UUD 1945:**

- Hak sosial dan ketahanan pangan
- ❖ Tiap-tiap warga negara berhak atas pekerjaan dan penghidupan yang layak bagi kemanusiaan. Pasal 27 (2).
- ❖ Negara mengembangkan sistem jaminan sosial bagi seluruh rakyat dan memberdayakan masyarakat yang lemah dan tidak mampu sesuai dengan martabat kemanusiaan. Pasal 34 (2).
- Hak terhadap rasa aman
- ❖ Setiap orang berhak untuk hidup serta berhak mempertahankan hidup dan kehidupannya. Pasal 28A.
- ❖ Setiap anak berhak atas kelangsungan hidup, tumbuh, dan berkembang serta berhak atas perlindungan dari kekerasan dan diskriminasi. Pasal 28B (2).
- ❖ Setiap orang berhak atas perlindungan diri pribadi, keluarga, kehormatan, martabat, dan harta benda yang di bawah kekuasaannya, serta berhak atas rasa aman dan perlindungan dari ancaman ketakutan untuk berbuat atau tidak berbuat sesuatu yang merupakan hak asasi. Pasal 28G (1).
- ❖ Setiap orang berhak atas jaminan sosial yang memungkinkan pengembangan dirinya secara utuh sebagai manusia yang bermartabat. Pasal 28H (3).
- Hak asasi manusia dimiliki secara sama oleh setiap tanpa memandang kedudukan dan strata sosialnya.

#### ■ Hak terhadap Pendidikan

- ❖ Setiap orang berhak mengembangkan diri melalui pemenuhan kebutuhan dasarnya, berhak mendapat pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, seni dan budaya, demi meningkatkan kualitas hidup dan kesejahteraan umat manusia. Pasal 28C (1).
- ❖ Setiap warga negara berhak mendapat pendidikan. Pasal 31 (1).
- ❖ Setiap warga negara wajib mengikuti pendidikan dasar dan pemerintah wajib membiayainya. Pasal 31 (2).

#### ■ Hak terhadap Kesehatan

- ❖ Setiap orang berhak hidup sejahtera lahir dan batin, bertempat tinggal dan mendapatkan lingkungan hidup yang baik, dan sehat serta berhak memperoleh pelayanan kesehatan. Pasal 28H (1).
- ❖ Negara bertanggung jawab atas penyediaan fasilitas pelayanan kesehatan dan fasilitas pelayanan umum yang layak. Pasal 34 (3).

Perhatian terhadap hak azasi manusia terutama terkait dengan pemenuhan kebutuhan dasar semakin mendapatkan momentum ketika menengok kondisi riil tingkat kesejahteraan masyarakat di provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB). Kondisi kesejahteraan masyarakat NTB relatif terkebelakang dibandingkan dengan daerah-daerah lainnya di Indonesia. Hal ini terlihat dari berbagai indika-

tor kesejahteraan seperti gizi buruk, indikator kesehatan, kemiskinan, pendidikan dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kasus gizi buruk dan busung lapar, misalnya, mencapai 10% dari total anak balita. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) di NTB menunjukkan bahwa terdapat 498.000 anak balita dan 49.000 di antaranya menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar. Angka ini jelas lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang mencapai 8%. Jumlah anak usia 0-4 di Indonesia tahun 2005 berdasarkan proyeksi penduduk yang disusun Badan Pusat Statistik mencapai 20,87 juta. Itu berarti, pada tahun 2005 jumlah anak balita yang menderita gizi buruk dan busung lapar adalah 1,67 juta (Kompas, 27-5-2005).

Indikator kesehatan khususnya di pulau Lombok menunjukkan situasi yang memprihatinkan. Data resmi menunjukkan bahwa angka kematian bayi (AKB) per kabupaten di pulau Lombok pada tahun 1999 adalah tertinggi di Indonesia yaitu 78,18 per 1.000 kelahiran hidup. Angka ini menurun menjadi 72,5 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2005 sementara di tingkat nasional angka kematian bayi hanya 45 per 1000 kelahiran hidup. Estimasi angka kematian ibu (AKI) melahirkan pada tahun 1997 adalah 390 per 100.000 persalinan. Angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 370 per 100.000 kelahiran hidup. Ketika AKI di NTB menurun menjadi 370 per 100.000 persalinan pada tahun 2005, AKI nasional sudah mencapai angka 307 per 100.000 persalinan.

Dengan menggunakan ukuran asupan 2100 kkal per kapita per hari, pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin di NTB adalah 776.299 jiwa atau 23,18% dari total penduduk. Angka ini terus

menurun hingga pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin menjadi 653.026 atau 17,61% dari total penduduk. Akibat krisis ekonomi (1997/98), jumlah penduduk miskin di NTB mengalami peningkatan yang cukup besar tetapi kemudian mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jika pada tahun 2001 proporsi penduduk miskin sebesar 30,14% maka pada tahun 2004 turun menjadi 25,29% (1,03 juta jiwa). Dengan proporsi penduduk miskin sebesar itu, maka provinsi NTB termasuk dalam kelompok 5 besar provinsi di Indonesia yang mempunyai proporsi penduduk miskin terbesar. Kondisi kemiskinan ini diperparah oleh tingginya angka pengangguran yang mencapai 10,29% pada tahun 2005.

Indikator penting lainnya seperti indeks pembangunan manusia (*human development index* /HDI) menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia di NTB mengalami sedikit perbaikan namun masih lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pada tahun 1990 angka HDI NTB sebesar 52 meningkat menjadi 54 pada tahun 1999 dan 57,8 pada tahun 2002. Walaupun terjadi peningkatan angka HDI, peringkat NTB masih yang terendah di antara 30 provinsi yang tercatat di Indonesia. Daerah yang mempunyai angka HDI tertinggi di Indonesia adalah DKI Jaya dengan HDI sebesar 75. Dari 10 kabupaten dan kota yang memiliki HDI terendah di Indonesia, tercatat tiga kabupaten di pulau Lombok masuk dalam kategori tersebut yaitu kabupaten Lombok Timur (56,1), Lombok Barat (55,0) dan Lombok Tengah (53,9) (UNDP, 2004). Pada tahun 2005, walaupun IPM NTB meningkat tetapi posisinya bergeser menjadi nomor 32 di antara 33 provinsi yang ada di Indonesia. Pada saat

angka melek huruf secara nasional sudah di atas 90%, angka melek huruf di NTB baru mencapai 77,8% pada tahun 2005.

Oleh karena itu, pemerintah harus memberikan pelayanan publik yang memadai agar hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak sebagai hak azasi setiap individu benar-benar dapat dijamin oleh pemerintah. Berbagai pelayanan publik yang disediakan oleh Pemerintah Daerah antara lain adalah:

- Perencanaan dan pengendalian pembangunan
- Perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang
- Penyelenggaraan ketertiban umum dan ketenteraman masyarakat
- Penyediaan sarana dan prasarana umum
- Penanganan bidang kesehatan
- Penyelenggaraan pendidikan
- Penanggulangan masalah sosial
- Pelayanan bidang ketenagakerjaan
- Fasilitasi pengembangan koperasi, usaha kecil dan menengah
- Pengendalian lingkungan hidup
- Pelayanan pertanahan
- Pelayanan kependudukan dan catatan sipil
- Pelayanan administrasi umum dan pemerintahan
- Pelayanan administrasi penanaman modal
- Penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya
- Urusan wajib lainnya yang diamanatkan oleh peraturan perundang-undangan.

Tugas pemerintah adalah menyelesaikan dan/atau memfasilitasi masyarakat dalam upaya mengatasi persoalan mendasar yang

dihadapinya. Peran pemerintah dalam ikut mengatasi persoalan mendasar tersebut seharusnya tercermin dari kebijakan publik yang diambil oleh Pemerintah. Indikator dari adanya kebijakan publik yang mengarah kepada upaya mengatasi persoalan tersebut adalah kebijakan anggaran yaitu anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD).

## **F. Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah**

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) NTB untuk tahun anggaran 2006 secara umum lebih baik dibandingkan dengan tahun sebelumnya. APBD mengalami kenaikan yang signifikan dari tahun 2005 yaitu sebesar 37% untuk pendapatan dan 29% untuk belanja. Namun demikian, kenaikan ini lebih disebabkan tingginya kontribusi pusat ketimbang upaya pemerintah daerah menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD). Kenaikan pendapatan asli daerah hanya sebesar 21,8% sementara dana perimbangan naik sebesar 50,1%. Hal ini nampak dari kontribusi PAD terhadap pembentukan pendapatan yang mengalami penurunan dari 37,5% pada tahun 2005 menjadi 33,3% pada tahun 2006.

Sementara itu, belanja daerah pada tahun anggaran 2005 masih didominasi oleh belanja aparatur yakni sebesar 64,78%, sedangkan belanja publik hanya memperoleh porsi sebesar 36,32% dari total belanja. Dalam APBD 2006, pola belanja daerah mengalami sedikit perubahan dimana proporsi belanja publik meningkat menjadi 51,82%, sedangkan belanja aparatur turun menjadi 48,18% dari total belanja. Walaupun nampak belanja publik lebih besar dari belanja aparatur tetapi secara riil tidak demikian adanya

karena masih ada alokasi belanja pegawai dalam komponen belanja publik yang sesungguhnya diterima oleh aparatur.

**Tabel 1: Struktur APBD NTB Tahun Anggaran 2005 dan 2006**

URAIAN	TA 2005	TA 2006	Selisih
<b>Pendapatan</b>			
PAD	195.261.610.771	237.900.082.487	42.638.471.716
Dana Perimbangan	317.953.298.000	477.130.000.000	159.176.702.000
Lain lain pedptan yg sah	6.900.000.000		6.900.000.000
<b>Jumlah Pendapatan</b>	<b>520.114.908.000</b>	<b>715.030.082.487</b>	<b>194.915.174.487</b>
<b>Belanja</b>			
Aparatur Daerah	265.018.290.753	310.953.043.090	45.934.752.337
Pelayanan Publik	144.024.600.781	289.110.057.029	145.085.456.248
Bagi Hasil/bantuan keu	122.537.646.093	139.880.274.778	17.342.628.685
Belanja Tidak tersangka	10.311.601.999	10.086.707.589	(224.894.410)
<b>Jumlah Belanja</b>	<b>581.792.711.662</b>	<b>750.030.082.487</b>	<b>168.237.370.825</b>
(DEFISIT)	(61.677.802.891)	(35.000.000.000)	26.677.802.891
<b>Pembiayaan</b>			
Penerimaan	76.688.628.991	46.500.000.000	(30.188.628.991)
Pengeluaran	15.010.826.100	11.500.000.000	(3.510.826.100)
<b>Jumlah Pembiayaan</b>	<b>61.677.802.891</b>	<b>35.000.000.000</b>	<b>26.677.802.891</b>

Sumber : Dokumen APBD NTB TA 2005 – 2006.

Komponen atau pos dalam belanja publik terdiri atas belanja administrasi umum( BAU), belanja operasi dan pemeliharaan (BOP), dan belanja modal yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik). Besaran belanja publik mengindikasikan keberpihakan anggaran kepada kepentingan publik karena belanja publik dihabiskan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pengalokasian anggaran berdasarkan sektor dan proyek-proyek di dalamnya dapat menggambarkan arah kebijakan publik pemerintah daerah.

Belanja publik untuk tahun anggaran 2006 meningkat menjadi Rp. 289,11 milyar. Ini berarti terjadi peningkatan belanja publik sebesar Rp.145,08 milyar atau 100,73% dari total belanja publik

pada tahun 2005 (Rp. 144,02 milyar). Pertambahan yang mencolok terjadi pada belanja pegawai yang meningkat dari 14,46 milyar (10,04% dari total belanja) pada tahun anggaran 2005 menjadi 53,95 milyar (18,66% dari total belanja) pada tahun 2006.

**Tabel 2. Alokasi Belanja Publik dalam APBD T.A. 2005 - 2006**

ITEM	2005	2006	Perubahan
<b>B. Adm. Umum</b>	<b>7.743.037.182,00</b>	<b>44.199.730.430,00</b>	<b>36.456.693.248</b>
B. Pegawai	30.000.000,00	35.729.594.187,00	35.699.594.187
B. Barang dan Jasa	5.934.941.229,00	6.293.511.243,00	358.570.014
B. Perjalanan Dinas	294.029.000,00	270.210.000,00	(23.819.000)
B. pemeliharaan	1.484.066.953,00	1.906.415.000,00	422.348.047
<b>BOP</b>	<b>106.281.563.599,00</b>	<b>154.808.364.677,00</b>	<b>48.526.801.078</b>
B. Pegawai	14.431.315.105,00	18.218.718.371,00	3.787.403.266
B. Barang dan Jasa	52.656.138.146,00	80.147.462.122,00	27.491.323.976
B. Perjalanan Dinas	18.352.708.200,00	21.943.232.300,00	3.590.524.100
B. Pemeliharaan	20.841.402.148,00	34.498.951.884,00	13.657.549.736
<b>B. Modal</b>	<b>69.900.572.036,00</b>	<b>90.101.961.922,00</b>	<b>20.201.389.886</b>
<b>B. Bagi hasil</b>	<b>122.537.646.093,98</b>	<b>139.880.274.778.00</b>	<b>17.342.628.685</b>
<b>B. Tidak terduga</b>	<b>10.311.601.999,00</b>	<b>10.086.707.589.00</b>	<b>(224.894.410)</b>
<b>B. Publik</b>	<b>144.024.600.781,00</b>	<b>289.110.057.029,00</b>	<b>145.085.456.248</b>

Sumber : Dokumen APBD NTB Tahun Anggaran 2005 – 2006.

Namun demikian, bertambahnya belanja publik seperti di atas belum mencerminkan anggaran yang berpihak kepada kepentingan publik, khususnya kepada kelompok masyarakat miskin karena alokasi belanja ini, sebagian besar dialokasikan untuk kepentingan aparatur (belanja pegawai dan perjalanan dinas), belanja barang dan jasa (pihak ketiga), dan bagi hasil kepada pemerintah kabupaten/kota dan bantuan.

## G. Posisi Kaum Miskin dalam APBD

Bagaimana kebijakan penganggaran untuk kaum miskin? Seberapa besar porsi anggaran yang diterima kaum miskin? Pertanyaan ini layak diajukan sekaligus untuk menjawab pertanyaan, “apakah paradigma pengelolaan kebijakan publik yang dilakukan pemerintah daerah memang dihajatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama kaum miskin dan termajinalkan?”

Sektor yang terkait langsung dengan kelompok masyarakat miskin adalah sektor pendidikan dan kesehatan. Besarnya anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk sektor tersebut mencerminkan perhatian dan komitmen pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat terutama masyarakat miskin.

**Tabel 3: Belanja Daerah di Bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga**

Jenis Belanja	2005	2006	Selisih
Aparatur	9.635.886.048	12.922.908.725	3.287.022.677
BAU	8.955.575.898	11.765.815.725	2.810.239.827
Belanja Pegawai	5.660.597.600	7.097.351.410	1.436.753.810
BOP	187.024.900	1.154.093.000	970.068.100
Belanja Pegawai	64.469.250	192.264.250	127.795.000
Belanja Modal	493.285.250	595.764.000	102.478.750
Pelayanan Publik	4.218.611.944	35.365.737.460	31.147.125.516
BAU		26.002.000.000	26.002.000.000
Belanja Pegawai		26.002.000.000	26.002.000.000
BOP	2.888.746.444	6.621.066.735	3.732.320.291
Belanja Pegawai	592.039.000	1.083.479.500	491.440.500
Belanja Modal	1.329.865.500	2.742.670.725	1.412.805.225
BELANJA	13.854.497.992	48.288.646.185	34.434.148.193

Sumber : Dokumen APBD NTB Tahun Anggaran 2005 – 2006.

Jika dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya, maka pada tahun 2006 anggaran untuk bidang Pendidikan, Pemuda dan Olah-raga (Dikpora) mengalami peningkatan yang signifikan

yaitu sebesar 248,54%. Jika pada tahun 2005 proporsi anggaran untuk Dikpora hanya sebesar 13,85 milyar maka pada tahun 2006 meningkat menjadi 48,29 milyar. Dilihat dari proporsi belanja Dikpora terhadap total belanja dalam APBD maka sebenarnya peningkatan alokasi anggaran tidaklah demikian tinggi karena hanya mengalami peningkatan dari 2,38% pada tahun 2005 menjadi 6,44% pada tahun 2006.

**Tabel 4: Belanja Daerah di Bidang Kesehatan**

Jenis Belanja	2005		2006	
	Din.Keshtan	RSU Mtram	Din Keshtan	RSU Mtram
<b>A. Aparatur</b>	<b>9.738.455.750</b>	<b>10.936.566.497</b>	<b>15.448.284.397</b>	<b>16.939.145.014</b>
<b>I. Adm umum</b>	<b>5.872.051.200</b>	<b>10.936.566.497</b>	<b>15.376.539.897</b>	<b>16.939.145.014</b>
Belanja Pegawai	5.000.354.425	10.836.093.497	11.954.202.044	16.858.340.014
<b>II. BOP</b>	<b>22.948.600</b>	<b>-</b>	<b>71.744.500</b>	<b>-</b>
Belanja Pegawai	22.948.600	-	71.744.500	-
<b>B. Publik</b>	<b>9.715.507.150</b>	<b>18.228.896.250</b>	<b>11.566.357.143</b>	<b>28.162.677.468</b>
<b>I. BAU</b>	<b>5.872.051.200</b>	<b>3.646.148.006</b>	<b>547.908.200</b>	<b>6.165.740.768</b>
Belanja Pegawai	5.000.354.425	-	14.000.000.	-
<b>II. BOP</b>	<b>2.661.280.450</b>	<b>13.826.659.775</b>	<b>7.654.067.420</b>	<b>16.021.936.700</b>
Belanja Pegawai	220.809.000	5.999.987.634	5.999.987.634	7.126.149.200
<b>Belanja Modal</b>	<b>1.182.175.500</b>	<b>756.088.469</b>	<b>3.364.381.523</b>	<b>5.975.000.000</b>
<b>BELANJA</b>	<b>19.453.962.900</b>	<b>29.165.462.747</b>	<b>27.014.641.540</b>	<b>45.101.822.482</b>

Sumber : Dokumen APBD NTB Tahun Anggaran 2005 – 2006.

Sayangnya, proporsi belanja terbesar masih didominasi oleh belanja pegawai yaitu sebesar 34 milyar lebih atau sebesar 71% dari total belanja keseluruhan. Ini menunjukkan bahwa kaum miskin sekalipun ada sangat minim dibandingkan dengan yang diperoleh aparatur yang notabene sudah mendapatkan gaji dan tunjangan.

Pada sektor kesehatan, pola belanja tidak berbeda jauh dengan pola belanja pada sektor pendidikan, pemuda dan olahraga. Pada

tahun anggaran 2006 Dinas Kesehatan memperoleh anggaran sebesar 27,01 milyar. Ini berarti terjadi peningkatan anggaran Dinas Kesehatan sebesar 38,9% (7,561 milyar) dari anggaran pada tahun 2005 yang berjumlah 19,454 milyar menjadi 27,015 milyar pada tahun 2006. Walaupun terjadi kenaikan anggaran sebesar itu, hampir setengahnya (49,9%) digunakan untuk belanja pegawai.

**Tabel 5: Sampel Proyek Kesehatan Tahun Anggaran 2006**

No	Jenis Belanja/proyek	Jumlah	Unit Kerja
	Biaya jasa pihak ketiga tenaga non pegawai RSJ, Balabkes, bapelkes	2.157.814.000	Dinas Keshtan
2	Belanja Perjlnan dinas utk kantor bapelkes, balapkes, BKMM & RSJ	1.102.875.000	Idem
3	Pemeliharaan utk kantor Balap-kes, Bapelkes, BKMM & RSJ	614.030.000	Idem
4	Belanja Bahan/ material keperluan dinas	1.521.202.350	Idem
5	Pengembangan SDM Kesehatan	24.8020.000	Idem
6	Pemb gedung Dikes, Bapelkes, BKMM, Balabkes, Akper	2.073.240.110	Idem
7	Pengadaan buku	110.322.000	Idem
8	Biaya jasa kantor Bapelkes, balabkes, BKMM, RSJ, Dikes	1.191.921.000	Idem
9	Pengadaan alat laboratorium	333.070.000	Idem
11	Pembangunan gedung tempat kerja	4.000.000.000	RSU Mtr
12	Pengadaan alat kantor	1.213.000.000	Idem
13	Pengadaan kendaraan dinas	300.000.000	Idem
14	Pengadaan alkes kedokteran	200.000.000	Idem
15	Insentif jasa pelayanan	6.722.375.000	Idem

Sumber : Dokumen APBD NTB Tahun Anggaran 2006.

Lebih jauh, dari total 15 sampel proyek kesehatan untuk tahun 2006 senilai 21 milyar (Tabel 5), hampir tidak ada kaitannya dengan orang miskin. Ini menunjukkan bahwa kebijakan penganggaran belum konsisten dengan perencanaan sehingga priori-

tas program di bidang kesejahteraan rakyat hanya sebatas sebagai hiasan dokumen perencanaan. Akibatnya, kinerja pembangunan yang diukur dengan IPM masih jauh dari harapan dan ini sekaligus menunjukkan tingkat kualitas manajemen pemerintah daerah yang masih rendah.

**Tabel 6: Sampel Proyek Kesehatan untuk Kaum Miskin 2006**

No	JENIS BELANJA/PROYEK	JUMLAH
1	Pengadaan obat dan alat kesehatan (2006)	493.085.800
2	Peningkatan pelayanan rumah sakit kusta (2006)	10.000.000
3	<i>Fogging</i> massal (2006)	329.900.000
4	Penyuluhan kesehatan masyarakat (2005)	23.583.000
5	Penyelenggaraan konsultasi KIA dan Gizi (2005)	41.393.000
6	Kajian potensi dan masalah kesehatan (2005)	165.216.023
7	Monev perbaikan gizi masyarakat (2005)	5.620.000
8	Bantuan perbaikan gizi bagi rakyat miskin (2005)	42.820.000
9	Penanggulangan KLB penyakit wabah potensial (2005)	59.407.000
10	Pencegahan penyakit dan imunisasi (2005)	10.500.000
11	Peningkatan mutu sarana pelayanan kesehatan dasar (2005)	2.206.000
12	Pelacakan kasus gizi buruk (2005)	10.730.000
13	Penanggulangan kasus rujukan RS (2005)	5.960.000
14	Penanggulangan bencana kesehatan (2005)	17.640.000
15	Pelaksanaan bulan imunisasi anak sekolah (2005)	17.880.000
16	Penanggulangan penyakit balita (2005)	5.960.000

Sumber : Dokumen APBD NTB Tahun Anggaran 2006.

Keberpihakan anggaran pemerintah terhadap rakyat miskin masih sangat memprihatinkan. Dari 16 sampel proyek kesehatan untuk kaum miskin pada tahun 2006, besaran anggaran yang dialokasikan sangat minim yaitu kurang dari 5% dari total anggaran dinas kesehatan sebesar Rp 72,11 milyar (lihat Tabel 6). Sementara itu, tunjangan kesehatan dan pengobatan 55 orang anggota DPRD mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp 990 juta, dan

tunjangan kesehatan dan pengobatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah sebesar Rp 1.080.000.000 per tahun. Bandingkan dengan anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan pelayanan rumah sakit kusta dan *fogging* massal yang hanya memperoleh anggaran secara berturut-turut sebesar Rp 10 juta dan Rp 329,9 juta.

## **H. Sinkronisasi Antara Perencanaan dan Penganggaran**

Dalam penyusunan dokumen perencanaan di daerah, dokumen perencanaan yang di atasnya harus diacu agar terjadi sinkronisasi di antara perencanaan di tingkat atas dan di tingkat di bawahnya. Sering kali terjadi bahwa apa yang direncanakan pada RPJMD, misalnya, tidak diacu ketika menyusun RKPD sehingga program prioritas dalam RPJMD tidak masuk dalam KUA dan APBD. Akibatnya, program prioritas yang disusun dalam RPJMD tidak disertai dengan penganggaran yang memadai.

Dalam RPJMD (Renstrada) NTB diamanatkan bahwa pemerintah perlu berupaya untuk meningkatkan kualitas dan martabat kehidupan masyarakat NTB yang selama ini dikenal memiliki kualitas yang rendah berdasarkan indikator IPM, jika dibandingkan dengan masyarakat daerah lain di Indonesia. Upaya yang harus dilakukan adalah peningkatan derajat kesehatan masyarakat, peningkatan kualitas pendidikan, dan peningkatan kemampuan ekonomi masyarakat yang ditandai dengan meningkatnya daya beli masyarakat dan berkurangnya jumlah penduduk miskin. Selain itu, diamanatkan pula 8 prioritas pembangunan antara lain, peningkatan upaya penanggulangan kemiskinan dan kesenjangan sosial, peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor, revi-

talisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan pembangunan perdesaan, dan seterusnya.

Untuk itu ditetapkan sektor dan komoditas unggulan berdasarkan hasil kajian akademis yang dilakukan baik oleh Bappeda maupun Bank Indonesia bekerja sama dengan Universitas Mataram. Hasil penelitian menyimpulkan bahwa sektor unggulan di dalam perekonomian NTB yang pertama dan utama adalah pertanian. Demikian pula penelitian Bank Indonesia mengenai komoditas unggulan juga menyebutkan bahwa padi, kedelai, jagung, ternak dan seterusnya merupakan komoditas unggulan.

Sayang, jika mengamati Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur NTB pada tahun 2005 terlihat bahwa, amanat RPJMD, prioritas pembangunan, sektor dan komoditas unggulan tidak dijadikan acuan dalam perencanaan dan penganggaran. Hal ini dapat dilihat dari jumlah anggaran yang diberikan kepada sektor dan komoditas unggulan yang sangat sedikit/kecil jika dibandingkan dengan sektor lain yang tidak ada kaitannya dengan unggulan tersebut.

Dalam APBD tahun 2005, sektor pertanian sebagai sektor unggulan termasuk peternakan, perkebunan, dan kehutanan hanya memperoleh anggaran sebesar Rp 21,5 milyar atau hanya 3,7% dari total belanja dalam APBD. Bidang Koperasi dan Usaha Kecil Menengah yang menjadi tumpuan harapan sebagian masyarakat dan penyanggah ledakan angkatan kerja memperoleh kurungan anggaran sebesar Rp 5,7 milyar. Padahal jika sektor koperasi dan UKM dapat diberdayakan dengan optimal maka persoalan kesempatan kerja dan berusaha akan dapat diatasi sehingga berpengaruh pada menurunnya tingkat kemiskinan masyarakat.

Untuk sektor ketenagakerjaan yang merupakan penyumbang devisa daerah yang sangat besar yaitu mencapai rata-rata Rp 400 milyar per tahun selama kurun waktu 5 tahun terakhir hanya memperoleh kucuran anggaran sebesar Rp 1,35 milyar. Bandingkan dengan sektor yang tidak diunggulkan yaitu bidang perencanaan dan pengendalian yang memperoleh anggaran sebesar Rp 18,24 milyar. Ini jelas menunjukkan adanya inkonsistensi antara kebijakan dengan perencanaan dan penganggaran, sehingga boleh jadi kinerja pembangunan yang rendah tersebut adalah akibat dari program dan kegiatan yang dilakukan selama ini.

### **I. Partisipasi Publik dalam Proses Penganggaran**

Pada dasarnya terdapat celah bagi keterlibatan warga dalam proses penganggaran mulai dari perencanaan dan penyusunan anggaran, penetapan anggaran, pelaksanaan anggaran, dan evaluasi dan pengawasan anggaran. Dalam proses perencanaan anggaran, pemerintah melakukan penjangkaran aspirasi masyarakat melalui Musrenbang yang dilaksanakan mulai level desa/kelurahan, kecamatan, forum SKPD hingga kabupaten/kota. Hasil Musrenbang menjadi masukan dalam penyusunan Kebijakan Umum Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (KUA). KUA kemudian dibahas bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD).

Dalam proses ini, masyarakat dapat berperan dengan melakukan pengawalan terhadap hasil Musrenbang di tingkat desa dan kecamatan. Selama ini sering terjadi bahwa usulan dari masyarakat yang dianggap prioritas pada saat Musrenbang di tingkat desa dan kecamatan tidak muncul dalam Daftar Skala Prioritas (DSP) yang disusun oleh pemerintah. Usulan masyarakat sering kali di-

benturkan dengan rencana yang telah disusun oleh dinas teknis pemerintah daerah. Akibatnya, kepentingan masyarakat seringkali dikalahkan oleh kepentingan dinas teknis sehingga urung dilaksanakan. Dinas teknis lebih memilih rencana kegiatan yang telah mereka buat sendiri.

Masyarakat sebenarnya masih mempunyai peluang untuk mempengaruhi kebijakan atau kegiatan dalam sektor melalui Forum SKPD yang diselenggarakan oleh SKPD sebelum Musrenbang kota/kabupaten dilaksanakan. Pada saat pembahasan KUA dan Prioritas Program dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS) masyarakat dapat berpartisipasi dalam *hearing* di DPRD dengan memberikan masukan dan usulan. Selain itu, masyarakat dapat menggalang opini publik melalui media massa dengan membuat tulisan (artikel), konferensi, seminar dan sebagainya.

KUA dan PPAS menjadi rujukan dalam penyusunan kerangka RAPBD. Tahapan pembahasan RAPBD menjadi titik penting karena pada tahapan ini terjadi tarik menarik berbagai kepentingan baik dilakukan oleh Bupati, Anggota DPRD, dinas/instansi, maupun unsur masyarakat. Pada saat proses pembahasan RAPBD masyarakat dapat melakukan serangkaian aksi seperti Monitoring, *hearing* dengan komisi-komisi di DPRD, atau membentuk opini publik melalui media massa. Kelompok masyarakat tertentu dapat melakukan monitoring dan pengawalan terhadap rancangan yang berkaitan dengan kepentingan komunitasnya. Misalnya, masyarakat pesisir dapat memonitor rancangan anggaran bagi proyek atau kegiatan yang berkaitan dengan pemberdayaan masyarakat pesisir atau pembangunan wilayah pesisir. Selanjutnya, pada saat penetapan APBD, masyarakat dapat mengopti-

malkan *hearing* yang diadakan oleh DPRD dengan memberikan masukan secara langsung atau tertulis.

Setelah APBD ditetapkan dan disahkan dengan Peraturan Daerah (Perda) maka tahapan berikutnya adalah pelaksanaan anggaran. Dalam pelaksanaan anggaran yang berlangsung selama 1 (satu) tahun masyarakat sesungguhnya mempunyai peluang untuk melakukan pengawalan terhadap pelaksanaan anggaran. Pengawalan bisa dilakukan dengan mengamati apakah program atau proyek telah mencapai target seperti yang direncanakan semula. Selain itu, pengamatan bisa dilakukan dengan melihat apakah belanja sesuai dengan anggaran yang dialokasikan dalam APBD. Aspek transparansi dan akuntabilitas dalam proses tender menjadi hal yang dapat diamati oleh masyarakat sehingga ketika terjadi penyimpangan dalam pelaksanaan masyarakat dapat menyampaikan kepada institusi yang berwenang untuk ditindaklanjuti. Dengan demikian, masyarakat tidak hanya turut merencanakan tetapi juga berpartisipasi dalam pelaksanaan dan pengawasan serta evaluasi terhadap anggaran.

Penting untuk diperhatikan bahwa pada tahap evaluasi, masyarakat hendaknya bersifat kritis terhadap laporan keterangan pertanggungjawaban pemerintah daerah. Dalam melakukan evaluasi, masyarakat dapat membandingkan indikator-indikator yang ditetapkan pada saat perencanaan dengan indikator yang digunakan pada laporan yang tertulis serta membandingkannya dengan kinerja di lapangan. Jika masyarakat dapat berpartisipasi aktif dalam keseluruhan tahapan tersebut, maka kecil kemungkinan program yang dilakukan oleh pemerintah jauh dari kebutuhan dan aspirasi masyarakat. Dengan demikian, program yang dilaku-

kan pemerintah dalam upaya percepatan peningkatan kesejahteraan masyarakat akan benar-benar efektif dan membawa kesejahteraan bagi semua.

## **J. Penutup**

Penyusunan kebijakan publik sebagai bagian kegiatan politik keseharian pemerintah harus berlandaskan pada keadilan sosial agar kebijakan yang diproduksi tidak kehilangan landasan etis dan moral. Selain itu, dalam menentukan pilihan kebijakan maka ideologi bangsa harus secara konsisten dijadikan dasar atau pijakan, sebab jika tidak maka bangunan negara ini akan menjadi rapuh. Ideologi bangsa inilah yang menjadi perekat bangunan bangsa ini sehingga mampu berdiri tegak hingga kini.

Berdasarkan analisis kebijakan penganggaran yang merupakan kebijakan publik, dapat disimpulkan bahwa filsafat politik keadilan sosial tersebut belum sepenuhnya dijadikan landasan di dalam mengalokasikan anggaran. Kebutuhan dasar kelompok miskin – pendidikan, kesehatan dan kesejahteraan ekonomi - belum mendapatkan alokasi anggaran yang memadai dan proporsional. Hal ini terbukti dari perbedaan nyata alokasi anggaran untuk kelompok elit dan masyarakat miskin. Oleh karena itu, kebijakan penganggaran yang diterapkan selama ini harus direformasi agar mendapat legitimasi baik secara moral maupun secara etis.

## **Daftar Pustaka**

Adler, Mortimer J, 1982: *Six Great Ideas*. New York, Touchstone.

- Asian Development Bank dan The Asia Foundation, 2006: *Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. ADB dan Asia Foundation, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indonesia*. BPS Jakarta, 2006.
- Dollery, Brian E, dan Wallis, Joe L, 2001: *The Political Economy of Local Government; Leadership, Reform and Market Failure*. Edwar Edgar UK dan USA.
- Dwiyanto, Agus (Ed), (2006): *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Edisi Revisi. JICA, UGM Press, Yogyakarta.
- Muadz, M. Husni; 2006: *Landasan Moral Menuju Keadilan Kesehatan*. Makalah disampaikan dalam seminar terbatas di Departemen Kesehatan Jakarta. Tidak dipublikasikan.
- Pemerintah Daerah (Pemda) NTB, 2004: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2005*. Pemda NTB, Mataram.
- , 2005: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2006*. Pemda NTB, Mataram.
- , 2006: *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Nusa Tenggara Barat tahun 2005*. Pemda NTB, Mataram.
- Swasono, Sri-Edi, 2005: *Indonesia dan Doktrin Kesejahteraan Sosial; Dari Klasikal dan Neoklasikal Sampai ke The End of Laissez-Faire*. Perkumpulan PraKarsa, Jakarta.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003: *Negara vs. Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003.

### Strategi Pengentasan Kemiskinan

---

#### A. Pendahuluan

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki sumber daya alam dan sumber daya sosial yang berlimpah. Dengan wilayah seluas lebih 20.000 km<sup>2</sup> terbentang sumber daya alam di atas bumi dan di dalam perut bumi. Di atas bumi terhampar sawah, sungai dan hutan yang menyimpan berbagai sumber daya yang sangat besar yang jika dapat dikelola untuk menyejahterakan masyarakat. Di dalam perut bumi terkandung berbagai mineral dan bahan tambang yang besar. Sebagai provinsi kepulauan, NTB menyimpan potensi sumber daya perikanan dan kelautan yang sangat besar. Potensi ini menjadi semakin besar jika ditambah dengan sumber daya pesisir seperti terumbu karang, hutan bakau (*mangrove*), rumput laut dan padang lamun.

Di samping sumber daya alam, NTB juga memiliki sumber daya sosial yang cukup besar. Hubungan sosial yang baik di antara masyarakat NTB ditunjukkan oleh sikap gotong royong merupakan modal sosial yang potensial untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat. Keberadaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah Daerah (BAZISDA) di berbagai daerah telah memberikan kontribusi yang signifikan dalam ikut memberdayakan masyarakat.

Walaupun demikian, kondisi masyarakat NTB jauh dari kondisi berkemakmuran. Hal ini tercermin dari tingginya jumlah rumah tangga yang hidup di bawah garis kemiskinan, angka pengangguran yang relatif tinggi, dan kasus gizi buruk dan gizi kurang di atas angka rata-rata nasional. Berbagai program dan kegiatan telah dicanangkan oleh pemerintahan daerah sebelumnya, namun kinerjanya belum memuaskan. Untuk itu perlu dipikirkan kembali strategi alternatif guna mempercepat penurunan angka kemiskinan di NTB. Tulisan ini dimaksudkan untuk mendeskripsikan dimensi kemiskinan, menginventarisasi program dan kegiatan intervensi penanggulangan kemiskinan ditingkat nasional dan daerah, serta menawarkan alternatif strategi mempercepat penurunan angka kemiskinan.

## **B. Pengertian Kemiskinan**

BAPPENAS (2004) mendefinisikan kemiskinan sebagai kondisi di mana seseorang atau sekelompok orang, laki-laki dan perempuan, tidak mampu memenuhi hak-hak dasarnya untuk mempertahankan dan mengembangkan kehidupan yang bermartabat. Hak-hak dasar masyarakat itu adalah terpenuhinya kebutuhan pangan, kesehatan, pendidikan, pekerjaan, perumahan, air bersih, pertanahan, sumber daya alam dan lingkungan hidup, rasa aman dari perlakuan atau ancaman tindak kekerasan dan hak untuk berpartisipasi dalam kehidupan sosial-politik, baik bagi perempuan maupun bagi laki-laki (Sahdan, 2005).

Dengan definisi seperti tersebut di atas, maka pertanyaannya kemudian adalah siapakah sebenarnya yang dimaksud dengan orang miskin? Orang tidak bisa dikatakan bebas dari kemiskinan jika dengan penghasilannya ia baru mampu memenuhi kebutuh-

an fisik minimum. Sebagai makhluk sosial, seseorang harus dapat berfungsi sebagai anggota masyarakat biasa dalam lingkungan sekitar. Ini berarti, ia mampu menyumbang bila ada tetangga punya hajat, mampu menjangkau sumber-sumber informasi penting (radio, koran), dan sebagainya. Dengan demikian, batas kemiskinan sebenarnya lebih tepat digambarkan dari kebutuhan hidup minimum dan bukan kebutuhan fisik minimum (Khomsan, 2003).

Secara filosofis seseorang dikatakan miskin bila "keadaannya" menyebabkan dia tidak mampu berdiri sederajat dengan lingkungan masyarakat sekitar. Ini berarti bahwa kemiskinan mempunyai rentang dimensi dan kerelatifan yang lebar. Meskipun demikian sebenarnya bukan *kemiskinan relatif* yang perlu dipersoalkan, tetapi *kemiskinan absolut* yang dapat membuat seseorang tidak mempunyai kemampuan untuk mendapatkan segala kebutuhan pokok dalam hidupnya (Khomsan, 2003).

Dalam perspektif Ekonomi Islam, penyebab kemiskinan berawal dari sikap berdiam diri, enggan, atau tidak dapat bergerak dan berusaha. Keengganan berusaha merupakan salah satu bentuk penganiayaan terhadap diri sendiri sedangkan ketidakmampuan berusaha antara lain disebabkan oleh penganiayaan manusia lain diistilahkan sebagai kemiskinan struktural. Pemahaman ini diinspirasi oleh firman Allah yang menerangkan adanya jaminan rezeki bagi makhluk yang dinamainya "*dabbah*" yaitu makhluk yang bergerak.

*„Tidak ada satu dabbahpun dimuka bumi, kecuali Allah yang menjamin rezekinya (QS. Hud: 6).“*

### C. Keadaan dan Kecenderungan Kemiskinan

Pada tahun 2005, Bank Dunia merilis (mengeluarkan) laporan tahunan mengenai kondisi kemiskinan di Indonesia. Dengan menggunakan ukuran pendapatan kurang dari USD 2 (Rp 19.000) per hari maka terdapat sebanyak 108,78 juta jiwa (49%) penduduk Indonesia hidup dalam kondisi miskin dan rentan menjadi miskin (Kompas, 2005). Pada tahun yang sama, Biro Pusat Statistik (BPS) melaporkan bahwa pada bulan September 2005 terdapat 17,75 persen penduduk Indonesia hidup di bawah garis kemiskinan. Ukuran garis kemiskinan yang digunakan adalah pendapatan kurang dari USD 1,55. Selain itu, BPS juga mencatat bahwa terdapat 25 persen balita menderita gizi buruk dan gizi kurang. Angka kematian ibu mencapai 307 (3 kali lebih tinggi dari Vietnam dan 6 kali dari China dan Malaysia) dari 100.000 persalinan. Selain itu, Bank Dunia juga melaporkan bahwa akses penduduk terhadap pendidikan, sarana air bersih, dan sanitasi masih bermasalah.

Berdasarkan laporan UNDP tahun 2006 mengenai kondisi real kesejahteraan rakyat Indonesia menunjukkan bahwa peringkat Indonesia dalam capaian pembangunan manusia – diukur dengan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) - berada pada peringkat 108 di antara 177 negara. Ini berarti satu tingkat di atas Vietnam yang berada di posisi 109. Pada tahun sebelumnya (2005) Indonesia berada di posisi 110 dari 177 negara, sedangkan Vietnam berada di posisi 108. Ini menunjukkan Indonesia mengalami kemajuan yang cukup berarti dibanding Vietnam. Namun demikian, jika dibandingkan dengan lima negara ASEAN lainnya termasuk Singapura, Brunei Darussalam, Malaysia, Thailand, dan

Filipina, posisi Indonesia masih berada di bawah kelima Negara tersebut. Laporan itu menyebutkan Singapura berada di peringkat 25, Brunei Darussalam 34, Malaysia 61, Thailand 74 dan Filipina 84 (Ritonga, 2007).

Dengan menggunakan indikator yang sama (IPM) tingkat kesejahteraan masyarakat di NTB masih jauh di bawah rata-rata nasional. Walaupun terjadi peningkatan angka IPM selama kurun waktu 1999-2005 posisi NTB nyaris berada di urutan terbawah di antara 33 provinsi di Indonesia. Satu-satunya provinsi yang berada di bawah posisi NTB adalah Papua dengan angka IPM pada tahun 2005 sebesar 62.1. Angka ini sedikit lebih rendah dari angka IPM NTB yaitu hanya 0,3.

