

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

PNPM Mandiri merupakan salah satu program penanggulangan kemiskinan dengan pendekatan pembangunan yang berbasis pemberdayaan masyarakat. PNPM Mandiri dilaksanakan melalui harmonisasi dan pengembangan sistem serta mekanisme dan prosedur program, penyediaan pendampingan, dan pendanaan stimulan untuk mendorong prakarsa dan inovasi masyarakat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang berkelanjutan. PNPM Mandiri dimulai sejak tahun 2007 dengan nama PNPM P2KP yang merupakan lanjutan dari Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) yang telah dimulai sejak tahun 1999 sebagai suatu upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan.

Tahun 2008 secara penuh P2KP menjadi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat Mandiri Perkotaan (PNPM Mandiri Perkotaan), pada tahun 2008 inilah kota Pematangsiantar menjadi lokasi dampingan PNPM Mandiri Perkotaan yang sebelumnya bukan merupakan lokasi PNPM P2KP maupun P2KP.

Sebagai bagian dari PNPM Mandiri maka tujuan, prinsip dan pendekatan yang ditetapkan dalam PNPM Mandiri juga menjadi tujuan, prinsip dan pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan.

Tujuan PNPM Mandiri Perkotaan adalah:

1. Terbangunnya lembaga masyarakat berbasis nilai-nilai universal kemanusiaan, prinsip-prinsip kemasyarakatan dan berorientasi pembangunan berkelanjutan yang aspiratif, representatif, mengakar, mampu memberikan pelayanan kepada masyarakat miskin, mampu memperkuat aspirasi/suara masyarakat miskin dalam proses pengambilan keputusan di tingkat lokal, dan mampu menjadi wadah sinergi masyarakat dalam penyelesaian permasalahan di wilayahnya;
2. Meningkatkan akses bagi masyarakat miskin perkotaan ke pelayanan sosial, prasarana dan sarana serta pendanaan (modal) termasuk membangun kerjasama dan kemitraan sinergis ke berbagai pihak terkait, dengan membangun kepercayaan pihak-pihak terkait tersebut kepada lembaga masyarakat;
3. Mengedepankan peran pemerintah kabupaten/kota agar makin mampu memenuhi kebutuhan masyarakat miskin di wilayahnya, baik melalui penguatan kapasitas dan konsolidasi antar lembaga maupun melalui kemitraan dengan berbagai pihak terkait.

PNPM Mandiri Perkotaan pada dasarnya memberikan bantuan kepada dua kelompok sasaran utama; masyarakat dan pemerintah daerah termasuk pemangku kepentingan terkait di daerah. Bantuan untuk masyarakat diwujudkan dalam bentuk pendampingan dan bantuan dana stimulan yang disebut dengan Bantuan Langsung Masyarakat (BLM).

Adapun pembiayaan BLM bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yang didekonsentrasikan dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) kabupaten/kota dan dikategorikan sebagai Dana Urusan Bersama (UB), serta bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah kabupaten/kota sebagai dana pendamping yang disebut dengan Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB). Besaran Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) berdasarkan Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah (IFKD) yang dikeluarkan oleh Menteri Keuangan setiap tahun berjalan dengan besaran DDUB sekitar 5-50 persen dari alokasi DUB.

Dalam perjalanannya, tidak semua pemerintah daerah termasuk pemerintah kota pematangsiantar memenuhi tanggungjawab *sharing* anggaran meski telah disesuaikan dengan kemampuan keuangan daerah. Padahal *sharing* anggaran tersebut sangat strategis dalam mendukung upaya penanggulangan kemiskinan secara lebih terintegrasi dan mendorong kecenderungan alokasi (*budgeting*) yang lebih pro-rakyat. Untuk itu maka menjadi penting melalui penelitian ini untuk mendalami faktor-faktor yang mendukung dan menghambat efektivitas penganggaran daerah dalam mendukung Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) PNPM Mandiri Perkotaan agar program ini ke depan dapat lebih mendorong berkurangnya angka kemiskinan di Indonesia secara lebih efektif.

