

*Isu dan
Masalah
Keuangan
Negara*

Jurnal Budget

Vol. 2, No. 2, 2017

**Analisis Daya Saing Kopi Indonesia Di Pasar
ASEAN Paska Setahun Pemberlakuan
Masyarakat Ekonomi ASEAN**

Robby A. Sirait dan Rendy Alvaro

**Pengaruh Belanja Fungsi Pendidikan
Pemerintah Daerah terhadap Kualitas SDM
Daerah Tertinggal**

Adhi Prasetyo dan Marihot Nasution

**Dampak Perubahan Undang-Undang Nomor
32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23
Tahun 2014 terhadap Pengalihan
Kewenangan Manajemen Pendidikan
Menengah**

Jesly Yuriaty dan Martha Carolina

**Pengaruh Utang Terhadap Perekonomian
Nasional (Pertumbuhan Ekonomi,
Kemiskinan, Dan Pengangguran)**

Dwi Resti Pratiwi dan Dahiri

**Tinjauan Atas Pelaksanaan Kebijakan Dana
Desa**

Slamet Widodo dan Rastri Paramita

Jurnal Budget

Vol. 2, No. 2, 2017

ISSN 2541-5557

**Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI**

SUSUNAN DEWAN REDAKSI
JURNAL BUDGET

Penanggungjawab

Dr. Asep Ahmad Saefuloh, S.E., M.Si.

Pemimpin Redaksi

Slamet Widodo, S.E., M.E.

Redaktur

Martha Carolina, SE.,Ak., M. Ak.

Robby Alexander Sirait, S.E., M.E.

Dahiri, S.Si., M.Sc

Rastri Paramita, S.E., M.M.

Editor dan Layout

Marihot Nasution, S.E., M.Si.

Sekretariat

Mardi Harjo, S.E., M.Si.

Achmad Ridho, S.E.

Memed Sobari

Musbiyatun

Jurnal ini diterbitkan oleh Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI. Isi dan hasil penelitian dalam tulisan-tulisan di jurnal ini sepenuhnya tanggung jawab para penulis dan bukan merupakan pandangan resmi Badan Keahlian DPR RI.

Buletin ini diterbitkan dua kali dalam setahun pada bulan Juni dan Desember berdasarkan hasil penelitian dan analisis mengenai isu-isu keuangan negara terkini yang dapat menjadi dukungan substansi bagi pelaksanaan fungsi anggaran dan pengawasan DPR RI.

Halaman ini sengaja dikosongkan

PENGANTAR REDAKSI

Puji syukur kehadiran Tuhan Yang Maha Esa, Jurnal Ilmiah Jabatan Fungsional Analis APBN yang bernama "**Budget**" kembali terbit dan memasuki volume kedua. Jurnal Budget Volume 2 Edisi 2 merupakan hasil dari proses redaksional dan penulisan yang dimulai dari tengah tahun 2017 hingga terbit pada bulan Desember 2017.

Terbitan Jurnal Budget ini merupakan hasil kerja redaksi, para Analis APBN dari Pusat Kajian Anggaran, para Peneliti dari Pusat Penelitian Badan Keahlian DPR RI sebagai penulis utama, dan tentunya pimpinan Pusat Kajian Anggaran BKD DPR RI beserta jajarannya. Redaksi tetap memberikan Kesempatan bagi semua pihak yang berkepentingan untuk ikut memberikan masukan dan menentukan tata kelola yang terbaik serta ikut berkontribusi dalam jurnal **Budget** ini.

Jurnal **Budget** dalam setiap terbitan berisi materi yang membahas seputar permasalahan dalam keuangan negara yang merupakan lingkup tugas dari Jabatan Fungsional Analis APBN. Sebagai output yang diterbitkan di lingkungan parlemen, yaitu MPR/DPR/DPD RI maka diharapkan materi yang disajikan didalamnya, meskipun bersifat ilmiah dan pembahasan keilmuan/akademik, namun tetap mampu menjadi sumber informasi, memberikan kontribusi data-data hingga rekomendasi bagi tugas dan kewenangan anggota parlemen, khususnya Anggota DPR RI.

Meskipun telah mencapai volume kedua, jurnal kami pastilah tak luput dari kekurangan. Untuk itu, selanjutnya Redaksi mengharapkan masukan terbuka dari semua pihak atau *stakeholders*, demi perbaikan dan peningkatan kualitas jurnal sebagaimana harapan kita semua.

Redaksi berharap semoga artikel-artikel ilmiah yang termuat dalam jurnal ini mampu memberikan manfaat bagi analis APBN, peneliti, anggota parlemen, maupun pihak-pihak akademisi dan profesional yang mempunyai minat dalam penelitian terkait isu-isu keuangan negara

Dewan Redaksi

Halaman ini sengaja dikosongkan

Jurnal Budget

Vol. 2, No. 2, 2017

DAFTAR ISI

Pengantar Redaksi.....	iv
Daftar Isi.....	vi
Ringkasan.....	vii
Analisis Daya Saing Kopi Indonesia Di Pasar ASEAN Paska Setahun Pemberlakuan Masyarakat Ekonomi ASEAN	
<i>Robby A. Sirait dan Rendy Alvaro.....</i>	77
Pengaruh Belanja Fungsi Pendidikan Pemerintah Daerah terhadap Kualitas SDM Daerah Tertinggal	
<i>Adhi Prasetyo dan Marihot Nasution</i>	94
Dampak Perubahan Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 terhadap Pengalihan Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah	
<i>Jesly Yuriaty dan Martha Carolina</i>	113
Pengaruh Utang Terhadap Perekonomian Nasional (Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, Dan Pengangguran)	
<i>Dwi Resti Pratiwi dan Dahiri.....</i>	129
Tinjauan Atas Pelaksanaan Kebijakan Dana Desa	
<i>Slamet Widodo dan Rastri Paramita</i>	146

ANALISIS DAYA SAING KOPI INDONESIA DI PASAR ASEAN PASKA SETAHUN PEMBERLAKUAN MASYARAKAT EKONOMI ASEAN

Robby A. Sirait & Rendy Alvaro

Ringkasan

Diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) per 1 Januari 2016 menandakan bahwa semakin terbukanya hubungan ekonomi atau perdagangan antar negara. Setiap negara akan berupaya keras untuk memperoleh manfaat maksimal dengan mengandalkan kinerja ekspornya. Berangkat dari pemikiran tersebut, penelitian ini bertujuan meneliti tentang daya saing kopi Indonesia sebagai salah satu komoditas ekspor unggulan di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah penerapan MEA, serta memetakan siapa pesaing Indonesia.

Dalam menganalisis daya saing kopi di pasar ASEAN, penelitian ini menggunakan *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD). Sedangkan untuk menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN, menggunakan analisis *Market Share* (MS).

Hasil penelitian menemukan bahwa jenis kopi tidak digongseng tidak dihilangkan kafeinnya Indonesia (HS-090111) berdaya saing di Vietnam, Thailand, Singapura, Malaysia dan Filipina dengan menggunakan RCA. Setahun paska penerapan MEA, daya saing kopi ini mengalami penurunan daya saing yang cukup tajam di Thailand dan Vietnam, serta sedikit menurun di Singapura. Akan tetapi jika menggunakan EPD, kopi jenis tersebut di Thailand pada posisi *lost opportunity*, di Vietnam posisi *retreat* serta di Malaysia dan Singapura posisi *falling star*. Sedangkan di Filipina posisinya adalah *rising star*.

Selain itu, hasil penelitian juga menemukan bahwa jenis kopi digongseng tidak dihilangkan kafeinnya Indonesia (HS-090121) memiliki daya saing di Brunei dan Malaysia sejak tahun 2012 dengan menggunakan RCA. Sedangkan di negara ASEAN lainnya, jenis kopi ini tidak berdaya saing dan tidak rutin di ekspor tiap tahunnya ke negara-negara tersebut. Dengan menggunakan EPD, posisi jenis kopi ini di Brunei adalah *rising star* dan di Malaysia adalah *falling star*.

Hasil penelitian ini dapat dijadikan salah satu rujukan oleh pemerintah untuk terus memperhatikan dan mendorong kinerja ekspor kopi jenis HS-090111 dan HS-090121 di pasar ASEAN. Hal ini penting, agar Indonesia mampu memperoleh manfaat yang optimal atas pemberlakuan MEA.

PENGARUH BELANJA FUNGSI PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KUALITAS SDM DAERAH TERTINGGAL

Adhi Prasetyo dan Marihot Nasution

Ringkasan

Komitmen pemerintah Indonesia dalam peningkatan pendidikan dilakukan dengan mengalokasikan belanja pendidikan minimal 20 persen dari APBN dan APBD. Meskipun sudah diberlakukan sejak 2003, komitmen ini perlu dievaluasi dampaknya bagi kualitas sumber daya manusia khususnya di bidang pendidikan di daerah tertinggal. Daerah tertinggal diutamakan karena daerah ini masih kurang berkembang dibanding daerah yang lain, tingkat kemiskinan masih tinggi, pembangunan ekonomi masih rendah, dan kualitas sumber daya juga rendah.

Studi ini menguji dampak belanja fungsi pendidikan di daerah tertinggal terhadap kualitas sumber daya manusia yang diukur dari angka partisipasi murni dan rata-rata lama sekolah di daerah tertinggal di tahun 2015. Studi ini menunjukkan bahwa belanja fungsi pendidikan belum dapat meningkatkan kualitas sumber daya manusia di daerah tertinggal. Alokasi belanja pendidikan yang tidak seiring dengan jumlah penduduk di daerah tertinggal dijadikan salah satu indikasi bahwa pemanfaatan belanja pendidikan belum optimal untuk meningkatkan kualitas SDM yang diharapkan.

DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 KE UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TERHADAP PENGALIHAN KEWENANGAN MANAJEMEN PENDIDIKAN MENENGAH

Jesly Yuriaty & Martha Carolina

Ringkasan

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah pada awalnya belum banyak mendapatkan reaksi dari masyarakat karena tahun 2014 dan 2015 merupakan tahun politik nasional. Beberapa permohonan uji materi diajukan terhadap Undang-undang tersebut. Namun, pada akhir Juli 2017, Mahkamah Konstitusi menolak permohonannya. Dengan demikian, Undang-undang itu masih sah dan telah sesuai dengan Undang-undang Dasar 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Tulisan ini bertujuan untuk membandingkan Undang-undang tersebut dengan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan implikasinya terkait pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi. Tulisan ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif, dengan memakai data primer dan data sekunder.

Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa dengan adanya pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi, memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan, beban pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang dan efisiensi APBD yang cukup signifikan. Namun, dapat mengurangi makna otonomi seluas-luasnya yang berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan. Minimnya petunjuk pelaksanaan teknis mengharuskan pemerintah provinsi melakukan koordinasi dengan kabupaten/kota agar terhindar dari tumpang tindih kewenangan/kesenjangan. Upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain revisi terhadap peraturan daerah, perubahan struktur organisasi perangkat daerah dan membuat perencanaan yang matang seperti ruang kelas/sarana prasarana, perencanaan kebutuhan guru/SDM dan anggaran/pendanaan. Selain itu, pemerintah dapat melakukan tugas pembantuan dan cabang dinas. Pemerintah pusat dan DPR agar mengawasi implementasi pelaksanaan Undang-undang tersebut supaya dapat berjalan efektif dan efisien.

PENGARUH UTANG TERHADAP PEREKONOMIAN NASIONAL (PERTUMBUHAN EKONOMI, KEMISKINAN, DAN PENGANGGURAN)

Dwi Resti Pratiwi dan Dahiri

Ringkasan

Utang merupakan salah satu solusi konkrit bagi pembiayaan terhadap defisit anggaran yang bertujuan untuk menstimulus perekonomian nasional dengan harapan dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang tercermin pada peningkatan pendapatan negara, mengurangi pengangguran, dan mengurangi kemiskinan. Namun semenjak tahun 2012, keseimbangan primer dalam APBN terus mengalami negatif dan jumlahnya terus meningkat hingga APBNP 2017. Hal ini menandakan utang yang dilakukan pemerintah digunakan untuk membayar bunga utang, cicilan utang dan utang pokok tahun-tahun sebelumnya sehingga penggunaan utang belum optimal untuk menstimulus perekonomian. Permasalahan ini akan berdampak bagi perekonomian nasional yang tercermin pada pertumbuhan ekonomi.

Tulisan ini bertujuan untuk menganalisis bagaimana pengaruh utang terhadap perekonomian nasional. Adapun yang akan dinilai ialah bagaimana pengaruh utang terhadap PDB, kemiskinan dan pengangguran dengan periode waktu 2000-2016. Tulisan ini menggunakan pendekatan regresi sederhana dengan metode ordinal least square untuk menganalisis pengaruh utang terhadap perekonomian nasional. Kemudian hasil analisis diketahui bahwa utang berdampak positif bagi perekonomian, yang dilihat dari pengaruh utang yang positif bagi kenaikan PDB dan negatif terhadap angka kemiskinan dan pengangguran. Tulisan ini diharapkan agar pemerintah dapat melaksanakan kebijakan utang lebih bijak agar berdampak lebih positif bagi perekonomian nasional kedepannya.

TINJAUAN ATAS PELAKSANAAN KEBIJAKAN DANA DESA

Slamet Widodo dan Rastri Paramita

Ringkasan

Dana Desa merupakan amanah dari UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang bertujuan untuk peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan. Kebijakan Dana Desa ini juga merupakan pengejawantahan dari Nawacita ke-3 yaitu “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”.

Penerapan UU tentang Desa tersebut membawa konsekuensi adanya transfer dana dari pemerintah pusat ke pemerintah desa. Besaran transfer dana desa ditargetnya 10 persen dari dan di luar dana perimbangan yang disesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Secara bertahap alokasinya ditingkatkan mulai dari 3 persen (tahun 2015, 6 persen (tahun 2016), dan 10 persen (tahun 2017). Sejak diterapkan mulai tahun 2015, transfer dana desa ini telah secara signifikan meningkatkan pendapatan desa. Prioritas penggunaannya diatur oleh pemerintah pusat setiap tahunnya oleh Kementerian Desa, Daerah Tertinggal dan Transmigrasi.

Dalam pelaksanaannya, banyak dijumpai berbagai kendala dan tantangan, seperti kendala administrasi berupa kurangnya kemampuan aparatur desa melengkapi dokumen perencanaan yang dibutuhkan untuk mencairkan transfer dana desa, maupun tantangan berupa belum terpenuhinya asas keadilan dalam pembagian porsi. Beberapa pengamat menyoroti porsi pembagian 90:10, dimana 90 persen dana dibagi secara merata, dan sisanya melalui formula dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, penduduk miskin, luas wilayah dan tingkat kesulitan geografis.

Prinsip keadilan seyogyanya menempatkan desa yang paling membutuhkan sebagai prioritas utama sasaran transfer dana desa. Karena sejatinya dana desa bertujuan untuk mempersempit kesenjangan antar desa dan meningkatkan kemandirian perekonomian desa.

