

SEKNAS
FITRA

LAPORAN

Analisis Anggaran Daerah 2016
Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota



SEKNAS
FITRA

LAPORAN

Analisis Anggaran Daerah 2016
Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota



Judul Buku:

Laporan Analisis Anggaran Daerah 2016 Hasil Penelitian di 70 Kabupaten/Kota

Penerbit dan Hak Cipta:

Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dan *The Ford Foundation* (FF).

Penulis:

Misbah Hasan dan Yenti Nurhidayat

Pembaca Akhir:

Yenny Sucipto dan Apung Widadi

Verifikator dan Kontributor Penulisan:

Gulfino Che Guevarrato, Gurnadi Ridwan, dan Betta Anugrah Setiani

Data Olah:

Rusli Abdullah, Abra El Talattov, dan Nailul Huda

Input Data APBD:

Mita Maulidta Agustin, Betta AS., Eka Chandra Kusuma, Resty Habibah, M. Iqbal, Indah Nova Ida Manurung, Amar, Sulistio, Lina, Devi, Saepul Yahya, dan Roy Imanuddin.

Tata Letak:

Gurnadi Ridwan

Penyunting Bahasa:

Betta Anugrah Setiani

Foto Sampul:

<http://rezadewangga.deviantart.com/art/ke-desa-sebelah-113542128>

Ucapan Terima Kasih

Berkat kerja keras dan dukungan banyak pihak, akhirnya Laporan Analisis Anggaran Daerah (AAD) tahun 2016 ini berhasil dirampungkan. Laporan AAD ini merupakan bagian dari *Local Budget Study* (LBS) hasil kerja Sekretariat Nasional Forum Indonesia untuk Transparansi Anggaran (Seknas FITRA) dengan dukungan *The Ford Foundation* (FF). Laporan ini disusun oleh Tim Seknas FITRA yang dikoordinir oleh Misbahul Hasan dan Yenti Nurhidayat dengan melibatkan Gulfino Che Guevarrato, Gurnadi Ridwan, dan Betta Anugrah Setiani sebagai verifikator data dan penyumbang tulisan. Proses *collecting* dan *inputing* data merupakan bagian tersulit di dalam keseluruhan proses AAD ini, sehingga penghargaan yang sebesar-besarnya kepada tim *collecting* dan *inputing* data: Mita Maulidta Agustin, Betta AS., Eka Chandra Kusuma, Resty Habibah, M. Iqbal, Indah Nova, Amar, Sulistio, Lina, Devi, Saepul Yahya, dan Roy Imanuddin.

Selain itu, kami mengucapkan terima kasih yang sebesar-besarnya kepada Dirjen Keuangan Daerah Kementerian Dalam Negeri dan Dirjen Perimbangan Keuangan Kementerian Keuangan yang dengan sangat terbuka memberikan kesempatan kepada tim *collecting* data FITRA untuk mengakses dokumen yang dibutuhkan.

Laporan AAD 2016 ini didedikasikan untuk perbaikan pengelolaan anggaran daerah yang lebih demokratis, efisien, dan efektif.

DAFTAR SINGKATAN

AAD	: Analisis Anggaran Daerah
AKB	: Angka Kematian Bayi
APBD	: Anggaran Pendapatan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan Belanja Negara
APK	: Angka Partisipasi Kasar
APM	: Angka Partisipasi Murni
AKI	: Angka Kematian Ibu
BOSDA	: Bantuan Operasional Sekolah Dasar
BPS	: Badan Pusat Statistik
BL	: Belanja Langsung
BTL	: Belanja Tidak Langsung
BOS	: Bantuan Operasional Sekolah
DAK	: Dana Alokasi Khusus
DAU	: Dana Alokasi Umum
DJPK	: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan
KAT	: Komunitas Adat Terpencil
LBA	: <i>Local Budget Analysis</i>
LBI	: <i>Local Budget Index</i>
LBS	: <i>Local Budget Study</i>
MBS	: Manjamen Berbasis Sekolah
MI	: Madrasah Ibtidaiyah
MTs	: Madrasah Tsanawiyah
P2TP2	: Pusat Pelayanan Terpadu Pemberdayaan Perempuan
PDDA	: Pembangunan Daerah Dalam Angka
PAUD	: Pendidikan Anak Usia Dini
PAD	: Pendapatan Asli Daerah
PDAM	: Perusahaan Daerah Air Minum PDRD
	: Pajak Daerah dan Retribusi Daerah PJKR :
	Pendidik Jasmani Kesehatan Rekreasi PKBM :
	Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat
PMKS	: Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial
PNFI	: Pendidikan Non Formal Informal
Pokja	: Kelompok Kerja
PU	: Pekerjaan Umum
PUG	: Pengarusutamaan Gender
RPJMD	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	: Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SD	: Sekolah Dasar
SiLPA	: Sisa Lebih Penggunaan Anggaran
SKPD	: Satuan Kerja Perangkat Daerah
SMP	: Sekolah Menengah Pertama
SOTK	: Susunan Organisasi Tata Kerja
TUPOKSI	: Tugas Pokok Dan Fungsi
UMK	: Usaha Kecil dan Menengah

DAFTAR ISI

Sampul	i
Ucapan Terima Kasih	iii
Daftar Singkatan.....	iv
Daftar Isi.....	v
Daftar Tabel	vi
Daftar Grafik.....	vii
BAB I PENDAHULUAN	
1.1. Pengantar	1
1.2. Tujuan Penelitian.....	1
1.3. Manfaat Penelitian	1
1.4. Metodologi Penelitian	1
1. Ruang Lingkup Analisis.....	1
2. Teknik Pengumpulan Data.....	3
BAB II ANALISIS INDIKATOR KESEHATAN KEUANGAN DAERAH	
2.1. Pendapatan Perkapita.....	5
2.2. Kemandirian Keuangan Daerah	7
2.3. Ruang Fiskal Daerah	9
2.4. Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD)	12
2.4.1 PDRB (Produk Regional Domestik Bruto) Kabupaten	13
2.4.2 PDRB (Produk Regional Domestik Bruto) Kota	14
2.5. Kemampuan Mendanai Belanja Daerah	15
2.6. Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah.....	16
2.7. Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah	19
2.8. Rasio SiLPA TA Sebelumnya Terhadap Belanja Daerah	23
2.9. Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah	25
2.10. Peringkat Kesehatan Keuangan Daerah.....	28
BAB III Analisis Anggaran Sektorial Untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Responsif Gender	
3.1. Urusan Pendidikan	31
3.1.1 Analisis Anggaran Program Wajib Belajar Sembilan Tahun.....	31
3.1.2 Analisis Anggaran Program Pendidikan Nonformal.....	37
3.2. Urusan Kesehatan	40
3.2.1 Analisis Anggaran Program Kesehatan Ibu dan Anak.....	42
3.3. Urusan Pekerjaan Umum.....	43
3.4. Urusan Sosial.....	45
3.5. 3.4.1 Analisis Program Pemberdayaan Fakir Miskin, KAT, dan PMKS	47
3.6. Urusan Ketenagakerjaan.....	48
3.7. Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Anak.....	50
3.8. 3.6.1 Analisis Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender	54
BAB VII REKOMENDASI	
Bagi Pemerintah Daerah	55
Pemerintah Pusat dan Provinsi	55

DAFTAR TABEL

Tabel 1.1 Daerah Penelitian	2
Tabel 3.1 Program Wajib Belajar Sembilan Tahun Di Kota Banda Aceh & Kab Subang	35
Tabel 3.2 Program Pendidikan Nonformal Di Kab Kutai Kartanegara & kab Lombok Barat	38
Tabel 3.3 Kegiatan Dalam Program KIA Di Kabupaten Bandung dan Kab. Dompus	42
Tabel 3.4 Kegiatan dalam Program Air Bersih Kota Ambon dan Kab. Luwu Utara 2016.....	45
Tabel 3.5 Kegiatan Dalam Program Pemberdayaan Fakir Miskin, KAT, dan PMKS.....	48
Tabel 3.6 Belanja Urusan Ketenagakerjaan 2016.....	50
Tabel 3.7 Kegiatan Penguatan Kelembagaan PUG Di Kota Gorontalo & Kab. Semarang	54

DAFTAR GRAFIK

Grafik 2.1 Pendapatan Per Kapita Kabupaten 2016	6
Grafik 2.2 Pendapatan Per Kapita Kota 2016	7
Grafik 2.3 Kemandirian Keuangan Daerah Kab./Kota 2016.....	9
Grafik 2.4 Ruang Fiskal Kabupaten 2016	11
Grafik 2.5 Ruang Fiskal Kota 2016	12
Grafik 2.6 Rata-Rata PDRD 2014-2016.....	14
Grafik 2.7 Rata-rata PDRD Kota	15
Grafik 2.8 Kemampuan Mendanai Daerah	16
Grafik 2.9 Persentase Rata-rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah.....	17
Grafik 2.10 Rata-Rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 53 Kab.....	18
Grafik 2.11 Rata-rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota	19
Grafik 2.12 Rata-rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota	20
Grafik 2.13 Rata-rata Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 53 Kab.....	21
Grafik 2.14 Rata-rata Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota	22
Grafik 2.15 Rata-rata Pertumbuhan BP dan TB	22
Grafik 2.16 Tren Optimalisasi SiLPA.....	23
Grafik 2.17 Rata-Rata Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah di 53 Kab	24
Grafik 2.18 Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah di 17 Kota	25
Grafik 2.19 Tren Rata-rata Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang & Bunga Daerah.....	26
Grafik 2.20 Rata-rata Kemampuan membayar Pokok Hutang dan Bunga di 27 Kab	27
Grafik 2.21 Rata-rata Kemampuan membayar Pokok Hutang dan Bunga di 12 Kota	28
Grafik 2.22 <i>Ranking</i> Indikator Kesehatan Keuangan Daerah	30
Grafik 3.1 Proporsi Belanja Urusan Pendidikan Kab/Kota 2016.....	32
Grafik 3.2 Proporsi BTL dan BL Kabupaten/Kota 2016	33
Grafik 3.3 Proporsi Belanja Program Wajib Dikdas 9 Tahun Terhadap BL Dinas Pendidikan Tahun 2016	34
Grafik 3.4 Proporsi Belanja Kegiatan pada Program Wajib Belajar 9 Tahun Tahun 2016.....	35
Grafik 3.5 Proporsi Belanja Program Pendidikan Nonformal di SKPD Pendidikan 2016.....	38
Grafik 3.6 Proporsi Belanja Kegiatan Pendidikan Nonformal terhadap Total BL Daerah.....	39
Grafik 3.7 Proporsi Belanja Urusan Kesehatan Thd Belanja APBD Kab/Kota Tahun 2016	40
Grafik 3.8 Proporsi BTL-BL terhadap Belanja Urusan Kesehatan Kab/Kota Tahun 2016	41
Grafik 3.9 Proporsi Anggaran Urusan Pekerjaan Umum Kabupaten dan Kota 2016	43
Grafik 3.10 Proporsi Belanja BTL dan BL Kabupaten dan Kota 2016.....	44
Grafik 3.11 Proporsi Belanja Urusan Sosial Kabupaten/Kota 2016	46
Grafik 3.12 Proporsi BTL dan BL Dinas Sosial Tahun 2016.....	46
Grafik 3.13 Proporsi Belanja Urusan Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota 2016	49
Grafik 3.14 Proporsi Belanja Urusan PPPA Tahun 2016	51
Grafik 3.15 Proporsi BTL dan BL Urusan PPPA Tahun 2016.....	52
Grafik 3.16 Proporsi BLT dan BL Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Daerah Tahun 2016	53

BAB I PENDAHULUAN

1.1. Pengantar

Local Budget Analysis (LBA) atau dikenal juga sebagai Analisis Anggaran Daerah (AAD) merupakan penelitian untuk menilai kinerja pengelolaan keuangan daerah dari aspek kepatuhan atas regulasi, penerapan prinsip-prinsip *good governance*, terutama untuk melihat efisiensi dan efektivitas kebijakan anggaran, serta keberpihakan anggaran untuk pelayanan dasar dan penyelesaian persoalan-persoalan kemiskinan.

Penelitian ini merupakan bagian yang tak terpisahkan dari keseluruhan proses *Local Budget Study* (LBS) yang terdiri atas *Local Budget Index* (LBI) dan *Local Budget Analysis* (LBA) yang dilakukan FITRA secara berkala setiap tahunnya. Pada tahun ini, analisis dilakukan terhadap 70 Kabupaten dan Kota yang juga merupakan daerah LBI dengan melihat secara khusus alokasi Belanja Urusan Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Tenaga Kerja, Sosial dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak dan Perlindungan Anak.

1.2. Tujuan Penelitian

Penelitian analisis anggaran daerah bertujuan untuk

1. mengidentifikasi tingkat kesehatan fiskal di 70 daerah yang menjadi lokus LBS;
2. mengetahui potret kebijakan anggaran Belanja Urusan Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Tenaga Kerja, Sosial dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak; dan
3. memberikan masukan (rekomendasi) kepada pemerintah daerah, DPRD, dan organisasi masyarakat sipil untuk perbaikan kebijakan dan realisasi anggaran di masa depan.

1.3. Manfaat Penelitian

Hasil penelitian ini diharapkan juga dapat menjadi bahan masukan bagi perbaikan kebijakan alokasi anggaran yang berorientasi pada pemenuhan kebutuhan warga, investasi dan pelayanan publik. Adanya perbandingan antardaerah ini diharapkan dapat *benchmarking* yang dapat digunakan untuk mendorong perbaikan tata kelola anggaran di daerah. Selain itu, pemerintah pusat juga diharapkan dapat memanfaatkan hasil penelitian ini sebagai bagian dari pemantauan dan evaluasi Pemda terhadap indikator kesehatan fiskal daerah.

1.4. Metodologi Penelitian

1. Ruang Lingkup Analisis
Analisis Anggaran Daerah (AAD) 2016 fokus pada analisis kesehatan fiskal daerah, serta analisis efektivitas dan efisiensi anggaran sektor Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Tenaga Kerja, Sosial dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak. Adapun indikator yang digunakan untuk mengukur tingkat kesehatan fiskal daerah, antara lain: 1) pendapatan daerah per kapita; 2) kemandirian keuangan daerah; 3) rasio ruang fiskal daerah; 4) kemampuan

mendanai belanja daerah; 5) rasio belanja modal terhadap belanja daerah; 6) belanja pegawai terhadap belanja daerah; 7) indikator Belanja Pegawai Tidak Langsung; 8) sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA) tahun anggaran sebelumnya terhadap belanja daerah; dan 9) pembayaran pokok dan bunga hutang. Sementara untuk analisis secara sektoral hanya bisa dilakukan secara makro dengan melihat proporsi belanja urusan dikarenakan terbatasnya data yang bisa diolah. Cakupan analisis meliputi 70 Kabupaten dan Kota yang menjadi lokus LBS.

Tabel 1.1 Daerah Penelitian

No.	Lokasi Penelitian	No.	Lokasi Penelitian
1	Kota Banda Aceh	36	Kab. Buleleng
2	Kab. Aceh Besar	37	Kab. Badung
3	Kab. Pidie Jaya	38	Kab. Lombok Barat
4	Kota Sabang	39	Kab. Lombok Tengah
5	Kab. Batubara	40	Kab. Lombok Timur
6	Kab. Serdang Bedagai	41	Kota Kupang
7	Kota Tebing Tinggi	42	Kab. Kupang
8	Kab. Bengkalis	43	Kab. Timor Tengah Selatan
9	Kab. Indragiri Hulu	44	Kab. Bima
10	Kota Pekanbaru	45	Kab. Dompu
11	Kab. Banyu Asin	46	Kab. Bandung
12	Kab. OKI	47	Kab. Sumedang
13	Kota Palembang	48	Kab. Sukabumi
14	Kab. Cilacap	49	Kota Sukabumi
15	Kab. Banyumas	50	Kota Tasikmalaya
16	Kab. Kebumen	51	Kab. Subang
17	Kab. Jepara	52	Kab. Garut
18	Kota Semarang	53	Kab. Ciamis
19	Kab. Kendal	54	Kota Samarinda
20	Kab. Semarang	55	Kab. Kutai Kartanegara
21	Kota Surakarta	56	Kota Pontianak
22	Kab. Boyolali	57	Kab. Mempawah
23	Kab. Pekalongan	58	Kota Ambon
24	Kab. Wonogiri	59	Kab. Halmahera Tengah
25	Kab. Bantul	60	Kab. Luwu Utara
26	Kab. Kulon Progo	61	Kab. Mamuju
27	Kab. Sleman	62	Kab. Polman
28	Kab. Gunung Kidul	63	Kota Makassar
29	Kab. Banyuwangi	64	Kab. Bone
30	Kab. Sidoarjo	65	Kab. Gorontalo

31	Kab. Blitar	66	Kab. Maros
32	Kab. Malang	67	Kota Gorontalo
33	Kab. Bojonegoro	68	Kab. Sinjai
34	Kota Surabaya	69	Kota Palu
35	Kab. Jember	70	Kota Pare-pare

Data yang dianalisis merupakan data Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) perencanaan pada tahun 2014-2016 (APBD-M). Selain data anggaran, analisis juga mempergunakan data-data statistik (sekunder) sebagai penunjang, baik dari pemerintah daerah maupun berbagai instansi pemerintah pusat.

2. Teknik Pengumpulan Data

Pengumpulan data APBD dan indikator pembangunan daerah dilakukan di nasional oleh Tim *Collecting* dan *Inputing* data FITRA. Data-data APBD yang digunakan diperoleh dari Direktorat Jenderal Keuangan Daerah (Ditjen Keuda) Kementerian Dalam Negeri dan Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan (Kemenkeu). Sementara data-data indikator pembangunan diambil dari berbagai sumber seperti BPS (Badan Pusat Statistik), Pembangunan Daerah Dalam Angka (PDDA) pemerintah provinsi dan kabupaten/kota, dan kementerian terkait. Pengolahan data dilakukan melalui tahapan, input data, pembersihan, kompilasi, analisis dan interpretasi. Seluruh data yang dikumpulkan, dikompilasi menurut daerah secara sektoral, diverifikasi dengan melakukan *cross-check* terhadap sumber-sumber lainnya. Selanjutnya, data dianalisis dan diinterpretasikan.

Teknik analisis data yang dilakukan meliputi: 1) analisis rata-rata (*average*) perbandingan antardaerah berdasarkan indikator kesehatan keuangan daerah; 2) analisis makro dan mikro sektor pendidikan dan kesehatan. Analisis kesehatan keuangan daerah adalah untuk mendapatkan gambaran daerah mana yang sudah sehat pengelolaan keuangannya dan mana yang belum. Sementara analisis sektoral adalah untuk mengidentifikasi komposisi dan perkembangan belanja secara umum dan khusus pada masing-masing sektor.

BAB II

ANALISIS INDIKATOR KESEHATAN KEUANGAN DAERAH

Analisis indikator kesehatan keuangan daerah ini diadopsi dari analisis realisasi APBD 2012 yang dilakukan oleh Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan (DJPK) Kementerian Keuangan (Kemenkeu) Republik Indonesia¹. Alat pengukuran ini memotret kondisi “kesehatan fiskal” antarpemerintah daerah (Pemda) dengan berdasarkan beberapa rasio sederhana, yang setiap rasionya terfokus pada empat aspek kesehatan fiskal yaitu pendapatan, pengeluaran, posisi operasi dan struktur hutang. Ada sepuluh indikator yang dikembangkan oleh Brown (1993), yang kemudian dimodifikasi oleh DJPK menjadi sembilan indikator. Penyesuaian tersebut dilakukan karena adanya perbedaan jenis dan standardisasi data dan informasi keuangan daerah yang ada di Indonesia dengan tempat dilakukannya penelitian Brown di Amerika Serikat. Kesembilan indikator kesehatan keuangan daerah hasil modifikasi DJPK, meliputi:

1. **Pendapatan Daerah Per Kapita.** Rasio ini menunjukkan ukuran riil dari besarnya pendapatan daerah dengan cara membaginya dengan jumlah penduduk yang harus dilayani oleh Pemda. Semakin besar jumlah penduduk, maka semakin besar pula beban yang harus ditanggung oleh Pemda. Hal ini perlu diatasi dengan mendorong upaya dalam meningkatkan pendapatan daerah di masa mendatang.
2. **Kemandirian Keuangan Daerah.** Indikator ini diukur dengan membagi Pendapatan Asli Daerah (PAD) dengan keseluruhan pendapatan daerah. Kemandirian keuangan daerah ini menunjukkan seberapa besar kemampuan PAD dalam mendanai belanja daerah yang dianggarkan untuk memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Daerah dengan rasio kemandirian keuangan yang rendah relatif lebih bergantung kepada pemerintah pusat. Namun demikian, peningkatan rasio ini dapat bermakna negatif jika sumber PAD adalah pendapatan bunga yang menunjukkan besarnya dana Pemda yang disimpan di bank dan tidak dibelanjakan.
3. **Ruang Fiskal Daerah.** Indikator ini menunjukkan seberapa besar keleluasaan (diskresi) yang dimiliki Pemda dalam menggunakan dananya secara bebas dalam menentukan prioritas belanja. Perhitungan Ruang Fiskal menggunakan rumus yang dikeluarkan oleh Kemenkeu, yaitu keseluruhan Pendapatan Daerah dikurangi dengan Pendapatan Hibah; pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya (*earmarked*) yaitu Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Otonomi Khusus dan Dana Penyesuaian serta Dana Darurat; dan belanja yang sifatnya mengikat, yaitu Belanja Pegawai dan Belanja Bunga dan selanjutnya dibagi dengan keseluruhan Pendapatan Daerah.
4. **Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD).** Indikator ini menunjukkan kemampuan daerah dalam mengonversi potensi penerimaan menjadi PDRD yang

¹ Analisis Realisasi APBD Tahun Anggaran 2012, DJPK Kemenkeu, 2013. Landasan teori analisis ini adalah Ten Point Test of Fiscal Condition yang dikembangkan oleh Kenneth W. Brown (1993) yang termuat dalam jurnal yang disusun oleh Honadle, B.W., James M. Costa, and Beverly A. Cigler, 2004, *Fiscal Health for Local Governments: An Introduction to Concept, Practical Analysis, and Strategies*, Elsevier Academic Press: New York.

bisa dipungut. Potensi penerimaan bisa tercermin dari besarnya Pendapatan Domestik Regional Bruto (PDRB) masing-masing daerah.

5. **Kemampuan Mendanai Belanja Daerah.** Kemampuan keuangan daerah tentu saja tercermin dari seluruh penerimaan daerah baik pendapatan APBD dan penerimaan pembiayaan, yang seharusnya bisa mencukupi untuk digunakan dalam mendanai seluruh belanja daerah dan pengeluaran pembiayaan yang direncanakan. Semakin besar rasio penerimaan daerah dan penerimaan pembiayaan terhadap pengeluaran daerah dan pengeluaran pembiayaan, maka kemampuan mendanai belanja daerah semakin besar pula.
6. **Belanja Modal.** Salah satu ukuran kualitas belanja yang baik adalah semakin besarnya proporsi belanja modal terhadap belanja daerah keseluruhan. Belanja modal yang besar diharapkan akan memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan ekonomi di daerah yang kemudian akan meningkatkan potensi penerimaan daerah yang baru.
7. **Belanja Pegawai Tidak Langsung.** Semakin membaiknya kualitas belanja daerah bisa juga dilihat dari semakin menurunnya porsi Belanja Pegawai Tidak Langsung (belanja aparatur) dalam APBD, sehingga terjadi peningkatan Belanja Langsung –terutama Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa– terkait dengan layanan publik yang dapat mendorong roda perekonomian daerah.
8. **Optimalisasi Sisa Lebih Penggunaan Anggaran (SiLPA).** Besarnya SiLPA pada akhir tahun tentunya menjadi salah satu sumber pembiayaan pada tahun berikutnya untuk mendanai belanja daerah. Jika SiLPA tersebut mampu dimanfaatkan untuk belanja pada tahun berkenaan, maka memberikan indikasi bahwa daerah mampu mengoptimalkan penggunaan SiLPA. Semakin besar rasio optimalisasi SiLPA, maka kemampuan daerah untuk mengoptimalkan SiLPA juga akan semakin besar.
9. **Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah.** Indikator ini menunjukkan proporsi pendapatan daerah yang digunakan untuk membayar pokok pinjaman beserta bunganya dalam satu periode waktu tertentu. Semakin besar rasio pembayaran pokok hutang dan bunga daerah terhadap pendapatan, maka daerah semakin mampu untuk menjamin pengembalian hutang-hutangnya melalui pendapatan yang diterimanya.