Adapun rincian alokasi DDUB yang telah dianggarkan oleh pemerintah kabupaten/kota se-provinsi Sumatera Utara sebagai dana pendamping PNPM Mandiri Perkotaan sejak tahun anggaran 2008 hingga 2014 adalah sebagai berikut:

Tabel 1.1 Alokasi DDUB PNPB Mandiri Perkotaan di Provinsi Sumatera Utara Tahun Anggaran 2008-2014

X Rp. 1.000.000,-

No	Kab/Kota	TA. 2008				TA. 2009				TA. 2010				TA. 2011				TA. 2012				TA. 2013				TA. 2014				Analisis Selisih		
		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		APBN/		APBD/DDUB		Alokasi DDUB		
		DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	DUB	Kewajiban	Real	%	Kewajiban	Real	%
1	Labuhan Batu	555.000	253.165	150.000	59%	2.056.000	511.250	350.000	68%	2.189.000	580.000	620.000	107%	2.725.000	440.000	760.000	173%	2.835.000	315.000	315.000	100%	1.755.000	195.000	195.000	100%	1.755.000	195.000	195.000	100%	2.489.415	2.585.000	104%
2	Asahan	1.770.000	1.343.196	1.500.000	112%	2.888.000	722.000	980.000	136%	2.960.000	750.000	750.000	100%	1.955.000	360.000	360.000	100%	2.422.500	127.500	127.500	100%	1.781.250	93.750	93.750	100%	1.781.250	93.750	93.750	100%	3.490.196	3.905.000	112%
3	Simalungun	2.080.000	878.585	980.000	112%	1.790.000	440.000	610.000	139%	1.760.000	440.000	440.000	100%	2.765.000	120.000	120.000	100%	1.995.000	105.000	105.000	100%	1.448.750	76.250	76.250	100%	1.448.750	76.250	76.250	100%	2.136.085	2.407.500	113%
4	Dairi	805.000	288.497	250.000	87%	1.270.000	317.500	400.000	126%	955.000	300.000	250.000	83%	1.585.000	65.000	95.000	146%	1.215.000	135.000	135.000	100%	1.496.250	78.750	78.750	100%	1.496.250	78.750	78.750	100%	1.263.497	1.287.500	102%
5	Karo	1.250.000	234.286	100.000	43%	1.050.000	375.000	-	0%	2.540.000	630.000	1.150.000	183%	3.310.000	365.000	365.000	100%	2.802.500	147.500	147.500	100%	2.517.500	132.500	-	0%	2.517.500	132.500	265.000	200%	2.016.786	2.027.500	101%
6	Deli Serdang	4.735.000	3.896.122	-	0%	9.725.000	2.431.250	3.080.000	127%	12.780.000	3.090.000	3.090.000	100%	8.685.000	1.455.000	2.595.000	178%	13.252.500	697.500	697.500	100%	8.122.500	427.500	427.500	100%	8.122.500	427.500	427.500	100%	12.424.872	10.317.500	83%
7	Langkat	390.000	476.266	-	0%	1.830.000	457.500	540.000	118%	3.260.000	820.000	820.000	100%	4.970.000	670.000	840.000	125%	3.800.000	200.000	200.000	100%	3.657.500	192.500	192.500	100%	3.586.250	188.750	188.750	100%	3.005.016	2.781.250	93%
8	Sibolga	1.325.000	971.582	200.000	21%	1.150.000	1.150.000	1.150.000	100%	1.130.000	940.000	940.000	100%	940.000	75.000	400.000	533%	1.230.000	102.500	82.500	80%	1.995.000	483.750	503.750	104%	2.741.250	483.750	1.000.000	207%	4.206.582	4.276.250	102%
9	Tanjung Balai	1.845.000	1.602.391	300.000	19%	2.180.000	2.180.000	1.975.000	91%	1.670.000	1.620.000	1.790.000	110%	2.610.000	345.000	645.000	187%	2.370.000	197.500	217.500	110%	3.405.000	283.750	283.750	100%	5.391.250	283.750	283.750	100%	6.512.391	5.495.000	84%
10	Pematangsiantar	1.920.000	1.920.000	-	0%	2.975.000	2.975.000	3.350.000	113%	5.510.000	1.350.000	1.805.000	134%	6.120.000	1.400.000	1.600.000	114%	5.510.000	290.000	482.500	166%	5.145.000	432.500	428.750	99%	8.146.250	432.500	428.750	99%	8.800.000	8.085.000	92%
11	Tebing Tinggi	1.665.000	2.281.047	1.150.000	50%	2.335.000	2.335.000	3.400.000	146%	2.850.000	1.760.000	-	0%	1.175.000	130.000	1.950.000	1500%	2.612.500	137.500	137.500	100%	3.375.000	281.250	281.250	100%	5.343.750	281.250	281.250	100%	7.206.047	7.200.000	100%
12	Medan	7.340.000	8.386.647	-	0%	12.010.000	3.002.500	10.100.000	336%	19.870.000	4.870.000	-	0%	12.650.000	1.650.000	18.600.000	1127%	27.002.500	987.500	1.987.500	201%	10.815.000	908.750	897.500	99%	17.123.750	901.250	901.250	100%	20.706.647	32.486.250	157%
13	Binjai	1.245.000	1.245.000	-	0%	1.755.000	1.755.000	-	0%	3.270.000	790.000	2.125.000	269%	3.680.000	810.000	1.400.000	173%	3.515.000	185.000	-	0%	2.760.000	230.000	-	0%	4.370.000	230.000	400.000	174%	5.245.000	3.925.000	75%
14	Padangsidempuan	5.645.000	4.140.000	1.650.000	40%	4.425.000	4.425.000	3.000.000	68%	8.225.000	2.080.000	1.875.000	90%	7.270.000	1.185.000	1.400.000	118%	5.130.000	430.000	510.000	119%	6.570.000	547.500	871.250	159%	10.402.500	547.500	800.000	146%	13.355.000	10.106.250	76%