Halaman ini sengaja dikosongkan

ANALISIS DAYA SAING KOPI INDONESIA DI PASAR ASEAN PASKA SETAHUN PEMBERLAKUAN MASYARAKAT EKONOMI ASEAN

Robby A. Sirait* & Rendy Alvaro**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *robby.sirait@dpr.go.id, ** rendy.alvaro@dpr.go.id

Abstract

The analysis of the competitiveness of Indonesian coffee aims to convey Indonesian's coffee export position amidst the ASEAN trades, particularly after one year of the establishment of ASEAN Economic Community. The research used three economic indicators in order to measure the competitiveness of Indonesian coffee. These indicators are RCA (Revealed Comparative Advantage), EPD (Export Product Dynamics), and MS (Market Share). The three indicators were used in period of 2011 and 2016 in the ASEAN market. The results showed that the coffee product with HS-090111 code possesses predominant export and high potential quality. Meanwhile, the coffee product with HS-090121 code has a significant growth as well as high level competitiveness within the ASEAN market. For that reasons, government policy to support Indonesian coffee is a must.

Keywords: *coffee; export; ASEAN; competitiveness, RCA; EPD*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

“*Een natie van koelias en een koelie onder de naties*” atau “bangsa yang tidak berdaya saing adalah bangsa kuli dan kulinya bangsa lain” merupakan salah satu penggalan pidato Ir. Soekarno, presiden pertama Indonesia. Petikan pidato ini relevan dengan apa yang dihadapi Indonesia saat ini dalam pergaulan dengan dunia internasional, secara khusus hubungan ekonomi.

Kutipan pidato tersebut harus menjadi kalimat pengingat bagi pemerintah di dalam menjalani dan menghadapi era perdagangan bebas, yang ditandai dengan semakin banyaknya keterlibatan Indonesia dalam perjanjian-perjanjian perdagangan bebas. Yang paling anyar adalah diberlakukannya Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) awal tahun 2016 yang lalu.

Diberlakukannya MEA, menandakan bahwa dihilangkannya hambatan atau *barriers* terhadap arus barang antar negara-negara ASEAN, selain arus modal,

investasi dan tenaga kerja terlatih¹. Penghilangan hambatan tersebut menandakan masyarakat ASEAN telah memasuki sebuah era persaingan berbagai komoditi yang lebih ketat dibandingkan tahun-tahun sebelumnya, tidak terkecuali Indonesia. Persaingan yang semakin ketat ini, memaksa Indonesia (pemerintah) harus mempersiapkan diri untuk dapat mengantisipasi dan memanfaatkan pemberlakuan MEA sehingga memperoleh manfaat yang maksimal bagi perekonomian nasional. Salah satu yang harus dipersiapkan oleh pemerintah adalah memastikan bahwa komoditi/produk ekspor unggulan yang dipasarkan di pasar ASEAN, minimal mampu mempertahankan pangsa pasar dan daya saingnya serta mampu melakukan penetrasi pasar.

Selain minyak dan gas (migas), ada 10 (sepuluh) komoditi ekspor unggulan atau utama Indonesia dari kelompok non migas. Kesepuluh komoditi tersebut adalah tekstil dan produk tekstil (TPT), elektronik, karet dan produk karet, sawit, produk hasil hutan, alas kaki, otomotif, udang, kakao serta kopi dengan peran terhadap total ekspor non migas tahun 2016 sebesar 47,06 persen². Kontribusi yang sangat besar tersebutlah yang menjadi landasan pemerintah memprioritaskan peningkatan ekspor komoditi-komoditi tersebut dalam dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015 – 2019. Pilihan ini juga tidak terlepas dari kinerja ekspor migas sejak tahun 2008 yang mengalami defisit³, dan bahkan untuk minyak bumi (mentah dan olahan) sudah mengalami defisit sejak tahun 2003.

Salah satu fokus komoditas ekspor yang akan ditingkatkan adalah kopi. Pemerintah menargetkan produksi kopi di tahun 2019 sebesar 778 ribu ton atau meningkat 13,57 persen dibandingkan jumlah produksi tahun 2014 yang sebesar 685 ribu ton (RPJMN, 2015). Peningkatan produksi kopi yang ditargetkan pemerintah tersebut akan memberikan dampak yang maksimal terhadap perekonomian nasional, jika kenaikan produksinya diimbangi dengan perluasan dan penguatan pasar internasional. Pasar ASEAN merupakan salah satu pasar yang harus menjadi sasaran perluasan dan penguatan pasar.

1.2. Rumusan Masalah

Diberlakukannya MEA per 1 Januari 2016 menandakan bahwa semakin terbukanya hubungan antar negara di kawasan Asia Tenggara, termasuk hubungan ekonomi atau perdagangan antar negara. Semakin terbukanya hubungan perdagangan tersebut berimplikasi pada semakin ketatnya persaingan antar negara di kawasan ASEAN. Selain itu, setiap negara juga akan berupaya keras untuk memperoleh manfaat maksimal, yang salah satunya dapat diperoleh

¹ Dapat dilihat lebih lanjut di dalam Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri RI. (2009). Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean.

² Dapat dilihat lebih lanjut di <http://www.kemendag.go.id/id/economic-profile/10-main-and-potential-commodities>

³ Tahun 2009 – 2011 masih mengalami surplus akibat besarnya surplus neraca perdagangan gas jauh lebih besar dari besarnya defisi neraca perdagangan minyak bumi.

dengan mengandalkan dan melakukan penguatan kinerja ekspornya. Penguatan ekspor tersebut akan mendongkrak kinerja perekonomian nasional, dimana penguatan atau peningkatan kinerja ekspor akan berimplikasi semakin baiknya neraca perdagangan nasional serta akan berdampak pada peningkatan aktifitas perekonomian nasional.

Dalam konteks MEA dan manfaat yang akan diperoleh oleh Indonesia, memastikan komoditi andalan atau utama Indonesia mampu berdaya saing dan penetrasi di pasar ASEAN merupakan suatu keharusan. Salah satu komoditi ekspor andalan Indonesia adalah kopi. Berdasarkan data *International Coffee Organization* (ICO), Indonesia merupakan produsen terbesar ke-4 pada tahun 2016 setelah Brazil, Vietnam dan Kolombia⁴, dengan total produksi kopi 689,46 ribu ton. Dari sisi ekspor, Indonesia merupakan eksportir ke-7 terbesar setelah Brazil, Vietnam, Kolombia, Jerman, Swiss dan Italia, dengan penguasaan pasar sebesar 3,27 persen (Comtrade (diolah), 2017). Pangsa pasar kopi Indonesia terbesar adalah Amerika Serikat (26,76 persen), Jerman (8,94 persen), Jepang (8,57 persen) dan ASEAN sebesar 10,15 persen (ICO, 2017).

Dalam konteks semakin ketatnya persaingan paska pemberlakuan MEA, mengandalkan dan menguatkan kinerja ekspor kopi di pasar ASEAN merupakan salah satu pilihan yang paling tepat dan rasional. Pemikiran ini didasarkan pada keunggulan Indonesia secara produksi atas komoditi tersebut serta ASEAN merupakan salah satu pasar ekspor komoditi tersebut. Pertanyaannya, bagaimana daya saing komoditi tersebut di pasar ASEAN, baik sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA. Mengetahui daya saing komoditi di pasar ASEAN ini sangat diperlukan, agar pemerintah bisa menetapkan strategi yang tepat dalam memperkuat atau juga penetrasi di pasar ASEAN di masa yang akan datang.

Berangkat dari pertanyaan dan pemikiran tersebut, penelitian ini mencoba untuk (1) menganalisis daya saing ekspor kopi Indonesia di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA dan (2) menganalisis negara-negara pesaing kopi Indonesia di pasar ASEAN.

1.3. Tujuan Penelitian

Tujuan utama penulisan ini adalah menganalisis daya saing ekspor kopi Indonesia di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA dan menganalisis negara-negara pesaing kopi Indonesia di pasar ASEAN.

⁴ Tahun 2008 – 2012, masih produsen terbesar ketiga diatas Kolombia.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Definisi Daya Saing

Dalam berbagai literatur ekonomi dan bisnis, daya saing dijelaskan melalui banyak pendekatan yang berbeda-beda (Waheeduzzaman, 2002). Daya saing tidak dapat didefinisikan secara kaku atau konsisten dalam literatur ekonomi (Siggel, 2007). Tidak ada satu indikator pun yang bisa digunakan untuk mengukur daya saing, yang memang sangat sulit untuk diukur (Markovich, 2005).

Council of Competitiveness dalam Markovich (2005), mendefinisikan daya saing adalah kapasitas bangsa untuk menghadapi tantangan persaingan pasar internasional dan tetap menjaga atau meningkatkan pendapatan riil-nya. *European Commission* dalam Delima et.al (2016) menyebutkan bahwa daya saing merupakan kemampuan menghasilkan produk barang dan jasa yang memenuhi pengujian internasional, dan dalam saat bersamaan juga dapat memelihara tingkat pendapatan yang tinggi dan berkelanjutan.

Definisi *Council of Competitiveness* dan *European Commission* tersebut, menekankan pada kemampuan atau kapasitas suatu negara di dalam persaingan pasar internasional, sebagai dasar mendefinisikan daya saing.

Tidak begitu berbeda, Siggel (2007) mendefinisikan bahwa ekonomi sebuah negara dapat dianggap berdaya saing, jika negara tersebut memiliki banyak perusahaan dan industri yang berdaya saing secara internasional, yang artinya ekspor negara tersebut harus kuat. Dengan kata lain, daya saing adalah konsep yang mengukur posisi dan kedudukan suatu negara di dalam sebuah pasar atau perdagangan.

Revealed Comparative Advantage (RCA) yang diperkenalkan oleh Balassa pada tahun 1965 dapat dijadikan salah satu titik awal dalam mendefinisikan daya saing. RCA merupakan ukuran yang merefleksikan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia.

Siggel (2007) berpendapat bahwa ekspor dapat dihasilkan dari berbagai subsidi atau berbagai insentif yang ada, dan insentif-insentif tersebut dapat menjelaskan daya saing, bukan hanya keunggulan komparatif. Oleh karena itu, indeks RCA yang dipopulerkan oleh Ballasa dapat dijadikan ukuran daya saing.

2.2. Ukuran Daya Saing

Dalam bagian terdahulu sudah dijelaskan bahwa daya saing tidak dapat didefinisikan secara kaku atau konsisten dalam literatur ekonomi, yang pada akhirnya akan berimplikasi pada alat ukur atau indikator yang berbeda-beda. Tabel 1, menggambarkan beberapa alat ukur atau indikator daya saing yang telah disarikan oleh Siggel (2007) dalam karyanya yang berjudul "*The Many Dimension of Competitiveness*".

Tabel 1. Alat Ukur atau Indikator Daya Saing

Proposing author or organization	Measurement criterion or Indicator
Macro concepts	
Lipschitz/McDonald (1991), Marsh, Tokarick (1994), IMF	real exchange rate, real effective exch.rate
Hatsopoulos, Krugman, Summers. (1988)	trade balance with rising real income
Markusen (1992),	real income growth with free balanced trade
Dollar/Wolff (1993)	productivity
Fagerberg (1988)	market share increase
Sharpe (1986)	market share
WEF/IMD (annual since 1995)	world compet. index
Micro concepts	
Balassa (1965)	revealed comp.advantage
Bruno (1965)	domestic resource cost
Buckley et al. (1992)	composite, multi-variable
Durand/Giorno (1987), OECD	price competitiveness
Helleiner (1989)	real effective exch. rate
Hickman (1992)	unit labour cost
Jorgenson, Kuroda (1992)	price competitiveness
Krugman, Hatsopoulos (1987)	market share, change
Mandeng (1991)	market share, change
Oral (1993)	indust. mastery, unit cost
Porter (1990)	composite, multi-variable
Siggel/Cockburn (1995)	full unit cost
Swann/Taghavi (1992)	price/product attribute
Turner/Gollub (1997)	relative unit labour cost

Sumber: *The Many Dimensions of Competitiveness* (Siggel, 2007)

Dalam penelitian ini, indikator yang digunakan untuk mengukur daya saing kopi di pasar ASEAN adalah *Revealed Comparative Advantage* (RCA) yang dipopulerkan oleh Ballasa dan *Export Product Dynamics* (EPD). Sedangkan, untuk memetakan pesaing Indonesia digunakan perbandingan indikator *Market Share* (MS) di pasar ASEAN.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Ruang Lingkup Penelitian

Dalam menganalisis daya saing ekspor kopi Indonesia di pasar ASEAN, sebelum dan sesudah pemberlakuan MEA, serta menganalisis negara-negara pesaing kopi Indonesia di pasar ASEAN, penelitian ini menggunakan referensi penelitian yang dilakukan oleh Zuhdi & Suharno (2015), yang meneliti tentang analisis daya saing ekspor kopi Indonesia dan Vietnam di pasar ASEAN 5.

Perbedaan utama penelitian ini dengan Zuhdi & Suharno (2015) adalah penggunaan jenis kopi yang diteliti. Zuhdi & Suharno hanya meneliti kopi dengan kode HS-090111. Sedangkan penelitian ini meneliti 2 (dua) jenis kopi yang diperdagangkan yakni HS-090111 dan HS-090121. Pemilihan kedua jenis kopi ini didasarkan pada tiga hal. Pertama, jenis kopi terbesar atau utama Indonesia yang diekspor ke ASEAN adalah kedua jenis kopi tersebut. Kedua, kedua jenis kopi tersebut merupakan jenis kopi yang paling banyak diminta oleh pasar ASEAN. Ketiga, jenis kopi dengan kode HS-090121 merupakan jenis kopi yang permintaannya bertumbuh signifikan sepanjang tahun 2010-2016.

Perbedaan lain penelitian ini dengan penelitian Zuhdi & Suharno (2015) adalah rentang waktu data yang digunakan. Penelitian ini menggunakan rentang data tahun 2010 – 2016. Untuk kebaruannya, penelitian ini juga menganalisis

perubahan daya saing kopi Indonesia paska setahun pemberlakuan MEA dan menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN.

Dalam menganalisis daya saing kopi di pasar ASEAN, penelitian ini menggunakan *Revealed Comparative Advantage* (RCA) dan *Export Product Dynamics* (EPD). Sedangkan untuk menganalisis pesaing Indonesia di pasar ASEAN, menggunakan *Market Share* (MS).

3.2. *Revealed Comparative Advantage* (RCA)

Salah satu indikator yang digunakan untuk menilai daya saing komoditas suatu negara di pasar tertentu adalah RCA, yang dipopulerkan oleh Ballasa pada tahun 1965. RCA merupakan ukuran yang merefleksikan keberhasilan ekspor sebuah negara secara relatif terhadap total ekspor dunia. Dalam RCA, klasifikasi penilaian daya saing suatu komoditas dikategorikan berdaya saing, apabila nilainya diatas 1. Sedangkan nilai RCA di bawah 1 menandakan komoditas tersebut tidak memiliki daya saing. Formula RCA tersebut adalah sebagai berikut.

$$RCA_{ij} = \frac{X_{ik} / X_i}{X_{ak} / X_a} \dots \dots \dots (1)$$

Keterangan:

X_{ik} : Nilai ekspor komoditi k Indonesia ke negara ASEAN

X_i : Nilai total ekspor Indonesia ke negara ASEAN

X_{ak} : Nilai ekspor komoditi k dunia ke negara ASEAN

X_a : Nilai total ekspor dunia ke negara ASEAN

3.3. *Export Product Dynamics* (EPD)

Indikator lain yang dapat digunakan untuk menilai daya saing suatu komoditas sebuah negara di pasar tertentu adalah *Export Product Dynamics* (EPD). Analisis EPD digunakan untuk mengetahui atau mengidentifikasi daya saing suatu produk serta untuk mengetahui apakah suatu produk dalam performa yang dinamis atau tidak (Zuhdi & Suharno, 2015). Meskipun tidak semua produk memiliki nilai ekspor yang tinggi, bukan berarti produk tersebut tidak memiliki daya saing.

