

## **BAB II**

### **TINJAUAN PUSTAKA**

#### **2.1. Implementasi Kebijakan**

Implementasi kebijakan merupakan tahap yang bersifat praktis dan berbeda dengan formulasi kebijakan sebagai tahap yang bersifat teoritis. Anderson (1978:25) mengemukakan bahwa: *"Policy implementation is the application by government's administrative machinery to the problems.* Kemudian Edward III (1980:1) menjelaskan bahwa: *"policy implementation,... is the stage of policy making between establishment of a policy...and the consequences of the policy for the people whom it affects".*

Berdasarkan penjelasan di atas, Tachjan (2006i:25) menyimpulkan bahwa implementasi kebijakan publik merupakan proses kegiatan administratif yang dilakukan setelah kebijakan ditetapkan dan disetujui. Kegiatan ini terletak di antara perumusan kebijakan dan evaluasi kebijakan. Implementasi kebijakan mengandung logika *top-down*, maksudnya menurunkan atau menafsirkan alternatif-alternatif yang masih abstrak atau makro menjadi alternatif yang bersifat konkrit atau mikro.

Salah satu pendapat yang sangat singkat dan tegas tentang keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan disampaikan oleh D. L. Weimer dan Aidan R. Vining (1999:398), setelah mempelajari berbagai literatur tentang implementasi. Menurut mereka ada tiga faktor yang memengaruhi, yaitu (1) logika yang digunakan oleh suatu kebijakan, yaitu sampai berapa benar teori yang menjadi landasan kebijakan

atau seberapa jauh hubungan logika antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan; (2) hakikat kerjasama yang dibutuhkan, yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* produktif dan (3) ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan dan komitmen untuk mengelola pelaksanaannya (Harbani Pasolong:2008:59).

Studi implementasi merupakan suatu kajian mengenai studi kebijakan yang mengarah pada proses pelaksanaan dari suatu kebijakan. Dalam praktiknya implementasi kebijakan merupakan suatu proses yang begitu kompleks bahkan tidak jarang bermuatan politis dengan adanya intervensi berbagai kepentingan. Untuk melukiskan kerumitan dalam proses implementasi tersebut dapat dilihat pada pernyataan yang dikemukakan oleh seorang ahli studi kebijakan Eugene Bardach dalam Leo Agustino (2006:138), yaitu:

”Adalah cukup untuk membuat sebuah program dan kebijakan umum yang kelihatannya bagus di atas kertas. Lebih sulit lagi merumuskannya dalam kata-kata dan slogan-slogan yang kedengarannya mengenakan bagi telinga para pemimpin dan para pemilih yang mendengarkannya. Dan lebih sulit lagi untuk melaksanakannya dalam bentuk cara yang memuaskan semua orang termasuk mereka anggap klien.”

Dalam derajat lain Daniel Mazmanian dan Paul Sabatier dalam bukunya *Implementation and Public Policy* dalam Leo Agustino (2006:139) mendefinisikan implementasi kebijakan sebagai:

”Pelaksanaan keputusan kebijaksanaan dasar, biasanya dalam bentuk undang-undang, namun dapat pula berbentuk perintah-perintah atau keputusan-keputusan eksekutif yang penting atau keputusan badan peradilan. Lazimnya, keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas tujuan atau

sasaran yang ingin dicapai, dan berbagai cara untuk menstrukturkan atau mengatur proses implementasinya.”

Sedangkan, Van Meter dan Van Horn dalam Leo Agustino (2006 : 139) mendefinisikan implementasi kebijakan, sebagai berikut:

”Tindakan-tindakan yang dilakukan baik oleh individu-individu atau pejabat-pejabat atau kelompok-kelompok pemerintah atau swasta yang diarahkan pada tercapainya tujuan-tujuan yang telah digariskan dalam keputusan kebijaksanaan.”

Dari tiga definisi tersebut di atas dapat diketahui bahwa implementasi kebijakan menyangkut tiga hal, yaitu: (1) adanya tujuan atau sasaran kebijakan; (2) adanya aktivitas atau kegiatan pencapaian tujuan; dan (3) adanya hasil kegiatan. Berdasar uraian tersebut dapat disimpulkan bahwa implementasi merupakan suatu proses yang dinamis, dimana pelaksana kebijakan melakukan suatu aktivitas atau kegiatan, sehingga pada akhirnya akan mendapatkan suatu hasil yang sesuai dengan tujuan atau sasaran kebijakan itu sendiri.

Perlu dicatat bahwa implementasi kebijakan merupakan tahapan yang sangat penting dalam keseluruhan struktur kebijakan, karena melalui prosedur ini proses kebijakan secara keseluruhan dapat dipengaruhi tingkat keberhasilan atau tidaknya pencapaian tujuan. Hal ini dipertegas oleh Chief J.O Udoji dalam Leo Agustino (2006 : 140) dengan mengatakan bahwa:

“Pelaksanaan kebijakan adalah sesuatu yang penting bahkan mungkin jauh lebih penting daripada pembuatan kebijakan. Kebijakan hanya akan sekedar berupa impian atau rencana bagus yang tersimpan rapi dalam arsip kalau tidak diimplementasikan.”

Model efektivitas implementasi program yang ditawarkan oleh Edward III (1980:17) sebagaimana disarikan dari Leo Agustino dalam bukunya yang berjudul Dasar-Dasar Kebijakan Publik (2006) menyebutkan empat faktor krusial dalam melaksanakan suatu kebijakan, yaitu: komunikasi, sumber-sumber, disposisi atau perilaku dan struktur birokrasi dengan uraian sebagai berikut:

1. Komunikasi (*communication*)

Komunikasi berkenaan dengan bagaimana kebijakan dikomunikasikan pada organisasi dan/atau publik, ketersediaan sumber daya untuk melaksanakan kebijakan, sikap dan tanggapan dari pihak yang terlibat, dan bagaimana struktur organisasi pelaksana kebijakan. Terdapat 3 (tiga) indikator yang dapat dipakai (atau digunakan) dalam mengukur keberhasilan variabel komunikasi tersebut di atas, yaitu: transmisi, kejelasan dan konsistensi.

2. Sumber-sumber daya (*resources*)

Hal ini berkenaan dengan ketersediaan sumber daya pendukung, khususnya sumber daya manusia selaku pelaksana kebijakan publik yang harus cakap untuk menerapkan kebijakan secara efektif. Indikator sumber-sumber daya terdiri dari beberapa indikator, yaitu: staf, informasi, wewenang dan fasilitas.