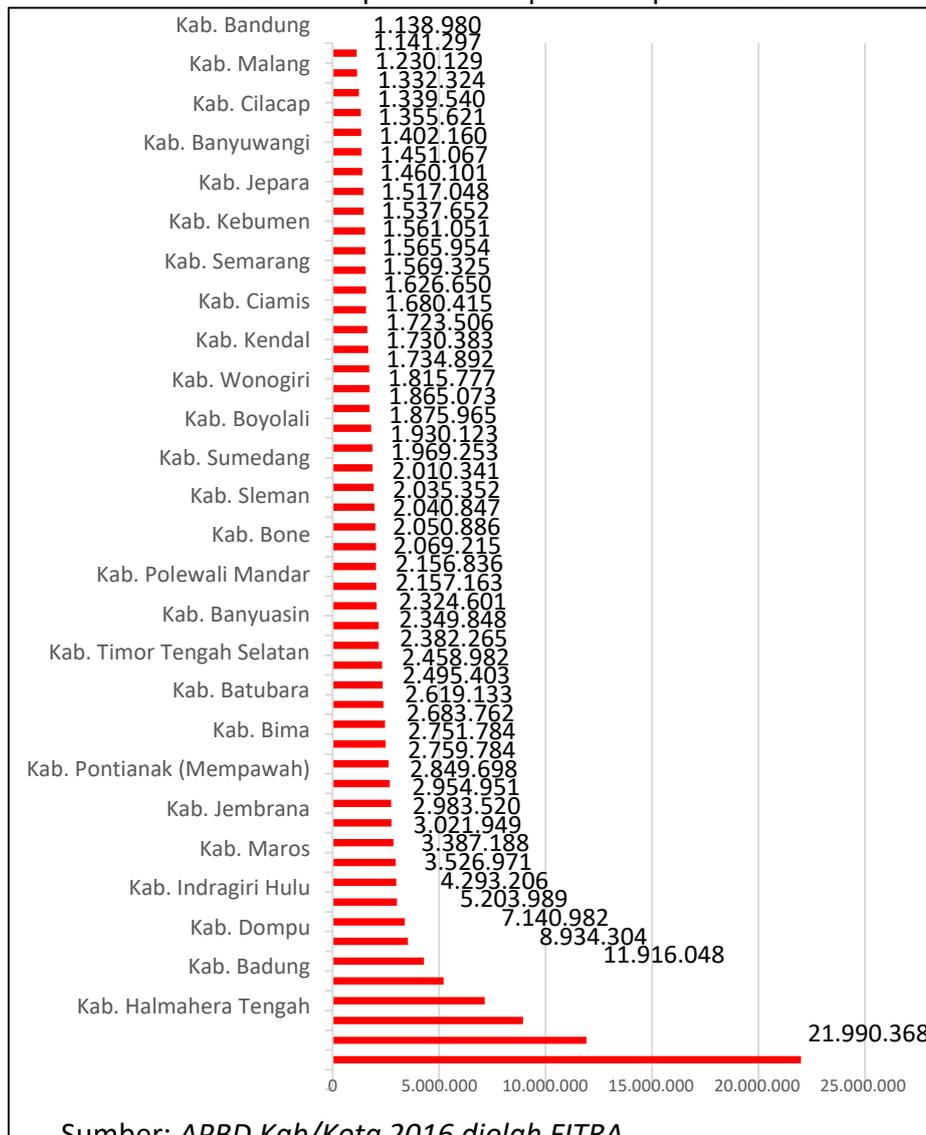
2.1. Pendapatan Perkapita

Berdasarkan kelompok Kabupaten, Kabupaten Bengkalis merupakan daerah dengan Pendapatan Per Kapita terbesar dari 53 kabupaten yang diteliti diikuti oleh Kab. Halmahera Tengah dan Kab. Kutai Kartanegara. Pada tahun 2016, pendapatan per kapita Kab. Bengkalis sebesar Rp 21,9 juta/jiwa dengan jumlah penduduk 170.002 jiwa. Besarnya pendapatan Kab. Bengkalis dipengaruhi dari DBH SDA minyak bumi. Potensi Migas di Kab. Bengkalis memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi daerah tersebut yang terkonfirmasi dengan tingginya UKM (Usaha Kecil dan Menengah) Kab. Bengkalis, sebesar Rp 2,6 juta.

Selanjutnya Kabupaten Halmahera Tengah dengan rata-rata pendapatan daerah Rp 584.279.581.737,67 dan jumlah penduduk 49.033 jiwa memiliki Pendapatan Per Kapita sebesar Rp 11.916.048. Tingginya Pendapatan Per Kapita tersebut dipengaruhi oleh sedikitnya jumlah penduduk walaupun secara makro pertumbuhan ekonominya belum stabil karena masih bertumpu pada sektor pertambangan sebagai *'leading sector.'*

Demikian pula halnya dengan Kabupaten Kutai Kartanegara (Kukar) yang memiliki Pendapatan Per Kapita sebesar Rp 8.934.304 dengan jumlah penduduk 654.761 jiwa dan rata-rata pendapatan Rp 5.849.833.919.339,05. Pertumbuhan ekonomi Kab. Kukar sangat dipengaruhi oleh eksplorasi pertambangan dan penggalian dengan kontribusi mencapai 81,87% dari total pendapatan.

Grafik 2.1 Pendapatan Per Kapita Kabupaten 2016

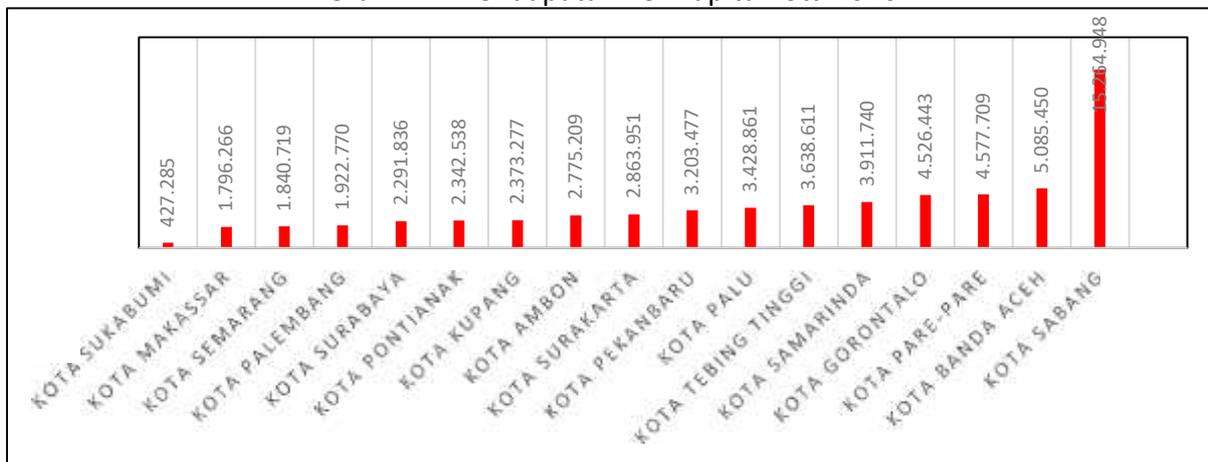


Sementara Pendapatan Per Kapita Kabupaten terendah diduduki oleh 5 kabupaten dari pulau Jawa, di antaranya Kab. Bandung, Kab. Sukabumi, Kab. Malang, Kab. Subang dan Kab. Cilacap. Meskipun rata-rata daerah tersebut mendapatkan pendapatan daerah yang terbilang tinggi yaitu Kab. Bandung Rp 3.9 T, Kab. Sukabumi mendapatkan Rp 2.7 T, Kab.

Malang mendapatkan Rp 2,9 T, kemudian Kab. Subang mendapatkan Rp 2,05 T dan Kab. Cilacap mendapatkan Rp 2,4 T. Namun, disebabkan jumlah penduduk di daerah-daerah tersebut lebih banyak dibandingkan dengan jumlah penduduk di luar pulau Jawa sehingga secara matematis berpengaruh terhadap besaran Pendapatan Per Kapita daerah. Pada lima kabupaten tersebut Pendapatan Per Kapita tidak lebih dari 2 juta per jiwa.

Dari kelompok kota, Kota Sabang dan Kota Banda Aceh menjadi kota yang mendapatkan Pendapatan Per Kapita tertinggi dari 70 kab./kota wilayah riset FITRA. Gambaran umum Kota Sabang berpenduduk hanya 38.177 jiwa pada tahun 2015 dengan rata-rata pendapatan 3 tahun terakhir berjumlah Rp 582.769.902.054,06 atau 12 kali lipat dari Surabaya dengan rata-rata pendapatan Rp 6,5 T per tahunnya. Sedangkan Kota Banda Aceh, Pendapatan Per Kapitanya sebesar 5 juta per jiwa dengan jumlah penduduk 235 ribu jiwa. Total Penerimaan Daerah Kota Banda Aceh sebesar Rp 1.198.981.312.599,33 dengan rata-rata PAD hanya berkisar Rp 200 miliar.

Grafik 2.2 Pendapatan Per Kapita Kota 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.2. Kemandirian Keuangan Daerah

Kemandirian Keuangan Daerah dipahami sebagai upaya yang dilakukan oleh pemerintah daerah dalam membiayai kegiatan pemerintah daerah, pembangunan, pelayanan bagi masyarakat yang telah membayar pajak dan retribusi (Abdul Halim 2008: 323). Kemandirian Keuangan Daerah ditunjukkan dengan besarnya Pendapatan Asli Daerah (PAD) dibandingkan dengan sumber pendapatan lain di luar PAD. Rasio Kemandirian Keuangan Daerah menggambarkan tingkat ketergantungan daerah pada sumber pendapatan di luar PAD semakin rendah. Selain itu, dapat pula menggambarkan keterlibatan masyarakat daerah dalam pembangunan di daerah yang bersangkutan. Di sini, semakin jelas bahwa rasio Kemandirian Keuangan Daerah memosisikan daerah yang mampu mengembangkan potensi lokalnya sebagai kekuatan dalam membiayai jalannya kegiatan pemerintahan dan pembangunan daerah tersebut.

Data selanjutnya adalah data Kemandirian Keuangan Daerah Kabupaten Badung. Data tersebut menunjukkan Kab. Badung berada pada peringkat pertama terkait Kemandirian Keuangan Daerah. Rata-rata PAD Kab Badung memberikan sumbangsih sebesar 78% dari total pendapatan daerah. Pajak hotel dan retribusi daerah yang berasal dari industri

pariwisata menjadi ujung tombak PAD Kab. Badung. Setelah menyadari hal ini, Pemda Kab. Badung berusaha menciptakan iklim investasi yang baik dengan menciptakan mekanisme perizinan terpadu sehingga membuat investor nyaman untuk berbisnis di Kab. Badung.

Kabupaten lain yang memiliki Kemandirian Keuangan Daerah yang baik adalah Kabupaten Sidoarjo. Dengan rata-rata PAD sebesar Rp 1.071.354.842.616,71 dan rata-rata total Pendapatan Daerah sebesar Rp 3.250.494.875.818,71. Pendapatan Asli Daerah Kab. Sidoarjo berhasil memberikan sumbangsih sebesar 33% pada total Pendapatan Daerah. Salah satu Perda yang diandalkan dalam menggenjot PAD adalah Perda tentang pengelolaan parkir. Dalam setahun, pendapatan dari parkir berlangganan sekitar Rp 30 miliar.² Jika dilihat dari indikator kemiskinan Kabupaten Sidoarjo, Kemandirian Keuangan Daerah ini telah memberi dampak terhadap turunnya angka kemiskinan Kab. Sidoarjo. Berdasarkan data BPS Sidoarjo terakhir, presentase 7,43% pada tahun 2010 kemudian pada tahun 2013 menurun menjadi 6,69%. Selain itu, pada tahun 2016, Kab Sidoarjo mendapatkan penghargaan dari Kementerian Dalam Negeri, prestasi kinerja dengan predikat sangat tinggi dalam penyelenggaraan pemerintahan daerah.³

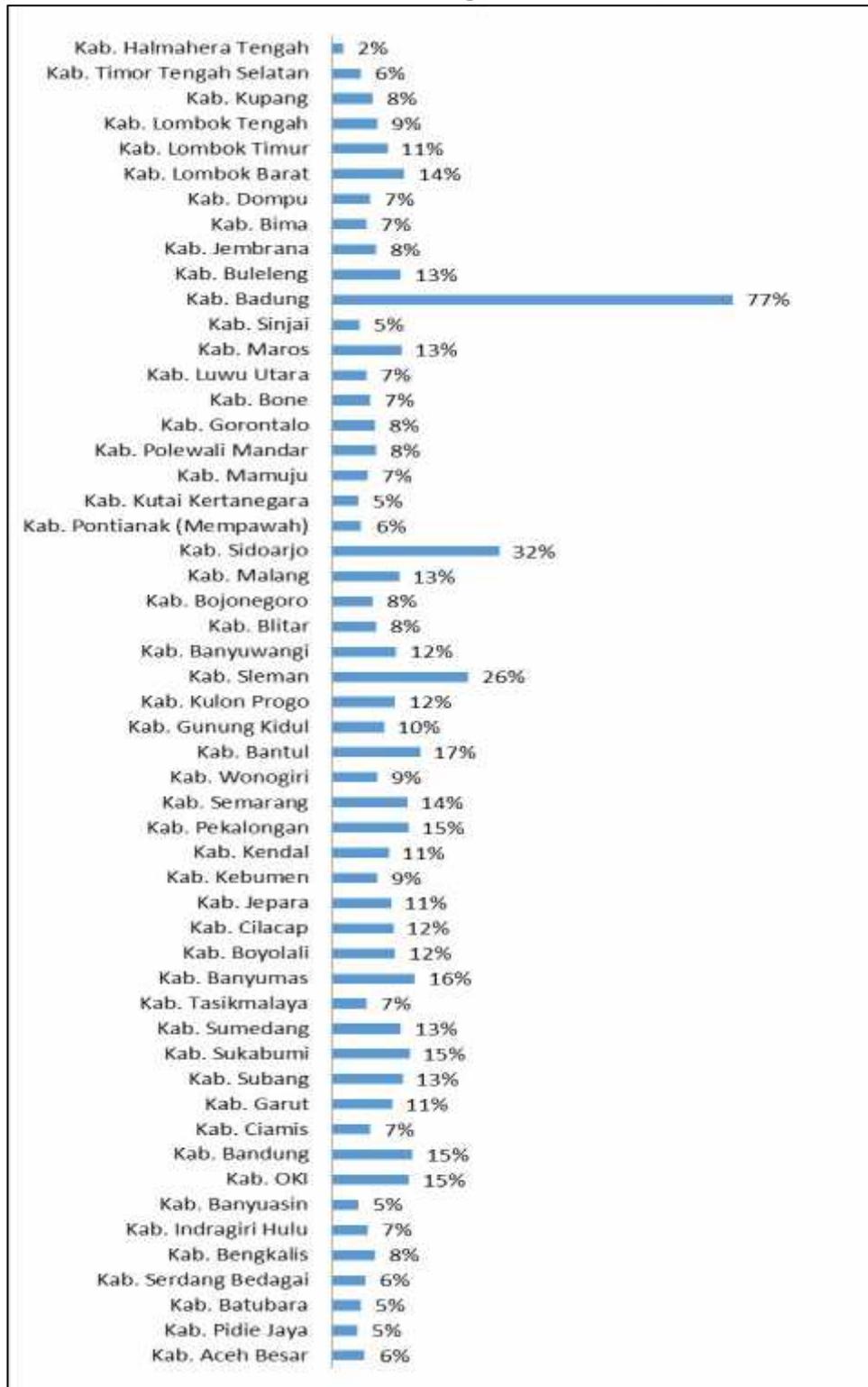
Di sisi lain, yang juga menjadi konsen FITRA adalah kabupaten/kota yang memiliki kemandirian keuangan yang rendah. Berdasarkan penelitian, Kab. Halmahera Tengah memiliki rasio PAD yang sangat kecil yaitu sebesar 2% dari total Pendapatan Daerah Rp 584.279.581.737,67. Dengan rasio yang sangat kecil tersebut, maka tingkat Kemandirian Keuangan Kab. Halmahera Tengah masih sangat bergantung pada dana transfer dari pusat. Ini akan berakibat pada kondisi tertentu seperti efisiensi dari pemerintah pusat misalnya pemotongan dana DAU. Dari sana yang akan terjadi yakni turbelensi ekonomi yang akan sangat berpengaruh terhadap pembangunan daerah.

Daerah lain yang juga rasio Kemandirian Keuangan Daerah dinilai rendah yaitu berkisar di 5% yaitu Kab. Batubara, Kab. Sinjai, Kab. Banyuasin, Kab. Timor Tengah Selatan dan Kab. Indragili Hulu. Analisis penelitian FITRA menunjukkan, dari 53 kabupaten hanya terdapat 8 kabupaten saja yang rasio Kemandirian Keuangan Daerahnya berada dalam level di atas 15. Sementara, kabupaten dengan rasio di atas 10% sebanyak 24 Kabupaten (*lebih jelas dapat dilihat pada grafik*).

² <http://www.koran-sindo.com/news.php?r=5&n=135&date=2016-06-27>

³ <http://radarsurabaya.jawapos.com/read/2016/04/28/1277/berpredikat-sangat-tinggi-jempol-buat-sidoarjo>

Grafik 2.3 Kemandirian Keuangan Daerah Kab./Kota 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.3. Ruang Fiskal Daerah

Ruang Fiskal merupakan rasio yang mampu menjelaskan kemampuan daerah dalam membiayai program dan kegiatan sesuai kebutuhan. Kemampuan tersebut didapat dari

besarnya pendapatan yang masih belum digunakan peruntukannya. Penghitungan Ruang Fiskal diperoleh dari pengurangan seluruh pendapatan dengan pendapatan yang sudah ditentukan penggunaannya dan belanja wajib seperti belanja pegawai dan bunga.

Efektivitas penggunaan anggaran berpengaruh juga pada terciptanya Ruang Fiskal untuk memberi ruang dalam pembangunan daerah bersangkutan. Dalam hal ini, perencanaan dan penganggaran yang dituangkan dalam APBD suatu daerah memegang peranan sangat penting.

Stephen S. Heller (*IMF Policy Discussion Paper*, 2005) mengemukakan bahwa Ruang Fiskal dapat didefinisikan sebagai ketersediaan ruang yang cukup pada anggaran pemerintah untuk menyediakan sumber daya tertentu dalam rangka mencapai suatu tujuan tanpa mengancam kesinambungan posisi keuangan pemerintah.

Selanjutnya, dari 53 kabupaten lokasi penelitian FITRA, Kabupaten Tasikmalaya menempati posisi terendah dalam hal Ruang Fiskal yang paling kecil yaitu Rp 387.993.001.794,33 atau 8% dari total Pendapatan Daerah. Rendahnya angka ini disebabkan tingginya pendapatan yang bersifat *earmarked* serta belanja wajib, khususnya belanja pegawai. Belanja Pegawai Kab. Tasikmalaya setiap tahun mengalami kenaikan yang signifikan dalam tiga tahun terakhir. Pada tahun 2014 sebesar Rp 1.080.324.061.011,54, kemudian pada tahun 2016 Rp 1.677.375.368.052,71 atau mengalami kenaikan Rp 597.051.307.041,17.

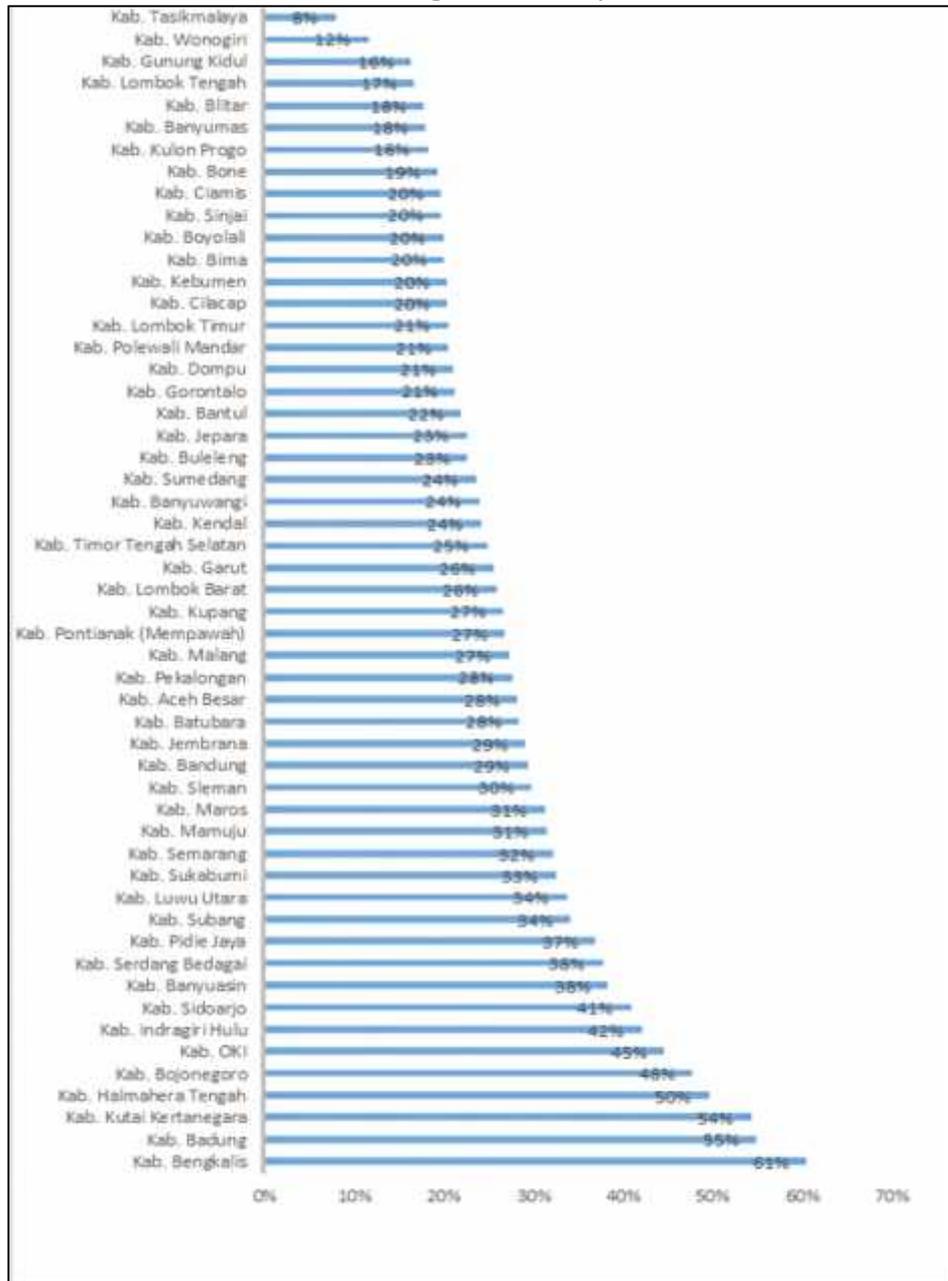
Di sisi lain, Kabupaten Lombok Tengah juga termasuk dalam 4 posisi terbawah dengan Ruang Fiskal 17% dari total Pendapatan. Dalam tiga tahun terakhir, rata-rata total pendapatan daerah mencapai Rp 1.5 T, namun rata-rata Ruang Fiskalnya hanya sebesar Rp 261.334.805.188,12. Padahal industri pariwisata di Lombok Tengah sedang mengalami kemajuan yang pesat, sayangnya kondisi tersebut tidak direspon dengan perbaikan sarana dan prasana demi menunjang akses wisatawan saat mengunjungi wilayah Kab. Lombok Tengah. Hal tersebut dapat dilihat pada kondisi pariwisata di daerah tersebut yang masih dihadapkan dengan sejumlah persoalan terutama minimnya keberadaan hotel dan kamar. Tingkat hunian hotel di Kab. Lombok Tengah pada 2014 hanya mencapai 30%. Sedangkan, wisatawan yang datang sebanyak 350 ribu orang, mengalami kenaikan 300% dari sebelumnya.⁴

Berlawanan dengan kondisi di atas, daerah yang menduduki peringkat terbaik dari 53 daerah, yaitu Kabupaten Bengkalis. Meskipun, pada tahun 2016 harga Migas menurun dengan drastis yang berdampak pada menurunnya pendapatan dari DBH, Kabupaten Bengkalis memiliki Ruang Fiskal yang baik yaitu 68% dari total Pendapatan Rp 3.738.406.594.742,90. Besarnya Ruang Fiskal tersebut menjadi kesempatan bagi Kab. Bengkalis untuk mengembangkan pembangunan yang tidak bergantung pada Sumber Daya Alam sehingga sekalipun cadangan minyak di Kab. Bengkalis sudah habis, pertumbuhan ekonomi tetap terjaga dengan baik.

Rata-rata Ruang Fiskal dari 53 Kabupaten sebesar 28%, kemudian hanya 4 Kabupaten yang memiliki Ruang Fiskal di atas 50% sedangkan 35 daerah lainnya memiliki tingkat Ruang Fiskal di bawah 30%. Bagi daerah yang Ruang Fiskalnya rendah, perlu ada upaya signifikan dalam mendorong perubahan ekonomi di daerah yang bersangkutan.

⁴ <http://travel.kompas.com/read/2015/02/12/173200727/Pariwisata.Lombok.Tengah.Kekurangan.Hotel>

Grafik 2.4 Ruang Fiskal Kabupaten 2016

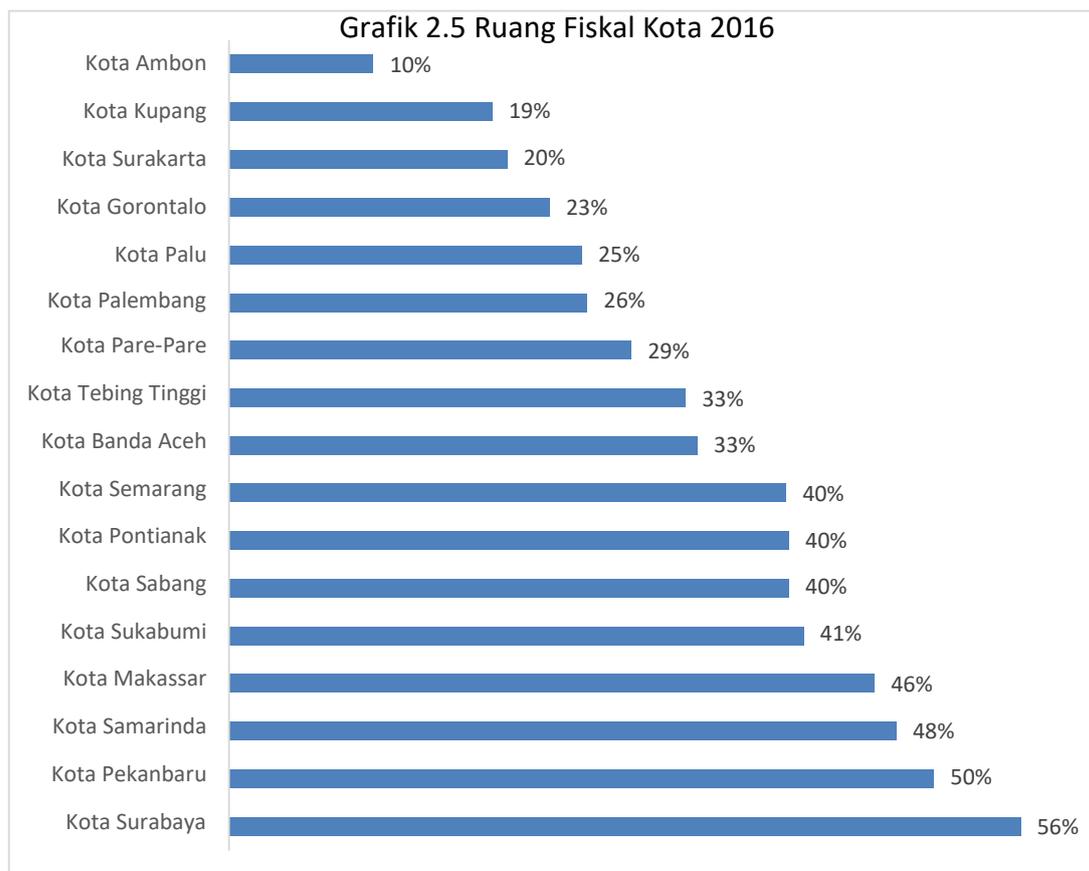


Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan kelompok kota, Kota Surabaya mendapatkan peringkat pertama dengan Ruang Fiskal yang baik yaitu 56% dari total pendapatan. Seperti dalam analisis indikator Kemandirian Keuangan Daerah, Kota Surabaya memiliki sistem, regulasi, dan tata kelola pemerintah yang baik sehingga menciptakan kestabilan kondisi politik, ekonomi dan sosial masyarakat yang dijuluki 'Kota Pahlawan' tersebut. Maka, tidak mengherankan jika Ruang Fiskalnya mencapai 56%. Dengan besarnya Ruang Fiskal tersebut maka Pemkot Surabaya dapat melakukan pembangunan yang lebih mendorong pada perkembangan kota tersebut. Beberapa upaya yang perlu dilakukan yakni inovasi-inovasi mengatasi persoalan kota metropolitan seperti kemacetan, pemukiman urban, dan inovasi dalam hal transportasi. Karena kondisi demikian, maka apabila kondisi itu dibiarkan, tentu akan merusak iklim

investasi di kota tersebut. Selain Kota Surabaya, Kota Pekanbaru pun memiliki rasio Ruang Fiskal yang tinggi, 50% dari total pendapatan.