**Tabel 7: Indeks Pembangunan Manusia Beberapa Provinsi dan Nasional**

Provinsi/ Nasional	Indeks Pembangunan Manusia (IPM)				Ranking 2005
	1999	2002	2004	2005	
NTB	54.2	57.8	60,6	62.4	32
NTT	60.4	60.3	62.7	63.6	31
Papua	58.8	60.1	60.9	62.1	33
DKI	72.5	75.6	75.8	76.1	1
Indonesia	64.3	65.8	68.7	69.6	

Sumber: BPS, 2008

Di samping indikator IPM, indikator kesejahteraan lainnya juga menunjukkan posisi NTB jauh di bawah rata-rata nasional. Berbagai indikator tersebut dapat dilihat pada Tabel 8 berikut ini.

**Tabel 8: Indikator Kesejahteraan 2006 untuk NTB dan Nasional**

<b>Regencies/Cities</b>	<b>NTB</b>	<b>Nasional</b>
Umur Harapan Hidup (th)	60,9	68,5
Angka Kematian Bayi (per 1000 kl hdp)	51	32
Angka Melek Huruf (% penduduk)	78,88	91,48
Lama sekolah (tahun)	6,30	6,45
IPM	63,0	70,1
Rumah tangga dgn sumber air minum	35,02	46,57
Pengeluaran rata-rata/bulan (2007) (Rp)	256.400	353.400
Persentase penduduk miskin (2007)	24,99	16,58
Garis kemiskinan (2007)(Rp/kapita/bulan)	150.026	166.697
PDRB per kapita atas dasar harga berlaku	6.672.867	14.840.809

Sumber: BPS, 2008.

Jika dibandingkan per kabupaten dan kota maka tingkat kesejahteraan masyarakat NTB tidak merata. Kabupaten/Kota di pulau Sumbawa memiliki tingkat kesejahteraan yang lebih baik dibandingkan dengan Kabupaten/Kota di pulau Lombok kecuali Kota Mataram dan posisinya di atas rata-rata provinsi. Kota Mataram merupakan Kota dengan tingkat kesejahteraan tertinggi di provinsi NTB. Ketiga Kabupaten di pulau Lombok masih berada di bawah rata-rata provinsi. Selengkapnya lihat Tabel 9.

**Tabel 9: IPM Kabupaten/Kota dan Nusa Tenggara Barat tahun 2005**

Kabupaten/ Kota	Umur Harapan Hidup (th)	Angka Melek Huruf (%)	Lama Sekolah (th)	Pengelua ran per kapita (Rp)	HDI
Kota Mataram	64.10	91.9	8.4	633.4	69.4
Lombok Barat	58.40	73.7	5.3	606.1	57.8
Lombok Tengah	58.70	71.1	5.3	612.3	57.9
Lombok Timur	58.30	76.5	6.1	613	59.6
Sumbawa	59.50	88.7	7.1	618.1	64.0
Sumbawa Barat	60.00	88.6	6.9	615	63.4
Dompu	60.90	82.8	7.0	623.2	63.3
Bima	60.90	81.4	7.2	598	61.7
Kota Bima	61.90	86.2	8.3	599.3	64.2
NTB	60.50	78.8	6.6	623.2	62.4

Sumber: BPS, 2008.

Terdapat beberapa “ukuran” untuk mendefinisikan siapa saja yang tergolong miskin. Negara-negara penanda tangan MDGs, termasuk Indonesia, sepakat menggunakan ukuran orang miskin adalah yang berpenghasilan di bawah 1,00 US Dollar/hari/kepala. Ukuran ini, memiliki kelemahan ketika diterapkan di kawasan yang masih memiliki sistem ekonomi subsisten atau sistem ekonomi campuran dengan perbedaan penghasilan dan harga barang, misalnya antara kota dan desa. Menyadari hal tersebut, PBB juga menganjurkan “kontekstualisasi” (*localized*) ukuran/definisi orang miskin. Meskipun hal ini bukanlah hal yang mudah. Di Indonesia, ada beberapa ukuran yang dikembangkan. BPS, misalnya, menggunakan ukuran garis kemiskinan yang diturun-

kan dari kebutuhan dasar kalori minimal 2.100 kkal<sup>1</sup> atau sekitar Rp 152.847 per kapita per bulan. Tepatnya, garis kemiskinan itu Rp 175.324 untuk perkotaan dan Rp 131.256 untuk perdesaan. Selain itu, BPS juga mengembangkan variabel non moneter untuk mengukur tingkat kemiskinan sebagai berikut:

1. Luas lantai tempat tinggal kurang dari 8 m<sup>2</sup> per orang
2. Jenis lantai bangunan tempat tinggal terluas adalah tanah
3. Jenis dinding bangunan tempat tinggal terluas adalah bambu/rumbai/kayu berkualitas rendah.
4. Kepemilikan fasilitas tempat buang air besar adalah bersama/umum/ lainnya
5. Kepemilikan sumber air minum adalah sumur atau mata air tak terlindung/ sungai/air hujan
6. Sumber penerangan utama adalah bukan listrik
7. Jenis bahan bakar untuk masak sehari-hari adalah minyak tanah atau kayu/arang
8. Keluarga hanya mampu membeli satu kali ayam/daging/ susu dalam seminggu
9. Keluarga hanya mampu memenuhi satu atau dua kali makan dalam sehari untuk setiap anggota keluarga
10. Keluarga hanya mampu membeli paling banyak satu stel pakaian baru untuk setiap/ sebagian besar anggota keluarga
11. Anggota keluarga yang sakit tidak mampu dibiayai berobat secara mandiri ke sarana kesehatan

---

<sup>1</sup> Berdasarkan data konsumsi dan pengeluaran untuk komoditas pangan (2100 kalori perkapita perhari) dan nonpangan. Komoditas pangan terpilih terdiri dari 52 macam, sedangkan komoditas nonpangan terdiri dari 27 jenis untuk kota dan 26 jenis untuk desa.

12. Kepala keluarga tidak mempunyai pekerjaan atau sumber pendapatan utama dibawah Upah Minimum Regional (UMR) per bulan
13. Pendidikan yang tertinggi yang ditamatkan kepala keluarga adalah SD/MI ke bawah
14. Keluarga tidak memiliki tabungan atau barang/harta yang bernilai paling sedikit Rp 500.000.

Dengan menggunakan ukuran asupan 2100 kkal per kapita per hari, pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin di NTB adalah 776.299 jiwa atau 23,18% dari total penduduk. Angka ini terus menurun hingga pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin menjadi 653.026 atau 17,61% dari total penduduk. Akibat krisis ekonomi (1997/98), jumlah penduduk miskin di NTB mengalami peningkatan yang cukup besar tetapi kemudian mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jika pada tahun 2001 proporsi penduduk miskin sebesar 30,14% maka pada tahun 2004 turun menjadi 25,29% (1,03 juta jiwa) (RKPD 2007, 2006 dan Susenas, 2004).

Namun demikian, dengan menggunakan data yang dikumpulkan oleh program PKBS BBM2 dengan melakukan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSE) ditemukan bahwa jumlah keluarga miskin dan hampir miskin di NTB tercatat sebesar 1,99 juta jiwa atau 47,72% total penduduk (RKPD 2007, 2006). Angka tersebut bisa digunakan untuk melihat kecenderungan angka kemiskinan mengingat bahwa masyarakat yang memperoleh bantuan tersebut tidak hanya kelompok miskin tetapi juga kelompok

---

2 Dana yang dikumpulkan digunakan untuk penyaluran dana Bantuan Langsung Tunai kepada kelompok miskin dan rentan miskin.

yang rentan menjadi miskin. Metode yang digunakan untuk men-  
 jaring kelompok masyarakat penerima bantuan berbeda dengan  
 yang digunakan dalam Susenas - mengukur kemiskinan dengan  
 menggunakan pendekatan kebutuhan dasar makanan (setara  
 2100 kalori perkapita per hari) – yaitu didasarkan pada pende-  
 katan karakteristik rumah tangga dengan mengguna-kan 14 varia-  
 bel penjas kemiskinan seperti tersebut di atas. Oleh karena itu,  
 data Susenas tidak dapat dibandingkan dengan data PSE disebab-  
 kan oleh perbedaan tujuan dan metode pengumpulan data yang  
 digunakan.

Data terakhir menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin  
 di NTB yang diukur dengan indikator asupan 2100 kkal per kapi-  
 ta per hari selama kurun waktu 2006 hingga 2007 terjadi penu-  
 runan. Angka tersebut secara berturut-turut adalah 1,556 juta jiwa  
 (27,17%) dan 1,118 juta jiwa (24,99%) (BPS, 2008).

**Gambar 1: Perkembangan Penduduk Miskini di NTB**



## **D. Tantangan Penurunan Angka Kemiskinan**

### **Kemiskinan dan Pengangguran**

Tantangan yang dihadapi dalam menurunkan angka kemiskinan sangat besar terutama kaitannya dengan pencapaian MDG (*millenium development goals*) yaitu menurunkan proporsi penduduk yang tingkat pendapatannya di bawah 1\$ per hari menjadi setengahnya antara 1990-2015. Dengan menggunakan garis kemiskinan yang ditetapkan BPS, maka target yang ditetapkan MDG yaitu menurunkan proporsi penduduk miskin tahun 1990 menjadi setengah pada tahun 2015 akan sulit tercapai. Artinya, proporsi penduduk miskin pada 1990 sebesar 23,18 persen harus diturunkan menjadi setengahnya yaitu 12, 64 persen pada tahun 2015. Angka ini akan sulit dicapai mengingat bahwa pada tahun 2007 proporsi penduduk miskin di NTB adalah sebesar 24,99 persen.

Selain itu, tingkat kesempatan kerja - mencerminkan besarnya penduduk yang termasuk dalam angkatan kerja dapat terserap oleh lapangan pekerjaan yang tersedia - semakin berkurang sehingga angka pengangguran menjadi meningkat. Selama kurun waktu 2001-2005 tingkat kesempatan kerja di NTB mengalami penurunan. Pada tahun 2001 angkatan kerja yang dapat terserap dalam lapangan kerja di NTB relatif besar yaitu 96 persen. Angka ini kemudian turun menjadi 66,77 persen pada tahun 2004, dan turun lagi menjadi 60,83 persen pada tahun 2005 (Inkesra, 2004 & 2005).

Penurunan tingkat kesempatan kerja berimplikasi pada kenaikan angka pengangguran. Pada tahun tahun 2003 angka pengangguran di NTB adalah 121.085 orang, kemudian menjadi 149.156 orang pada tahun 2004 (Susenas, 2004) dan 174.996

orang pada tahun 2005 (RKPD 2007, 2006). Angka pengangguran ini terus menurun sehingga pada tahun 2007 angka pengangguran di NTB menjadi 6,48 persen (BPS, 2008).

Keterbatasan kesempatan kerja yang terjadi di NTB salah satunya disebabkan oleh rendahnya tingkat investasi. Sejak tahun 1970-an sampai saat ini, nilai investasi yang dapat terealisasi di NTB masih sangat rendah yaitu hanya sebesar 28,43 persen untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan 54,72 persen untuk Penanaman Modal Asing (PMA). Dari rencana investasi kumulatif PMDN sebesar Rp 3,572 triliun, sampai dengan bulan Juni 2006 hanya Rp 1,020 triliun yang terealisasi. Demikian pula dengan rencana kumulatif PMA sebesar US\$ 5,655 miliar, hanya terealisasi sebesar US\$ 3,090 miliar sampai dengan bulan Juni 2006 (Bank Indonesia, 2006).

Sektor usaha yang paling diminati oleh investor asing adalah sektor pertambangan. Realisasi PMA di sektor pertambangan ini mencapai 93,87 persen dari total realisasi PMA di NTB. Sisanya diinvestasikan di sektor perkebunan, perhotelan, industri, perikanan, dan sektor jasa. Jumlah tenaga kerja yang diserap PMA adalah sebanyak 7.767 orang, sebagian besar bekerja di sektor pertambangan, perkebunan dan perhotelan. Sementara itu, investor dalam negeri lebih tertarik berinvestasi pada sektor perhotelan dan perikanan di samping sektor lainnya seperti sektor industri, pengangkutan dan kehutanan. Adapun jumlah tenaga kerja yang terserap oleh PMDN adalah 5.334 orang dan sebagian besar bekerja di sektor perhotelan dan perikanan (Bank Indonesia, 2006).

Tantangan lainnya adalah terkait dengan pelaksanaan otonomi daerah. Sejatinya, pelaksanaan otonomi daerah memungkinkan daerah melakukan hal-hal yang dapat mempercepat penanggulangan kemiskinan dengan meningkatkan pelayanan publik yang murah, cepat dan bermutu. Dengan kewenangan yang dimiliki saat ini, pemerintah daerah dapat merencanakan, merumuskan, membuat anggaran yang *'pro poor'* dan melaksanakan kebijakan serta program pembangunan yang sesuai dengan kebutuhan daerah. Pemerintah daerah dapat merumuskan kebijakan publik yang mengutamakan keterbukaan dan partisipasi masyarakat, mengembangkan forum kelembagaan yang partisipatif, dan meningkatkan kapasitas birokrasi dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat. Selain itu, standar pelayanan minimum (SPM) sebagai bagian dari peningkatan pelayanan publik perlu dilaksanakan dengan serius. Masyarakat berhak memperoleh pelayanan minimum dari pemerintah. Pelaksanaan SPM oleh pemerintah menjadi indikator kemampuan aparat dalam memberikan pelayanan publik.

### **Gizi Buruk dan Gizi Kurang**

Status gizi balita yang diukur dengan prevalensi balita kurang gizi dapat dijadikan ukuran tingkat kemiskinan di suatu daerah. Semakin besar jumlah penduduk miskin di suatu daerah semakin besar pula jumlah anak balita yang menderita kurang gizi. Status gizi secara tidak langsung mencerminkan derajat kesejahteraan masyarakat. Kekurangan gizi pada balita tidak hanya membawa pengaruh negatif terhadap pertumbuhan fisiknya, tetapi juga terhadap perkembangan mental dan intelektualitasnya.

Prevalensi balita kurang gizi selama kurun waktu 1995-1998 menunjukkan kecenderungan menurun. Jika pada tahun 1995 balita yang berstatus gizi kurang sebesar 14,7 persen maka pada tahun 1998 angka tersebut berkurang menjadi 13,5 persen. Dilain pihak, balita dengan status gizi buruk mengalami peningkatan dari 5,4 persen pada tahun 1995 menjadi 6,4 persen pada tahun 1998. Berbeda dengan yang terjadi dalam kurun waktu 2003-2005 di mana prevalensi balita kurang gizi cenderung mengalami peningkatan.

Pada tahun 2003, proporsi balita dengan status gizi kurang adalah 23,68 persen meningkat menjadi 24,6 persen pada tahun 2005. Namun dilain pihak, proporsi balita dengan status gizi buruk mengalami penurunan dari 10,45 persen pada tahun 2003 menjadi 8,1 persen pada tahun 2005. Jika status gizi kurang dan gizi buruk digabung maka tampak bahwa persentase balita dengan status gizi kurang dan buruk bertambah dari 19,9 persen pada tahun 1998 menjadi 32,7 persen pada tahun 2005. Ini menunjukkan bahwa status gizi balita pada kurun waktu 1995-1998 jauh lebih baik dibandingkan dengan status gizi balita pada kurun waktu 2003-2005. Hal ini sejalan dengan makin besarnya proporsi penduduk miskin di NTB pada tahun 2005.

Terdapat hubungan yang erat antara kemiskinan dan kekurangan nutrisi (*malnutrition*) khususnya pada masyarakat berpenghasilan rendah. Dengan penghasilan yang rendah, sulit bagi seseorang untuk memenuhi kebutuhan level pangan dan konsumsi nutrisi yang dipersyaratkan bagi hidup sehat dan untuk diri dan keluarganya. Kemiskinan dan kekurangan nutrisi berkaitan satu sama lain. Seseorang yang *significant* memenuhi nutrisi yang lebih

tinggi berarti bahwa secara fisik, stamina dan kesehatan mentalnya tidak mudah sakit, kapasitas kerja tinggi sehingga kemampuan untuk menghasilkan penerimaan juga lebih besar.

Di samping persoalan kemiskinan dan kekurangan kemampuan untuk mengadakan bahan pangan, terjadinya gizi buruk juga disebabkan oleh pengetahuan tentang kesehatan dan pangan bergizi rumah tangga miskin yang terbatas. Mereka tidak mengetahui bagaimana menyiapkan makanan yang berkualitas untuk ibu dan balita mereka. Selain itu, pola asuh yang keliru sehingga anak yang sakit tidak sembuh-sembuh mengakibatkan nafsu makan berkurang. Asupan makanan yang kurang menyebabkan anak menderita kekurangan gizi dan pada akhirnya anak menderita busung lapar.

Tantangan lain yang dihadapi oleh NTB adalah tingginya persentase balita dengan status gizi buruk dibandingkan dengan rata-rata nasional. Pada pertengahan tahun 2005, dari 490.000 orang Balita di NTB, 49.000 atau 10 persen di antaranya menderita gizi buruk. Angka ini jelas lebih tinggi jika dibandingkan dengan rata-rata nasional persentase balita dengan status gizi buruk yang hanya 8,1 persen (Kompas, 26-5-2005).

## **E. Kebijakan dan Program Pemerintah**

Berbagai kebijakan telah dikeluarkan oleh pemerintah pusat dalam upaya mempercepat proses penanggulangan kemiskinan. Kebijakan tersebut antara lain:

- a. Pengarusutamaan anggaran untuk program kemiskinan
- b. Perbaikan manajemen program dan penganggaran untuk kemiskinan

- c. Penggabungan PPK dan PPKP ke dalam Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).
- d. Mengaitkan program pengembangan energi alternatif dengan penanggulangan kemiskinan.
- e. Melipatgandakan anggaran untuk pendidikan dan kesehatan (paradigma pembangunan manusia sebagai inti dari pembangunan nasional)
- f. Melaksanakan program bantuan tunai bersyarat terkait dengan bidang pendidikan mulai tahun 2007.

Pemerintah Daerah NTB menempatkan persoalan kemiskinan sebagai isu utama dalam kebijakan umum pembangunan daerah sebagaimana tertuang dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) NTB 2003-2008 di samping persoalan kesehatan dan pendidikan. Komitmen pemerintah untuk menanggulangi masalah kemiskinan juga diwujudkan dalam Strategi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (SPKD) NTB tahun 2004-2009. Kebijakan umum pembangunan yang termaktub RPJM dijabarkan setiap tahun dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) NTB. Dalam RKPD NTB penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan dijadikan prioritas pertama pencapaian target kinerja tahunan sebagaimana tertuang dalam RPJMD NTB.

Kebijakan penanggulangan kemiskinan dan pengurangan kesenjangan akan ditempuh melalui beberapa program antara lain pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin, penanganan gizi buruk, revitalisasi pelayanan keluarga berencana dan kesehatan ibu, promosi kesehatan dan pemberdayaan masyarakat, dan perbaikan sistem bantuan dan jaminan sosial. Selain itu, pemerintah

mencanangkan program peningkatan kesempatan kerja, investasi dan ekspor serta program revitalisasi pertanian, perikanan, kehutanan dan perdesaan.

Pemerintah daerah dan lembaga swadaya masyarakat telah bekerjasama melaksanakan berbagai program pemberdayaan masyarakat dalam rangka peningkatan kesejahteraan dan penanggulangan kemiskinan. Semua pemerintah daerah beserta satuan kerja perangkat daerah (SKPD) baik ditingkat provinsi maupun kabupaten/kota mempunyai program penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat. Sebagai contoh, dalam rencana kerja pemerintah daerah (RKPD) provinsi NTB tahun 2007 pemerintah daerah telah merencanakan program pemenuhan kebutuhan masyarakat miskin yang terdiri dari: Pemberdayaan ekonomi masyarakat pesisir; Penyempurnaan administrasi badan hukum koperasi; Penanggulangan daerah rawan pangan; Pelatihan proses produksi bagi pondok pesantren binaan; Diklat keterampilan teknik produksi bagi UKM; Bimbingan penerapan Gugus Kendali Mutu; Bantuan modal usaha; Fasilitator TOT Good Manufacturing Practice bagi UKM pangan; Bantuan mesin dan peralatan bagi UKM; Bantuan mesin pengolah minyak jarak; Bantuan mesin pengolah kelapa terpadu (kopra, sabut kelapa, dan tempurung); Pengembangan perumahan dan pemukiman; Penyediaan air bersih pedesaan dan perkotaan; dan Peningkatan sarana dan prasarana bagi masyarakat miskin.

Selain itu, dalam upaya menangani masalah gizi kurang, pemerintah telah mencanangkan beberapa kegiatan yaitu pembentukan dewan ketahanan pangan, pemantauan dan analisis situasi

pangan, penanggulangan kekurangan yodium pada anak dan pemberian makanan tambahan untuk anak.

Program penanggulangan kemiskinan yang sedang dilaksanakan oleh pemerintah daerah provinsi NTB saat ini adalah Gerbang E-mas Bangun Desa. Program ini bertujuan mempercepat pembangunan di NTB dengan menggunakan dua pendekatan yaitu pendekatan penguatan kelembagaan dan pengembangan komoditi. Penguatan kelembagaan dimaksudkan untuk memperkuat Lembaga Desa sebagai pelaksana program pelayanan kepada masyarakat. Satuan pelaksana (Satlak) desa yang ada saat ini akan diperluas keanggotaannya di samping lembaga dan aparat desa juga akan ditambah dengan tokoh informal/masyarakat.

Selain Satlak Desa, program ini juga membentuk Badan Usaha Milik Desa (BUMDes). BUMDes berfungsi sebagai badan otonom yang bekerja secara profesional membina semua aktivitas produktif yang dilakukan oleh masyarakat menjadi aktivitas bisnis. Oleh karena itu, kelembagaan BUMDes dilengkapi dengan unit pembiayaan dan unit pembinaan usaha. Pendekatan komoditi dilakukan melalui strategi pengembangan perkebunan, kehutanan, dan peternakan dengan penyiapan bibit tanaman bernilai tinggi berbasis masyarakat serta penyiapan industri pakan ruminansia terutama sapi.

Selain itu, beberapa program penanggulangan kemiskinan dan pemberdayaan masyarakat lainnya adalah Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan (P2KP), Program Pemberdayaan Masyarakat untuk Pembangunan Desa (P2MPD) dan program-program penguatan Lembaga Keuangan Mikro dan Usaha Koperasi melalui program

Bantuan Dana Bergulir. Sejak tahun 2001 pemerintah melaksanakan program Beras Untuk Keluarga Miskin (Raskin). Program ini bertujuan menyediakan beras bersubsidi bagi keluarga miskin guna meringankan beban mereka dalam memenuhi kebutuhan pangan pokok. Sejak tahun 2005, pemerintah juga mengeluarkan program Bantuan Langsung Tunai (BLT) sebagai bagian dari Program Kompensasi Pengurangan Subsidi Bahan Bakar Minyak (PKPS-BBM). Namun demikian, efektivitasnya masih belum optimal mengingat masih tingginya angka kemiskinan dan malnutrisi.

## **F. Intervensi untuk Penurunan Angka Kemiskinan**

### **Pengentasan Kemiskinan versi Bank Dunia**

Untuk mempercepat keberhasilan upaya pengentasan kemiskinan, Bank Dunia merumuskan tiga kebijakan pokok yaitu mengefektifkan pertumbuhan ekonomi, peningkatan pelayanan publik, dan penggunaan belanja negara untuk kepentingan masyarakat miskin. Pertumbuhan ekonomi akan berpihak kepada masyarakat miskin jika dilakukan revitalisasi pertanian dengan pengembangan infrastruktur pedesaan. Peningkatan pelayanan publik dapat dilakukan melalui reformasi birokrasi dan peningkatan kinerja pelayanan publik melalui pemberian sanksi dan insentif. Pengelolaan anggaran hendaknya dilakukan dengan lebih efektif dan transparan dengan memprioritaskan kepentingan masyarakat miskin. Terakhir, perlu dilakukan peningkatan kapasitas pemerintah daerah untuk memperbaiki kinerja dalam upaya pengentasan masyarakat dari kemiskinan.

Untuk menuju **Menuju Indonesia yang Bebas dari Kemiskinan** ada 9 (sembilan) langkah yang harus ditempuh, yaitu:

1. Meninjau kembali kebijakan beras
2. Merevitalisasi pertanian
3. Program jaringan jalan pedesaan
4. Perbaiki insentif untuk para penyedia layanan
5. Perjelas tanggung jawab fungsional
6. Perbaiki kapasitas daerah
7. Perluas program *community development*
8. Uji coba bantuan tunai bersyarat untuk masyarakat miskin
9. Membuat Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Alokasi Khusus (DAK) yang berpihak kepada masyarakat miskin, (Kompas, 2005).

### **Kemiskinan dalam Perspektif United Nations Development Program (UNDP)**

Intervensi yang akan dilakukan harus didasarkan pada kondisi dan akar penyebab kemiskinan pada berbagai kelompok masyarakat khususnya petani, nelayan, dan kelompok miskin perkotaan. Persoalan kemiskinan petani secara umum disebabkan oleh kepemilikan lahan yang sangat kecil dan posisi subordinasi petani ketika berhadapan dengan dominasi alam, teknologi dan kelembagaan. Kepemilikan lahan rata-rata kurang dari 0,5 hektar per kepala keluarga petani. Akibatnya struktur pendapatan petani didominasi oleh pendapatan di luar kegiatan pertanian (*off-farm*) seperti kuli bangunan, ojeg, membuka toko, sektor informal dan sebagainya.

Kelembagaan di sektor pertanian menempatkan petani dalam kondisi terlemah. Dalam relasi antara penggarap dengan pemilik lahan, sering kali sistem bagi hasil yang disepakati lebih banyak menguntungkan pemilik lahan di mana proporsi yang diperoleh pemilik lahan jauh lebih besar dibandingkan dengan proporsi pendapatan yang diterima penggarap. Jika tidak setuju risikonya adalah menganggur. Dalam sistem sewa lahan, petani penyewa juga tidak dalam posisi yang menguntungkan akibat ketidakpastian panen dan harga jual produk pertanian. Jika panen gagal dan harga anjlok, petani akan rugi besar karena harus membayar sewa lahan ditambah kerugian gagal panen. Dalam hubungan dengan pemerintah, sering kali bahwa kebijakan yang menguntungkan pun tetap dirasakan sebagai kerugian bagi petani. Misalnya, kredit dan subsidi input ketika sampai di petani telah disunat ataupun dikuasai oleh sekelompok orang (lembaga) sehingga subsidi menjadi tidak bermakna (Yustika, 2003).

Kondisi kemiskinan di perdesaan diperparah oleh persoalan lainnya seperti rendahnya kualitas sumber daya manusia, banyaknya rumah tangga yang tidak memiliki aset, terbatasnya alternatif lapangan kerja, degradasi sumber daya alam dan lingkungan hidup, lemahnya kelembagaan dan organisasi masyarakat, dan masih kurangnya prasarana dan sarana dasar.

Persoalan kemiskinan pada kelompok nelayan tidak berbeda jauh dengan kelompok petani. Keterbatasan modal yang dimiliki menyebabkan rendahnya produktivitas dan juga kesejahteraan. Keadaan ini diperparah oleh berbagai persoalan yang mempengaruhi ketersediaan sumber daya perikanan dan produktivitas nelayan seperti *Overfishing* (tangkap lebih), *Species Extinction* (kepu-

nahan jenis), *Coral Reef Degradation* (Kerusakan Terumbu karang), *Mangrove Deforestation* (Penggundulan hutan bakau), *Illegal Fishing* (penangkapan secara ilegal dan pencurian ikan oleh asing), *Habitat and Resource Quality Decreasing* (Penurunan kualitas sumber daya dan habitat); dan *Pollution* (polusi) (Afifi, 2005).

Keterbatasan dan keterbelakangan sektor perikanan dan kelautan tidak terlepas dari berbagai persoalan struktural yang melingkupinya. Persoalan tersebut antara lain adalah rendahnya perhatian pemerintah khususnya pemerintah Orde Baru pada sektor perikanan dan kelautan dimasa lalu. Keadaan ini disebabkan oleh kebijakan pembangunan yang lebih berorientasi pada model pertumbuhan di mana sektor pertanian sekadar sebagai penyangga untuk mencapai tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi. Akibatnya seluruh investasi pertanian hanya ditekankan pada pendekatan produk yang berorientasi pada swasembada pangan.

Pengabaian sektor perikanan dan kelautan dalam kegiatan pembangunan dimasa lampau berakibat langsung pada jauh tertinggalnya pembangunan infrastruktur dan sumber daya manusia di sektor tersebut. Selain itu, kebijakan fiskal dan moneter yang tidak berpihak menyebabkan rendahnya investasi di sektor perikanan dan kelautan. Perbankan dan lembaga keuangan nyaris tidak peduli dengan nasib dan masa depan nelayan, sebab penghasilan yang diperoleh mereka tergantung cuaca dengan jumlah yang tidak pasti. Selain itu, usaha perikanan dipandang sebagai usaha yang penuh dengan ketidakpastian hasil. Apalagi jika melihat keterbatasan infrastruktur yang ada, ketiadaan jaminan keamanan dan rendahnya kualitas sumber daya manusia maka sulit meyakinkan pelaku usaha di darat agar mau berinvestasi di sektor

perikanan. Keengganan lembaga keuangan dan perbankan untuk menyalurkan kredit kepada nelayan turut memperparah kemiskinan yang dialami nelayan akibat kesulitan memperoleh modal usaha.

Struktur pasar dan kelembagaan (*role of the game*) sektor perikanan sangat tidak menguntungkan nelayan tradisional. Pasar komoditas perikanan ikan khusus perdagangan antar daerah, nasional dan ekspor bersifat oligopoli karena dikuasai oleh hanya sedikit pedagang besar. Ketimpangan pasar ini menyebabkan keuntungan yang besar hanya dinikmati oleh pedagang besar karena merekalah yang menentukan harga jual di pasar. Selain itu, kelembagaan yang ada memungkinkan pedagang (perantara dari nelayan ke pasar) mendapatkan *profit margin* yang besar bahkan bisa mencapai lebih dari 50 persen.

Selain itu, harga ikan di pasar selama ini selalu fluktuatif tak menentu sehingga menyulitkan nelayan meningkatkan kesejahteraan dan kualitas hidup. Kondisi ini diperparah lagi oleh kehadiran ikan teri impor yang menguasai pasar dalam negeri (Kompas, 20-11-2001). Ini jelas menunjukkan bahwa selama ini pemerintah kurang serius membenahi tata niaga komoditas perikanan dengan memberikan perlindungan terhadap nelayan tradisional. Jika tidak ada perlindungan dari pemerintah, maka dapat dipastikan nelayan tradisional tidak akan mampu bersaing.

Persoalan kemiskinan masyarakat perkotaan tidak lepas dari adanya arus urbanisasi yang terjadi di perkotaan-perkotaan Indonesia. Urbanisasi ini disebabkan bukan karena tarikan sektor industri-kota tetapi akibat kemandekan sektor pertanian-desa. Kehadiran para migran di kota bukan akibat adanya lowongan pe-

kerjaan, tetapi lebih disebabkan ketersediaan lapangan kerja yang sangat terbatas di desa. Lebih jauh, mereka yang melakukan urbanisasi tidak memiliki keterampilan yang memadai sehingga mereka tidak memiliki kemampuan bersaing dalam memperoleh pekerjaan di kota. Keadaan ini tidak memungkinkan bagi mereka untuk dapat memasuki sektor formal (industri). Satu-satunya jalan untuk bertahan hidup adalah menciptakan lapangan pekerjaan sendiri dengan masuk ke sektor informal.

Tingginya arus urbanisasi menimbulkan persoalan lingkungan perkotaan yang cukup pelik. Keterbatasan kemampuan finansial yang dimiliki para migran mengakibatkan mereka tidak mampu mendapatkan tempat tinggal yang memadai. Akibatnya, muncul pemukiman-pemukiman kumuh dengan lingkungan pemukiman yang tidak sehat di berbagai sudut kota. Persoalan menjadi semakin berat karena dalam waktu yang bersamaan mereka memerlukan sarana dan prasarana dasar seperti air bersih, sanitasi lingkungan dan sarana ekonomi. Keterbatasan kemampuan pemerintah kota untuk memberikan layanan dasar menyebabkan mereka terjatuh dalam lingkaran kemiskinan.

Beberapa langkah strategis yang dilakukan untuk mempercepat pembangunan perdesaan antara lain adalah:

1. Pengembangan agroindustri perdesaan untuk menciptakan kesempatan kerja di luar pertanian.
2. Peningkatan kemampuan petani dalam pengolahan pasca panen guna meningkatkan nilai tambah produk dan peningkatan kemampuan manajemen dan teknik produksi serta teknik penggudangan.

3. Peningkatan akses terhadap sumber daya finansial melalui pengembangan kredit mikro bagi petani dan sumber daya produktif seperti berbagai sarana produksi pertanian, peralatan modal dan sebagainya.
4. Peningkatan kelembagaan pemasaran output. Pemerintah dalam hal ini juga bisa melakukan pembelian produk pertanian pada saat panen raya agar harga produk tidak turun sehingga petani memperoleh harga yang lebih baik.
5. Peningkatan sarana dan prasarana dasar seperti air bersih, listrik, dan komunikasi.
6. Peningkatan penyediaan sarana pengairan di beberapa wilayah lahan kering di NTB.

Peningkatan pemenuhan hak dasar masyarakat miskin di wilayah pesisir dapat ditempuh melalui upaya perluasan kesempatan kerja dan peningkatan pendapatan bagi masyarakat miskin tersebut. Upaya-upaya tersebut dapat dilakukan melalui berbagai kegiatan antara lain:

1. Pengembangan kapasitas nelayan melalui peningkatan kemampuan dalam hal teknik penangkapan, keterampilan budidaya perikanan laut, pembuatan rumpon, pembuatan terumbu karang buatan dan keramba apung, pengolahan hasil tangkapan/teknik pengawetan, pengetahuan manajemen usaha dan pemasaran, serta keterampilan lainnya di luar kegiatan perikanan.
2. Penguatan kelembagaan ekonomi agar dapat memberi fasilitas kredit dan modal usaha kepada nelayan.

3. Peningkatan posisi tawar nelayan melalui penguatan solidaritas nelayan dengan berhimpun dalam suatu kelompok sebagai alternatif di luar institusi *patron-klien*.
4. Nelayan perlu dilibatkan dalam proses konseptualisasi kebijakan agar kepentingan dan aspirasi mereka dapat terakomodasi.

Beberapa hal yang dapat dilakukan oleh pemerintah dalam upaya meningkatkan pendapatan dan kesejahteraan nelayan adalah sebagai berikut:

1. Pengembangan ekonomi pesisir berbasis kawasan pengelolaan/pemanfaatan yang terkoordinasi.
2. Penyediaan infrastruktur yang dibutuhkan seperti pelabuhan, dermaga, jalan raya, balai penelitian dan pengembangan pembenihan, listrik, air bersih, lokasi pemukiman nelayan, ruang penyimpanan (*cold storage*) dan balai pelatihan.
3. Pemerintah perlu mendorong proses industrialisasi di sektor perikanan dengan merelokasi industri perikanan dari kota ke desa, mengembangkan aktivitas ekonomi di luarnya (*off-farm*), membangun perbengkelan kapal, menyelenggarakan jasa transportasi, peningkatan perdagangan komoditi perikanan hasil industri, pengembangan teknologi alat-alat penangkapan, dan pembangunan pariwisata.

Upaya yang perlu dilakukan oleh pemerintah dalam mengatasi kemiskinan perkotaan adalah dengan memberikan jaminan berusaha bagi masyarakat miskin dalam sektor formal dan informal.

Istilah “penggusuran” yang telah diubah menjadi “penertiban” harus sudah diganti dengan istilah pemberdayaan dan pemberian akses yang layak dan memadai kepada penduduk miskin di perkotaan agar mereka tidak kehilangan kesempatan untuk memperoleh hak dasar mereka.

Selain itu, pemerintah perlu menyediakan permukiman yang layak dan sehat, penyediaan air bersih, serta sarana dan prasarana dasar lainnya yang dibutuhkan oleh mereka. Tidak kalah pentingnya adalah penataan sektor informal yang menyangkut retribusi, lahan kerja, modal kerja, dan bantuan pemasaran. *Last but not least*, komitmen pemerintah terhadap penanggulangan kemiskinan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat harus dibuktikan dengan melakukan pengarusutamaan anggaran pro poor (*pro poor budget mainstreaming*).

Selain itu, upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan masyarakat miskin perkotaan adalah memberikan akses penduduk miskin perkotaan kepada sumber daya finansial melalui pengembangan kredit mikro, peningkatan kapasitas, penguatan kelembagaan masyarakat, dan penguatan peran masyarakat miskin dalam pengambilan keputusan pembangunan kelurahan.

Upaya lain yang perlu dilakukan adalah mengadakan baseline data tentang kemiskinan dengan menggunakan metode analisis kemiskinan partisipatif (AKP), mengembangkan program yang ada dimasyarakat (*best practice*), dan membuat program pengentasan kemiskinan di luar yang telah ada. Proses penanggulangan kemiskinan bagi kaum fakir lebih tepat kepada program *charity* (bantuan langsung berupa pemberian) untuk masyarakat miskin

yang tidak berdaya seperti orang jompo, janda, cacat dan sebagainya. Untuk keluarga miskin potensial, program diarahkan pada pemberdayaan mereka dalam kegiatan ekonomi produktif sampai ada kepastian berpendapatan tetap. Selain itu, upaya yang dapat dilakukan adalah mengembangkan program kemitraan antara pengusaha dan kaum miskin, dan mengembangkan dana perwalian masyarakat (*community trust fund*) sebagai lembaga keuangan yang memberikan kredit kepada pengusaha mikro atau berbentuk *baitul mal wattanwil* (BMT).

### Daftar Pustaka

- Afifi, Mansur: Perbaikan Daya Dukung Perikanan. Dalam, Yustika, AE (ed): *Menjinakkan Liberalisme, Revitalisasi Sektor Pertanian dan Kebutuhan*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2005
- Arifin, Bustanul: *Kemiskinan, Bank Dunia, dan Revitalisasi Pertanian*. Kompas, Senin, 11 Desember 2006.
- Badan Pusat Statistik (BPS): Survei Sosial Ekonomi Nasional Provinsi Nusa Tenggara Barat; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Pusat Statistik (BPS): Indikator Kesejahteraan Rakyat Nusa Tenggara Barat; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas): *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Bappenas, 2005.
- : *Laporan Pembangunan Manusia Indonesia 2004*. BPS, Bappenas dan UNDP, 2004
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indonesia*. BPS Jakarta, 2006.

- Bank Indonesia: *Statistik Ekonomi Keuangan Daerah Nusa Tenggara Barat; September 2006*. Bank Indonesia, Mataram NTB, 2006
- Bank Indonesia: *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Nusa Tenggara Barat, Trivulan III 2006*. Bank Indonesia, Mataram NTB, 2006.
- Khomsan, Ali: *“Exit Strategy” Kemiskinan*. Kompas, Kamis, 13 Maret 2003.
- Kompas, 20-11-2001; 26-5-2005.
- Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD): *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Nusa Tenggara Barat 2007*. Bappeda NTB, 2006.
- Ritonga, Razali: *Kemiskinan dan Daya Saing Bangsa*. Dalam *Republika*, 5 Maret 2007.
- Sahdan, Gregorius: *Menanggulangi Kemiskinan Desa*. *Jurnal Ekonomi Rakyat dan Kemiskinan*, Maret 2005.
- Yustika, Ahmad Erani: *Negara vs. Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003.

### Anggaran Berbasis Kinerja

---

#### A. Pendahuluan

Persoalan-persoalan yang melingkupi masyarakat di Nusa Tenggara Barat (NTB) tidak hanya terbatas pada persoalan sosial dan ekonomi tetapi juga persoalan lingkungan hidup dan keterbatasan sarana dan prasarana yang menunjang kehidupan masyarakat. Hal ini terlihat dari berbagai indikator kesejahteraan seperti gizi buruk, indikator kesehatan, kemiskinan, Indeks Pembangunan Manusia (IPM) dan beberapa indikator lingkungan. Kasus gizi buruk dan busung lapar, misalnya, mencapai 10% dari total anak balita. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) di NTB menunjukkan bahwa terdapat 498.000 anak balita dan 49.000 di antaranya menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar. Angka ini jelas lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang mencapai 8%. Jumlah anak usia 0-4 di Indonesia tahun 2005 berdasarkan proyeksi penduduk yang disusun Badan Pusat Statistik mencapai 20,87 juta. Itu berarti, pada tahun 2005 jumlah anak balita yang menderita gizi buruk dan busung lapar adalah 1,67 juta (Kompas, 27-5-2005).

Indikator kesehatan khususnya di pulau Lombok menggambarkan situasi yang memprihatinkan. Data resmi menunjukkan bahwa angka kematian bayi (AKB) per kabupaten di pulau Lom-

bok pada tahun 1999 adalah tertinggi di Indonesia yaitu 78,18 per 1.000 kelahiran hidup. Angka ini menurun menjadi 72,5 per 1000 kelahiran hidup pada tahun 2005 sementara di tingkat nasional angka kematian bayi hanya 45 per 1000 kelahiran hidup. Estimasi angka kematian ibu (AKI) melahirkan pada tahun 1997 adalah 390 per 100.000 persalinan. Angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 370 per 100.000 kelahiran hidup. Ketika AKI di NTB menurun menjadi 370 per 100.000 persalinan pada tahun 2005, AKI nasional sudah mencapai angka 307 per 100.000 persalinan.

Dengan menggunakan ukuran asupan 2100 kkal per kapita per hari, pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin di NTB adalah 776.299 jiwa atau 23,18% dari total penduduk. Angka ini terus menurun hingga pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin menjadi 653.026 atau 17,61% dari total penduduk. Akibat krisis ekonomi (1997/98), jumlah penduduk miskin di NTB mengalami peningkatan yang cukup besar tetapi kemudian mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jika pada tahun 2001 proporsi penduduk miskin sebesar 30,14% maka pada tahun 2004 turun menjadi 25,29% (1,03 juta jiwa). Dengan proporsi penduduk miskin sebesar itu, maka provinsi NTB termasuk dalam kelompok 5 besar provinsi di Indonesia yang mempunyai proporsi penduduk miskin terbesar. Kondisi kemiskinan ini diperparah oleh tingginya angka pengangguran yang mencapai 10,29% pada tahun 2005.