3. Disposisi atau Perilaku (*disposition or attitude*)

Disposisi merupakan kemauan, keinginan, kecenderungan para pelaku kebijakan untuk melaksanakan kebijakan secara sungguh-sungguh. Disposisi bisa jadi menjadi watak dan karakteristik yang dimiliki oleh implementor yang di dalamnya

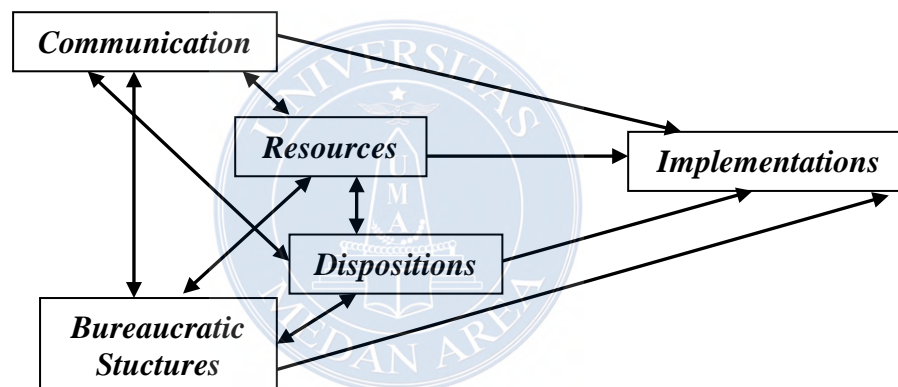
mencakup komitmen, kejujuran. Apabila implementor mempunyai disposisi yang baik maka kebijakan tersebut akan dilaksanakan dengan baik. Kecenderungan-kecenderungan para pelaksana dalam implementasi, tingkah laku mereka terhadap kebijakan dan peraturan yang telah ditentukan sebelumnya memengaruhi hasil selanjutnya. Tingkah laku ini juga menyangkut cara pandang terhadap suatu hal atau kebijaksanaan serta berkenaan dengan kesediaan dari para implementor untuk menerapkan kebijakan publik tersebut, kecakapan saja tidak mencukupi, tanpa kesediaan dan komitmen untuk melaksanakan kebijakan. Hal-hal penting yang perlu dicermati pada variabel disposisi adalah: pengangkatan birokrat dan insentif.

#### 4. Struktur Birokrasi (*bureaucratic structure*)

Kebijakan yang begitu kompleks menuntut adanya kerjasama banyak orang. Ketika struktur birokrasi tidak kondusif pada kebijakan yang tersedia, maka hal ini akan menyebabkan sumberdaya-sumberdaya menjadi tidak efektif dan menghambat jalannya kebijakan. Birokrasi sebagai pelaksana sebuah kebijakan harus dapat mendukung kebijakan yang telah diputuskan secara politik dengan jalan melakukan koordinasi dengan baik. Dua karakteristik, menurut Edward III, yang dapat mendongkrak kinerja struktur birokrasi/organisasi ke arah yang lebih baik, adalah: melakukan Standar Operating Procedures (SOPs) dan melaksanakan Fragmentasi. SOPs adalah suatu kegiatan rutin yang memungkinkan para pegawai (atau pelaksana kebijakan/administratur/birokrat) untuk melaksanakan kegiatan-kegiatannya pada tiap harinya sesuai dengan

standar yang ditetapkan (atau standar minimum yang dibutuhkan warga). Sedangkan pelaksanaan fragmentasi adalah upaya peyebaran tanggungjawab kegiatan-kegiatan atau aktivitas-aktivitas pegawai diantara beberapa unit kerja.

Ke empat faktor di atas harus dilaksanakan secara simultan karena antara satu dengan yang lainnya memiliki hubungan yang erat untuk meningkatkan pemahaman tentang implementasi kebijakan. Keterkaitan faktor-faktor tersebut dapat diuraikan melalui diagram sebagai berikut:



Sumber: George C. Edward III, *Implementing Public Policy* (1980), dikutip oleh Leo Agustino dalam *Dasar-Dasar Kebijakan Publik*, Bandung, CV Alfabeta (2006)

**Gambar 2.1. Keterkaitan Faktor-Faktor Penentu Implementasi**

Dalam penelitian ini model yang akan dipakai adalah ; Model George C Edwards III dengan alasan sebagai berikut :

1. Tidak ada pilihan model yang terbaik, yang ada adalah pilihan-pilihan yang harus kita pilih secara bijaksana sesuai dengan kebutuhan kebijakannya sendiri (Riant Nugroho, 2008 : 454).

2. Dalam penelitian ini fokus penelitian lebih tertuju pada lembaga atau organisasi penentu kebijakan anggaran DDUB yang lebih menekankan pada unsur-unsur pokok dalam sebuah organisasi terutama sumberdaya dan struktur birokrasi, termasuk disposisi dan komunikasi. Sementara model yang paling detil membahas permasalahan ini adalah model George C Edwards.

## **2.2. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perkotaan**

### **2.2.1. Konsep dan Dasar Kebijakan**

Sebagai tindak lanjut dari Perpres nomor 5 tahun 2010 tentang RPJMN 2010-2014, pemerintah menetapkan beberapa regulasi yang mendukung efektivitas pencapaian target yang dicanangkan. Di antaranya Peraturan Presiden nomor 15 tahun 2010 tentang percepatan penanggulangan kemiskinan, Peraturan Menteri Dalam Negeri nomor 42 tahun 2010 tentang Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan Daerah (TKPKD) tingkat provinsi dan kabupaten/kota, serta Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan Berkeadilan.

Terkait hal tersebut, pemerintah telah menetapkan tiga jalur strategi pembangunan, yaitu: (1) Pro-Pertumbuhan (*pro-growth*), untuk meningkatkan dan mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui investasi, sehingga diperlukan perbaikan iklim investasi, melalui peningkatan kualitas pengeluaran pemerintah, melalui ekspor, dan peningkatan konsumsi; (2) Pro-Lapangan Kerja (*pro-job*), agar pertumbuhan ekonomi dapat menciptakan lapangan pekerjaan yang seluas-luasnya dengan menekankan pada investasi padat pekerja; (3) Pro-Masyarakat Miskin (*pro-poor*), agar pertumbuhan ekonomi dapat

mengurangi jumlah penduduk miskin sebesar-besarnya dengan penyempurnaan sistem perlindungan sosial, meningkatkan akses kepada pelayanan dasar, dan melakukan pemberdayaan masyarakat. Pembangunan yang dilakukan dimaksudkan untuk menciptakan kesempatan kerja yang seluas-luasnya dan mengurangi jumlah penduduk miskin secepat-cepatnya dengan melibatkan seluruh masyarakat (*inclusive growth*) (Kementrian Kominfo, *Penanggulangan Kemiskinan Kabinet Indonesia Bersatu II*).

Dalam rangka pelaksanaan program-program di atas, untuk program pro rakyat pemerintah mengeluarkan Instruksi Presiden nomor 3 tahun 2010 tentang Program Pembangunan Berkeadilan yang dalam Diktum kedua serta melalui Peraturan Presiden nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan difokuskan pada 3 (tiga) klaster: pertama, berbasis keluarga; kedua, berbasis pemberdayaan masyarakat, dan ketiga, berbasis usaha mikro dan kecil.