EPD merupakan sebuah matriks yang menunjukkan kedudukan sebuah komoditas di pasar tertentu yang dilihat dari pertumbuhan kekuatan bisnis dan pertumbuhan daya tarik pasar. Secara matematis, untuk menghitung kekuatan bisnis (sumbu x) dan daya tarik pasar (sumbu y) adalah sebagai berikut:

Pertumbuhan kekuatan bisnis (sumbu x)

$$\frac{\sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivj}}{W_{ivj}} \right)_t \times 100\% - \sum_{t=1}^t \left(\frac{X_{ivj}}{W_{ivj}} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots \dots \dots (2)$$

Pertumbuhan daya tarik pasar (sumbu y)

$$\frac{\sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{ijt}}{W_t} \right) \times 100\% - \sum_{t=1}^T \left(\frac{X_{ijt}}{W_t} \right)_{t-1} \times 100\%}{T} \dots\dots\dots (3)$$

Dimana:

X_{ijt} : Nilai ekspor komoditi j dari Indonesia ke negara ASEAN

X_{it} : Total nilai ekspor negara Indonesia ke negara ASEAN

W_{ijt} : Nilai ekspor komoditi j dunia ke negara ASEAN

W_t : Nilai ekspor total dunia ke negara ASEAN

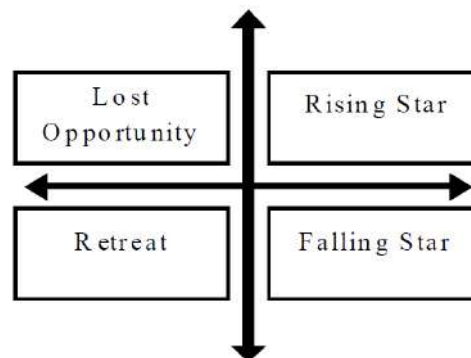
t : Tahun ke-t

$t-1$: Tahun sebelumnya

T : Jumlah tahun analisis

Kombinasi dari kekuatan bisnis dan daya tarik pasar ini menghasilkan karakter posisi dari komoditas yang ingin dianalisis ke dalam empat kategori yakni *Rising Star*, *Falling Star*, *Lost Opportunity* dan *Retreat*⁶ (gambar 1).

Gambar 1. Kekuatan Bisnis dan Daya Tarik Pasar Dalam EPD



Sumber: Esterhuizen, 2016

Posisi pasar yang ideal adalah yang mempunyai pangsa pasar tertinggi pada ekspornya sebagai “*Rising Star*” atau “*bintang terang*”, yang menunjukkan bahwa negara tersebut memperoleh tambahan pangsa pasar pada produk mereka yang bertumbuh cepat (*fast-growing products*)⁶. “*Lost Opportunity*” atau “*kesempatan yang hilang*”, terkait dengan penurunan pangsa pasar pada produk-produk yang dinamis, adalah yang posisi yang paling tidak diinginkan⁷. “*Falling Star*” atau “*bintang jatuh*” juga tidak disukai, meskipun masih lebih baik jika dibandingkan

⁵ Kementerian Perdagangan RI, Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2011), hal 21

⁶ Kementerian Perdagangan RI, Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor, (Jakarta: Kementerian Perdagangan RI, 2011), hal 22

⁷ *ibid*

dengan “*Lost Opportunity*”, karena pangsa pasarnya tetap meningkat⁸. Sementara itu, “*retreat*” atau “kemunduran” biasanya tidak diinginkan, tetapi pada kasus tertentu ‘mungkin’ diinginkan jika pergerakannya menjauhi produk-produk yang stagnan dan menuju produk-produk yang dinamik⁹.

3.4. Jenis dan Sumber Data

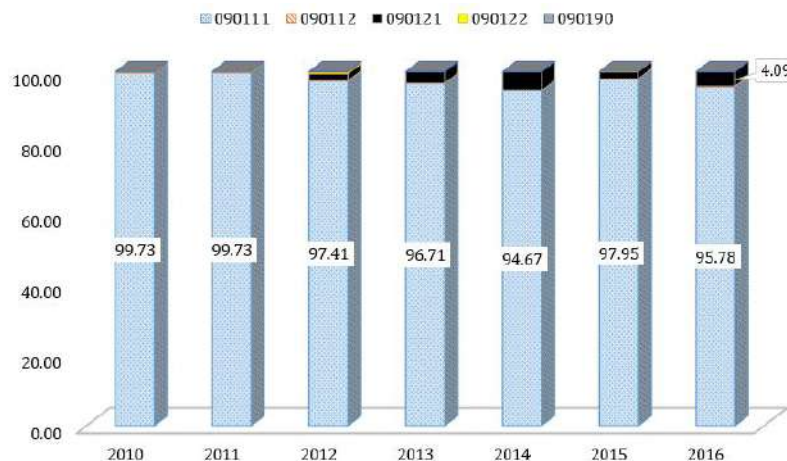
Data-data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data yang bersumber dari Comtrade, Trademap, dan *International Coffee Organization* (ICO). Jenis data yang digunakan dalam penelitian ini merupakan data runut waktu periode 2011–2016. Pemilihan rentang data tersebut diharapkan dapat menangkap perubahan yang terjadi sebelum dan setahun penerapan MEA.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Ekspor Kopi Indonesia ke ASEAN

Dalam kurun waktu 2010 – 2016, jenis kopi yang paling dominan di ekspor ke pasar ASEAN adalah jenis kopi dengan kode HS-090111 atau kopi tidak digongseng yang tidak dihilangkan kafeinnya, dengan porsi sebesar 97,43 persen dari total semua kopi yang diekspor (gambar 2).

Gambar 2. Porsi Ekspor Kopi Indonesia Ke ASEAN Menurut Kode HS, Tahun 2010 – 2016 (%)



Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

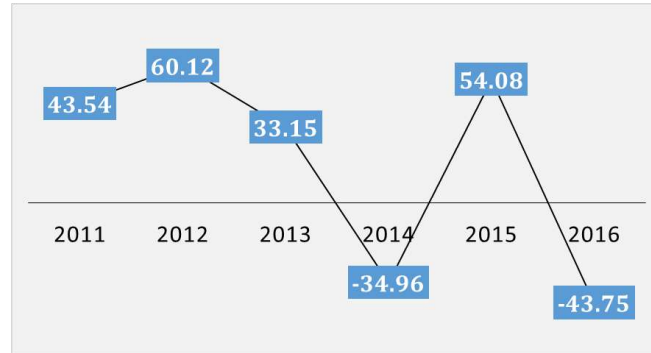
Sedangkan kopi yang digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090121) merupakan jenis kopi terbesar kedua yang diekspor ke ASEAN dan mengalami pertumbuhan yang cukup pesat dalam kurun waktu yang sama. Pada tahun 2010 porsinya masih 0,06 persen dan di tahun 2016 menjadi 4,09 persen

⁸ ibid

⁹ ibid

dengan pertumbuhan sebesar 10.808,18 persen. Jika dilihat dari sisi pertumbuhan, ekspor kopi Indonesia ke ASEAN dalam kurun waktu 2010 – 2016 mengalami naik turun (gambar 3).

Gambar 3. Pertumbuhan Ekspor Kopi Indonesia Ke ASEAN, Tahun 2010 – 2016 (%)



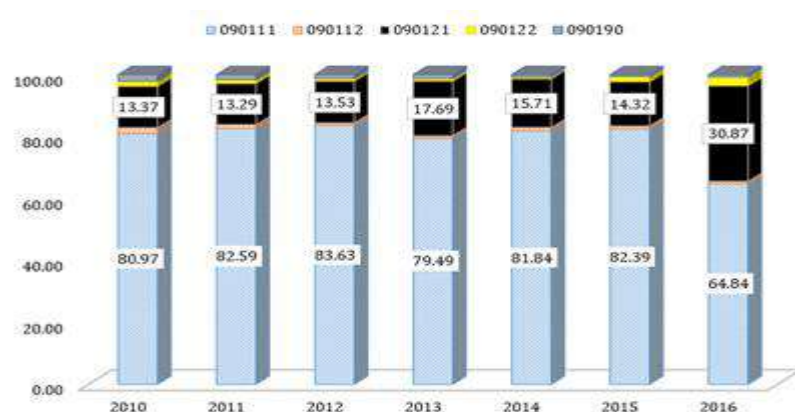
Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Pada tahun 2016, setahun diberlakukannya MEA, ekspor kopi Indonesia malah mengalami penurunan yang cukup drastis yakni sebesar 43,75 persen, seiring dengan permintaan kopi di ASEAN yang juga menurun. Akan tetapi, penurunan ekspor Indonesia lebih dalam dibandingkan besaran penurunan impor kopi ASEAN dari dunia yang sebesar 33,24 persen.

Jika melihat komposisi impor negara-negara ASEAN menurut jenis kopinya, kopi dengan kode HS-090111 merupakan kopi yang paling banyak diimpor oleh negara ASEAN. Dari seluruh jenis kopi, porsi impor jenis kopi ini sebesar 68,84 persen di tahun 2016, yang 48,56 persennya diimpor dari Indonesia.

Yang menarik adalah pola permintaan ASEAN menurut jenis kopi. Dalam kurun waktu 2010 – 2016, komposisi jenis kopi yang diminta oleh ASEAN mengalami perubahan yang cukup drastis. Perubahan ini terlihat dari permintaan jenis kopi digongseng dan tidak dibuang kafeinnya (HS-090121) mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan, yakni bertumbuh 173,39 persen di 2016 dibandingkan tahun 2010 (gambar 4).

Gambar 4. Porsi Permintaan Impor ASEAN Menurut Jenis Kopi, Tahun 2010 – 2016 (%)



Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Pola pergeseren permintaan ini juga terlihat dari turunnya permintaan kopi kode HS-090111 di 2016, yang berbanding terbalik dengan kopi kode HS-090121 yang malah meningkat cukup tajam. Pada 2016, kopi HS-090111 turun sebesar 47,46 persen dan kopi kode HS-090121 bertumbuh sebesar 43,87 persen. Akan tetapi, Indonesia belum mampu mengoptimalkan perubahan pola permintaan tersebut. Hal ini terlihat dari *market share* Indonesia untuk jenis kopi digongseng tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090121) tersebut masih sangat kecil yakni 4,36 persen per tahun 2016.

4.2. Daya Saing Kopi dan Pesaing Kopi HS-090111 Indonesia di Pasar ASEAN

4.2.1. Analisis RCA

Berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2011 – 2016, hasil analisis menunjukkan bahwa kopi dengan kode HS-090111 memiliki daya saing di Vietnam, Thailand, Singapura, Malaysia dan Filipina (tabel 2). Setahun paska penerapan MEA, daya saing kopi Indonesia mengalami penurunan yang cukup tajam di Thailand dan Vietnam, serta sedikit menurun di Singapura. Penurunan daya saing yang sangat tajam di Thailand dan Vietnam merupakan indikasi bahwa terjadi penurunan permintaan kopi Indonesia oleh kedua negara tersebut atau kedua negara lebih memilih kopi negara lain dibanding Indonesia.

Tabel 2. Nilai RCA Kopi Kode HS-090111 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Vietnam	9.26	12.31	18.19	17.66	34.23	10.96
Thailand	4.85	0.70	23.34	6.93	18.33	2.01
Singapura	3.23	8.25	8.80	7.94	12.21	11.61
Malaysia	6.93	8.51	9.72	7.78	10.27	13.58
Filipina	1.63	6.34	6.68	2.71	7.91	15.04
Myanmar	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	0.52	t.a.d
Kamboja	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	2.24
Laos	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d
Brunei	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	5.76

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Untuk Thailand, permintaan kopi dari Indonesia di 2016 menurun sangat tajam yakni sebesar 99,48 persen. Penurunan ini lebih tinggi dibandingkan dengan penurunan impor Thailand dari seluruh dunia yang sebesar 95,58 persen.

Sedikit berbeda dengan Thailand, penurunan permintaan kopi Indonesia di Vietnam hanya sebesar 4,81 persen. Akan tetapi, di tahun yang sama permintaan impor Vietnam dari dunia atas kopi yang sama meningkat tajam sebesar 162,16 persen. Artinya, peningkatan di tahun 2016, Vietnam lebih memilih kopi negara lain dibandingkan Indonesia secara signifikan. Ke depan, Indonesia harus memperhatikan kinerja kopinya di kedua negara ini, mengingat rata-rata porsi ekspor Indonesia 2010-2016 di kawasan ASEAN ke kedua negara cukup besar yakni sebesar 18,51 persen setiap tahunnya.

Daya saing yang meningkat setahun penerapan MEA adalah di pasar Malaysia dan Filipina. Untuk Malaysia, penguasaan pasarnya meningkat cukup tajam menjadi 62,24 persen dari 42,32 persen di tahun 2015, ditengah-tengah permintaan impor dari seluruh dunia yang turun tajam sebesar 31,86 persen. Sedangkan di pasar Filipina, penguasaan pasarnya meningkat tajam dari 31,47 persen menjadi 83,64 persen, di tengah penurunan tajam permintaan dari dunia sebesar 90,40 persen. Artinya, Filipina jauh lebih memilih kopi Indonesia dibandingkan negara lain.

4.2.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2011-2016 menunjukkan posisi pasar kopi dengan kode HS-090111 (kopi tidak digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya) di negara ASEAN pada posisi *rising star* adalah di negara Filipina, Myanmar, Laos, Kamboja dan Brunei Darussalam (tabel 3).

Tabel 3. Daya Saing Kopi tidak digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090111) Dengan Metode EPD, Tahun 2011 -2016

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	3.078	-0.154	<i>Falling Star</i>
Thailand	-0.747	0.054	<i>Lost opportunity</i>
Vietnam	-1.309	-0.083	<i>Retreat</i>
Singapura	6.159	-0.109	<i>Falling Star</i>
Filipina	11.110	0.234	<i>Rising Star</i>
Myanmar	0.000	0.082	<i>Rising Star</i>
Lao People'S Democratic	0.000	0.035	<i>Rising Star</i>
Cambodia	1.718	0.403	<i>Rising Star</i>
Brunei	2.765	0.131	<i>Rising Star</i>

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Namun pada negara Thailand, posisinya berada pada posisi *lost opportunity*. Kondisi *lost opportunity* ini sangat tidak diinginkan sebab para eksportir Indonesia akan kehilangan kesempatan untuk ikut menjadi *supplier* ke Thailand yang pertumbuhan pasarnya tinggi. Apalagi, permintaan atas kopi ini oleh Thailand pada tahun 2015 terbesar berasal Indonesia. Namun, pada tahun 2016 Thailand secara signifikan jauh lebih memilih mengimpor dari Laos dan Brazil.

4.2.3. Pesaing Indonesia

Dengan menggunakan perbandingan market share antara Indonesia dengan negara-negara pemasok lainnya pada tahun 2016, pesaing kopi Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 4.

Tabel 4. Pesaing Utama Kopi Indonesia

No	Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
1.	Filipina	83,64	Singapura (11,97%) dan Malaysia (2,2 %)
2.	Malaysia	62,24	Brazil (16,54%) dan Kolombia (13.89%)
3.	Singapura	55,83	Rwanda (15.85%), Brazil (7.66%) dan Kolombia (5.45%)
4.	Vietnam	17,69	Laos (44,94%) dan China (30,36%)
5.	Brunei	16,59	Singapura (83,41%)
6.	Kamboja	10,31	Laos (71,17%) dan Korea (12,72%)
7.	Thailand	6,74	Laos (44,08%), Brazil (23,75%), dan Singapura (16,64%)
8.	Myanmar	0,00	Australia dan Singapura
9.	Laos	0,00	Amerika Serikat

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Untuk pasar Vietnam, Brunei, Kamboja dan Thailand yang penguasaan pasar Indonesia masih di bawah 20 persen, negara pesaing yang harus mendapat perhatian khusus adalah Laos, Singapura, China dan Brazil.