Indikator penting lainnya seperti indeks pembangunan manusia (*human development index/HDI*) menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia di NTB mengalami sedikit perbaikan na-

mun masih lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pada tahun 1990 angka HDI NTB sebesar 52 meningkat menjadi 54 pada tahun 1999 dan 57,8 pada tahun 2002. Walaupun terjadi peningkatan angka HDI, peringkat NTB masih yang terendah di antara 30 provinsi yang tercatat di Indonesia. Daerah yang mempunyai angka HDI tertinggi di Indonesia adalah DKI Jaya dengan HDI sebesar 75.

Dari 10 kabupaten dan kota yang memiliki HDI terendah di Indonesia, tercatat tiga kabupaten di pulau Lombok masuk dalam kategori tersebut yaitu kabupaten Lombok Timur (56,1), Lombok Barat (55,0) dan Lombok Tengah (53,9) (UNDP, 2004). Pada tahun 2005, walaupun IPM NTB meningkat tetapi posisinya bergeser menjadi nomor 32 di antara 33 provinsi yang ada di Indonesia. Pada saat angka melek huruf secara nasional sudah di atas 90%, angka melek huruf di NTB baru mencapai 77,8% pada tahun 2005.

Kondisi kerusakan lingkungan juga sudah mencapai kondisi mengkhawatirkan. Laju kerusakan hutan tiap tahun diperkirakan 20.000 ha. Sementara itu, tanah kritis yang berada di dalam kawasan hutan sudah mencapai luas sebesar 161.193 ha. Kerusakan hutan ini berdampak pada menurunnya jumlah titik mata air dan debit air. Jika pada tahun 1985 jumlah titik mata air adalah 702, maka pada tahun 2000 angka tersebut menurun menjadi hanya sepertiga yaitu 262 titik mata air. Debit air di Aik Nyet Sesaot pada tahun 1998 masih berada pada angka 27,3 m<sup>3</sup>/detik, angka tersebut menurun tajam menjadi hanya 10,37 m<sup>3</sup>/detik. Lebih jauh, akibat dari kerusakan hutan maka banyak keluarga yang kehilangan sumber penghidupan sehingga penduduk yang tergo-

long miskin di sekitar kawasan hutan Rinjani, misalnya, menjadi 70% dari total penduduk berjumlah 600 ribu jiwa (WWF, 2005).

Keterbatasan ketersediaan sarana dan prasarana dasar juga nyata terlihat. Data terakhir menunjukkan bahwa pada tahun 2006 hanya 43,53% penduduk yang memiliki akses terhadap air bersih, di mana 14,49% di antaranya mengakses air minum yang disediakan oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Selain itu, akses masyarakat terhadap jamban juga terbatas yaitu hanya 46,71% dari total penduduk pada tahun 2004. Kondisi ini seharusnya menjadi perhatian dan pertimbangan penting pemerintah dalam merumuskan kebijakan pembangunan sehingga penggunaan sumber daya yang terbatas dapat dioptimalkan dalam rangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Oleh karena itu, kebijakan pemerintah khususnya penggunaan anggaran harus benar-benar mencerminkan kinerja yang optimal dan memberi manfaat yang sebesar-besarnya bagi masyarakat. Untuk itu, makalah ini dimaksudkan untuk menganalisis apakah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) NTB telah menganut paradigma Anggaran Berbasis Kinerja (ABK) atau tidak? Selain itu, beberapa topik yang akan diuraikan dalam makalah ini meliputi pengertian ABK, APBD sebagai kebijakan publik, fungsi utama anggaran, anggaran kinerja, dan struktur APBD NTB.

## **B. Anggaran Berbasis Kinerja**

Anggaran adalah perangkat untuk perencanaan dan pengendalian untuk periode tertentu yang diperlukan manajemen suatu organisasi. Sementara kinerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan-

an/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur. Dengan demikian, anggaran berbasis kinerja adalah suatu sistem anggaran yang mengutamakan kepada upaya pencapaian hasil kerja atau output dari perencanaan alokasi biaya atau input yang ditetapkan dengan menggunakan pengukuran kinerja yang jelas dan terukur (Penjelasan PP No. 105 Tahun 2000 Pasal 8). Output (keluaran) menunjukkan barang atau jasa yang dihasilkan oleh kegiatan yang dilaksanakan untuk mendukung pencapaian sasaran dan tujuan program dan kebijakan. Input (masukan) adalah besarnya sumber daya baik berupa personil, barang modal termasuk peralatan dan teknologi, dana, atau kombinasi dari beberapa atau kesemua jenis sumber daya yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan. Kinerja/prestasi kerja adalah keluaran/hasil dari kegiatan/program yang akan atau telah dicapai sehubungan dengan penggunaan anggaran dengan kuantitas dan kualitas yang terukur.

Konsep dasar anggaran kinerja terkait penggunaan rupiah yang dibelanjakan adalah efektif, efisien, dan ekonomis. Efektif berarti bahwa tujuan yang diinginkan dapat tercapai atau melakukan sesuatu yang baik (*do the right thing*). Efisien artinya melakukan sesuatu dengan biaya minimal dan hasil optimal atau melakukan sesuatu dengan benar (*doing thing right*). Adapun ekonomis artinya bahwa setiap kegiatan yang dilakukan harus memberikan nilai tambah agar terjadi pertumbuhan yang positif sehingga investasi dan akumulasi modal semakin besar.

Selain itu, anggaran kinerja harus mengandung/mengimplementasikan prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*).

Di antara prinsip-prinsip good governance tersebut adalah partisipasi yang berarti mengikutsertakan peran serta masyarakat dalam penyiapan dan pelaksanaan anggaran. Kemudian transparansi yang berarti bahwa ada keterbukaan dalam penggunaan sumber daya dalam kegiatan dan hasil yang dicapai dari kegiatan tersebut dapat dilihat oleh masyarakat. Terakhir, akuntabilitas yang berarti bahwa ada mekanisme pertanggungjawaban langsung kepada masyarakat atas sumber daya yang dikelola oleh Pemerintah.

### C. APBD Sebagai Kebijakan Publik

Kebijakan publik yang dibuat oleh pemerintah harus dapat mengarah kepada tujuan akhir proses pembangunan (keadilan sosial) agar secara etis dapat dibenarkan. Sebuah kebijakan akan kehilangan etisnya apabila secara serampangan tidak mengindahkan kepentingan atau hajat hidup orang banyak. Sebuah kebijakan dimaknai sebagai publik (kebijakan publik) bila kebijakan tersebut berkaitan dengan keputusan dan tindakan pemerintah yang didesain untuk menyelamatkan persoalan rakyat (*public concern*). Contoh, jika pemerintah ingin memproduksi perlengkapan militer – untuk menjaga keamanan publik - maka pemerintah akan kehilangan kesempatan untuk memproduksi bahan makanan. Artinya, setiap kali pemerintah mengambil kebijakan untuk melakukan kegiatan A maka muncul *opportunity cost* karena tidak bisa melakukan kegiatan B. Dalam hal ini, ideologi yang dianut oleh suatu bangsa menjadi landasan untuk menentukan pilihan dalam mengambil kebijakan. Jika rakyat sedang dilanda kelaparan maka bahan makanan yang harus diutamakan untuk diprogramkan. Demikian juga halnya dengan berbagai pilihan kebi-

jakan yang diambil harus dilandasi oleh ideologi bangsa yaitu bertujuan untuk mewujudkan kesejahteraan sosial yang dilandasi oleh keadilan.

Publik bisa didefinisikan sebagai arena atau kegiatan yang melibatkan orang lain dan dilakukan secara substansial. Sekelompok orang (individu) melakukan kegiatan ekonomi dengan membuka pabrik untuk memproduksi barang adalah sepenuhnya urusan privat (negara tidak boleh ikut campur langsung dalam perumusan kebijakan). Namun, jika operasi perusahaan menimbulkan pencemaran lingkungan, maka negara wajib hadir melalui kebijakan publik karena kegiatan ekonomi tersebut telah melanggar kepentingan umum (Yustika, 2003).

Salah satu contoh dari kebijakan publik adalah Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). APBD memuat rencana keuangan yang diperoleh dan digunakan Pemerintah Daerah dalam rangka melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan umum dalam satu tahun anggaran. Setiap alokasi biaya yang direncanakan harus dikaitkan dengan tingkat pelayanan atau hasil yang diharapkan dapat dicapai.

Anggaran memiliki 3 (tiga) fungsi utama yaitu sebagai alat perencanaan (pembuat kebijakan), alat pelaksanaan kegiatan manajemen dan kontrol kinerja pemerintah, dan alat pengawasan/pengendalian (kontrol keuangan). Sebagai alat perencanaan, anggaran mencerminkan pengalokasian potensi sumber-sumber ekonomi daerah. Pemanfaatan anggaran akan lebih optimal, efisien dan efektif bila kita bisa mengetahui apa yang terjadi dibalik angka-angka yang disajikan, mengetahui pengaruh eksternal terhadap angka-angka anggaran, opsi apa saja yang tersedia

dan langkah-langkah antisipasi apa yang dapat disiapkan untuk periode yang akan datang. Anggaran sebagai alat pelaksanaan kegiatan manajemen menjadi tolak ukur kinerja dan standarisasi. Sementara sebagai alat kontrol kinerja pemerintah dan kontrol keuangan, anggaran menjadi acuan untuk menilai apakah pelaksanaannya sudah sesuai dengan prinsip-prinsip akuntansi.

Fungsi lain dari anggaran adalah sebagai alat politik, alat motivasi, dan alat menciptakan ruang publik. Alat politik berarti anggaran merupakan bentuk komitmen eksekutif dan legislatif atas penggunaan dana publik. Sebagai alat motivasi, anggaran dapat memotivasi para pelaksana (aparatur pemerintah daerah) untuk bekerja efektif, efisien dan ekonomis untuk mencapai tujuan pemerintahan daerah yang ditetapkan. Terakhir, sebagai alat menciptakan ruang publik maka anggaran bertujuan menciptakan kesejahteraan masyarakat. Oleh karena itu, pengelolaan keuangan daerah harus melibatkan partisipasi yang tinggi dari masyarakat sehingga program pemerintah benar-benar sesuai dengan keinginan masyarakat.

#### **D. Anggaran Berbasis Kinerja**

Mengapa diperlukan anggaran berbasis kinerja? Anggaran yang tidak berbasis kinerja dapat dianalogikan dengan pesawat yang terbang menggunakan pilot otomatis. Ini artinya pesawatnya tetap terbang tetapi tidak diketahui dengan jelas arah yang hendak dituju. Demikian juga dengan suatu unit kegiatan (Pemda, BUMD atau BUMN) harus memiliki kinerja yang jelas sehingga arah/tujuan yang hendak diraih menjadi jelas. Kinerja yang diukur harus dibandingkan dengan patokan (*benchmark*) baik internal maupun eksternal yang telah ditentukan sebelumnya.

Untuk mengukur kinerja keuangan Pemerintah Daerah dikembangkan analisis standar belanja, tolak ukur kinerja, dan standar pelayanan minimal. Dalam sistem anggaran kinerja setiap usulan program, kegiatan dan anggaran dinilai kewajarannya. Analisis standar biaya (ASB) adalah standar atau pedoman yang digunakan untuk menganalisis kewajaran beban kerja atau biaya setiap program atau kegiatan yang dilaksanakan dalam satu tahun anggaran. Penilaian kewajaran dalam ASB mencakup dua hal yaitu kewajaran beban dan kewajaran biaya.

Penilaian kewajaran beban biaya didasarkan pada adanya kaitan logis antara program/kegiatan yang diusulkan dengan Kebijakan Umum Anggaran (KUA) dan Program Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Selain itu, analisis kewajaran dilakukan dengan melihat kesesuaian antara program/ kegiatan yang diusulkan dengan tugas pokok dan fungsi SKPD yang bersangkutan. Terakhir, kapasitas satuan kerja untuk melaksanakan program/kegiatan pada tingkat pencapaian yang diinginkan dan dalam jangka waktu satu tahun anggaran menjadi acuan dalam melakukan penilaian kewajaran beban.

Adapun penilaian kewajaran biaya dilakukan dengan melihat kaitan antara biaya yang dianggarkan dengan target pencapaian kinerja (standar biaya). Selain itu, dilihat pula kaitan antara standar biaya dengan harga yang berlaku. Terakhir, kewajaran biaya dianalisis dengan melihat kaitan antara biaya yang dianggarkan dan target pencapaian kinerja dengan sumber dana yang ada.

Selanjutnya untuk penilaian kinerja dapat digunakan ukuran penilaian didasarkan pada indikator sebagai berikut:

- a. Masukan (*Input*), yaitu tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat atau besaran sumber-sumber: dana, sumber daya manusia, material, waktu, teknologi, dan sebagainya yang digunakan untuk melaksanakan program dan atau kegiatan.
- b. Keluaran (*Output*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan produk (barang atau jasa) yang dihasilkan dari program atau kegiatan sesuai dengan masukan yang digunakan.
- c. Hasil (*Outcome*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat keberhasilan yang dapat dicapai berdasarkan keluaran program atau kegiatan yang sudah dilaksanakan.
- d. Manfaat (*Benefit*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan tingkat kemanfaatan yang dapat dirasakan sebagai nilai tambah bagi masyarakat dan Pemerintah Daerah dari hasil.
- e. Dampak (*Impact*) adalah tolok ukur kinerja berdasarkan dampaknya terhadap kondisi makro yang ingin dicapai dari manfaat.

Sebagai contoh penilaian kinerja adalah proyek pembuatan gorong-gorong. Masukan (*input*) dari proyek ini adalah dana yang dibutuhkan sebesar Rp 350 juta. Keluaran (*output*) dari input tersebut adalah gorong-gorong sepanjang 2 km. Hasil (*outcome*) dari adanya gorong-gorong sepanjang itu adalah gorong-gorong tersebut berfungsi menyalurkan air ke sungai sepanjang 2 km. Dengan berfungsinya gorong-gorong maka manfaat (*benefit*) dari keberadaan gorong-gorong adalah terhindarnya dari bahaya banjir sebesar 25 % dan bau busuk air tergenang berkurang 50%. Akhirnya, dampak (*impact*) yang ditimbulkan oleh keberadaan gorong-

gorong tersebut adalah masalah banjir teratasi dan tercipta kenyamanan lingkungan.

Berbagai kegiatan non fisik juga dapat dianalisis berdasarkan kinerja. Kegiatan non fisik seperti penyuluhan wajib pajak, pemberdayaan masyarakat miskin, pelatihan komputerisasi, dan lain-lain dapat dilihat dalam perspektif ABK dengan melihat input, output, outcome, benefit, dan impact.

## **E. Analisis APBD**

Analisis anggaran dapat dilakukan dengan berbagai cara. Secara umum ada 3 (tiga) metode melakukan analisis terhadap anggaran yaitu analisis umum/makro, analisis kepatuhan, dan analisis spesifik.

### ***a. Analisis Umum/Makro***

Analisis umum merupakan analisis yang dilakukan secara makro sebagaimana melakukan analisis laporan keuangan perusahaan (*private sector*). Dalam analisis laporan keuangan sektor privat biasanya dilakukan dengan menggunakan 3 rasio utama yaitu rentabilitas (tingkat pencapaian laba), likuiditas (kemampuan memenuhi kewajiban yang jatuh tempo) dan rasio solvabilitas (kemampuan memenuhi seluruh kewajibannya).

Analisis umum untuk sektor publik tentunya berbeda dengan sektor privat di mana rasio rentabilitas kurang diperlukan karena tujuan pemerintah/sektor publik bukanlah untuk mencari laba. Oleh karena itu analisis rasio yang digunakan rasio likuiditas dengan mengukur rasio pendapatan terhadap pengeluaran dan belanja. Semakin besar rasio likuiditas antara pendapatan dengan pengeluaran dan biaya mengindikasikan likuiditas yang positif.

Selain rasio likuiditas, analisis yang digunakan dalam analisis umum adalah analisis kinerja pendapatan dan kinerja belanja. Analisis kinerja pendapatan terdiri dari kinerja pendapatan per kapita dan kinerja Pendapatan Asli Daerah (PAD) per kapita. Kinerja pendapatan per kapita mengukur seberapa besar pendapatan diterima Pemerintah (Pusat/Daerah) untuk setiap penduduk. Adapun kinerja pendapatan asli daerah per kapita adalah mengukur pendapatan asli daerah yang diterima Pemerintah Daerah untuk setiap penduduk.

Analisis kinerja belanja terdiri dari analisis belanja per kapita. Analisis kinerja belanja per kapita mengukur seberapa besar belanja yang dikeluarkan per penduduk. Meskipun agak semu, rasio ini menunjukkan tingkat kesejahteraan penduduk yang tergambar dari pengeluaran/belanja Pemerintah.**b. Analisis Kepatuhan**

Analisis kepatuhan merupakan analisis yang digunakan untuk menilai/membandingkan apakah Pemerintah Daerah telah mematuhi segala peraturan perundangan yang berlaku. Beberapa analisis kepatuhan yang dapat digunakan adalah analisis rasio biaya penunjang operasional Kepala Daerah/Wakil Kepala Daerah, Rasio uang representasi DPRD, rasio uang paket DPRD, rasio tunjangan jabatan DPRD, rasio tunjangan komisi DPRD, dan rasio biaya penunjang kegiatan DPRD.

### **c. Analisis Spesifik**

Analisis spesifik merupakan analisis yang dilakukan menurut kepentingan pihak yang akan melakukan analisis dan tergantung pada tujuannya. Beberapa analisis/rasio yang dapat digunakan untuk menganalisis APBD untuk tujuan tertentu adalah:

- ❖ Rasio pelayanan publik yaitu:
  - Rasio belanja pelayanan publik terhadap total belanja
  - Rasio belanja pelayanan publik terhadap belanja aparatur.
- ❖ Rasio keuangan DPRD yaitu:
  - Rasio total belanja DPRD terhadap PAD
  - Rasio persentase perubahan belanja DPRD terhadap persentase perubahan PAD.
- ❖ Rasio belanja aparatur yaitu:
  - Rasio belanja aparatur terhadap total belanja
  - Rasio belanja aparatur terhadap belanja sektor publik.

## **F. Struktur Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah**

Struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) NTB untuk tahun anggaran 2006 secara umum lebih baik dibandingkan dengan tahun sebelumnya (lihat Tabel 1). APBD mengalami kenaikan yang signifikan dari tahun 2005 yaitu sebesar 37% untuk pendapatan dan 29% untuk belanja. Namun demikian, kenaikan ini lebih disebabkan tingginya kontribusi pusat ketimbang upaya pemerintah daerah menggali sumber-sumber pendapatan asli daerah (PAD). Kenaikan pendapatan asli daerah hanya sebesar 21,8% sementara dana perimbangan naik sebesar 50,1%. Hal ini tampak dari kontribusi PAD terhadap pembentukan pendapatan yang mengalami penurunan dari 37,5% pada tahun 2005 menjadi 33,3% pada tahun 2006.

Sementara itu, belanja daerah pada tahun anggaran 2005 masih didominasi oleh belanja aparatur yakni sebesar 64,78%, se-

dangkan belanja publik hanya memperoleh porsi sebesar 36,32% dari total belanja. Dalam APBD 2006, pola belanja daerah mengalami sedikit perubahan di mana proporsi belanja publik meningkat menjadi 51,82%, sedangkan belanja aparatur turun menjadi 48,18% dari total belanja. Walaupun tampak belanja publik lebih besar dari belanja aparatur tetapi secara riil tidak demikian adanya karena masih ada alokasi belanja pegawai dalam komponen belanja publik yang sesungguhnya diterima oleh aparatur.

Komponen atau pos dalam belanja publik terdiri atas belanja administrasi umum( BAU), belanja operasi dan pemeliharaan (BOP), dan belanja modal yang dialokasikan atau digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat (publik). Besaran belanja publik mengindikasikan keberpihakan anggaran kepada kepentingan publik karena belanja publik dihajatkan untuk meningkatkan kualitas pelayanan publik. Pengalokasian anggaran berdasarkan sektor dan proyek-proyek di dalamnya dapat menggambarkan arah kebijakan publik pemerintah daerah.

Belanja publik untuk tahun anggaran 2006 meningkat menjadi Rp. 289,11 milyar. Ini berarti terjadi peningkatan belanja publik sebesar Rp.145,08 milyar atau 100,73% dari total belanja publik pada tahun 2005 (Rp. 144,02 milyar). Pertambahan yang mencolok terjadi pada belanja pegawai yang meningkat dari 14,46 milyar (10,04% dari total belanja) pada tahun anggaran 2005 menjadi 53,95 milyar (18,66% dari total belanja) pada tahun 2006. Namun demikian, bertambahnya belanja publik seperti di atas belum mencerminkan anggaran yang berpihak kepada kepentingan publik, khususnya kepada kelompok masyarakat miskin karena alo-

kasi belanja ini, sebagian besar dialokasikan untuk kepentingan aparatur (belanja pegawai dan perjalanan dinas), belanja barang dan jasa (pihak ketiga), dan bagi hasil kepada pemerintah kabupaten/kota dan bantuan. Selengkapnya lihat Tabel 2.

Sektor yang terkait langsung dengan kinerja IPM adalah sektor pendidikan dan kesehatan. Besarnya anggaran yang dialokasikan pemerintah untuk sektor tersebut mencerminkan perhatian dan komitmen pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Jika dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya, maka pada tahun 2006 anggaran untuk bidang Pendidikan, Pemuda dan Olahraga (Dikpora) mengalami peningkatan yang signifikan yaitu sebesar 248,54% (lihat Tabel 3). Jika pada tahun 2005 proporsi anggaran untuk Dikpora hanya sebesar 13,85 milyar maka pada tahun 2006 meningkat menjadi 48,29 milyar. Dilihat dari proporsi belanja Dikpora terhadap total belanja dalam APBD maka sebenarnya peningkatan alokasi anggaran tidaklah demikian tinggi karena hanya mengalami peningkatan dari 2,38% pada tahun 2005 menjadi 6,44% pada tahun 2006. Sayangnya, proporsi belanja terbesar masih didominasi oleh belanja pegawai yaitu sebesar 34 milyar lebih atau sebesar 71% dari total belanja keseluruhan.

Pada sektor kesehatan, pola belanja tidak berbeda jauh dengan pola belanja pada sektor pendidikan, pemuda dan olahraga. Pada tahun anggaran 2006 Dinas Kesehatan memperoleh anggaran sebesar 27,01 milyar. Ini berarti terjadi peningkatan anggaran Dinas Kesehatan sebesar 38,9% (7,561 milyar) dari anggaran pada tahun 2005 yang berjumlah 19,454 milyar menjadi 27,015 milyar pada tahun 2006. Walaupun terjadi kenaikan anggaran sebesar

itu, hampir setengahnya (49,9%) digunakan untuk belanja pegawai.

Lebih jauh, dari total 15 sampel proyek kesehatan untuk tahun 2006 senilai 21 milyar (Tabel 5), hampir tidak ada kaitannya dengan orang miskin. Ini menunjukkan bahwa kebijakan penganggaran belum konsisten dengan perencanaan sehingga prioritas program di bidang kesejahteraan rakyat hanya sebatas sebagai hiasan dokumen perencanaan. Akibatnya, kinerja pembangunan yang diukur dengan IPM masih jauh dari harapan dan ini sekaligus menunjukkan kualitas manajemen pemerintah daerah yang belum optimal.

Keberpihakan anggaran pemerintah terhadap rakyat miskin masih sangat memprihatinkan. Dari 16 sampel proyek kesehatan untuk kaum miskin pada tahun 2006, besaran anggaran yang dialokasikan sangat minim yaitu kurang dari 5% dari total anggaran Dinas Kesehatan sebesar Rp 72,11 milyar (lihat Tabel 6). Sementara itu, tunjangan kesehatan dan pengobatan 55 orang anggota DPRD mendapatkan alokasi anggaran sebesar Rp 990 juta, dan tunjangan kesehatan dan pengobatan Gubernur dan Wakil Gubernur adalah sebesar Rp 1,08 milyar per tahun. Bandingkan dengan anggaran yang dialokasikan untuk peningkatan pelayanan rumah sakit kusta dan *fogging* massal yang hanya memperoleh anggaran secara berturut-turut sebesar Rp 10 juta dan Rp 329,9 juta.

## G. Penutup

ABK merupakan pendekatan yang tepat digunakan dalam penyusunan kebijakan publik khususnya kebijakan penganggaran karena ABK memberikan arah dan tujuan yang hendak dicapai secara konkrit. ABK semakin mendapatkan momentumnya ketika pembangunan daerah dihajatkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat secara bersama-sama berlandaskan keadilan sosial. Oleh karena itu, menjadi tugas bersama seluruh elemen masyarakat untuk mendorong pemerintah menerapkan ABK dalam proses penyusunan dan pengimplementasian APBD agar menjadi APBD yang efektif, efisien, dan memiliki nilai tambah.

Selain itu, agar tata kelola pemerintahan yang baik dan amanah (*good governance*) dapat terselenggara maka pemahaman terhadap anggaran secara umum, teknik analisis anggaran dan pemahaman terhadap celah-celah kebocoran mutlak diketahui dan dipahami tidak hanya oleh aparat penyelenggara negara tetapi juga oleh para praktisi, pemerhati dan pihak lain yang berkepentingan terhadap sektor publik. Tujuannya adalah agar mereka (baca: elemen-elemen masyarakat sipil) dapat mengawal dan mengontrol pelaksanaan kebijakan publik khususnya kebijakan penganggaran (APBD) sehingga sasaran dan tujuan yang telah ditetapkan dapat dicapai dengan hasil yang optimal.

### **Daftar Pustaka**

- Adler, Mortimer J, 1982: *Six Great Ideas*. New York, Touchstone.
- Anggoro Dewo, Setio, 2002: *Anggaran Berbasis Kinerja, Bahan Pelatihan Regional Office Management BPK-RI*, Jakarta.

- Asian Development Bank dan The Asia Foundation, 2006: *Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. ADB dan Asia Foundation, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indonesia*. BPS Jakarta, 2006.
- Departemen Dalam Negeri, Sekretariat Jenderal, 2001: *Himpunan Peraturan Berkenaan dengan Otonomi Daerah*, Jakarta.
- Dollery, Brian E, dan Wallis, Joe L, 2001: *The Political Economy of Local Government; Leadership, Reform and Market Failure*. Edwar Edgar UK dan USA.
- Dwiyanto, Agus (Ed), (2006): *Mewujudkan Good Governance Melalui Pelayanan Publik*. Edisi Revisi. JICA, UGM Press, Yogyakarta.
- Kuntadi, Cris, 2003: *Analisis Anggaran Berbasis Kinerja*. Makalah disampaikan dalam Lokakarya Nasional Kinerja Pemerintah dan Sistem Akuntansi Keuangan Daerah. Hotel Wisata Jakarta, 22 – 24 Januari 2003.
- Pemerintah Daerah (Pemda) NTB, 2004: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2005*. Pemda NTB, Mataram.
- , 2005: *Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah tahun Anggaran 2006*. Pemda NTB, Mataram.
- , 2006: *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Nusa Tenggara Barat tahun 2005*. Pemda NTB, Mataram.

- Pemerintah Republik Indonesia, 2000: *PP No. 105 Tahun 2000 tentang Anggaran Berbasis Kinerja*. Sekretariat Negara RI, Jakarta.
- Syahroza, Achmad, 2002: *Analisa Laporan Keuangan, Bahan Pelatihan Regional Office Management BPK-RI*, Jakarta.
- WWF, “*Dinamika Hubungan Kemiskinan dan Pengelolaan Sumberdaya Alam Pulau Kecil; Kasus Pulau Kecil*”, WWF Indonesia, Program Nusa Tenggara, 2005.
- Yustika, Ahmad Erani, 2003: *Negara vs. Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2003.

### Pengelolaan Pendapatan Asli Daerah (PAD)

---

#### A. Pendahuluan

Kebijakan dan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sejak tahun 2001 memberikan kesempatan sekaligus mendorong pemerintah daerah dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya melakukan berbagai inovasi terutama dalam melakukan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dengan mengutamakan pemanfaatan potensi dan sumber daya yang dimiliki daerah.

Selain itu, desentralisasi dan otonomi daerah diyakini akan dapat meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk partisipasi dan demokrasi di tingkat lokal. Peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat dilakukan melalui peningkatan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, pembangunan daerah, peningkatan daya saing daerah dengan memperhatikan prinsip demokrasi, pemerataan dan keadilan, keistimewaan atau kekhususan suatu daerah dalam sistem NKRI. Dengan demikian, daerah mempunyai peluang seluas-luasnya untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing-masing daerah dan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Selain itu, dengan otonomi daerah pemerintah kabupaten/kota diberi keleluasaan untuk mencari sumber-sumber dana pembangunan daerah. Tumpuan harapannya adalah penggalian dan pengoptimalisasian Pendapatan Asli Daerah (PAD). Namun demikian, tidak semua daerah memiliki potensi PAD yang besar sehingga dana perimbangan masih menjadi sumber utama pembiayaan pembangunan di daerah. Di samping itu, berbagai persoalan terkait dengan manajemen PAD menyebabkan penerimaan pemerintah daerah dari sektor ini kurang optimal. Oleh karena itu, diperlukan suatu terobosan dan strategi yang handal untuk mengerek penerimaan daerah yang bersumber dari PAD.

Bab ini akan menganalisis persoalan yang berkaitan dengan PAD khususnya di kabupaten Sumbawa serta mengajukan beberapa strategi guna meningkatkan nilai PAD. Pembahasan dimulai dengan melihat format dan struktur (postur) Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan peluang optimalisasi PAD. Selain itu, juga disajikan studi kasus tentang strategi peningkatan PAD kota Palembang setelah penyelenggaraan PON XVI 2004. Studi kasus ini diharapkan dapat memberikan gambaran tentang persoalan serta beberapa solusi alternatif yang ditawarkan untuk meningkatkan PAD kota Palembang yang kiranya dapat diterapkan di tempat lain termasuk juga di kabupaten Sumbawa.

## **B. Format dan Struktur (Postur) APBD**

APBD adalah kerangka kebijakan publik (pemerintah daerah) yang berisi pendapatan, belanja dan pembiayaan pemerintah daerah untuk 1 (satu) tahun anggaran yaitu pada tahun yang akan berjalan. Format APBD saat ini mengacu kepada Permendagri

No. 29/2002 yang isinya mengatur struktur APBD. Struktur APBD terdiri dari Pendapatan Daerah, Belanja Daerah, dan Pembiayaan.

Komponen pembiayaan merupakan pos dalam APBD yang muncul ketika terjadi ketidakseimbangan antara anggaran belanja dengan anggaran pendapatan. Komponen pembiayaan ini berfungsi menutup defisit atau memanfaatkan surplus anggaran. Defisit anggaran terjadi apabila anggaran belanja daerah lebih besar daripada anggaran pendapatan daerah. Adapun ketika anggaran pendapatan daerah melebihi anggaran belanja daerah, maka terjadi surplus anggaran.

Yang dimaksud dengan pendapatan daerah adalah seluruh penerimaan kas daerah pada tahun anggaran tertentu yang menjadi hak daerah dan akan digunakan untuk kepentingan pembangunan daerah. Pendapatan daerah diperoleh dari 3 (tiga) sumber yaitu Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah (PAD), dan Lain-lain pendapatan yang sah.

Dana Perimbangan adalah seluruh pendapatan yang berasal dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) yang dialokasikan kepada daerah untuk membiayai fungsi utama daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana perimbangan merupakan sumber penerimaan utama dari sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia. Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, dan Bantuan Keuangan dari Provinsi.

Dana Alokasi Umum adalah perimbangan yang ditentukan melalui formula yang ditetapkan oleh UU No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Dae-

rah. Formula DAU ditentukan berdasarkan 4 (empat) aspek yaitu: *Pertama*, kebutuhan fiskal yang dihitung berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, pembangunan sumber daya manusia; *Kedua*, kapasitas fiskal yang terdiri dari potensi ekonomi daerah, potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia; *Ketiga*, variabel kebutuhan fiskal yang dihitung berdasarkan indeks jumlah penduduk, indeks luas wilayah, indeks pembangunan manusia, indeks produk domestik regional bruto (PDRB) per kapita, dan indeks kemahalan konstruksi, dan; Keempat, variabel kapasitas fiskal yang terdiri dari PAD, bagi hasil sumber daya alam, pajak bumi dan bangunan, biaya perolehan hak atas tanah dan bangunan, dan pajak pendapatan pribadi (PPh).

Dana Alokasi Khusus merupakan transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah yang bersifat khusus untuk memenuhi pembiayaan kebutuhan khusus daerah dan/atau kepentingan nasional. Dana ini biasanya digunakan untuk membiayai program nasional yang dilaksanakan di daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) merupakan sumber pendapatan pemerintah daerah yang diperoleh dari hasil penarikan pajak (antara lain pajak hotel dan restoran, pajak reklame, pajak penyerangan jalan umum), berbagai retribusi (antara lain retribusi pasar dan pertokoan, retribusi parkir, retribusi rumah sakit, retribusi pemakaman), serta hasil usaha daerah (keuntungan dari Badan Usaha Milik Daerah, hasil sewa aset daerah), dan lain-lain pendapatan asli daerah yang sah (misalnya hasil pengeluaran aset daerah dan penerimaan berupa deposito). Proporsi PAD dalam APBD pada umumnya relatif kecil yaitu kurang dari 20%. Dengan kata

lain, penerimaan pemerintah daerah sebagian besar berasal dari dana perimbangan.

**Tabel 10: Struktur APBD Provinsi/Kabupaten/Kota berdasarkan Permendagri No. 29 Tahun 2002**

<b>A.</b>	<b>Pendapatan</b>	<b>B.</b>	<b>Belanja</b>
1.	Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari: a. Hasil Pajak Daerah; b. Hasil Retribusi Daerah; c. Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan; d. Lain-lain PAD yang sah. Dana Perimbangan, terdiri dari: a. Dana Bagi Hasil (pajak dan sumber daya alam); b. Dana Alokasi Umum; c. Dana Alokasi Khusus; d. Dana Perimbangan dari Provinsi. Lain-lain Pendapatan yang Sah, yaitu : a. Hibah; b. Dana Darurat; c. Lain-lain Pendapatan yang ditetapkan Pemerintah.	1.	Belanja Aparatur Daerah a. Belanja Administrasi Umum b. Belanja Operasi pemeliharaan c. Belanja Modal. 2. Belanja Pelayanan Publik a. Belanja Administrasi Umum b. Belanja Operasi Pemeliharaan c. Belanja Modal. 3. Belanja Bagi Hasil dan Bantuan Keuangan 4. Belanja Tidak Tersangka
<b>C.</b>	<b>Pembiayaan</b>	<b>C.</b>	<b>Pembiayaan</b>
1.	Penerimaan Daerah a. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu b. Transfer dari dana cadangan c. Penerimaan dan obligasi d. Hasil penjualan aset daerah yang dipisahkan.	2.	Pengeluaran Daerah a. Transfer ke dana cadangan b. Penyertaan modal c. Pembayaran utang yang jatuh tempo d. Sisa lebih perhitungan anggaran tahun lalu.

Di samping pendapatan yang bersumber dari penerimaan dana perimbangan dan pendapatan asli daerah, pemerintah daerah juga memperoleh pemasukan dari sumber yang dikategorikan sebagai "lain-lain pendapatan yang sah". Lain-lain pendapatan yang sah terdiri dari sumbangan pihak ketiga dan bantuan luar negeri.

Struktur belanja dalam APBD terdiri dari 4 (empat) bagian yaitu belanja aparatur daerah, belanja pelayanan publik, belanja bagi hasil dan bantuan keuangan, dan belanja tidak tersangka. Belanja aparatur daerah adalah belanja berupa belanja administrasi umum (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan), belanja operasional dan pemeliharaan (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan), serta belanja modal yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya tidak secara langsung dinikmati masyarakat (misalnya gedung kantor pemerintah).

Belanja pelayanan publik terdiri dari belanja administrasi umum (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan), operasi dan pemeliharaan (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, perjalanan dinas, dan pemeliharaan) serta bagian belanja modal yang digunakan untuk membiayai kegiatan yang hasil, manfaat dan dampaknya secara langsung dinikmati oleh masyarakat.

Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan terdiri dari bagi hasil pajak dan bagi hasil bukan pajak. Termasuk dalam kategori ini adalah dana alokasi desa yang dimaksudkan untuk pemerataan pembangunan khususnya bagi kawasan tertinggal.

**Tabel 11: Anggaran Pendapatan dalam APBD Kabupaten Sumbawa tahun 2006**

<b>Total Pendapatan</b>	<b>475.569.842.994,00</b>
<b>Pendapatan Asli Daerah</b>	<b>17.908.076.387,00 (3,77%)</b>
Pajak Daerah	4.259.838.504,00
Retribusi Daerah	8.564.449.000,00 (48%)
Pengelolaan Kekayaan Daerah Yang Dipisahkan	2.775.000.000
Lain-lain PAD Yang Sah	2.308.788.883,00
<b>DANA PERIMBANGAN</b>	<b>443.286.637.307,00 (93,21%)</b>
Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak:	23.279.637.307,00
DAU	365.080.000.000,00
DAK	54.927.000.000,00
<b>LAIN-LAIN PENDAPATAN YANG SAH</b>	<b>14.375.129.300,00 (3,02%)</b>
Pendapatan Hibah	0
Dana Darurat	0
Dana Bagi Hasil Pajak dari Provinsi dan Pemda lainnya	7.013.200.000,00
Dana Penyesuaian dan Otonomi Khusus:	
Bantuan Keuangan dari Provinsi atau Pemda Lainnya	7.000.000.000,00
	361.929.300,00

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sumbawa, 2007

Belanja tidak tersangka yaitu belanja untuk kegiatan yang sifatnya tidak biasa dan tidak diharapkan berulang. Seperti bencana alam dan bencana sosial yang tidak diperkirakan sebelumnya.

### **C. Pendapatan Asli Daerah (PAD)**

Seperti disampaikan di atas bahwa sumbangan PAD terhadap penerimaan dalam APBD relatif rendah. Tabel 2, misalnya, menunjukkan bahwa PAD kabupaten Sumbawa hanya sebesar 17,9 milyar yang berarti menyumbang sebesar 3,77% terhadap APBD kabupaten Sumbawa yang berjumlah sebesar 475,6 milyar pada tahun 2006. Sumbangan PAD kota/kabupaten di provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) terhadap APBD kota/kabupaten masih di bawah 10% walaupun dari tahun ke tahun terjadi peningkatan jumlah PAD. Sedikit berbeda dengan situasi di NTB, di mana ter-

dapat kota dan kabupaten yang memiliki sumbangan PAD terhadap APBD di atas 10%. Di antara kota yang memiliki sumbangan PAD terhadap APBD di atas 10% adalah Kota Tangerang (2006) sebesar 122,228 M (15,92%), Kota Jogjakarta (2007) sebesar 100,374 M (17,56%), dan Kota Palembang (2003) sebesar 63,52 M (11,61%). Adapun kabupaten yang memiliki sumbangan PAD terhadap APBD yang relatif kecil adalah kabupaten Pakpak Barat di provinsi Sumatera Utara yaitu sebesar 1 M (1,34%) pada tahun 2005.

Berbeda dengan kabupaten/kota, sumbangan PAD provinsi terhadap APBD provinsi relatif besar. NTB, misalnya, mempunyai PAD sebesar 306,472 M pada 2007 yang berarti menyumbang sebesar 37,04% terhadap APBD. Provinsi DKI Jakarta sebagai provinsi dengan nilai PAD terbesar di Indonesia yaitu sebesar 8,597 triliun pada 2006 menyumbang kurang dari 50% terhadap APBD atau hanya sebesar 48,03%. Adapun provinsi dengan sumbangan PAD terbesar terhadap APBD adalah provinsi Banten. Pada tahun 2007 sumbangan PAD terhadap APBD provinsi Banten adalah sebesar 1,269 triliun atau sebesar 69,13% dari total APBD. Berdasarkan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2007-2011 provinsi Banten ditargetkan bahwa pada tahun 2011 sumbangan PAD terhadap APBD meningkat menjadi 72,03% (Pemda Banten, 2007).

Selama kurun waktu 2003-2006 realisasi PAD Kabupaten Sumbawa mengalami fluktuasi dan masih di bawah 100% kecuali pada tahun 2006. Hal ini menunjukkan bahwa kinerja kabupaten Sumbawa dalam mengoptimalkan penerimaan daerah yang bersumber dari PAD relatif rendah.

**Tabel 12: Rencana Penerimaan Daerah Provinsi  
Banten 2007-2011**

Penerimaan Daerah	Tahun	
	2007	2011
Total Pendapatan	1.835.821 (100%)	2.141.878 (100%)
PAD	1.269.062 (69,13%)	1.542.741 (72,03%)
Dana Perimbangan	564,584 (30,75%)	594,637 (27,76%)
Lain-lain pendapatan daerah yg sah	2.175 (0,12%)	2.175 (0,12%)

Ket: Angka dalam juta rupiah

Sumber: RPJMD Provinsi Banten

Rendahnya kinerja pemerintah daerah dalam mengoptimalkan penerimaan daerah dari PAD disebabkan oleh beberapa kemungkinan persoalan. *Pertama*, target yang ditetapkan lebih besar dari potensi penerimaan yang sebenarnya. Hal ini kemungkinan disebabkan oleh potensi penerimaan PAD sebenarnya tidak diketahui. Selain itu, ada kemungkinan tekanan politik dari legislatif yang mengharuskan eksekutif menetapkan target yang besar sehingga tidak mampu dicapai. *Kedua*, target ditetapkan berpatokan pada penerimaan tahun sebelumnya dengan menaikkan berdasarkan persentase tertentu. *Ketiga*, ada kemungkinan target ditentukan dengan menganalisis arah kecenderungan (*trend linear*) sehingga diperoleh angka tertentu. *Keempat*, kemungkinan terjadi kebobrokan dalam pemungutan akibat dari kesalahan manajemen dan penggelapan, manipulasi, dan korupsi dari petugas pemungut (*moral hazard*). *Kelima*, kemungkinan terjadi ketidaksesuaian antara subyek dan obyek pajak atau sering disebut sebagai kesalahan administrasi (*administration failure*).