Selain 3 (tiga) klaster utama penanggulangan kemiskinan di atas, pemerintah juga menerbitkan keputusan Presiden Nomor 10 Tahun 2011 Tentang Tim Koordinasi Peningkatan Dan Perluasan Program Pro-Rakyat. Upaya peningkatan dan perluasan program pro-rakyat (Klaster IV) dilakukan melalui:

1. Program Rumah Sangat Murah
2. Program Kendaraann Angkutan Umum Murah
3. Program Air Bersih Untuk Rakyat
4. Program Listrik Murah dan Hemat
5. Program Peningkatan Kehidupan Nelayan



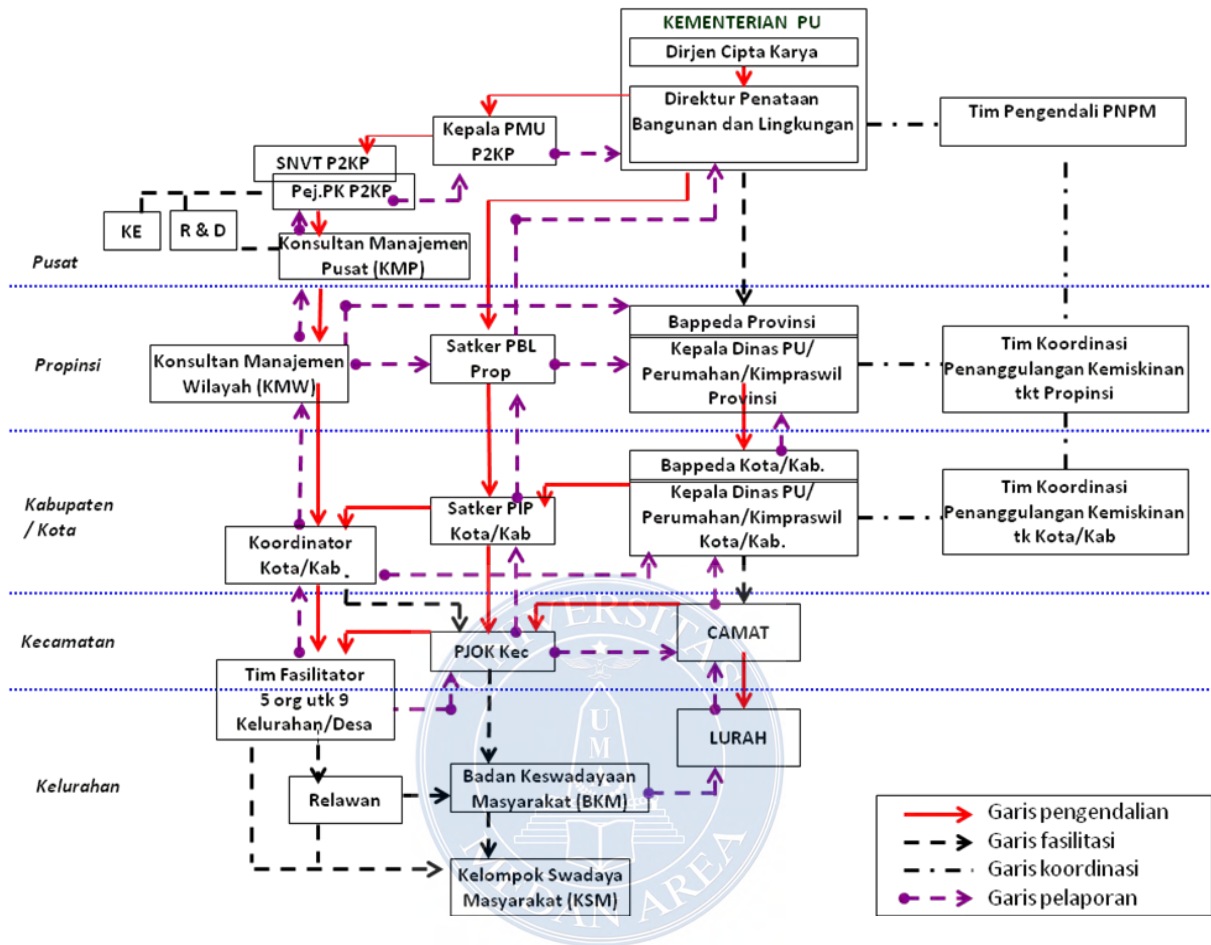
## 6. Program Peningkatan Kehidupan Masyarakat Miskin Perkotaan

PNPM Mandiri Perkotaan yang sebelumnya dikenal dengan Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP) masuk dalam kategori klaster kedua yang dilaksanakan sejak tahun 1999 sebagai upaya pemerintah untuk membangun kemandirian masyarakat dan pemerintah daerah dalam menanggulangi kemiskinan secara berkelanjutan. Program ini sangat strategis karena menyiapkan landasan kemandirian masyarakat berupa lembaga kepemimpinan masyarakat yang representatif, mengakar dan kondusif bagi perkembangan modal sosial (*social capital*) masyarakat di masa mendatang serta menyiapkan program masyarakat jangka menengah dalam penanggulangan kemiskinan yang lebih dikenal dengan Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis) yang menjadi pengikat dalam kemitraan masyarakat dengan pemerintah daerah dan kelompok peduli setempat. Sebagai salah satu Program Inti dari PNPM Mandiri, maka dasar hukum pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah sama dan merujuk pada dasar hukum PNPM Mandiri sebagaimana ditetapkan dalam pedoman umum PNPM Mandiri, serta Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan.

### 2.2.2. Pelaksana Program

Penanggungjawab pengelolaan program tingkat nasional PNPM Mandiri Perkotaan adalah Kementerian Pekerjaan Umum yang bertindak sebagai lembaga penyelenggara program (*executing agency*) dan menugaskan Direktorat Jenderal Cipta Karya yang kemudian membentuk Unit Manajemen Proyek atau lebih dikenal dengan *Project Management Unit* (PMU). Untuk pelaksanaan di lapangan, PMU melalui Satuan Kerja (Satker) P2KP mengontrak Konsultan Manajemen Pusat (KMP) untuk melakukan manajemen proyek secara menyeluruh termasuk manajemen Konsultan Manajemen Wilayah (KMW) yang bertugas di beberapa provinsi hingga kota/kabupaten lokasi dampingan PNPM Mandiri Perkotaan. Adapun di tingkat kelurahan terdapat tim fasilitator yang terdiri dari 5 orang mendampingi 7-10 kelurahan (Keputusan Menteri Pekerjaan Umum nomor 358/KPTS/M/2008 tanggal 10 Juni 2008 tentang Organisasi dan Tata Kerja Unit Manajemen Program Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan).

Berikut ini struktur pelaksana PNPM Mandiri Perkotaan dari tingkat pusat hingga kelurahan/desa dengan cakupan unsur pemerintah, konsultan dan masyarakat:



Sumber: Pedoman Umum PNPB Mandiri Perkotaan, 2010

**Gambar 2.2. Struktur Pelaksana PNPB Mandiri Perkotaan**

Adapun penanggungjawab pengelolaan program dari unsur pemerintah daerah di tingkat provinsi dikoordinasikan langsung oleh Gubernur setempat melalui Bappeda provinsi dengan menunjuk Tim Koordinasi Pelaksana PNPB (TKPP) dan sebagai pelaksana ditunjuk Dinas Pekerjaan Umum/Bidang ke-Cipta Karya-an di bawah kendali/koordinasi Satuan Kerja Non Vertikal Tertentu Penataan Bangunan dan

Lingkungan (SNVT PBL) tingkat provinsi. Di tingkat kota/kabupaten dikoordinasikan langsung oleh Walikota/Bupati melalui Bappeda kabupaten/kota dengan membentuk Tim Koordinasi Pelaksana PNPM (TKPP) yang pelaksana administratifnya dari Satker Pembangunan Infrastruktur Permukiman (PIP) yang diusulkan oleh Walikota/Bupati dan ditetapkan berdasarkan keputusan Menteri PU. Di tingkat kecamatan unsur utama pelaksanaan PNPM Mandiri Perkotaan adalah Camat dan perangkatnya, serta Penanggung Jawab Operasional Kegiatan (PJOK) yang diangkat oleh Walikota/Bupati.