4.3. Daya Saing Kopi dan Pesaing Kopi HS-090121 Indonesia di Pasar ASEAN

4.3.1. Analisis RCA

Berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2011 – 2016, hasil analisis menunjukkan bahwa kopi digongseng tidak dihilangkan kafeinnya dengan kode HS-090121 memiliki daya saing di Brunei dan Malaysia sejak tahun 2012 (tabel 5) dan tidak berdaya saing di Singapura dan Vietnam. Setahun paska penerapan MEA, daya saing kopi jenis ini di Brunei dan Malaysia mengalami penurunan. Penurunan ini disebabkan karena turunnya permintaan yang sangat tajam atas kopi tersebut dari Indonesia dan penurunan tersebut jauh lebih tinggi dibandingkan penurunan yang dialami oleh Malaysia dan Singapura yang merupakan pesaing Indonesia serta naiknya permintaan dari Italia sebagai pesaing utama dari kawasan di luar ASEAN.

Tabel 5. Nilai RCA Kopi Kode HS-090121 Indonesia di ASEAN

TAHUN/NEGARA	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Brunei	t.a.d	41.17	33.89	43.92	26.25	13.80
Malaysia	0.02	4.64	8.64	9.05	6.18	5.71
Singapura	0.01	0.01	0.00	0.00	0.01	0.03
Vietnam	t.a.d	1.57	0.80	0.02	0.01	t.a.d
Thailand	0.02	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	0.32
Myanmar	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	7.05	t.a.d
Kamboja	t.a.d	t.a.d	t.a.d	0.17	0.17	t.a.d
Filipina	t.a.d	0.00	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d
Laos	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d	t.a.d

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Untuk daya saing di negara ASEAN lainnya, jenis kopi ini tidak berdaya saing dan tidak rutin di ekspor tiap tahunnya ke negara-negara tersebut.

Dari sisi permintaan negara-negara ASEAN, jenis kopi ini merupakan jenis kopi yang permintaannya relatif bertumbuh dan cukup besar. Hal ini terlihat dari pertumbuhan permintaan yang positif di semua negara ASEAN. Dibandingkan tahun 2010, permintaan ASEAN terhadap jenis kopi ini meningkat tajam sebesar 173,39 persen. Di sisi lain, Indonesia hanya mampu menguasai pasar sebesar 4,36 persen per tahun 2016.

Pengimpor terbesar jenis kopi ini di kawasan ASEAN adalah Vietnam dengan porsi di tahun 2016 sebesar (41,64 persen), Singapura (25,04 persen), Malaysia (16,20 persen) dan Thailand (8,03 persen). Dari sisi penguasaan pasar, jenis kopi Indonesia menguasai pasar Malaysia sebesar 26,17 persen. Sedangkan, untuk tiga negara lainnya, penguasaan pasar kopi Indonesia dibawah 1 persen.

4.3.2. Analisis EPD

Hasil analisis EPD periode 2011-2016 menunjukkan posisi kopi dengan kode HS-090121 (kopi digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya) di negara ASEAN pada posisi *rising star* adalah di Brunei. Sedangkan Malaysia dan Vietnam menunjukkan posisi pasar pada kondisi *falling star* dan Singapura adalah *retreat*¹⁰ (Tabel 6).

Tabel 6. Daya Saing Kopi Digongseng Tidak Dihilangkan Kafeinnya Indonesia (HS-090121) Dengan Metode EPD, Tahun 2011 -2016

Negara	EPD		Posisi Pasar
	Sumbu X	Sumbu Y	
Malaysia	4.356	-0.154	<i>Falling Star</i>
Vietnam	0.000	-0.083	<i>Falling Star</i>
Singapura	-0.011	-0.109	<i>Retreat</i>
Brunei	6.617	0.131	<i>Rising Star</i>

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

4.3.3. Pesaing Indonesia

Dengan menggunakan perbandingan *market share* antara Indonesia dengan negara-negara supplier lainnya tahun 2016, pesaing kopi Indonesia di negara-negara ASEAN tergambar pada tabel 7.

¹⁰ Lima negara ASEAN lainnya tidak ditampilkan karena Indonesia tidak rutin mengekspor jenis kopi ini ke negara-negara tersebut.

Tabel 7. Pesaing Utama Kopi Indonesia

No	Negara Tujuan	Market Share Indonesia (%)	Pesaing (Market Share)
1.	Brunei	39,70	Singapura (26,13%), Italia (22,34%) dan Malaysia (9,63%)
2.	Malaysia	26,17	Singapura (25,50%), Italia (17,46%) dan Australia (7,15%)
3.	Thailand	1,08	Italia (29,13%), Laos (23,42%) dan Singapura (15,46%)
4.	Singapura	0,13	Amerika (33,01%), Swiss (24,98%) dan Italia (10,04%)
5.	Filipina	0,00	Amerika (30,67%), Singapura (26,86%) dan Italia (14,44%)
6.	Myanmar	0,00	China (62,14%), Italia (21,32%) dan Spanyol (7,28%)
7.	Laos	0,00	Italia
8.	Kamboja	0,00	Italia, Laos dan Prancis
9.	Vietnam	0,00	China

Sumber: Comtrade, 2017 (diolah)

Negara pesaing yang harus mendapat perhatian khusus adalah Singapura dan Italia, khususnya di pasar Brunei, Malaysia, Thailand dan Filipina. Untuk pasar Brunei dan Malaysia, penguasaan pasar kedua negara tersebut sudah mendekati penguasaan pasar Indonesia. Sedangkan untuk pasar Thailand dan Filipina, kedua negara tersebut merupakan pemasok utama.

5. Penutup

5.1. Simpulan

Penelitian ini memperoleh beberapa temuan. Pertama, dalam kurun waktu 2010 – 2016, jenis kopi yang paling dominan diekspor ke pasar ASEAN adalah jenis kopi dengan kode HS-090111 atau kopi tidak digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya, dengan porsi sebesar rata-rata 97,4 persen dari total semua kopi yang diekspor. Sedangkan kopi yang digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090121) merupakan jenis kopi terbesar kedua yang diekspor ke ASEAN dan mengalami pertumbuhan yang cukup pesat dalam kurun waktu yang sama. Pada tahun 2011 porsinya masih 0,06 persen dan di tahun 2016 menjadi 4,09 persen dengan pertumbuhan sebesar 10,8 persen.

Kedua, pada tahun 2016, setahun diberlakukannya MEA, ekspor kopi Indonesia mengalami penurunan yang cukup drastis yakni sebesar 43,8 persen, seiring dengan permintaan kopi di ASEAN yang juga menurun. Akan tetapi, penurunan ekspor Indonesia lebih dalam dibandingkan besaran penurunan impor kopi ASEAN dari dunia yang sebesar 33,2 persen.

Ketiga, jenis kopi mentah tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090111) merupakan kopi yang paling banyak diimpor oleh negara ASEAN. Per 2016, porsi impor kopi ini oleh ASEAN sebesar 68,8 persen, yang 58,6 persennya diimpor dari Indonesia.

Keempat, terjadi perubahan pola permintaan yang cukup drastis dalam kurun waktu 2010-2016, dimana komposisi jenis kopi digongseng dan tidak dibuang kafeinnya (HS-090121) semakin banyak diminta oleh pasar ASEAN. Jenis kopi ini

mengalami pertumbuhan yang sangat signifikan, yakni bertumbuh 173,4 persen di 2016 dibandingkan tahun 2010.

Kelima, Berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2011 – 2016, kopi Indonesia dengan kode HS-090111 memiliki daya saing di Vietnam, Thailand, Singapura, Malaysia dan Filipina. Setahun paska penerapan MEA, daya saing kopi ini mengalami penurunan daya saing yang cukup tajam di Thailand dan Vietnam, serta sedikit menurun di Singapura.

Keenam, hasil analisis EPD periode 2011-2016 menunjukkan posisi pasar produk kopi dengan kode HS-090111 di Filipina, Myanmar, Laos, Kamboja dan Brunei Darussalam adalah *rising star*. Sedangkan, di Thailand posisinya *lost opportunity*, di Malaysia dan Singapura posisinya *falling star*, dan di Vietnam posisinya *retreat*.

Ketujuh, berdasarkan perhitungan RCA dalam kurun waktu tahun 2011 – 2016, jenis kopi digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090121) memiliki daya saing di Brunei dan Malaysia sejak tahun 2012. Sedangkan di negara ASEAN lainnya, jenis kopi ini tidak berdaya saing dan tidak rutin di ekspor tiap tahunnya ke negara-negara tersebut.

Kedelapan, hasil analisis EPD periode 2011-2016 menunjukkan posisi pasar produk kopi HS-090121 di Brunei adalah *rising star*. Sedangkan Malaysia dan Vietnam menunjukkan posisi pasar pada kondisi *falling star*. Untuk Singapura, posisi kopi jenis ini adalah *retreat*.

5.2. Rekomendasi

Hasil penelitian menemukan bahwa terjadi perubahan pola permintaan jenis kopi yang cukup drastis di pasar ASEAN, dimana jenis kopi digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090121) mengalami pertumbuhan yang cukup pesat dan porsinya di 2016 sudah mencapai 30,67 persen terhadap total jenis kopi yang diminta oleh pasar ASEAN. Artinya, Indonesia berpeluang untuk melakukan penetrasi pasar atas jenis kopi tersebut. Apalagi, penguasaan pasar kopi Indonesia pada tahun 2016 masih 4,36 persen dan importir terbesar di negara seperti Brunei, Kamboja, Thailand, Myanmar dan Laos bukanlah negara produsen kopi. Negara-negara dimaksud adalah Laos, Singapura, Korea, Australia dan Amerika Serikat. Oleh karena itu, pemerintah harus mampu mendorong pelaku usaha untuk meningkatkan ekspor jenis kopi ini ke negara-negara ASEAN.

Selain pertimbangan kondisi pasar ASEAN saat ini, pertimbangan nilai tambah yang dapat dinikmati oleh Indonesia dengan mendorong peningkatan ekspor jenis kopi ini ke ASEAN juga menjadi dasar pentingnya Indonesia melakukan penetrasi jenis kopi ini di pasar ASEAN. Indonesia tidak boleh lagi hanya mengandalkan ekspor kopi tidak digongseng dan tidak dihilangkan kafeinnya (HS-090111).

Sedangkan untuk jenis kopi HS-090111, pemerintah dan pelaku usaha juga harus tetap mempertahankan atau meningkatkan penguasaan pasarnya di

ASEAN. Kamboja dan Brunei merupakan pasar yang dapat dijadikan pasar untuk penetrasi jenis kopi ini, mengingat permintaan di kedua negara ini cukup besar dan *market share* kopi Indonesia masih rendah. Sedangkan untuk pasar Vietnam dan Thailand, mencari tahu dan menyelesaikan masalah yang menyebabkan penurunan permintaan secara drastis di 2016 harus dikerjakan secepatnya.

Dalam konteks penetrasi pasar untuk kedua jenis kopi ini dan pemenuhan permintaan pasar yang meningkat di pasar ASEAN, ada beberapa langkah yang dapat ditempuh oleh pemerintah. Antara lain:

- a) Perlu adanya dukungan atau intervensi pemerintah dalam peningkatan produksi kopi nasional, baik dalam bentuk dukungan kebijakan maupun anggaran yang mendukung produktivitas petani terkait infrastruktur, permodalan, subsidi maupun penyuluhan. Hal ini penting karena salah satu permasalahan kinerja ekspor kopi Indonesia adalah produktivitas dan kontinuitas produksi.
- b) Dukungan promosi dan kerjasama bilateral (diplomasi) yang dilakukan pemerintah untuk meningkatkan kinerja ekspor kedua kopi tersebut di ASEAN, yang dapat dilakukan oleh Kementerian Pertanian, Kementerian Luar Negeri, Kementerian Perdagangan. Agar optimal, dukungan ini harus melibatkan para *stakeholder* terkait seperti Asosiasi Eksportir dan Industri Kopi Indonesia (AEKI), Gabungan Eksportir Kopi Indonesia (GAEKI), Asosiasi Kopi Indonesia (AKI), serta pelaku industri pengolahan kopi dalam negeri.
- c) Pemerintah perlu proaktif membenahi strategi promosi kopi Indonesia ke ASEAN dengan melakukan *branding* dan pemenuhan Standar Mutu Internasional biji kopi dan Standar Nasional Indonesia (SNI) untuk diekspor.

Daftar Pustaka

- Delima, Isniyunisafna Diah., Amanah, Siti, dan Tjitropranoto, Prabowo. (2016). Kompetensi Pemilik dan Pekerja Usaha Mikro Makanan Ringan tentang Mutu Produk di Cilegon dan Pandeglang, Provinsi Banten. *Jurnal Penyuluhan*, September 2016 Vol. 12 No. 2, 168-182.
- Direktorat Jenderal Kerjasama ASEAN Departemen Luar Negeri RI. (2009). Cetak Biru Komunitas Ekonomi Asean (Asean Economic Community Blueprint).
- Esterhuizen, D. (2006). *Measuring and Analyzing Competitiveness in the Agribusiness Sector: Methodological and Analytical Framework*. University of Pretoria, 99-146.
- International Coffee Organization. (2017). Diakses pada 6 Juli 2017 dari http://www.ico.org/new_historical.asp?section=Statistics
- Kementerian Perdagangan RI. (2011). Kajian Kebijakan Pengembangan Diversifikasi Pasar Dan Produk Ekspor. Jakarta: Pusat Kebijakan Perdagangan Luar Negeri Badan Pengkajian Dan Pengembangan Kebijakan Perdagangan.

- Markovich, Klara. (2005). *Competitiveness of Domestic Small and Medium Enterprises in the European Union*. European Integration Studies, Miskolc, Volume 4, Number 1, 13-24.
- Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 2 Tahun 2015 Tentang Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019.
- Siggel, Eckhard. (2007). *"The Many Dimensions of Competitiveness"*. CESifo Venice Summer Institute.
- Shohibul, Ana. (2013). *Revealed Comparative Advantage Measure: ASEAN-China*. Journal of Economics and Sustainable Development. Vol.4, No.7, 136-145.
- UN Comtrade Database. (2017). Diakses pada 14 Juli 2017 dari <https://comtrade.un.org/data>
- World Economic Forum (2009). *The Global Competitiveness Report 2009-2010*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum (2013). *The Global Competitiveness Report 2013-2014*. Geneva: World Economic Forum.
- World Economic Forum (2015). *The Global Competitiveness Report 2015-2016*. Geneva: World Economic Forum. Badan Pusat Statistik (2014). Indikator Kesejahteraan Rakyat 2014. Jakarta: BPS.
- Waheeduzzaman, A.N.M. *"Competitiveness, Human Development and Inequality: A Cross Na-National Comparative Inquiry"*. Competitiveness Review, Vol 12, No.2, 13-29.
- Zuhdi, Fadhlán & Suharno. (2015). *Analisis Daya Saing Ekspor Kopi Indonesia Dan Vietnam Di Pasar ASEAN 5*. Habitat, Volume 26, No. 3, Desember 2015, Hal. 152-162.