Dari kelima hal tersebut bisa jadi satu atau beberapa di antara kemungkinan tersebut yang menyebabkan realisasi penerimaan

PAD kabupaten Sumbawa tidak optimal. Untuk mengetahui secara pasti penyebab tidak optimalnya penerimaan PAD harus dilakukan penelitian lapangan untuk membuktikan hipotesis atau kemungkinan-kemungkinan yang telah disebutkan di atas.

**Tabel 13. Persentase Realisasi PAD Kabupaten Sumbawa 2003-2006**

<b>Jenis Pendapatan</b>	<b>2003</b>	<b>2004</b>	<b>2005</b>	<b>2006</b>
Pajak Daerah	89,36	100,86	92,74	99,12
Retribusi Daerah	76,02	61,65	82,41	69,03
Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	97,24	98,80	107,21	102,06
Lain-Lain PAD yang sah	68,07	50,87	30,62	230,01
<b>Total PAD</b>	<b>76,47</b>	<b>69,54</b>	<b>62,82</b>	<b>100,40</b>

Sumber: Dinas Pendapatan Daerah Kabupaten Sumbawa, 2007

#### **D. Peluang Optimalisasi PAD Kabupaten Sumbawa**

Peluang bagi optimalisasi penerimaan daerah kabupaten Sumbawa yang bersumber dari PAD masih terbuka. Hal ini dimungkinkan oleh masih terbuka peluang untuk menggali sumber baru pajak dan retribusi daerah. Kewenangan yang diberikan pemerintah pusat dalam kerangka otonomi daerah memberikan peluang bagi daerah untuk melakukan inovasi dalam banyak hal guna menunjang pembangunan dan tidak terkecuali dalam rangka peningkatan PAD. Oleh karena pemerintah daerah dituntut untuk lebih jeli dan kreatif dalam mencari terobosan baru guna meningkatkan pendapatan daerah.

Kabupaten Sumbawa memiliki wilayah yang sangat luas dengan potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang sa-

ngat besar. Sumber daya alam seperti pertanian dalam arti luas memungkinkan untuk dikembangkan secara modern dengan mengundang investor untuk menanamkan investasinya pada sektor tersebut. Oleh karena itu, diperlukan strategi pemasaran yang efektif agar para pemodal mau berusaha di kabupaten Sumbawa. Dengan sumber daya manusia yang memadai baik dari segi kualitas dan kuantitas - saat ini telah berdiri Universitas Samawa dan Akademi Keperawatan - memungkinkan bagi usaha besar untuk dikembangkan di kabupaten Sumbawa sehingga terbuka peluang kerja yang besar bagi masyarakat.

Dengan dioperasikannya bandar udara Brangbiji untuk penerbangan perintis berarti terdapat sumber baru penerimaan daerah untuk PAD. Dalam jangka panjang bandar udara ini akan memberikan sumbangan yang berarti sebagai sumber penerimaan daerah jika nantinya frekuensi penerbangan meningkat dan jenis pesawat yang mendarat semakin beragam.

Pertumbuhan ekonomi yang positif sebesar 4,71% pada tahun 2005 menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi masyarakat hidup dan bergerak ke arah yang tepat. Oleh karena itu, untuk meningkatkan pertumbuhan ekonomi pemerintah perlu terus memberikan stimulan dengan mengalokasi anggarannya ke sektor-sektor yang memiliki nilai tambah yang tinggi sehingga dapat memberikan kontribusi terhadap pembentukan pendapatan daerah yang semakin besar. Kegiatan ekonomi yang semakin besar akan memberikan peluang bagi penerimaan retribusi dan pajak daerah sehingga PAD menjadi semakin meningkat.

Kabupaten Sumbawa memiliki keunggulan komparatif pada beberapa sektor yang merupakan sektor basis berdasarkan anali-

sis Location Quotient (LQ). Ini berarti bahwa sektor basis (unggulan) tersebut memiliki keunggulan dibandingkan sektor lainnya dan masih dapat dikembangkan untuk meningkatkan sumber penerimaan PAD.

Berdasarkan hasil kajian BPS NTB (2005) menunjukkan bahwa sektor ekonomi di kabupaten Sumbawa yang menjadi sektor basis – ditandai dengan nilai LQ lebih besar dari 1 – pada tahun 2000-2004 adalah Pertanian (1,76), Bangunan (1,65), Sektor listrik, gas dan air bersih (1,49), Perdagangan, hotel dan restoran (1,28), dan Sektor jasa-jasa (1,10). Nilai LQ yang lebih besar dari ( $>$ ) 1 berarti bahwa sektor tersebut disebut sektor basis di mana komoditas sektor tersebut di suatu wilayah memiliki keunggulan komparatif.

Adapun LQ sama dengan ( $=$ ) 1 berarti sektor tersebut adalah sektor non-basis, artinya komoditas sektor tersebut di suatu wilayah tidak memiliki keunggulan, produksinya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan wilayah sendiri. Nilai LQ yang kurang dari ( $<$ ) 1 berarti sektor tersebut adalah sektor non-basis, artinya komoditas sektor tersebut di suatu wilayah tidak dapat memenuhi kebutuhannya sendiri sehingga perlu pasokan dari luar (Hendayana, 2003).

Adanya beberapa sektor ekonomi yang menjadi sektor unggulan memungkinkan bagi kabupaten Sumbawa untuk mengembangkan komoditas di sektor tersebut karena memiliki keunggulan komparatif. Keunggulan komparatif yang dimiliki memberi peluang bagi komoditas tersebut untuk diperdagangkan pasar yang lebih luas baik pasar nasional maupun pasar ekspor (internasional). Dengan demikian, nilai tambah yang akan diciptakan se-

makin besar, dan ini membuka peluang bagi peningkatan penerimaan asli daerah.

Selain itu, untuk meningkatkan penerimaan daerah yang bersumber dari PAD, ada beberapa strategi yang bisa digunakan antara lain:

- a. Melakukan analisis potensi dan kapasitas fiskal daerah.
- b. Penyesuaian tarif baru dengan didasarkan pada tingkat perekonomian masyarakat, diikuti dengan meningkatkan pelayanan baik dalam pemungutan maupun pengelolannya.
- c. Pencarian sumber-sumber penerimaan baru yang memiliki potensi yang menguntungkan bagi pemungutan daerah. Sumber-sumber penerimaan baru dimungkinkan dari pembentukan perseroan daerah dan/atau menerbitkan obligasi dan pinjaman daerah.
- d. Optimalisasi pemanfaatan sumber daya alam dalam rangka meningkatkan daya dukung pembiayaan daerah dan pertumbuhan ekonomi.
- e. Inventarisasi dan optimalisasi pengelolaan aset daerah
- f. Melakukan intensifikasi melalui pembenahan manajemen pemungutan dengan menggunakan sistem informasi yang lebih kredibel dan akuntabel.
- g. Menurunkan tingkat kebocoran pemungutan pajak maupun retribusi daerah melalui peningkatan sistem pemungutan, sistem pengawasan, dan peningkatan kesejahteraan pegawai.

- h. Menempatkan pejabat Dispenda berdasarkan kinerja meningkatkan PAD tanpa menaikkan tarif pajak dan retribusi
- i. Solidaritas Fiskal.

Solidaritas fiskal diperlukan karena ketika PAD belum mencapai tingkat yang diharapkan maka konsekuensinya adalah gaji dan tunjangan non-gaji anggota DPRD terpilih tidak akan memperoleh kenaikan dalam kurun waktu tertentu, sampai PAD mencapai tingkat idealnya. Dalam kurun waktu tersebut, pengadaan mobil anggota dewan hanya diberikan per fraksi, bukan per anggota dewan. Dan untuk penghematan anggaran, anggota dewan hanya diberikan tunjangan transportasi bulanan. Hal ini perlu dilakukan agar para anggota dewan menyadari bahwa penerimaan daerah yang bersumber dari PAD masih belum sesuai dengan harapan sehingga diperlukan pengertiannya agar tidak menuntut anggaran yang berlebihan karena kondisi keuangan pemerintah daerah yang belum memadai.

### **E. Studi Kasus: Peningkatan PAD Kota Palembang Pasca PON XVI 2004**

Beberapa hal yang melatarbelakangi kajian peningkatan PAD kota Palembang pasca PON XVI 2004 antara lain adalah rendahnya PAD yang diterima (11% dari total penerimaan) tetapi masih memiliki peluang untuk ditingkatkan. Sebagai kota tua dan kota sejarah, Palembang memiliki berbagai macam obyek wisata yang menarik untuk dikunjungi baik wisata alam maupun wisata budaya. Letak geografis yang berada di tepian sungai Musi dan dekat dengan selat Bangka memudahkan untuk dapat dijangkau oleh kapal dari luar negeri sehingga arus wisata berpeluang menjadi se-

makin besar. Keberadaan Bandar Sultan Mahmud Badaruddin II dengan demikian semakin memperlancar penerbangan dari dan ke kota Palembang.

Luas wilayah kota Palembang adalah 400,61 km<sup>2</sup> dengan penduduk sebanyak 1.451.776 jiwa pada tahun 2000. Di kota ini terdapat 36 macam retribusi dengan kontribusi terhadap PAD sebesar 71%. Walaupun demikian, potensi PAD di kota Palembang masih dapat dikembangkan terutama dari Pajak Kendaraan Bermotor (PKB). Selain itu, warga Palembang memiliki jiwa wirausaha yang tinggi khususnya industri rumah tangga (RT) berupa makanan, kerajinan dan konveksi. Potensi sumber daya alam juga cukup besar terutama di sektor perikanan, pertanian dan perkebunan.

Selain itu, potensi sumber daya manusia juga cukup besar karena di kota Palembang terdapat Universitas Sriwijaya. Dalam kurun waktu 5 tahun terakhir perekonomian kota Palembang tumbuh positif dengan bertumpu pada minyak, industri pengolahan, perdagangan, pengangkutan dan jasa yang didukung oleh keberadaan PT Semen Baturaja, PT Pupuk Sriwijaya, Pertamina, Prodexim dan PDAM Tirta Musi dan usaha kecil menengah lainnya.

## **Permasalahan**

- a. Kebutuhan dana untuk pembangunan besar tetapi dana pusat terbatas sehingga PAD menjadi alternatif untuk memenuhi kebutuhan tersebut yang memiliki berbagai tantangan dan hambatan
- b. Peluang dan kesempatan untuk meningkatkan PAD masih terbuka ditambah dengan banyaknya fasilitas olah raga yang

dibangun pada saat PON XVI dan prasarana umum lainnya seperti sarana dan prasarana transportasi, perhotelan, pusat perbelanjaan dan jasa lainnya.

## **Metode Penelitian**

- a. Metode pengumpulan data dengan analisis dan pengamatan langsung.
- b. Analisis data dengan menggunakan analisis SWOT yang memberikan gambaran tentang peluang, keunggulan, tantangan, dan kelemahan kota Palembang sehingga dapat dicari strategi untuk mengoptimalkan PAD.

## **Analisis**

### **■ Misi:**

- Optimalisasi Pendapatan Asli Daerah Kota Palembang Pasca Penyelenggaraan PON XVI Palembang 2004

### **■ Peluang**

- Masih banyak obyek retribusi daerah yang belum dijangkau baik obyek pajak baru maupun pembenahan dan kesiapan administrasi pelayanan.
- Memanfaatkan fasilitas-fasilitas pasca PON XVI termasuk venuesnya.

### **■ Hambatan**

- Masalah iklim usaha dan tingkat keamanan yang belum sepenuhnya menjadi pokok pikiran bersama antara Pemerintah Daerah, pelaku bisnis dan warga masyarakat.
- Tingkat kebocoran masih tinggi.

- Kota Palembang sebagai kota air, perlu dipikirkan antisipasi banjir.

### ■ Kekuatan

- Karakteristik penduduk Kota Palembang yang sangat agresif dengan kemajuan dan berjiwa *entrepreneur*.
- Sumber daya alam mencukupi.
- Sumber daya manusia yang tersedia cukup banyak.

### ■ Kelemahan

- Akses transportasi darat ke Palembang sering terganggu karena rusaknya ruas jalan lintas timur dan jalan raya Palembang-Jambi.
- Fasilitas umum/pendukung belum sepenuhnya mencukupi warga kota terutama masalah kelistrikan dan air bersih.
- Faktor keamanan dan anggapan psikologis bahwa kota Palembang adalah kota kriminal.
- Masih belum jelasnya penataan kota Palembang.
- Wilayah kota Palembang adalah kota air tetapi orientasi pembangunannya sering tidak mengacu sebagai kota air.

## Strategi

### 1. Strategi Pengembangan Fisik (menciptakan kenyamanan kota)

- a) Melanjutkan pembuatan Master Plan tata kota Palembang yang tidak terkonsentrasi di satu titik, dengan jalan memadukan pusat bisnis, pabrik dan kawasan industri,

fasilitas pemerintahan, kawasan perdagangan, pasar, terminal, pelabuhan, bandar udara maupun pemukiman penduduk serta kawasan hijau.

- b) Pemanfaatan aset-aset pasca PON XVI Palembang 2004 melalui sistem bagi hasil dengan pihak swasta.
- c) pengembangan Bandar Udara Sultan Mahmud Badaruddin II, Pelabuhan Tanjung Siapi-Api dan Terminal B Alang-Alang Lebar.
- d) Dalam rangka meminimalisasi akibat-akibat banjir, perlu diteruskan program pengerukan kali, maupun pembuatan retensi air dan sumur resapan.
- e) Dievaluasi kembali pembuatan tempat-tempat rekreasi atau wisata, seperti rencana pembuatan dunia fantasi (*fantasy island*) yang dilengkapi berbagai fasilitas permainan gokar, kolam renang, kolam arus peluncuran air dan kolam ombak termasuk restoran dan hotel.

## 2. Strategi Pengembangan Usaha

- a. Peraturan daerah yang berkaitan dengan retribusi dan pajak daerah maupun pendapatan asli daerah pada umumnya perlu ditinjau kembali
- b. Menjajaki reformasi serta perampingan dinas-dinas yang tidak efisien, seperti Dinas Pasar dapat dibentuk menjadi Perusahaan Daerah
- c. Reformasi birokrasi Pemerintah Kota juga dapat diteruskan dengan jalan menjajaki kembali dinas-dinas yang sebenarnya dapat dikelola oleh pihak swasta seperti pekerjaan mengenai kebersihan dan keindahan kota, begitu ju-

ga pengelolaan parkir dan sampah melalui sistem bagi hasil.

### 3. Strategi Pengembangan Sumber Daya Manusia

- a. Melakukan reformasi administrasi dan peningkatan etos kerja aparatur serta kultur organisasinya. Misalnya dengan:
  - i. peningkatan administrasi dan pelayanan secara terpadu seperti pelayanan sistem komputerisasi secara terpadu,
  - ii. melakukan evaluasi secara periodik terhadap obyek-obyek pajak sehingga diperoleh data “*up to date*” sebagai bahan penggalian obyek-obyek pajak baru,
  - iii. deregulasi daerah untuk menghapuskan ekonomi biaya tinggi di daerah seperti biaya perizinan yang mahal maupun tarif tidak resmi.
- b. Reformasi birokrasi harus dilakukan mulai dari kepemimpinan paling atas (seperti Walikota serta jajarannya) dan diimbangi dengan insentif bagi yang berprestasi dan hukuman bagi yang melanggar aturan.

### 4. Strategi Pengembangan Ekonomi Masyarakat

- a. Pengembangan sentra-sentra industri rumah tangga (*home industry*), industri makanan, pakaian serta ukiran dan terus menjajaki pengembangan barang-barang yang berorientasi ekspor.
- b. Melakukan pemerataan pembangunan ekonomi daerah dengan memindahkan pasar-pasar tradisional yang tidak layak lagi yang berakibat kemacetan dan kesemrawutan, memindahkan terminal-terminal antara, pabrik-pabrik

- yang ada di tengah kota, serta membuka jalur-jalur baru dan prasarana transportasi lainnya yang dibutuhkan.
- c. Pengembangan ekonomi masyarakat secara terpadu terutama di wilayah-wilayah pemukiman kumuh dengan pemberian kredit bagi UKM
  - d. Pengembangan pasar-pasar segmentatif, seperti pasar yang khusus menjual alat-alat rumah tangga, pasar konveksi/pakaian, pasar *separe-part* kendaraan, yang akan menunjukkan kekuatan dan karakteristik kota, (Ragimun, 2004).

## F. Penutup

Peluang peningkatan penerimaan daerah dari PAD di kabupaten Sumbawa masih terbuka lebar. Hal ini tentu berdasarkan fakta bahwa potensi sumber daya alam dan sumber daya manusia yang besar ditambah dengan berbagai sarana dan prasarana ekonomi yang dimiliki. Kabupaten Sumbawa juga memiliki komoditas unggulan yang memiliki prospek bagus untuk dikembangkan dan diperdagangkan di pasar ekspor. Selain itu, pertumbuhan ekonomi yang positif selama ini menunjukkan bahwa kegiatan ekonomi di kabupaten Sumbawa berkembang cukup baik dan menghasilkan nilai tambah yang relatif besar. Jika potensi tersebut dapat didayagunakan dengan manajemen anggaran yang efektif dan efisien maka pendapatan asli daerah kabupaten Sumbawa dapat ditingkatkan dengan pertumbuhan yang relatif besar.

Dari paparan studi kasus di atas, kiranya dapat dipetik pelajaran yang berharga untuk kemudian diimplementasikan di kabupaten Sumbawa mulai dari metode analisis hingga strategi pengembangan ekonomi masyarakat. Tentu saja kondisi kabupaten Sum-

bawa berbeda dengan kota Palembang, namun beberapa aspek dapat diimplementasikan di kabupaten Sumbawa. Strategi yang akan diterapkan tentunya disesuaikan dengan situasi dan kondisi serta permasalahan pembangunan yang dihadapi oleh kabupaten Sumbawa.

### **Daftar Pustaka**

- Asian Development Bank dan The Asia Foundation, 2006: *Panduan Analisis dan Advokasi Anggaran Pemerintah Daerah di Indonesia*. ADB dan Asia Foundation, Jakarta.
- Biro Pusat Statistik (BPS) NTB, 2005: *Profil Wilayah: Provinsi Nusa Tenggara Barat*. BPS NTB, Mataram.
- Dinas Pendapatan Daerah (Dispenda), 2005: *Laporan Tahunan 2005*. Dispenda Kabupaten Sumbawa.
- Hendayana, Rachmat, 2003: *Aplikasi Metode Location Quotient (LQ) dalam Penentuan Komoditas Unggulan Nasional*. Dalam Informatika Pertanian Volume 3, Desember 2003.
- Kaffah, Ervyn; Amrulloh (ed), 2003: *Fiqh Korupsi, Amanah vs Kekuasaan*. Somasi NTB, Mataram.
- Munir, Badrul, 2002: *Perencanaan Pembangunan Daerah; Perspektif Otonomi Daerah*. Bappeda Prov NTB, Mataram.
- Pemerintah Daerah Provinsi (Pemda) Banten, 2007: *RPJMD 2007-2011*. Pemda Banten.
- Pemerintah Daerah Provinsi (Pemda) Pakpak Barat, 2005: *RPJMD 2005-2010*. Pemda Pakpak Barat.

Pemerintah Republik Indonesia, 2004: *Undang-Undang Republik Indonesia Nomor 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah*. CV. Eka Jaya Jakarta.

Permendagri No 22. tentang Struktur APBD.

Ragimun, 2004: *Upaya Peningkatan Pendapatan Asli Daerah Kota Palembang Pasca Penyelenggaraan PON XVI 2004; Study Kasus pada Pemerintah Kota Palembang*. Dalam, *Jurnal Kajian Ekonomi dan Keuangan*, Volume 8, Nomor 3, September 2004.

Riyadi; Bratakusumah, DS, 2005: *Perencanaan Pembangunan Daerah; Strategi Menggali Potensi dalam Mewujudkan Otonomi Daerah*. Gramedia Pustaka Utama, Jakarta.

Tarigan, Robinson, 2003: *Perencanaan Pembangunan Wilayah*. Bumi Aksara, Jakarta.

Sulistoni, Gatot; Hendriadi, 2004: *Anggaran Tak Sampai*. Somasi NTB, Mataram.

# Aspek Sosial Budaya dalam Pembangunan Kesehatan

---

## A. Pendahuluan

Keseriusan pemerintah dalam melaksanakan pembangunan bidang kesehatan dapat dilihat dari rumusan visi dan misi Departemen Kesehatan yang elegan serta strategi utama untuk mewujudkan visi dan misi tersebut. Dalam rangka mengemban misinya “membuat rakyat sehat”<sup>3</sup> Departemen Kesehatan telah menetapkan strategi utama yang terdiri dari 4 butir. Keempat butir tersebut adalah menggerakkan dan memberdayakan masyarakat untuk hidup sehat, meningkatkan akses masyarakat terhadap pelayanan kesehatan yang berkualitas, meningkatkan sistem surveilans, monitoring dan informasi kesehatan serta meningkatkan pembiayaan kesehatan. Adapun sasaran yang hendak di capai dalam Menggerakkan dan Memberdayakan Masyarakat untuk Hidup Sehat yaitu seluruh desa menjadi desa siaga, seluruh keluarga mempraktikkan perilaku hidup bersih dan sehat (PHBS) dan seluruh keluarga sadar gizi (Kadarzi) (Depkes, 2006).

---

<sup>3</sup> Visi Departemen Kesehatan adalah „Masyarakat Yang Mandiri Untuk Hidup Sehat“, sedangkan misi yang diemban adalah “Membuat Rakyat Sehat“.

Selain itu, pemerintah telah bertekad melakukan berbagai upaya pencegahan gizi buruk dan pemberian pelayanan kesehatan kepada keluarga miskin. Pelayanan kesehatan ini diarahkan untuk meningkatkan revitalisasi Posyandu, biaya persalinan di Puskesmas dan bidan di desa, penyediaan vaksin dan obat esensial di Puskesmas, pelayanan kesehatan dasar di Puskesmas dan pelayanan kesehatan rujukan kelas III di rumah sakit.

Dari strategi-strategi yang dipaparkan di atas terlihat bahwa paradigma kesehatan belum beranjak dari *supply side* ke *demand side*. Ini terlihat dari jumlah prasarana dan sarana kesehatan yang tersedia yang dari tahun ke tahun mengalami peningkatan yang signifikan sementara tingkat kesehatan masyarakat belum menunjukkan perbaikan yang sebanding. Saat ini jumlah Puskesmas dan Pustu di Nusa Tenggara Barat (NTB) adalah 616, sedangkan rumah sakit, rumah sakit bersalin dan balai pengobatan berjumlah 78 buah. Jumlah dokter di NTB per 100.000 penduduk hanya 11 orang sementara di beberapa tempat sudah di atas 20 orang orang dokter per 100.000 (Kompas, 7-4-2006).

Dilain pihak, indikator kesehatan khususnya di pulau Lombok menunjukkan situasi yang memprihatinkan. Data resmi menunjukkan bahwa angka kematian bayi per kabupaten di pulau Lombok pada tahun 1999 adalah tertinggi di Indonesia yaitu 78,18 per 1.000 kelahiran hidup. Estimasi angka kematian ibu melahirkan pada tahun 1997 adalah 390 per 100.000 kelahiran. Angka ini sedikit lebih tinggi dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 370 per 100.000 kelahiran hidup. Cakupan pelayanan maternal mengalami kemajuan berarti selama lima tahun terakhir, di mana proporsi kunjungan ibu untuk pemeriksaan kehamilan (ANC/*an-*

*tenatal care*) meningkat dari 42% (1993) menjadi 82% (1998). Selain itu, proporsi persalinan yang ditolong oleh tenaga terlatih mengalami peningkatan yang signifikan yaitu dari 11% menjadi 60%. Hasil penelitian terakhir menunjukkan bahwa audit maternal dan neonatal di NTB menunjukkan bahwa di antara 80.311 persalinan, 48% di antaranya dilakukan oleh dukun bayi.

Di samping laporan resmi kesuksesan keluarga berencana di NTB, beberapa indikator keluarga berencana menunjukkan bahwa magnitud kesuksesannya relatif masih di bawah rata-rata nasional. Hal ini ditunjukkan oleh proporsi permintaan dan pemenuhan kebutuhan untuk mengikuti program keluarga berencana. Data survei kesehatan dan demografi Indonesia tahun 1997 mencatat bahwa total permintaan untuk keluarga berencana di NTB sebesar 63,3% lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 66,3%, sementara pemenuhan kebutuhan di NTB hanya sebesar 49,8% lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional sebesar 54,7%.

Kasus gizi buruk dan busung lapar mencapai 10% dari total anak balita. Hasil Survei Sosial Ekonomi Nasional (Susenas) di NTB menunjukkan bahwa terdapat 498.000 anak balita dan 49.000 di antaranya menderita gizi buruk atau bahkan busung lapar. Angka ini jelas lebih tinggi dibandingkan dengan angka rata-rata nasional yang mencapai 8%. Jumlah anak usia 0-4 di Indonesia tahun 2005 berdasarkan proyeksi penduduk yang disusun Badan Pusat Statistik mencapai 20,87 juta. Itu berarti, pada tahun 2005 jumlah anak balita yang menderita gizi buruk dan busung lapar adalah 1,67 juta (Kompas, 27-5-2005).

Indikator penting lainnya seperti indek pembangunan manusia (*human development index* /HDI) menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia di NTB mengalami sedikit perbaikan namun masih lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pada tahun 1990 angka HDI NTB sebesar 52 meningkat menjadi 54 pada tahun 1999 dan 57,8 pada tahun 2002. Walaupun terjadi peningkatan angka HDI, peringkat NTB masih yang terendah di antara 30 provinsi yang tercatat di Indonesia. Daerah yang mempunyai angka HDI tertinggi di Indonesia adalah DKI Jaya dengan HDI sebesar 75. Dari 10 kabupaten dan kota yang memiliki HDI terendah di Indonesia, tercatat tiga kabupaten di pulau Lombok masuk dalam kategori tersebut yaitu kabupaten Lombok Timur (56,1), Lombok Barat (55,0) dan Lombok Tengah (53,9) (UNDP, 2004).

Berbagai macam kebijakan dan program baik yang dilaksanakan oleh organisasi pemerintah maupun swasta untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat di NTB belum menunjukkan hasil yang memuaskan. Kebijakan-kebijakan yang diambil oleh pemerintah belum mengatasi persoalan kesehatan masyarakat sepenuhnya. Fokus kebijakan pemerintah masih berkuat pada persoalan penyediaan sarana dan prasarana kesehatan (*supply side*), dan belum melihat dari aspek masyarakat pengguna jasa kesehatan (*demand side*). Padahal persoalan kesehatan masyarakat 40% disebabkan oleh faktor perilaku, 30% faktor lingkungan, 20% faktor medis, dan 10% faktor keturunan. Yang terjadi selama ini adalah pemerintah lebih memberikan perhatian kepada aspek medis yang nota bene hanya menyumbang sebesar 20% terhadap kesehatan masyarakat. Perhatian pemerintah pada aspek perilaku dan lingkungan relatif rendah. Hal ini menunjukkan bah-

wa faktor sosial budaya bukan menjadi perhatian pemerintah padahal sesungguhnya jika pemerintah ingin berhasil membangun kesehatan maka aspek sosial budaya masyarakat harus menjadi fokus dari program pemerintah.

Sekaitan dengan hal tersebut, makalah ini bertujuan memberikan *insight* atau pemahaman tentang berbagai aspek sosial budaya yang dapat dikembangkan untuk menunjang keberhasilan pembangunan kesehatan. Makalah dimulai dengan menyajikan tentang pemangku kepentingan (*stakeholders*) di sektor kesehatan, keterhubungan (*interlink*) diantara *stakeholders*, pembelajaran primer sebagai strategi pengembangan sumber daya non material, pengalaman penerapan pembelajaran primer.

## **B. Komponen Utama Pembangunan Kesehatan**

Komponen utama (pemangku kepentingan/*stakeholders*) pembangunan kesehatan terdiri dari 3 (tiga) unsur yaitu pemerintah, masyarakat, dan rumah tangga. Rumah tangga merupakan produsen kesehatan yang paling utama karena dialah yang berurusan selama 24 jam dengan berbagai aspek terkait dengan kesehatan masyarakat. Sayangnya, rumah tangga tidak dianggap sebagai salah satu pemegang kunci dalam produksi kesehatan sehingga terjadi misalokasi sumberdaya kesehatan. Konsekuensinya, alokasi sumber daya dan perhatian pemerintah (pengambil kebijakan) lebih ditujukan pada program penyediaan sarana dan prasarana (*supply-side*) sehingga hasilnya jauh dari harapan. Lebih jauh, akibat dari perhatian yang lebih kepada *supply-side* koordinasi lintas sektoral menjadi sulit.

Penerapan kebijakan desentralisasi kesehatan membawa dampak yang signifikan terhadap kinerja pelayanan kesehatan di daerah. Otonomi yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam perencanaan pembangunan termasuk bidang kesehatan di satu sisi memberikan ruang yang lebih luas bagi daerah untuk berinovasi dan melakukan program terobosan tetapi di sisi lain, sumber daya dialokasikan ke sektor kesehatan berpotensi menjadi berkurang. Pengurangan terjadi ketika pemerintah daerah lebih memfokuskan perhatian pada pembangunan di sektor lainnya sehingga sumber daya yang dimiliki dialokasikan pada program prioritas pemerintah daerah. Selain itu, dengan penetapan standar pelayanan minimum (SPM) menyebabkan munculnya kecenderungan tenaga kesehatan memberikan standar secukupnya sesuai dengan ketentuan SPM. Penetapan SPM juga mempengaruhi intensitas dan kualitas komunikasi serta kesiapan tenaga kesehatan dalam memberikan pelayanan sehingga menjadi minimalis.

Pemahaman tentang kesehatan modern (*health literacy*) belum menjadi kultur masyarakat sehingga berdampak pada tanggung jawab, partisipasi, intensitas permintaan terhadap kesehatan, dan perilaku pencarian layanan kesehatan ketika muncul keluhan (sakit). Konsep “tokoh” (panutan) tidak berlaku untuk semua hal sehingga dalam aspek kesehatan yang ditokohkan oleh masyarakat adalah dukun. Dalam aspek agama yang menjadi panutan adalah tokoh agama yaitu para ulama dan kyai, sementara dalam aspek budaya yang dijadikan panutan adalah tokoh adat/masyarakat.

Pemilihan dukun sebagai tokoh (panutan) dalam aspek kesehatan lebih disebabkan oleh faktor psikologis di mana masyarakat

merasa aman berhubungan dengan dukun. Hal ini disebabkan dukun adalah orang lokal yang sudah dikenal dengan baik. Ketika berkunjung ke tempat dukun tidak ada keharusan bagi masyarakat untuk mengenakan pakaian yang formal dan masyarakat bisa datang kapan saja (tidak ada jadwal praktik yang ketat). Selain itu, pembayaran atas jasa dukun dilakukan secara kultural (tidak ada tarif dan tidak harus dengan uang dan tunai).

Akibat dari pemahaman masyarakat yang rendah akan kesehatan modern dan kecenderungan menjadikan dukun sebagai panutan, dukungan masyarakat terhadap kesehatan juga menjadi rendah. Sikap saling tolong-menolong di antara anggota masyarakat telah menjadi budaya sehingga muncul kelompok-kelompok atau banjar yang memfasilitasi kebutuhan dan hajat masyarakat seperti banjar mati dan banjar kawin. Sampai saat ini, belum pernah ada apa yang disebut dengan banjar sehat. Dengan kata lain banjar sehat belum menjadi budaya masyarakat. Absennya banjar sehat menyebabkan masyarakat memiliki keterbatasan dalam mengakses fasilitas dan jasa kesehatan yang tersedia di masyarakat terutama terkait dengan keterbatasan sumber daya yang dimiliki.

Bagi masyarakat, mengakses pelayanan kesehatan berarti mengorbankan banyak hal termasuk uang, waktu, dan tenaga. Ini berarti bahwa terdapat *opportunity cost* yang harus ditanggung oleh masyarakat ketika ia mengakses pelayanan kesehatan di samping harus mengeluarkan biaya pengobatan/perawatan dan transportasi. Dengan pergi berobat, masyarakat tidak dapat menggunakan waktu yang dimiliki untuk melakukan kegiatan produktif lainnya. Selain itu, berobat bagi masyarakat terutama di pedesaan merupakan perjalanan bersama sehingga biaya transportasi yang harus

dikeluarkan menjadi berlipat ganda. Pembiayaan menjadi meningkat jika masyarakat mengakses pelayanan kesehatan seperti Puskesmas maupun rumah sakit karena melibatkan biaya eksternal dalam biaya sosial yang harus ditanggung seperti berpakaian yang pantas, perlengkapan yang dibawa harus memadai (saat rawat inap) dan lain-lain. Pengambilan keputusan untuk mengakses pelayanan kesehatan bagi masyarakat terutama masyarakat desa bukan menjadi hak si pasien tetapi lebih merupakan keputusan bersama di antara keluarga besar (*extended family*). Oleh karena itu, pemahaman tidak cukup hanya dimiliki oleh individu tetapi keluarga secara keseluruhan yaitu mertua, suami, kakek, nenek dan lain-lain.

### C. Interlink Antar Stakeholders

Perbedaan cara pandang (*mind set*) diantara ketiga stakeholders pembangunan kesehatan perlu disatukan agar terjadi sinergi di antara ketiganya. Cara pandang/pemahaman yang sama diperlukan terutama terhadap persoalan atau problem yang dihadapi, bagaimana menghadapinya dan pembagian peran di antara mereka. Cara pandang yang sama akan memunculkan partisipasi semua pihak. Cara pandang yang sama tidak akan muncul tanpa adanya dialog di antara mereka. Dialog yang dilakukan dengan penuh kejujuran dan ketulusan dapat melahirkan kesepakatan dan aksi bersama (*collective action*) dari ketiga komponen. Oleh karena itu, ketiga komponen harus duduk bersama untuk melakukan dialog agar muncul kesepakatan dan aksi bersama. Untuk itu diperlukan fasilitator yang memungkinkan terwujudnya dialog tersebut.

Pusat Penelitian Bahasa dan Kebudayaan (P2BK) Universitas Mataram bekerjasama dengan John Hopkins University (JHU)

Amerika Serikat (AS) mengembangkan pendekatan *Strategic Leadership dan Learning Organization* (SLLO) untuk mengatasi persoalan kesehatan reproduksi sejak tahun 2004. Pendekatan ini dimaksudkan untuk membangun sinergi antara ketiga komponen tersebut yaitu Puskesmas (pemerintah), masyarakat (institusi di level desa) dan rumah tangga. Partisipan lainnya dari program ini adalah Fakultas Kesehatan Masyarakat (FKM) Universitas Indonesia, FKM Universitas Hasanuddin, dan FKM Universitas Gajah Mada. Kelompok sasaran dari kegiatan ini khususnya di Nusa Tenggara Barat adalah masyarakat di level *grass-root* di 2 kecamatan yaitu Tanjung dan Kediri kabupaten Lombok Barat

Pendekatan SLLO yang dikembangkan oleh JHU AS dalam perjalanannya mengalami penyesuaian sesuai dengan situasi dan kondisi masyarakat di kedua lokasi tersebut. Fokus dari pendekatan ini ditujukan terutama dalam menggerakkan masyarakat untuk melakukan aktivitas pembelajaran. Dalam teorinya, aktivitas pembelajaran dibedakan menjadi dua tahapan pembelajaran yaitu *first order learning* (pembelajaran pada level pertama) dan *second learning order* (pembelajaran pada level kedua). Pembelajaran pada level kedua adalah belajar atau mempelajari hal-hal yang bersifat kognitif. Adapun pembelajaran pada level pertama adalah belajar di ranah komunikasi untuk memperoleh kompetensi generik. Pembelajaran level pertama inilah yang dikenal dengan istilah pembelajaran primer. Pembelajaran primer adalah proses yang tidak bisa dihindari oleh setiap orang, karena setiap orang harus berkomunikasi setiap hari (LPP, 2004).

Pembelajaran primer berlangsung dalam institusi komunikasi atau dialog. Dialog adalah bengkel tempat berlatih kejujuran dan

keikhlasan demi kebenaran. Komunikasi atau dialog adalah institusi yang tidak bisa dihindari dan kita setiap saat berada di dalamnya. Tujuan komunikasi adalah untuk mencari kebenaran yang lebih tinggi dari kebenaran subyektif yang dimiliki setiap orang yang melakukan komunikasi. Komunikasi dalam pengertian ini adalah tujuan, bukan sarana. Bila komunikasi adalah sarana, maka partisipan yang terlibat di dalamnya adalah juga sarana. Konsekuensi dari komunikasi adalah tindakan sosial (*collective action*).

Kesepakatan sebagai hasil dari komunikasi bersifat mengikat (*binding and bonding*). Untuk terjadinya komunikasi yang melahirkan kesepakatan dan tindakan sosial maka setiap partisipan yang terlibat dalam komunikasi harus menaati dan mematuhi aturan (*rule*) dari komunikasi atau dialog. Ada dua aturan atau prinsip utama yang harus diikuti yaitu: *Pertama*, setiap orang belajar tidak mengatakan atau melakukan apa yang diyakininya tidak benar. *Kedua*, lakukan apa yang telah anda sepakati. Bila kesepakatan tidak dilakukan, maka Prinsip Utama telah dilanggar.

Komunikasi dengan tujuan mencari kebenaran intersubyektif melahirkan nilai-nilai egaliter, terbuka, sabar, berani, bebas, saling menghargai, demokratis, saling percaya, dan lain-lain. Komunikasi berada di ranah relasional (ranah hubungan antar individu). Bila komunikasi adalah institusi primer untuk mencari kebenaran yang lebih tinggi, maka sirkularitas komunikasi akan terjamin. Komunikasi bersifat *recursive* (berulang-ulang dan terus-menerus). Kebenaran adalah *attractor* (penarik) komunikasi. Keterhubungan antar individu adalah *emergent* (hasil) dari proses komunikasi yang berulang-ulang dan terus-menerus tersebut.

Komunikasi adalah ranah/arena individu membangun keterhubungan atau hubungan yang saling berterima (*structural coupling*) dengan sesama. Hubungan saling berterima terjadi bila emosi semua partisipan dalam komunikasi selalu dalam keadaan rileks (lentur). Ketika emosi berada dalam keadaan lentur (tenang) potensi kecerdasan bisa bekerja optimal. Kebenaran akan lebih mudah kita lihat. Dengan demikian, kita belajar melihat lawan bicara kita memiliki nilai kemanusiaan yang sama dengan kita. Sebaliknya, emosi yang tegang karena takut, marah, dengki, dendam, dan lain-lain melahirkan opsi kecerdasan hubungan yang terbatas. Hubungan yang lahir bersifat asimetris, dan ini akan dilihat sebagai kebenaran. Emosi yang tegang menghambat lahirnya pemahaman bersama (*shared understanding*) dan kebenaran intersubjektif (bersama). Dalam setiap tindak komunikasi, identitas sistem sosial terbangun dan dipertahankan.

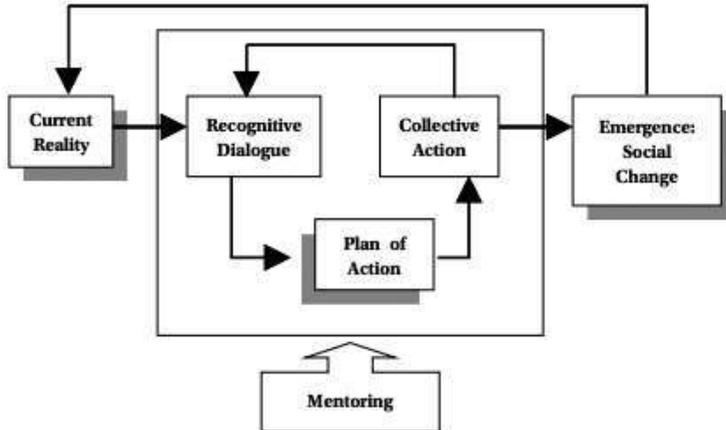
#### **D. Strategi dan Pendekatan Dalam Pembelajaran**

Strategi yang digunakan untuk mencapai tujuan diadopsikan dari model kerangka konseptual yang diperkenalkan oleh Figueroa (2001) dengan beberapa modifikasi. Model ini dipilih karena pada dasarnya model ini memberikan penekanan yang besar pada kepemilikan masyarakat terhadap proses dan isi komunikasi, peran masyarakat terhadap perubahan dirinya sendiri, dan dialog horizontal mengenai berbagai isu yang ada di masyarakat. Fokus dari model ini tidak hanya pada hasil yang berkaitan dengan perubahan perilaku, tetapi juga pada berbagai aspek berkaitan dengan norma, budaya, dukungan lingkungan, kebijakan dan lain-lain yang mengadres aspek-aspek yang berkaitan dengan kompleksitas dinamis dari sistem sosial.

Sebagai katalis, sebuah intervensi untuk berbagai pemangku kepentingan seperti pemerintah, institusi masyarakat, dan rumah tangga dilakukan melalui pelatihan selama 2 hari. Materi pelatihan yang diberikan adalah materi dasar pembelajaran primer (*re-kognitif*) mencakup pembelajaran rekognitif, model mental, berpikir sistem, visi bersama, pemampuan pribadi (*personal mastery*), pembelajaran tim, teori hambatan dan analisis akar masalah. Pendekatan yang digunakan dalam program tersebut mengasumsikan bahwa persoalan terbesar yang dihadapi oleh berbagai institusi terletak pada cara masyarakat dalam institusi tersebut melihat dunia mereka. Dalam banyak kasus, persoalan yang kita hadapi sesungguhnya bukan berada di luar kita tetapi ia berada dalam pikiran kita - dalam cara kita berpikir. Persoalan ini dieksplorasi melalui disiplin pemampuan diri, model mental, dan berpikir sistem (Senge, 1994). Ketiga disiplin ini adalah disiplin yang dapat kita pelajari secara individu. Terdapat pula disiplin-disiplin yang tidak secara langsung berkaitan dengan individu semata, tetapi kepada individu sebagai kelompok atau institusi yaitu visi bersama dan pembelajaran tim. Kelima disiplin ini diperlukan dalam upaya mengembangkan organisasi pembelajaran.