### **2.2.3. Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)**

Komponen program 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 stimulan dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM). Bantuan untuk pemerintah daerah berupa kegiatan yang berorientasi pada upaya membangun tata pemerintahan daerah yang baik (*good local governance*), khususnya dalam menanggulangi kemiskinan dan mewujudkan pembangunan berkelanjutan yang berbasis nilai-nilai dan prinsip-prinsip universal.

Dana Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) adalah dana publik sebagai dana wakaf tunai kepada seluruh warga kelurahan/desa yang disalurkan langsung melalui lembaga perwakilan masyarakat yang diberi nama generik sebagai Badan Keswadayaan Masyarakat (BKM) atau Lembaga Keswadayaan Masyarakat (LKM). Peruntukannya diprioritaskan kepada warga miskin dengan jenis alokasi tridaya;

lingkungan, sosial dan ekonomi sesuai perencanaan yang telah dibuat oleh masyarakat dan tertuang dalam dokumen Perencanaan Jangka Menengah Program Penanggulangan Kemiskinan (PJM Pronangkis).

Besaran dana BLM ditentukan dengan mempertimbangkan jumlah penduduk dan warga miskin di kelurahan/desa lokasi PNPM Mandiri Perkotaan yang ditetapkan melalui Surat Edaran Menteri Koordinator Kesejahteraan Rakyat sebagai Ketua Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) yang diterbitkan beberapa bulan sebelum tahun anggaran berjalan. Nilai alokasi BLM sebagaimana tertera pada tabel berikut ini:

**Tabel 2.1 Alokasi BLM PNPM Mandiri Perkotaan per-Kelurahan/Desa**

Kategori Lokasi	Kategori Jumlah Penduduk Kelurahan/Desa (jiwa)		
	< 3.000	3.000-10.000	> 10.000
<b>A. Wilayah Jawa-Bali</b>	< 3.000	3.000-10.000	> 10.000
<b>B. Wilayah Luar Jawa-Bali</b>	< 1.500	1.500-7.500	> 7.500
Lokasi kel/desa dengan %-tase KK miskin $\geq 10\%$	100 juta	150 juta	250 juta
Lokasi kel/desa dengan %-tase KK miskin < 10%	Jumlah KK miskin < 50 KK, BLM = 50 juta		
	Jumlah KK miskin $\geq 50$ KK, BLM = 100 juta		

Sumber: Surat Edaran Menko Kesra, 2011

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 (DUB), serta bersumber dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) pemerintah kabupaten/kota sebagai dana pendamping. Besaran dana pendamping yang kemudian

disebut dengan 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.

Selain alokasi BLM yang dialokasikan khusus untuk masyarakat, ada pula alokasi APBN untuk gaji dan biaya operasional tenaga pendamping dari pos yang berbeda meskipun sama-sama didekonsentrasikan dalam DIPA provinsi.

### **2.3. Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB)**

#### **2.3.1. Keuangan Daerah**

Pengertian anggaran menurut Suparmoko (2000:47) adalah suatu daftar atau pernyataan yang terperinci tentang penerimaan dan pengeluaran yang diharapkan dalam jangka waktu tertentu. Anggaran merupakan pernyataan resmi pemerintah tentang perkiraan penerimaan dan usulan belanja pada tahun berjalan. Dengan kalimat lain, anggaran adalah sebuah rencana keuangan yang mencerminkan pilihan kebijakan pemerintah, baik kebijakan sosial maupun ekonomi (Aman Khan dan W. Bartley Hildreth 2002; Amina Salihu, 2005; Jae Shim dan Joel G. Siegel 2005).

Sebagai instrumen kebijakan sosial dan ekonomi, Richard Musgrave (1959), mengidentifikasi tiga fungsi anggaran. Pertama, *fungsi alokasi*. Anggaran merupakan sebuah instrumen pemerintah untuk penyediaan barang dan jasa publik guna memenuhi kebutuhan masyarakat. Dalam konteks Indonesia, fungsi alokasi ini sering disebut dengan "belanja pembangunan" atau "belanja publik", yang misalnya hadir melalui

pembangunan fasilitas publik, pelayanan publik (kesehatan, pendidikan, perumahan, dan sebagainya) maupun bantuan untuk pemberdayaan masyarakat.

Kedua, *fungsi distribusi*. Anggaran merupakan sebuah instrumen untuk membagi sumberdaya dan pemanfaatannya kepada publik secara adil dan merata. Fungsi distribusi anggaran terutama ditujukan untuk menanggulangi kesenjangan sosial-ekonomi, misalnya kesenjangan antara golongan kaya dan kaum miskin, kesenjangan antara daerah maju dengan daerah tertinggal atau kesenjangan antara desa dan kota.

Ketiga, *fungsi stabilisasi*. Penerimaan dan pengeluaran negara tentu akan memengaruhi permintaan agregat dan kegiatan ekonomi secara keseluruhan. Anggaran menjadi sebuah instrumen untuk memelihara dan mengupayakan keseimbangan fundamental ekonomi, yakni terkait dengan penciptaan lapangan pekerjaan dan stabilitas ekonomi makro (laju inflasi, nilai tukar, harga-harga barang, dan lain-lain).

Sebagaimana yang dikatakan Kristiadi, 1992, yang dikutip dalam buku Keuangan Daerah di Indonesia (M. Ikhsan dan Roy V. Salomo, 2002, hal 17) bahwa:

“Terdapat 2 fungsi pokok pemerintah, yaitu: *pertama*, fungsi pemerintahan umum yang menjadi monopoli pemerintah pusat, dan *kedua*, fungsi penyediaan pelayanan masyarakat dalam arti luas yang memberikan kesempatan pada pihak lain untuk turut melaksanakannya”.

Hal ini juga tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota sebagai penjabaran Undang-Undang Nomor 32 pasal 10-14 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

Dalam pasal 10 ayat 4 dan 5 UU Nomor 32 tahun 2004 tersebut juga diuraikan tentang penyelenggaraan pemerintahan di daerah, dalam arti pelaksanaan suatu urusan yang menjadi tugas – tugas pemerintahan di daerah, menggunakan 4 (empat) asas:

1. *Sentralisasi*; berarti terpusat, penyelenggaraan kewenangan pemerintahan dilaksanakan oleh pusat sendiri, tidak delegasikan kepada pemerintah daerah.
2. *Desentralisasi*; berarti penyerahan kewenangan untuk melaksanakan urusan tertentu dari pemerintah pusat ke daerah. Sekarang ini banyak perusahaan atau organisasi yang memilih serta menerapkan sistem desentralisasi karena dapat memperbaiki serta meningkatkan efektifitas dan produktifitas suatu organisasi. Asas ini diterapkan sebagai legitimasi pusat kepada daerah untuk melaksanakan sejumlah urusan sebagai kewenangannya. Oleh karena itu, dalam asas ini dikenal adanya pemisahan kewenangan (pusat, provinsi, dan kabupaten/kota) yang tegas.
3. *Dekonsentrasi*; berarti pelimpahan wewenang dari pemerintah atau kepala wilayah atau kepala instansi vertikal tingkat atas kepada pejabat – pejabatnya yang ada di daerah. Asas ini diterapkan untuk menjamin pelaksanaan misi negara di daerah melalui pemerintah provinsi sebagai wakil pusat di daerah.
4. *Tugas Pembantuan*; berarti pelaksanaan urusan – urusan tertentu yang seharusnya menjadi urusan tingkat pemerintahan yang lebih tinggi oleh tingkat pemerintahan yang berada di bawahnya. Penerapan asas ini dapat terjadi misalnya antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah provinsi atau kabupaten/kota, antara pemerintah provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota, atau antara pemerintah



kabupaten/kota dengan pemerintahan desa. Asas ini dilaksanakan untuk membantu pelaksanaan urusan tertentu di daerah yang pelaksanaannya secara berjenjang, mulai dari Pusat hingga ke desa sebagai dukungan terhadap ketidakmampuan pemerintahan lokal dalam penyediaan pelayanan tertentu kepada masyarakatnya. Di samping itu, asas ini sekaligus sebagai bentuk pengayoman tingkat pemerintahan yang lebih tinggi kepada yang lebih rendah.

Selain keempat asas tersebut, terdapat urusan pemerintahan di luar urusan yang menjadi kewenangan sepenuhnya pemerintah, yang diselenggarakan bersama oleh pemerintah, pemerintah daerah provinsi, dan pemerintah daerah kabupaten/kota.

Baik asas pemerintahan, sistem pemerintahan maupun pembagian fungsi pemerintahan memiliki konsekuensi terhadap keuangan, baik terhadap keuangan pusat maupun keuangan pemerintah daerah. Hubungan keuangan pusat dan daerah merupakan wujud dari pembagian fungsi dan tugas antar pemerintah pusat dengan pemerintah daerah sebagai konsekuensi dari penerapan asas-asas pemerintahan yang berimplikasi pada struktur pemerintahan maupun sistem pemerintahan (M. Ikhsan dan Roy V. Salomo, 1992).

Alokasi dana dari pusat ke daerah dapat digunakan untuk mencapai sejumlah tujuan oleh pemerintah pusat, yaitu (M. Ikhsan dan Roy V. Salomo:2002:184-191):

1. Untuk membiayai kekurangan dana yang dihadapi oleh pemerintah daerah dalam rangka menjalankan fungsi pelayanan yang diembannya.
2. Untuk memengaruhi pola pembiayaan yang dianut oleh daerah agar standar pelayanan yang dikehendaki oleh pemerintah pusat dapat tercapai.

3. Untuk mengontrol pengeluaran daerah baik secara menyeluruh maupun pada pelayanan – pelayanan tertentu.
4. Untuk menutupi kesenjangan antar daerah serta memberikan kompensasi terhadap daerah tertentu karena pelayanan yang diberikannya menjangkau daerah lain.
5. Untuk memobilisasi dana daerah dan merangsang tanggungjawab daerah dalam mengambil keputusan dalam rangka menjalankan otonominya.
6. Untuk mendorong pembangunan ekonomi daerah.
7. Untuk mengatasi keadaan darurat.

Isu utama yang menjadi tolok ukur keberhasilan pola hubungan antara pusat dan daerah adalah hal pengaturan hubungan keuangan antara pusat dan daerah. Terdapat dua pilar utama dalam pengaturan hubungan keuangan negara, yaitu aspek keadilan antara pemerintah pusat dengan daerah antara satu daerah dengan daerah yang lain (Sony Yuwono:2008). Regulasi yang mengatur tentang pengelolaan keuangan daerah tertera dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 dan Perubahannya Nomor 59 Tahun 2007 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

### **2.3.2. Konsep dan Dasar Kebijakan DDUB**

Kebijakan Urusan Bersama Pusat dan Daerah merupakan suatu pola baru dalam program penanggulangan kemiskinan khususnya dalam pelaksanaan PNPM Mandiri sebagaimana diatur dalam Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 tentang

Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan yang telah diperbaharui dengan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan.

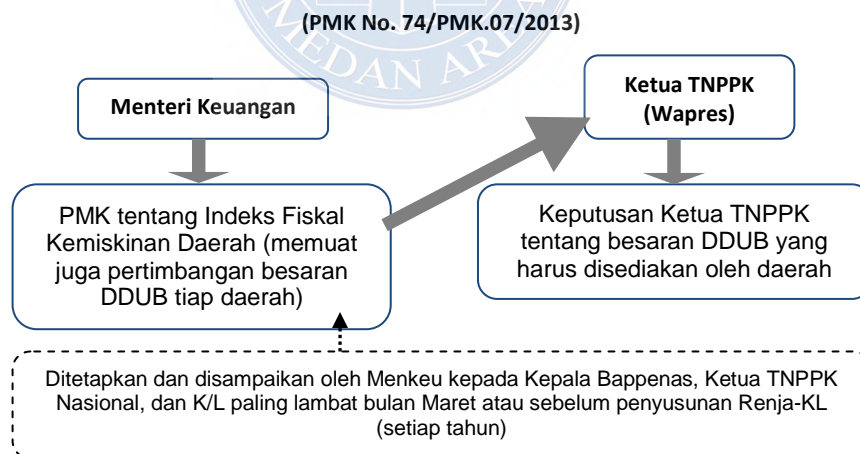
Sebagaimana diketahui, pendanaan program PNPM Mandiri pada mulanya dialokasikan melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal tersebut tentu tidak tepat karena dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan hanya digunakan untuk mendanai urusan pusat sehingga tidak diperlukan dana pendamping dari daerah. Sementara program PNPM Mandiri melalui Peraturan Presiden Nomor 13 Tahun 2009 dan Peraturan Presiden Nomor 15 Tahun 2010 dijelaskan merupakan salah satu bagian dari proses pembangunan yang mana pemerintah pada hakekatnya, meyakini bahwa pembangunan suatu bangsa seyogianya bersifat inklusif, menjangkau dan mengangkat derajat seluruh lapisan masyarakat Indonesia. Melalui kedua Perpres tersebut pemerintah memberi payung hukum bagi penanganan urusan bersama antara pemerintah pusat dan daerah dalam penanggulangan kemiskinan untuk dapat didanai melalui APBN dan APBD.

Selanjutnya berdasarkan hasil rapat koordinasi anggota Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan (TKPK) nasional, melalui Surat Nomor B.122/MENKO/KESRA/VI/2009 tanggal 12 Juni 2009, Menteri Koordinator Bidang Kesejahteraan Rakyat selaku Ketua TKPK menugaskan Menteri Keuangan untuk menyiapkan aturan pelaksanaan tentang Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan dan menambah 1 (satu) kode tingkat kewenangan pelaksanaan kegiatan (di luar KP, KD, DK, TP) yang selama ini belum

diakomodir dalam Peraturan Pemerintah Nomor 21 Tahun 2004 tentang Penyusunan Rencana Kerja dan Anggaran Kementerian Negara/Lembaga.