PENGARUH BELANJA FUNGSI PENDIDIKAN PEMERINTAH DAERAH TERHADAP KUALITAS SDM DAERAH TERTINGGAL

Adhi Prasetyo* dan Marihot Nasution**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *adhiprasw@gmail.com; **marihot.nasution@dpr.go.id

Abstract

The commitment of the Indonesian government in improving education is done by allocating education expenditure at least 20 percent from APBN and APBD. Although it has been in effect since 2003, this commitment needs to be evaluated from the perspective of human resource quality improvement, especially in underdeveloped areas. Underdeveloped areas are preferred because these areas are less developed than other regions. These areas have high poverty incidence, low economic development, and low quality of resources.

This study examines the impact of education spending on the quality of human resources in remote areas as measured by net enrollment rates and the average length of schooling/mean year school by 2015. The results show that the increase of education spending has not been able to improve the quality of human resources in remote areas. The allocation of education spending that is not in line with the number of people in disadvantaged areas has been pointed out as one indication that the utilization of education spending has not been optimal to achieve better quality of human resources.

Keywords: government expenditures in education, underdeveloped regions, quality of human resources, net enrollment rate, average school duration

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Indonesia merupakan salah satu negara yang menempatkan pendidikan sebagai aspek penting dalam pembangunan. Undang-Undang Dasar 1945 dengan jelas menyebutkan tentang “mencerdaskan kehidupan bangsa” yang terkait dengan pendidikan. Menurut Mangkoesoebroto (2001), pemerintah yang menetapkan suatu kebijakan tertentu memiliki konsekuensi biaya yang harus dikeluarkan. Biaya tersebut didanai dari anggaran pemerintah yang menjadi pengeluaran bagi pemerintah. Anggaran yang dialokasikan untuk suatu bidang menunjukkan komitmen pemerintah terhadap permasalahan pada bidang tersebut. Pengeluaran pemerintah di bidang pendidikan tertuang di dalam UU No. 20 tahun

2003 yang menyebutkan bahwa "dana pendidikan selain gaji pendidik dan biaya pendidikan kedinasan dialokasikan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional (APBN) pada fungsi pendidikan dan minimal 20 persen dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)".

Meskipun komitmen pemerintah cukup besar terhadap pendidikan masyarakat, kemiskinan dapat menghalangi dan berdampak negatif bagi pembangunan manusia. Hal ini dikarenakan masalah kemiskinan merupakan sebuah masalah yang kompleks yang bermula dari ketidakmampuan masyarakat untuk memenuhi kebutuhan pokok sehingga kebutuhan yang lain seperti pendidikan dan kesehatan pun terabaikan. Hal tersebut menjadikan *gap* pembangunan manusia diantara keduanya pun menjadi besar dan pada akhirnya target capaian Indeks Pembangunan Manusia (IPM) yang ditentukan oleh pemerintah menjadi tidak terealisasi dengan baik (Mirza, 2011). Dampak kemiskinan tersebut akan lebih terasa di daerah tertinggal. Daerah tertinggal adalah daerah kabupaten yang wilayahnya serta masyarakatnya kurang berkembang dibandingkan dengan daerah lain dalam skala nasional. Saat ini telah ditetapkan 122 kabupaten sebagai daerah tertinggal dalam Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019. Fenomena yang terjadi di lapangan terkait daerah tertinggal adalah tingkat kemiskinan di daerah tertinggal (19,36 persen) masih lebih tinggi dibandingkan tingkat kemiskinan nasional 11,66 persen di tahun 2015 (Widodo, et al., 2017).

Berbagai permasalahan sering kali menghambat peningkatan mutu pendidikan nasional, khususnya di daerah tertinggal atau terpencil, yang pada akhirnya mewarnai perjalanan pendidikan di Indonesia. Di suatu daerah terpencil masih banyak dijumpai kondisi di mana anak-anak belum terlayani pendidikannya. Angka putus sekolah yang masih tinggi. Juga masalah kekurangan guru, walaupun pada sebagian daerah, khususnya daerah perkotaan persediaan guru berlebih. Sarana dan prasarana yang belum memadai juga sering ditemui di daerah tertinggal. Melalui fakta tersebut, perlu diketahui apakah belanja pendidikan pemerintah di daerah tertinggal mampu mengangkat kualitas SDM di wilayah tersebut.

1.2. Rumusan Masalah

Studi ini ingin mengkaji apakah belanja fungsi pendidikan pemerintah daerah tertinggal mampu meningkatkan kualitas SDM.

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan perumusan masalah di atas, secara garis besar penelitian ini bertujuan untuk mengkaji apakah terdapat pengaruh antara belanja fungsi pendidikan di daerah tertinggal dan kualitas SDM yang diukur dari rata-rata lama sekolah dan angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA masing-masing wilayah.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Kualitas SDM, Daerah Tertinggal, dan Belanja Fungsi Pendidikan

Pemberlakuan otonomi daerah mempunyai tujuan dalam rangka mencapai kemandirian daerah dalam pelaksanaan pemerintahan dan pembangunan. Hal tersebut dikarenakan terdapat anggapan bahwa daerah lebih mengerti kondisi daerahnya. Dengan anggapan tersebut maka pemerintah daerah akan memfokuskan pembangunan daerahnya pada prioritas kebutuhan dan potensi yang dimiliki daerah masing-masing (Cheema dan Rondinelli, 1983). Namun hingga kini adanya otonomi daerah belum mampu meningkatkan kualitas pembangunan Indonesia malah justru menimbulkan kesenjangan antar wilayah dan ketertinggalan suatu daerah. Kesenjangan pembangunan tersebut ditunjukkan dengan masih adanya daerah-daerah yang tingkat perkembangannya masih tertinggal dibandingkan daerah lainnya. Dengan kata lain keberadaan daerah tertinggal sebagai indikator adanya kesenjangan dalam pembangunan. Daerah tertinggal sesuai dengan Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal adalah daerah kabupaten yang masyarakat serta wilayahnya kurang berkembang dibandingkan daerah lain dalam skala nasional. Suatu daerah ditetapkan sebagai daerah tertinggal berdasarkan kriteria: (i) perekonomian masyarakat; (ii) sumber daya manusia; (iii) sarana dan prasarana; (iv) kemampuan keuangan daerah; (v) aksesibilitas; dan (vi) karakteristik daerah¹¹.

Saat ini daerah tertinggal masih menggantungkan pembangunannya pada anggaran negara baik melalui APBN maupun APBD. Sementara itu, pemanfaatan sumber daya dari APBN maupun APBD sering menghadapi beberapa hambatan, diantaranya: pertama, terbatasnya akses transportasi yang menghubungkan daerah tertinggal dengan daerah maju. Kedua, kepadatan penduduk yang relatif rendah dan ketiga, kemiskinan sumber daya alam dan sumber daya manusia (Radjasa, dalam Antaranews). Dengan kendala tersebut pembangunan daerah tertinggal masih harus diprioritaskan pada pembangunan mutu sumber daya manusia, penyediaan prasarana dasar, seperti infrastruktur, air bersih, listrik, sarana dan prasarana kesehatan, serta pendidikan dan pemberdayaan ekonomi rakyat.

Berdasarkan RPJMN 2015-2019, terdapat tiga indikator utama yang menjadi sasaran dalam mengembangkan daerah tertinggal, yaitu indikator pertumbuhan

¹¹ Jumlah daerah tertinggal sejak tahun 2005 hingga saat ini mengalami beberapa perkembangan, yaitu: (i) periode tahun 2005-2009, terdapat 199 daerah tertinggal. Selama periode tersebut dari 199 daerah tertinggal terdapat 50 daerah yang telah terentaskan, namun demikian pada periode tersebut terdapat 34 Daerah Otonomi Baru (DOB) atau daerah pemekaran yang termasuk dalam kategori tertinggal, sehingga pada periode 2010-2014 terdapat 183 daerah tertinggal, (ii) pada periode 2010-2014 terdapat 70 kabupaten yang berhasil dientaskan dari ketertinggalan berdasarkan Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Yang Terentaskan Tahun 2014, namun demikian terdapat 9 kabupaten DOB yang termasuk kategori daerah tertinggal. Kini periode 2015-2019 dalam Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019 telah ditetapkan 122 kabupaten sebagai daerah tertinggal.

ekonomi, persentase penurunan penduduk miskin, dan peningkatan IPM. Khusus untuk IPM daerah tertinggal, yang biasa dijadikan indikator kualitas SDM, diketahui bahwa pemerintah memiliki target IPM rata-rata sebesar 69,6 sebagai sasaran akhir RPJMN 2015-2019 dan target IPM rata-rata sebesar 68,1 sebagai target IPM tahun 2015. Realisasi IPM daerah tertinggal pada tahun 2015 adalah hanya sebesar 59,9. Nilai IPM ini mengalami peningkatan sebesar 1,04 persen dari rata-rata tahun 2014 sebesar 59,2. Walaupun mengalami peningkatan, namun angka IPM daerah tertinggal ini tidak memenuhi target IPM rata-rata tahun 2015 yang telah ditentukan, yaitu sebesar 68,1 (Widodo, et al., 2017).

Kualitas sumber daya manusia merupakan merupakan komponen penting dalam setiap gerak pembangunan. Jumlah penduduk yang besar, apabila tidak diikuti dengan kualitas yang memadai, hanyalah akan menjadi beban pembangunan. Kualitas SDM bangsa Indonesia, masih tergolong dalam kategori rendah, dan rendahnya kualitas SDM salah satunya disebabkan oleh rendahnya kualitas pendidikan. Ada beberapa alasan yang menyebabkan tingkat pendidikan penduduk Indonesia masih relatif rendah, antara lain:

- Sarana dan prasarana pendidikan yang masih belum memadai dan proporsional, terutama untuk sekolah lanjutan (SMP dan SMA). Rendahnya kualitas sarana fisik, banyak sekolah-sekolah dan perguruan tinggi yang gedung-gedungnya telah rusak, kepemilikan dan penggunaan media belajar rendah, buku perpustakaan tidak lengkap dan banyak yang rusak, laboratorium tidak standar, serta pemakaian teknologi informasi tidak memadai. Bahkan yang lebih parah masih banyak sekolah yang tidak memiliki gedung sendiri, tidak memiliki perpustakaan, dan tidak memiliki laboratorium. Data tahun 2015/2016 menyatakan bahwa Indonesia memiliki ruang kelas dengan kondisi baik hanya sebesar 46,56 persen untuk SMA, 26,97 persen untuk SMP, dan 23,58 persen untuk SD (Kemdikbud, 2016).
- Rendahnya kualitas guru, keadaan guru di Indonesia sangat memprihatinkan. Kebanyakan guru belum memiliki profesionalisme yang memadai untuk melaksanakan tugasnya sebagaimana tertuang dalam pasal 39 UU No.20/2003, yaitu merencanakan pembelajaran, melaksanakan pembelajaran, menilai hasil pembelajaran, melakukan bimbingan, melakukan pelatihan, melakukan penelitian, dan pengabdian masyarakat. Data dari Kemdikbud (2016) menyatakan bahwa persentase guru dengan pendidikan kurang dari sarjana (S1) untuk jenjang SMA adalah 5,9 persen, jenjang SMP adalah 14,6 persen, dan untuk SD adalah 18,9 persen.

Dalam upaya peningkatan kualitas pendidikan di Indonesia, alokasi anggaran pendidikan telah memenuhi amanat UUD 1945 yaitu minimal 20 persen dari belanja negara. Alokasi anggaran pendidikan dilakukan tiga jalur, yaitu: pertama, alokasi anggaran pendidikan melalui belanja pemerintah pusat digunakan antara lain untuk penyediaan beasiswa untuk siswa/mahasiswa kurang mampu, rehabilitasi ruang kelas, pembangunan unit sekolah baru dan ruang kelas baru, serta pembangunan prasarana pendukung dan pemberian tunjangan profesi guru. Kedua, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah antara lain terdiri

dari Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Transfer Khusus yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus (DAK) Fisik dan DAK non fisik yang dialokasikan untuk pemberian tunjangan guru dan dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS). Ketiga, anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan yang selanjutnya disebut dana pengembangan pendidikan nasional (DPPN) terdiri atas dana abadi (*endowment funds*) pendidikan dan dana cadangan pendidikan, dimana dana tersebut dikelola oleh BLU bidang pendidikan yaitu Lembaga Pengelola Dana Pendidikan (LPDP) yang merupakan satker dari Kementerian Keuangan. Dasar hukum pengelolaan DPPN tersebut diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor: 238/PMK.05/2010 tentang Tata Cara Penyediaan, Pencairan, Pengelolaan dan Pertanggungjawaban Endowment Fund dan Dana Cadangan Pendidikan. Pada Tabel 1 diberikan data rencana alokasi anggaran pendidikan 2017-2018.

Tabel 1

PERKEMBANGAN ALOKASI ANGGARAN PENDIDIKAN, 2017-2018
(triliun rupiah)

Komponen	2017	2018
	Outlook	RAPBN
I. Anggaran Pendidikan melalui Belanja Pemerintah Pusat	147,4	146,6
A. Anggaran Pendidikan pada Kementerian Negara/Lembaga	136,0	145,9
a.l. 1. Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan	37,8	40,1
2. Kementerian Riset, Teknologi, dan Pendidikan Tinggi	33,5	40,4
3. Kementerian Agama	53,0	52,7
B. Anggaran Pendidikan pada BA BUN	11,4	0,7
II. Anggaran Pendidikan melalui Transfer ke Daerah dan Dana Desa	261,9	279,3
a.l. 1. DAU yang diperkirakan untuk anggaran pendidikan	147,4	153,1
2. Dana Transfer Khusus	109,7	121,4
a. DAK Fisik	7,7	9,1
b. DAK Non Fisik	102,1	112,3
a.l. i. Tunjangan Profesi Guru (TPG) PNSD	52,8	58,3
ii. Bantuan Operasional Sekolah	42,9	46,7
III. Anggaran Pendidikan melalui Pengeluaran Pembiayaan	10,5	15,0
Total Anggaran Pendidikan	419,8	440,9
Total Belanja Negara	2.098,9	2.204,4
Rasio Anggaran Pendidikan thd Belanja Negara (%)	20,0	20,0

Sumber : Kementerian Keuangan

Kebijakan pemerintah pusat menjadi acuan utama pengelolaan dan kebijakan pendidikan di tingkat provinsi, kabupaten dan sekolah. Sejak tahun 2001, ketika otonomi daerah diundangkan, pemerintah daerah memiliki wewenang untuk menetapkan kebijakan pendidikan. Pemerintah daerah diberi tanggung jawab atas keseluruhan organisasi pendidikan dasar dan menengah, perekrutan dan penempatan guru, wewenang untuk mendirikan sekolah baru dan memelihara pendaftaran sekolah yang ada. Mereka juga dapat mengeluarkan peraturan mereka sendiri yang menguraikan standar ketentuan pendidikan selama mereka mematuhi pedoman nasional terutama untuk standar minimum. Tentunya hal ini juga berlaku bagi daerah tertinggal.