Penting untuk dicatat bahwa pelatihan yang diberikan pada awal kegiatan hanya bersifat undangan untuk mulai belajar sehingga peserta/partisipan dikenalkan kepada konsep dasar kelima disiplin tersebut dan pembelajaran rekognitif yang merupakan dasar filosofis dari organisasi pembelajaran dan kepemimpinan strategis. Setelah pelatihan, diharapkan partisipan secara individu maupun kelompok melakukan translasi materi pelatihan dengan mengaplikasikan konsep inti dari materi-materi tersebut di dalam lingkungan kerja mereka.

Gambar 2: Kerangka Pendekatan Pembelajaran di Ranah Komunikasi (Primer)



Proses translasi ini dilakukan melalui dialog rekognitif (*recognitive dialogue*) yang terus-menerus (berkesinambungan) dengan mematuhi aturan dialog yang disepakati. Kesepakatan yang diperoleh melalui dialog tersebut dirumuskan dalam suatu rencana aksi (*plan of action*) dan kemudian diwujudkan dalam aksi bersama (*collective action*). Jika terjadi persoalan dalam aksi bersama, maka persoalan tersebut dipecahkan melalui dialog rekognitif. Dengan demikian terjadi proses sirkularitas antara melakukan dialog kemudian menyusun rencana aksi dan melakukan aksi bersama. Kegiatan ini terus dilakukan dan tidak berhenti sehingga komunikasi yang terbentuk di antara individu pembelajar dalam proses ini bukan lagi sekadar menjadi sarana mencapai tujuan tetapi bahkan menjadi tujuan yang ingin diraih. Melalui proses ini diharapkan berbagai persoalan yang dihadapi bersama oleh masyarakat didiskusikan dalam aktivitas dialog tersebut agar persoalan

tersebut dapat diatasi. Perubahan akan terjadi selama dalam proses dialog rekognitif dan aksi bersama yang menyangkut perubahan individu, masyarakat dan institusi di mana individu pembelajar tersebut berada.

### **E. Hasil-Hasil yang Dicapai**

Hasil studi kasus berupa pengalaman empiris di lapangan yang dilakukan di 2 kecamatan di kabupaten Lombok Barat yang berlangsung dari bulan Juni 2004 hingga bulan September 2005 dibedakan dalam 4 (empat) level. Keempat level tersebut adalah level *core team* (tim inti), level individu, institusi kesehatan, dan masyarakat.

Selama kurun waktu tersebut telah dilakukan beberapa kegiatan antara lain pelatihan pembelajaran primer yang dilakukan di kecamatan Tanjung pada tanggal 9-12 Mei 2004, dan tanggal 20-23 Mei 2004 di kecamatan Kediri. Pelatihan tersebut diikuti oleh semua kepala desa, bidan, dokter, sebahagian kader, para tokoh masyarakat, PKK, dan institusi di masyarakat lainnya seperti lembaga swadaya masyarakat. Jumlah peserta pada masing-masing pelatihan adalah 30 orang. Setelah pelatihan dilaksanakan sebagai tindak lanjutnya diadakan mentoring yang dilakukan sebanyak 10 kali untuk masing-masing kecamatan.

Perubahan yang terjadi di level *core team* yang diidentifikasi dari hasil studi dan analisis lapangan menunjukkan perubahan yang positif. Semua peserta telah dapat melihat persoalan kesehatan sebagai masalah bersama. Implikasinya partisipasi desa dalam kegiatan posyandu meningkat dengan dukungan moril dan materiil yang diperoleh dari masyarakat. Partisipasi masyarakat juga di-

tunjukkan dari meningkatnya jumlah kunjungan ke posyandu. Komunikasi dan koordinasi antara Puskesmas dengan aparat desa menjadi semakin lancar. Dalam berdialog, anggota *core team* menjadi pendengar yang lebih baik. Mereka terbiasa dengan kritikan, kurang defensif, lebih terbuka, dan mampu melihat setiap orang dalam posisi kesejajaran dengan dirinya.

Pada level individu juga terjadi perubahan yang cukup signifikan. Mereka menjadi pribadi yang lebih ramah, lebih sabar, dan lebih terbuka. Mereka juga menjadi lebih bisa mendengar dan menerima kritikan. Para bidan desa menunjukkan perangai yang lebih ramah terhadap pasien, lebih terampil mengkoordinasikan aktivitas mereka dengan pihak-pihak terkait, dan lebih aktif serta lebih kreatif. Selain itu, para kepala desa kini memberikan perhatian dan keterlibatan yang lebih besar pada masalah-masalah kesehatan seperti pemberian insentif untuk para kader, ikut membiayai posyandu, dan menggerakkan masyarakat untuk datang ke Posyandu.

Pada level institusi kesehatan, Puskesmas misalnya, telah terjadi perubahan-perubahan yang signifikan. Suasana kerja di Puskesmas semakin kondusif, lebih transparan dalam pengelolaan keuangan, dan muncul tim kerja yang lebih kuat. Pada aspek kebijakan terjadi perubahan di mana Puskesmas mau melakukan pengembangan staf (*capacity building*) dan realokasi anggaran untuk menunjang kegiatan Puskesmas dan para stafnya. Pada level Posyandu, misalnya, tenaga kesehatan menjadi lebih kreatif dalam menggalang partisipasi masyarakat dengan melakukan berbagai inovasi seperti mengadakan arisan bagi ibu hamil dan menyusui,

menyantuni para kader, dan melakukan kunjungan ke rumah sasaran.

Perubahan yang terjadi pada level masyarakat ditandai dengan muncul forum-forum dialog di level desa dan dusun. Forum dialog ini muncul setelah diadakan pelatihan pembelajaran primer di level desa yaitu pada tanggal 9-10 Februari 2005 di desa Tanjung. Anggota atau peserta dari forum dialog di level desa ini adalah kepala desa, kepala-kepala dusun, kader, dan tokoh masyarakat. Mereka mulai mempercayai dialog sebagai kekuatan untuk mengatasi persoalan bersama. Dari dialog yang dilakukan secara intensif muncul ide untuk mengembangkan badan amil zakat, infaq, dan sedekah (BAZIS), banjar sehat, banjar sekolah, TAPAS (Taman Pendidikan Anak Sholeh), dan lain-lain.

Di desa Teniga, misalnya, masyarakat secara bergotong royong membangun kantor desa berlantai 2. Selain itu, masyarakat juga membangun fasilitas MCK (mandi, cuci, dan kakus) secara swadaya. Terakhir, masyarakat bersepakat melakukan penjagaan hutan untuk mencegah terjadinya *illegal logging* (perambahan hutan secara tidak sah). Kesepakatan tersebut muncul karena masyarakat merasakan bahwa hutan desa yang ada harus dijaga mengingat arti pentingnya lingkungan yang baik bagi kehidupan bersama.

Di desa Sigar Penjalın, masyarakat melakukan pengerasan jalan setapak dengan semen untuk memfasilitasi ibu-ibu yang akan berkunjung ke Polindes atau Posyandu. Selain itu, masyarakat membangun pipa air bersih 7.012 m dan bak penampungan air (3x2x1,5m), menyewa kantor untuk Polindes, dan membentuk arisan yang dihajatkan untuk membantu kegiatan posyandu. Juga masyarakat bersepakat untuk membayar iuran dana sehat secara

teratur guna membantu masyarakat yang dalam kesulitan untuk membayar biaya pengobatan.

Kegiatan sosial yang dilakukan masyarakat secara bersama-sama di desa Sokong adalah membangun “*beruqaq*” untuk memfasilitasi dialog, membersihkan lingkungan 2 (dua) kali seminggu, dan memfasilitasi kegiatan posyandu. Di samping itu, masyarakat membentuk kelompok-kelompok untuk membantu pendidikan dan kesehatan di beberapa dusun seperti banjar<sup>4</sup> sehat, TAPAS, dan banjar sekolah.

Salah satu hasil yang signifikan dari kegiatan pembelajaran yang dilakukan di desa Kediri adalah adanya kesepakatan melakukan diversifikasi dan realokasi dana BAZIS. Selama ini, dana BAZIS dipergunakan untuk menyantuni fakir miskin pada waktu tertentu saja. Setelah pembelajaran primer masyarakat berupaya melakukan reformasi terkait dengan penggunaan dan alokasi dana BAZIS sehingga dana BAZIS dapat dibelanjakan dalam berbagai bentuk sesuai dengan kebutuhan masyarakat. Dana BAZIS kemudian dialokasikan untuk pembangun 1 (satu) lokal Polindes, beasiswa untuk anak sekolah dari keluarga miskin, dan santunan untuk anak yatim dan orang tua jompo. Selain itu, dana BAZIS diperuntukkan untuk menunjang program pemberian makanan tambahan (PMT) untuk Balita, bantuan modal bagi pedagang bakulan, perbaikan fasilitas-fasilitas umum seperti perbaikan mu-

---

4 Banjar adalah institusi yang bangun oleh masyarakat dimana anggota banjar tersebut bersepakat untuk memberikan kontribusi kepada anggota yang membutuhkan bantuan pada saat tertentu. Banjar sekolah, misalnya, setiap anggota banjar berkewajiban membantu anggota yang membutuhkan dana untuk membayar biaya sekolah anaknya pada periode waktu yang disepakati.

sholla, dan pemagaran kubur, serta perbaikan rumah bagi warga miskin.

## **F. Penutup**

Hasil uji pembelajaran primer yang dilakukan di 2 (dua) kecamatan dalam waktu yang cukup lama memberikan pelajaran yang sangat berarti (*lesson learned*) terutama terkait dengan pembangunan pedesaan khususnya kesehatan. Pembangunan apapun yang dilakukan di level *grass root* tidak akan berhasil tanpa partisipasi masyarakat. Oleh karena itu, partisipasi masyarakat merupakan prasyarat (*pre requirement*) bagi keberhasilan pembangunan. Hasil kajian empiris dan kaji tindak (*research action*) menyimpulkan bahwa partisipasi masyarakat akan dapat ditumbuhkan apabila ada kesepahaman dan kesaling-berterimaan di antara para pemangku kepentingan.

Kesepahaman dan sikap saling berterima dapat diwujudkan melalui dialog terus-menerus yang dilakukan dengan penuh kejujuran dan keikhlasan dalam rangka membangun nilai-nilai kebenaran yang diterima secara bersama. Dari kesepahaman tersebut dan melalui aktivitas dialog muncul kesepakatan bersama yang kemudian diwujudkan dalam aksi bersama. Berbagai kesepakatan bersama yang dihasilkan tersebut pada akhirnya dihajatkan untuk memenuhi kebutuhan bersama.

Partisipasi masyarakat muncul setelah terjadi perubahan di level individu akibat dari aktivitas dialog yang dilakukan secara terus-menerus dengan dilandasi oleh kejujuran dan keikhlasan. Agar program pembangunan kesehatan yang dilaksanakan oleh pemerintah berhasil maka pembelajaran primer harus diberikan

terlebih dahulu sebelum berbagai kegiatan yang bersifat teknis dilaksanakan. Dengan demikian, pembelajaran primer harus menjadi bagian yang *inheren* (tidak terpisahkan) dari setiap program pembangunan yang dicanangkan agar tercapai efektivitas, efisiensi, dan keberlanjutan program.

### **G. Daftar Pustaka**

- BPS, BAPPENAS, UNDP, 2004: *National Human Development Report 2004; The Economics of Democracy*. UNDP Jakarta.
- Departemen Kesehatan, 13-3-2006: *Visi dan Misi Departemen Kesehatan RI*. <http://www.depkes.go.id>. Download pada tanggal 29-3-2006.
- Departemen Kesehatan, 2006: *Strategi Utama Pembangunan Kesehatan*. <http://www.depkes.go.id>. Download pada tanggal 18 Januari 2006 14:48
- Figuroa, M. E, Kincaid, D. L., Storey, J.D., and Underwood, C. R., 2001: *Communication, Ideation and Contraceptive Use: The Relationships Observed in Five Countries*. Dalam *Journal of Health Communication: International Perspectives*.
- Kompas, 18-5-2005: *Kasus Busung Lapar di NTB; Tujuh Anak Balita Meninggal*.
- Kompas, 28-5-2005: *8 Persen Anak Balita Menderita Busung Lapar; Kasus Busung Lapar di NTB Dinyatakan KLB*.
- Lembaga Pengembangan Pendidikan (LPP) Universitas Mataram, 2004: *Kumpulan Materi Pelatihan Pembelajaran Primer*. LPP, Mataram.

---

-----, 2006: *The Effect of SLLO Training and Mentoring on Reproductive Health Improvement in West Lombok, Indonesia*. Research Report, LPP Mataram.

Senge, Peter, M, 1994: *The Fifth Discipline; The Art and Practice of the Learning Organization*. Currency Doubleday. New York USA.

# Pengembangan Sektor Ekonomi Potensial di Nusa Tenggara Barat

---

## A. Pendahuluan

Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) memiliki sumber daya alam dan sumber daya sosial yang berlimpah. Dengan wilayah seluas lebih 20.000 km<sup>2</sup> terbentang sumber daya alam di atas bumi dan di dalam perut bumi. Di atas bumi terhampar sawah, sungai dan hutan yang menyimpan berbagai sumber daya yang sangat besar yang jika dapat dikelola untuk menyejahterakan masyarakat. Di dalam perut bumi terkandung berbagai mineral dan bahan tambang yang besar. Sebagai provinsi kepulauan, NTB menyimpan potensi sumber daya perikanan dan kelautan yang sangat besar. Potensi ini menjadi semakin besar jika ditambah dengan sumber daya pesisir seperti terumbu karang, hutan bakau (*mangrove*), rumput laut dan padang lamun.

Di samping sumber daya alam, NTB juga memiliki sumber daya sosial yang cukup besar. Hubungan sosial yang baik di antara masyarakat NTB ditunjukkan oleh sikap gotong-royong merupakan modal sosial yang potensial untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan keterbelakangan masyarakat. Keberadaan Badan Amil Zakat, Infaq, dan Sedekah Daerah (BAZISDA) di berbagai

daerah telah memberikan kontribusi yang signifikan dalam ikut memberdayakan masyarakat.

Walaupun demikian, kondisi masyarakat NTB jauh dari kondisi berkemakmuran. Hal ini tercermin dari tingginya jumlah rumah tangga yang hidup di bawah garis kemiskinan, angka pengangguran yang relatif tinggi, dan kasus gizi buruk dan gizi kurang di atas angka rata-rata nasional. Berbagai program dan kegiatan telah dicanangkan oleh pemerintahan daerah sebelumnya, namun kinerjanya belum memuaskan. Untuk itu perlu dipikirkan kembali strategi alternatif untuk mengembangkan potensi ekonomi yang demikian besar sehingga benar-benar dijadikan modal dasar membangun masyarakat yang sejahtera dan berkeadilan. Tulisan ini dimaksudkan untuk memberikan deskripsi mengenai potensi ekonomi yang dimiliki oleh provinsi NTB dilanjutkan dengan mengintroduksi metode analisis sektor ekonomi potensial. Pada bagian akhir dibahas berbagai persoalan dan tantangan pembangunan yang dihadapi serta beberapa usulan terkait dengan strategi dan kebijakan dalam upaya mengembangkan berbagai potensi ekonomi yang ada.

## **B. Potensi Ekonomi Nusa Tenggara Barat**

Sumber daya sektor pertanian secara konvensional (umum) dikelompokkan dalam 5 (lima) sub sektor yaitu pertanian tanaman pangan, peternakan, perkebunan, perikanan, dan kehutanan. Kelima sub sektor ini memiliki kontribusi yang sangat signifikan tidak hanya terhadap pembentukan produk domestik regional bruto (PDRB) tetapi juga terhadap penyerapan tenaga kerja. Kontribusi sektor pertanian terhadap PDRB berdasarkan harga konstan tahun 2000 masih berada di atas 25 persen selama kurun

waktu lima tahun terakhir walaupun ada kecenderungan semakin menurun. Sementara penyerapan tenaga kerja di sektor pertanian masih yang terbesar di antara sektor-sektor ekonomi lainnya.

Potensi sektor pertanian tanaman pangan relatif besar dengan luas lahan pertanian sebesar 289.481 ha pada tahun 2007. Luas lahan yang ada pada tahun 2007 adalah lebih tinggi dibandingkan dengan luas lahan pertanian 5 tahun sebelumnya. Pada tahun 2002 luas lahan pertanian yang ada hanya 274.754 ha. Ini berarti, selama kurun waktu 5 tahun telah terjadi kenaikan jumlah luas lahan sebesar 5 persen atau rata-rata terjadi kenaikan sebesar 1 persen per tahun.

Produktivitas lahan pertanian khususnya produk padi telah mengalami perbaikan selama kurun waktu 2002-2007. Jika pada tahun 2002 produktivitas lahan pertanian per hektar (ha) adalah 46,73 kwintal (kw) maka pada 2007 naik menjadi 48,71 kw/ha. Dengan demikian maka produksi padi total selama kurun waktu lima tahun terakhir juga mengalami peningkatan yaitu dari 1.283.981 ton pada tahun 2002 menjadi 1.424.557 ton pada tahun 2007 (BPS, 2008).

Luas kawasan hutan NTB pada tahun 2004 adalah 1.098.000 ha yang terdiri dari hutan lindung 447.712 ha, kawasan konservasi 170,290 ha, hutan produksi 480.040 ha, dan hutan fungsi khusus 306 ha (Dishut, 2004)<sup>5</sup>. Jika dibandingkan dengan kondisi nasional walaupun terjadi kerusakan yang relatif besar proporsi kawasan hutan terhadap luas daratan di NTB ternyata masih lebih ren-

---

<sup>5</sup> Data dari tahun 2000 sampai 2004 menampilkan angka-angka yang sama. Artinya, data pada tahun 2000 diambil tanpa perubahan menjadi data 2001, 2002, 2003 dan 2004.

dah. Jika pada tahun 2003 proporsi kawasan hutan terhadap luas daratan Indonesia adalah 66,8 persen maka pada tahun yang sama angka tersebut di NTB hanya 53,93 persen.

Rasio kawasan hutan lindung terhadap daratan secara nasional juga mengalami penurunan dari tahun 2002 sebesar 26,4 menjadi 26,3 pada tahun 2003. Sementara itu, rasio hutan lindung terhadap luas daratan di NTB lebih kecil dibandingkan dengan angka nasional di mana pada tahun 2004 hanya sebesar 22,22 persen. Kawasan lindung ini terdiri dari cagar alam, taman nasional, suaka margasatwa, taman buru, taman wisata alam, dan taman hutan raya. Kecenderungan ini akan terus berlangsung jika tidak ada upaya serius dari pemerintah untuk melakukan penegakan hukum terhadap pembalakan liar (*illegal logging*) yang terjadi.

Potensi ekonomi di sektor pertambangan tidak kalah hebatnya dibandingkan dengan potensi sektor pertanian secara umum. Dr. Kurtubi - ahli perminyakan kelahiran Kediri Lobar – mengatakan bahwa Lombok Utara menyimpan kekayaan minyak bumi mencapai 10 miliar barel. Ini merupakan jumlah yang sangat besar karena setara dengan seluruh cadangan minyak bumi yang ada di Indonesia. Selain itu, potensi tambang (mineral) yang belum dimanfaatkan sampai saat ini terdapat di beberapa wilayah seperti di kabupaten Sumbawa Barat (KSB), Lombok Utara, Sekotong, dan kabupaten Bima.

Potensi dari berbagai jenis sumber daya mineral yang ada di NTB dapat dilihat pada Tabel 1 berikut ini.

Tabel 14: Potensi Sumber Daya Mineral yang Terkandung dalam Perut Bumi NTB

NO	JENIS	POTENSI
1	Emas	401,655 ton
2	Tembaga	4,7 juta ton
3	Pasir Kuarsa	2,5 juta ton
4	Batu Silika	3,77 juta ton
5	Kalsit	8,85 juta ton
6	Batu Apung	9,1 juta ton
7	Batu Kapur	241,5 juta m <sup>3</sup>
8	Marmer	33,7 juta m <sup>3</sup>
9	Tras	301,4 juta m <sup>3</sup>
10	Tanah Liat	135,13 juta m <sup>3</sup>
11	Perlit	1,0 juta ton
12	Batu Bangunan (Andesit, Deorit, Dasit)	543 juta m <sup>3</sup>
13	Sirtu	8,0 juta m <sup>3</sup>
14	Zeolit	207 ribu ton
15	Belerang	20,2 ribu ton
16	Pasir Besi	20,28 ton

Sumber: RPJMD NTB 2009-2014.

Selain itu, terdapat pula potensi panas bumi dan potensi tenaga air. Potensi panas bumi terdapat di Sembalun, Maronge, dan Hu'u. Adapun potensi tenaga air terdapat Kokok Putek dengan kapasitas sebesar 7,5 MW, Sungai Beburun 20,4 MW, Sungai Muntur 2,8 MW, Brang Beh 103,5 MW, dan Brang Rhee 16 MW.

Walaupun terdapat potensi tenaga air sebesar ini dalam kenyataannya, kondisi *supply* air di pulau Lombok semakin memprihatinkan. Penelitian yang dilakukan oleh WWF Indonesia Program Nusa Tenggara (2004) menyimpulkan bahwa dalam dua dasawar-

sa terakhir di pulau Lombok tersisa hanya 107 titik mata air<sup>6</sup> Selain itu, dalam kurun waktu 10 tahun terakhir telah terjadi penurunan debit air sungai, antara lain Aik Nyet Sesaot dan sungai Babak. Pada tahun 1998 tercatat debit air sungai Aik Nyet Sesaot dan sungai Babak berturut-turut sebesar 27,3 m<sup>3</sup>/detik dan 8,43 m<sup>3</sup>/detik menurun menjadi 10,37 m<sup>3</sup>/detik dan 5,68 m<sup>3</sup>/detik. Konsekuensinya, saat ini Nusa Tenggara Barat diperkirakan mengalami defisit air sebesar 130 juta m<sup>3</sup>. Penurunan kuantitas sumber daya air merupakan akibat yang ditimbulkan oleh adanya degradasi masif sumber daya alam dan lingkungan yang terjadi di Nusa Tenggara Barat dalam kurun waktu beberapa tahun terakhir.

Potensi sumber daya pesisir dan kelautan provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) relatif besar. Hal ini dimungkinkan karena provinsi NTB merupakan provinsi kepulauan dengan 2 pulau besar (Lombok dan Sumbawa) dan di sekitar pulau tersebut terdapat ± 332 pulau-pulau kecil (sekitar 282 pulau di antaranya telah memiliki nama). Luas wilayah perairan laut provinsi NTB adalah 154.378 km<sup>2</sup> - lebih dari tujuh kali luas daratan yang hanya meliputi areal seluas 20.153 km<sup>2</sup> - dengan pantai sepanjang 2.333 km. Seluas 3.601 km<sup>2</sup> wilayah perairan laut tersebut ditutupi oleh ekosistem terumbu karang. Selain itu, ekosistem pesisir yang terdapat di wilayah tersebut adalah ekosistem *mangrove*, rumput laut (*sea-weeds*), padang lamun (*seagrass beds*), dan pantai berpasir.

Potensi perikanan laut lestari (*maximum sustainability yield*) provinsi ini adalah 428.439 ton/tahun, terdiri dari 70% Zona Ekono-

---

<sup>6</sup> Jumlah titik mata air di pulau Lombok pada tahun 1985 adalah 702 menurun menjadi 262 pada tahun 2000 (WWF, 2005).

mi Eksklusif (ZEE), 16% perairan pesisir, dan 14% perikanan laut dalam (lepas pantai) (Bappeda, 1998). Potensi sebesar itu belum sepenuhnya dieksploitasi kecuali untuk beberapa stok sumber daya ikan di beberapa wilayah perairan pesisir yang telah mengalami kelebihan tangkap (*over-fishing*) seperti cumi-cumi di Selat Alas dan udang di Teluk Cempi. Adapun pemanfaatan sumber daya ikan di lepas pantai masih sangat rendah yakni hanya 1,2% dari potensi lestari yang ada, dan bahkan di perairan ZEE belum dilakukan pengeksploitasian sama sekali (Bappeda, 1998).

Perairan pesisir NTB juga sangat potensial bagi pengembangan *mariculture* (seperti budidaya kerang, ikan kerapu (*groupers*), baronang, kakap dan rumput laut) dan *aquaculture* (dalam tambak) seperti ikan bandeng dan udang. Hal ini disebabkan oleh karakter ekologis perairan laut yang pada umumnya masih bersih dan cerah serta terdapat banyak teluk-teluk yang terlindung dari hempasan gelombang besar. Sampai saat ini pemanfaatan potensi tersebut belum dilakukan secara optimal.

Keindahan pantai dan perairan laut NTB menyebabkan provinsi ini menjadi daerah tujuan wisata terbesar kedua di Indonesia setelah Bali. Provinsi ini memiliki 15 daerah pengembangan pariwisata utama di mana 12 di antaranya adalah wisata bahari. Kontribusi sektor pariwisata terhadap produk domestik regional bruto NTB berada di urutan kedua setelah sektor pertanian (Afifi, 2003). Dimasa depan pariwisata bahari akan menjadi salah satu sumber pertumbuhan ekonomi penting bagi daerah NTB. Hal ini dimungkinkan karena NTB terletak di antara segi tiga emas tujuan wisata Indonesia yaitu Bali, Komodo dan Tanah Toraja. Selain itu, NTB dilalui oleh lintas perhubungan darat Aceh-Los Palos

serta posisi Selat Lombok sebagai jalur pelayaran internasional sekaligus sebagai garis pemisah (*Wallace Line*) antara dunia flora dan fauna di bagian timur dengan barat.

Ekosistem pesisir yang paling dominan (berarti) tidak hanya sebagai obyek wisata tetapi juga sebagai sumber kehidupan masyarakat pesisir adalah terumbu karang. Terumbu karang merupakan ekosistem yang sangat kaya dengan keanekaragaman hayati dan memiliki fungsi tidak hanya terbatas pada fungsi ekologis tetapi juga fungsi ekonomis. Potensi lestari ikan karang dapat mencapai 20 ton/km<sup>2</sup>/tahun jika kondisi ekologis terumbu karang dalam keadaan sangat baik di mana tutupan karangnya mencapai 75% atau lebih (Soekarno et al., 1995). Dengan terumbu karang seluas 3.601 km<sup>2</sup> dapat dibayangkan betapa besar potensi ekonomis yang dimiliki oleh perairan pesisir NTB.

Di samping kaya dengan sumber daya alam, potensi sumber daya sosial yang dimiliki oleh NTB juga tidak kalah besarnya jika dapat dimobilisasi. Semangat dan kegairahan masyarakat dalam beramal sholeh melalui pemberian zakat, infaq, dan sedekah (ZIS) masih sangat tinggi. Hal ini terlihat dari relatif tingginya dana masyarakat dalam bentuk ZIS yang dapat dikumpulkan oleh Badan Amil Zakat Infaq dan Sedekah Daerah (BAZISDA) kabupaten Lombok Timur. Dana masyarakat yang terkumpul berkisar antara Rp 300 juta – 400 juta per bulan. Dana ini sebagian besar diperoleh para pegawai negeri sipil (PNS) yang bertugas di Kabupaten Lombok Timur. BAZISDA juga memiliki dana cadangan sebesar Rp 1,65 milyar pada tahun 2007.

Dana yang terkumpul kemudian disalurkan dalam berbagai bentuk bantuan sosial kemanusiaan. Secara rutin BAZISDA

memberikan santunan kepada sebanyak 1.946 anak yatim yang diasuh pada 51 panti asuhan. Total jumlah bantuan yang diberikan kepada panti asuhan-panti asuhan tersebut adalah Rp 60,326 juta per bulan. BAZISDA juga menyediakan beasiswa bagi sebanyak 400 orang siswa yang sedang mengikuti pendidikan dasar. Selain itu, bantuan kesehatan diberikan kepada mereka yang sedang sakit dan dirawat di rumah sakit. Jumlah bantuan yang disalurkan setiap tahun melalui bantuan kesehatan secara berturut-turut sejak tahun 2005 hingga tahun 2007 adalah Rp 356,55 juta, Rp 65,5 juta, dan Rp 19,25 juta. Angka untuk tahun 2007 adalah jumlah penyaluran dana kesehatan hingga bulan Juni 2007.

Dana BAZISDA juga dipergunakan untuk membantu masyarakat dalam mengembangkan usaha produktif. Sampai saat ini terdapat sebanyak 25 unit usaha telah mendapat bantuan modal usaha total sebesar Rp 300 juta. Bantuan pengembangan usaha juga diberikan dalam bentuk penyediaan peralatan untuk bekerja dan berusaha. Jumlah bantuan peralatan kerja dan usaha yang telah disalurkan sampai dengan saat ini adalah sebanyak 10 unit. Selain itu, BAZISDA telah membantu 5 kelompok usaha yang relatif mapan dalam bentuk penyertaan modal usaha sehingga skema bagi hasil (*mudharabah*).

Selama kurun waktu 2003-2006 pertumbuhan ekonomi selalu positif. Ini menunjukkan terjadi peningkatan jumlah produk domestik regional bruto (PDRB) NTB setiap tahun. Perhitungan PDRB dilakukan dengan menggunakan dua acuan yaitu berdasarkan harga berlaku (ADHB) dan berdasarkan harga konstan (ADHK). Penggunaan standar harga konstan dimaksudkan untuk melihat pertumbuhan ekonomi secara riil yaitu pertumbuhan

ekonomi yang terjadi setelah dilakukan pengurangan sebesar angka inflasi yang terjadi pada kurun waktu yang sama. Pertumbuhan ekonomi yang positif selama kurun waktu 2003-2006 menunjukkan bahwa pembangunan ekonomi yang dilakukan oleh pemerintah bersama masyarakat telah berhasil meningkatkan kapasitas ekonomi daerah yang diukur dengan PDRB. Selengkapnya PDRB NTB selama kurun waktu 2003-2006 dapat dilihat pada Tabel 15 berikut ini.

**Tabel 15: PDRB dan Pertumbuhan Ekonomi NTB**

Uraian	Tahun			
	2003	2004	2005	2006*
PDRB ADHB (Miliar Rp)	17.499,60	22.145,67	25.760,58	28.593,61
PDRB ADHK 2000 (Miliar Rp)	14.073,34	14.928,17	15.194,71	15.602,14
Pertumbuhan Ekonomi (%)	3,90	6,07	1,79	2,76

Sumber: BPS NTB 2008.

Kontribusi terbesar terhadap pembentukan PDRB NTB adalah sektor pertambangan dan penggalian yang menyumbang sebesar 26,15% pada tahun 2006. Sebagian besar sumbangan sektor pertambangan dan penggalian disebabkan oleh aktivitas pertambangan yang dilakukan oleh PT. Newmont Nusa Tenggara di pulau Sumbawa. Di tempat kedua sebagai penyumbang terbesar terhadap pembentukan PDRB NTB adalah sektor pertanian yaitu sebesar 25,57%. Ini menunjukkan bahwa struktur ekonomi provinsi NTB masih didominasi oleh sektor primer. Ke depan perlu dipikirkan upaya-upaya terobosan yang dapat meningkatkan kontribusi dari sektor ekonomi sekunder dan tersier. Tren

perkembangan ekonomi dunia ke depan ditandai oleh makin berkembang sektor sekunder dan tersier. Struktur ekonomi dari sebagian besar negara maju saat ini didominasi oleh sektor sekunder dan tersier. Kontribusi sektor ekonomi terhadap pembentukan PDRB NTB selengkapny dapat dilihat pada Tabel 16 berikut.

**Tabel 16: Kontribusi Sektor terhadap PDRB NTB ADH Konstan 2000**

Lapangan Usaha	2003	2004	2005	2006*
Pertanian	26,60	25,73	25,52	25,57
Pertambangan dan Penggalian	28,51	29,26	27,65	26,15
Perdagangan, Hotel dan Restoran	12,97	12,93	13,57	14,16
Jasa-jasa	10,13	9,87	10,05	10,07

Sumber: BPS NTB 2008.

### C. Metode Analisis Sektor Ekonomi Potensial

Dalam kajian ekonomi perencanaan regional dikenal beberapa metode untuk menganalisis sektor ekonomi yang potensial. Sektor ekonomi potensial mengandung makna bahwa sektor ekonomi tersebut memberikan kontribusi yang besar terhadap perekonomian suatu daerah atau wilayah. Beberapa metode tersebut adalah Analisis *Location Quotient* (LQ), Analisis *Shift-Share*, Analisis Tipologi Klassen, Analisis SWOT, dan Analisis Produk Unggulan.

#### 1. Analisis Location Quotient (LQ)

Analisis *Location Quotient* (LQ) digunakan untuk menentukan sektor/komoditas unggulan pada suatu wilayah yang potensial

untuk dikembangkan. Dalam analisa LQ, variabel yang digunakan adalah nilai sektor ekonomi dan PDRB kabupaten/kota dibandingkan dengan nilai sektor ekonomi dan PDRB Provinsi. Formula yang digunakan untuk menghitung nilai LQ adalah sebagai berikut:

$$LQ = \frac{K_i/K_t}{P_i/P_t}$$

Dimana :

$K_i$  = produksi komoditas  $i$  pada tingkat kabupaten

$K_t$  = total produksi komoditas  $i$  pada tingkat kabupaten

$P_i$  = produksi komoditas  $i$  pada tingkat provinsi

$P_t$  = total produksi komoditas  $i$  pada tingkat provinsi

Hasil perhitungan LQ dengan formula tersebut kemudian diklasifikasikan menjadi:

- a.  $LQ > 1$ : sektor basis, artinya komoditas  $i$  di suatu wilayah memiliki keunggulan komparatif
- b.  $LQ = 1$ : sektor non basis, artinya komoditas  $i$  di suatu wilayah tidak memiliki keunggulan, produksinya hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan wilayah sendiri.
- c.  $LQ < 1$ : sektor non basis, artinya komoditas  $i$  di suatu wilayah tidak dapat memenuhi kebutuhan sendiri sehingga perlu pasokan dari luar.

Dengan menggunakan formula perhitungan tersebut ditemukan nilai LQ untuk masing-masing sektor di tiap kabupaten dan kota di provinsi NTB. Setiap kabupaten memiliki sektor unggulan dan beberapa di antara kabupaten/kota mempunyai sektor basis (unggulan) yang sama. Misalnya, sektor pertanian merupakan

sektor unggulan di kabupaten Lombok Tengah, Lombok Timur, Lombok Barat, Sumbawa, dan Dompu. Selengkapnya hasil perhitungan LQ per kabupaten dan kota di provinsi NTB dapat dilihat pada Tabel 17 berikut.

**Tabel 17. Sektor Unggulan di Masing-masing Kabupaten/Kota di NTB tahun 2006 berdasarkan Analisis LQ**

Kabupaten/Kota	Sektor Unggulan Berdasarkan LQ
<b>Lombok Tengah</b>	Pertanian (1,32); Indst pengolahan (1,61); Bangunan (1,54); Perdag, hotel & restoran (1,39); Keu, persewaan & jasa perush (1,14); Jasa-jasa (1,56)
<b>Lombok Timur</b>	Pertanian (1,57); Indst pengolahan (1,65); Bangunan (1,28); Perdag, hotel & restoran (1,24); Keu, persewaan & jasa perush (1,04); Jasa-jasa (1,23)
<b>Lombok Barat</b>	Prtn (1,27); Lst, gas & air bersih (1,45); Bangunan (1,66); Pdag, hotel & rest (1,60); Pangkut dan kom (1,30); Keu, persewaan & jasa perush (1,02); Jasa-jasa (1,27)
<b>Kota Mataram</b>	Indst pengolahan (2,59); Lstr, gas & air bersih (2,62); Bngun (1,19); Perdag, hotel & rest (1,36); Pangkut dan kom (3,75); Keu, sewa & jasa perush (3,47); Jasa-jasa (1,27)
<b>Sumbawa</b>	Pertanian (1,73); Listrik, gas & air bersih (1,66); Bangunan (1,71); Perdag, hotel & restoran (1,30); Jasa-jasa (1,14)
<b>Sumbawa Barat</b>	Pertambangan (3,37)
<b>Dompu</b>	Pertanian (1,73); Listrik, gas & air bersih (1,20); Perdag, hotel & restoran (1,31); Keu, persewaan & jasa perush (1,29); Jasa-jasa (1,27)
<b>Bima</b>	Pertanian (2,05); Perdag, hotel & restoran (1,10); Jasa-jasa (1,06)
<b>Kota Bima</b>	Ltr, gas & air bersih (2,85); Bangunan (1,03); Perdag, hotel & rest (1,33); Pangku dan kom (2,30); Keu, persewaan & jasa perush (1,13); Jasa-jasa (2,58)

Sumber: Bank Indonesia, 2007.

## 2. Analisis Shift-Share

Analisis *Shift-share* digunakan untuk menganalisis dan mengetahui pergeseran dan peranan perekonomian di daerah. Metode itu dipakai untuk mengamati struktur perekonomian dan pergeserannya dengan cara menekankan pertumbuhan sektor di daerah, yang dibandingkan dengan sektor yang sama pada tingkat daerah yang lebih tinggi atau nasional. Data yang biasa digunakan untuk Analisis *Shift-share* adalah pendapatan per kapita ( $Y/P$ ), PDRB ( $Y$ ) atau Tenaga kerja ( $e$ ) dengan tahun pengamatan pada rentang waktu tertentu, misalnya 1997-2002.

Beberapa keunggulan dari Analisis *Shift-share* ini adalah: *pertama*, memberikan gambaran mengenai perubahan struktur ekonomi yang terjadi; *kedua*, memungkinkan seorang pemula mempelajari struktur perekonomian dengan cepat; dan *ketiga*, memberikan gambaran pertumbuhan ekonomi dan perubahan struktur dengan cukup akurat.

Adapun kelemahan dari Analisis *Shift-share* adalah: (i) hanya dapat digunakan untuk analisis ex-post; (ii), masalah *benchmark* berkenaan dengan *homothetic change*, apakah  $t$  atau  $(t+1)$  tidak dapat dijelaskan dengan baik; (iii) ada data periode waktu tertentu di tengah tahun pengamatan yang tidak terungkap; (iv) analisis ini kurang cocok sebagai alat peramalan, mengingat bahwa regional shift tidak konstan dari suatu periode ke periode lainnya; (v) tidak dapat dipakai untuk melihat keterkaitan antar sektor; (vi) tidak ada keterkaitan antar daerah.

### **3. Analisis Tipologi Klassen**

Analisis Tipologi Klassen digunakan untuk membagi daerah berdasarkan dua indikator utama yaitu pertumbuhan ekonomi daerah dan pendapatan per kapita daerah. Hasil dari analisis ini diperoleh 4 (empat) karakteristik pola dan struktur pertumbuhan ekonomi yang berbeda yaitu daerah cepat maju dan cepat tumbuh, daerah maju tapi tertekan, daerah relatif tertinggal, dan daerah berkembang cepat.

Berdasarkan hasil analisis Tipologi Klassen di provinsi NTB pada tahun 2006 ditemukan bahwa kabupaten/kota yang tergolong ke dalam daerah cepat dan cepat tumbuh adalah kota Mataram, kota Bima dan kabupaten Sumbawa. Adapun daerah yang tergolong daerah maju tapi tertekan adalah kabupaten Sumbawa Barat, kabupaten Dompu, dan kabupaten Bima. Daerah yang tergolong daerah relatif tertinggal adalah kabupaten Lombok Tengah dan Lombok Timur. Terakhir, daerah yang tergolong daerah berkembang cepat adalah kabupaten Lombok Barat (Bank Indonesia, 2007).

### **4. Analisis SWOT**

Analisis SWOT (*strength, weaknesses, opportunities, and treats*) merupakan salah satu metode untuk melakukan evaluasi diri (*self assessment*) terkait kondisi internal dan eksternal. Kondisi internal menyangkut kekuatan (*strength*) dan kelemahan (*weaknesses*) yang dimiliki oleh obyek yang akan dianalisis. Kondisi eksternal terkait dengan peluang (*opportunities*) yang dimiliki dan tantangan atau kendala (*treats*) yang dihadapi. Dengan memperhatikan kondisi internal dan eksternal maka dapat disimpulkan apakah obyek

yang dianalisis dapat dikembangkan atau memiliki peluang untuk dieksploitasi atau tidak.

Komoditas yang dinyatakan sebagai komoditas unggulan harus memiliki kekuatan yang dominan dibandingkan dengan kelemahan. Dengan mengidentifikasi kelemahan maka kita dapat menganalisis strategi atau metode untuk mengatasi persoalan tersebut. Demikian pula halnya dengan kesempatan, di mana jika hasil analisis menunjukkan bahwa peluang yang tersedia bagi komoditas terkait cukup besar maka bisa diharapkan prospek yang baik untuk pengembangan komoditas tersebut. Jika tantangan yang dihadapi lebih ringan dibandingkan kesempatan yang tersedia maka komoditas tersebut memiliki peluang dan keunggulan untuk dikembangkan.

Sebagai contoh, pemerintah daerah NTB ingin mengembangkan ternak sapi dengan skala yang besar dan menjadikan bumi NTB sebagai “bumi sejuta sapi”. Dengan menggunakan analisis SWOT, kita dapat mengetahui apakah ternak sapi dapat dikatakan sebagai komoditas unggulan provinsi NTB atau tidak. Berikut adalah analisis SWOT dari ternak sapi di NTB.

#### **a. Kekuatan (*Strength*)**

NTB terkenal sebagai daerah penghasil sapi bali yang terbaik di Indonesia. Populasi sapi di NTB adalah yang terbesar ke 8 secara nasional dengan populasi sebesar 507.836 ekor (Dinas Peternakan NTB, 2008). Selain itu, di NTB tersedia dukungan lahan bagi pengembangan pakan dalam jumlah yang relatif banyak. NTB juga terbebas dari penyakit hewan menular (PHM) strategis.