Sementara itu, di sisi lain Kota Ambon mendapatkan posisi terendah, yaitu hanya 10% Ruang Fiskal dari total pendapatan daerah tersebut. Ruang Fiskal Kota Ambon sempat mendapatkan predikat tinggi pada tahun 2007 namun terus merosot. Pada tahun 2010-2012 mendapatkan predikat rendah. Termasuk dalam rata-rata 2014-2016 pun mendapatkan predikat rendah meskipun mengalami peningkatan rasio. Pada tahun 2015, menurut data BPS, pertumbuhan ekonomi Kota Ambon mengalami peningkatan 6,3%. Berikut gambaran Ruang Fiskal kota hasil analisis FITRA.



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.4. Peningkatan Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD)

Pajak Daerah dan Retribusi Daerah telah diatur dalam Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009. Berdasarkan Undang-Undang PDRD yang termasuk dalam Jenis Pajak kabupaten/kota yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, dan Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan. Dalam kegiatan pemungutan pajak, tidak semua jenis pajak dapat dipungut oleh daerah apabila potensinya kurang memadai dan disesuaikan dengan kebijakan daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah. Sedangkan, yang termasuk retribusi daerah antara lain sebagai berikut,

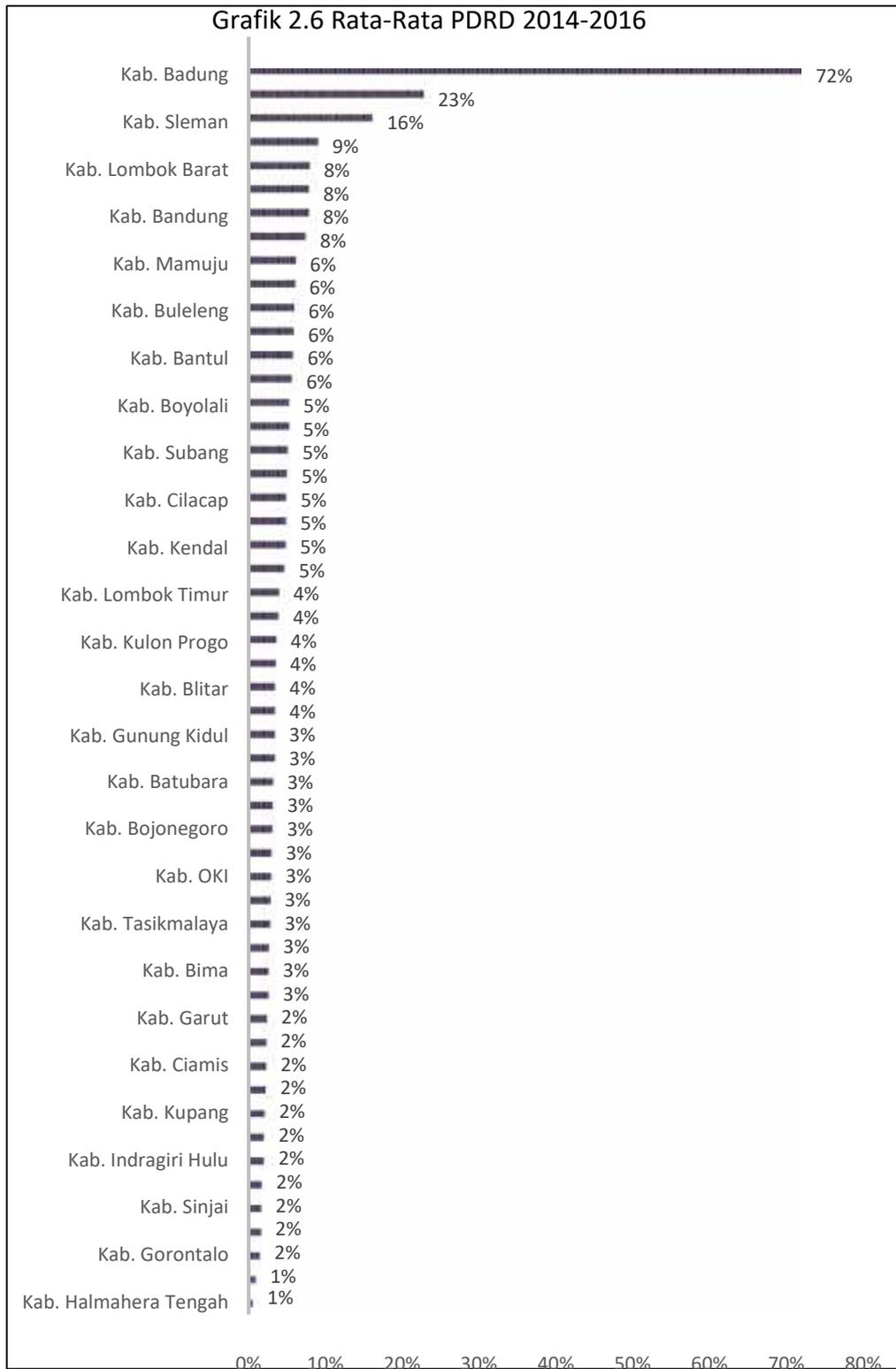
1. **Jasa Umum.** Jasa umum adalah pelayanan yang disediakan atau diberikan Pemerintah Daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh pribadi atau lembaga.
2. **Jasa Usaha.** Jasa usaha adalah pelayanan yang disediakan oleh Pemerintah Daerah dengan menganut prinsip komersial yang meliputi:
 - a) pelayanan dengan menggunakan/memanfaatkan kekayaan Daerah yang belum dimanfaatkan secara optimal dan/atau
 - b) pelayanan oleh Pemerintah Daerah sepanjang belum disediakan secara memadai oleh pihak swasta.
3. **Perizinan Tertentu.** Perizinan Tertentu adalah pelayanan perizinan tertentu oleh Pemerintah Daerah kepada pribadi atau lembaga yang dimaksudkan untuk pengaturan dan pengawasan atas kegiatan pemanfaatan ruang, penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana, atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

2.4.1 PDRB (Produk Regional Domestik Bruto) Kabupaten

Sektor pariwisata menyumbang penerimaan Pajak Daerah yang besar bagi Kab. Badung. Secara letak geografis yang strategis dengan Pantai Kuta sebagai ikon wisata Bali, dan fasilitas penunjang yang baik, maka tak mengherankan jika Badung menjadi destinasi wisata dari seluruh dunia. Dampaknya, Pajak Daerah dari Pajak Hotel dan Pajak Hiburan menyumbang presentase yang besar bagi pendapatan asli daerah Badung. PDRD Badung 72% dari 53 Kabupaten. Sedangkan, Kabupaten Sidoarjo memiliki rasio PDRD 23% dari total Pendapatan daerah. Sementara itu, Kabupaten Sleman memiliki rasio 16%, hanya 3 kabupaten yang memiliki PDRD di atas 10%. Daerah tersebut telah mengupayakan potensi penerimaan Pajak Daerah dan Retribusi. Jika diperinci lebih jauh, Kabupaten Sidoarjo mendapatkan rasio 23% karena di kabupaten tersebut industrialisasi tumbuh dengan baik.

Kondisi lainnya terjadi pada Kabupaten Lombok Barat. Di Kabupaten Lombok Barat yang memiliki rasio PDRD 8%, potensi pariwisatanya terus berkembang. Hal ini membuat potensi pendapatan asli daerah dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah akan turut meningkat.

Sisanya, sebanyak 50 Kabupaten masih memiliki tingkat rasio PDRD di bawah 10%. Tentu hal tersebut harus menjadi motivasi bagi pemerintah kabupaten masing-masing daerah untuk lebih meningkatkan potensi penerimaan yang masih kurang maksimal. Sedangkan, Kab. Halmahera Tengah rasio PDRD hanya 1% dari total pendapatan daerah. Kab. Kutai Kartanegara yang merupakan daerah terkaya di Indonesia justru penerimaan daerah dari PDRD sangat rendah. Besaran PDRD tersebut hanya 1% karena daerah yang bersangkutan sangat bergantung dari potensi SDA dan DBH SDA. Berikut adalah gambaran PDRB Kabupaten yang menjadi lokus penelitian:



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

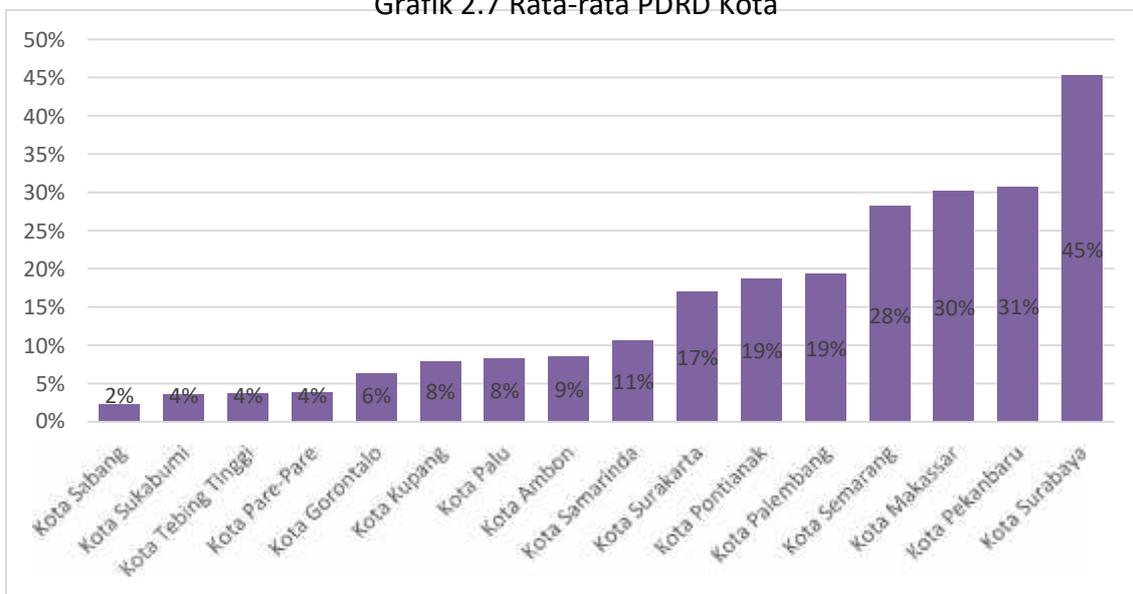
2.4.2 PDRB (Produk Regional Domestik Bruto) Kota

Jika dibandingkan dengan kabupaten, kota memiliki PDRD lebih tinggi. Perkembangan di kota lebih dimotori oleh industri dan retribusi jasa. Kota Surabaya memiliki rasio tertinggi

45%, kemudian Pekanbaru 31%, Kota Makassar 30%, Kota Semarang 28% dan Kota Palembang 28%. Perbedaan yang terjadi tidak begitu signifikan antardaerah tersebut. Daerah yang memiliki rasio PDRD di atas 25% semuanya memiliki kawasan industri. Sebagai contoh, di Makassar terdapat Kawasan Industri Makassar, di Semarang terdapat Kawasan Industri Wijayakusuma, Kawasan Industri Terboyo, Kawasan Industri Lamicitra Nusantara, dan Kawasan Industri Bukit Semarang Baru. Di Kota Surabaya, Kawasan Rungkut dan Kawasan Industri Berbek. Sedangkan, di Kota Pekanbaru terdapat Kawasan Industri Tenayan. Kawasan industri tersebut berpengaruh pada penerimaan dari sektor Pajak Daerah dan Retribusi Daerah masing-masing kota.

Sedangkan daerah yang mendapatkan rasio terendah yaitu Kota Sabang, Kota Sukabumi dan Kota Tebing Tinggi.

Grafik 2.7 Rata-rata PDRD Kota



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.5. Kemampuan Mendanai Belanja Daerah

Dikarenakan penetapan APBD Murni selalu dibuat berimbang, pola keuangan daerah dalam membiayai belanja dan pengeluaran pembiayaan selalu berbanding lurus dengan pendapatan dan penerimaan pembiayaan daerahnya, hal ini menyebabkan SiLPA tahun anggaran berjalan menjadi nol dan kemampuan mendanai belanja daerah selalu 100%. Tabel di bawah ini adalah perhitungan kemampuan mendanai Belanja Daerah:

Grafik 2.8 Kemampuan Mendanai Daerah

NAMA DAERAH	TOTAL PENDAPA TAN	PENERIM AAN PEMBIA Y AAN	TOTAL BELANJA	PENGEL UARAN PEMBIA YAAN	Jumlah		Kemampuan Mendanai Belanja Daerah
					(1+2)	(3+4)	
	1	2	3	4	(1+2)	(3+4)	(1+2):(3+4)
Kota Banda Aceh	1.318.153	4.000	1.315.853	6.300	1.322.153	1.322.153	100%
Kota Sabang Kota Tebing Tinggi	675.209	96.203	771.412	0	771.412	771.412	100%
Kota Pekanbaru	715.615	59.964	765.790	9.000	775.578	774.790	100%
Kota Palembang	2.785.246	280.764	3.039.761	26.250	3.066.011	3.066.011	100%
Kota Sukabumi	2.984.278	185.671	3.133.778	36.171	3.169.949	3.169.949	100%
Kota Semarang	1.212.922	28.913	1.236.100	5.735	1.241.835	1.241.835	100%
Kota Surakarta	3.425.203	796.145	4.187.918	33.430	4.221.348	4.221.348	100%
Kota Surabaya	1.739.755	78.429	1.795.120	23.064	1.818.185	1.818.185	100%
Kota Pontianak	6.977.961	981.114	7.939.075	20.000	7.959.075	7.959.075	100%
Kota Samarinda	1.632.867	29.792	1.623.359	39.300	1.662.659	1.662.659	100%
Kota Gorontalo	3.145.286	56.235	3.201.521	0	3.201.522	3.201.522	100%
Kota Palu	1.004.652	71.574	1.064.174	12.052	1.076.226	1.076.226	100%
Kota Makassar	1.430.047	33.321	1.428.512	34.856	1.463.368	1.463.368	100%
Kota Pare-Pare	3.659.226	170.000	3.825.222	4.000	3.829.222	3.829.222	100%
Kota Kupang	1.020.246	38.000	1.052.521	5.725	1.058.246	1.058.246	100%
Kota Ambon	1.176.441	17.082	1.176.023	17.500	1.193.523	1.193.523	100%
	1.193.503	16.741	1.207.869	2.375	1.210.244	1.210.244	100%

*dalam juta Rp (Pembulatan), Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.6 Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah

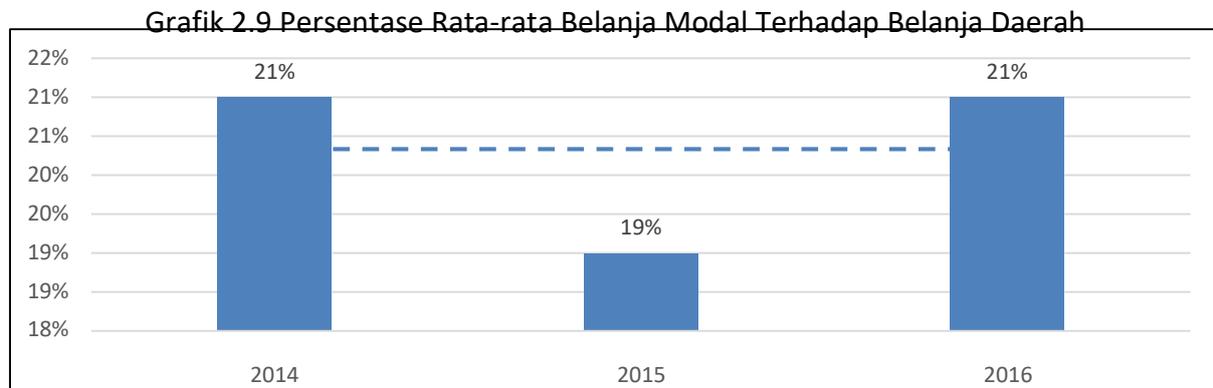
Berdasarkan penelitian FITRA, didapatkan bahwa tren rata-rata “Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah” di 70 kabupaten/kota mengalami kenaikan sebesar 2% pada tahun 2016. Artinya, kualitas belanja modal rata-rata di 70 daerah mengalami peningkatan meskipun tidak signifikan dan masih di bawah ketentuan regulasi belanja modal, karena di bawah 30%.⁵

Rasio Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah adalah ukuran untuk melihat kualitas belanja daerah, karena manfaatnya dapat dirasakan masyarakat untuk membiayai pembangunan fisik ataupun nonfisik. Semakin besarnya proporsi belanja modal terhadap belanja daerah, maka akan semakin baik pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, semakin rendah angka rasionalnya, maka semakin buruk pengaruhnya terhadap pertumbuhan ekonomi.

Belanja modal yang besar oleh pemerintah daerah diharapkan akan memberikan dampak yang positif bagi pertumbuhan ekonomi. Kondisi demikian selanjutnya akan meningkatkan

⁵ Berdasarkan **Permendagri No. 27 Tahun 2013** tentang Pedoman Penyusunan APBD Tahun Anggaran 2014, Ketentuan mengenai besaran belanja modal ditetapkan sebesar 30% dari total belanja daerah.

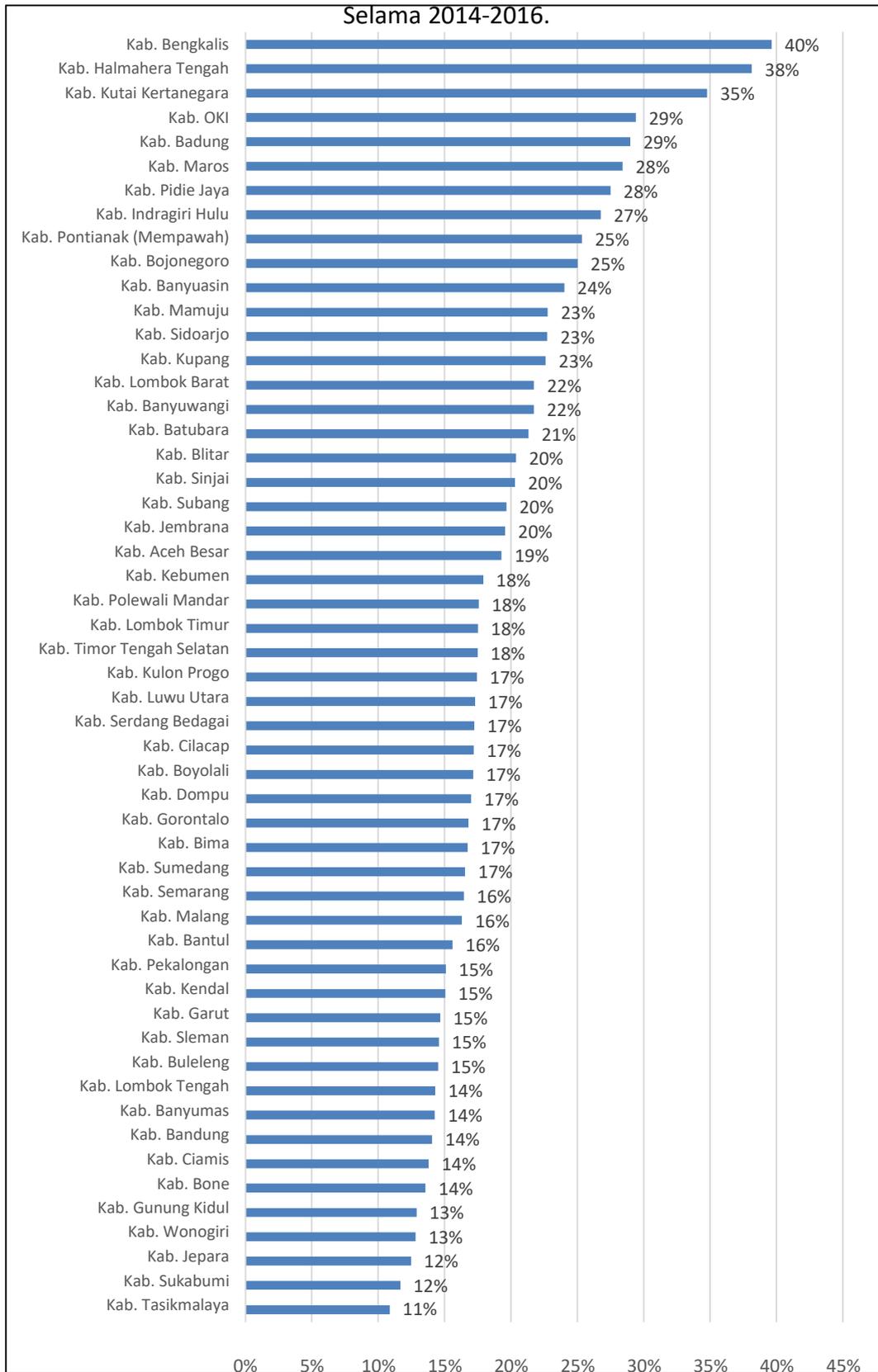
potensi penerimaan daerah yang baru, karena telah berpengaruh signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi suatu daerah selain dari sektor swasta, rumah tangga, dan luar negeri.



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan analisis terhadap belanja kabupaten, berikut daerah dengan belanja modal yang sesuai dengan ketentuan regulasi Permendagri No.27 tahun 2013; Kab. Bengkalis (40%), Kab. Halmahera Tengah (38%), dan Kab. Kutai Kartanegara (35%). Sedangkan, Kab. Tasikmalaya (11%), Kab. Sukabumi (12%), Kab. Jepara (12%), Kab. Wonogiri (13%), dan Kab. Gunung Kidul (13%), merupakan lima kabupaten dengan belanja modal terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 53 kabupaten:

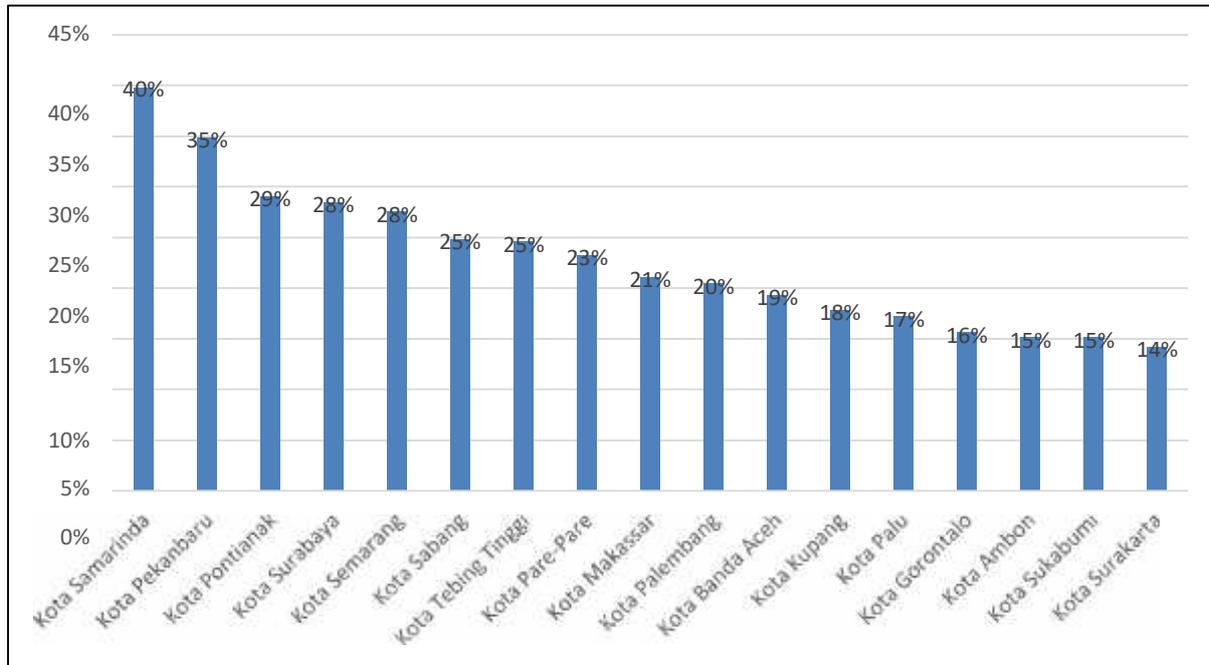
Grafik 2.10 Rata-Rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 53 Kabupaten
Selama 2014-2016.