Sumber : Laporan Tahunan Konsultan PNPB Mandiri Perkotaan Provinsi Sumatera Utara Tahun 2014

Dari data di atas, terlihat bahwa seluruh kabupaten/kota lokasi PNPB Mandiri Perkotaan telah menyediakan DDUB bahkan beberapa kabupaten/kota dapat melampaui pagu yang dibutuhkan, termasuk di kota Pematangsiantar. Hal ini menarik untuk dikaji lebih mendalam sebagai permasalahan yang timbul disebabkan dinamika komitmen pemerintah daerah dalam penyediaan anggaran yang berpihak kepada masyarakat miskin. Terlebih karena mekanisme pendanaan DDUB merupakan hal baru sejak

ditetapkannya Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 168 Tahun 2009 yang mungkin belum banyak dipahami oleh beberapa pelaku terkait. Untuk itu maka penelitian tentang faktor-faktor yang memengaruhi ketidaksesuaian tersebut sangat penting, untuk mendalami faktor-faktor yang menjadi pendukung dan penghambatnya. Apakah disebabkan terjadinya mutasi pejabat terkait, kemampuan keuangan daerah, terdapat fokus penganggaran untuk sektor tertentu, atau mungkin disebabkan oleh komitmen serta pemahaman pelaku terkait.

Penelitian ini menjadi penting sebagai contoh kajian pola penganggaran yang berdasarkan kebijakan pusat untuk mendorong komitmen dan keberpihakan daerah terhadap upaya penanggulangan kemiskinan melalui program PNPM Mandiri Perkotaan dengan penyediaan DDUB dari alokasi APBD yang ditentukan. Karena pola penyediaan DDUB berbeda dengan mekanisme penganggaran pembangunan yang dibangun melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan (musrenbang) dari tingkat basis.

Alasan dipilihnya kota Pematangsiantar sebagai objek lokasi penelitian dikarenakan kota Pematangsiantar merupakan lokasi PNPM Mandiri Perkotaan yang belum pernah menjadi lokasi P2KP maupun PNPM P2KP dengan jumlah kelurahan terbesar yaitu 53 (lima puluh tiga) kelurahan di Provinsi Sumatera Utara. Permasalahan yang terjadi dalam penyediaan anggaran DDUB PNPM Mandiri Perkotaan selama tahun 2008-2014 tidak memenuhi seluruh kewajiban DDUB sesuai jumlah yang telah ditentukan walaupun pada awalnya ada indikasi peningkatan anggaran setiap tahunnya, sehingga paling mungkin memiliki keragaman dan dinamika yang lebih kompleks serta dapat

menjadi representasi dari sebuah realitas penyediaan anggaran DDUB. Realisasi DDUB kota Pematangsiantar pada tahun 2008 tidak terpenuhi, namun pada tahun 2009 terpenuhi sebesar 113 persen, tahun 2010 terpenuhi sebesar 134 persen, tahun 2011 terpenuhi sebesar 114 persen, tahun 2012 terpenuhi sebesar 166 persen, tahun 2013 terpenuhi sebesar 99 persen dan pada tahun 2014 terpenuhi sebesar 99 persen dari kewajiban. Sehingga dalam kurun waktu 7 tahun anggaran tersebut, pemerintah kota pematangsiantar telah memenuhi sebesar Rp. 8.095.000.000,- atau 92 persen dari total kewajiban sebesar Rp. 8.800.000.000,- (lihat tabel 1.1).