Maka latar belakang pendanaan Urusan Bersama adalah adanya karakteristik program penanggulangan kemiskinan yang disepakati sebagai urusan bersama Pusat dan Daerah dan diatur dengan Perpres Nomor 13 tahun 2009, serta mensyaratkan *cost-sharing* dari daerah (APBD) dalam bentuk dana pendamping dan diikat dalam naskah perjanjian/kesepahaman. Kondisi yang lalu, pendanaan tersebut melalui mekanisme dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang tidak mensyaratkan dana pendamping sebagaimana tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.

Adapun alur kebijakan pemerintah tentang penyediaan DDUB dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



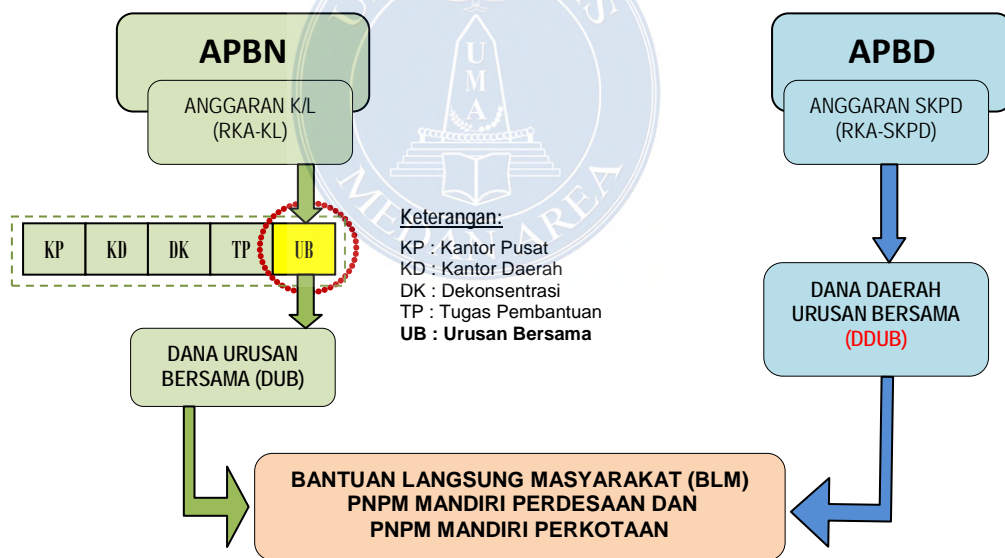
Sumber : *Deputi Seswapres Bidang Kesra dan Nangkis selaku Sekretaris TNPPK, dalam Sosialisasi Kebijakan Pengelolaan DDUB PNPM Mandiri, Mei 2011*

### Gambar 2.3. Alur Kebijakan Penyediaan DDUB

Dalam rangka pelaksanaan PP tersebut di atas Menteri Keuangan selaku pengelola fiskal dan bendahara umum negara menetapkan Peraturan Menteri Keuangan

Nomor 168/PMK.07/2009 tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah Untuk Penanggulangan Kemiskinan, yang hanya diperuntukkan bagi pendanaan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri Perdesaan dan Perkotaan, sebagai dasar hukum bagi daerah untuk menyediakan dana pendamping dari APBD untuk program PNPM Mandiri yang kemudian disebut dengan Dana Daerah Urusan Bersama (DDUB). PMK tersebut juga untuk menyempurnakan mekanisme pendanaan yang digunakan untuk program PNPM Mandiri selama ini.

Untuk lebih jelasnya mekanisme dan struktur anggaran untuk alokasi Urusan Bersama (UB) dapat dilihat pada gambar di bawah ini:



Sumber: Pasal 3 PMK No. 168/PMK.07/2009 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Urusan Bersama

**Gambar 2.4. Struktur Anggaran Urusan Bersama**

Perbedaan mekanisme pendanaan Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan (Dekon dan TP) dengan Urusan Bersama (UB) tergambar dalam tabel berikut ini:

**Tabel 2.2 Perbedaan Mekanisme UB dengan Dekon dan TP**

<b>Urusan Bersama</b>	<b>Dekon dan TP</b>
1. Urusan yang ditangani merupakan urusan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah	1. Urusan yang ditangani merupakan urusan pemerintah pusat
2. Kegiatan dilaksanakan langsung oleh masyarakat	2. Kegiatan dilaksanakan oleh Gubernur selaku wakil pemerintah pusat untuk Dekon dan Gubernur/Bupati/Walikota untuk TP
3. Kegiatan bersifat Bantuan Langsung ke Masyarakat dan jenis belanja yang dialokasikan didominasi dengan Bantuan Sosial	3. Kegiatan bersifat non fisik untuk Dekon dan fisik untuk TP
4. Daerah diwajibkan menyediakan Dana Pendamping	4. Daerah tidak diperkenankan menyediakan Dana Pendamping
5. Menggunakan Naskah Kerjasama sebagai dasar pelaksanaan kegiatan	5. Menggunakan surat pelimpahan sebagai dasar pelaksanaan Dekon dan surat penugasan sebagai dasar pelaksanaan TP

Pokok-pokok kebijakan dalam pendanaan Urusan Bersama yang terkandung dari beberapa dasar hukum tersebut di atas adalah sebagai berikut (*Kemenko Kesra, Sosialisasi Pendanaan Urusan Bersama Penanggulangan Kemiskinan, 12 April 2011*):

1. Penanggulangan kemiskinan merupakan salah satu prioritas nasional dalam RPJMN 2010-2014 dan RKP
2. Penanggulangan kemiskinan menjadi urusan bersama pemerintah pusat dan pemerintah daerah, dengan demikian pendanaannya bersumber dari APBN (DUB) dan APBD (DDUB)

3. Rencana daerah penyelenggara Urusan Bersama dan alokasi DUB disusun dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan negara, indeks fiskal dan kemiskinan daerah (IFKD) dan indikator teknis
4. DDUB yang harus disediakan oleh daerah disesuaikan dengan indeks fiskal dan kemiskinan daerah
5. Indeks fiskal dan kemiskinan daerah dimaksudkan agar pengalokasian DUB dilakukan secara proporsional, tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu, serta transparan dan akuntabel
6. Indeks fiskal dan kemiskinan daerah dicerminkan dari kaitan antara ruang fiskal (*fiscal space*) daerah yang diukur dari kemampuan keuangan daerah dan dana transfer ke daerah dikurangi belanja pegawai terhadap persentase penduduk miskin di daerah

### **Prinsip Pendanaan Urusan Bersama**

Prinsip-prinsip pendanaan Urusan Bersama sesuai Perpres tahun 15 tahun 2010 dan PMK Nomor 168 tahun 2009, adalah:

1. Pendanaan program/kegiatan Urusan Bersama untuk penanggulangan kemiskinan bersumber dari APBN (DUB) dan APBD (DDUB)
2. Pendanaan Urusan Bersama untuk penanggulangan kemiskinan disalurkan dalam bentuk Bantuan Langsung Masyarakat (BLM)
3. Pendanaan Urusan Bersama mempertimbangkan kemampuan keuangan negara, Indeks Fiskal dan Kemiskinan Daerah (IFKD) dan indikator teknis

4. Penerapan IFKD dalam pendanaan Urusan Bersama bertujuan agar pengalokasian DUB dilakukan secara proporsional, tidak terkonsentrasi pada daerah tertentu serta transparan dan akuntabel
  5. Persentase besaran DDUB ditetapkan oleh Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K) dengan mempertimbangkan IFKD
- Naskah perjanjian penyelenggaran Urusan Bersama sekurang-kurangnya memuat subyek kerjasama, rincian alokasi dan lokasi dana program/kegiatan yang diselenggarakan bersama, sumber dan besaran pendanaan, penetapan penanggungjawab dalam pengelolaan DUB, klausul komitmen daerah untuk tertib pelaporan keuangan DUB oleh daerah kepada kementerian/lembaga, dan adanya jangka waktu kerjasama.