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan kota, Kota Samarinda (40%) dan Kota Pekanbaru (35%) merupakan dua kota yang sesuai dengan ketentuan regulasi Permendagri No. 27 tahun 2013. Sedangkan, Kota Palu (17%), Kota Gorontalo (16%), Kota Ambon (15%), Kota Sukabumi (15%), dan Kota Surakarta (14%), merupakan lima kota dengan belanja modal terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 17 kota:

Grafik 2.11 Rata-rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota Selama 2014-2016

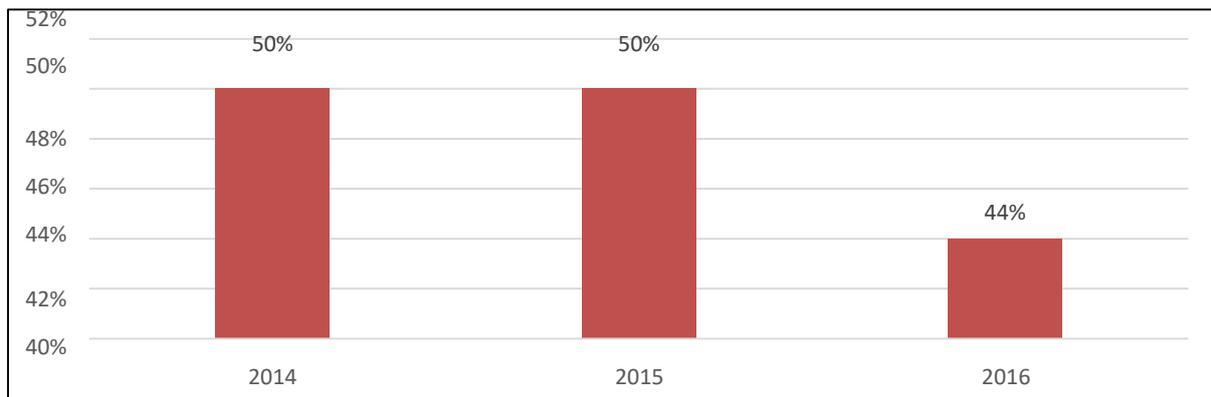


Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.7. Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah

Berdasarkan penelitian FITRA, didapatkan bahwa tren “Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah” di 70 kabupaten/kota mengalami penurunan sebesar 6% pada tahun 2016. Artinya kualitas belanja daerah semakin bagus. Semakin tinggi angka rasionya maka semakin besar proporsi APBD yang dialokasikan untuk belanja pegawai. Sebaliknya, semakin kecil angka rasio belanja pegawai, maka semakin kecil pula proporsi APBD yang dialokasikan untuk belanja pegawai APBD. Sehingga, dengan ini terjadi peningkatan Belanja Langsung, terutama Belanja Modal dan Belanja Barang dan Jasa terkait dengan layanan publik yang dapat meningkatkan kesejahteraan.

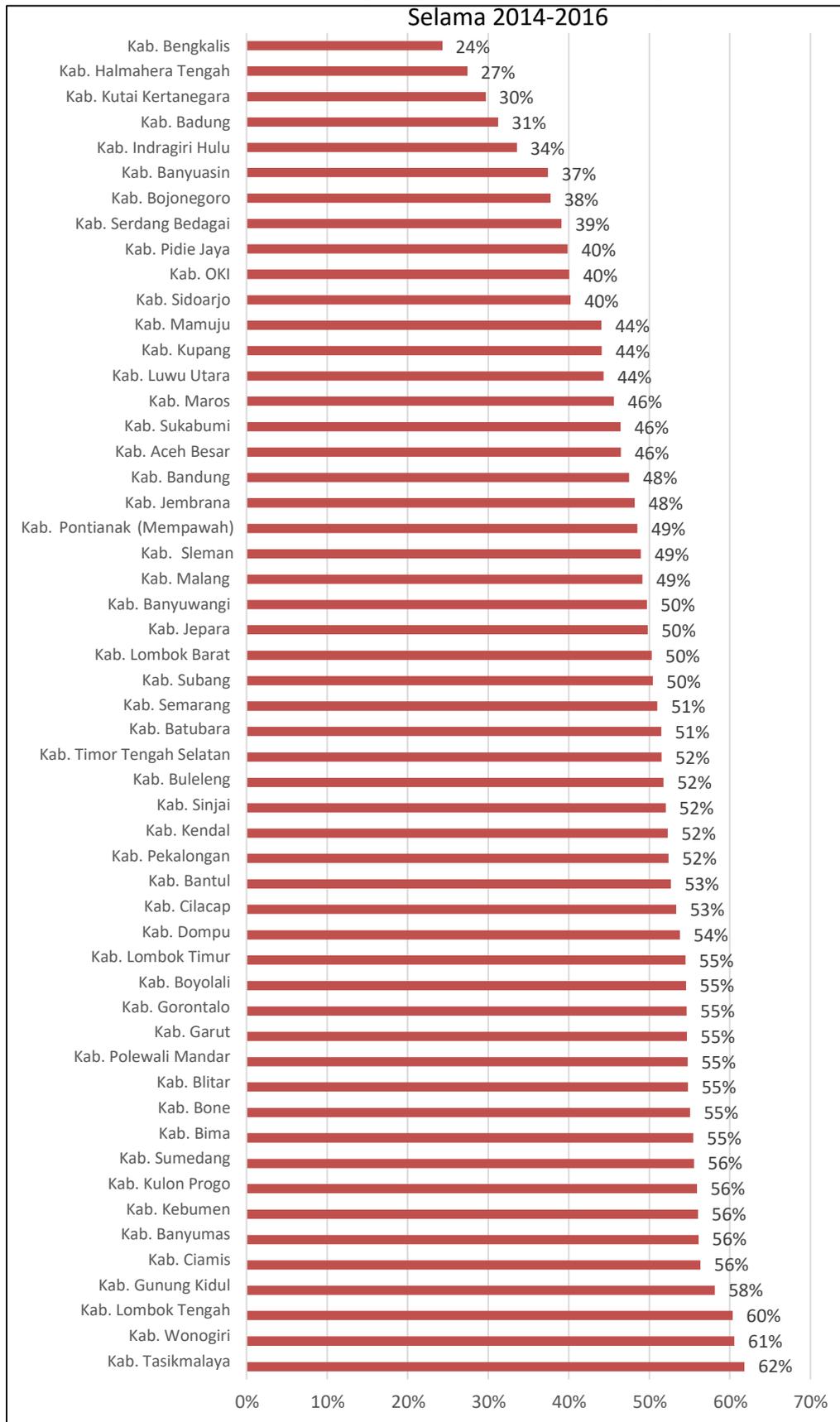
Grafik 2.12 Rata-rata Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota Selama 2014-2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan kabupaten, berikut lima kabupaten dengan belanja pegawai tertinggi; Kab. Tasikmalaya (62%), Kab. Wonogiri (61%), Kab. Lombok Tengah (60%), Kab. Gunung Kidul (58%), dan Kab. Ciamis (56%). Sedangkan, Kab. Indragiri Hulu (34%), Kab. Badung (31%), Kab. Kutai Kartanegara (30%), Kab. Halmahera Tengah (27%), dan Kab. Bengkalis (24%), merupakan lima kabupaten dengan belanja pegawai terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 53 kabupaten:

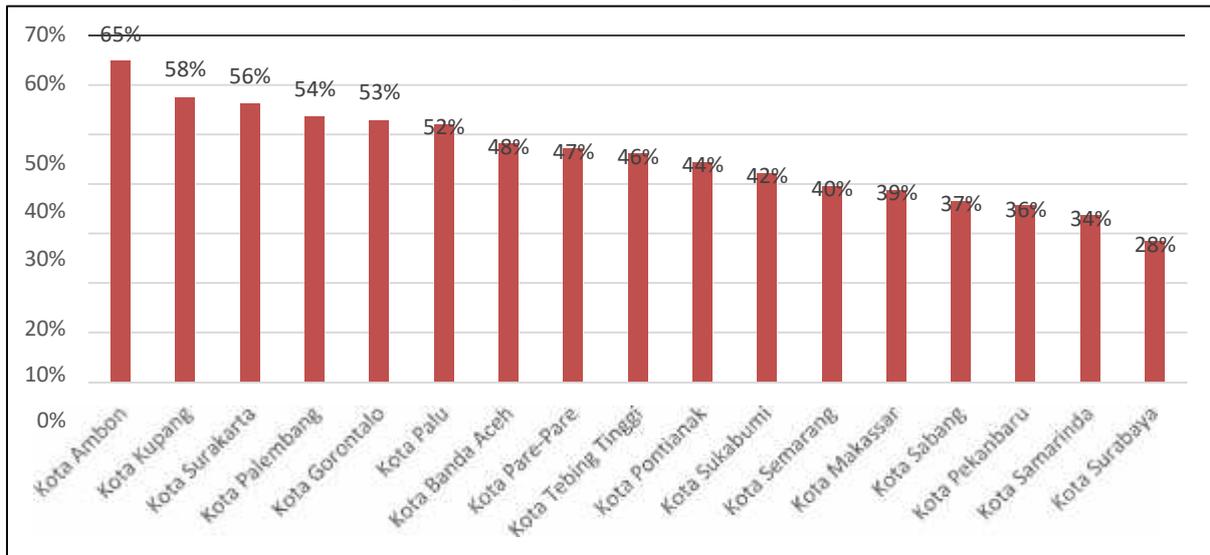
Grafik 2.13 Rata-rata Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 53 Kabupaten



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan kota, berikut lima daerah dengan belanja Pegawai tertinggi: Kota Ambon (65%), Kota Kupang (58%), Kota Surakarta (56%), Kota Palembang (54%), dan Kota Gorontalo (53%). Sedangkan, Kota Makasar (39%), Kota Sabang (37%), Kota Pekanbaru (36%), Kota Samarinda (34%), dan Kota Surabaya (28%), merupakan lima kota dengan belanja pegawai terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 17 kota:

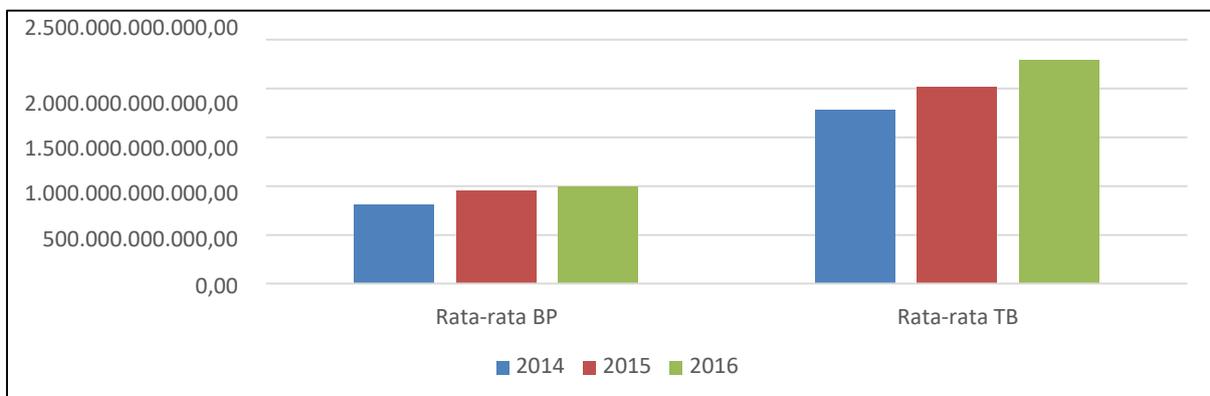
Grafik 2.14 Rata-rata Belanja Pegawai Terhadap Belanja Daerah di 17 Kota Selama 2014-2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Meskipun tren Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah mengalami penurunan sebesar 6% pada tahun 2016, tetapi tren Belanja Pegawai selama 3 tahun cenderung mengalami kenaikan. Pada tahun 2014-2015 angka pertumbuhan kenaikan Belanja Pegawai mencapai 14,54%, dan pada tahun 2015-2016 angka pertumbuhan kenaikan Belanja Pegawai juga mengalami peningkatan meski tidak signifikan yaitu 4,49%. Menurunnya Belanja Pegawai terhadap Belanja Daerah pada 2016 disebabkan tren Total Belanja juga mengalami kenaikan.

Grafik 2.15 Rata-rata Pertumbuhan BP dan TB

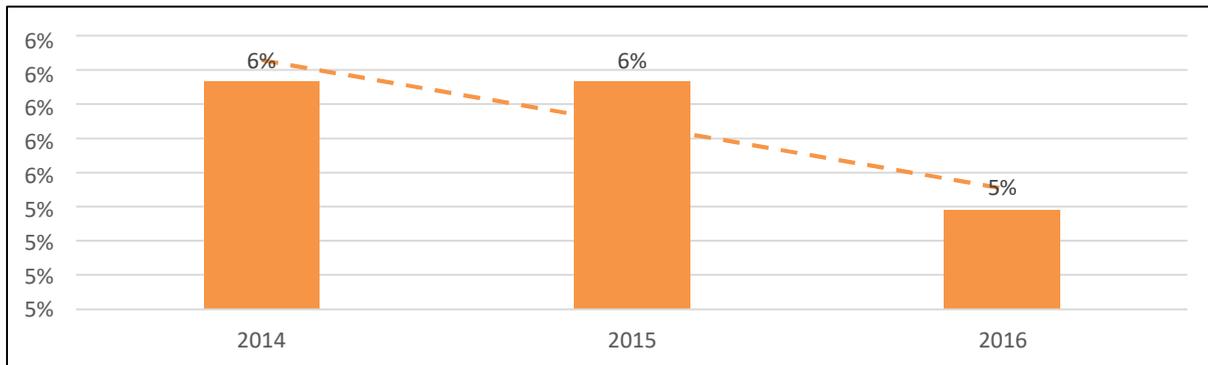


Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.8. Rasio SiLPA TA Sebelumnya Terhadap Belanja Daerah

Rasio SiLPA terhadap belanja menunjukkan persentase dana yang penggunaannya tertunda atau tidak terserap pada tahun sebelumnya. Berdasarkan penelitian FITRA, diperoleh bahwa tren rata-rata “Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah” di 70 kabupaten/kota mengalami penurunan sebesar 1% pada tahun 2016. Artinya rasio SiLPA terhadap pendapatan menunjukkan tren yang positif, karena jumlah realisasi tahun anggaran sebelumnya lebih baik.

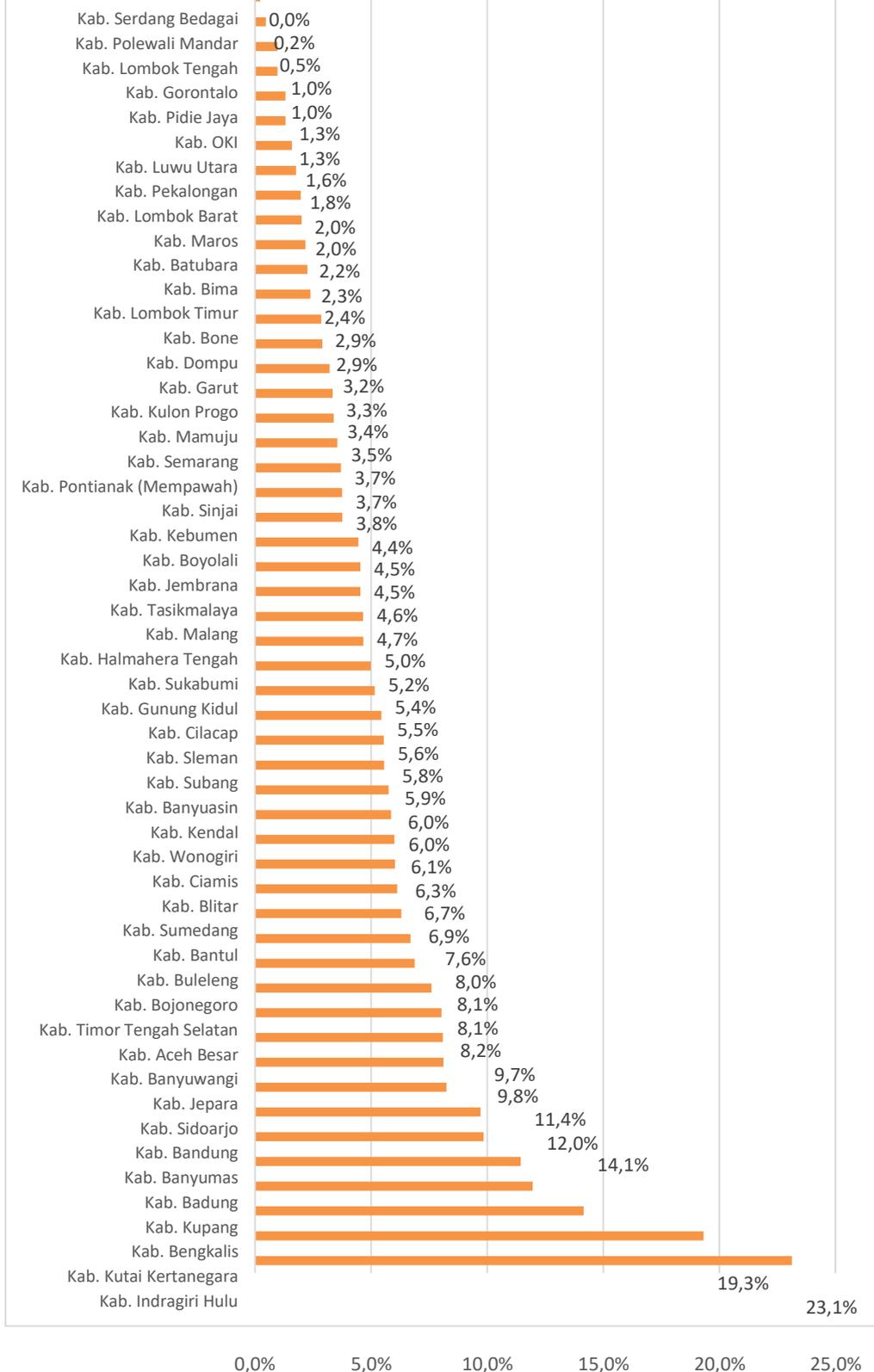
Grafik 2.16 Tren Optimalisasi SiLPA



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan data kabupaten, berikut lima daerah dengan Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah tertinggi; Kab. Indragiri Hulu (23%), Kab. Kutai Kartanegara (19%), Kab. Bengkalis (14%), Kab. Kupang (12%), dan Kab. Badung (11%). Sedangkan, Kab. OKI (13%), Kab. Pidie Jaya (1,0%), Kab. Gorontalo (1,0%), Kab. Lombok Tengah (0,5%), dan Kab. Paliwani Mandar (0,2%) adalah lima kabupaten dengan Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah terendah, hal ini disebabkan karena kabupaten tersebut tidak selalu memiliki SiLPA di setiap tahunnya selama 2014-2016, khusus Kab. Paliwani Mandar, meskipun memiliki rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah yang rendah disetiap tahunnya, tetapi SiLPA yang dimiliki sangat kecil dengan rata-rata 0,2% selama tiga tahun (2014-2016). Selain itu, dari 53 kabupaten, terdapat 1 daerah yang tidak memiliki SiLPA selama 3 tahun (2014-2016), yaitu: Kab. Serdang Bedagai. Berikut adalah diagram batang keseluruhan SiLPA di 70 kabupaten:

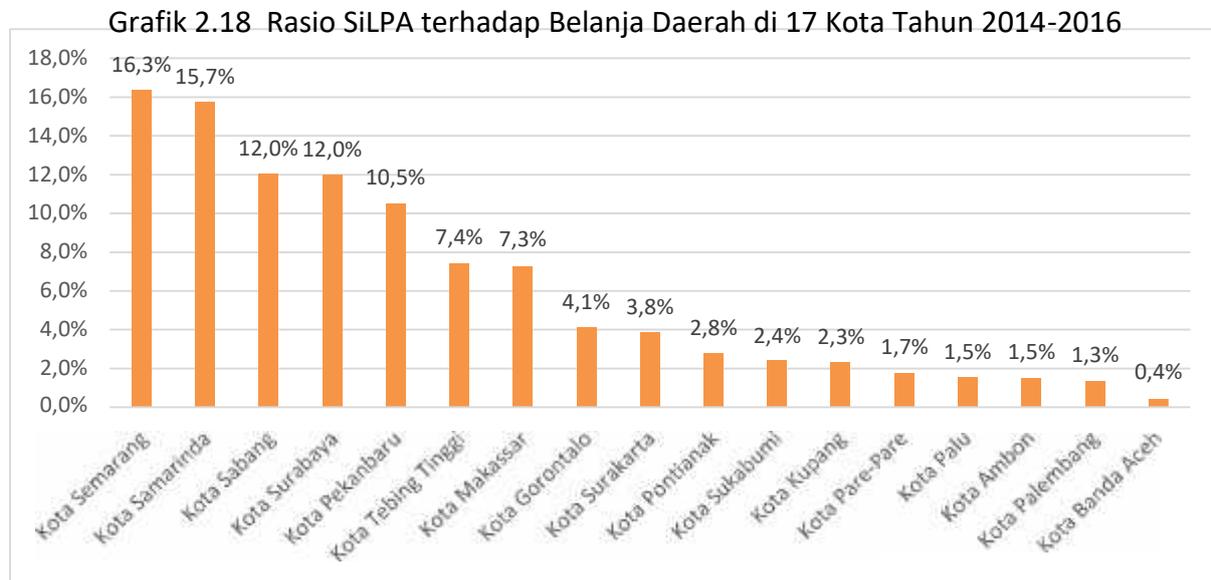
Grafik 2.17 Rata-Rata Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah di 53 Kabupaten Selama Tahun 2014-2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan data kota, berikut lima daerah dengan Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah tertinggi; Kota Semarang (16,3%), Kota Samarinda (15,7%), Kota Sabang (12%), Kota

Surabaya (12%), dan (10,5%), Sedangkan, Kota Pare-pare (1,7%), Kota Palu (1,5%), Kota Ambon (1,5%), Kota Palembang (1,3%), dan Kota Banda Aceh (0,4%) adalah lima kota dengan Rasio SiLPA terhadap Belanja Daerah terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan SiLPA di 17 kota:



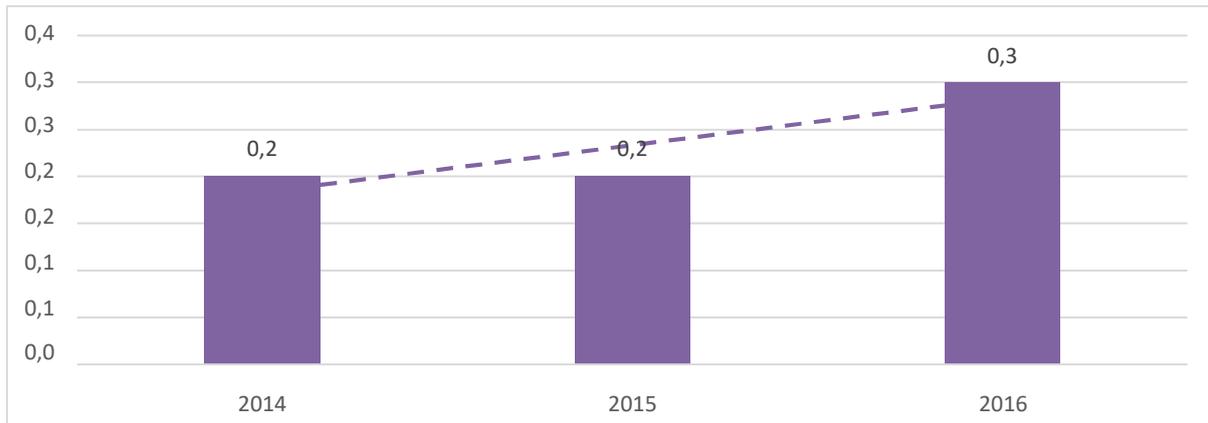
Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.9. Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah

Berdasarkan penelitian FITRA, dari 70 kabupaten/kota, ditemukan 35 kabupaten/kota yang tidak memiliki kewajiban membayar hutang, sehingga hanya 35 kabupaten/kota yang dilakukan perhitungan. Berdasarkan data tersebut, diperoleh bahwa tren rata-rata “Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah” di 35 kabupaten/kota yang memiliki kewajiban membayar hutang mengalami kenaikan sebesar 0,1% pada tahun 2016. Ini berarti, kualitas kemampuan pembayaran pokok hutang dan bunga daerah di 35 daerah mengalami peningkatan meskipun tidak signifikan. Kondisi lainnya ialah di periode 2015 rata-rata daerah mulai bertambah jumlah hutang dan obligasi.

Indikator Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah menunjukkan proporsi pendapatan daerah yang digunakan untuk membayar pokok pinjaman beserta bunganya dalam satu periode waktu tertentu. Semakin besar rasio pembayaran pokok hutang dan bunga daerah terhadap pendapatan, maka daerah semakin mampu untuk menjamin pengembalian hutang-hutangnya melalui pendapatan yang diterimanya.