Dari sekian banyak masalah yang diidentifikasi dengan kerumitan dan intentitas yang berbeda, setelah dilakukan analisis terhadap fakta dan pijakan teori yang relevan pada penelitian ini masalah yang akan diteliti dibatasi yakni faktor-faktor yang memengaruhi penyediaan DDUB di kota Pematangsiantar. Karena dari pengalaman dan pengamatan penulis terdapat perbedaan yang jelas antara kenyataan yang ada dengan situasi yang diharapkan. Hal inilah yang mendorong penulis untuk melakukan penelitian dengan judul : “Implementasi Penyediaan Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) Untuk Pembiayaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pematangsiantar Tahun Anggaran 2008-2014”.

1.2. Perumusan Masalah

Berpedoman kepada batasan masalah di atas, maka rumusan masalah yang akan diteliti dalam penelitian ini adalah sebagai berikut:

- a. Bagaimana tata cara penyediaan DDUB sebagai pembiayaan PNPM Mandiri Perkotaan di Kota Pematangsiantar?
- b. Masalah-masalah apa yang dihadapi dalam penyediaan DDUB tersebut?
- c. Apakah dasar kebijakan DDUB dapat diimplementasikan?
- d. Apakah faktor-faktor pendorong keberhasilan dan penghambat dalam implementasi penyediaan DDUB di kota Pematangsiantar?

1.3. Tujuan Penelitian

Secara umum penelitian ini bertujuan untuk memperoleh informasi yang akurat tentang faktor-faktor yang memengaruhi pemerintah kota Pematangsiantar dalam penganggaran Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB) PNPM Mandiri Perkotaan. Sedangkan secara khusus bertujuan untuk memperoleh data kuantitatif yang obyektif dan kesimpulan yang bersifat deskriptif mengenai faktor-faktor pendukung dan penghambat dalam penyediaan anggaran DDUB PNPM Mandiri Perkotaan di pemerintahan kota Pematangsiantar sehingga tidak terpenuhinya kewajiban DDUB selama tahun anggaran 2008-2014.

1.4. Manfaat Hasil Penelitian

Penelitian ini bermaksud untuk memperoleh data sebagai informasi yang akan mengkaji faktor-faktor pendukung dan penghambat penganggaran DDUB PNPM Mandiri Perkotaan di kota Pematangsiantar provinsi Sumatera Utara. Berdasarkan hal itu manfaat hasil penelitian dapat dikemukakan sebagai berikut:

1. Secara teoritis, akan diperoleh informasi empirik berdasarkan pijakan teori yang mendukung terhadap penganggaran DDUB PNPM Mandiri Perkotaan jika dihubungkan dengan realitas penyediaan DDUB di kota Pematangsiantar pada Tahun Anggaran 2008-2014
2. Secara praktis, hasil penelitian ini diharapkan dapat memberikan rekomendasi dari faktor-faktor yang mendukung keberhasilan maupun penghambat dalam penyediaan anggaran DDUB di kota Pematangsiantar sebagai upaya perbaikan ke depan
3. Menjadi pendorong bagi peneliti lainnya untuk melakukan kegiatan penelitian yang relevan dengan pijakan teori yang telah dibuktikan secara ilmiah melalui prosedur penelitian ini