## **b. Kelemahan (*Weaknesses*)**

Angka kelahiran sapi masih rendah yaitu hanya 54,2% induk. Sementara itu, angka kematian sapi relatif tinggi yaitu 12,5%. Ini menunjukkan bahwa pemeliharaan sapi masih tradisional sehingga tidak mampu meningkatkan produktivitas dan derajat kesehatan sapi. Selain itu, sumber daya manusia di sektor peternakan masih terbatas sehingga tidak mampu peternak memelihara ternak sapi dalam jumlah yang besar.

## **c. Kesempatan (*Opportunities*)**

Peluang yang tersedia bagi pengembangan sapi masih sangat besar. Kebutuhan daging sapi nasional masih cukup tinggi dan belum semuanya dapat dipenuhi. Ke depan, kebutuhan akan daging semakin besar sejalan dengan pertumbuhan penduduk dan pertumbuhan permintaan baik pasar domestik maupun pasar mancanegara. Selain itu, permintaan bibit sapi bali secara nasional juga terus meningkat. Selama ini, NTB telah memberikan kontribusi terhadap kebutuhan nasional untuk sapi potong sebanyak 20.000 ekor dan sapi bibit sebanyak 11.000 ekor per tahun.

## **d. Tantangan (*Treats*)**

Kekurangan *supply* daging di dalam negeri selama ini dipenuhi dari daging impor sehingga terjadi persaingan yang ketat antara daging lokal dengan daging impor. Jika daging impor dibiarkan masuk maka usaha peternakan sapi akan terganggu mengingat harga daging impor lebih rendah dari daging lokal. Hal ini disebabkan oleh efisiensi pemeliharaan sapi di luar negeri lebih baik karena teknologi yang dimiliki sudah maju dan skala usaha yang besar. Dengan kondisi seperti itu, maka pengusaha peternakan

dapat menekan biaya variabel per unit sehingga harga jualnya menjadi lebih murah. Selain itu pengembangan peternakan sapi yang dilakukan masyarakat masih tradisional dan dianggap pekerjaan sampingan dengan skala yang kecil. Kelembagaan kelompok peternakan masih belum mantap sehingga masih dilakukan pembinaan lebih lanjut.

Dengan melihat analisis SWOT di atas dapat disimpulkan bahwa usaha peternakan sapi masih dapat dikembangkan dan memiliki prospek yang sangat bagus. Selain itu, sapi bali yang ada di NTB adalah komoditas yang unggul dan akan mendatangkan keuntungan yang besar jika dikembangkan dengan profesional dan menggunakan teknologi tinggi.

### **5. Analisis Produk Unggulan**

Untuk menentukan produk unggulan ada beberapa kriteria yang dapat digunakan antara lain potensi pasar, potensi tumbuh, perusahaan yang terlibat, penyerapan tenaga kerja, jumlah produsen, akses/keterlibatan perempuan, kontribusi terhadap sektor ekonomi lainnya, dampak terhadap nilai budaya, dampak terhadap lingkungan hidup, komitmen pemerintah, dan komitmen swasta/dunia usaha. Dengan menggunakan kriteria tersebut telah dilakukan analisis terhadap berbagai komoditas unggulan yang ada di kabupaten Lombok Tengah.

Berbagai komoditas unggulan tersebut terbagi dalam sektor dan sub sektor kegiatan ekonomi. Sektor pertanian dibagi dalam 5 (lima) sub sektor yaitu tanaman pangan, hortikultura, perkebunan, peternakan, dan perikanan. Komoditas unggulan dari sub sektor tanaman pangan adalah padi, jagung, kedelai dan ubi kayu. Komoditas unggulan dari tanaman hortikultura terdiri dari pi-

sang, cabe, durian, dan mangga. Yang menjadi komoditas unggulan di sub sektor tanaman perkebunan adalah tembakau, kopi, kelapa, dan jambu mete. Sapi dan ayam ras pedaging adalah komoditas unggulan di sub sektor peternakan. Sub sektor perikanan memiliki komoditas unggulan berupa ikan nila, rumput laut, lobster, dan tuna.

Selain sektor pertanian, kabupaten Lombok Tengah juga memiliki komoditas unggulan untuk sektor perindustrian dan pariwisata. Komoditas unggulan di sektor perindustrian terdiri dari gerabah, batu paras, ukiran kayu/patung, ketak/bambu/rotan, dan tenun gedogan. Potensi Pengembangan Pariwisata yang menjadi komoditas unggulan di Lombok Tengah terdiri dari wisata bahari, wisata alam, wisata seni dan budaya/adat, wisata sejarah, wisata tirta, dan industri kerajinan yang mendukung sektor pariwisata.

#### **D. Persoalan Pembangunan di NTB**

Beragamnya persoalan pembangunan yang dihadapi menyebabkan kualitas penduduk provinsi NTB adalah yang terburuk di Indonesia setelah Papua. Hal ini terlihat dari rendahnya tingkat kesejahteraan yang diindikasikan oleh indeks pembangunan manusia (IPM) yang rendah. Kualitas penduduk tidak terlepas dari berbagai persoalan ekonomi masyarakat seperti tingginya angka pengangguran. Angka pengangguran yang tinggi disebabkan oleh kesempatan kerja yang tersedia sangat terbatas. Rendahnya kesempatan tidak dapat dipisahkan dari tingkat Investasi relatif rendah sehingga berakibat pada pertumbuhan ekonomi yang rendah. Persoalan lain yang dihadapi adalah komitmen pemerintah dalam mengembangkan sektor unggulan tidak dibarengi dengan peng-

anggaran yang memadai. Akibatnya, sektor unggulan tidak dapat memberikan kontribusi yang signifikan terhadap perekonomian masyarakat dan daerah.

**Tabel 18: Indeks Pembangunan Manusia di Beberapa Provinsi dan Nasional**

Provinces/ National	Human Development Index (HDI)				Ranking pada tahun 2005
	1999	2002	2004	2005	
NTB	54.2	57.8	60,6	62.4	32
NTT	60.4	60.3	62.7	63.6	31
Papua	58.8	60.1	60.9	62.1	33
DKI	72.5	75.6	75.8	76.1	1
Indonesia	64.3	65.8	68.7	69.6	

Sumber: BPS, 2006

Dari Tabel 18 di atas dapat diketahui bahwa posisi provinsi NTB dilihat dari indikator kesejahteraan (indeks pembangunan manusia) adalah nomor urut 32 dari 33 provinsi yang ada di Indonesia. Dengan posisi seperti itu, maka tingkat kesejahteraan penduduk di NTB jauh lebih rendah dibandingkan dengan rata-rata nasional apalagi dengan provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta yang berada pada rangking pertama. Selain itu, dengan menggunakan indikator kesejahteraan yang merupakan indikator penyusunan indeks pembangunan manusia maka tampak bahwa posisi NTB jauh di bawah rata-rata nasional. Selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 19.

Tingkat kemiskinan masyarakat di NTB juga masih relatif tinggi. Dengan menggunakan ukuran asupan 2100 kkal per kapita per hari, pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin di NTB adalah 776.299 jiwa atau 23,18% dari total penduduk. Angka ini terus menurun hingga pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin men-

jadi 653.026 atau 17,61% dari total penduduk. Akibat krisis ekonomi (1997/98), jumlah penduduk miskin di NTB mengalami peningkatan yang cukup besar tetapi kemudian mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jika pada tahun 2001 proporsi penduduk miskin sebesar 30,14% maka pada tahun 2004 turun menjadi 25,29% (1,03 juta jiwa) (RKPD 2007, 2006 dan SUSENAS, 2004).

**Tabel 19: Perbandingan Kondisi Kesejahteraan NTB dengan Rata-rata Nasional**

INDIKATOR	NTB	Nasional
Umur Harapan Hidup (th)	60,9	68,5
Angka Kematian Bayi (per 1000 kl hidup)	51	32
Angka Melek Huruf (% penduduk)	78,88	91,48
Lama sekolah (tahun)	6,30	6,45
IPM	63,0	70,1
Rumah tangga dengan sumber air minum	35,02	46,57
Pengeluaran rata-rata/bulan (2007) (Rp)	256.400	353.400
Persentase penduduk miskin (2007)	24,99	16,58
Garis kemiskinan (2007) (Rp/kapita/bulan)	150.026	166.697
PDRB per kapita atas dasar harga berlaku	6.672.867	14.840.809

Sumber: BPS, 2008.

Namun demikian, dengan menggunakan data yang dikumpulkan oleh program PKBS BBM<sup>7</sup> dengan melakukan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSE) ditemukan bahwa jumlah keluarga miskin dan hampir miskin di NTB tercatat sebesar 1,99 juta jiwa atau 47,72% total penduduk (RKPD 2007, 2006).

<sup>7</sup> Dana yang dikumpulkan digunakan untuk penyaluran dana Bantuan Langsung Tunai kepada kelompok miskin dan rentan miskin.

Angka tersebut bisa digunakan untuk melihat kecenderungan angka kemiskinan mengingat bahwa masyarakat yang memperoleh bantuan tersebut tidak hanya kelompok miskin tetapi juga kelompok yang rentan menjadi miskin. Metode yang digunakan untuk menjangkau kelompok masyarakat penerima bantuan berbeda dengan yang digunakan dalam SUSENAS - mengukur kemiskinan dengan menggunakan pendekatan kebutuhan dasar makanan (setara 2100 kalori per kapita per hari) – yaitu didasarkan pada pendekatan karakteristik rumah tangga dengan menggunakan 14 variabel penjabar kemiskinan seperti tersebut di atas. Oleh karena itu, data SUSENAS tidak dapat dibandingkan dengan data PSE disebabkan oleh perbedaan tujuan dan metode pengumpulan data yang digunakan.

Data terakhir menunjukkan bahwa jumlah penduduk miskin di NTB yang diukur dengan indikator asupan 2100 kkal per kapita per hari selama kurun waktu 2006 hingga 2007 terjadi penurunan. Angka tersebut secara berturut-turut adalah 1,556 juta jiwa (27,17%) dan 1,118 juta jiwa (24,99%) (BPS, 2008).

Tingkat pengangguran di NTB dari tahun ke tahun bukannya semakin menurun tetapi menunjukkan tren yang makin meningkat. Dengan kata lain, jumlah orang yang menganggur mengalami peningkatan. Jika pada tahun 2003 jumlah pengangguran terbuka di provinsi NTB hanya sebesar 121.085 orang, maka pada tahun 2004 terjadi peningkatan sehingga menjadi 149.156 orang (SUSENAS 2004), dan 174.996 orang pada tahun 2005 (RKPD 2007). Sejalan dengan hal tersebut, jika dilihat dari proporsinya maka persentase pengangguran di provinsi NTB menunjukkan tren yang meningkat pada kurun waktu 2003-2005. Pada tahun

2003 persentase pengangguran adalah 6,34 persen. Angka ini meningkat menjadi 10,29 persen pada tahun 2005. Hal ini disebabkan terutama oleh kondisi perekonomian daerah yang melemah akibat dari kenaikan harga BBM yang sangat tinggi yang terjadi pada tahun 2005. Pada tahun 2006 dan 2006 terjadi penurunan persentase pengangguran sehingga menjadi berturut-turut 8,90 persen dan 6,48 persen.

### **E. Tantangan Terkait Dengan Investasi**

Keterbatasan kesempatan kerja yang terjadi di NTB salah satunya disebabkan oleh rendahnya tingkat investasi. Sejak tahun 1970-an sampai dengan bulan Juni 2006, nilai investasi yang dapat terealisasi di NTB masih sangat rendah yaitu hanya sebesar 28,43% untuk Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) dan 54,72% untuk Penanaman Modal Asing (PMA). Dari rencana investasi kumulatif PMDN sebesar Rp 3,572 triliun, sampai dengan bulan Juni 2006 hanya Rp 1,020 triliun yang terealisasi. Demikian pula dengan rencana kumulatif PMA sebesar US\$ 5,655 miliar, hanya terealisasi sebesar US\$ 3,090 miliar sampai dengan bulan Juni 2006 (Bank Indonesia, 2006).

Pada tahun 2007 Bank Indonesia (2007) melaporkan rencana PMA sebesar USD 5,25 juta di NTB. Salah satu investor asing besar yang berniat dan telah merencanakan investasi di sektor pariwisata di Lombok adalah PT EMAAR. Perusahaan yang berbasis di Dubai Uni Emirat Arab ini berencana menginvestasikan dananya di Lombok Selatan untuk membangun hotel pada tahun 2007-2010. Nilai dari rencana investasi tersebut adalah sebesar USD 700 atau sama dengan Rp 8,4 triliun rupiah. Saat ini telah dibebaskan tanah seluas 1.175 hektar.

Sektor usaha yang paling diminati oleh investor asing adalah sektor pertambangan. Realisasi PMA di sektor pertambangan ini mencapai 93,87% dari total realisasi PMA di NTB. Hal ini dimungkinkan terutama oleh potensi sumber daya alam dibidang pertambangan khususnya emas yang cukup banyak. Namun demikian, investasi terbesar di sektor pertambangan yang telah direalisasikan adalah pertambangan emas di pulau Sumbawa yang dilakukan perusahaan tambang PT. Newmont. Sisanya diinvestasikan di sektor perkebunan, perhotelan, industri, perikanan, dan sektor jasa. Jumlah tenaga kerja yang diserap PMA adalah sebanyak 7.767 orang, sebagian besar bekerja di sektor pertambangan (*Newmont*), perkebunan dan perhotelan. Sementara itu, investor dalam negeri lebih tertarik berinvestasi pada sektor perhotelan dan perikanan di samping sektor lainnya seperti sektor industri, pengangkutan dan kehutanan. Adapun jumlah tenaga kerja yang terserap oleh PMDN adalah 5.334 orang dan sebagian besar bekerja disektor perhotelan dan perikanan (Bank Indonesia, 2006).

## **F. Tantangan dan Peluang Di Era Otonomi**

Dengan otonomi daerah terbuka kesempatan bagi pemerintah daerah untuk mempercepat penanggulangan kemiskinan lewat peningkatan pelayanan publik yang murah, cepat dan bermutu. Pemerintah dapat merencanakan dan mengalokasikan anggaran '*pro poor*', mengambil inisiatif merumuskan kebijakan publik yang mengutamakan keterbukaan dan partisipasi masyarakat, mengembangkan forum kelembagaan yang partisipatif, meningkatkan kapasitas birokrasi dalam menghormati, melindungi dan memenuhi hak-hak dasar masyarakat, dan menetapkan standar pelayan-

an minimum (SPM) sebagai bagian dari peningkatan pelayanan publik serta sebagai indikator kemampuan aparat dalam memberikan pelayanan publik.

Dalam kaitannya dengan pembangunan wilayah dan dalam rangka pengentasan kemiskinan, pemerintah dapat mengembangkan ekonomi potensial berbasis kawasan pengelolaan atau pemanfaatan yang terkoordinasi secara lintas sektoral. Selain itu, pemerintah hendaknya dapat menyediakan infrastruktur yang dibutuhkan untuk menunjang pengembangan komoditi unggulan. Terakhir, pemerintah perlu mendorong proses industrialisasi di berbagai sektor ekonomi potensial dengan melibatkan masyarakat dalam seluruh proses kegiatan mulai dari perencanaan.

Terkait dengan perencanaan pembangunan dan penganggaran, pemerintah hendaknya dapat menentukan prioritas pengembangan sektor ekonomi potensial dibarengi dengan penganggaran yang memadai. Selain itu, pemerintah hendaknya mengembangkan ekonomi lokal dengan memperhatikan daya tarik, daya tahan dan daya saing. Selain itu, pemerintah hendaknya mendukung dan mengembangkan program yang baik dan berhasil yang ada dimasyarakat (*best practise*).

### **G. Konsistensi Prioritas Program Pembangunan dengan Anggaran**

Anggaran yang dibuat oleh pemerintah daerah periode 2003-2008 belum mencerminkan politik anggaran yang baik yang ditunjukkan oleh inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran. Sebagai contoh, sektor pertanian sebagai sektor unggulan (termasuk peternakan dan perkebunan) hanya memperoleh ang-

garan sebanyak 96,88 milyar, sementara untuk perencanaan dan pengendalian disediakan dana sebesar 749 milyar. Sektor Koperasi dan UKM hanya mendapat 36,23 milyar. Padahal sektor koperasi dan UKM diharapkan dapat menciptakan peluang kerja dan usaha bagi masyarakat dan pada akhirnya diharapkan dapat mengurangi pengangguran dan kemiskinan. Hal yang paling mengesankan adalah sektor tenaga kerja sebagai penghasil Remitan yang sangat besar yakni 2,46 triliun selama periode 2003-2007, hanya mendapat kucuran dana dari APBD sebanyak 5,91 milyar selama 5 tahun dan hampir setengahnya (2,14 milyar) pada tahun 2007 (Pemda NTB, 2008). Dari paparan di atas, jelas terlihat ketidaksinkronan perencanaan dan penganggaran sehingga anggaran yang dibuat dijadikan salah satu instrumen untuk menjawab berbagai persoalan pembangunan.

## H. Penutup

Wilayah provinsi NTB memiliki potensi ekonomi yang sangat besar. Jika potensi tersebut dapat dikembangkan secara optimal disertai dengan kebijakan perencanaan dan penganggaran yang baik niscaya persoalan kemiskinan dan keterbelakangan yang menghantui sebagian masyarakat akan dapat dihilangkan. Namun demikian, persoalan tersebut tidak akan pernah dapat diselesaikan jika pemerintah daerah tidak memiliki *political will* untuk bekerja secara serius, cerdas, terencana, dan berkesinambungan. Berbagai usul, saran dan rekomendasi yang diajukan dalam berbagai forum pertemuan tidak akan ada artinya sepanjang politik penganggaran tidak berpihak kepada orang miskin. Ungkapan seperti *pro poor*, *pro job*, dan *pro growth* hanyalah sebatas slogan jika tidak diikuti oleh penganggaran yang memadai dan upaya imple-

mentasi program pro rakyat yang serius dari pemerintah daerah dan jajarannya. Jika demikian halnya maka pemerintahan yang efektif dan efisien masih jauh dari kenyataan.

## I. Daftar Pustaka

- Afifi, Mansur: Perbaikan Daya Dukung Perikanan. Dalam, Yustika, AE (ed): *Menjinakkan Liberalisme, Revitalisasi Sektor Pertanian dan Kebutuhan*. Pustaka Pelajar Yogyakarta, 2005.
- Arifin, Bustanul: *Kemiskinan, Bank Dunia, dan Revitalisasi Pertanian*. Kompas, Senin, 11 Desember 2006.
- Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas): *Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan*. Bappenas, 2005.
- : *Laporan Pembangunan Manusia Indonesia 2004*. BPS, Bappenas dan UNDP, 2004.
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Beberapa Indikator Penting Sosial-Ekonomi Indoneisa*. BPS Jakarta, 2006.
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Survei Sosial Ekonomi Nasional (SUSENAS) Provinsi Nusa Tenggara Barat*; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Pusat Statistik (BPS): *Indikator Kesejahteraan Rakyat Nusa Tenggara Barat*; Beberapa tahun. BPS Mataram.
- Badan Pusat Statistik (BPS) NTB: *Tinjauan Perekonomian Provinsi Nusa Tenggara Barat 2007*. BPS NTB, Mataram, 2008.
- Bank Indonesia: *Statistik Ekonomi Keuangan Daerah Nusa Tenggara Barat; September 2006*. Bank Indonesia, Mataram NTB, 2006

- Bank Indonesia: *Kajian Ekonomi Regional Provinsi Nusa Tenggara Barat, Trivulan III 2006*. Bank Indonesia, Mataram NTB, 2006.
- Bappeda Provinsi NTB: *Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) 2008-2013 Provinsi NTB*. Bappeda NTB, Mataram, 2009.
- Pemerintah Daerah (Pemda) NTB: *Laporan Keterangan Pertanggungjawaban Gubernur Provinsi NTB periode 2003-2008*. Mataram, 2008.
- UNDP: *Meneropong Kebutuhan Pencapaian MDGs NTB*. UNDP, Jakarta, 2007.
- Yustika, Ahmad Erani: *Negara vs. Kaum Miskin*. Pustaka Pelajar, Yogyakarta, 2003.

# Model Pengembangan Ekonomi Lokal

---

## A. Pendahuluan

Kebijakan dan penerapan desentralisasi dan otonomi daerah di Indonesia sejak tahun 2001 memberikan kesempatan sekaligus mendorong pemerintah daerah dan pemangku kepentingan (*stakeholders*) lainnya melakukan berbagai inovasi terutama dalam melakukan penyusunan perencanaan pembangunan daerah dengan mengutamakan pemanfaatan potensi dan sumber daya yang dimiliki daerah. Selain itu, desentralisasi dan otonomi daerah diyakini akan dapat memperbaiki kualitas pelayanan publik, meningkatkan kesejahteraan rakyat dan memupuk partisipasi dan demokrasi di tingkat lokal. Hal ini akan memberi peluang seluas-luasnya bagi tiap daerah untuk berkembang sesuai potensi alam dan sumber daya manusia yang ada di masing-masing daerah dan menciptakan suasana kompetisi antar daerah dalam mewujudkan kesejahteraan masyarakat.

Namun demikian, upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat hingga saat ini belum menunjukkan hasil yang menggembirakan. Indikator tingkat kesejahteraan seperti tingkat kemiskinan justru menunjukkan tren yang semakin menurun. Data Susenas 2006 menunjukkan bahwa pada tahun 2006 proporsi penduduk miskin di Indonesia adalah 17,75% (39,05 juta) dari total pendu-

duk sebanyak 222 juta. Angka ini meningkat jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya (2005) di mana proporsi penduduk miskin adalah 15,87% (35,10 juta) dari total penduduk sebanyak 220 juta jiwa (Kompas, Sabtu 2 September 2006). Angka ini mengindikasikan bahwa berbagai program pengentasan kemiskinan masih belum efektif sehingga hasil yang dicapai jauh dari harapan.

Kondisi yang sama terjadi di Nusa Tenggara Barat. Dengan menggunakan ukuran asupan 2100 kkal per kapita per hari, pada tahun 1990 jumlah penduduk miskin di NTB adalah 776.299 jiwa atau 23,18% dari total penduduk. Angka ini terus menurun hingga pada tahun 1996 jumlah penduduk miskin menjadi 653.026 atau 17,61% dari total penduduk. Akibat krisis ekonomi (1997/1998), jumlah penduduk miskin di NTB mengalami peningkatan yang cukup besar tetapi kemudian mengalami penurunan pada tahun-tahun berikutnya. Jika pada tahun 2001 proporsi penduduk miskin sebesar 30,14% maka pada tahun 2004 turun menjadi 25,29% (1,03 juta jiwa) (RKPD 2007, 2006 dan Susenas, 2005). Namun demikian, dengan menggunakan data yang dikumpulkan oleh program PKBS BBM<sup>8</sup> dengan melakukan Pendataan Sosial Ekonomi Penduduk (PSEP) ditemukan bahwa jumlah keluarga miskin dan hampir miskin di NTB tercatat sebesar 1,99 juta jiwa atau 47,72% total penduduk (RKPD 2007, 2006). Angka tersebut bisa digunakan untuk melihat kecenderungan angka kemiskinan mengingat bahwa masyarakat yang memperoleh bantuan terse-

---

<sup>8</sup> Dana yang dikumpulkan digunakan untuk penyaluran dana Bantuan Langsung Tunai kepada kelompok miskin dan rentan miskin.

but tidak hanya kelompok miskin tetapi juga kelompok yang rentan menjadi miskin.

Indikator lainnya yang mencakup aspek kesehatan, pendidikan dan ekonomi yaitu indeks pembangunan manusia (*human development index/HDI*) menunjukkan bahwa kualitas sumber daya manusia di NTB mengalami sedikit perbaikan namun masih lebih rendah dibandingkan dengan provinsi lainnya di Indonesia. Pada tahun 1999 angka HDI NTB sebesar 54 meningkat menjadi 57,8 pada tahun 2002 dan 62,4 pada tahun 2005 (Tolomundu, 2007). Walaupun terjadi peningkatan angka HDI, peringkat NTB masih yang terendah yaitu 32 di antara 33 provinsi yang tercatat di Indonesia. Dari 10 kabupaten dan kota yang memiliki HDI terendah di Indonesia, tercatat tiga kabupaten di pulau Lombok masuk dalam kategori tersebut yaitu kabupaten Lombok Timur, Lombok Barat dan Lombok Tengah, (UNDP, 2004).

Untuk mengatasi persoalan kemiskinan dan keterbelakangan tersebut diperlukan suatu sistem atau strategi yang tepat, efektif dan efisien diwujudkan dalam berbagai program pemberdayaan yang terpadu dan berkesinambungan. Program pemberdayaan hendaknya melibatkan masyarakat miskin sehingga aspirasi dan kebutuhan riil mereka dapat diakomodasi. Program pemberdayaan (*empowerment program*) tidak hanya memberikan ikan dan pancing yang tidak dapat menjamin keberlanjutan program (*lack of exit strategy*) tetapi lebih dari itu, masyarakat dapat membuat ‘pancing’ sendiri, mampu menemukan ‘senar’ alternatif dan berhasil membangun kolam sendiri. Hal pertama yang harus dilakukan adalah meyakinkan mereka bahwa mereka dapat keluar dari jerat kemiskinan sehingga mereka mulai berpikir bahwa kemiskinan

adalah titik awal menuju kesejahteraan yang didambakan. Pengembangan ekonomi lokal (PEL) sebagai sebuah strategi pengentasan kemiskinan memandang masyarakat miskin sebagai aset yang berpotensi menjadi kekuatan besar dalam memacu perkembangan ekonomi daerah jika potensi insaniahnya dapat dimobilisasi dan dikembangkan. Pengalaman yang diperoleh dalam melakukan pemberdayaan masyarakat dengan pendekatan PEL di kabupaten Dompu NTB yang relatif berhasil meningkatkan kesejahteraan masyarakat pembudidaya rumput laut dapat dijadikan pelajaran yang berharga (*lessons learned*) untuk kemudian direplikasikan dalam pengembangan ekonomi lokal di Nangroe Aceh Darussalam dengan mengembangkan komoditas unggulan setempat.

Bab ini membahas beberapa hal berkaitan dengan upaya pemberdayaan masyarakat melalui PEL, dimulai dari konsep dan pengertian PEL, pendekatan PEL, elemen strategi PEL, prinsip operasional PEL, forum PEL dan diakhiri dengan studi kasus pengembangan budidaya rumput laut di kabupaten Dompu NTB. Studi kasus ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi dan memahami faktor-faktor pendukung berkembangnya usaha budidaya rumput laut dan pengaruhnya terhadap pengentasan kemiskinan.

## **B. Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL)**

### **Konsep dan Pengertian PEL**

PEL didefinisikan sebagai suatu proses membangun dialog, kolaborasi atau kemitraan para pihak yang meliputi pemerintah daerah, para pengusaha dan organisasi-organisasi masyarakat lo-

kal (Kerstan et al, 2004; Ellwein et al, 2006). Tujuannya adalah menciptakan pertumbuhan ekonomi yang semakin tinggi dan berkelanjutan serta kesempatan kerja penuh melalui meningkatnya kegiatan investasi di daerah. Pengembangan ekonomi lokal tidak semata menekankan pada aspek ekonomi tetapi lebih kepada pendekatan kemitraan dan kerja sama para pihak baik pemerintah, pengusaha dan organisasi masyarakat lokal. Oleh karena itu, seluruh pelaku pembangunan harus terlibat dalam proses diagnosis, perencanaan, pelaksanaan dan pengendalian kegiatan dalam kerangka PEL.

Dari pengertian di atas, dapat dikemukakan bahwa PEL pada hakikatnya lebih mengedepankan kemitraan yang dibangun melalui dialog dan komunikasi di antara para pihak dalam pembangunan ekonomi di daerah secara sinergis dan saling menguntungkan (*win-win solution*) dalam mengembangkan berbagai ide, pandangan, visi, dan kegiatan praktis (*collective action*). Dengan demikian PEL menjadi bagian integral dari upaya pembangunan daerah melalui peningkatan daya saing kolektif, penciptaan peluang-peluang baru, dan pertumbuhan ekonomi yang berkesinambungan. Dendi et al, (2007) menegaskan bahwa penekanan pada kemitraan bukan berarti PEL mengabaikan pentingnya kompetisi di daerah maupun kompetisi antar daerah. Justru PEL diselenggarakan dengan suatu kesadaran bahwa, agar *stakeholders* di daerah mampu memaksimalkan pemanfaatan potensi lokal (*internal resources*) dan peluang-peluang eksternal (*external chances*), perlu upaya kolektif untuk mewujudkan keseimbangan antara persaingan yang sehat dan kerja sama yang saling menguntungkan. Dengan demikian, PEL telah memberikan perspektif dasar yang menekankan pentingnya proses dan keterlibatan para pemangku

kepentingan sehingga keberhasilan strategi PEL tidak saja ditentukan oleh apa (*what/object*) yang harus dilakukan, tetapi juga bagaimana (*how/method*) melakukannya.

## **Pendekatan PEL**

Pendekatan PEL yang digunakan sangat tergantung kepada potensi, peluang dan persoalan yang dihadapi daerah. Namun demikian, terdapat beberapa pendekatan PEL yang dapat dipilih atau dikombinasikan yang dianggap sebagai menu dasar. Ada 5 (lima) menu dasar PEL yaitu pendekatan klaster, pendekatan kemitraan publik swasta, pendekatan usaha kecil, pendekatan regional, dan pendekatan rantai nilai. Secara ringkas kelima menu dasar tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

### **a. Pendekatan Klaster**

Pendekatan ini dimaksudkan untuk mendukung sektor/produk unggulan melalui pengembangan mata rantai kegiatan ekonomi hulu-hilir (*supply chain*) yang efisien dan efektif agar daya saing dan daya tarik produk yang dihasilkan meningkat. Dukungan tersebut dapat dilakukan dengan membangun dan mengembangkan hubungan dan kemitraan dengan *stakeholders* lainnya seperti pelaku bisnis, lembaga-lembaga pendidikan dan lembaga pemerintah terkait dan non pemerintah sehingga mereka dapat memberikan dukungan terhadap pengembangan potensi daerah dengan promosi sektor unggulan oleh dunia usaha, pengembangan kapasitas oleh institusi pendidikan, Lembaga Swadaya Masyarakat dan pemerintah.

### **b. Pendekatan Kemitraan Publik Swasta**

Tanpa terwujudnya kemitraan antar pelaku dan para pemangku kepentingan maka mata-rantai kegiatan ekonomi dan kegiatan penunjangnya akan sulit terwujud dan bersinergi. Kemitraan yang efektif dan berfungsi dengan harus dikembangkan dengan melakukan pemupukan modal social (*social capital*) agar tumbuh rasa saling percaya (*trust*) diantara para pelaku dan *stakeholders*. Kemitraan yang dikembangkan tidak hanya antar pelaku ekonomi, tetapi antara pelaku ekonomi dengan pemerintah, antar unit/lembaga pemerintahan, dan antar daerah. Dengan demikian, pemanfaatan sumber daya lokal dapat dimobilisasi dengan lebih efektif, investasi pada bidang yang memberikan manfaat sosio-ekonomi yang paling dapat didorong, kesinambungan ketersediaan dan perawatan infrastruktur dan pelayanan publik dapat dijamin.

### **c. Pendekatan Usaha Kecil**

Pilar utama pendekatan ini adalah penciptaan iklim bisnis yang kondusif termasuk kemudahan-kemudahan dalam perijinan, pemberian insentif yang produktif dan peningkatan akses pengusaha kecil kepada modal dan teknologi tepat guna. Dengan demikian, inovasi dapat dilakukan, investasi swasta dapat ditingkatkan dan lapangan kerja dapat tercipta.

### **d. Pendekatan Regional**

Pendekatan difokuskan pada upaya peningkatan efisiensi secara kolektif dan pengoptimalan pemanfaatan sumber daya pengungkit yang ada pada daerah-daerah tetangga. Tujuannya adalah agar daerah juga dapat meningkatkan daya saingnya ke level yang lebih tinggi, yakni nasional dan global. Salah satu contoh pendekatan regional yang dilakukan oleh berbagai daerah adalah peng-

galangan kerjasama antar daerah dalam melakukan kegiatan promosi bersama.

### **e. Pendekatan Rantai Nilai (*value chain*)**

Pendekatan rantai nilai (*value chain*) merupakan respon dan antisipasi atas perkembangan pasar komoditas dan finansial yang semakin mengglobal dan kompetitif sehingga menuntut pelaku bisnis dan pembuat kebijakan berpikir dan bertindak melampaui batas-batas lokal, agar mendapatkan momentum yang tepat untuk memanfaatkan peluang-peluang yang ada di luar atau sebaliknya mengantisipasi ancaman-ancaman yang bakal datang dari luar. Pendekatan rantai nilai merupakan konsep bisnis yang mengutamakan integrasi dan sinergi dua sumberdaya kunci ekonomi, yaitu ilmu pengetahuan (*knowledge*) dan hubungan-hubungan (*networks*). Kedua aspek ini tercermin dalam kompetensi, koordinasi dan kolaborasi organisasi dan pelanggan, baik pelanggan berupa unit bisnis perantara maupun pengguna akhir. Dendi et al, (2007) menegaskan bahwa kompetensi dan hubungan-hubungan tersebut berfungsi dalam suatu rantai nilai yang meliputi tahapan mulai dari desain produk sampai kepada penyerahan produk kepada konsumen akhir. Bahkan lebih jauh lagi, sampai kepada pembuangan atau daur ulang produk

### **Prinsip Operasional PEL**

Pencapaian tujuan-tujuan PEL sangat tergantung pada konsisten dan kualitas prinsip-prinsip PEL. Prinsip-prinsip PEL dimaksud adalah pemerintahan yang fasilitatif, kemitraan publik dan swasta, dan keberlanjutan. Pemerintah daerah dan lembaga legislatif berperan sebagai fasilitator dalam pengembangan ekonomi daerah. Perwujudan peran tersebut dapat dilakukan dengan me-

nyediakan kerangka regulasi dan menyediakan insentif atau investasi yang memberdayakan melalui proses pengambilan keputusan yang transparan dan partisipatif. Untuk itu diperlukan dialog dan komunikasi para pihak dan pemangku kebijakan pada semua level. Penerapan pendekatan partisipatif dapat mendorong inovasi, meningkatkan akuntabilitas, mendorong pengembangan kemitraan yang saling menguntungkan, dan memperkuat modal sosial. Penguatan modal sosial berdampak pada berkembangnya sikap saling percaya, terbangunnya jaringan sosial dan mengurangi risiko biaya (ekonomi dan sosial) tinggi.

Kemitraan publik dan swasta dalam perspektif PEL meliputi kemitraan semua pihak yang relevan dan dilandasi prinsip saling menguntungkan. Dengan adanya kemitraan, kerja sama para pihak dapat diwujudkan dan kegiatan-kegiatan pengembangan ekonomi dapat dikoordinasikan sehingga ketidakefisienan yang dapat terjadi jika dilakukan sendiri-sendiri dapat dicegah. Selain itu, kemitraan yang saling menguntungkan dapat mendorong mobilisasi pemanfaatan sumber daya lokal secara efektif dan investasi pada bidang-bidang yang memberikan manfaat sosial ekonomi yang paling tinggi.

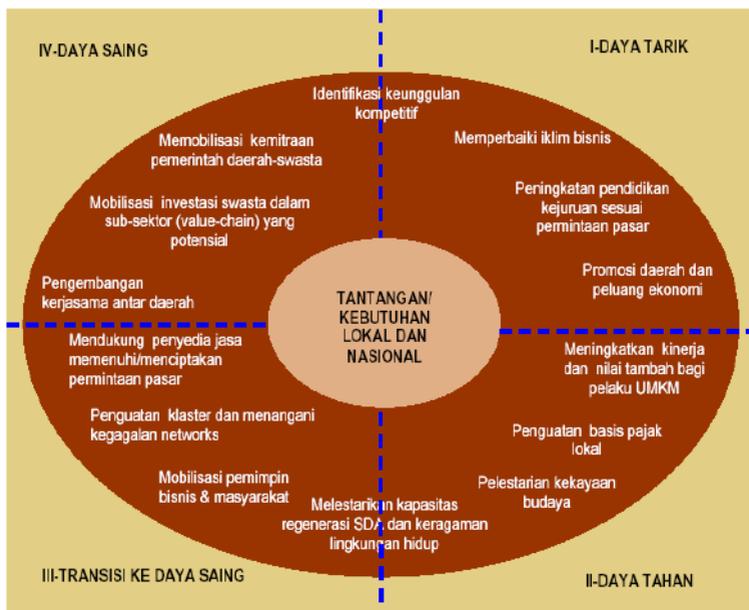
Prinsip operasional PEL yang terakhir yaitu keberlanjutan berkaitan dengan pemenuhan tiga kriteria utama dalam konsep pembangunan berkelanjutan yaitu memenuhi kriteria kelayakan ekonomi, kelayakan sosial dan kelayakan lingkungan. Artinya, pembangunan yang dilakukan saat ini seyogianya dapat memenuhi kebutuhan generasi sekarang tanpa menghilangkan atau mengurangi kesempatan generasi yang akan datang memenuhi kebutuhannya. Prinsip ini memberikan arah dan sekaligus tantang-

an kepada semua pihak agar memanfaatkan sumber daya alam secara efisien dengan melakukan inovasi dan investasi. Prinsip keberlanjutan ini selain menjadi tantangan dalam pengembangan PEL juga mengandung peluang bagi penciptaan rantai nilai dan lapangan kerja baru.

## 2.4 Elemen Strategi PEL

Dalam implementasinya berbagai kegiatan dan intervensi dapat dihasilkan dengan mengombinasikan menu pendekatan PEL. Untuk menunjang pencapaian tujuan PEL, ada 3 elemen strategi PEL yaitu membangun daya tarik, daya tahan dan daya saing yang dapat diletakkan dalam sebuah siklus yang terbagi dalam empat ranah (kuadran) pemberdayaan (lihat Gambar 1). Peningkatan daya tarik investasi dan bisnis di daerah memerlukan perhatian terhadap 3 komponen strategis yaitu penyehatan iklim investasi dan dinamisme ekonomi daerah, keberadaan dan citra komoditi/ produk unggulan, serta ketersediaan tenaga kerja yang kompetitif (sumber daya manusia). Iklim investasi dan bisnis yang sehat dan kondusif menjadi daya tarik untuk melakukan investasi tidak hanya investasi domestik tetapi juga asing agar tercipta kesempatan kerja yang mendorong pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah. Produk unggulan yang ada di daerah hendaknya terus dipacu pertumbuhan dan kualitasnya sehingga menjadi *trade mark* daerah yang tidak hanya memiliki keunggulan komparatif tetapi juga keunggulan kompetitif. Keunggulan daerah tidak hanya terletak pada kualitas komoditas (barang dan jasa) tetapi juga pada ciri khas yang disandangnya sehingga menjadi memiliki citra tersendiri (*brand image*).

Gambar 3: Elemen-elemen pokok strategi Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL)



Sumber: Dendi et al, 2007.

Daya tarik investasi daerah juga ditentukan oleh ketersediaan tenaga kerja yang memiliki kualifikasi yang dibutuhkan oleh dunia usaha. Tenaga kerja yang dibutuhkan tidak hanya melihat kualifikasi tetapi juga tingkat upah yang berlaku karena bisnis sangat *concern* dengan produktivitas dan efisiensi. Hanya usaha produktif dan efisien yang dapat mengungguli pasar. Oleh karena itu, peningkatan kualitas sumber daya manusia harus dilakukan secara berencana, terarah dan berkelanjutan guna menyediakan sumber daya manusia yang berkualitas dan produktif. Peningkatan sumber daya manusia dapat ditempuh baik melalui jalur pendidikan formal (sekolah negeri maupun sekolah swasta), jalur pendidikan

informal/pelatihan kejuruan (*vocational training*) dengan partisipasi atau kemitraan publik, swasta, lembaga pendidikan, *civil society* dan masyarakat.

Daya tahan (*resilience*) ekonomi adalah kemampuan dari sektor ekonomi menyesuaikan diri dan memulihkan diri dari berbagai tekanan faktor ekonomi dan non ekonomi baik yang bersifat eksternal maupun internal. Dengan demikian daya tahan merupakan konsep yang dinamis karena sesungguhnya lingkungan bisnis yang dihadapi senantiasa mengalami perubahan di mana peluang dan risiko dapat muncul setiap saat. Oleh karena itu, setiap unit ekonomi baik rumah tangga, perusahaan maupun daerah perlu setiap saat mempersiapkan diri dan menyesuaikan diri dengan lingkungan bisnis yang dinamis. Terdapat setidaknya tiga strategi membangun daya tahan dan peran sektor publik yang diharapkan yaitu diversifikasi usaha dan transformasi produk, pengembangan kewirausahaan, optimalisasi akses kepada sumber daya ekonomi (alam dan finansial) dan pengembangan modal sosial.

Pengembangan daya saing merupakan mata rantai yang tidak terpisah dari strategi membangun daya tarik dan daya tahan. Strategi membangun daya saing akan berhasil bilamana strategi pembangunan daya tarik dan daya tahan telah terlebih berhasil diwujudkan. Ini berarti bahwa keberhasilan strategi membangun daya tarik dan daya tahan menjadi prasyarat bagi kesuksesan strategi membangun daya saing. Oleh karena itu, beberapa peran yang harus dilaksanakan oleh sektor publik untuk menunjang daya saing sektor bisnis daya menghadapi persaingan regional dan global adalah mendukung peningkatan produktivitas, efisiensi dan

keberlanjutan, mendukung keberlanjutan inovasi produk unggulan, dan membangun kemitraan regional.

### **Forum PEL**

Forum PEL adalah sebuah organisasi masyarakat sipil beranggota kelompok masyarakat/multi pihak (*stakeholders*) dengan berbagai latar belakang tetapi mempunyai visi bersama dalam mengemban misi dan mencapai tujuan forum. Forum PEL dihajatkan sebagai wadah dialog yang dibangun untuk mempercepat pertumbuhan ekonomi berbasis gerakan demokratisasi ekonomi. Aktivitas forum ini lebih ditekankan pada aksi negosiasi, advokasi dan mediasi mengingat sifatnya sebagai organisasi gerakan. Forum PEL didesain menjadi institusi yang independen, profesional, memiliki akses informasi yang luas dan jaringan kerja yang solid.