Dasar hukum pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah dalam penanggulangan kemiskinan adalah:

1. Perpres Nomor 13 tahun 2009 tentang Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan dan Perpres Nomor 15 tahun 2010 tentang Percepatan Penanggulangan Kemiskinan, yang didalamnya diuraikan bahwa penanggulangan kemiskinan adalah kebijakan dan program pemerintah dan daerah
2. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 168 tahun 2009 tentang Pedoman Pendanaan Urusan Bersama Pusat dan Daerah untuk Penanggulangan Kemiskinan, yang menjelaskan tentang; Payung hukum dalam hal penyediaan dana pendamping (DDUB) oleh daerah, Urusan Bersama hanya diperuntukkan



terhadap PNPB Mandiri Perkotaan dan Perdesaan, menyediakan pedoman pengelolaan dana Urusan Bersama bagi kementerian/lembaga dan Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) agar dapat melaksanakan, mencairkan (menyalurkan), melaporkan dan memertanggungjawabkan dana untuk PNPB Mandiri Perkotaan dan Perdesaan

3. Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Indeks Fiskal Kemiskinan daerah (IFKD) yang digunakan sebagai indikator umum dalam pengalokasian DUB dan sebagai masukan dalam penetapan prosentase DDUB per daerah. Misalnya PMK Nomor 61 tahun 2010 tentang IFKD untuk perencanaan UB tahun anggaran 2011, PMK Nomor 66 tahun 2011 tentang IFKD untuk perencanaan UB tahun anggaran 2012, PMK nomor 54 tahun 2012 tentang IFKD untuk perencanaan UB tahun anggaran 2013 dan PMK nomor 74 tahun 2013 untuk perencanaan UB tahun anggaran 2014.

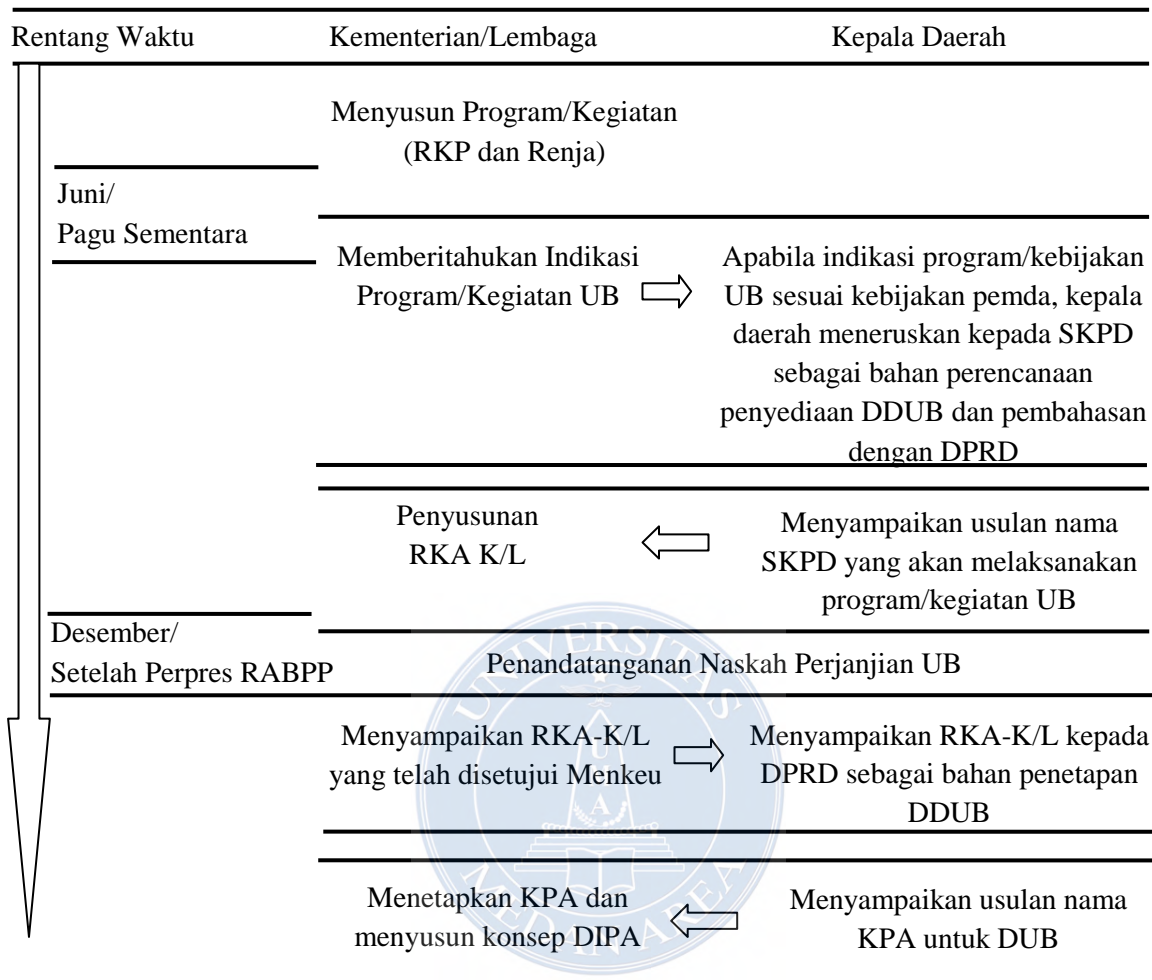
### **2.3.3. Mekanisme Penganggaran, Pencairan dan Pertanggungjawaban DDUB**

Terkait dengan DDUB yang merupakan bagian anggaran pemerintah daerah untuk mendanai program dan kegiatan yang berkaitan dengan penanggulangan kemiskinan, sesuai ketentuan dalam PMK Nomor 167/PMK.07/2009 terhadap proses perencanaan dan penganggaran berlaku ketentuan sebagai berikut:

- Perencanaan program penanggulangan kemiskinan merupakan bagian dari sistem perencanaan pembangunan nasional