Grafik 2.19 Tren Rata-rata Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga Daerah Tahun 2014-2016



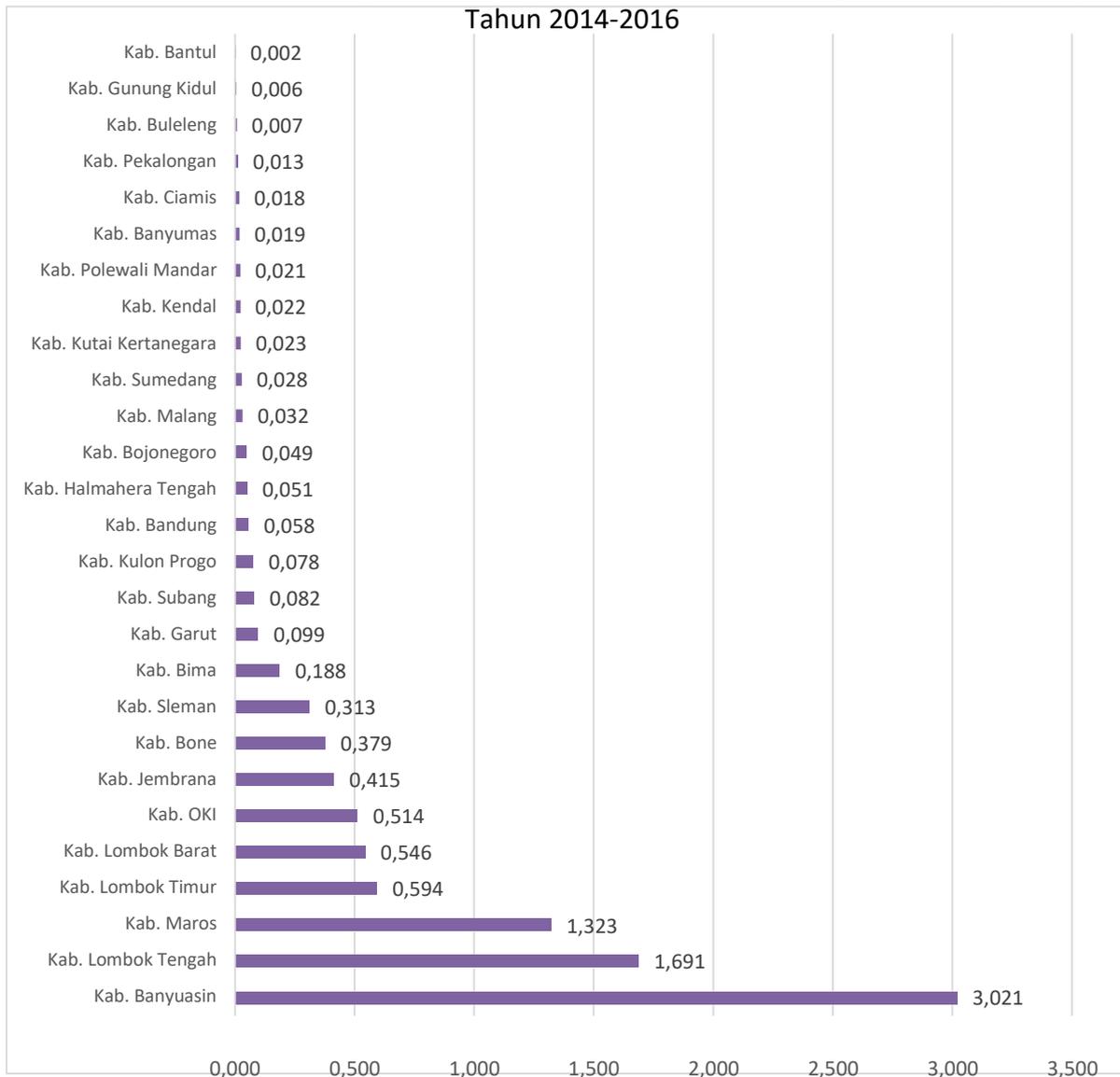
Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Daerah yang tidak pernah melakukan pinjaman dan obligasi merupakan daerah dengan pengelolaan keuangan yang baik, sehingga tidak berkewajiban melakukan pembayaran pokok dan bunga hutang.⁶ Kabupaten yang selama periode 2014-2016 yang tidak pernah melakukan hutang berjumlah 26 daerah yaitu: Kab. Cilacap, Kab. Semarang, Kab. Aceh Besar, Kab. Pidie Jaya, Kab. Batubara, Kab. Serdang Bedagai, Kab. Bengkalis, Kab. Indragiri Hulu, Kab. Sukabumi, Kab. Tasikmalaya, Kab. Boyolali, Kab. Jepara, Kab. Kebumen, Kab. Wonogiri, Kab. Bayuwangi, Kab. Blitar, Kab. Sidoarjo, Kab. Mempawah, Kab. Mamuju, Kab. Gorontalo, Kab. Luwu Utara, Kab. Sinjai, Kab. Badung, Kab. Dompu, Kab. Kupang, dan Kab. Timur Tengah Selatan. Sedangkan, Kota yang selama periode 2014-2016 yang tidak pernah melakukan hutang berjumlah 5 daerah yaitu: Kota Sabang, Kota Tebing Tinggi, Kota Suka Bumi, Kota Surabaya, dan Kota Kupang.

Berdasarkan temuan dari data kabupaten, berikut lima daerah dengan Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga tertinggi; Kab. Banyuasin (3,021%), Kab. Lombok Tengah (1,691%), Kab. Maros (1,323%), Kab. Lombok Timur (0,594%), dan Kab. Lombok Barat (0,46%). Sedangkan, Kab. Ciamis (0,018%), Kab. Pekalongan (0,013%), Kab. Buleleng (0,007%), dan Kab. Gunung Kidul (0,06%), dan Kab. Bantul (0,002%) merupakan lima kabupaten dengan Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga terendah. Untuk Kab. Bantul, karena hanya di tahun 2014 saja memiliki pinjaman dan obligasi, maka rata-rata rasio Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga sebesar 0,007%. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang dan Bunga di 26 kabupaten:

⁶ Lima langkah mengatasi defisit adalah meningkatkan potensi pendapatan daerah, melakukan efisiensi terhadap belanja yang tidak terlalu dibutuhkan, menarik piutang, menjual asset daerah yang sudah tidak digunakan, dan terakhir adalah melakukan pinjaman daerah.

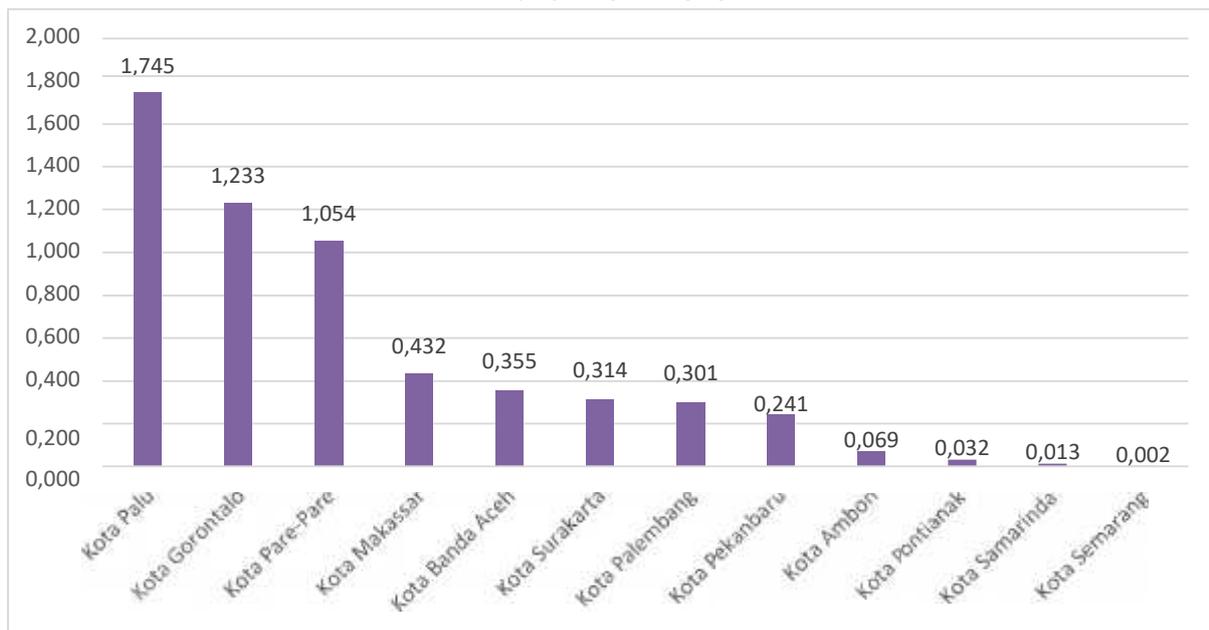
Grafik 2.20 Rata-rata Kemampuan membayar Pokok Hutang dan Bunga di 27 Kabupaten pada Tahun 2014-2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan data kota, berikut adalah lima daerah dengan Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang Dan Bunga terbesar: Kota Palu (1,745%), Kota Gorontalo (1,233%), Kota Pare-pare (1,054%), Kota Makassar (0,432%), dan Kota Banda Aceh (0,355%). Sedangkan, Kota Pekanbaru (0,241%), Kota Ambon (0,069%), Kota Pontianak (0,032%), Kota Samarinda (0,013%), dan Kota Semarang (0,002%) merupakan daerah dengan Kemampuan Pembayaran Pokok Hutang Dan Bunga terbesar terendah. Berikut adalah diagram batang keseluruhan Belanja Modal Terhadap Belanja Daerah di 12 kota.

Grafik 2.21 Rata-rata Kemampuan membayar Pokok Hutang dan Bunga di 12 Kota pada Tahun 2014-2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

2.10. Peringkat Kesehatan Keuangan Daerah

Peringkat kesehatan keuangan daerah di 70 kabupaten dan kota locus LBS dihitung dengan cara sebagai berikut:

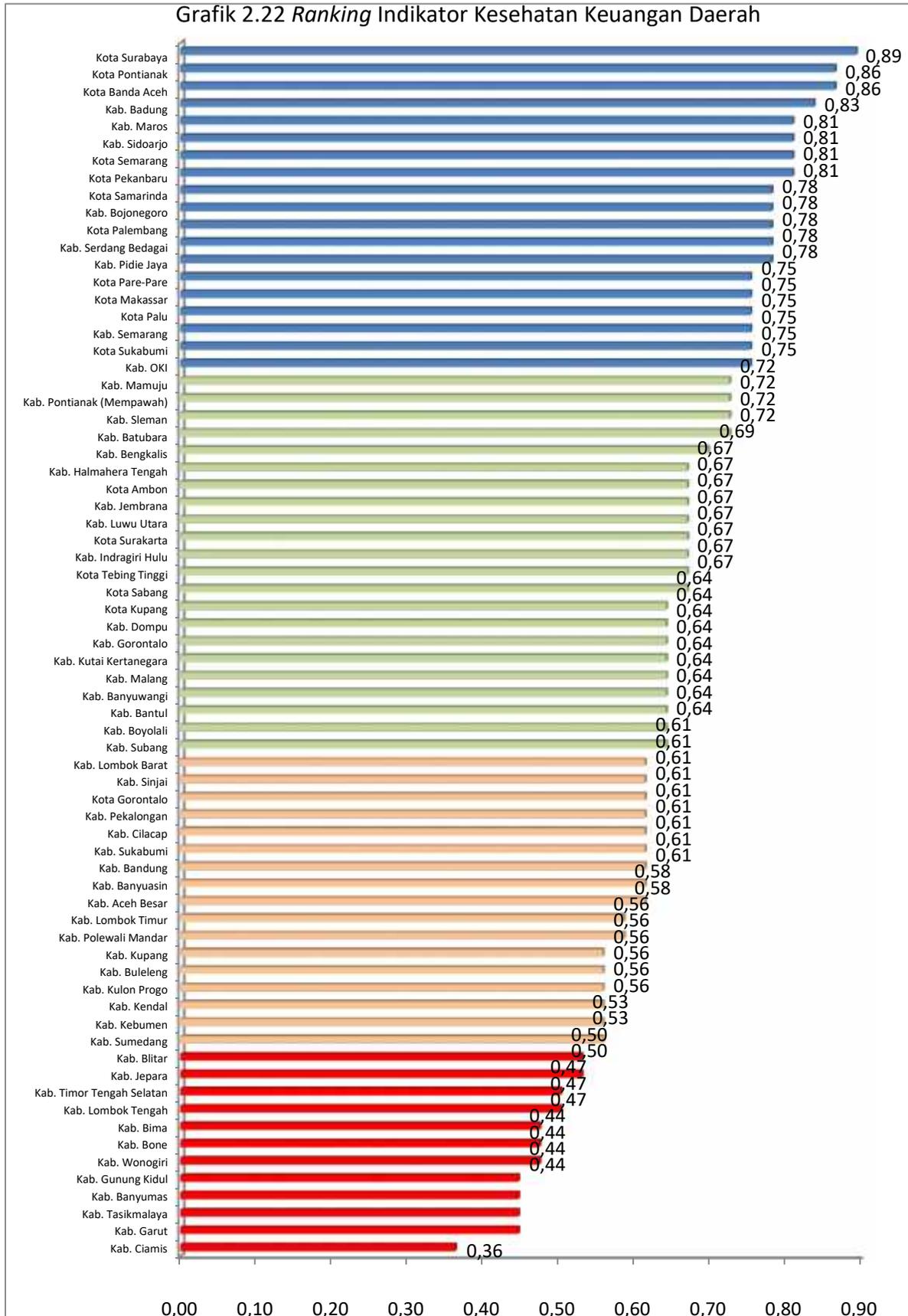
1. Kesembilan rasio tersebut masing-masing dihitung berdasarkan data yang sudah tersedia.
2. Hasil perhitungan rasio tersebut kemudian diurutkan dari skor yang terbaik ke skor yang terburuk.
3. Perhitungan skor yang terbaik ke yang terburuk berdasarkan interpretasi pada masing-masing indikator.
 - Indikator yang nilainya semakin besar semakin baik antara lain:
 - Pendapatan daerah per kapita;
 - Kemandirian keuangan daerah;
 - Ruang Fiskal;
 - Peningkatan pajak dan retribusi daerah;
 - Kemampuan mendanai belanja daerah;
 - Belanja modal;
 - Optimalisasi SiLPA.
 - Indiator yang nilainya semakin kecil semakin baik yaitu:
 - Belanja pegawai; dan
 - Kemampuan membayar pokok hutang dan bunga.
4. Setelah rasio tersebut sudah diklasifikasikan, rasio-rasio tersebut dikelompokkan menjadi empat kuartil.
5. Rasio-rasio yang skornya dianggap semakin tinggi semakin bagus yang berada di bawah persentil 25 dari seluruh daerah maka diberi skor +1, rasio yang berada di antara persentil 25 dan 50 diberi skor +2, rasio-rasio yang berada di antara persentil 50 dan 75 diberi skor +3 dan yang di atas persentil 75 diberi skor +4. Hal sebaliknya

juga berlaku untuk rasio yang memiliki logika semakin rendah rasionya maka semakin baik skornya.

Berdasarkan sembilan indikator kesehatan keuangan daerah di atas, terdapat 8 daerah dengan tingkat kesehatan keuangan daerah tertinggi, yaitu: Kota Pekanbaru, Kota Semarang, Kab. Sidoarjo, Kab. Maros, Kab. Badung, Kota Banda Aceh, Kota Pontianak, dan Kota Surabaya. 8 daerah dengan tingkat kesehatan keuangan daerah tertinggi tersebut memiliki nilai rasio diatas 0,80. Selain itu, terdapat 12 daerah dengan kesehatan keuangan daerah terendah, yaitu: Kab. Ciamis, Kab. Garut, Kab. Tasikmalaya, Kab. Banyumas, Kab. Gunung Kidul, Kab. Wonogiri, Kab. Bone, Kab. Bima, Kab. Lombok Tengah, Kab. Timor Tengah Selatan, Kab. Jepara, dan Kab. Blitar. 12 Daerah tersebut memiliki nilai rasio di bawah 0,55.

Keunggulan Kota Surabaya terletak pada tingginya rasio Kemandirian Keuangan Daerah (22,9%), Belanja Modal (0,29%), dan PDRB (18,6%). Meskipun Kota Pontianak dan Kab. Badung berada di urutan 2 dan 4, rasio Kemandirian Keuangan Daerah dan PDRB kedua daerah tersebut termasuk yang tertinggi, di mana Kota Pontianak memiliki rasio Kemandirian Keuangan Daerah sebesar 53,2% dan Kab. Badung 78,1%. Sedangkan, rasio PDRB Kota Pontianak sebesar 45,3% dan Kab. Badung 72,0%. Kota Banda Aceh sendiri memiliki keunggulan di Pendapatan per Kapital (5,0%), Defisit Fisikal (-0,1%), dan Optimalisasi SiLPA (0,4%). Berikut peringkat 70 daerah Kinerja berdasarkan indikator kesehatan keuangan daerah:

Grafik 2.22 *Ranking* Indikator Kesehatan Keuangan Daerah



Tinggi ■ Sedang ■ Cukup ■ Rendah ■

BAB III

Analisis Anggaran Sektoral Untuk Penanggulangan Kemiskinan dan Responsif Gender

Kemiskinan dan ketidakadilan gender telah menjadi isu penting di dalam rencana pembangunan nasional. Kedua isu ini saling berkelindan satu sama lain. Sejak tahun 1999, pemerintah melalui kebijakan pengarusutamaan gender, telah berusaha untuk mengubah pola-pola pembangunan yang cenderung abai terhadap kebutuhan spesifik kelompok yang mengalami marginalisasi karena perbedaan peran gender terutama kelompok perempuan, anak dan kelompok disabel. Kelompok-kelompok ini merupakan kelompok yang paling rentan dan sangat bersinggungan dengan persoalan kemiskinan baik secara struktural maupun ekonomi.

Upaya untuk menyusun statistik dan indikator gender telah banyak dilakukan dalam rangka mengidentifikasi berbagai persoalan gender di dalam masyarakat sebagai bahan masukan dalam penyusunan kebijakan dan anggaran. Demikian juga, dengan upaya penyusunan profil gender dan data pilah. Namun, dalam perkembangannya penggunaan kedua data ini belum banyak dilakukan. Pemerintah seolah-olah “gagap” dalam menerjemahkannya ketika membahas tentang alokasi anggaran. Sehingga, banyak program dan kegiatan yang terasa tidak tepat sasaran.

Terdapat empat strategi besar yang dikembangkan oleh pemerintah di dalam Strategi Nasional Penanggulangan Kemiskinan: 1) Memperbaiki program perlindungan sosial; 2) Meningkatkan akses terhadap pelayanan dasar; 3) Pemberdayaan kelompok masyarakat miskin; serta 4) Menciptakan pembangunan yang inklusif.

Untuk melihat bagaimana upaya pemerintah di dalam penanggulangan kemiskinan dengan mempertimbangkan kondisi ketimpangan gender di Indonesia, maka dalam Analisis Anggaran Daerah ini, FITRA memilih 6 (enam) Urusan Wajib Pemerintahan yang dinilai paling berkaitan dengan persoalan penanggulangan kemiskinan dan pengarusutamaan gender. Keenam Urusan Wajib ini meliputi 4 (empat) urusan yang masuk dalam kelompok pelayanan dasar dan 2 (dua) urusan yang non pelayanan dasar meliputi: Urusan Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, Sosial, Tenaga Kerja, dan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

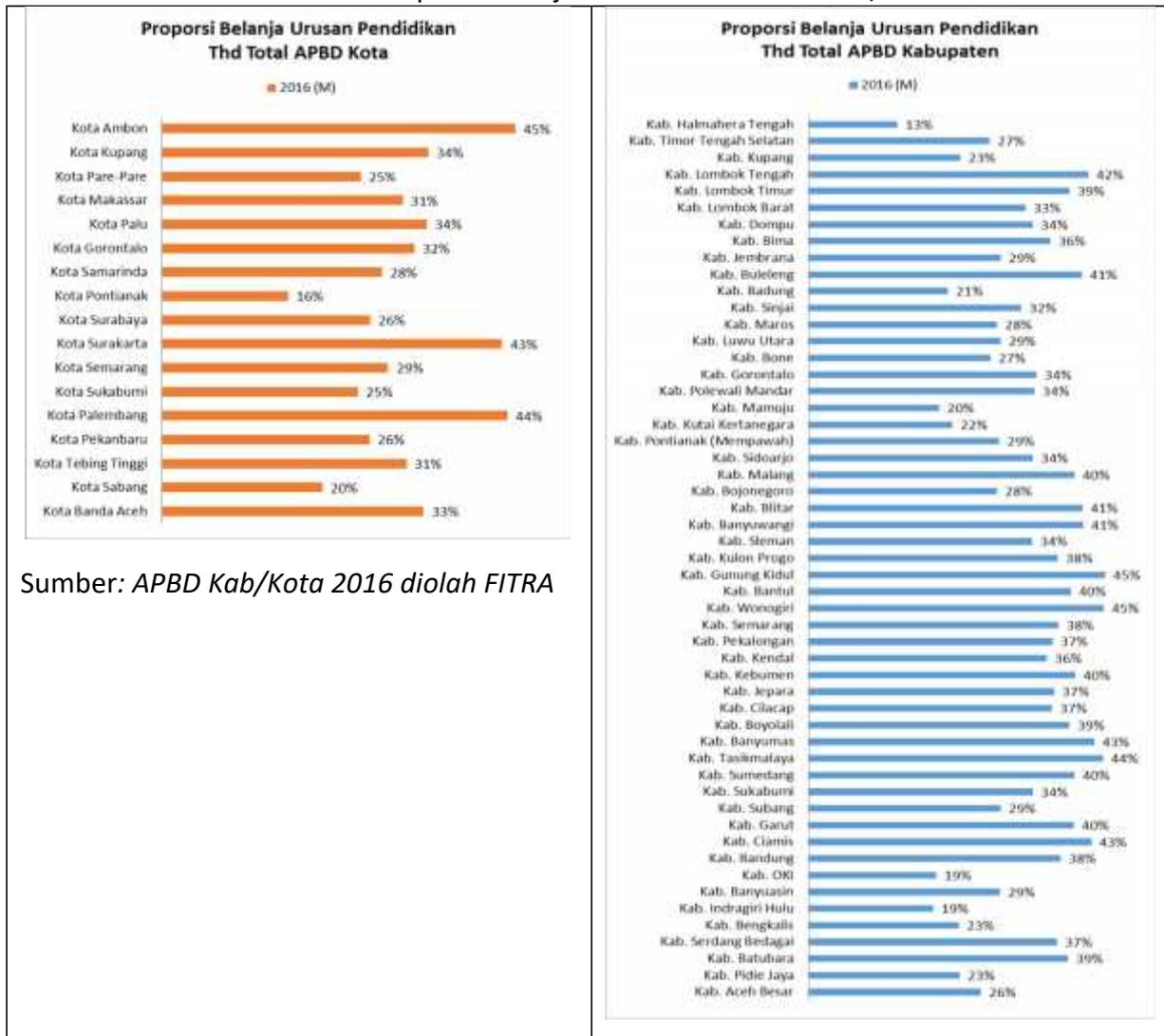
Di dalam implementasinya, keenam urusan ini akan dilihat secara spesifik di dalam program dan kegiatan yang berada di bawah kewenangan SKPD Pendidikan, SKPD Kesehatan, SKPD Pekerjaan Umum, SKPD Sosial, SKPD Tenaga Kerja dan SKPD/Badan Pemberdayaan Perempuan dan Anak.

3.1. Urusan Pendidikan

Pendidikan merupakan hak setiap warga negara yang dijamin oleh konstitusi. Jaminan konstitusi ini kemudian diturunkan ke dalam kebijakan fiskal dengan mewajibkan daerah untuk mengalokasikan anggaran pendidikan minimal 20% dari total APBD (UU Sistem Pendidikan Nasional pasal 49 ayat 1). Dan sejak UU tersebut disahkan, daerah secara perlahan mulai meningkatkan alokasi anggaran pendidikannya. Berikut adalah gambaran alokasi anggaran pendidikan pada tahun 2016.

Proporsi Belanja Urusan Pendidikan di sebagian besar daerah telah melebihi amanat UU Sisdiknas, tetapi masih didominasi oleh Belanja Tidak Langsung. Dari 70 kabupaten dan kota yang diteliti, hanya terdapat 1 (satu) kota dan 3 kabupaten yang memiliki alokasi belanja urusan pendidikan masih berada di bawah 20% yaitu Kota Pontianak (16%), Kabupaten Halmahera Tengah (13%), Kabupaten Ogan Komering Ilir (19%) dan Kabupaten Indragiri Hulu (19%).

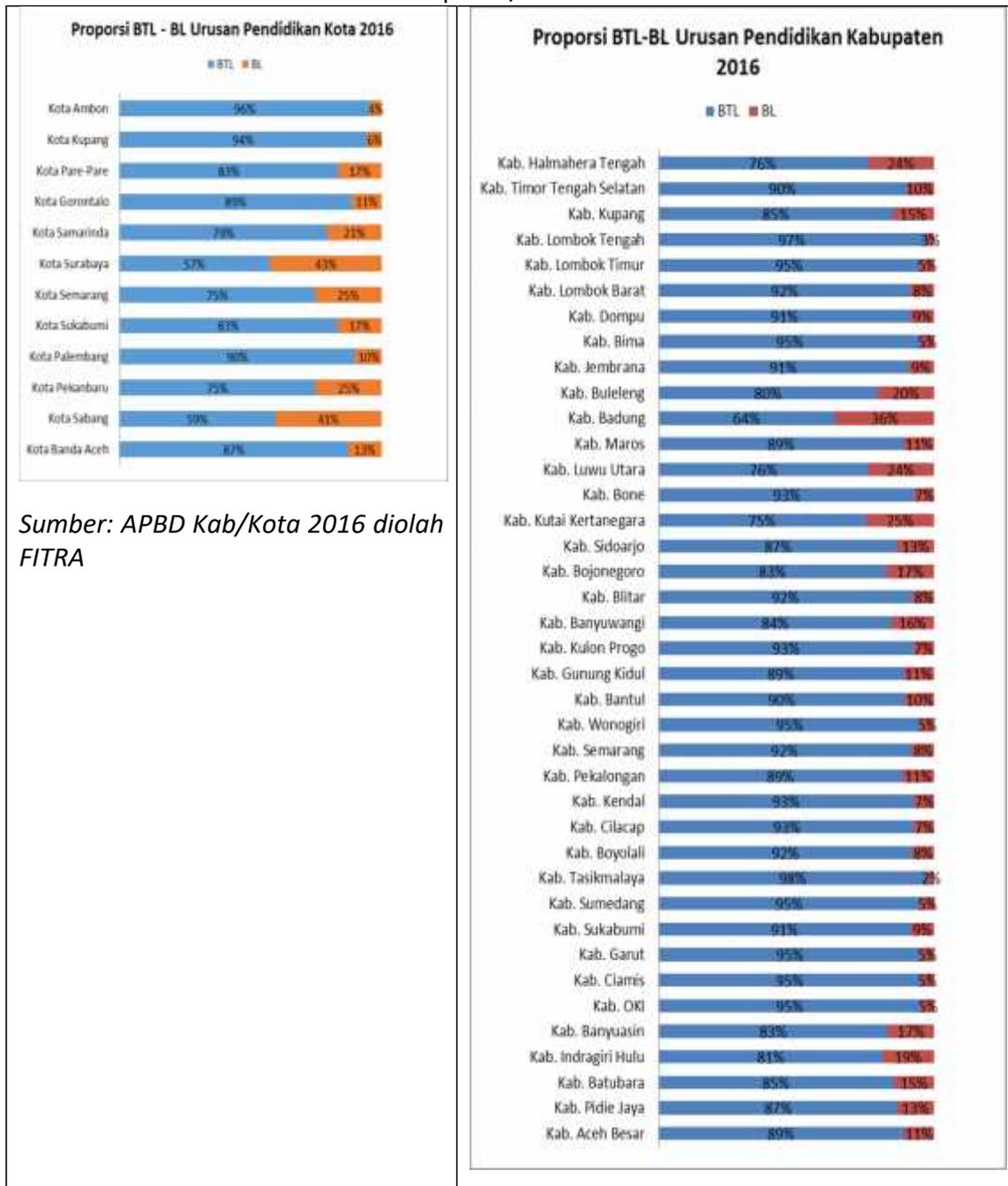
Grafik 3.1 Proporsi Belanja Urusan Pendidikan Kab/Kota 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Namun demikian, besarnya alokasi anggaran urusan pendidikan ini sebagian besar digunakan untuk membiayai Belanja Tidak Langsung (BTL). Hanya terdapat 2 (dua) Kota dan 1 (satu) Kabupaten saja yang proporsi Belanja Langsungnya (BL) di atas 30% yaitu: Kota Surabaya (43%), Kota Sabang (41%) dan Kabupaten Badung (36%).