2.2. Tinjauan Kajian Empiris

Pengaruh belanja pemerintah terhadap pengembangan kualitas manusia disampaikan oleh Musgrave (1969) dalam Innocent, et al (2017). Teori belanja belanja Musgrave yang dipostulasikan pada tahun 1969 mendalilkan bahwa pada

tingkat pendapatan per kapita yang rendah, permintaan akan layanan publik cenderung sangat rendah. Hal ini terjadi karena menurutnya pendapatan tersebut ditujukan untuk memenuhi kebutuhan primer (Musgrave, 1969). Namun, ketika pendapatan per kapita mulai naik di atas tingkat pendapatan rendah ini, maka permintaan akan layanan yang diberikan oleh sektor publik seperti kesehatan, pendidikan dan transportasi mulai meningkat, sehingga memaksa pemerintah untuk meningkatkan pengeluaran untuk mereka. Akibatnya, negara dengan tingkat pendapatan per kapita yang tinggi, tingkat pertumbuhan sektor publik cenderung turun karena keinginan yang lebih mendasar telah terpenuhi. Teori ini secara khusus mengaitkan pengeluaran pemerintah dan pengembangan modal manusia dengan pengeluaran untuk kesehatan dan pendidikan yang merupakan inti pengembangan modal manusia.

Beberapa penelitian yang mengkaji pengaruh belanja pemerintah terhadap kualitas SDM telah banyak diungkapkan dalam literatur. Dalam studi tersebut kebanyakan mengangkat indeks pembangunan manusia sebagai indikator kualitas SDM. Martins and Veiga (2013) menyatakan bahwa ukuran pemerintah memiliki efek kuadrat (berbentuk U terbalik) terhadap tingkat pertumbuhan IPM, terutama di negara maju dan berpenghasilan tinggi. Dalam studi ini juga, ditemukan hasil mengenai komposisi pengeluaran bahwa jumlah biaya pertahanan, pendidikan dan perlindungan sosial dalam total pengeluaran publik memiliki hubungan kuadrat positif dengan pembangunan, sementara kebalikannya terjadi pada pengeluaran kesehatan dan jumlah sisa pengeluaran. Selain itu studi ini juga menghasilkan fakta bahwa pengeluaran yang tersisa mencakup transportasi dan komunikasi, yang umumnya dianggap sebagai pengeluaran yang produktif dapat mendorong pertumbuhan.

Innocent, et al (2017) mempelajari hubungan antara pembangunan manusia dan pengeluaran pemerintah di Nigeria. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa baik dalam jangka panjang maupun jangka pendek, belanja pemerintah tetap positif namun tidak signifikan terhadap pembangunan manusia Nigeria. Selain itu, penelitian di Nigeria juga dilakukan oleh Edeme (2014). Edeme (2014) menganalisis dampak pengeluaran sektoral terhadap pembangunan manusia di Nigeria dengan menggunakan data dari 20 negara bagian untuk periode 1999-2012. Hasilnya menggambarkan bahwa ada hubungan fungsional positif antara pengeluaran sektor pendidikan, kesehatan, pertanian, pembangunan pedesaan, energi, perumahan, perlindungan lingkungan dan pengeluaran sumber daya air portabel dengan pembangunan manusia;

Studi dari negara lain menyatakan bahwa terdapat hubungan positif dan signifikan antara belanja kesehatan pemerintah dan indeks pembangunan manusia (Razmi, Abbasian, & Mohammadi; 2012). Studi tersebut menguji pengaruh pengeluaran kesehatan pemerintah terhadap indeks pembangunan manusia (IPM) dengan menggunakan metode kuadrat terkecil biasa (OLS) selama periode 1990-2009 di Iran.

Di Indonesia sendiri studi di area yang sama juga dilakukan; diantaranya Sofilda, Hermiyanti dan Hamzah (2015) yang meneliti faktor apa saja yang

mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Studi tersebut menyarankan bahwa perlunya peningkatan peran pemerintah melalui beberapa kebijakan untuk mempromosikan pembangunan manusia mengingat variabel pengeluaran pemerintah berpengaruh signifikan terhadap IPM. Winarti (2014) juga menganalisis beberapa faktor yang mempengaruhi Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hasil penelitian menunjukkan bahwa variabel kemiskinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Dengan kata lain, menurunnya tingkat kemiskinan akan meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. PDB berpengaruh positif dan signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hal ini berarti PDB meningkat maka Indeks Pembangunan Manusia akan meningkat. Sedangkan variabel anggaran pendidikan berpengaruh negatif dan tidak signifikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Hal ini terjadi karena pengeluaran pemerintah sebesar 20 persen tidak dialokasikan semuanya untuk pendidikan tetapi juga dialokasikan untuk lainnya seperti gaji pegawai dan biaya pendidikan lainnya. Akibatnya peningkatan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap indeks pembangunan manusia.

Penelitian yang bersifat regional dan melibatkan beberapa area tertentu di Indonesia juga ditemui (Tabel 2). Hasil penelitian tersebut kebanyakan menyimpulkan bahwa belanja pemerintah memiliki pengaruh positif terhadap kualitas sumber daya manusia yang diukur melalui IPM.

Tabel 2. Beberapa Penelitian Tentang Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (IPM)

Penulis	Hal yang diuji	Wilayah yang diteliti	Hasil penelitian
Hukom (2015)	Pengaruh belanja modal, pertumbuhan ekonomi dan tingkat kemiskinan terhadap IPM.	Kalimantan Tengah	Belanja modal dan pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan kemiskinan berdampak negatif terhadap IPM.
Fattah dan Muji (2012)	Pengaruh pengeluaran pemerintah terhadap IPM.	Janeponto, Sulsel	Alokasi pengeluaran pemerintah untuk pendidikan, kesehatan dan infrastruktur memiliki dampak positif dan signifikan untuk memperbaiki IPM.
Permata dan Tanggulangan (20XX)	Pengaruh alokasi belanja pemerintah untuk pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur terhadap tingkat kesejahteraan masyarakat (IPM)	Jawa Timur	Pengeluaran pemerintah daerah untuk pendidikan dan infrastruktur berpengaruh terhadap kesejahteraan masyarakat (IPM) namun tidak demikian dengan belanja kesehatan.
Widodo dan Johanna (2011)	Pengaruh pengeluaran pemerintah di fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap pengentasan kemiskinan melalui peningkatan pembangunan manusia	Jawa Tengah	Pengeluaran pemerintah di fungsi pendidikan dan kesehatan akan dapat mempengaruhi kemiskinan jika pengeluaran tersebut dilakukan dalam rangka peningkatan kualitas pembangunan manusia.

Prasetyo (2017)	Pengaruh realisasi belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur terhadap IPM	Wilayah Sumatra	Realisasi belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur berpengaruh positif terhadap IPM se-Sumatera.
Usmaliadanti (2011)	Pengaruh tingkat kemiskinan, pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan dan kesehatan terhadap IPM	Jawa Tengah	Jumlah penduduk miskin, pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan berpengaruh signifikan terhadap IPM, sedangkan variabel pengeluaran pemerintah fungsi kesehatan tidak berpengaruh secara signifikan terhadap IPM.
Adelfina (2016)	Pengaruh pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan belanja daerah terhadap indeks pembangunan manusia.	Kabupaten/Kota Provinsi Bali	Pertumbuhan ekonomi dan belanja daerah berpengaruh positif dan signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali; secara parsial variabel kemiskinan berpengaruh negatif signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali. Secara simultan variabel pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan belanja daerah berpengaruh signifikan terhadap indeks pembangunan manusia di provinsi Bali.
Ilhami (2014)	Pengaruh anggaran pendidikan terhadap angka melek huruf rata-rata lama sekolah, pengaruh angka melek huruf dan rata-rata lama sekolah terhadap tingkat pendapatan dan pengaruh angka melek huruf, rata-rata lama sekolah, tingkat pendapatan dan angka harapan hidup terhadap indeks pembangunan manusia	Seluruh provinsi di Indonesia	Anggaran pendidikan berpengaruh langsung terhadap IPM dan terlihat dampaknya setelah dua tahun kemudian. Pengaruh anggaran pendidikan per kapita usia sekolah terhadap rata-rata lama sekolah cukup tinggi, demikian pula terhadap angka melek huruf. Rata-rata lama sekolah berpengaruh cukup tinggi terhadap PDRB per kapita, demikian pula pengaruh PDRB per kapita terhadap angka harapan hidup. Selanjutnya rata-rata lama sekolah, angka melek huruf, PDRB per kapita dan angka harapan hidup berpengaruh cukup tinggi terhadap indeks pembangunan manusia.
Mirza (2011)	Pengaruh kemiskinan, pertumbuhan ekonomi dan belanja modal terhadap IPM	Jawa Tengah	Kemiskinan berpengaruh negatif dan signifikan terhadap IPM. Pertumbuhan ekonomi berpengaruh positif dan signifikan terhadap IPM dan belanja modal berpengaruh positif dan signifikan terhadap IPM.

Temuan-temuan studi di atas sejalan dengan Gupta, Clements, & Tiongson (1998) yang menyatakan bahwa belanja pemerintah untuk pendidikan dan kesehatan berdampak positif pada pembentukan sumber daya manusia. Meskipun begitu, seberapa produktif dan bermanfaatnya pengeluaran untuk pendidikan dan

kesehatan bergantung pada bagaimana dana itu dialokasikan dalam fungsi yang bersangkutan (Gupta, Clements, & Tiongson; 1998). Selain itu, sama seperti negara lain, Suescún (2007) menyatakan bahwa pengeluaran infrastruktur mendominasi bentuk pengeluaran publik lainnya (pendidikan, kesehatan, konsumsi pemerintah dan transfer ke rumah tangga dengan tingkat kesejahteraan rendah) di Amerika Latin dan berefek positif yang cukup besar terhadap kinerja pertumbuhan, kesejahteraan, perkembangan manusia dan kemajuan sosial.

Sementara itu studi empiris yang melihat pengaruh belanja pemerintah terhadap angka partisipasi sekolah di Indonesia dengan hasil yang beragam, diantaranya sebagai berikut (Tabel 3).

Tabel 3. Beberapa Penelitian Tentang Pengaruh Belanja Pendidikan Pemerintah Terhadap Angka Partisipasi Sekolah Di Indonesia

Penulis	Hal yang diuji	Wilayah yang diteliti	Hasil penelitian
Susyanthi (2017)	Pengaruh pengeluaran pemerintah fungsi pendidikan dan pdrb per kapita terhadap angka partisipasi kasar pada jenjang sekolah menengah atas (sma) sederajat.	Lampung Timur	Pengeluaran Pemerintah di fungsi pendidikan dan PDRB per kapita, berpengaruh positif signifikan terhadap Angka Partisipasi Kasar pada jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat di Kabupaten Lampung Timur
Ferina, Rohman, Ermadiani, Ubaidillah (2015)	Pengaruh belanja pendidikan, ekonomi, dan pelayanan umum terhadap partisipasi sekolah	Sumatera Selatan	Hubungan antara belanja fungsi pendidikan, belanja fungsi ekonomi dan belanja fungsi pelayanan umum tidak berpengaruh terhadap angka partisipasi Sekolah (baik kasar maupun murni).
Bakti (2012)	Desentralisasi fiskal yang diukur melalui sisi pendapatan dan pengeluaran daerah terhadap angka melek huruf perempuan dan angka partisipasi sekolah perempuan	Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta	Desentralisasi fiskal yang diukur melalui sisi pendapatan dan pengeluaran tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap angka melek huruf perempuan dan angka partisipasi sekolah perempuan di kabupaten/kota Provinsi DIY.
Adhierianto (2014)	Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan tingkat kesejahteraan masyarakat (direpresentasikan oleh Pendapatan Perkapita) berpengaruh terhadap peningkatan akses pendidikan yang diukur melalui Angka Partisipasi Kasar (APK) tingkat Sekolah Dasar	Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah	DAU dan Pendapatan Perkapita berpengaruh positif dan signifikan terhadap APK tingkat Sekolah Dasar.

3. Metodologi Penelitian

3.1. Pengumpulan Data dan Pengukuran Variabel

Studi ini menggunakan sampel seluruh pemerintah daerah tertinggal di Indonesia sesuai dengan Peraturan Presiden Nomor 131/2015 tentang Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015–2019. Variabel yang digunakan dalam studi ini adalah 1) belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita dalam

APBD tahun anggaran 2015 yang dihitung dengan nilai belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan dibagi dengan jumlah penduduk tiap daerah tertinggal; 2) angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA dan 3) rata-rata lama sekolah sebagai indikator kualitas SDM di tahun 2015.

Belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita dipilih sebagai variabel independen yang mencerminkan komitmen pemerintah daerah bagi fungsi pendidikan. Angka ini dihitung dengan menggunakan nilai anggaran belanja pemerintah daerah fungsi pendidikan di daerah tertinggal dibagi dengan jumlah penduduk masing-masing kabupaten tertinggal. Selain itu sebagai variabel moderator dalam pengujian juga digunakan data: 1) persentase realisasi belanja total terhadap anggaran masing-masing pemerintah daerah dan 2) persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah. Variabel moderator ini disertakan untuk mendukung opini bahwa seberapa produktif dan bermanfaatnya pengeluaran publik untuk pendidikan, tergantung pada bagaimana dana dialokasikan di fungsi-fungsi tersebut (Gupta, Clements, dan Tiongson; 1998).

Angka partisipasi murni (APM) merupakan proporsi penduduk pada kelompok umur jenjang pendidikan tertentu yang masih bersekolah terhadap total penduduk pada kelompok umur bersangkutan. Angka ini merupakan angka yang digunakan untuk mengetahui seberapa banyak penduduk yang memanfaatkan fasilitas pendidikan. Semakin tinggi angka partisipasi ini semakin besar jumlah penduduk yang berkesempatan mengenyam pendidikan, meskipun angka ini tidak mengindikasikan pemerataan pendidikan bagi masyarakat. Indikator ini dipilih dalam studi ini untuk menunjukkan kualitas SDM, karena dengan tingginya jumlah penduduk yang mengenyam pendidikan maka terdapat upaya dari masyarakat untuk meningkatkan kualitasnya.

Rata-rata lama sekolah (RLS/MYS) adalah rata-rata jumlah tahun yang dihabiskan oleh penduduk berusia 15 tahun ke atas untuk menempuh semua jenis pendidikan formal yang pernah dijalani. Indikator RLS ini dihitung dari variabel pendidikan tertinggi yang ditamatkan dan tingkat pendidikan yang sedang dijalankan. Standar UNDP (Badan Program Pembangunan PBB) adalah minimal 0 tahun dan maksimal 15 tahun. Angka Rata-rata Lama Sekolah (RLS) akan menjadi salah satu komponen pembentuk indikator Indeks Pembangunan Manusia (IPM) atau *Human Development Index* (HDI) yaitu pengukuran komposit dari harapan hidup, melek huruf, pendidikan dan standar hidup untuk semua negara seluruh dunia. Angka ini dipilih dalam studi ini karena makin tinggi angka tersebut maka menunjukkan makin berkualitas pula sumber daya manusia.

Data belanja dan persentasenya diperoleh dari Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Indonesia tahun 2015. Sementara itu data angka partisipasi murni diperoleh dari terbitan Kemendikbud tahun 2016 tentang "APK/APM PAUD, SD, SMP, dan SMA (termasuk Madrasah dan sederajat) dan angka rata-rata lama sekolah diperoleh dari terbitan Badan Pusat Statistik tahun 2015 tentang Indeks Pembangunan Manusia 2015.