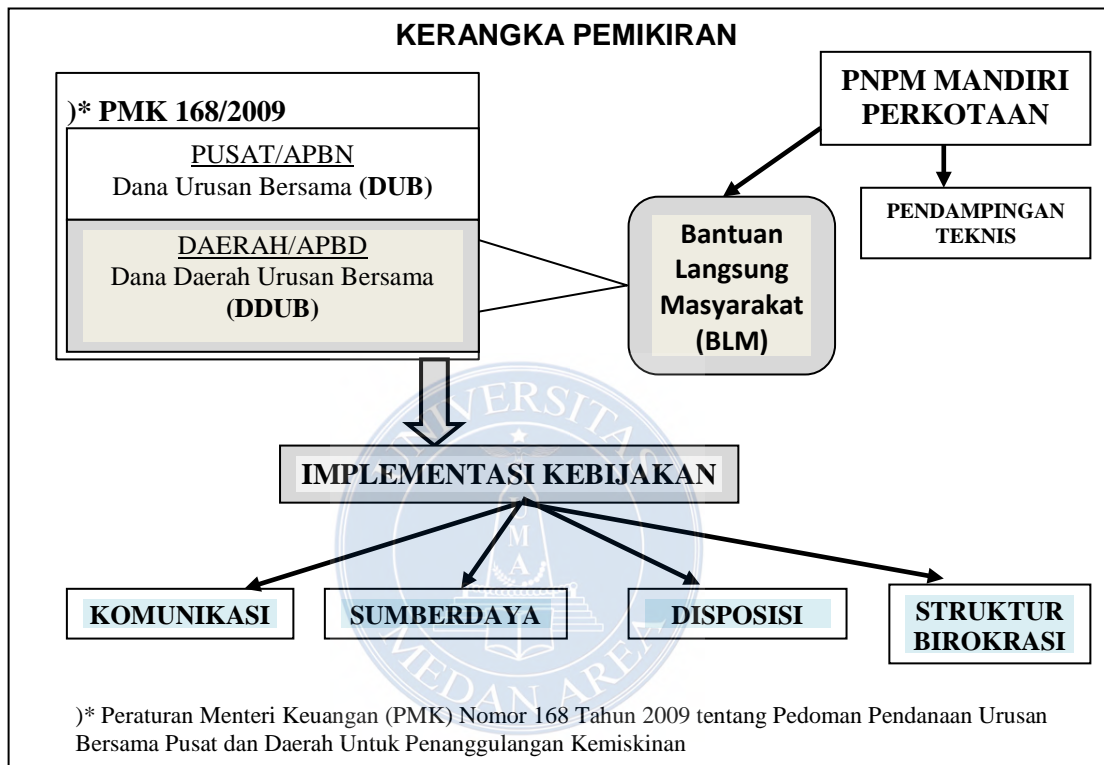
1.5. Kerangka Pemikiran

PNPM Mandiri Perkotaan telah berjalan di kota Pematangsiantar provinsi Sumatera Utara sejak tahun 2008. Sejak diberlakukannya *sharing* anggaran pada tahun 2008 dan ketentuan tentang DDUB pada tahun anggaran 2009, pemerintah kota pematangsiantar telah mengalokasikan DDUB sebesar Rp. 8.095.000.000,- (delapan milyar sembilan puluh lima juta rupiah) selama tahun anggaran 2008 hingga 2014. Namun anggaran yang cukup besar tersebut rupanya baru mencapai 92 persen dari kewajiban DDUB yang seharusnya Rp. 8.800.000.000,- (delapan milyar delapan ratus juta rupiah).

Realitas di atas sangat menarik untuk dikaji, mengingat alokasi anggaran DDUB sangat bermanfaat bagi masyarakat secara langsung karena dialokasikan sebagai dana pendamping program pusat dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) yang notabene langsung digunakan oleh masyarakat untuk pembangunan di lingkungannya, khususnya dalam upaya penanggulangan kemiskinan. Semakin besar penyediaan DDUB tentunya menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam keberpihakannya terhadap program-program pro-rakyat yang langsung menyentuh kebutuhan masyarakat miskin. Maka melalui kajian ini diharapkan akan lebih tergambar implementasi penyediaan DDUB di kota Pematangsiantar untuk mendalami faktor-faktor penghambat dan pendorong alokasi penyediaan DDUB sehingga PNPM Mandiri Perkotaan di kota Pematangsiantar ke depan akan lebih baik dan memberikan manfaat dalam upaya penanggulangan kemiskinan yang lebih efektif.

Menurut Jones (1991), standar penilaian yang dapat dipakai untuk mengukur efektivitas suatu kebijakan adalah organisasi, interpretasi dan penerapan. Sedangkan model efektivitas implementasi program yang ditawarkan oleh Edward III (1980) sebagaimana dikutip oleh Hessel NS Tangkilisan (2003:11), menyebutkan empat faktor krusial dalam melaksanakan suatu kebijakan, yakni: komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau sikap, dan struktur birokrasi. Dari kedua pendapat tersebut penulis akan melakukan kajian dengan model kedua terhadap implementasi penyediaan DDUB untuk pembiayaan PNPM Mandiri Perkotaan di kota Pematangsiantar. Berdasarkan uraian

tersebut maka dapat digambarkan kerangka pemikiran dalam penelitian ini sebagai berikut:



Gambar 1.1. Kerangka Pemikiran

1.6. Hipotesis

Hipotesis merupakan jawaban sementara terhadap permasalahan yang diajukan. Berdasarkan pada permasalahan sebelumnya maka hipotesis dalam penelitian ini dapat dirumuskan sebagai berikut: “keberhasilan implementasi penyediaan DDUB sebagai pembiayaan PNPM Mandiri Perkotaan di kota Pematangsiantar dipengaruhi oleh faktor komunikasi, sumberdaya, kecenderungan dan struktur birokrasi dari kebijakan tersebut”.