- Kebijakan dan program penanggulangan kemiskinan dikoordinasikan dengan tim penanggulangan kemiskinan nasional/provinsi/kabupaten/kota
- Kementerian/lembaga memberitahukan indikasi program/kegiatan penanggulangan kemiskinan yang akan diselenggarakan bersama antara pusat dan daerah kepada kepala daerah paling lambat pertengahan bulan Juni atau setelah ditetapkannya pagu sementara dengan tembusan kepada ketua Tim Koordinasi Penanggulangan Kemiskinan, yang saat ini bernama Tim Nasional Percepatan Penanggulangan Kemiskinan (TNP2K)
- Dalam hal pemberitahuan indikasi program/kegiatan penanggulangan kemiskinan tersebut sesuai kebijakan pemerintah daerah, kepala daerah meneruskan indikasi program/kegiatan tersebut kepada SKPD sebagai bahan penyusunan Rencana Kerja SKPD dan rencana penyediaan DDUB serta pembahasan dengan DPRD
- Program/kegiatan terkait penanggulangan kemiskinan yang akan didanai dari APBD wajib mengacu pada Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Renja-SKPD
- Kepala daerah menyampaikan usulan nama SKPD yang akan melaksanakan program/kegiatan penanggulangan kemiskinan kepada kementerian/lembaga
- Dalam hal pemberitahuan indikasi program/kegiatan penanggulan kemiskinan tersebut di atas tidak sesuai dengan kebijakan pemerintah daerah, kepala daerah dapat menolak pelaksanaan program/kegiatan dimaksud
- Rencana daerah penyelenggaraan urusan bersama pusat dan daerah untuk penanggulangan kemiskinan dan alokasi anggaran DUB disusun dengan mempertimbangkan kemampuan keuangan daerah, indeks fiskal kemiskinan daerah dan indikator teknis

Untuk lebih jelasnya dapat dilihat pada diagram proses perencanaan penganggaran dana Urusan Bersama berikut ini:



Sumber: Buku Pegangan Pembangunan 2010, Kemenkeu

### Gambar 2.5. Proses Perencanaan Penganggaran Dana Urusan Bersama

Sebagaimana diuraikan di atas bahwa DDUB merupakan bagian dari alokasi APBD maka mekanisme penganggaran DDUB mengikuti aturan tentang mekanisme penganggaran dalam APBD. Namun dikarenakan DDUB merupakan kewajiban daerah berdasarkan jumlah yang ditentukan oleh pemerintah pusat maka tidak melalui mekanisme musyawarah perencanaan pembangunan dari tingkat basis.

Besaran kewajiban DDUB yang harus disediakan oleh pemerintah daerah sebagai *cost-sharing* BLM PNPM Mandiri Perkotaan setiap tahun adalah sebagai berikut:

**Tabel 2.3 Besaran DDUB Lokasi PNPM Mandiri Perkotaan**

Tahap Pencairan	Porsi Pendanaan		Keterangan
	APBN	APBD	
I (60%)	60%	-	
	35%	5%	IFKD Rendah
II (40%)	30%	10%	IFKD Sedang
	25%	15%	IFKD Tinggi
	20%	20%	IFKD Sangat Tinggi

Sumber: Surat Pokja Pengendali PNPM Mandiri Nomor 1556/KMK/D.VII/VII/2011

Untuk lebih teknisnya, alokasi DDUB untuk BLM PNPM Mandiri Perkotaan ditentukan berdasarkan karakteristik khusus dengan mekanisme tersendiri sesuai arah intervensi program yang diperlukan sebagaimana tergambar dalam tabel sebagai berikut:

**Tabel 2.4 Dasar Penetapan Alokasi BLM PNPM Mandiri Perkotaan**

Karakteristik Lokasi (Jml Warmis)	Pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan			
	Alokasi BLM/Thn	Tahap Pencairan	Pemanfaatan BLM	Peran Pemda
< 10%	<50 KK = Rp. 50 jt >50 KK = Rp. 100 jt	60% : 40%	Open Menu & Optimalisasi Warga Miskin	1. DDUB 5-20% 2. Sinergi Program 3. Monev & CB
≥10% s/d <25%	Rp 150 jt, Rp 200 jt & Rp 350 jt	60% : 40%	Open Menu & Optimalisasi Warga Miskin	1. DDUB 5-20% 2. Sinergi Program 3. Monev & CB
>25% dg jml pndk <10 rb jw	Rp 500 jt	60% : 40%	1. Open Menu & Optimalisasi Warga Miskin 2. Penguatan KSM & Entrepreneurship 3. Penataan Kawasan Permukiman	1. DDUB 5-20% 2. Sinergi Program 3. Monev & CB

Karakteristik Lokasi (Jml Warmis)	Pendekatan PNPM Mandiri Perkotaan			
	Alokasi BLM/Thn	Tahap Pencairan	Pemanfaatan BLM	Peran Pemda
>25% dg jml pndk <10 rb jw & kumuh	Rp 1 Milyar	20% : 30% : 50%	1. Open Menu & Optimalisasi Warga Miskin 2. Penguatan KSM & Entrepreneurship 3. Penataan Permukiman Komprehensif	1. Sharing Program Kawasan Prioritas 2. Sinergi Program 3. Monev & CB 4. Channeling

Sumber: Pedoman PNPM Mandiri Perkotaan, 2010

### Pencairan dan Penyaluran DDUB

Proses pencairan DDUB pada dasarnya sama dengan pencairan dan pemanfaatan DUB, yang membedakan hanya karena DUB berasal dari APBN yang didekonsentrasikan dalam DIPA kabupaten/kota sementara DDUB dianggarkan langsung dalam APBD kota/kabupaten. Sesuai dengan ketentuan pasal 15 Peraturan Menteri Keuangan Nomor 168 tahun 2009, ada beberapa aturan khusus dalam pencairan dan penyaluran Dana Urusan Bersama sebagai berikut:

- Dana Urusan Bersama disalurkan secara langsung kepada masyarakat, kelompok masyarakat, dan/atau lembaga partisipatif masyarakat dalam bentuk uang
- Dana Urusan Bersama tersebut harus telah dimanfaatkan sesuai dengan rencana selambat-lambatnya 3 bulan setelah tahun anggaran bersangkutan berakhir. Apabila dalam jangka waktu tersebut belum dimanfaatkan maka dana tersebut harus disetorkan ke rekening kas umum negara
- Mekanisme pencairan dan penyaluran DDUB berpedoman pada peraturan mengenai pengelolaan keuangan daerah

Dalam hal pencairan dan pemanfaatan DDUB pemerintah daerah mengikuti ketentuan persyaratan yang tertera dalam pedoman PNPM Mandiri Perkotaan, sementara batas akhir laporan pemanfaatan ditetapkan pada akhir tahun anggaran.

### **Pelaporan dan Pertanggungjawaban DDUB**

Dalam PMK 168 tahun 2009 Bab VI pasal 16 sampai dengan pasal 18 diuraikan ketentuan mengenai pelaporan dan pertanggungjawaban DUB dan DDUB sebagai berikut:

- SKPD yang menjadi pelaksana program/kegiatan penanggulangan kemiskinan (DUB dan DDUB) wajib menyusun laporan keuangan berupa:
  - Neraca
  - Laporan realisasi anggaran
  - Catatan atas laporan keuangan
- Tata cara penyusunan dan penyampaian laporan keuangan mengacu pada Peraturan Menteri Keuangan tentang Sistem Akuntansi dan Pelaporan Keuangan, serta peraturan mengenai pengelolaan keuangan daerah dan sistem akuntansi pemerintah daerah
- Kepala daerah melampirkan laporan keuangan tahunan atas pelaksanaan DUB dalam laporan pertanggungjawaban APBD kepada DPRD sebagai wujud transparansi dan akuntabilitas DUB dan DDUB