3.2. Metode Analisis Data

Dalam menguji pengaruh belanja fungsi pendidikan terhadap kualitas SDM, studi ini menggunakan analisis regresi linier berganda. Regresi dilakukan dengan menggunakan variabel moderasi berupa persentase realisasi terhadap anggaran belanja dan persentase alokasi belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah. Bentuk moderasi diuji dengan metode uji selisih nilai mutlak yang dilakukan dengan cara mencari selisih nilai mutlak terstandarisasi diantara kedua variabel bebas. Regresi dengan variabel moderasi ini dilakukan dengan dua persamaan, dan persamaan pertama sebagai berikut:

$$Y_1 = \alpha + \beta X_1 + \beta X_2 + \beta X_3 + \beta X_1 X_2 + \beta X_1 X_3 + \beta X_4 + e$$

Dimana:

Y_1 : kualitas SDM yang diukur dengan menggunakan angka partisipasi murni (APM) SD, SMP dan SMA

α : konstanta

β : koefisien regresi

X_1 : belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita

X_2 : persentase realisasi belanja total terhadap anggaran

X_3 : persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah

X_4 : variabel *dummy* lamanya menjadi daerah tertinggal; nilai 1 jika sebelumnya telah menjadi daerah tertinggal dan nilai 0 jika baru menjadi daerah tertinggal.

Mengingat adanya tiga angka partisipasi murni maka untuk persamaan ini akan diuji 3 kali untuk melihat pengaruhnya ke masing-masing indikator kualitas SDM dan melihat pengaruh alokasi belanja ke masing-masing jenjang pendidikan.

$$Y_2 = \alpha + \beta X_1 + \beta X_2 + \beta X_3 + \beta X_1 X_2 + \beta X_1 X_3 + \beta X_4 + e$$

Dimana:

Y_2 : kualitas SDM yang diukur dengan menggunakan rata-rata lama sekolah

α : konstanta

β : koefisien regresi

X_1 : belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita

X_2 : persentase realisasi belanja total terhadap anggaran

X_3 : persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah

X_4 : variabel *dummy* lamanya menjadi daerah tertinggal; nilai 1 jika sebelumnya telah menjadi daerah tertinggal dan nilai 0 jika baru menjadi daerah tertinggal.

Untuk memudahkan dalam pengujian, studi ini menggunakan bantuan software SPSS untuk mengukur nilai koefisien regresi pengaruh belanja pemerintah terhadap kualitas SDM. Dari hasil pengujian akan dilihat nilai koefisien determinasi (R^2/R square) dan nilai koefisien regresi simultan (F -test) untuk melihat pengaruh variabel independen secara bersamaan terhadap kualitas SDM. Selain itu juga dilakukan uji koefisien regresi parsial (t -test) untuk melihat pengaruh masing-masing variabel independen terhadap variabel dependen. Sebelum melakukan regresi, uji asumsi klasik juga dilakukan untuk melihat kelayakan data yang telah terkumpul.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Statistik Deskriptif dan Hasil Pengumpulan Data

Dari hasil pengumpulan data daerah tertinggal, terdapat 121 kabupaten yang tergolong daerah tertinggal. Dari jumlah kabupaten tersebut, yang memiliki data lengkap sesuai yang dibutuhkan dalam studi ini hanya sebanyak 96 kabupaten daerah tertinggal. Jumlah kabupaten tersebut dijadikan sampel dalam studi ini.

Sembilan puluh enam daerah tertinggal tersebut, memiliki rata-rata angka partisipasi murni untuk sekolah dasar 82,31 persen; sekolah menengah pertama 64,97 persen; dan sekolah menengah atas 50,98 persen. Ketiga angka partisipasi tersebut jauh lebih sedikit dibandingkan angka partisipasi murni nasional (BPS, 2015) yang masing-masing sebesar 96,70 persen untuk sekolah dasar; 77,82 untuk sekolah menengah pertama; dan 59,71 untuk sekolah menengah atas. Hal ini membuktikan bahwa minat masyarakat daerah tertinggal untuk meningkatkan kualitas sumber daya manusia melalui pendidikan masih di bawah rata-rata nasional. Sebaran minimum hingga maksimum dari tiap angka partisipasi murni menunjukkan tingginya kesenjangan di pendidikan di tiap daerah tertinggal. Hal ini dimungkinkan dengan adanya faktor tingkat kemiskinan penduduk yang tinggi dan sulitnya akses transportasi di daerah tertinggal dan minimnya infrastruktur lain yang mendukung pendidikan sehingga minat masyarakat untuk mengenyam pendidikan masih rendah.

Sementara kondisi rata-rata untuk variabel rata-rata lama sekolah di daerah tertinggal adalah 6,45 tahun, namun rata-rata lama sekolah nasional adalah 7,48 tahun (BPS, 2015). Hal ini menunjukkan kesenjangan pendidikan masih lebar bagi daerah tertinggal. Antar daerah tertinggal sendiri sebaran rata-rata lama sekolah sangatlah tinggi dari minimum 0,06 tahun dan maksimum 9,83 tahun. Hasil angka di atas tampak pada Tabel 4.

Tabel 4. Statistik Deskriptif

		N	Minimum	Maximum	Mean	Std. Deviation
APM SD (persen)	Y _{1a}	96	11,00	97,24	82,311	19,213
APM SMP (persen)	Y _{1b}	96	10,70	90,17	64,978	17,081
APM SMA (persen)	Y _{1c}	96	6,52	78,04	50,981	17,286
Rata-rata Lama Sekolah (tahun)	Y ₂	96	0,06	9,83	6,454	1,741
Belanja Pendidikan (milyar Rp)		96	67,21	982,42	265,072	185,001
Belanja Pendidikan per Kapita (Rp)	X ₁	96	494.850,75	5.262.603,12	1.509.141,877	887.500,177
Valid N (listwise)		96				

Sumber: Hasil olah data dengan SPSS

Untuk belanja fungsi pendidikan, nilai minimum dan maksimum belanja ini cukup lebar perbedaannya, yaitu antara Rp67,21-982,42 milyar dan rata-ratanya sebesar Rp265,07 milyar (Tabel 4). Kondisi ini menunjukkan besaran belanja pendidikan ini tidaklah merata, terdapat daerah yang memperoleh dana sangat besar, namun terdapat daerah yang dananya sangat kecil. Hal ini bisa terjadi karena dalam sampel daerah tertinggal yang diambil terdapat daerah otonomi baru yang merupakan pemekaran dari daerah sebelumnya yang belum banyak memiliki sumber daya finansial seperti daerah lain. Selain itu, jika dilihat lebih rinci terdapat daerah tertinggal dengan jumlah penduduk lebih sedikit memperoleh anggaran belanja pendidikan lebih besar, sehingga porsi belanja pendidikan per kapitanya lebih besar. Hal ini menandakan kesenjangan belanja pendidikan antar daerah dan kesenjangan tersebut tidak seiring dengan jumlah penduduk meskipun alokasi tiap-tiap daerah telah memenuhi amanat UUD 1945.

4.2. Hasil Analisis Data

Dari pengolahan data dengan masing-masing persamaan, terdapat hasil yang cukup beragam. Persamaan pertama, menguji dampak belanja daerah di fungsi pendidikan pada angka partisipasi murni untuk sekolah dasar (APMSD) sebagai indikator kualitas SDM. Persamaan ini juga menguji seberapa efektif belanja fungsi pendidikan dialokasikan pada jenjang pendidikan sekolah dasar. Hasilnya menunjukkan bahwa secara simultan, belanja fungsi pendidikan per kapita, persentase realisasi belanja terhadap anggaran belanja, persentase alokasi belanja pegawai terhadap total belanja, dan interaksi dari variabel tersebut menunjukkan dampak yang signifikan terhadap kualitas SDM di jenjang sekolah dasar (APMSD). Besarnya pengaruh dari variabel tersebut ditunjukkan dari nilai *R square* senilai 0,456; artinya variabel independen yang dipilih dapat menjelaskan pengaruhnya terhadap kualitas SDM jenjang sekolah dasar sebesar 45,6 persen. Kondisi pengaruh simultan yang signifikan ini juga ditemui di persamaan yang lain. Secara berurutan, nilai *R square* tiap persamaan adalah 0,447 (APMSMP); 0,422 (APMSMA); dan 0,406 (rata-rata lama sekolah/MYS). Hal tersebut menandakan variabel independen yang dipilih dapat menjelaskan pengaruhnya terhadap kualitas SDM jenjang sekolah menengah pertama sebesar 44,7 persen, untuk sekolah menengah atas sebesar 44,7 persen, dan untuk rata-rata lama sekolah sebesar 40,6 persen.

Sementara itu, secara parsial, belanja pemerintah daerah tertinggal di fungsi pendidikan memberikan pengaruh signifikan pada kualitas SDM pada angka partisipasi murni (APM) semua jenjang pendidikan dan rata-rata lama sekolah (MYS), namun pengaruh tersebut negatif. Hal ini dapat menandakan bahwa belanja pendidikan per kapita (X_1) yang ada di daerah tertinggal belum memberikan manfaat pada kualitas SDM masyarakatnya. Hal ini dapat terjadi karena pengelolaan yang lemah dan alokasi yang masih belum tepat. Winarti (2014) menyatakan bahwa pengeluaran pemerintah yang telah dialokasikan sebesar 20 persen untuk pendidikan, tidak dialokasikan sepenuhnya untuk pembangunan pendidikan tetapi juga dialokasikan untuk lainnya seperti gaji pegawai dan biaya pendidikan lainnya. Sehingga peningkatan pengeluaran pemerintah setiap tahunnya tidak menunjukkan pengaruh yang signifikan terhadap kualitas sumber daya manusia. Rendahnya kompetensi pengalokasian anggaran demi pembangunan pendidikan serta pengelolaannya dan pemanfaatan dana yang disalurkan juga belum dapat mengangkat kualitas SDM di daerah tertinggal.

Minimnya akses terhadap layanan publik membuat daerah tertinggal menghadapi kesulitan tersendiri dalam menghadirkan tenaga pengajar sekolah dasar. Itulah mengapa besarnya persentase alokasi belanja pegawai di daerah tertinggal terhadap total belanja (X_3) tidak memiliki dampak signifikan terhadap kualitas SDM kecuali untuk kualitas yang ditunjukkan dari angka partisipasi murni untuk sekolah dasar (APMSD). Hal ini terlihat di persamaan I memiliki nilai signifikansi di bawah 5 persen (0,001) terhadap variabel dependen angka partisipasi murni SD. Tingginya tingkat kemiskinan di daerah tertinggal menyebabkan masyarakatnya mengabaikan dampak pentingnya pendidikan, maka dari itu tingkat jenjang sekolah yang diikuti oleh masyarakat kebanyakan hanya sampai di level sekolah dasar. Pola pikir ini pula yang menyebabkan pemerintah untuk memusatkan sumber dayanya finansialnya di level sekolah dasar, terutama untuk menghadirkan tenaga pengajar di daerah tertinggal. Untuk itu makin tingginya alokasi belanja pegawai di tingkat sekolah dasar, dapat meningkatkan kualitas SDM yang diukur melalui angka partisipasi murni.

Interaksi dari variabel independen yang menunjukkan bentuk moderasi dari kedua variabel yang bersangkutan menunjukkan bahwa nilai belanja pendidikan per kapita (X_1) yang dimoderasi dengan persentase realisasi terhadap anggaran (X_2) berpengaruh signifikan terhadap variabel kualitas SDM di level sekolah dasar (APMSD) dan sekolah menengah atas (APMSMA) dengan tingkat signifikansi 0,041. Hal ini sejalan dengan temuan sebelumnya bahwa belanja pemerintah daerah masih difokuskan untuk direalisasikan bagi pembangunan atau menghadirkan layanan publik di jenjang sekolah dasar bagi masyarakat dan dampaknya positif, artinya makin tinggi belanja yang direalisasikan maka makin tinggi pula angka partisipasi murni di tingkat sekolah dasar.

Interaksi dari tiga variabel; belanja pemerintah daerah untuk fungsi pendidikan per kapita (X_1), persentase realisasi belanja total terhadap anggaran (X_2), dan persentase belanja pegawai terhadap total belanja pemerintah daerah (X_3) menunjukkan hasil yang tidak jauh berbeda, bahwa belanja pemerintah di daerah tertinggal yang difokuskan pada jenjang pendidikan sekolah dasar pengaruhnya

signifikan positif diperkuat oleh variabel X_2 dan X_3 . Jadi realisasi belanja pendidikan yang dialokasikan pada belanja pegawai berdampak positif pada angka partisipasi murni sekolah dasar. Detail dari nilai R , R^2 , F -value dan koefisien dari masing variabel untuk setiap model yang diestimasi diberikan pada Table 5.

Tabel 5. Output Regresi

	Persamaan I (Var. Dependen APMSD)	Persamaan II (Var. Dependen APMSMP)	Persamaan III (Var. Dependen APMSMA)	Persamaan III (Var. Dependen MYS)
R	0,675	0,669	0,649	0,637
R square	0,456	0,447	0,422	0,406
Adj. R Square	0,413	0,403	0,376	0,359
F value	10,542 (0,000)**	10,163 (0,000)**	9,162 (0,000)**	8,590 (0,000)**
α	0,657	54,053	46,353	12,162
βX_1	-6,6x10 ⁻⁵ (0,083)*	-5,5x10 ⁻⁵ (0,103)*	-7,3x10 ⁻⁵ (0,039)**	-5,9x10 ⁻⁶ (0,101)*
βX_2	0,462	0,021	-0,250	-0,054
βX_3	1,240 (0,001)**	0,534	0,404	-0,035
βX_4	-2,942	-7,585	4,098	-1,571 (0,019)**
βX_1X_2	6,51x10 ⁻⁵ (0,041)**	4,38x10 ⁻⁵	6,18x10 ⁻⁵	4,14x10 ⁻⁶
βX_1X_3	0,000	0,000	0,000	9,47x10 ⁻⁶
$\beta X_1X_2X_3$	0,000 (0,105)*	-8,7x10 ⁻⁵ (0,504)	-6,6x10 ⁻⁵	9,8x10 ⁻⁷

Sumber: Hasil olah data dengan SPSS

*signifikan pada level signifikansi 10 persen

**signifikan pada level signifikansi 5 persen

Seperti dinyatakan sebelumnya bahwa permasalahan penyelenggaraan pendidikan, khususnya di daerah tertinggal antara lain; kurangnya persediaan tenaga pendidik, distribusi tenaga pendidik yang tidak seimbang, insentif tenaga pendidik rendah, kualifikasi tenaga pendidik di bawah standar, guru-guru yang kurang kompeten, serta ketidaksesuaian antara kualifikasi pendidikan dengan bidang yang ditempuh, penerapan kurikulum di sekolah belum sesuai dengan mekanisme dan proses yang distandarkan. Permasalahan lainnya adalah angka putus sekolah juga masih relatif tinggi. Masalah tersebut belum dapat diatasi melalui komitmen pemerintah daerah untuk mematuhi amanat UUD 1945 yaitu alokasi anggaran pendidikan telah memenuhi minimal 20 persen dari belanja pemerintah. Pemerintah daerah tertinggal ternyata masih belum dapat memanfaatkan sumber daya finansialnya bagi penyediaan layanan publik di bidang pendidikan sehingga berdampak pada peningkatan kualitas SDM. Hasil ini berlawanan dengan penelitian di Indonesia sebelumnya yang lain seperti Hukom (2015); Fattah dan Muji (2012); Permata dan Tanggulangan (20XX); Widodo dan Johanna (2011); Prasetyo (2017); Usmaliadanti (2011) yang menyatakan bahwa belanja pemerintah di fungsi pendidikan berdampak positif pada kualitas SDM. Kemampuan daerah tertinggal untuk menyerap anggaran pendidikan dan memanfaatkannya untuk pos-pos belanja yang diperlukan masih terbilang kurang. Hal ini bisa dikarenakan oleh tidak meratanya nilai belanja pendidikan di tiap daerah. Daerah dengan jumlah penduduk tinggi mengalokasikan belanja pendidikan yang rendah, dan ditemui juga kondisi sebaliknya. Hal ini menyebabkan belanja pendidikan meskipun sudah mengikuti amanat undang-undang namun belum mampu dimanfaatkan bagi peningkatan kualitas pendidikan secara optimal oleh daerah tertinggal.