Grafik 3.2 Proporsi Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) Kabupaten/Kota 2016



Dampak dari kecilnya proporsi BL urusan pendidikan ini menyebabkan **daerah kehilangan kemampuan dan keleluasaan daerah dalam merancang program serta kegiatan yang secara langsung ditujukan untuk menyelesaikan persoalan pendidikan**. Berikut ini adalah gambaran alokasi anggaran yang ditujukan untuk menyelesaikan persoalan rendahnya kualitas sumber daya manusia dan tingginya angka putus sekolah di daerah:

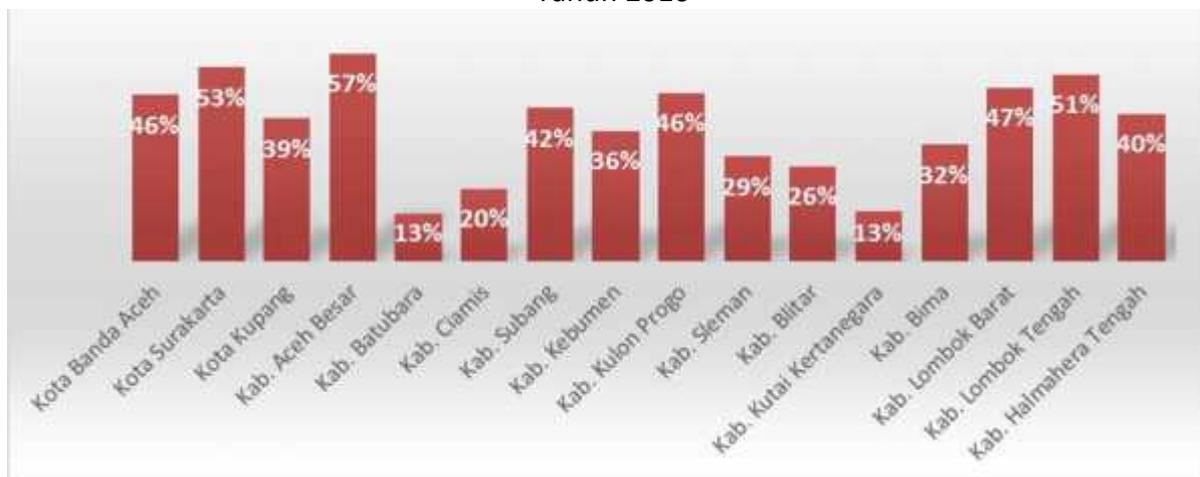
3.1.1 Analisis Anggaran Program Wajib Belajar Sembilan Tahun

Program Wajib Belajar Sembilan Tahun (Wajar Dikdas 9 thn) merupakan salah satu kebijakan pemerintah sebagai upaya untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia Indonesia melalui pemerataan pendidikan. Program ini mewajibkan setiap warga negara Indonesia untuk bersekolah selama 9 (sembilan) tahun pada jenjang pendidikan dasar, yaitu dari tingkat kelas 1 Sekolah Dasar (SD) atau Madrasah Ibtidaiyah (MI) hingga kelas 9 Sekolah Menengah Pertama (SMP) atau Madrasah Tsanawiyah (MTs). Program wajib belajar sembilan tahun ini di mulai pada tahun 1994 dan merupakan kelanjutan dari program wajib belajar enam tahun yang telah berhasil meningkatkan APM dan APK sekolah dasar secara signifikan.

Kewajiban untuk menyelenggarakan kebijakan wajib belajar sembilan tahun ini kemudian diikuti di tingkat daerah dengan memasukkan program ini menjadi salah satu mata anggaran yang wajib di dalam APBD. Bagaimana daerah merespon kebijakan ini, berikut adalah hasil analisis dari 16 kabupaten/kota yang berhasil didapatkan datanya.

Secara umum alokasi belanja program wajib belajar sembilan tahun di 16 kabupaten/kota ini berkisar antara 13% (Kab. Kutai Kartanegara) hingga 57% (Kab. Aceh Besar) dari total BL SKPD Pendidikan.

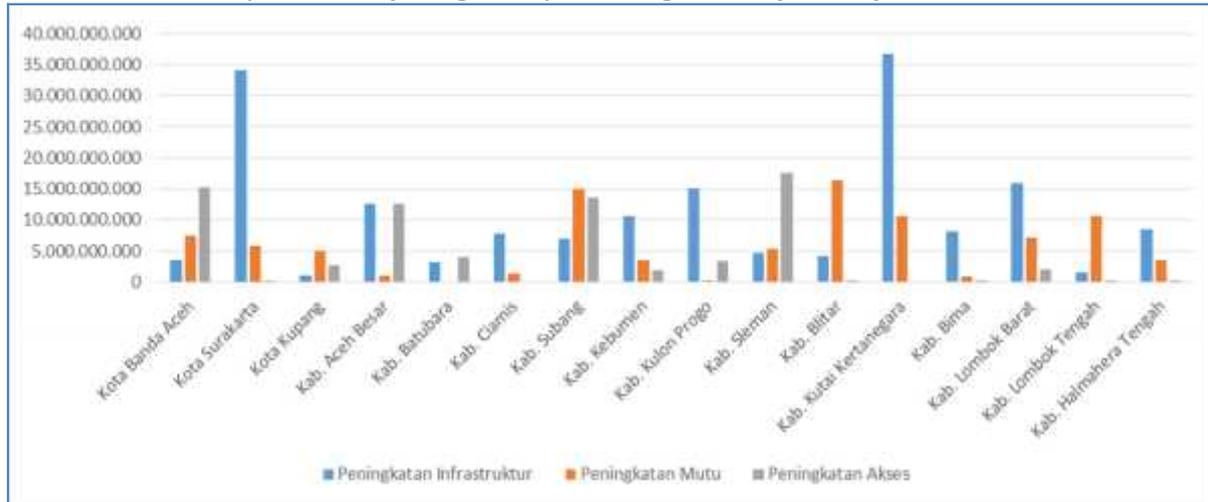
Grafik 3.3 Proporsi Belanja Program Wajar Dikdas 9 Tahun Terhadap BL Dinas Pendidikan Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Di sebagian daerah, alokasi anggaran ini digunakan untuk membiayai kegiatan pembangunan infrastruktur pendidikan. Akan tetapi, sebagian lainnya sudah mulai menggunakannya untuk membiayai kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan mutu pendidikan dan peningkatan akses masyarakat terhadap pendidikan.

Grafik 3.4 Proporsi Belanja Kegiatan pada Program Wajib Belajar 9 Tahun Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Pilihan kegiatan ini sangat tergantung pada kondisi daerah. Sebagai contoh Kota Banda Aceh dan Kabupaten Subang. Di Kota Banda Aceh, alokasi anggaran wajib belajar pendidikan dasar sembilan tahun sebagian besar digunakan untuk kegiatan yang ditujukan bagi peningkatan akses masyarakat terhadap layanan pendidikan. Sementara itu, di Kabupaten Subang alokasi anggaran wajib belajar sembilan tahun terbanyak digunakan bagi kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan mutu pendidikan. Namun pertanyaannya adalah, *apakah kegiatan yang direncanakan ini telah tepat sasaran?* Berikut adalah contoh jenis kegiatan yang ditempatkan di bawah program wajar dikdas sembilan tahun Kota Banda Aceh dan Kabupaten Subang pada APBD 2016.

Tabel 3.1 Kegiatan Dalam Program Wajib Belajar Sembilan Tahun Di Kota Banda Aceh dan Kabupaten Subang

Kota Banda Aceh 2016		Kabupaten Subang 2016	
Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun		Program Wajib Belajar Pendidikan Dasar Sembilan Tahun	
	26.313.316.500		35.851.461.000
Penambahan ruang kelas sekolah	15.255.129.000	Penambahan ruang kelas sekolah	2.145.000.000
Pengadaan alat praktek & peraga siswa	1.797.905.000	Penambahan Ruang Guru Sekolah	1.000.000.000
Pengadaan mebeluer sekolah	1.758.910.000	Pembangunan Sarana dan Prasarana Olahraga	200.000.000
Penyediaan dana pengembangan sekolah untuk SD/MI & SMP/MTS	3.562.527.000	Pembangunan Ruang Unit Kesehatan Sekolah	171.000.000
Pemberian beasiswa siswa/santri	6.840.000	Pemagaran Sekolah	1.130.000.000
		Pelatihan Peningkatan Kompetensi Tenaga Pendidik Jasmani Kesehatan Rekreasi (PJKR)	267.300.000

Penyelenggaraan ujian akhir sekolah berstandar nasional SD dan ujian nasional SMP sederajat	23.840.000	Rehabilitasi Gedung Sekolah PAUD	225.000.000
		Penyediaan Sarana dan Prasarana PAUD	1.312.000.000
Penyelenggaraan sekolah inklusi	67.795.000	Beasiswa siswa miskin, berprestasi tingkat SD	825.000.000
Penyediaan dana penunjang peendidikan	3.840.370.500	Penerapan Manajemen Berbasis Sekolah (MBS) di Satuan Pendidikan Dasar	160.000.000
		Pembangunan perpustakaan sekolah	1.255.585.000
		Penataan Lingkungan Sekolah	245.000.000
		Pengadaan Alat Praktik Percobaan Fisika SMP	1.000.000.000
		Pengadaan Alat Praktik Percobaan Biologi SMP	1.000.000.000
		Penyaluran Beasiswa Bagi Keluarga Tidak Mampu	55.000.000
		Penguatan Program Manajemen BOS	178.112.000
		Pembangunan Sarana Air Bersih dan Sanitasi	685.000.000
		Penyelenggaraan Gerakan Jam Wajib Belajar Malam Hari Efektif	250.000.000
		Pengadaan Mebeluer sekolah SMP	251.419.000
		Pembinaan Pembina UKS SD	50.000.000
		Pengadaan Raport SD	794.750.000
		Pengadaan Alat Praktik dan Peraga Siswa	478.500.000
		Pengadaan Meubelair Sekolah SD	543.500.000
		Rehabilitasi Sedang/Berat Ruang Kelas Sekolah	2.284.335.000
		Pelatihan Kompetensi Tenaga Pendidik	283.000.000
		Pelatihan Penyusunan Kurikulum	400.000.000
		Pembinaan SMP Terbuka	100.000.000
		Penyediaan Buku Pelajaran SD/MI/SDLB	400.000.000

	Pembinaan Minat, Bakat dan Kreativitas Siswa	400.000.000
	Penyelenggaraan Paket B setara SMP	155.000.000
	Penyelenggaraan Akreditasi Sekolah Dasar	200.000.000
	DAK, Pendamping dan Penunjang DAK Pendidikan	9.138.630.000
	Bantuan Operasional Sekolah Dasar (BOSDA)	8.661.330.000
	Penyediaan dana pengembangan sekolah untuk SD/MI & SMP/MTS	550.000.000

Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Bila merujuk pada UU no. 2 tahun 1989 yang menjadi tonggak pelaksanaan program wajar dikdas sembilan tahun, kelompok yang wajib masuk dalam program ini adalah anak usia 7-15 tahun atau anak-anak usia sekolah dasar (SD) dan Sekolah menengah pertama (SMP). Namun temuan riset ini menunjukkan masih ada daerah yang menempatkan pendidikan anak usia dini (PAUD) ke dalam kelompok program wajar dikdas sembilan tahun yang tentu saja akan berdampak terhadap ketersediaan alokasi anggaran.

3.1.2 Analisis Anggaran Program Pendidikan Nonformal

Salah satu program yang ditujukan untuk menuntaskan persoalan putus sekolah di dalam APBD adalah Program Pendidikan Nonformal. Pendidikan nonformal adalah jalur pendidikan di luar pendidikan formal yang dapat dilaksanakan secara terstruktur dan berjenjang. Hasil pendidikan nonformal dapat dihargai setara dengan hasil program pendidikan formal setelah melalui proses penilaian penyetaraan oleh lembaga yang ditunjuk oleh Pemerintah atau Pemerintah Daerah dengan mengacu pada standar nasional pendidikan. Pendidikan nonformal diselenggarakan bagi warga masyarakat yang memerlukan layanan pendidikan yang berfungsi sebagai pengganti, penambah, dan/atau pelengkap pendidikan formal dalam rangka mendukung pendidikan sepanjang hayat. Pendidikan nonformal meliputi pendidikan kecakapan hidup, pendidikan anak usia dini, pendidikan kepemudaan, pendidikan pemberdayaan perempuan, pendidikan keaksaraan, pendidikan keterampilan dan pelatihan kerja. Pendidikan kesetaraan meliputi Paket A, Paket B dan Paket C, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik seperti: Pusat Kegiatan Belajar Masyarakat (PKBM), lembaga kursus, lembaga pelatihan, kelompok belajar, majelis taklim, sanggar, dan lain sebagainya, serta pendidikan lain yang ditujukan untuk mengembangkan kemampuan peserta didik. Berikut adalah temuan riset terkait alokasi anggaran pendidikan yang ditujukan untuk menyelesaikan persoalan putus sekolah di 15 kabupaten/Kota yang berhasil dihimpun datanya. Secara umum, alokasi anggaran Program Pendidikan Nonformal di 15 kab/kota ini berkisar antara 0,11% (Kab. Kutai Kartanegara) hingga 7,86% (Lombok Tengah) dari total BL SKPD Pendidikan.

Grafik 3.5 Proporsi Belanja Program Pendidikan Nonformal di SKPD Pendidikan 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Alokasi anggaran ini digunakan untuk membiayai kegiatan-kegiatan seperti keaksaraan fungsional, pendidikan dan pelatihan bagi tutor paket A, B dan C, pelatihan kecakapan hidup, pembinaan bagi lembaga pendidikan kursus hingga publikasi dan sosialisasi pendidikan nonformal. Uraian tersebut terlihat pada jenis kegiatan pada Program Pendidikan Nonformal di Kab. Kutai Kartanegara dan Kabupaten Lombok Barat.

Tabel 3.2 Kegiatan Dalam Program Pendidikan Nonformal Di Kabupaten Kutai Kartanegara dan Kabupaten Lombok Barat

Kabupaten Kutai Kartanegara		Kabupaten Lombok Barat	
Program Pendidikan Nonformal	1.250.000.000	Program Pendidikan Nonformal	2.257.975.000
Keaksaraan Fungsional	138.000.000	Pembinaan pendidikan kursus & kelembagaan	610.015.000
Pendidikan dan Pelatihan Tutor Paket Kesetaraan A,B, dan C	100.000.000	Pengembangan pendidikan keaksaraan	507.390.000
Pelatihan Kecakapan hidup vokasi	100.000.000	Pengembangan pendidikan kecakapan hidup	124.300.000
Pelatihan Pendidikan Kecakapan Hidup Desa	100.000.000	Pengembangan data & informasi pendidikan Nonformal	948.135.000
Mandiri Pendidikan Bimbingan Teknis akreditasi lembaga	100.000.000	Publikasi & sosialisasi pendidikan Nonformal	68.135.000
pendidikan Nonformal Bimbingan teknis penilaian kinerja			
lembaga kursus dan pelatihan	100.000.000		

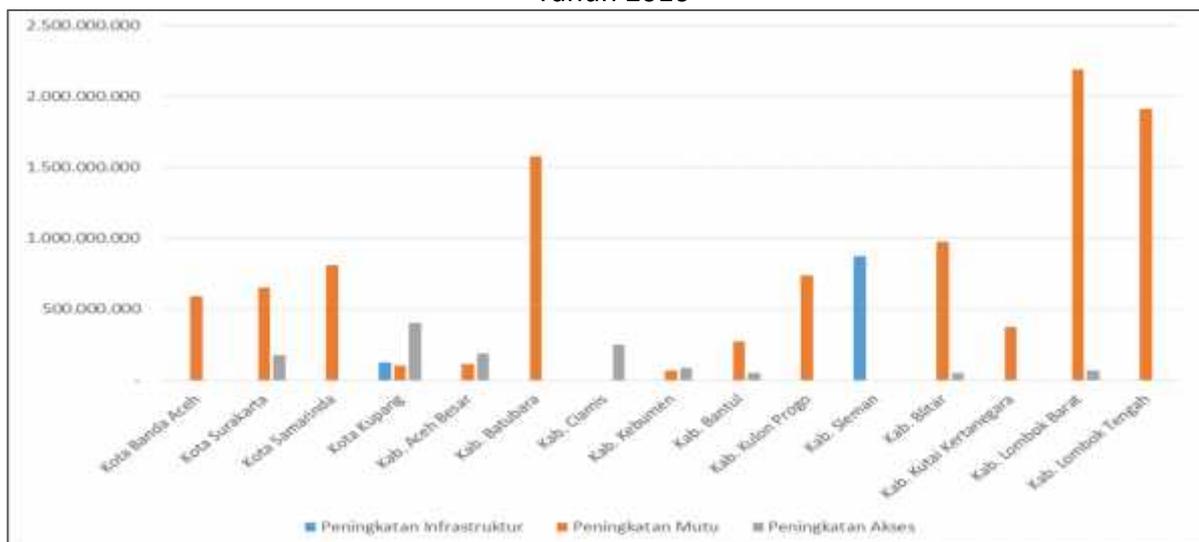
Monitoring dan

evaluasi program lembaga-lembaga PNFI	100.000.000	
Pendidikan dan Pelatihan penlitik PAUD Nonformal dan Informal	62.000.000	
Sosialisasi UK PAUD Nonformal dan Informal	75.000.000	
Apresiasi Pendidik Tenaga Kependidikan PAUD Nonformal Informal berprestasi	375.000.000	

Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Berdasarkan uraian jenis kegiatan yang terdapat pada Program Pendidikan Nonformal di 15 kabupaten/kota tersebut, tim peneliti mencoba mengelompokkan ke dalam tiga kelompok kegiatan: 1) kegiatan yang ditujukan untuk penyediaan infrastruktur pendidikan nonformal, 2) kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan mutu layanan pendidikan nonformal, 3) kegiatan yang ditujukan untuk peningkatan akses masyarakat untuk mendapatkan pendidikan nonformal. Temuannya adalah hampir sebagian besar daerah menggunakan alokasi anggaran yang tersedia untuk peningkatan mutu dengan jenis kegiatan berupa pembinaan terhadap lembaga pendidikan nonformal serta pembinaan tutor/pengajar seperti terlihat pada grafik berikut. Pertanyaannya adalah jika masalah putus sekolah terjadi karena persoalan ekonomi dan kemiskinan, apakah mereka mampu mengakses pendidikan nonformal yang telah ditingkatkan mutunya tersebut jika persoalan utama mereka terkait ketiadaan biaya tidak terselesaikan?

Grafik 3.6 Proporsi Belanja Kegiatan Pendidikan Nonformal terhadap Total BL Daerah Tahun 2016

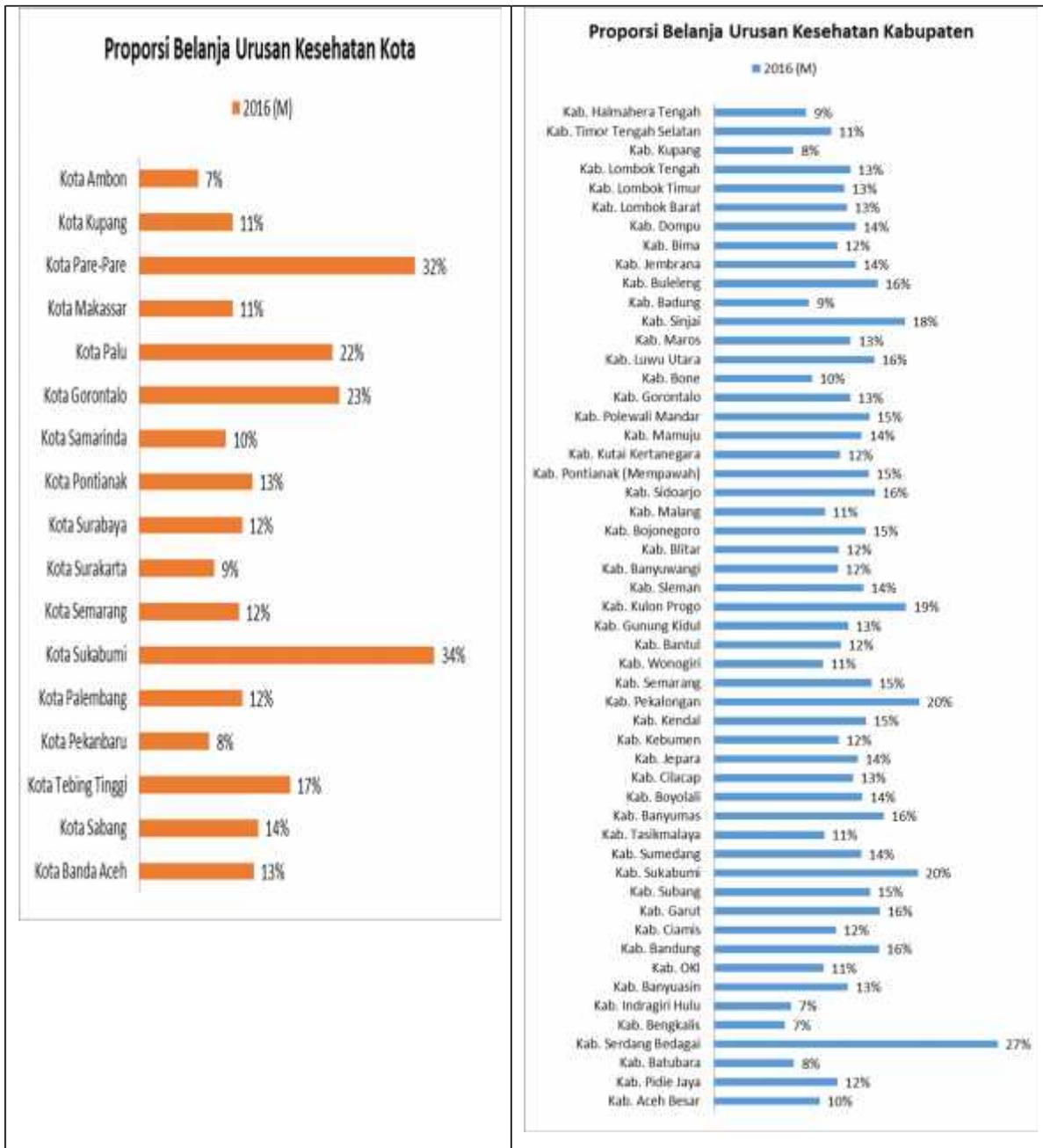


Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

3.2. Urusan Kesehatan

Secara umum, alokasi anggaran untuk urusan kesehatan di 70 kab./kota yang diteliti telah berhasil memenuhi amanat UU Kesehatan. Dari 17 kota, hanya 3 kota yang alokasi Belanja Urusan Kesehatannya masih berada di bawah 10% yaitu Kota Ambon (7%), Kota Surakarta (9%) dan Kota Pekanbaru (8%). Sementara untuk tingkat Kabupaten, dari 53 Kabupaten, sebanyak 48 kabupaten lainnya telah memenuhi ketentuan undang-undang kesehatan dan 6 Kabupaten masih di bawah ketentuan yaitu: Kabupaten Kupang (8%), Kabupaten Bandung (9%), Kabupaten Indragiri Hulu (7%), Kabupaten Bengkalis (7%) dan Kabupaten Batubara (8%).

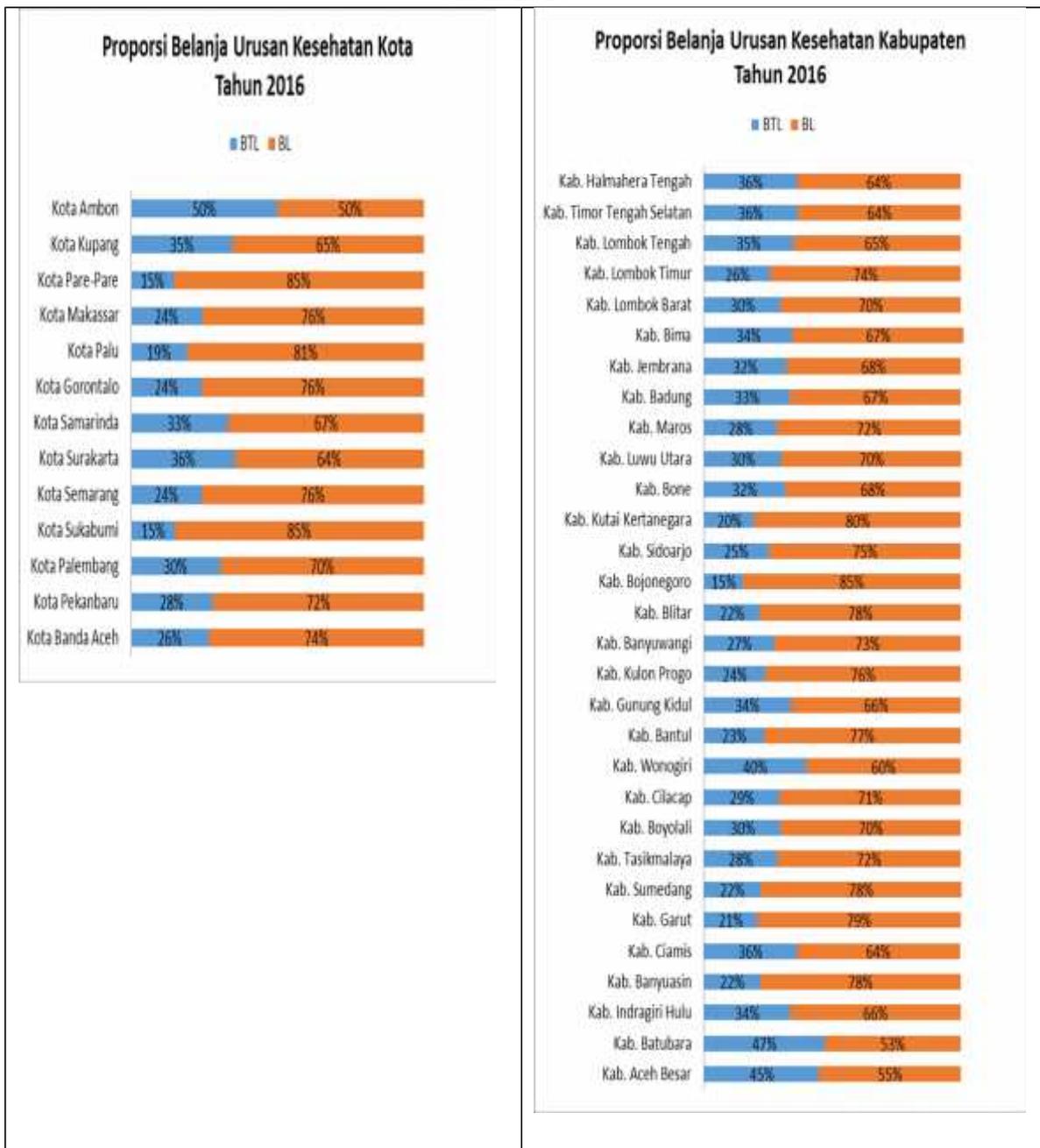
Grafik 3.7 Proporsi Belanja Urusan Kesehatan Thd Belanja APBD Kab/Kota Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Proporsi Belanja Urusan Kesehatan juga menunjukkan perbaikan yang cukup menggembirakan. Dari seluruh daerah yang diteliti, proporsi Belanja Langsung (BL) lebih besar dibandingkan Belanja Tidak Langsung (BTL). Secara umum, kondisi ini bisa memberikan ruang fiskal yang lebih besar bagi daerah untuk merencanakan program dan kegiatan yang langsung ditujukan kepada masyarakat. Namun, sejauh mana efektivitas dari program dan kegiatan yang diselenggarakan masih membutuhkan kajian lebih lanjut.