Keanggotaan forum PEL mencerminkan semua unsur pemangku kepentingan (*stakeholders*) pengembangan ekonomi lokal seperti bisnis/kelompok UMKM, pemerintah daerah, DPRD, organisasi masyarakat sipil, lembaga penelitian dan pemerhati. Mereka yang duduk dalam forum hendaknya memiliki kepedulian, komitmen dan kompetensi. Keterlibatan pemerintah daerah dan DPRD dalam forum diharapkan dapat menjadi jembatan komunikasi antara forum PEL dengan pengambil kebijakan. Dengan demikian diharapkan lahir pengertian dan kesepahaman terhadap berbagai persoalan atau solusi yang terkait dengan pembangunan ekonomi daerah.

Selain sebagai wahana komunikasi antar *stakeholders*, forum PEL berfungsi sebagai wahana belajar dan berbagi tanggungjawab dalam pengembangan kapasitas dan kerja sama sinergis di

antara pemangku kepentingan guna meningkatkan daya saing daerah. Juga forum PEL berfungsi sebagai katalisator perubahan dan pembaharuan dengan mendorong terjadinya proses perubahan yang dinamis dan cepat pada para pemangku kepentingan. Dalam merealisasikan fungsinya, forum PEL fasilitator dalam proses dialog dan kerja sama para pihak, melakukan kajian partisipatif mengenai berbagai aspek berkaitan dengan pengembangan usaha dan ekonomi lokal, dan memberi masukan dan rekomendasi kepada pemerintah dalam formulasi kebijakan program. Selain itu, forum PEL berperan sebagai dinamisator *stakeholders* dalam menggiatkan dialog dan *network*, negosiator para pihak dengan pihak guna memperoleh akses terhadap informasi, peluang pasar dan sumber daya lainnya serta mobilisator dan mediator kolaborasi dan kemitraan antara pihak swasta dan pemerintah dalam hubungan kerja sama antara daerah. Dengan fungsi dan peran forum PEL sedemikian penting dan strategisnya maka seyogianya setiap upaya pengembangan ekonomi lokal hendaknya menjadi forum PEL sebagai unsur utama yang keberadaannya mesti dipertahankan.

### **C. Budidaya Rumput Laut di Desa Kwangko Kabupaten Dompu NTB**

Rumput laut yang biasa tumbuh di alam dengan melekatkan diri pada karang, lumpur, pasir, batu dan benda keras lainnya telah dapat dibudidayakan oleh masyarakat dengan berbagai teknik penanaman. Kegiatan budidaya rumput laut banyak dilakukan oleh rumah tangga perikanan (RTP) di NTB mengingat permintaan pasar terhadap rumput laut dan produk dari rumput laut yang cukup besar. Sebagian besar dari produksi rumput laut diki-

rim ke luar daerah bahkan diekspor ke berbagai negara di Asia seperti Cina, Hongkong dan Vietnam.

Di Cina, rumput laut telah lama dimanfaatkan sebagai obat dalam bentuk *herbal medicine*. Masyarakat pesisir Indonesia juga telah lama memanfaatkan beberapa jenis rumput laut untuk tujuan pengobatan baik untuk pengobatan dalam maupun luar. Ragam penyakit yang dapat disembuhkan dengan pemanfaatan rumput laut antara lain penyegar dan pengobatan *sunstroke*, digunakan sebagai antiseptik, obat cacingan, bronkhitis, asma, batuk, hemorrhoids, bisul, mimisan, kulit, penyakit akibat kekurangan yodium, dan penyakit urinari. Selain itu, ekstrak rumput laut (hidrokoloid) seperti agar, karaginan dan alginat merupakan bahan dasar dari berbagai produk komersial dibidang industri farmasi, kosmetik, makan dan minuman, cetakan gigi, kultur jaringan, cat, kertas, tekstil dan foto grafis. Peran rumput laut dalam industri tersebut adalah sebagai bahan penstabil, pengemulsi, pembentuk gel, pengental, pensuspensi, pembentuk busa, dan pembentuk film (Anggadiredja, et al, 2006). Produk lokal utama yang paling banyak dihasilkan dari rumput laut saat ini adalah berupa dodol rumput laut dan manisan rumput laut.

Sejalan dengan meningkatnya jumlah penduduk dan pertumbuhan industri berbasis rumput laut serta kecenderungan masyarakat dunia untuk kembali kepada produk-produk hasil alam diperkirakan dalam kurun waktu 5 tahun ke depan kebutuhan produk olahan rumput laut diperkirakan terus meningkat. Berdasarkan kecenderungan ekspor dan impor produk olahan rumput laut selama periode 1999-2004, Anggadiredja et. al (2006) memperkirakan pasar dunia produk olahan rumput laut meningkat sekitar

10% setiap tahun untuk karaginan *semirefine* (SRC), agar, dan alginat untuk industri (*industrial grade*). Adapun alginat untuk makanan (*food grade*) meningkat sebesar 7,5% dan karaginan *refine* sebesar 5%. Selengkapnya hasil estimasi tersebut dapat dilihat pada Tabel 20 berikut ini.

**Tabel 20: Perkiraan Kebutuhan Pasar Dunia  
Produk Olahan Rumput Laut**

Jenis Produk	2006	2007	2008	2009	2010
Karaginan (RC)	26.160	27.470	28.850	30.285	31.800
Karaginan (SRC)	33.350	36.690	40.355	44.390	48.830
Agar	12.357	13.600	14.970	16.470	18.120
Alginat (food grade)	10.730	11.530	12.400	13.330	14.330
Alginat (industrial grade)	20.735	22.800	25.090	27.600	30.360

Keterangan: nilai dalam ton

Sumber: Anggadiredja et.al, 2006.

Selain itu, Anggadiredja et. al (2006) juga mengestimasi kebutuhan bahan baku rumput laut penghasil karaginan pada tahun 2010 sebesar 322.500 ton yang terdiri dari *Euचेuma sp.* sebesar 274.100 ton dan jenis selain *Euचेuma sp.* sebesar 48.400 ton. Asumsi yang digunakan untuk mengestimasi kebutuhan pasar tersebut adalah 25% karaginan diekstrak dari bahan baku *Euचेuma sp* dalam skala industri dan 15% dari kebutuhan bahan baku karaginan diperoleh dari jenis rumput laut selain *Euचेuma sp.* Selain itu, asumsi yang digunakan juga berdasarkan perkiraan kebutuhan pasar dunia produk olahan rumput laut, khususnya karaginan seperti tercantum dalam Tabel 20 di atas. Hasil prediksi tersebut selengkapnya dapat dilihat pada Tabel 21 berikut ini.

**Tabel 21: Estimasi Kebutuhan Dunia terhadap Rumput Laut Penghasil Karaginan (dalam ton)**

Jenis Produk	2006	2007	2008	2009	2010
Karaginan (RC)	26.160	27.470	28.850	30.285	31.800
Karaginan (SRC)	33.350	36.690	40.355	44.390	48.830
Total Karaginan	59.510	64.160	69.205	74.675	80.630
Kebutuhan Bahan Baku	238.000	256.600	276.800	298.700	322.500
Jenis <i>Eu-cheuma sp</i>	202.300	218.100	235.300	253.900	274.100
Jenis selain <i>Eu-cheuma sp</i>	35.700	38.500	41.500	44.800	48.400

Keterangan: nilai dalam ton

Sumber: Anggadiredja et.el, 2006.

Sebagai negara kepulauan, perairan Indonesia memiliki potensi berupa keragaman jenis rumput laut yang sangat kaya. Namun demikian, hanya 18 *spesies* (jenis) dari 5 *genus* (marga) yang telah diperdagangkan dari total sebanyak 782 jenis rumput laut yang terdapat di perairan Indonesia. Dari kelima marga tersebut hanya genus *Eu-cheuma* dan *Gracilaria* yang sudah dibudidayakan mulai dari perairan Sumatera bagian barat sampai dengan perairan di Papua (Biak dan Sorong).

Selama kurun waktu 1995-1999 produksi rata-rata budidaya rumput laut Indonesia untuk genus *Eu-cheuma* dan *Gracilaria* hanya sebesar 38.000 ton per tahun yang di-hasilkan dari areal (lahan tambak dan laut) seluas sekitar 2.500 ha. Ini berarti hanya 9,7% dari luas potensial lahan budidaya rumput laut yang telah dimanfaatkan. Produksi rumput laut Indonesia jauh lebih rendah dibandingkan dengan Filipina yang telah mampu memproduksi se-

banyak 115.000 ton per tahun pada periode yang sama (Angga-diredja et.al, 2006).

Pemanfaatan potensi sumber daya kelautan yang belum optimal tersebut disebabkan oleh berbagai faktor antara lain kultur agraris masyarakat yang masih berorientasi ke darat, rendahnya keterampilan masyarakat, terbatasnya akses terhadap sumber daya finansial yang ada, akses yang rendah terhadap teknologi dan informasi pasar, struktur pasar tidak sempurna (*oligopsoni*), dan perhatian serta fasilitasi dari pemerintah yang belum optimal (bandingkan dengan Rasad, et al, 2006: 45).

**Tabel 22: Produksi dan Nilai Rumput Laut NTB tahun 2005 dan 2006**

Kabupaten	RTP		Produksi (ton)		Nilai (Rp 1000)	
	2005	2006	2005	2006	2005	2006
Lombok Barat	3.928	2.265	11.199,0	14.954,2	16.798.500	22.431.300
Lombok Tengah	847	878	13.055,0	16.070,6	19.582.500	24.105.900
Lombok Timur	146	1.909	2.185,1	14.274,0	3.277.650	21.411.000
Sumbawa	849	1.494	7.650,5	7.766,0	11.475.750	11.649.000
Dompu	223	2.065	1.389,0	400,2	2.083.500	600.300
Bima	814	2.575	805,2	1.203,0	1.207.800	1.804.500
Kota Mataram	0	0	0	0	0	0
Kota Bima	32	25	36,0	440,0	54.000	660.000
Sumbawa Barat	39	584	94,7	125,0	142.050	187.500
Total	6.928	11.795	36.414,5	55.233,0	54.621.750	82.849.500

Sumber: Diskanlut NTB, 2006 dan 2007.

Budidaya rumput laut di provinsi Nusa Tenggara Barat telah dimulai sejak tahun 1980-an dengan membudidayakan jenis *Eu-cheuma spinosum* dengan bibit lokal dan *Eu-cheuma cottonii* dengan bibit asal Filipina. Saat ini, sesuai dengan perkembangan pasar yang paling banyak dibudidayakan adalah jenis *Eu-cheuma cottonii*. Kegiatan budidaya telah lama ditekuni masyarakat tetapi produk-

tivitasnya masih relatif rendah walaupun terdapat kecenderungan meningkat. Pada tahun 2005 produksi rumput laut di NTB baru mencapai 36.414,5 kemudian meningkat menjadi 55.233 ton pada tahun 2006 (lihat Tabel 22).

Produksi rumput laut NTB selain dimanfaatkan sebagai bahan dasar pembuatan berbagai penganan lokal seperti permen dan dodol rumput laut juga diolah lebih lanjut menjadi tepung karaginan. Produk penganan tersebut selain dipasarkan secara lokal juga sudah dipasarkan di beberapa daerah. Adapun yang diekspor keluar negeri terutama ke negara-negara Asia adalah rumput laut dan tepung karaginan. Informasi lebih rinci mengenai ekspor rumput laut NTB dapat dilihat dalam Tabel 23.

**Tabel 23: Ekspor Komoditas Rumput Laut NTB tahun 2005-2006**

Komoditas	Negara Tujuan	Volume (ton)		Nilai (USD)	
		2005	2006	2005	2006
Rumput Laut	China	58,19	27,03	26.185,05	9.196,50
Tepung Karaginan	India, Hong-kong, Vietnam	2.585,60	60,00	2.816.719,15	478.900,00

Sumber: Deperindag NTB, 2007.

#### **D. Budidaya Rumput Laut di Desa Kwangko Kecamatan Manggelewa Kabupaten Dompu**

Kabupaten Dompu memiliki potensi pengembangan rumput laut yang relatif besar baik dilihat dari potensi lahan dan sumber daya petani pembudidaya rumput laut. Panjang pantai yang dimiliki adalah 169 km dan total wilayah perairan seluas 1.247 km<sup>2</sup> (Salman, 2007). Dengan mengasumsikan 50% luas perairan seluruhnya potensial untuk kegiatan budidaya maka luas areal untuk

budidaya rumput laut adalah 624.000 ha. Saat ini areal yang telah dimanfaatkan untuk kegiatan budidaya rumput laut hanya 38,1% saja (Rasad et al, 2006).

Masyarakat di desa Kwangko telah memulai kegiatan budi daya rumput laut pertama kali pada tahun 1997. Pada awalnya jumlah kepala keluarga (KK) yang melakukan kegiatan pembudidayaan rumput adalah 200 KK. Budidaya rumput laut pada mulanya dihajatkan sebagai usaha sampingan karena mereka belum memiliki keterampilan yang memadai dan juga kemampuan memasarkan produksinya. Sejalan dengan perkembangan waktu, kini budidaya rumput menjadi mata pencaharian utama masyarakat di desa Kwangko terutama masyarakat di Pulau Tua, Pulau Sicangkir, dan Kampung Baru.

Beberapa faktor pendukung berkembangnya usaha rumput laut di desa Kwangko antara lain adalah topografi dari areal budidaya rumput yang sangat cocok karena dikelilingi oleh beberapa pulau kecil (berbentuk cincin) sehingga relatif terlindungi dari ancaman gelombang besar. Lahan budidaya yang tersedia juga masih relatif luas dan tenaga kerja terampil tersedia dalam jumlah yang memadai. Selain itu, aksesibilitas transportasi juga cukup baik sehingga kegiatan pendistribusian produk menjadi lancar.

Dalam perjalanannya, usaha budidaya rumput laut sering berhadapan dengan berbagai persoalan dan kendala yang terkadang tidak mudah diatasi. Beberapa persoalan yang sering dihadapi petani rumput laut dalam mengembangkan skala usahanya antara lain keterbatasan pengadaan bibit secara serentak sehingga kegiatan usaha tidak optimal (*under capacity*). Rendahnya tingkat produksi mengakibatkan ketidakmampuan produsen (petani) dalam

memenuhi permintaan dari para eksportir. Selain itu, dukungan dana dari pihak luar (*external parties*) sangat terbatas sehingga masyarakat sering mengalami kesulitan likuiditas.

Bibit untuk budidaya rumput laut pada umumnya didatangkan dari kabupaten Sumbawa yaitu dari teluk Santong. Mereka membeli bibit dengan harga Rp 1.000/kg untuk kualitas baik. Bibit yang dibeli tidak langsung ditanam akan tetapi dibudidayakan terlebih dahulu agar diperoleh bibit dalam jumlah yang lebih besar. Untuk itu diperlukan waktu selama 2 bulan. Dengan teknik budidaya rawai (*long line*) 1 ton bibit cukup untuk ditanam dalam 30 rawai dengan panjang rawai 45 m. Dengan demikian untuk memulai usaha budidaya rumput laut diperlukan dana awal sekurang-kurangnya Rp 1-1,5 juta untuk 1 kali musim tanam. Karna keterbatasan dana yang dimiliki 1 KK hanya mampu membudidayakan rumput laut sebanyak 30-50 rawai saja. Kemampuan rata-rata setiap KK sesungguhnya adalah 100-300 rawai. Keterbatasan modal menyebabkan terbatasnya jumlah bibit yang ditanam sehingga kapasitas produksi para petani rumput laut menjadi tidak optimal.

Sejak tahun 2001, pemerintah daerah kabupaten Dompu menugaskan pendamping (*fasilitator*) bagi pembudidaya rumput laut di desa Kwangko. Kegiatan ini dilakukan dalam rangka program kerja sama pemerintah Indonesia dengan pemerintah Jerman (PROMIS-NT). Dengan adanya kegiatan pendampingan, petani mulai merintis dan mengembangkan jaringan pasar regional NTB. Pada tahun 2002, pemerintah daerah melalui program PROMIS-NT memberikan bantuan berupa subsidi untuk pembangunan lantai jemur permanen dan gedung penyimpanan

produksi (rumput laut). Kegiatan pendampingan akhirnya berhasil memfasilitasi masyarakat untuk mendirikan koperasi usaha bersama (KSU) Permata Bahari pada tahun 2003. KSU Permata Bahari memberikan pelayanan dalam bantuan modal bagi mereka yang membutuhkan. Selain itu, KSU membeli seluruh hasil panen dari para anggota koperasi. Keterbukaan dan transparansi KSU kepada para anggota menyebabkan masyarakat mau mempertahankan hubungan bisnisnya dengan KSU.

Upaya pembinaan pengembangan kapasitas (*capacity building*) kelembagaan terus dilakukan dengan mengadakan pelatihan kewirausahaan dan manajemen keuangan. Selain itu, program PROMIS-NT juga memberikan pelatihan administrasi, bantuan mesin ketinting, membangun lantai jemur, dan lain-lain. Pada tahun 2005 kelompok petani memperoleh bantuan berupa pinjaman modal dari Lembaga Keuangan Pedesaan (LKP) tingkat kecamatan setelah adanya rekomendasi dari Dinas Koperasi kabupaten Dompu. Semua ini dilakukan dalam upaya meningkatkan produktivitas petani dan menjamin keberlanjutan usaha sehingga daya saing mereka menjadi semakin tinggi. Hal ini diperlukan dalam rangka menjawab tantangan pasar yang makin kompetitif dan persaingan yang makin mengglobal.

Dalam perkembangannya, para pemangku kepentingan seperti pemerintah daerah, pengusaha swasta, lembaga swadaya masyarakat, masyarakat dan instansi terkait membentuk forum ekonomi lokal (Tim Prospek). Pada tahun 2004, forum tersebut melakukan survei potensi rumput laut dan mengkaji berbagai persoalan yang melingkupi kegiatan usaha budidaya rumput laut di desa tersebut. Hasil kajian tersebut menyimpulkan bahwa peluang pa-

sar rumput laut sesungguhnya sangat besar. Untuk dapat memanfaatkan peluang tersebut Tim Prospek merekomendasikan strategi pengembangan skala usaha dan keterampilan dengan melakukan pengorganisasian diri dalam kelompok masyarakat dengan membentuk koperasi, menjalin kemitraan dengan produsen dari desa lain seperti pedagang bahan baku, pengumpul serta konsumen, lembaga keuangan, dinas instansi terkait, Forum Pengembangan Ekonomi Lokal dan sebagainya.

Bekerjasama dengan koperasi, pada tahun 2006 Tim Prospek melakukan penjajakan peluang pasar ke Bali dan berhasil membangun kerja sama dengan perusahaan eksportir rumput laut berkedudukan di Bali yaitu PT Indonusa Algaemas Prima. Setiap bulan perusahaan tersebut memerlukan pasokan rumput laut kering sebanyak 500 ton dengan pH 7-6 dan tingkat kekotoran sebesar 30%. Dalam kesepakatan kerja sama ini, eksportir tersebut bersedia membeli produksi rumput laut petani di kabupaten Dompu (desa Kwangko). Kemampuan KSU Permata Bahari mensuplai rumput laut ke perusahaan tersebut baru mencapai 10 ton per bulan padahal permintaannya adalah sebesar 300 ton per bulan. Pada tahun sebelumnya (2005) KSU telah menjalin kerja sama dengan pedagang pengumpul lokal yang berada di desa Soro, So Nggajah dan Tolokalo dengan kesepakatan para pengumpul akan menjual komoditasnya kepada koperasi.

Namun demikian, volume rumput laut yang berhasil dikumpulkan masih jauh dari kebutuhan pasar yang ada. Peluang pasar rumput laut secara global semakin meningkat disebabkan oleh adanya kecenderungan konsumsi makanan yang berasal dari bahan alami (*back to nature*) yang semakin meningkat. Ini berarti ma-

sih terbuka peluang pasar sehingga produktivitas perlu terus ditingkatkan agar skala usaha menjadi semakin besar.

Berbagai kemajuan dan keberhasilan yang dicapai oleh petani rumput laut di desa Kwangko telah menginspirasi pemerintah daerah kabupaten Dompu untuk memberikan komitmen berupa dukungan dan bantuan dalam usaha pengembangan ekonomi lokal khususnya komoditi rumput laut. Bentuk komitmen tersebut adalah menyuntikkan bantuan dana operasional sebesar Rp 500 juta kepada KSU Permata Bahari pada tahun 2007. Dana tersebut dialokasikan dari dana Dinas Perikanan dan Kelautan. Pada tahun 2008, pemerintah daerah mencanangkan program Gerakan Pengembangan Budidaya Rumput Laut Menuju Masyarakat Dompu yang Maju dan Beriman (Gerbang Darul Muttakin).

Dalam APBD 2008 pemerintah menyediakan dana sebesar Rp 2 milyar untuk kegiatan pemberdayaan dan tata kelola rumput laut. Pada tahun 2008 jumlah rumah tangga yang terlibat dalam kegiatan budidaya rumput laut adalah 2000 KK hingga tahun 2009. Selain itu, pemerintah juga merencanakan untuk menyusun rancangan peraturan bupati (Perbup) mengenai tata kelola rumput laut. Rancangan Perbup ini merupakan rekomendasi dari debat akhir tahun yang diadakan pada tanggal 8 Desember 2007 dan di mana penulis adalah salah seorang panelis dari acara tersebut.

## **E. Penutup**

Keberhasilan yang dicapai oleh masyarakat di desa Kwangko disebabkan oleh beberapa di antaranya adalah produk yang dikembangkan merupakan komoditi unggulan. Masyarakat telah melakukan kegiatan budidaya rumput sudah cukup lama sehingga

pengetahuan teknis mereka tidak diragukan lagi. Mereka telah memiliki keterampilan yang memadai dan menguasai seluk beluk budidaya rumput laut sehingga produktivitas mereka relatif tinggi. Hal ini menjadi faktor yang dapat meningkatkan daya tahan usaha tersebut.

Selain itu, keterlibatan *stakeholders* yang difasilitasi dalam forum PEL telah memberikan dukungan dan fasilitas yang sangat berharga sehingga petani rumput laut dapat meningkatkan kapasitas dirinya sehingga daya saing mereka menjadi lebih tinggi. Fasilitas yang diberikan oleh forum PEL dan pemerintah seperti program Gerbang Darul Muttakin dan telah meningkatkan daya tarik usaha tersebut sehingga masyarakat mau meningkatkan skala usaha mereka. Dengan difasilitasi oleh forum, kini pasar bagi komoditas rumput laut masyarakat telah terbuka lebar tidak hanya keluar daerah tetapi telah sampai keluar negeri. Hal ini memberikan dampak yang besar kepada masyarakat sehingga masyarakat terpacu untuk terus meningkatkan skala usahanya.

Pendekatan yang diterapkan dalam pengembangan ekonomi lokal (mengacu pada kompas PEL, analisis rantai nilai dan Forum PEL) telah berhasil sekurang-kurangnya mengurangi kerentanan (*vulnerability*) dari masyarakat miskin di kawasan pesisir. Selain itu, dengan pendekatan tersebut hubungan produsen dan pedagang telah dapat ditata kembali sehingga lebih sehat dan adil, iklim bisnis semakin kondusif, dan akses masyarakat kepada informasi pasar dan pembeli semakin meningkat, dan keterampilan manajemen semakin baik serta kelembagaan produsen semakin menguat.

Dari hasil yang dicapai, ada 3 (tiga) pertanyaan pokok yang telah dapat dijawab yaitu (i) bagaimana masyarakat miskin di pesisir pulau Bajo desa Kwangko kabupaten Dompu yang jauh dari pusat pelayanan dan pasar terhubung dan meraih keuntungan dari pasar regional, (ii) bagaimana sebuah dusun (pesisir pulau Bajo) yang terpencil dan “dipandang sebelah mata” berubah menjadi *Center of Excellence*”, dan (iii) bagaimana *Scale up* dari skala dusun ke skala kawasan/regional? Ketiga jawaban dari pertanyaan tersebut relevan dijadikan pelajaran yang berharga untuk dapat diterapkan terutama dalam membangun kembali Nanggroe Aceh Darussalam pasca tsunami agar persoalan kemiskinan dan keterbelakangan di daerah ini dapat segera teratasi. Semoga Allah Yang Maha Kuasa memberkahi kita, amien.

## F. Daftar Pustaka

- Anggadiredja, JT; Zalnika, A; Purwoto, H; Istini, S, 2006: *Seri Agribisnis; Rumput Laut*. Penebar Swadaya. Jakarta.
- Badan Pusat Statistik (BPS), 2005: *Survei Sosial Ekonomi Nasional Provinsi Nusa Tenggara Barat 2004*. BPS Mataram.
- Bappeda Dompu, 2005: *Profil Potensi dan Peluang Instansi Daerah Kabupaten Dompu*. Bappeda Kabupaten Dompu.
- Bappenas, BPS, UNDP, 2004: *National Human Development Report 2004; The Economics of Democracy: Financing Human Development in Indonesia*. BPS-Statistics Indonesia, Bappenas, UNDP Indonesia.
- Dendi Astia, Dr. 2004. *Menanggulangi kemiskinan melalui pengembangan Ekonomi Lokal*. GTZ. Mataram.

- Dendi, A; Haryono, R; dan Mahman, M, 2007: *Forum Pengembangan Ekonomi Lokal - Konsep, Strategi dan Metode; Perspektif dan Pengalaman Nusa Tenggara*. GTZ-GLG dan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Mataram.
- Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi NTB, 2007: *Statistik Perikanan Budidaya Nusa Tenggara Barat 2006*. Dinas Perikanan dan Kelautan Provinsi NTB, Mataram.
- Ellwein, 2006: *Strategi dan Implementasi Pengembangan Ekonomi Lokal atau Regional Economic Development – RED di Jawa Tengah*. Materi Presentasi Seminar Regional "Realita, Tantangan dan Inovasi Daerah Mengurangi Kemiskinan Melalui Pengembangan Ekonomi Lokal", tanggal 11-12 September 2006.
- Ellwein, H; Groosmann, H, 2006: *Local and Regional Economic Development (LERD)-Experiences from Asia*. GTZ.
- Finkle, J, 2004: *The framework for local economic development*. International Economic Development Council. New York.
- Jurnal Analisis Sosial, 2006: *Tantangan Masa Depan Pertanian Indonesia*. Vol. 11 No.1 April 2006. AKATIGA. Bandung.
- Kerstan, B; Dendi A., et al, 2004: *Menanggulangi Kemiskinan melalui Pengembangan Ekonomi Lokal; Beberapa Pelajaran dari Nusa Tenggara*. GTZ-PROMIS-NT dan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia. Mataram.
- Kompas, Sabtu 2 September 2006.
- McCormick, Dorothy; Hubert Schmitz, 2002: *Manual for Value Chain Research on Homeworkers In The Garment Industry*. IDS Brighton, England.

- Munir, Risfan, 2004: *Pengembangan Ekonomi Lokal Partisipatif dalam rangka Penggalangan Sumber Daya Publik*. Makalah disampaikan dalam “Indonesia Autonomy Conference”, APEKSI - Surabaya, 2 Agustus 2004.
- Munir, Risfan, 2006: *Kemitraan Klaster dalam Pengembangan Ekonomi Lokal (PEL) dalam rangka Mengurangi Kemiskinan*. Dalam prosiding seminar regional “Realita, tantangan dan inovasi daerah mengurangi kemiskinan melalui pengembangan ekonomi lokal. GTZ-Good Local Governance bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan TRANSFORM. Mataram. Hal 162-173.
- Rasad, RA; Dendi, A, 2006: *Strategi dan Pengalaman Pengembangan Rantai Nilai Rumput Laut di Desa Kwangko*. Dalam prosiding seminar regional “Realita, tantangan dan inovasi daerah mengurangi kemiskinan melalui pengembangan ekonomi lokal. GTZ-Good Local Governance bekerjasama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan TRANSFORM. Mataram. Hal 42-51.
- Pemerintah Daerah Provinsi Nusa Tenggara Barat, 2006: *Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) Nusa Tenggara Barat 2007*. Bappeda NTB.
- Salman, S; Suryadi, R, 2007: *Gerakan Pengembangan Budidaya Rumput Laut Menuju Masyarakat Dompu yang Maju dan Beriman (Gerbang Darul Mutakin)*. Materi presentasi dalam “Debat Akhir Tahun” diselenggarakan pada tanggal 8 Desember 2007, Dompu.

- Sarosa, DM, 2006: Kebijakan Pengembangan Ekonomi Daerah melalui Inovasi Kemitraan dalam Penanggulangan Kemiskinan. Dalam prosiding seminar regional “Realita, tantangan dan inovasi daerah mengurangi kemiskinan melalui pengembangan ekonomi lokal. GTZ-Good Local Governance bekerja sama dengan Departemen Dalam Negeri Republik Indonesia, Pemerintah Provinsi Nusa Tenggara Barat dan TRANSFORM. Mataram. Hal 1-9.
- Schmitz, H, 2005: *Value Chain Analysis for Policy-Makers and Practitioners*. International Labour Office. Geneva, Switzerland.
- Tim Prospek. 2005. *Laporan Study Banding : Forum Pengembangan Ekonomi Lokal Kabupaten Dompu*. GTZ Promis-NT. Mataram.
- The World Bank and DFID, 2003: *Local Economic Development A Primer*. Development and Implementing Local Economic Development Strategies and Action Plan.
- Tolomundu, Farid, 2007: *Mampukah NTB Bangkit? Jaringan Pena*, Yogyakarta.
- USAID, 2005: *Value Chain Approach to Poverty Reduction; Equitable Growth in Today's Global Economy*. Diunduh pada tanggal 15 Juli 2006, <http://www.microlinks.org> and <http://www.seepnetwork.org>

# Peran APBN dalam Meningkatkan Perekonomian Daerah

---

## A. Pendahuluan

Pemerintah telah menetapkan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2017 dengan Undan-Undang No. 18 Tahun 2016. Penyusunan APBN 2017 dilakukan sesuai dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan negara dan kemampuan dalam menghimpun pendapatan negara. Adapun tujuan dari penyusunan APBN 2017 adalah untuk mendukung terwujudnya perekonomian nasional berdasarkan demokrasi ekonomi dengan prinsip kebersamaan, efisiensi, berkeadilan, berkelanjutan, berwawasan lingkungan, kemandirian, serta dengan menjaga keseimbangan kemajuan dan kesatuan ekonomi nasional (UU No. 18/2016). Ini berarti bahwa pertumbuhan ekonomi harus terjadi di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia dan dirasakan manfaatnya oleh seluruh komponen bangsa secara berkeadilan.

Dalam APBN 2017 pemerintah telah menetapkan penerimaan negara sebesar Rp1.750 triliun. Pendapatan tersebut bersumber dari penerimaan perpajakan, penerimaan negara bukan pajak, dan penerimaan hibah. Penerimaan perpajakan menjadi sumber penerimaan yang dominan yaitu sebesar Rp1.498 triliun atau 85,6

persen. Sementara itu, anggaran belanja negara direncanakan sebesar Rp2.080 triliun yang terdiri atas anggaran belanja pemerintah pusat dan anggaran transfer ke daerah dan dana desa. Dari total belanja tersebut, 63,22 persen dialokasikan untuk anggaran belanja pemerintah pusat atau sebesar Rp1.315 triliun. Adapun sisanya sebesar Rp764 (36,78 persen) merupakan Anggaran Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Pemerintah masih menetapkan kebijakan anggaran defisit seperti terlihat dari selisih anggaran belanja dan anggaran pendapatan sebesar Rp330 triliun atau 2,41 persen dari Produk Domestik Bruto (PDB). Proporsi defisit dalam APBN 2017 terhadap PDB meningkat dibandingkan dengan proporsi defisit dalam APBN 2016 yang berjumlah Rp296,7 triliun atau 2,35 persen dari PDB. Peningkatan defisit tersebut tidak terlepas dari tiga strategi utama dalam penyusunan APBN 2017 yaitu menciptakan stimulus bagi perekonomian dalam negeri, menjaga daya tahan ekonomi dalam menghadapi potensi guncangan dari kondisi perekonomian global, dan mengakselerasi pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan (Sri Mulyani, 2017).

Catatan penting lainnya dari APBN 2017 adalah untuk pertama kalinya perencanaan anggaran Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa melampaui jumlah belanja kementerian/lembaga. Dana Transfer ke Daerah yang di antaranya terdiri dari Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil digunakan sekurang-kurangnya 25 persen untuk belanja infrastruktur daerah. Sementara itu, Dana Desa yang diperuntukkan sebagian besar bagi pembangunan infrastruktur ekonomi di desa meningkat tajam dari Rp47 triliun menjadi Rp60 triliun atau meningkat sebesar 27,7

persen. Dengan demikian, jumlah Dana Desa pada tahun 2017 hampir mencapai sepuluh persen dari total Dana Transfer ke Daerah seperti yang diamanatkan oleh Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa.

Kenaikan alokasi anggaran untuk Dana Desa menyebabkan jumlah dana yang diperoleh setiap desa meningkat secara signifikan. Pada 2015 rata-rata setiap desa memperoleh Dana Desa sebesar Rp280,3 juta, kemudian meningkat menjadi Rp600 juta pada tahun 2016. Walaupun terjadi penambahan jumlah desa, rata-rata setiap desa akan memperoleh Dana Desa sebesar Rp800 juta pada tahun 2017. Pada saat Dana Desa mencapai 10 persen dari Dana Transfer ke Daerah yang direncanakan tercapai pada 2018, maka diperkirakan setiap desa akan memperoleh lebih dari Rp1 miliar.

Kebijakan anggaran yang pro daerah dan desa dimaksudkan untuk mempercepat pengurangan kemiskinan dan kesenjangan. Namun demikian, berbagai persoalan yang melingkupi seperti kapasitas pemerintah daerah dalam menjalankan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang belum meningkat dan fungsi pelayanan masyarakat yang belum optimal menyebabkan pertumbuhan ekonomi di daerah masih belum mampu menjadi akselerator pertumbuhan ekonomi nasional. Hal ini tercermin dari peningkatan pertumbuhan ekonomi yang relatif kecil yaitu dari 4,88 persen pada tahun 2015 menjadi hanya 5,02 persen pada tahun 2016. Selain itu, korupsi dan inefisiensi menjadi kontra produktif terhadap upaya memerangi kemiskinan dan mengurangi kesenjangan. Oleh karena itu diperlukan langkah-langkah strategis dalam upaya meningkatkan peran APBN terutama di da-

lam mendorong dan menstimulasi pertumbuhan ekonomi di daerah.

## **B. APBN dan Perekonomian Daerah**

APBN memiliki peran yang sangat penting dalam pembentukan PDB karena anggaran merupakan bagian penting dari komponen utama pembentukan PDB. Peran anggaran dalam pembentukan PDB dapat dilihat dari perbandingan total anggaran terhadap nilai PDB. Dengan menggunakan data PDB 2016 berdasarkan harga berlaku sebesar Rp12.406,8 triliun dan realisasi belanja negara 2016 sebesar Rp1.859,5 triliun maka kontribusi belanja negara terhadap PDB hanya 14,99 persen. Walaupun kontribusinya terhadap PDB relatif kecil tetapi belanja negara dapat menjadi stimulan pertumbuhan ekonomi karena dibelanjakan untuk sektor produktif yang mendorong kegiatan ekonomi.

Sebagai komponen pembentuk konsumsi, investasi, dan pengeluaran pemerintah, belanja negara akan secara otomatis (*deterministik*) memperbesar PDB. Semakin besar belanja negara yang dikeluarkan maka PDB menjadi semakin besar. Selain itu, belanja negara juga berperan sebagai faktor pendorong atau stimulan pertumbuhan ekonomi. Data historis menunjukkan bahwa belanja negara berperan sebesar 45 persen dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (BKF Kemenkeu, 2015). Oleh karena itu, tingkat serapan anggaran yang rendah berdampak pada berkurangnya peran anggaran terhadap pembentukan PDB dan pendorong pertumbuhan sehingga disiplin dalam menggunakan anggaran sangat diperlukan.

Sementara itu, kontribusi APBN terhadap perekonomian daerah dapat dilihat dari besarnya Dana Perimbangan yang diberikan kepada daerah sebagai pembentuk Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD). Dana Perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum, Dana Alokasi Khusus, dan Dana Bagi Hasil Pajak/-Bagi Hasil Bukan Pajak. Selain itu, terdapat dana APBN yang dialokasikan atau dibelanjakan oleh Satuan Kerja (Satker) Pemerintah Pusat yang ada di daerah. Dana Perimbangan dan APBN yang dibelanjakan oleh Satker merupakan pembentuk Produk Domestik Regional Bruto (PDRB).

Kontribusi APBN dalam pembentukan PDRB di daerah dapat dilihat dengan membandingkan total APBN yang dibelanjakan di daerah dengan PDRB daerah. Misalnya, pada tahun 2016 total APBN yang dibelanjakan di provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dalam bentuk dana perimbangan adalah Rp14,945 triliun dan APBN yang dikelola oleh Satker sebesar Rp8,026 triliun. Jadi total dana APBN yang dibelanjakan di daerah berjumlah Rp22,971 triliun, sementara itu PDRB NTB tahun 2016 berdasarkan harga berlaku adalah Rp116,25 triliun. Ini berarti, kontribusi APBN terhadap pembentukan PDRB NTB tahun 2016 adalah 19,76 persen. Kondisi yang serupa terjadi juga di berbagai daerah di tanah air di mana sekitar seperlima dari PDRB merupakan kontribusi dari APBN.

### **C. Efektivitas APBN di Daerah**

Peningkatan jumlah dana APBN yang dialokasikan ke daerah dalam bentuk Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa tidak serta merta mampu mendorong pertumbuhan yang signifikan. Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang meningkat sebe-

sar 15,89 persen dari 2105 ke 2016 hanya mampu mendorong peningkatan pertumbuhan ekonomi dari 4,88 persen menjadi 5,02 persen atau 0,14 persen. Rendahnya peningkatan pertumbuhan ekonomi yang tidak sejalan dengan peningkatan jumlah Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa disebabkan oleh beberapa hal berikut.

*Pertama*, penyusunan, pengelolaan dan pelaksanaan APBN 2016 belum dilaksanakan secara efektif dan efisien sehingga APBN yang tersusun tidak menunjukkan kredibilitas dan kekuatan yang tinggi. Kredibilitas dan kekuatan APBN tercermin pada akurasi dari setiap angka dan kebijakan di belakang angka yang menggambarkan proses ekonomi, politik, dan hukum dalam penetapannya, serta ketaatan penyelenggaraannya (Sri Mulyani, 2017).

Pada tahun 2016, pemerintah dua kali mengubah APBN baik dari aspek pendapatan maupun belanja. Penerimaan dalam negeri dikoreksi lagi dari Rp1.784,2 triliun menjadi Rp1.539,2 triliun pada akhir Juli dimana Pendapatan Perpajakan mengalami penurunan yang signifikan yaitu dari Rp1.580,9 triliun menjadi hanya Rp 1.320,2 triliun. Adapun Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) mengalami kenaikan sebesar Rp15,6 triliun yaitu dari Rp245,1 triliun menjadi Rp260,7 triliun.

Penurunan target Penerimaan Perpajakan tersebut disebabkan oleh kondisi perekonomian Indonesia yang masih rentan akibat dari pelemahan ekonomi global, menurunnya perdagangan internasional, dan penurunan harga komoditas. Akibatnya, pemerintah memangkas anggaran belanja kementerian dan lembaga sebesar Rp64,7 triliun. Pemangkasan ini dilakukan secara selektif dan

dimaksudkan sebagai upaya perbaikan efisiensi belanja dan pengurangan belanja tidak prioritas sehingga tidak mengganggu pergerakan pertumbuhan ekonomi.

Selain itu, pemerintah melakukan pengendalian belanja daerah dengan menunda pembayaran Dana Bagi Hasil dan penghematan Dana Transfer Khusus sebesar Rp65,4 triliun. Pemerintah juga menunda penyaluran Dana Alokasi Umum ke daerah dalam beberapa bulan dan kemudian dibayarkan semuanya pada akhir 2016. Pemangkasan dan pengendalian belanja daerah ini ditengarai turut berperan dalam menghambat laju pertumbuhan ekonomi pada kuartal IV 2016. Pemangkasan ini tentu tidak akan terjadi jika saja pemerintah dapat memacu realisasi penerimaan dan menggombinasikannya dengan tambahan pembiayaan sehingga belanja tetap terjaga.

*Kedua*, pola penyerapan anggaran yang rendah di awal tahun dan meningkat tajam di akhir tahun menyebabkan efektivitas anggaran dalam menstimulasi pertumbuhan ekonomi menjadi rendah. Jika pola serapan anggaran dapat diubah di mana tingkat serapan di awal dan di tengah tahun tinggi maka dampak yang ditimbulkan oleh belanja akan terlihat lebih cepat sehingga efek stimulasi dari belanja terhadap pertumbuhan ekonomi lebih terasa dan berdurasi panjang. Jika infrastruktur ekonomi sudah tersedia di tengah tahun, misalnya, maka pemanfaatan infrastruktur tersebut dapat dilakukan lebih awal sehingga lebih cepat memberikan dampak positif terhadap perekonomian di daerah.

Pada APBN 2015 terlihat dengan jelas pola belanja daerah yang kurang efektif. Betapa tidak, pada akhir November 2015 dana APBD yang tersimpan di bank daerah berjumlah Rp299

triliun. Dalam waktu satu bulan, pemerintah daerah berhasil membelanjakan dana tersebut sebanyak Rp200 triliun sehingga pada akhir Desember 2015 tersisa anggaran belanja sebesar Rp99 triliun. Pola belanja pemerintah daerah seperti ini tidak terjadi dengan sendirinya tetapi dipengaruhi oleh situasi dan kondisi politik di mana pada akhir 2015 dilakukan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) serentak di berbagai daerah di Indonesia.