Grafik 3.8 Proporsi BTL-BL terhadap Belanja Urusan Kesehatan Kab/Kota Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Dalam penelitian ini, tim peneliti secara spesifik mencoba mengkaji beberapa program yang ditujukan untuk menyelesaikan persoalan kesehatan daerah. Terutama persoalan yang berkaitan dengan pemenuhan hak masyarakat atas pelayanan kesehatan dasar (Program Upaya Kesehatan Masyarakat). Selain itu, mengkaji secara spesifik pelayanan kesehatan yang ditujukan untuk mengurangi Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) melalui Program Kesehatan Ibu dan Anak.

3.2.1 Analisis Anggaran Program Kesehatan Ibu dan Anak

Penurunan Angka Kematian Ibu (AKI) dan Angka Kematian Bayi (AKB) merupakan salah satu agenda prioritas di dalam setiap kabinet pembangunan di Indonesia. Di dalam RPJMN 2015-2019 yang tertuang di dalam 9 agenda pembangunan (Nawacita) disebutkan bahwa negara hadir untuk meningkatkan kualitas hidup manusia Indonesia. Adapun arah kualitas itu adalah di mana di dalamnya telah termasuk persoalan peningkatan kualitas hidup ibu hamil dan anak baru lahir.

Namun demikian, hingga akhir periode pelaksanaan MDG's di Indonesia, besaran AKI dan AKB ini belum membaik seperti yang diharapkan. Berdasarkan Laporan MDG's tahun 2014, secara keseluruhan angka kematian anak telah diperbaiki, tetapi angka kematian neonatal tetap stagnan di 19/1000 kelahiran hidup. Jelas persoalan ini menjadi tantangan utama dalam mengurangi angka kematian anak lebih lanjut. Di sisi lain, peningkatan kesenjangan antara kelompok daerah kaya dan daerah miskin telah berkontribusi terhadap perbedaan yang cukup besar dalam pemberian layanan pascanatal terhadap perempuan miskin dan ibu tidak berpendidikan di daerah tertinggal. Rasio kematian ibu sekarang diperkirakan 359/100.000 kelahiran hidup oleh DHS 2012, dan pada 190 / 100.000 kelahiran hidup.

Secara alokasi, anggaran yang ditujukan khusus untuk Program Peningkatan Keselamatan Ibu Melahirkan dan Anak sangat kecil sekali di dalam APBD. Di beberapa daerah bahkan tidak menganggarkan sama sekali.

Tabel 3.3 Kegiatan Dalam Program KIA Di Kabupaten Bandung dan Kab. Dompu
Kab. Bandung 2016 Kab. Dompu 2016

Kab. Bandung 2016		Kab. Dompu 2016	
Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan & anak	10.463.113.520,00	Program peningkatan keselamatan ibu melahirkan & anak	2.181.057.020,00
Pembinaan program kesehatan ibu	500.289.400,00	Perawatan secara berkala bagi ibu hamil bagi keluarga kurang mampu	146.000.000,00
Pembinaan program kesehatan bayi	264.975.000,00	Pertolongan persalinan bagi ibu dari keluarga kurang mampu	2.035.057.020,00
Jaminan persalinan (DAK)	9.697.849.120,00		

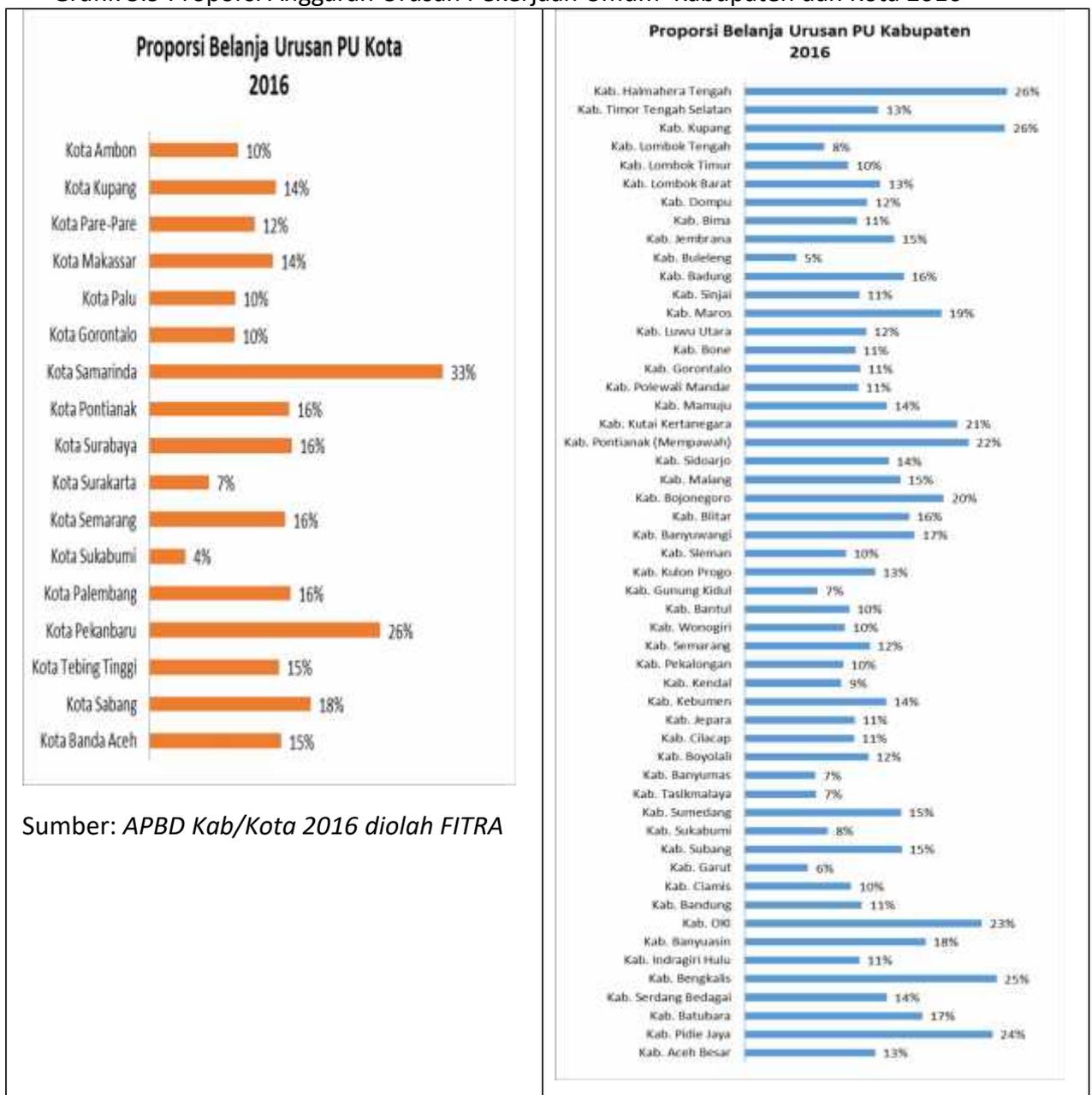
Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Bila melihat pada rencana kegiatan pada Program KIA, ada 2 isu utama yang dapat dilihat yaitu: *pertama*, kecilnya alokasi anggaran yang tersedia dan kedua, efektivitas kegiatan. Isu yang *kedua*, tim peneliti melihat adanya kecenderungan kegiatan yang dilaksanakan tidak tepat sasaran, mengingat bentuk kegiatan yang direncanakan tidak cukup berdampak terhadap penanganan persoalan.

3.3. Urusan Pekerjaan Umum

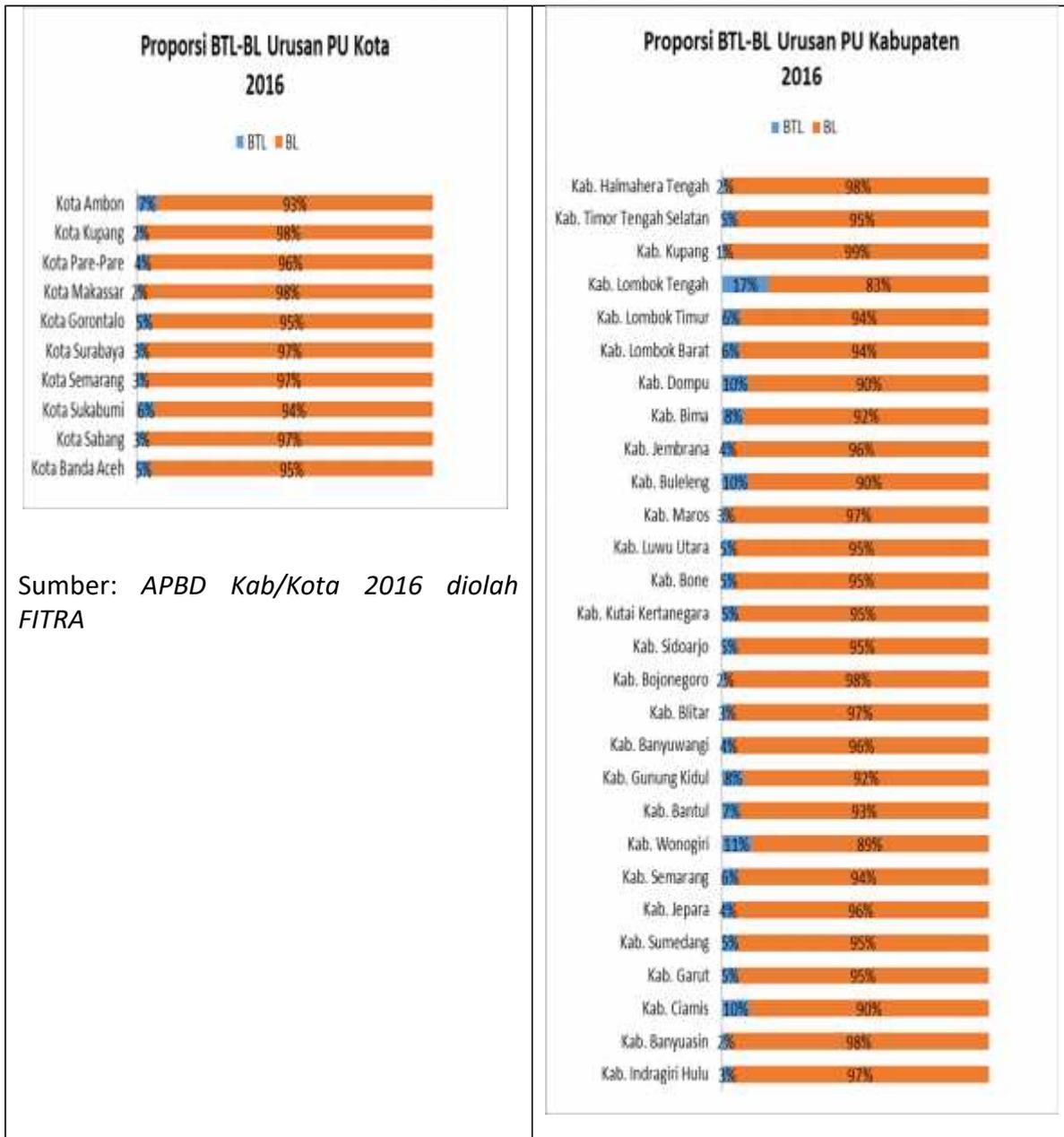
Secara umum, alokasi anggaran Urusan Pekerjaan Umum di 70 Kabupaten dan Kota yang diteliti berkisar antara terendah 4% (Kota Sukabumi) hingga tertinggi 33% (Kota Samarinda). Sementara untuk kabupaten terendah 5% (Kab. Buleleng) dan tertinggi 26% (Kab. Halmahera Tengah dan Kab. Kupang).

Grafik 3.9 Proporsi Anggaran Urusan Pekerjaan Umum Kabupaten dan Kota 2016



Tidak ada regulasi yang secara spesifik mengatur tentang besaran minimal alokasi anggaran urusan kesehatan di dalam APBD. Namun, pada dasarnya urusan yang menjadi tanggung jawab Pekerjaan Umum (PU) bertolak pada upaya untuk menyediakan infrastruktur, sarana dan prasarana yang dapat berperan dalam mendukung sektor ekonomi, pendidikan dan kesehatan. Berikut adalah gambaran proporsi Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) Urusan Pekerjaan Umum kabupaten dan kota yang diteliti.

Grafik 3.10 Proporsi Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) Kabupaten dan Kota 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Dari grafik di atas terlihat bahwa proporsi Belanja Langsung (BL) untuk urusan PU jauh lebih besar dibandingkan Belanja Tidak Langsung (BTL). Hal ini disebabkan hampir sebagian besar pekerjaan program dan kegiatan dilakukan oleh pihak ketiga. Sehingga, secara teknis tidak

dibebankan ke alokasi Belanja Langsung. Namun, *apakah besarnya proporsi BL ini telah mengindikasikan efektivitas dari pengelolaan anggaran?* Untuk menjawabnya, tentu masih dibutuhkan penelitian lebih lanjut.

Berikut adalah gambaran penggunaan alokasi anggaran Urusan Pekerjaan Umum. Program Air Bersih merupakan salah satu program yang ditujukan untuk meningkatkan kualitas kesehatan masyarakat sehingga dapat menopang produktivitas ekonomi. Program ini berada dibawah pengelolaan SKPD Pekerjaan Umum (di masing-masing daerah penyebutan SKPD ini dapat berbeda-beda sesuai dengan SOTK yang ada).

Tabel 3.4 Kegiatan dalam Program Air Bersih Kota Ambon dan Kab. Luwu Utara 2016

Program Air Bersih Kota Ambon 2016		Program Air Bersih Kab. Luwu Utara 2016	
Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan	9.181.810.889	Program Pengembangan Kinerja Pengelolaan Air Bersih dan Limbah	6.565.750.000
Air Bersih dan Limbah kegiatan pembangunan jaringan air bersih	8.481.810.889	kegiatan penyediaan sarana prasarana air bersih bagi masyarakat berpenghasilan rendah	6.015.750.000
Rehabilitasi pemeliharaan air bersih toisapu	200.000.000	Dana Pendamping	
Perencanaan advisory kelembagaan	500.000.000	Pamsimas	150.000.000
pengelolaan air bersih		Peningkatan peran masy. Dalam penyediaan air bersih	250.000.000

Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

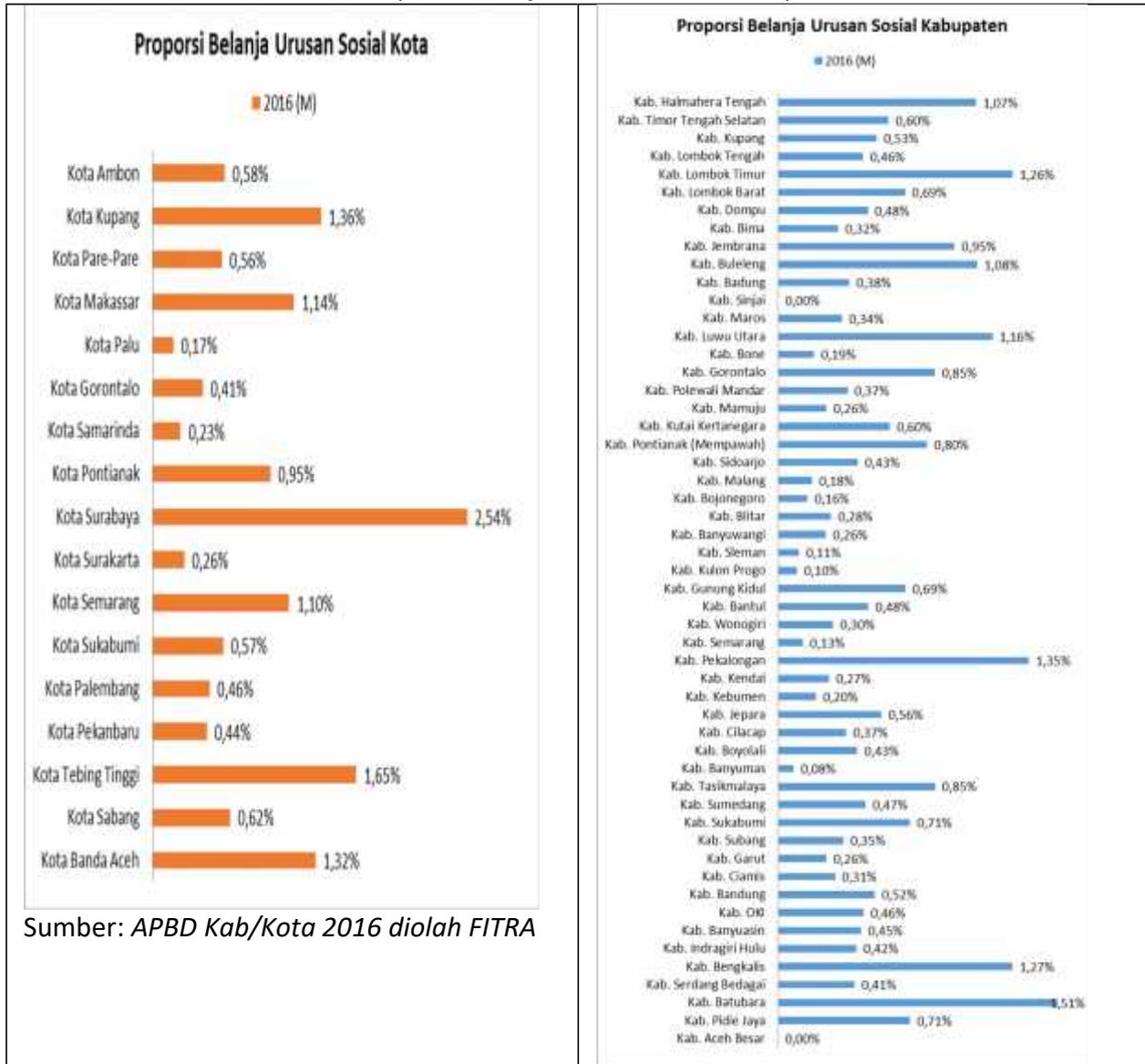
Kegiatan-kegiatan yang terdapat di dalam Program Air bersih sangat bias kota. Di sebagian besar daerah penyediaan air bersih dikelola oleh Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM). Namun, hanya berlaku di wilayah perkotaan. Untuk wilayah pedesaan/pedalaman, masyarakat mengandalkan air bersih yang bersumber dari sungai, danau, mata air ataupun sumur-sumur galian. Di beberapa daerah, kondisi air bersih di wilayah pedesaan/pedalaman tidak begitu bagus. Namun disayangkan, belum terlihat adanya inovasi kebijakan di dalam program air bersih untuk menjawab tantangan ini.

3.4. Urusan Sosial

Sesuai dengan amanat Peraturan Menteri Sosial nomor 6 tahun 2016 tentang tanggung jawab sosial badan usaha dalam penyelenggaraan kesejahteraan sosial, tentu telah dengan jelas disampaikan. Penyelenggaraan kesejahteraan sosial adalah upaya yang terarah, terpadu, dan berkelanjutan yang dilakukan Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial guna memenuhi kebutuhan dasar setiap warga negara, yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial.

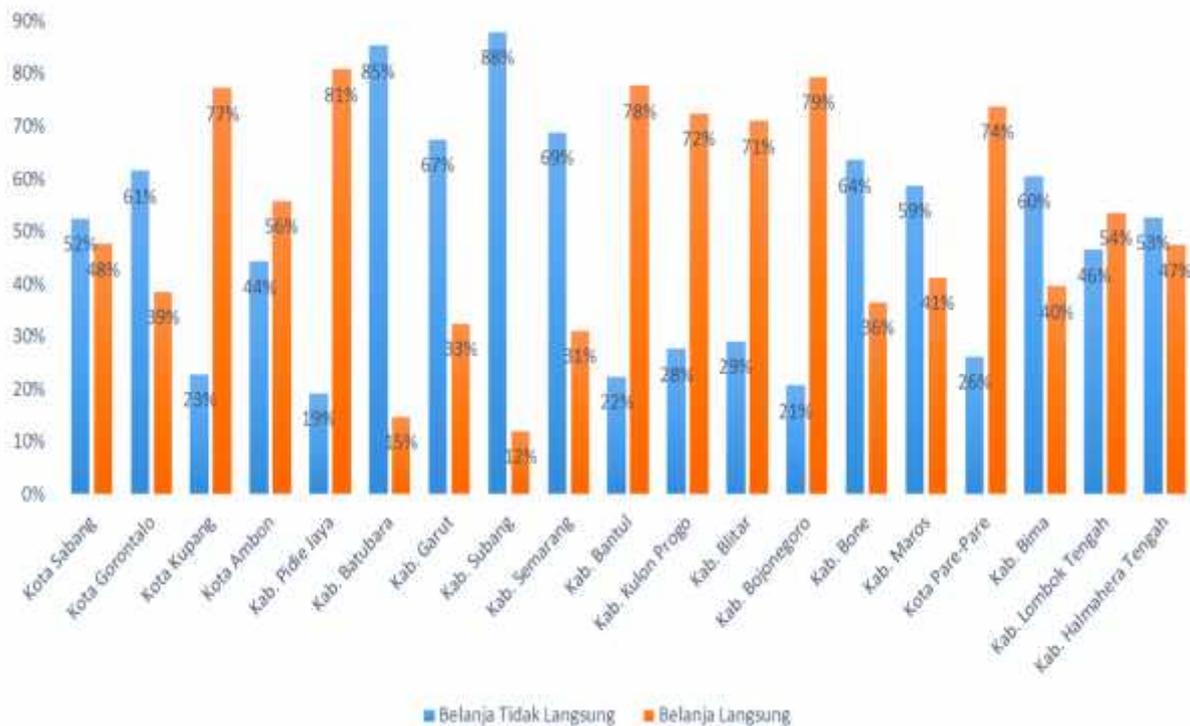
Secara umum, alokasi anggaran urusan sosial di 70 kabupaten dan kota yang diteliti sangat kecil sekali, berkisar antara .0,1% (Kota Palu) hingga 2,54% (Kota Surabaya). Di beberapa daerah, tim peneliti bahkan tidak menemukan alokasi khusus untuk urusan sosial karena digabungkan dengan belanja urusan yang lain seperti urusan tenaga kerja ataupun urusan pemberdayaan masyarakat.

Grafik 3.11 Proporsi Belanja Urusan Sosial Kabupaten/Kota 2016



Alokasi anggaran ini biasanya tersebar di beberapa SKPD yang saling berkait. Berikut adalah gambaran proporsi Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) Urusan Sosial yang berada di bawah SKPD/Dinas Sosial.

Grafik 3.12 Proporsi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Dinas Sosial Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Proporsi belanja Dinas Sosial di sebagian besar daerah yang diteliti masih didominasi oleh BTL. Namun demikian terdapat juga beberapa daerah yang proporsi Blnya jauh lebih tinggi bila dibandingkan dengan BTL seperti; Kota Kupang (77%), Kabupaten Pidi Jaya (88%), Kabupaten Bantul (78%), Kabupaten Kulon Progo (72%), Kabupaten Bojonegoro (79%) dan Kabupaten Pare-Pare (74%).

3.4.1 Analisis Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS).

Kesejahteraan sosial juga merupakan suatu keadaan terpenuhinya kebutuhan hidup yang layak bagi masyarakat, sehingga mampu mengembangkan diri dan dapat melaksanakan fungsi sosialnya yang dapat dilakukan pemerintah, pemerintah daerah dan masyarakat dalam bentuk pelayanan sosial yang meliputi rehabilitasi sosial, jaminan sosial, pemberdayaan sosial, dan perlindungan sosial (UU No 11 Tahun 2009 pasal 1 dan 2). Kemudian untuk mewujudkannya, salah satu program yang sangat penting adalah program pemberdayaan fakir miskin, komunitas adat terpencil (KAT) dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS).

Berikut adalah gambaran kegiatan yang dikembangkan di dalam program pemberdayaan fakir miskin, komunitas adat terpencil (KAT) dan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS):

Alokasi anggaran untuk Program Pemberdayaan Fakir Miskin, KAT dan PMKS relatif kecil bahkan di beberapa daerah tidak dianggarkan sama sekali. Dari beberapa daerah yang

berhasil diolah datanya ditemukan bahwa hampir sebagian besar bentuk kegiatan yang dilakukan adalah pembinaan dan santunan dengan alokasi dan dampak yang kecil terhadap penyelesaian masalah.