Sementara itu, tingkat serapan anggaran yang rendah juga terjadi pada pelaksanaan APBN 2016. Pada akhir Juni 2016, dana APBD yang tersimpan di bank daerah mencapai Rp244 triliun. Angka ini sedikit lebih rendah dibandingkan dengan jumlah dana APBD yang disimpan di bank daerah pada periode yang sama dalam pelaksanaan APBN 2015 yaitu sebesar Rp273,5 triliun. Hal ini menunjukkan bahwa pola pengelolaan dan pelaksanaan APBD yang sama sehingga menyebabkan tingkat serapan di awal dan tengah tahun relatif rendah.

Tingkat serapan yang rendah dari pelaksanaan APBD 2016 semakin diperparah oleh kebijakan penundaan Dana Transfer ke Daerah. Penundaan tersebut tidak hanya berdampak pada hilangnya kesempatan memanfaatkan momentum pergerakan ekonomi tetapi juga menimbulkan ketidakpastian dan kegaduhan di daerah. Pembayaran Dana Transfer ke Daerah seperti Dana Alokasi Umum yang dibayarkan pada akhir 2016 tidak dapat menstimulasi pertumbuhan ekonomi secara efektif dan pada akhirnya dana tersebut sebagian menjadi dana Sisa Lebih Pembiayaan Anggaran (Silpa).

*Ketiga*, alokasi anggaran yang kurang tepat menyebabkan kemampuan anggaran dalam mendorong pertumbuhan ekonomi

menjadi tidak optimal. Masing-masing pos belanja memberikan stimulan yang berbeda terhadap pertumbuhan ekonomi. Peran Belanja Pegawai dan Belanja Barang dan Jasa dalam menstimulasi pertumbuhan ekonomi tentu berbeda dengan Belanja Modal. Jika anggaran untuk Belanja Modal diarahkan guna membangun infrastruktur ekonomi maka efektivitas anggaran dalam menggerakkan roda perekonomian akan meningkat.

Menggunakan data hasil studi *Public Expenditure and Revenue Analysis* (PERA) yang didukung oleh *The Australia Indonesia Partnership for Decentralisation* (AIPD) penulis menganalisis peranan proporsi alokasi belanja daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Data yang digunakan berasal dari *pooling data* 16 kabupaten di empat provinsi yaitu Papua, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Timur untuk periode lima tahun.

Hasil analisis menunjukkan bahwa proporsi alokasi belanja sektoral berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur adalah yang paling berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di antara faktor lainnya. Kenaikan proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur 10 persen dapat menaikkan tingkat pertumbuhan 4,73 persen. Dengan kata lain, jika ingin mengakselerasi tingkat pertumbuhan di luar pertumbuhan normal (*business as usual*) maka proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur harus ditingkatkan melebihi proporsi tahun sebelumnya.

Selain itu, alokasi belanja sektor infrastruktur juga memengaruhi penurunan angka kemiskinan. Hasil analisis ini sejalan dengan hasil studi yang penulis lakukan di Nusa Tenggara Barat di mana penurunan angka kemiskinan yang terjadi selama sebelas

tahun terakhir disebabkan oleh peningkatan jumlah pasar dan panjang jalan. Ini membuktikan kembali kebenaran teori A.T. Mosher (1965) tentang prasyarat pembangunan pertanian dan pedesaan yaitu tersedianya infrastruktur ekonomi di antaranya pasar dan jalan.

Berdasarkan nomenklatur anggaran, pembangunan pasar dan peningkatan panjang dan status jalan dimasukkan dalam kategori belanja sektor infrastruktur. Dengan demikian, jika ingin mempercepat penurunan angka kemiskinan di kantong-kantong kemiskinan di pedesaan maka pembangunan infrastruktur ekonomi menjadi keniscayaan.

#### **D. Mengefektifkan Peran APBN di Daerah**

Agar APBN dapat secara efektif berperan dalam mendorong pertumbuhan ekonomi di daerah ada beberapa hal yang perlu dilakukan. *Pertama*, pemerintah harus dapat memastikan bahwa APBN yang disusun merupakan APBN yang kredibel sehingga rasionalitas angka-angka dalam APBN dapat dipertanggungjawabkan keabsahannya. Perubahan APBN memang memungkinkan untuk dilakukan sesuai dengan dinamika kondisi lingkungan strategis yang melingkupi negara tetapi perubahan yang terlalu cepat dan dalam frekuensi yang tinggi dapat mengurangi kredibilitas dan efektivitas APBN. Oleh karena itu, penyusunan APBN harus dilakukan sedemikian rupa agar dapat menjamin keberlanjutan pembangunan ekonomi sehingga tetap dapat memanfaatkan momentum pergerakan ekonomi.

*Kedua*, perubahan pola pelaksanaan anggaran belanja perlu dilakukan agar tingkat serapannya menjadi optimal. Pelaksanaan

pembangunan infrastruktur hendaknya dapat dilakukan lebih dini sehingga belanja modal akan meningkat pada awal tahun. Selain itu, pembangunan infrastruktur lebih awal dapat memberikan manfaat yang lebih besar dibandingkan jika pembangunannya ditunda. Keberadaan infrastruktur akan mendorong tumbuhnya berbagai kegiatan ekonomi masyarakat di daerah dan terutama di pedesaan. Oleh karena itu, kesadaran dan komitmen bersama eksekutif dan legislatif untuk membahas dan melaksanakan APBD sesuai jadwal sangat diperlukan sehingga APBD benar-benar efektif menciptakan pertumbuhan ekonomi.

*Ketiga*, pemerintah daerah harus melakukan kajian terhadap data historis yang dimiliki untuk menentukan proporsi alokasi belanja yang paling efektif mengakselerasi pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini penting dilakukan agar pemerintah daerah memiliki strategi pengalokasian anggaran yang tepat untuk meningkatkan kinerja pembangunan. Harus diingat bahwa pertumbuhan ekonomi nasional merupakan resultansi dari pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi daerah harus dipacu sedemikian rupa agar memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional bukan sebaliknya.

*Keempat*, selain menyusun APBN yang realistis, kredibel, dan berkelanjutan pemerintah perlu terus melakukan berbagai kebijakan ekonomi dan melakukan reformasi kelembagaan untuk memperbaiki daya saing ekonomi dan produktivitas masyarakat. Selain itu, pemerintah hendaknya secara kontinu memperbaiki iklim investasi sehingga terjadi perbaikan kemudahan berbisnis di Indonesia. Dan tidak kalah pentingnya adalah pemerintah perlu memastikan terlaksananya prinsip-prinsip tata kelola pemerintah-

an yang baik (*good governance*) sehingga tercipta pemerintahan yang bersih (*clean government*), efisien, dan bebas korupsi. Dengan demikian sinyalemen yang muncul selama ini bahwa telah terjadi *elite capture* terhadap APBD menjadi terbantahkan.

### RAPBN 2016 yang Pro Daerah

---

#### A. Pendahuluan

Pada saat pembacaan Nota Keuangan 14 Agustus, Presiden Joko Widodo menegaskan bahwa kebijakan belanja pada tahun depan adalah peningkatan belanja produktif untuk infrastruktur dan peningkatan desentralisasi fiskal untuk mempercepat peran daerah dalam pelayanan publik. Pernyataan ini kemudian diwujudkan dalam Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (RAPBN) 2016 dengan menetapkan belanja negara sebesar Rp2.121,3 triliun.

Ini berarti terdapat penambahan belanja negara sebesar Rp137,1 triliun dibandingkan sebelumnya Rp1.984,1 triliun atau meningkat 6,9%. Di antara pos belanja negara yang mengalami peningkatan signifikan adalah Transfer ke Daerah dan Dana Desa yaitu 17,69%. Hal ini menunjukkan bahwa RAPBN 2016 memberikan perhatian yang besar kepada daerah dan sekaligus menandakan bahwa Presiden Jokowi konsisten dengan program Nawacita yang diusungnya.

Secara terpisah, peningkatan jumlah Transfer ke Daerah lebih kecil dibandingkan dengan peningkatan Dana Desa. Peningkatan Transfer ke Daerah hanya 14,2%, sedangkan Dana Desa mening-

kat 126%. Total Transfer ke Daerah pada 2015 adalah Rp643,8 triliun kemudian meningkat menjadi Rp735,2 triliun pada 2016. Sementara itu, Dana Desa pada 2015 hanya Rp20,8 triliun meningkat menjadi Rp47,0 triliun.

Secara keseluruhan, Transfer ke Daerah dan Dana Desa pada 2016 berjumlah Rp782,2 triliun. Yang menarik adalah bahwa sejak RAPBN 2016 jumlah Transfer ke Daerah dan Dana Desa melebihi total belanja kementerian/lembaga (K/L). Belanja K/L pada 2015 adalah Rp795,5 triliun meningkat menjadi Rp780,4 pada 2016.

Kenaikan alokasi anggaran untuk Dana Desa menyebabkan jumlah dana yang diperoleh setiap desa meningkat secara signifikan. Pada 2015 terdapat sebanyak 74.093 desa di mana rata-rata setiap desa memperoleh Dana Desa Rp280,3 juta. Sementara itu, pada 2016 rata-rata setiap desa akan memperoleh Dana Desa Rp600 juta.

Sesuai dengan amanat Undang-Undang (UU) Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, alokasi anggaran untuk Dana Desa harus mencapai 10% dari Transfer ke Daerah. Oleh karena itu, Dana Desa akan terus ditingkatkan jumlahnya setiap tahun hingga mencapai target yang ditentukan. Target tersebut direncanakan dicapai pada 2018 di mana pada saat itu diperkirakan setiap desa akan memperoleh lebih dari Rp1 miliar.

## **B. Serapan Belanja**

Namun demikian, besarnya Dana Transfer ke Daerah dan Dana Desa yang dialokasikan dalam APBN tidak serta merta memberikan dampak yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi

daerah jika serapannya rendah. Serapan yang rendah menyebabkan fungsi belanja pemerintah sebagai stimulan pertumbuhan ekonomi berkurang efektivitasnya. Berdasarkan realisasi belanja tahun ini hingga 31 Juli 2015, tingkat serapan belanja negara hanya 39,7%, sedangkan serapan APBD provinsi rata-rata sebesar 25,9% dan APBD kabupaten sebesar 24,6%. Rendahnya serapan anggaran menyebabkan dana Transfer ke Daerah mengendap di Bank Daerah hingga mencapai Rp273,5 triliun.

Beberapa faktor penyebab rendahnya serapan anggaran antara lain adanya kekhawatiran aparat Pemda dalam mengeksekusi beberapa jenis anggaran dalam kategori transfer pusat kepada daerah. Pengaturan penggunaan yang kaku atas Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil Cukai Hasil Tembakau (DBH CHT), dan Dana Reboisasi (DR), misalnya, menyebabkan keterlambatan eksekusi. Pemda khawatir jika terjadi kekeliruan dalam penggunaan dan pengaturan dana-dana tersebut dapat berimplikasi hukum.

Selain itu, keterlambatan penetapan APBD (murni dan perubahan) yang terjadi di beberapa daerah mengakibatkan terlambatnya eksekusi belanja daerah. Sementara itu, aturan tentang pengadaan barang dan jasa yang rumit memerlukan keahlian khusus. Aparat Pemda yang ditugaskan menjadi Kuasa Pengguna Anggaran harus lulus sertifikasi pengadaan barang dan jasa sehingga diperlukan waktu untuk memenuhinya.

Terakhir, keterlambatan dalam melengkapi dokumen yang dipersyaratkan untuk pencairan Dana Desa seperti Perda, Perkada, Perdes, RKPDes, APBDes, dan RPJMDes menjadi kendala dalam pembelanjaan Dana Desa.

Oleh karena itu, agar anggaran yang demikian besar mengalir ke daerah dapat dimanfaatkan secara efektif, maka Pemda harus melakukan upaya antisipasi agar tingkat serapannya menjadi optimal. Pemda hendaknya memastikan bahwa proses penyusunan dan pembahasan dokumen perencanaan (APBD murni dan APBD Perubahan) berjalan sesuai dengan jadwal yang telah ditentukan. Perlu kesadaran dan komitmen bersama eksekutif dan legislatif untuk menyelesaikan pembahasan APBD tepat waktu sehingga APBD benar-benar efektif menciptakan pertumbuhan ekonomi.

Pemda perlu mempersiapkan aparatur yang memiliki kompetensi agar proses pengadaan barang dan jasa serta tender proyek berlangsung dalam waktu yang relatif singkat dan tidak menimbulkan permasalahan hukum di kemudian hari. Proses tender proyek harus dipercepat dan dipersingkat pelaksanaannya agar proyek dapat diselesaikan tepat waktu.

Pemda harus mempersiapkan sedini mungkin kelengkapan dokumen yang diperlukan agar Dana Desa dapat dicairkan tepat waktu. Semakin cepat Dana Desa dicairkan semakin cepat dana tersebut dibelanjakan sehingga Dana Desa efektif digunakan membangun infrastruktur desa.

Pemerintah telah menyiapkan Dana Insentif Daerah bagi daerah dengan penyerapan anggaran dan kinerja ekonomi yang bagus berupa tambahan anggaran tahun depan. Di samping itu, Pemerintah juga sedang menyiapkan sanksi bagi Pemda yang lambat dalam membelanjakan anggaran. Tujuan dari penerapan sistem penghargaan dan hukuman yang lebih progresif adalah untuk memacu pertumbuhan ekonomi di daerah.

Pemerintah menyediakan dana alokasi khusus infrastruktur publik daerah sebesar maksimal Rp100 miliar bagi daerah yang berkinerja bagus. Salah satu indikator kinerja adalah tingkat serapan Dana Alokasi Khusus tahun ini. Jika Pemda mengendapkan dana di bank melebihi kebutuhan operasional untuk tiga bulan, maka DAU dan DBH akan diberikan dalam bentuk SUN yang tidak dapat diperjualbelikan dalam waktu tiga bulan. Dengan demikian, Pemda memiliki dua opsi yaitu mendapatkan insentif karena disiplin dalam menggunakan anggaran atau mendapat sanksi karena lalai dan tidak cermat membelanjakan anggaran. Jika yang terakhir terjadi, maka APBN yang pro daerah tidak akan berpengaruh besar terhadap pembangunan daerah sehingga daerah kehilangan momentum mengambil manfaat bagi akselerasi pembangunan daerah.

### Alokasi Anggaran dan Pertumbuhan

---

#### A. Pendahuluan

Di tengah terdepresiasinya kurs rupiah dan menurunnya kinerja ekonomi nasional, harapan untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi sesuai target 5-5,2 persen tahun ini bertumpu pada belanja pemerintah (APBN dan APBD) di samping belanja BUMN dan investasi swasta. Pertumbuhan ekonomi pada semester I 2015 yang 4,67 persen mengharuskan pertumbuhan pada semester II lebih besar agar target pertumbuhan tercapai. Namun, fakta menunjukkan, serapan rata-rata belanja modal hingga akhir Agustus baru mencapai 20 persen.

Serapan anggaran yang rendah menjadi isu besar hingga Presiden Jokowi mengundang para gubernur seluruh Indonesia untuk membahas perlunya pemerintah daerah membelanjakan anggaran secara maksimal. Pemerintah juga menyederhanakan prosedur pencairan dana desa agar segera dapat dieksekusi. Hal ini dapat dipahami karena belanja pemerintah selain berperan penting dalam pembentukan produk domestik bruto (PDB) juga menjadi stimulan pertumbuhan ekonomi.

Sebagai komponen pembentuk konsumsi, investasi, dan pengeluaran pemerintah, belanja negara akan secara otomatis (*deter-*

*ministik*) memperbesar PDB. Semakin besar belanja negara yang dikeluarkan, maka PDB menjadi semakin besar.

## **B. Belanja Publik**

Belanja juga berperan sebagai faktor pendorong atau stimulan pertumbuhan ekonomi. Data historis menunjukkan, belanja negara berperan sebesar 45 persen dalam mendorong pertumbuhan ekonomi nasional (BKF Kemenkeu, 2015). Oleh karena itu, tingkat serapan anggaran yang rendah berdampak pada berkurangnya peran anggaran terhadap pembentukan PDB dan pendorong pertumbuhan sehingga disiplin dalam menggunakan anggaran sangat diperlukan.

Peran anggaran dalam pembentukan PDB dapat dilihat dari perbandingan total anggaran terhadap nilai PDB. Dengan menggunakan data PDB 2104 sebesar Rp 10.542,7 triliun dan realisasi belanja negara 2014 sebesar Rp 1.764,6 triliun, maka kontribusi belanja negara hanya 16,74 persen PDB. Walaupun kontribusinya terhadap PDB relatif kecil, tetapi belanja negara dapat menjadi stimulan pertumbuhan ekonomi karena dibelanjakan untuk sektor produktif yang mendorong kegiatan ekonomi.

Hal yang sama juga berlaku pada belanja daerah yang juga menjadi faktor pendorong pertumbuhan ekonomi daerah. Menggunakan data hasil studi *Public Expenditure and Revenue Analysis* (PERA) yang didukung oleh *The Australia Indonesia Partnership for Decentralisation* (AIPD), penulis menganalisis peranan proporsi alokasi belanja daerah terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Data yang digunakan berasal dari *pooling data* 16 kabupaten di em-

pat provinsi, yaitu Papua, Nusa Tenggara Timur, Nusa Tenggara Barat, dan Jawa Timur untuk periode lima tahun.

Hasil analisis menunjukkan, proporsi alokasi belanja sektoral berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur adalah yang paling berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi di antara faktor lainnya. Kenaikan proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur 10 persen dapat menaikkan tingkat pertumbuhan 4,73 persen. Dengan kata lain, jika ingin mengakselerasi tingkat pertumbuhan di luar pertumbuhan normal (*business as usual*), maka proporsi alokasi belanja sektor infrastruktur harus ditingkatkan melebihi proporsi tahun sebelumnya.

Selain itu, alokasi belanja sektor infrastruktur juga memengaruhi penurunan angka kemiskinan. Hasil analisis ini sejalan dengan hasil studi yang penulis lakukan di Nusa Tenggara Barat di mana penurunan angka kemiskinan yang terjadi selama 11 tahun terakhir disebabkan oleh peningkatan jumlah pasar dan panjang jalan. Ini membuktikan kembali kebenaran teori AT Mosher (1965) tentang prasyarat pembangunan pertanian dan pedesaan, yaitu tersedianya infrastruktur ekonomi di antaranya pasar dan jalan.

### **C. Infrastruktur Ekonomi**

Berdasarkan nomenklatur anggaran, pembangunan pasar dan peningkatan panjang dan status jalan dimasukkan dalam kategori belanja sektor infrastruktur. Dengan demikian, jika ingin mempercepat penurunan angka kemiskinan di kantong-kantong ke-

miskin di pedesaan, maka pembangunan infrastruktur ekonomi menjadi keniscayaan.

Namun demikian, agar dapat mengoptimalkan peran belanja daerah dalam mengakselerasi pertumbuhan ekonomi daerah, maka pemerintah daerah harus melakukan kajian terhadap data historis yang dimiliki untuk menentukan proporsi alokasi belanja yang paling efektif mengakselerasi pertumbuhan ekonomi daerah. Hal ini penting dilakukan agar pemda memiliki strategi pengalokasian anggaran yang tepat untuk meningkatkan kinerja pembangunan.

Tidak lama lagi eksekutif dan legislatif di daerah akan mulai membahas Kebijakan Umum (KU) APBD 2016 dan Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara (PPAS). Menjadi penting bagi pemda untuk meninjau ulang strategi alokasi anggaran yang selama ini diimplementasikannya. Harus diingat bahwa pertumbuhan ekonomi nasional merupakan resultansi dari pertumbuhan ekonomi daerah. Dengan demikian, pertumbuhan ekonomi daerah harus dipacu sedemikian rupa agar memberikan kontribusi positif terhadap pertumbuhan ekonomi nasional, bukan sebaliknya.

Dalam RAPBN 2016, pemerintah mencanangkan insentif kepada daerah yang memiliki kinerja pembangunan dan pengelolaan anggaran yang baik. Insentif tersebut berupa pemberian dana insentif daerah senilai total Rp 5 triliun dan dana alokasi khusus (DAK) infrastruktur publik daerah Rp 100 miliar per kabupaten/kota.

Salah satu indikator kinerja adalah tingkat serapan DAK tahun ini. Selain insentif, pemerintah juga menyiapkan sanksi bagi daerah yang mengendapkan dana di bank melebihi kebutuhan opera-

sional selama tiga bulan dengan memberikan surat utang negara (SUN) sebagai pengganti dana alokasi umum dan dana bagi hasil. SUN ini tidak dapat diperjualbelikan dalam waktu tiga bulan. Jika anggaran dapat dialokasikan dengan tepat dan dibelanjakan dengan maksimal, kinerja yang optimal dapat diraih dan insentif dapat diperoleh.

# Optimisme Membangun Daerah

---

## A. Pendahuluan

Pertumbuhan ekonomi nasional pada triwulan pertama 2015 memberikan sinyal berhati-hati. Hal ini ditandai dengan pergerakan pertumbuhan ekonomi yang melambat. Sesuai dengan data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) pada hari Selasa (5/5), pertumbuhan ekonomi nasional pada kuartal pertama 2015 adalah sebesar 4,71 persen (yoy). Dibandingkan periode yang sama tahun lalu yang membukukan angka 5,14 persen, pertumbuhan ekonomi pada tiga bulan pertama tahun ini mengalami penurunan sebesar 0,18 persen.

Sementara itu, pertumbuhan ekonomi Nusa Tenggara Barat (NTB) pada tiga bulan pertama tahun 2015 mengalami pertumbuhan yang relatif tinggi sebesar 16,53 persen (yoy). Angka ini lebih tinggi dibandingkan dengan periode triwulan pertama tahun 2014 yang mencatat pertumbuhan sebesar 6,84 persen. Pertumbuhan ekonomi ini dipicu oleh bertumbuhnya sektor pertambangan dan penggalian yang mencapai 86,78 persen. Namun demikian, sektor pertanian masih menjadi penyumbang terbesar Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yaitu sebesar 22,86 persen. Sementara itu, sektor pertambangan dan penggalian hanya berkontribusi sebesar 18,10 persen terhadap PDRB.

Pertumbuhan ekonomi NTB yang tinggi tersebut masih menyisakan persoalan karena kualitas pertumbuhannya belum memuaskan. Jika sektor pertambangan dan penggalian dikeluarkan dalam perhitungan, maka ekonomi NTB pada triwulan pertama 2015 hanya tumbuh sebesar 4,97 persen (yoy). Pertumbuhan tersebut lebih rendah dibandingkan dengan pertumbuhan pada tiga bulan pertama tahun 2014 yang mencapai 6,30 persen (yoy). Ini berarti bahwa pembangunan ekonomi di NTB belum mampu menghadirkan pertumbuhan ekonomi yang inklusif. Pertumbuhan ekonomi yang tinggi hanya dinikmati oleh sebagian kelompok masyarakat sementara kelompok masyarakat yang lain tidak dapat menikmati pertumbuhan tersebut.

Namun demikian, angka pertumbuhan yang ditampilkan tersebut masih berupa angka triwulan pertama yang berarti masih tersisa tiga triwulan berikutnya hingga akhir tahun anggaran. Oleh karena itu, pertanyaannya kemudian adalah masih adakah peluang atau optimisme mengejar pertumbuhan yang tinggi dan berkualitas hingga akhir tahun?

## **B. Sumber Daya Pembangunan**

Rendahnya pertumbuhan ekonomi yang terjadi pada triwulan pertama setiap tahun salah satunya disebabkan oleh tingkat serapan (realisasi) anggaran pendapatan dan belanja negara dan daerah yang rendah. Seperti diketahui belanja/pengeluaran pemerintah merupakan faktor stimulus bagi pertumbuhan ekonomi. Di saat ekspor menurun dan pertumbuhan konsumsi rumah tangga melambat maka investasi pemerintah merupakan satu-satunya energi utama yang dapat mengakselerasi pertumbuhan. Data historis menunjukkan bahwa belanja infrastruktur pemerin-

tah berkontribusi hingga 45,64 persen terhadap pertumbuhan produk domestik bruto nasional.

Realisasi anggaran pendapatan dan belanja daerah (APBD) provinsi NTB pada triwulan pertama 2015 relatif rendah yaitu di bawah target yang telah ditetapkan. Realisasi keuangan dari sejumlah Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) bahkan kurang dari 10 persen yang berarti di bawah target yang telah ditetapkan. Hal ini berpengaruh terhadap efektivitas penggunaan anggaran untuk mendukung dan membiayai kegiatan pembangunan. Akibatnya, anggaran yang semula dihajatkan sebagai pendorong pertumbuhan ekonomi tidak mendapatkan momentumnya.

Pada tahun 2015, total pendapatan daerah provinsi dan kabupaten/kota di NTB mencapai angka Rp 14,42 triliun. Dari jumlah tersebut, sebesar Rp 3,04 triliun merupakan pendapatan daerah provinsi NTB atau sebesar 21,09 persen dari total pendapatan dalam APBD konsolidasi. Dibandingkan dengan tahun 2013, APBD provinsi NTB maupun APBD konsolidasi mengalami pertumbuhan sebesar masing-masing 6 persen dan 14,61 persen.

Sumber daya finansial lainnya yang memberikan sumbangan besar terhadap pertumbuhan ekonomi daerah adalah sektor perbankan. Dana pihak ketiga (DPK) yang dapat dihimpun oleh perbankan dan lembaga keuangan lainnya terus mengalami peningkatan. Jumlah dana pihak ketiga yang berhasil dihimpun pada tahun 2014 mencapai Rp 17,17 triliun, atau meningkat sebesar 16,96 persen dari tahun sebelumnya yang berjumlah Rp 14,68 persen. Komposisi DPK didominasi oleh dana retail berupa giro dan tabungan mencapai angka 71,29 persen. Dominasi dana retail berdampak pada relatif rendahnya biaya dana (*cost of fund*) sehing-

ga bunga kredit bisa ditekan. Pada tahun 2015 diperkirakan dana pihak ketiga akan terus bertumbuh positif seiring dengan pertumbuhan kegiatan ekonomi di daerah.

Sejalan dengan pertumbuhan DPK, penyaluran kredit kepada masyarakat juga mengalami pertumbuhan yang tidak terpaut jauh dengan pertumbuhan (DPK). Jumlah kredit yang disalurkan pada tahun 2014 adalah Rp 21,24 triliun atau meningkat sebesar 15,56 persen dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Proporsi kredit konsumtif masih yang terbesar dibandingkan dengan kredit untuk modal kerja dan investasi. Sementara *loan to deposit ratio/LDR* (rasio dana pihak ketiga terhadap kredit) pada tahun 2014 mencapai 128,9 persen. Ini menunjukkan bahwa ketersediaan dana pihak ketiga tidak cukup untuk memenuhi kebutuhan permintaan kredit. Kondisi ini memungkinkan lembaga keuangan melakukan ekspansi dan mengerahkan DPK mengingat peluang pasar yang masih terbuka.

Selain sumber daya finansial pemerintah dan keuangan, sektor pariwisata merupakan salah satu potensi yang ekonomi yang dapat diandalkan. Kunjungan wisatawan ke NTB terus mengalami pertumbuhan positif. Jumlah kunjungan wisatawan baik mancanegara maupun nusantara mencapai 1.629.150 wisatawan pada tahun 2014. Jumlah ini meningkat sebesar 20 persen dibandingkan dengan tahun 2013 yang mencapai 1.357.602 wisatawan. Peningkatan jumlah kunjungan wisatawan akan berdampak pada tumbuh dan berkembangnya industri pariwisata seperti hotel, restoran, toko cendera mata, jasa perjalanan wisata, dan industri kreatif lainnya. Penyelenggaraan kegiatan (*event*) wisata seperti “Visit Lombok-Sumbawa”, “Tambora Menyapa Dunia”, berba-

gai seremoni keagamaan dan festival budaya menjadi daya tarik wisatawan berkunjung ke NTB.

Program pengembangan produk unggulan “PIJAR” telah menunjukkan kinerja yang positif. Namun demikian, sejak dua tahun terakhir pertumbuhan komoditas sapi, jagung, dan rumput laut mengalami penurunan yang cukup tajam. Pada tahun 2012, komoditas jagung tumbuh sebesar 40,66 persen tetapi pada tahun 2014 pertumbuhannya menurun menjadi 24 persen. Rumput laut yang pada tahun 2011 mengalami puncak pertumbuhan yaitu sebesar 107,16 persen, pada tahun 2014 hanya tumbuh sebesar 1,85 persen. Hal yang sama dialami oleh populasi sapi yang sempat tumbuh sebesar 16,91 persen pada tahun 2012 kemudian hanya tumbuh sebesar 1,10 persen pada tahun 2014. Ini menunjukkan bahwa program pengembangan produk unggulan mengalami kejenuhan atau justru terjadi degradasi perhatian pemerintah terhadap program tersebut.

### **C. Program Pemerintah**

Dalam upaya mempercepat pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kesejahteraan masyarakat yang ditandai dengan menurunnya angka kemiskinan, menurunnya angka pengangguran, membaiknya angka ketimpangan (*gini ratio*), dan meningkatnya indeks pembangunan manusia (IPM) pemerintah daerah telah mencanangkan berbagai program utama daerah. Program utama tersebut tercakup dalam program NTB Berkarakter, NTB Bersih dan Melayani, NTB Sehat dan Cerdas, NTB Akses, dan NTB Lestari. Program tersebut akan dapat dilaksanakan dengan baik apabila didukung oleh pengelolaan APBD yang berlandaskan pa-

da prinsip-prinsip tata kelola yang baik (*good governance*) dan disiplin anggaran.

Selain program pemerintah daerah, pemerintah pusat juga telah mencanangkan berbagai program terobosan untuk daerah dalam rangka mendukung program “Nawa Cita”. Beberapa program pusat untuk daerah NTB antara lain program pengembangan *Techno Park* dan *Science Park*. Program *Techno Park* dihayatkan sebagai pusat penerapan teknologi di bidang pertanian, peternakan, perikanan, dan pengolahan hasil. Selain itu, *Techno Park* berfungsi sebagai tempat pelatihan, pemagangan, pusat diseminasi teknologi, dan pusat advokasi bisnis.

Adapun *Science Park* berfungsi sebagai penyedia ilmu pengetahuan terkini oleh dosen universitas setempat, peneliti dari lembaga litbang pemerintah, dan pakar teknologi yang siap diterapkan. *Science Park* juga berfungsi sebagai penyedia solusi teknologi yang tidak terselesaikan di *Techno Park*, dan sebagai pusat pengembangan aplikasi teknologi lanjut bagi perekonomian lokal. *Techno Park* dan *Science Park* akan dibangun di kabupaten Sumbawa.

Pemerintah pusat juga akan membangun berbagai proyek infrastruktur yang diharapkan dapat mengakselerasi pembangunan di NTB. Proyek infrastruktur tersebut adalah pengembangan Kawasan Ekonomi Khusus Mandalika di Lombok Tengah, pembangunan waduk Bintang Bano, waduk Tanju dan Mila, waduk Mujur, dan pemulihan daerah aliran sungai (DAS) Moyo. Infrastruktur lainnya yang akan dibangun adalah pembangkit listrik tenaga matahari sebesar 18,7 MW dan pembangkit listrik tenaga air di Brang Beh sebesar 2,4 MW. Angka rasio elektrifikasi di NTB pada tahun 2014 hanya sebesar 65,82 persen yang berarti

jauh di bawah rata-rata nasional sebesar 82,37 persen. Selain itu, untuk menunjang sektor pariwisata pemerintah pusat akan melakukan pengembangan kawasan wisata Gili Matra di kabupaten Lombok Utara.

Agar optimisme membangun daerah menjadi kenyataan, maka ada beberapa hal perlu dilakukan. *Pertama*, pemerintah daerah harus disiplin dalam mengelola APBD agar seluruh program pembangunan yang telah direncanakan dapat direalisasikan sesuai dengan tenggat waktu yang telah ditetapkan. Tanpa disiplin yang tinggi, seberapa pun besar anggaran yang telah direncanakan tidak akan mampu secara optimal menjadi stimulus pertumbuhan ekonomi dan pembangunan daerah.

*Kedua*, pemerintah daerah hendaknya lebih memberikan perhatian pada sektor yang dapat dijadikan andalan dalam membangun dan menumbuhkan ekonomi rakyat. Produk unggulan seperti sapi, jagung, rumput laut, sektor pertanian dan sektor pariwisata harus terus diberikan perhatian besar karena telah terbukti produk dan sektor tersebut memberikan kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah dan ekonomi rakyat. Pada Februari 2015, tenaga kerja yang diserap oleh sektor pertanian mencapai 44,56 persen dari total tenaga kerja di daerah.

*Ketiga*, sumber daya yang dimiliki pemerintah daerah tidak cukup untuk mencapai pertumbuhan ekonomi yang optimal dan berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Peran swasta sangat dibutuhkan terutama dalam melakukan investasi pada sektor produktif yang dapat menciptakan kesempatan kerja yang seluas-luasnya. Oleh karena itu, pemerintah harus menciptakan kondisi yang kondusif agar menjadi daya tarik investasi ke

daerah. Kemudahan dalam perijinan dan penyediaan infrastruktur yang memadai adalah syarat utama yang harus dipenuhi agar investor mau menanamkan investasinya di daerah.

*Keempat*, pemerintah daerah harus terus berupaya memastikan dan memfasilitasi program pemerintah pusat di daerah agar apa yang telah direncanakan pemerintah pusat dapat terealisasi dengan baik. Selain itu, masyarakat sipil juga harus ikut terlibat di dalam proses monitoring dan evaluasi semua program pemerintah yang menyangkut hajat hidup orang banyak. Dengan

### Mewujudkan Kedaulatan Pangan

---

#### A. Pendahuluan

Dalam kurun waktu enam bulan, menurut data yang dirilis Badan Pusat Statistik (BPS) (15/9) jumlah penduduk miskin meningkat sebesar 860 ribu jiwa. Jumlah penduduk miskin pada September 2014 sebesar 28,28 juta jiwa meningkat menjadi 28,59 juta jiwa pada Maret 2015. Hal ini menyebabkan proporsi penduduk miskin meningkat dari 10,96 persen menjadi 11,22 persen. Kondisi ini diperparah dengan meningkatnya indeks kedalaman kemiskinan dan indeks keparahan kemiskinan yang menunjukkan kondisi kemiskinan yang makin memburuk.

Di saat kinerja perekonomian sedang lesu, kenaikan jumlah penduduk miskin masih dapat dimengerti. Namun demikian, peningkatan proporsi penduduk miskin di saat pemerintahan Jokowi-JK sedang bekerja keras mengatasi kondisi ekonomi yang melemah akibat terdepresiasi rupiah terhadap dolar tetap mengejutkan kita semua.

Kondisi ini akan makin menyulitkan pemerintah mencapai target angka kemiskinan yang ditetapkan pada 2015 sebesar 10,3 persen. Selain itu, target pencapaian indeks pembangunan manusia (IPM) pada 2015 sebesar 69,4 juga akan semakin sulit dicapai.

Hal ini disebabkan oleh menurunnya daya beli yang merupakan salah satu komponen pembentuk IPM.

Yang menarik adalah peningkatan jumlah penduduk miskin disebabkan oleh kenaikan harga pangan yang terdiri dari beras, telur, daging ayam, mie instan, gula pasir, tempe, tahu, dan kopi. Kenaikan harga bahan pangan selalu diikuti oleh menurunnya daya beli masyarakat. Secara keseluruhan, komoditas pangan menjadi penyumbang utama (73,23 persen) terhadap garis kemiskinan.

## **B. Kinerja Ekonomi**

Kenaikan angka kemiskinan tidak terlepas dari melemahnya kinerja ekonomi. Pada kuartal I 2015 pertumbuhan ekonomi hanya 4,71 persen secara tahunan yang berarti lebih rendah daripada pertumbuhan ekonomi periode tahun sebelumnya sebesar 5,14 persen. Pertumbuhan ekonomi yang melemah menyebabkan kemampuan perekonomian menciptakan kesempatan kerja berkurang. Data historis selama lima tahun terakhir menunjukkan bahwa pertumbuhan ekonomi satu persen dapat menciptakan kesempatan kerja antara 200.000 hingga 450.000. Ini berarti semakin tinggi pertumbuhan ekonomi, semakin besar kesempatan kerja yang akan tercipta.

Pelemahan ekonomi yang terjadi dalam beberapa triwulan terakhir menyebabkan kesempatan kerja yang tercipta tidak mampu menampung pertumbuhan angkatan kerja. Data BPS menunjukkan bahwa jumlah pengangguran pada Februari 2015 meningkat dibandingkan dengan Agustus 2014 sebanyak 210 ribu jiwa. Secara keseluruhan, jumlah pengangguran pada bulan Februari 2015

mencapai 7,4 juta jiwa atau 5,81 persen. Persentase tingkat pengangguran ini lebih tinggi dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu sebesar 5,7 persen.

Di samping itu, peningkatan jumlah orang miskin tidak terlepas dari kenaikan harga (inflasi) selama periode September 2014-Maret 2015 yang mencapai 4,03 persen. Kenaikan harga komoditas pangan menjadi penyumbang terbesar terhadap inflasi seperti beras yang mengalami kenaikan harga sebesar 14,48 persen.

Kenaikan harga komoditas pangan adalah resultansi dari jumlah pasokan yang tidak sebanding dengan jumlah permintaan pasar. Selama pasokan lebih kecil dari permintaan, harga komoditas pangan akan meningkat. Akibatnya daya beli masyarakat menurun dan kelompok rentan miskin terperangkap di bawah garis kemiskinan.

Kelangkaan pangan yang terjadi adalah sinyal dari ketidakberhasilan kita dalam berswasembada pangan. Peningkatan komoditas pangan yang dihasilkan tidak sebanding dengan kenaikan kebutuhan masyarakat. Ini berarti pembangunan sektor pertanian dan pedesaan mengalami stagnasi sehingga belum berhasil menyediakan pangan bagi masyarakat yang terus bertumbuh.

### **C. Nawa Cita**

Paradigma ketahanan pangan dan keamanan pangan yang melandasi pembangunan pertanian selama ini belum mampu membuat Indonesia terbebas dari kelangkaan pangan. Oleh karena itu, perubahan paradigma mewujudkan kedaulatan pangan seperti tekad pemerintahan Jokowi-JK yang tercantum dalam Nawa Cita harus dilaksanakan. Perbaikan irigasi, percontakan sawah baru,

pendirian Bank Petani dan UMKM, pendirian fasilitas pengolahan pasca panen, pemulihan kesuburan lahan, dan penghentian konversi lahan produktif adalah di antara janji-janji yang harus segera dipenuhi.

Perwujudan kedaulatan pangan harus dibarengi dengan perubahan dalam kebijakan anggaran. Hasil studi *Public Expenditure and Revenue Analysis* (PERA) (2012) menunjukkan bahwa alokasi belanja daerah kabupaten untuk sektor pertanian masih di bawah 5 persen. Kondisi ini menjadi ironi karena di hampir semua kabupaten yang disurvei sektor pertanian merupakan sektor yang paling besar perannya dalam penyerapan tenaga kerja dan pembentukan produk domestik regional bruto.

Selain itu, untuk mendorong pertumbuhan produksi pangan diperlukan insentif bagi petani. Peningkatan harga dasar gabah harus dibarengi dengan stabilisasi pasokan agar harga tidak turun ketika panen raya. Insentif harga akan mendorong peningkatan produksi karena pada saat harga komoditas pangan naik, petani termotivasi untuk memproduksi.

Akses petani terhadap permodalan (kredit) untuk pengembangan komoditas pangan juga harus dipermudah. Selama ini sektor pertanian memperoleh alokasi kredit yang relatif kecil. Selama satu dasa wara terakhir sektor pertanian memperoleh alokasi kredit dari perbankan rata-rata di bawah 5 persen.

Terakhir, pemerintah harus mengendalikan pasokan pangan agar tetap tersedia dalam jumlah yang memadai. Ketersediaan pangan yang memadai di pasar dapat digunakan mengendalikan inflasi. Oleh karena itu, dalam jangka pendek kran impor pangan

tidak boleh ditutup sebelum kita mampu menyediakan sendiri seluruh kebutuhan pangan masyarakat.

Secara politik kita telah merdeka selama 70 tahun tetapi pangan kita masih bergantung pada asing. Dengan kondisi sumber daya alam yang dimiliki seharusnya saat ini kita sudah mampu memberi makan kepada dunia.



Prof. Dr. Mansur Afifi adalah Guru Besar Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Mataram. Ia lahir di Praya Lombok Tengah, 10 April 1968. Menyelesaikan Pendidikan Sarjana (S1) Ilmu Ekonomi di Universitas Mataram pada tahun 1991. Pada tahun 1993-1994 penulis memperoleh beasiswa dari *Jeunesse Canada Mond* untuk belajar mengenai *Community Development* di Québec Canada.

Sejak 1997 melanjutkan pendidikan ke Jerman dengan beasiswa dari DAAD (*Deutsche Akademischer Austauschdienst*) dan memperoleh gelar *Doktor der Philosophie* (Dr. phil) dari Ruhr Universität Bochum Jerman dalam bidang Ilmu Ekonomi dan Studi Pembangunan.

Selain aktif memberi kuliah pada program Sarjana (S1), ia juga memberikan kuliah pada program Magister Manajemen dan Program Magister Ilmu Ekonomi Universitas Mataram, serta mengajar di Program Magister Ekonomi Syari'ah Universitas Islam Negeri (UIN) Mataram. Bidang yang digeluti selama ini mencakup beberapa cabang Ilmu Ekonomi Konvensional dan Ilmu Ekonomi Islam. Penulis juga mengajar beberapa mata kuliah Ekonomi Islam seperti Perencanaan Pembangunan Daerah, Ekonomi Pembangunan, Ekonomi Sumber Daya Alam, Ekonomi Moneter, Ekonomi Internasional. Kelembagaan Ekonomi Islam, Manajemen Lembaga Keuangan Ekonomi Syari'ah, dan Analisis Laporan Keuangan Perbankan Syari'ah.

Mansur Afifi juga aktif menulis makalah dan mempresentasikannya dalam jurnal baik yang terakreditasi nasional maupun internasional serta dalam berbagai forum seminar ditingkat nasional dan internasional. Artikel populer yang ditulisnya juga sering mengisi kolom-kolom opini dari berbagai koran nasional seperti *Republika*, *Bisnis Indonesia*, *Kontan*, *Daily Investor*, *Detik Online*, dan beberapa koran daerah.