Tabel 3.5 Kegiatan Dalam Program Pemberdayaan Fakir Miskin, KAT, dan PMKS

Kabupaten Batubara 2016		Kota Kulon Progo 2016	
Program Pemberdayaan Fakir Miskin, Komunitas Adat Terpencil (KAT) dan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS) Lainnya	88.336.800	Program Perlindungan dan Pemberdayaan Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)	700.059.400
Pembinaan kepada keluarga miskin di daerah pesisir/nelayan	13.165.800	Peningkatan Kualitas Pelayanan bagi PMKS	184.344.400
Pembinaan dan bantuan kepada keluarga miskin	0	Pelayanan Panti Sosial	0
Pembinaan nilai-nilai kepahlawanan bagi generasi muda	0	Penanganan Masalah-masalah strategis yang menyangkut Tanggap Cepat Darurat dan Kejadian Luar Biasa	70.557.400
Pembinaan dan penyantunan keluarga veteran yang tidak mampu	75.171.000	Koordinasi	
Pendataan penyandang masalah kesejahteraan sosial (PMKS) dan petugas sosial (PMKS) tingkat kabupaten	0	Pendistribusian Raskin Pelayanan	
		Pendistribusian Raskin	275.157.600
		Peningkatan Kemampuan Berusaha Bagi Penyandang Masalah Kesejahteraan Sosial (PMKS)	125.000.000
		Penjangkauan dan Pelayanan Pengemis, Gelandangan dan Orang Terlantar	45.000.000

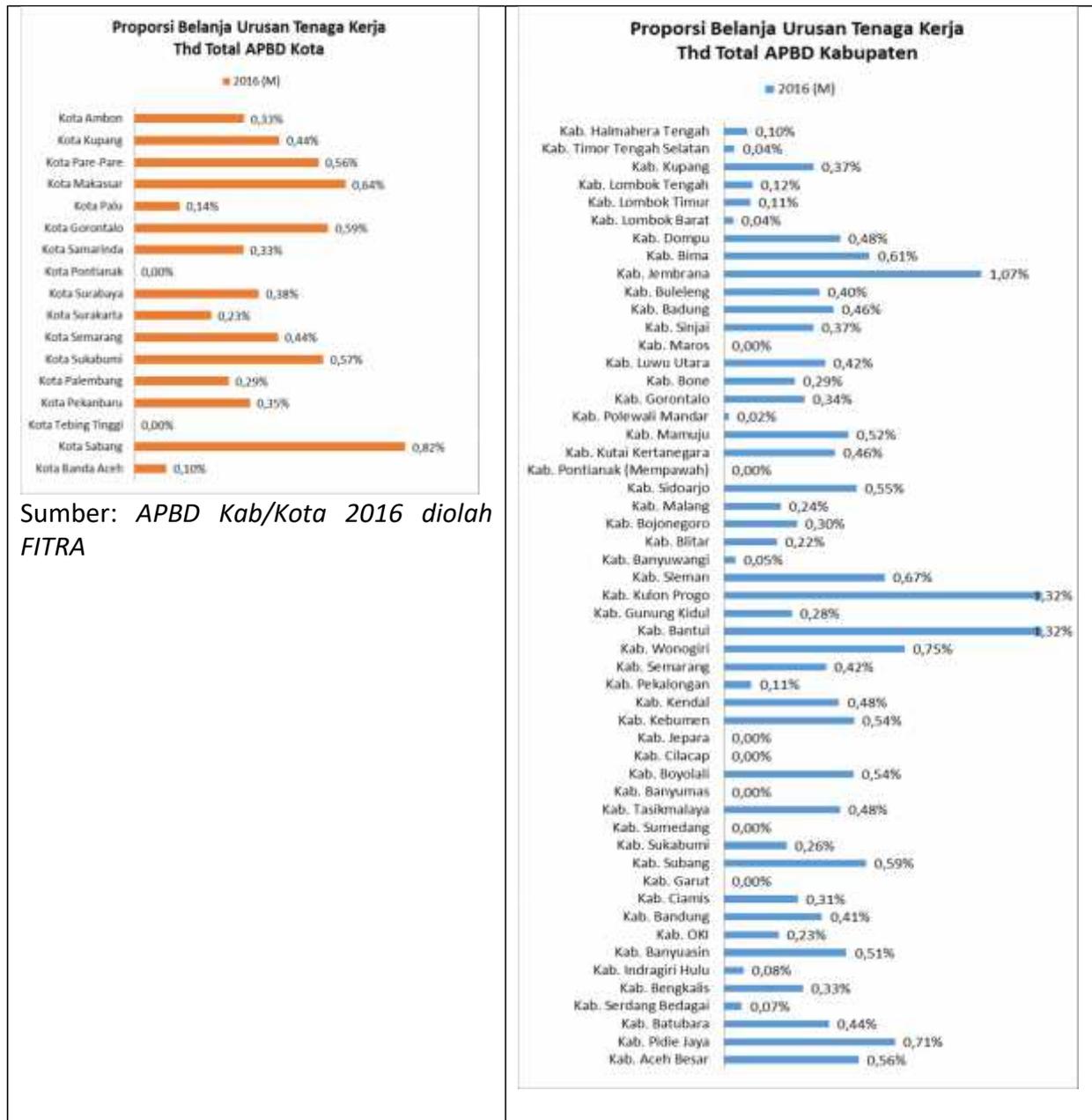
Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

3.5. Urusan Ketenagakerjaan

Penelitian ini ingin melihat alokasi anggaran **urusan Ketenagakerjaan** di 70 kabupaten/kota.¹ Berdasarkan data, terdapat 7 kabupaten/kota yang pada 2014-2016 tidak menganggarkan Urusan Ketenagakerjaan pada APBD murninya, yaitu Kota Pontianak, Kota Banda Aceh, Kota Tebing Tinggi, Kabupaten Ciamis, Kabupaten Sumedang, Kabupaten Jepara, dan Kabupaten Pidie Jaya. Sisanya, sebanyak 63 kabupaten/kota menganggarkan urusan Ketenagakerjaan pada APBD Murni (APBD-M). Berikut adalah gambaran Proporsi Belanja Urusan Ketenagakerjaan di dalam APBD kabupaten dan kota pada tahun 2016.

¹ Dalam dokumen APBD, Urusan Ketenagakerjaan merupakan salah satu urusan wajib. Biasanya urusan Ketenagakerjaan disandingkan dengan Urusan Transmigrasi, urusan Transmigrasi sendiri merupakan urusan tambahan.

Grafik 3.13 Proporsi Belanja Urusan Ketenagakerjaan Kabupaten/Kota 2016



Untuk tingkat kota, Kota Sabang memiliki proporsi Belanja Urusan Ketenagakerjaan tertinggi yaitu sebesar 0,82% dari total Belanja APBD. Sementara untuk setingkat kabupaten, Kabupaten Kulon Progo dan Kabupaten Bantul memiliki proporsi Belanja Urusan Ketenagakerjaan tertinggi yaitu sebesar 1,32%. Tidak ada regulasi yang mengatur tentang proporsi minimal belanja urusan Ketenagakerjaan ini di dalam APBD. Akan tetapi, bila dibandingkan dengan belanja urusan yang lain, belanja urusan ketenagakerjaan ini tergolong kecil. Terlebih bila disandingkan dengan persoalan ketenagakerjaan yang dialami daerah. Berikut adalah gambaran alokasi anggaran program yang terdapat di dalam Belanja Urusan Ketenagakerjaan di beberapa daerah yang bisa diperoleh datanya.

Tabel 3.6 Belanja Urusan Ketenagakerjaan 2016

No	DAERAH	2016 (M)		Total	Total Belanja Langsung	%
		Program Aparatur dan	Program Peningkatan Mutu			
1	Kota Kupang	711.392.834	2.791.514.365	3.502.907.199	22.377.975.200,00	16%
2	Kab. Batubara	733.010.200	1.059.106.900	1.792.117.100	55.222.087.549	3%
3	Kab. Ciamis	415.963.700	612.686.300	1.028.650.000	45.908.242.675	2%
4	Kab. Subang	2.032.135.200	3.569.675.000	5.601.810.200	84.666.470.500	7%
5	Kab. Bantul	3.611.759.200	7.065.016.500	10.676.775.700	44.110.737.075	24%
6	Kab. Kulon Progo	709.045.000	11.932.899.550	12.641.944.550	40.437.571.670	31%
7	Kab. Sleman	1.875.872.000	8.240.835.928	10.116.707.928	96.929.115.105	10%
8	Kab. Blitar	276.489.500,00	2.770.760.500,00	3.047.250.000	80.370.290.900,00	4%
9	Kab. Bone	545.559.800	818.253.000	1.363.812.800	41.824.515.200	3%
10	Kab. Bima Kab. Halmahera	693.970.000	5.324.450.000	6.018.420.000	28.142.190.000	21%
11	Tengah	889.529.000	2.404.842.000	3.294.371.000	30.136.551.199	11%

Berdasarkan data di atas, dapat dilihat bahwa Kabupaten Kulon Progo, Kabupaten Bantul, dan Kabupaten Bima, merupakan daerah yang memiliki persentase terbesar. Ketiga daerah tersebut dapat dinilai memiliki kekuatan dalam peningkatan mutu dan kualitas layanan ketenagakerjaan.

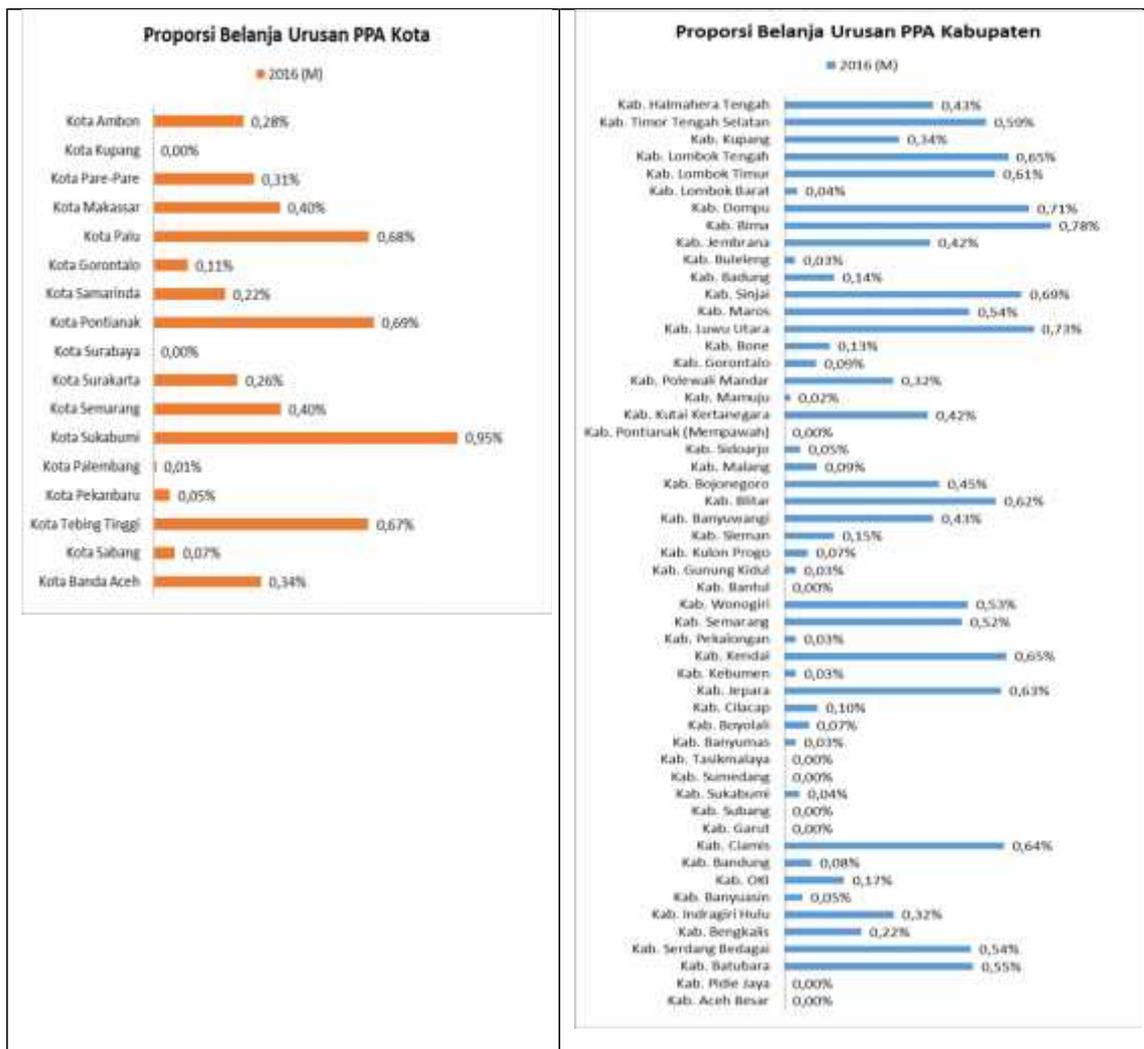
3.6 Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Anak

Subordinasi terhadap perempuan dan anak yang masih terjadi, menjadi salah satu penyebab kesenjangan di dalam pembangunan. Dalam konteks Indonesia, subordinasi terhadap perempuan dan anak masih menjadi salah satu persoalan besar. Sehingga untuk mendorong pemerataan penerima manfaat pembangunan ini, upaya pemberdayaan terhadap perempuan dan anak menjadi suatu langkah strategis yang dilakukan pemerintah. Di dalam implementasinya, di tingkat nasional upaya pemberdayaan perempuan dan anak ini dipimpin oleh Kementerian Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Sementara di tingkat daerah dipimpin/dikomandoi oleh SKPD Pemberdayaan Perempuan dan Anak, yang di setiap daerah kadangkala hadir dengan nama yang berbeda (ada yang berbentuk Badan, ada yang berbentuk kantor, dan ada juga yang berbentuk kedinasan). Merujuk pada Peraturan Menteri Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Republik Indonesia Nomor 9 Tahun 2016, maka tugas pokok dan fungsi utama SKPD pemberdayaan perempuan dan anak adalah melaksanakan urusan pengarusutamaan gender dan pemberdayaan perempuan di bidang ekonomi, sosial, politik hukum dan kualitas keluarga. Pengarusutamaan gender sendiri merupakan sebuah strategi yang diterapkan pemerintah untuk untuk mengurangi kesenjangan gender dan mencapai kesetaraan gender dengan cara

menggunakan perspektif gender dalam proses pembangunan. Pengarusutamaan gender ini merupakan strategi yang harus diterapkan secara lintas sektoral, sehingga SKPD Pemberdayaan Perempuan dan Anak ini berperan sebagai SKPD yang memimpin koordinasi lintas sektoral.

Secara umum, alokasi anggaran Urusan Pemberdayaan Perempuan sangat kecil bila dibandingkan dengan total Belanja Daerah. Bahkan beberapa daerah tidak menganggarkan secara khusus karena digabungkan dengan urusan pemerintah daerah yang lain seperti Urusan Keluarga Berencana atau secara lintas sektoral tersebar di berbagai urusan.

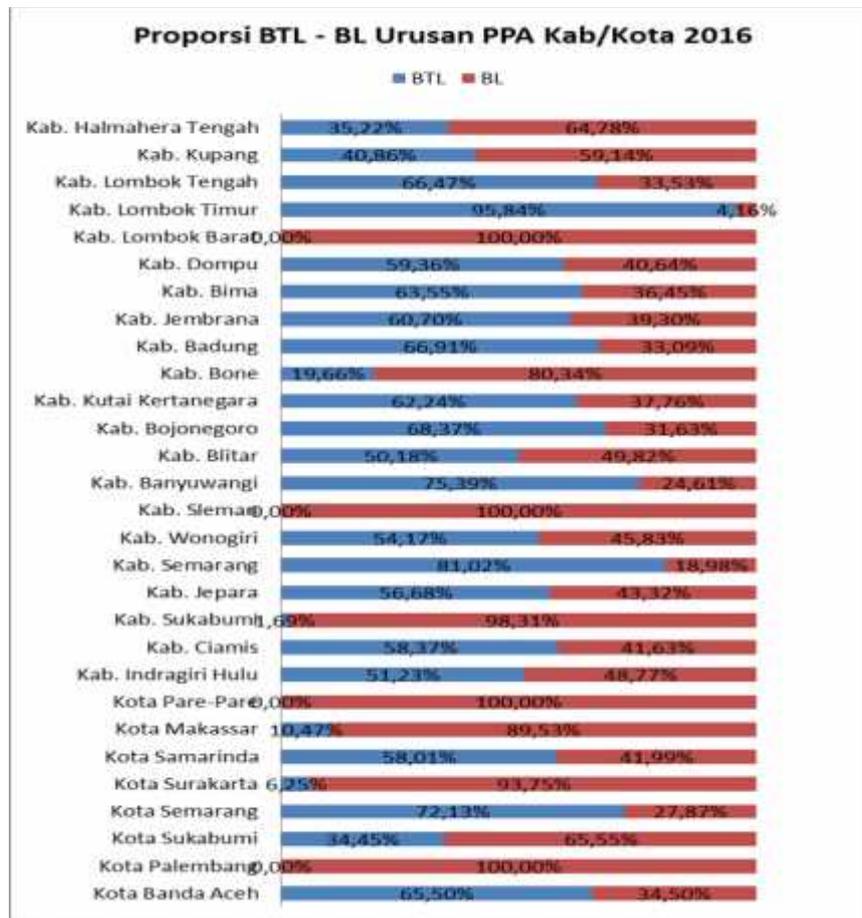
Grafik 3.14 Proporsi Belanja Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Sementara itu, bila dilihat dari proporsi Belanja Tidak Langsung (BTL) dan Belanja Langsung (BL) terlihat bahwa di sebagian besar daerah proporsi BTL masih lebih tinggi bila dibandingkan dengan BL urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak.

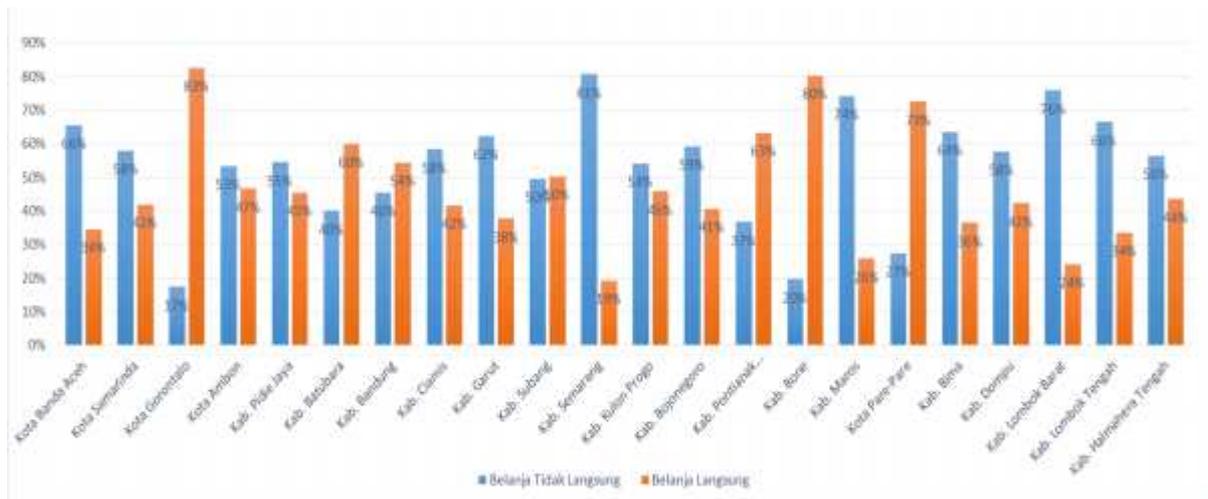
Grafik 3.15 Proporsi Belanja Tidak Langsung dan belanja Langsung Urusan Pemberdayaan Perempuan dan Perlindungan Anak Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Demikian pula halnya dengan proporsi BTL dan BL yang ada pada SKPD Pemberdayaan Perempuan dan Anak. Di beberapa daerah seperti Kab. Semarang, Kab. Maros dan Kab. Lombok Barat proporsi BTL bahkan melewati angka 70% yang artinya alokasi anggaran yang tersedia, sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai beserta tunjangan. Namun demikian, beberapa daerah juga menunjukkan hasil sebaliknya di mana proporsi BL sangat besar hingga mencapai angka di atas 80% (Kota Gorontalo BL 83% dan Kab. Bone BL 80%).

Grafik 3.16 Proporsi Belanja Tidak Langsung dan Belanja Langsung Dinas Pemberdayaan Perempuan dan Anak, Badan Koordinasi Keluarga Berencana Daerah Tahun 2016



Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Besar kecilnya proporsi BTL dan BL ini tentu saja berdampak terhadap keleluasaan dinas dalam merencanakan kegiatannya. Namun, bagaimana dengan efektivitas pengalokasian anggaran tersebut?

Berdasarkan Permendagri No. 13 tahun 2006 dan Permendagri No. 59 tahun 2007 nomenklatur program dan kegiatan PP yang menjadi tugas pokok dan fungsi (TUPOKSI) SKPD PPA yaitu : 1) Program Keserasian Peningkatan Kualitas Hidup Anak dan Perempuan, 2) Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak, 3) Program Peningkatan Kualitas Hidup dan Perlindungan Perempuan, dan 4) Program Peningkatan Peran Serta Kesetaraan Gender dalam Pembangunan.

Untuk melihat efektivitas pengalokasian anggaran ke dalam program-program yang dijalankan, tim peneliti mengambil salah satu program yang dinilai berpengaruh terhadap tugas pokok SKPD Pemberdayaan Perempuan dan Anak yaitu; Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender.

3.6.1 Analisis Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender

Pengarusutamaan Gender merupakan sebuah strategi yang bertujuan untuk mengurangi kesenjangan gender dan mencapai kesetaraan gender. Strategi tersebut, dilakukan dengan cara menggunakan perspektif gender dalam proses pembangunan dengan memastikan bahwa baik laki-laki dan perempuan memiliki akses dan kontrol yang sama terhadap sumber daya serta memperoleh manfaat pembangunan secara berkeadilan. Sehingga, dengan demikian PUG dapat berfungsi sebagai landasan operasional bagi seluruh pelaksanaan pembangunan yang tertuang dalam RPJMN/RPJMD dan tercermin di dalam keluaran pada kebijakan pembangunan.

Kelembagaan PUG di daerah ditandai dengan terbentuknya Kelompok Kerja (Pokja) PUG dan adanya *Focal Point* PUG di setiap SKPD. Program Penguatan Kelembagaan PUG ditujukan untuk memperkuat peran-peran yang dikelola oleh kelembagaan PUG ini.

Secara alokasi anggaran dari 21 kab./kota yang berhasil didapatkan datanya, alokasi belanja untuk Program Penguatan Kelembagaan PUG sangat kecil sekali. Rata-rata berkisar antara 150 – 300 juta per tahun. Alokasi belanja program ini digunakan untuk membiayai beberapa kegiatan seperti terlihat pada dua daerah berikut:

Tabel 3.7 Kegiatan yang ditujukan Penguatan Kelembagaan PUG Di Kota Gorontalo dan Kab. Semarang

Kota Gorontalo		Kab. Semarang	
Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak	186.825.000	Program Penguatan Kelembagaan Pengarusutamaan Gender dan Anak	204.784.000
Fasilitasi pengembangan pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan (P2TP2)	56.200.000	Advokasi dan fasilitasi PUG bagi perempuan	42.820.000
Penguatan kelembagaan pengarusutamaan gender dan anak	44.425.000	Fasilitasi pengembangan pusat pelayanan terpadu pemberdayaan perempuan (P2TP2)	133.525.000
Rapat koordinasi pengarusutamaan gender, advokasi dan fasilitasi pengarusutamaan gender	50.150.000	Peningkatan kapasitas dan jaringan kelembagaan pemberdayaan perempuan dan anak	10.406.000
Peningkatan kualitas hidup anak	12.150.000	Pengembangan sistem informasi Gender dan Anak	18.033.000
Penyusunan profil perempuan dan anak	23.900.000		

Sumber: APBD Kab/Kota 2016 diolah FITRA

Rendahnya alokasi anggaran ini menunjukkan bahwa isu PUG belum menjadi salah satu isu penting atau tidak menjadi prioritas di dalam tata kelola pemerintahan. Rendahnya anggaran PUG menunjukkan bahwa pemerintah belum komitmen dalam isu PUG yang tertuang dalam politik anggarannya.

BAB VII REKOMENDASI

Bagi Pemerintah Daerah

1. Perlu adanya upaya konkret di tingkat daerah untuk mengembangkan dan memperkuat sumber pendanaan daerah yang lebih berkelanjutan dan berkeadilan terhadap lingkungan untuk mengurangi ketergantungan terhadap dana-dana transfer. Pengembangan sektor pariwisata, pertanian, perikanan dan usaha kecil menengah yang berbasis pada hasil pertanian merupakan salah satu pilihan untuk mendorong peningkatan PAD.
2. Pemerintah daerah juga dapat mengoptimalkan pengelolaan pajak dan retribusi yang telah menjadi kewenangan daerah seperti retribusi pengelolaan parkir. Hal ini mengingat, selama ini potensi kebocoran di penerimaan daerah yang berasal dari sektor ini cukup besar. Pengalaman di Kabupaten Sidoarjo yang menjadikan retribusi perpajakan menjadi salah satu sumber PAD dapat menjadi pembelajaran yang cukup penting dan patut menjadi pertimbangan ke depan.
3. Di tingkat daerah juga perlu upaya untuk membangun mekanisme perizinan daerah yang memudahkan bagi perkembangan usaha kecil menengah dan sektor industri kecil daerah.
4. Pemerintah daerah juga perlu memikirkan upaya-upaya optimalisasi pemanfaatan anggaran daerah melalui efektivitas dan efisiensi program dan kegiatan yang direncanakan oleh setiap urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah.

Pemerintah Pusat dan Provinsi

1. Pemerintah Pusat dan Provinsi harus membuat model evaluasi kinerja pengelolaan anggaran daerah (kab/kota) berupa indeks kesehatan anggaran daerah dengan tujuan mendorong pengelolaan anggaran yang lebih optimal.
2. Pemerintah Pusat dan Provinsi harus memperluas ruang fiskal daerah melalui peningkatan alokasi dan distribusi dana transfer pusat-daerah, terutama pada perhitungan dana bagi hasil ke kab/kota. Sehingga, pemerintah daerah dapat lebih fleksibel dalam mengelola anggaran untuk pelayanan publik.