5. Penutup

5.1. Simpulan

Penelitian ini menguji pengaruh belanja pendidikan per kapita di daerah tertinggal terhadap kualitas sumber daya manusia yang diukur dari rata-rata lama sekolah dan angka partisipasi murni di tiap jenjang sekolah. Hasil penelitian menunjukkan bahwa belanja daerah fungsi pendidikan berpengaruh negatif terhadap angka partisipasi murni tiap jenjang sekolah dan rata-rata lama sekolah di daerah tertinggal. Hal ini menunjukkan bahwa di daerah tertinggal pemanfaatan belanja fungsi pendidikan belum optimal. Dampak belanja belum diupayakan untuk meningkatkan partisipasi penduduk memperoleh pendidikan dan melanjutkan pendidikan di jenjang yang lebih tinggi. Hal ini menunjukkan kondisi daerah tertinggal masih menghadapi kesenjangan dibandingkan daerah lain.

Dampak alokasi total anggaran yang dipusatkan pada belanja pegawai berpengaruh positif signifikan terhadap angka partisipasi murni sekolah dasar daerah tertinggal. Hal ini terjadi karena di daerah tertinggal memiliki sumber daya sekolah yang minim sehingga sumber daya yang ada dipusatkan pada jenjang sekolah dasar. Selain itu daerah tertinggal juga menghadapi masalah kekurangan guru, sehingga tingginya belanja pegawai dapat mempengaruhi kehadiran guru di daerah tertinggal sehingga berdampak ada angka partisipasi murni sekolah dasar. Kondisi yang sama juga terjadi pada variabel belanja fungsi pendidikan per kapita yang dimoderasi persentase realisasi belanja terhadap anggaran dan persentase belanja pegawai terhadap total belanja, yaitu dampak belanja daerah tertinggal hanya signifikan pada angka partisipasi murni sekolah dasar saja.

5.2. Rekomendasi

Melihat hasil yang diperoleh, Pemerintah daerah tertinggal perlu meningkatkan kemampuannya dalam mengelola dan mengalokasikan belanja fungsi pendidikan agar masyarakat dapat memperoleh manfaat pendidikan tidak hanya di jenjang sekolah dasar, namun juga jenjang sekolah berikutnya. Perbaikan pengelolaan dan pengalokasian ini juga nantinya akan berdampak pada kualitas pendidikan daerah tertinggal dengan menambah nilai rata-rata lama sekolah. Pemerintah pusat perlu meningkatkan koordinasi dalam pembangunan daerah tertinggal untuk mengurangi ketimpangan antar daerah, sehingga kesenjangan yang terjadi tidak bertambah. Perlunya koordinasi dalam pemanfaatan belanja fungsi pendidikan yang lebih tepat sasaran.

Studi ini perlu menguji dampak belanja fungsi pendidikan pada periode yang lebih panjang karena hanya dilakukan selama periode 2015. Selain itu, studi ini juga perlu membedakan status keparahan daerah tertinggal yang dijadikan sampel.

Daftar Pustaka

- Adhierianto, Rahmat. 2014. Analisis Pengaruh DAU, DAK dan Pendapatan Perkapita terhadap Angka Partisipasi Kasar Tingkat SD Di Kabupaten/Kota Provinsi Jawa Tengah Periode 2003-2008. Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, Skripsi
- Adelfina, I Made Jember. 2016. Pengaruh Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Belanja Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Kabupaten Kota Provinsi Bali Periode 2005 – 2013. E-Jurnal Ekonomi Pembangunan Universitas Udayana Vol.5. No.10 Oktober 2016, 1011-1025
- Antaranews. Pembangunan Daerah Tertinggal Jangan Tergantung APBN. Diakses dari <http://www.antaranews.com/print/262825/pembangunan-daerah-tertinggal-jangan-tergantung-apbn>
- Amay, Seftianisa. 2016. Rendahnya Kualitas Sumber Daya Manusia di Indonesia. Diakses dari <http://seftianisaamay10.blogspot.co.id/2016/01/rendahnya-kualitas-sumber-daya-manusia.html>
- Bakti, Galih Pramilu. 2012. Analisis Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Angka Melek Huruf Perempuan dan Angka Partisipasi Sekolah Perempuan di Kabupaten/Kota Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta. Fakultas Ekonomika dan Bisnis Universitas Diponegoro. Skripsi
- Badan Pusat Statistik. 2015. Indeks Pembangunan Manusia 2015.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan, Kementerian Keuangan Indonesia tahun 2015.
- Edeme, Richardson Kojo. 2014. *Analyzing the Effects of Sectoral Public Spending On Human Development in Nigeria: Evidence from Panel Data*. IOSR Journal Of Humanities And Social Science (IOSR-JHSS) Volume 19, Issue 9, Ver. VI (Sep. 2014), PP 01-13. www.iosrjournals.org
- Fattah, Sanusi dan Aspa Muji. 2012. *Local Government Expenditure Allocation toward Human Development Index at Jeneponto Regency, South Sulawesi, Indonesia*. IOSR Journal of Humanities and Social Science (JHSS) Volume 5, Issue 6 (Nov. - Dec. 2012), PP 40-50, www.iosrjournals.org
- Ferina, Ika Sasti, Abdul Rohman, Ermadiani, Ubaidillah. 2015. Pengaruh Belanja Pendidikan, Ekonomi, dan Pelayanan Umum Terhadap Partisipasi Sekolah di Provinsi Sumatera Selatan. Majalah ilmiah Sriwijaya, Volume XX No. 12, Desember 2015
- Gupta, Sanjeev, Benedict Clements, and Erwin Tiongson. 1998. *Public Spending on Human Development*. A quarterly magazine of the IMF, Finance & Development September 1998, Volume 35, Number 3
- Hukom, Alexandra. 2015. *Effect of Capital Expenditures, Economic Growth and Poverty on Human Development in Central Kalimantan*. IOSR Journal of Economics and Finance (IOSR-JEF) Volume 6, Issue 6. Ver. IV (Nov.-Dec. 2015), PP 19-27. www.iosrjournals.org

- Ilhami, Syahril. 2014. Analisis Pengaruh Anggaran Pendidikan terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia. Institut Pertanian Bogor. Skripsi
- Innocent, Kairo Chinonso, Mang Niri Job, Okeke, Augustine & Aondo, Dura Christopher. 2017. *Government Expenditure and Human Capital Development in Nigeria: an Auto-Regressive Distributed Lagged Model Approach (ARDL)*. International Journal of Advanced Studies in Economics and Public Sector Management January, 2017 Vol. 5, No. 1
- Kementerian Desa dan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi. 2014. Keputusan Menteri Pembangunan Daerah Tertinggal No. 141 tentang Penetapan Kabupaten Daerah Tertinggal Yang Terentaskan Tahun 2014
- Kementerian PPN/Bappenas. 2014. Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional 2015-2019
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. "APK/APM PAUD, SD, SMP, dan SMA (termasuk Madrasah dan sederajat)
- Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. 2016. Indonesia Educational Statistics in Brief 2015/2016.
- Mangkoesebroto, Guritno. 2001. Ekonomi Publik Edisi 3, BPFE, Yogyakarta
- Martins, Susana and Francisco José Veiga. 2013. "Government Size, Composition Of Public Expenditure, And Economic Development". Working Paper
- Mirza, Denni Sulistio. 2011. Pengaruh Kemiskinan, Pertumbuhan Ekonomi, dan Belanja Modal terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Jawa Tengah Tahun 2006-2009. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Fakultas Ekonomi Universitas Negeri Semarang. Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945
- Peraturan Pemerintah No. 78 Tahun 2014 tentang Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal
- Peraturan Presiden No. 131 Tahun 2015 Penetapan Daerah Tertinggal Tahun 2015-2019
- Permata, Ventina Natra dan Gustin Tanggulangan. 20XX. The Impact of Local Government Spending for Education, Health, and Infrastructure to Human Development Index In East Java – Indonesia. Satya Wacana Christian University. Working Paper
- Prasetyo, Ahmad Danu dan Ubaidillah Zuhdia. 2013. The Government Expenditure Efficiency towards the Human Development. International Conference on Applied Economics (ICOAE) 2013. Procedia Economics and Finance 5 (2013) 615 – 622
- Prasetyo, Imam Dwi. 2017. Pengaruh Belanja Pemerintah Daerah terhadap Indeks Pembangunan Manusia. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lampung, Skripsi.

- Razmi, Mohammad Javad, Ezatollah Abbasian, Sahar Mohammadi. 2012. *Investigating the Effect of Government Health Expenditure on HDI in Iran*. Journal of Knowledge Management, Economics and Information Technology, Issue 5, October, 2012. Scientific Papers (www.scientificpapers.org)
- Rondinelli, D. A. & Cheema, G. S. 1983, *'Implementing Decentralization Policies', in Decentralization and Development: Policy implementation in Developing Countries*, eds G. S. Cheema & D. A. Rondinelli, Sage Publications, Beverly Hills, pp. 7-34.
- Rondinelli, Dennis A. 1983. *Implementing decentralization programmes in Asia: A Comparative Analysis*. Public Administration and Development, Vol. 3, 181-207
- Sofilda, Eleonora, Putri Hermiyanti, Muhammad Zilal Hamzah. 2015. Determinant Variable Analysis of Human Development Index in Indonesia (Case For High And Low Index At Period 2004 – 2013). OIDA International Journal of Sustainable Development 08:09, Ontario International Development Agency, Canada (2015)
- Suescún, Rodrigo. 2007. *The Role of Fiscal Policy in Human Development and Growth*. World Bank. Working Paper
- Susyanthi, Richa. 2017. Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan PDRB Per Kapita Terhadap Angka Partisipasi Kasar pada Jenjang Sekolah Menengah Atas (SMA) Sederajat di Kabupaten Lampung Timur. Fakultas Ekonomi dan Bisnis, Universitas Lampung, Skripsi
- Undang-Undang Nomor 20 Tahun 2003 Tentang Sistem Pendidikan Nasional
- Usmaliadanti, Christina. 2011. Analisis Pengaruh Tingkat Kemiskinan, Pengeluaran Pemerintah Sektor Pendidikan dan Kesehatan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2007-2009. Universitas Diponegoro, Semarang, Skripsi
- Utama, Septian Jefri Alif, Teguh Hadi Priyono, Lilis Yulianti. 2015 Pengaruh PDRB, Belanja Modal Dan Kemiskinan Terhadap Indeks Pembangunan Manusia (Studi Kasus: Eks. Karesidenan Besuki). Artikel Ilmiah Mahasiswa 2015
- Widodo, Adi, Waridin, dan Johanna Maria K. 2011. Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah di Sektor Pendidikan dan Kesehatan terhadap Pengentasan Kemiskinan Melalui Peningkatan Pembangunan Manusia di Provinsi Jawa Tengah. Jurnal Dinamika Ekonomi Pembangunan, Juli 2011, Volume 1, No. 1
- Widodo, Slamet, Adhi Prasetyo S.W., Marihot Nasution, Fajri Ramadhan. 2017. Mengejar Ketertinggalan: Pembangunan Daerah Tertinggal. Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian DPR RI
- Winarti, Astri. 2014. Analisis Pengaruh Pengeluaran Pemerintah Bidang Pendidikan, Kemiskinan, dan PDB Terhadap Indeks Pembangunan Manusia di Indonesia Periode 1992-2012. Fakultas Ekonomika dan Bisnis, Universitas Diponegoro, Skripsi

DAMPAK PERUBAHAN UNDANG-UNDANG NOMOR 32 TAHUN 2004 KE UNDANG-UNDANG NOMOR 23 TAHUN 2014 TERHADAP PENGALIHAN KEWENANGAN MANAJEMEN PENDIDIKAN MENENGAH

Jesly Yuriaty* dan Martha Carolina**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *jesly.panjaitan@dpr.go.id, **martha.carolina@dpr.go.id

Abstract

This study aims to determine the government affairs concurrent in Act Nomor 23 year 2014 and its comparison with Act Nomor 32 year 2004 regarding The Authorities of Middle Education will be transferred From District To Province. This research used method of Qualitative Descriptive Research. The results showed The Authorities Transfer of Middle Education to Province will make impact in order to uniform middle education policy in Province, to lessen the work load in District and efficiency of region allocation budget (APBD). Yet, it can reduced the significance of autonomy that potentially disadvantageous the constitutional rights. Coordination amongst government needed thus mitigate the overlap in authorities/discrepancy between regions.

Keywords: Authorities Transfer of Middle Education, Act No 32 Year 2004, Act No 23 Year 2014

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Nomor 23 Tahun 2014 pada awalnya belum banyak mendapatkan reaksi dari masyarakat karena tahun 2014 dan 2015 merupakan tahun politik nasional. Namun, sejak Oktober 2016 hingga saat ini, terdapat beberapa permasalahan terkait pengalihan kewenangan pendidikan menengah dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi. Hal ini dapat dilihat dari beberapa permohonan uji materi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 ke Mahkamah Konstitusi, termasuk pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dalam hal ini Sekolah Menengah Atas (SMA) dan Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) dari kewenangan kabupaten/kota ke kewenangan provinsi.

Permohonan tersebut antara lain diajukan oleh Walikota Blitar, Muh. Samanhudi Anwar sebagai kepala daerah meminta kepada MK untuk menyatakan

Undang-undang Pemda tersebut, khususnya Lampiran Angka I huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan inkonstitusional bersyarat dan tidak mempunyai kekuatan hukum yang mengikat sepanjang tidak dimaknai kewenangan pengelolaan pendidikan menengah adalah kewenangan pemerintah kabupaten/kota. Menurutny, dengan adanya ketentuan tersebut, Pemerintah Kota Blitar dirugikan karena antara lain tidak dapat menetapkan kebijakan pendidikan menengah gratis, tidak dapat lagi mengalokasikan dana untuk pendidikan menengah dan tidak dapat memberikan kurikulum muatan lokal yang memperhatikan kekhususan dan keragaman Kota Blitar.

Selain itu, ada juga permohonan yang diajukan oleh beberapa wali murid yang berasal dari Surabaya. Menurut wali murid itu, perundang-undangan tersebut dapat merugikan wali murid yang tidak lagi mendapatkan pelayanan secara baik dari setiap sekolah yang ada, sehingga terjadi kerugian konstitusional bagi wali murid. Ketentuan tersebut juga dinilai berpotensi menghilangkan jaminan bagi warga negara untuk mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat dari ilmu pengetahuan dan teknologi, sebagaimana dijamin dalam Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 dan menimbulkan ketidakpastian hukum dalam jaminan di bidang pendidikan. Permohonan dari Blitar dan Surabaya ditolak oleh MK, MK tetap mengukuhkan pengelolaan pendidikan menengah tersebut merupakan kewenangan pemerintah provinsi.

Permasalahan lainnya terkait perubahan kewenangan manajemen pendidikan pasca dilaksanakannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 yaitu adanya batasan-batasan pembagian urusan dalam bidang pendidikan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten/kota. Pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah dari pemerintah Kabupaten/Kota kepada Pemerintahan Provinsi juga berdampak pada penyerahan personil, pendanaan, prasarana dan dokumen. Yang menjadi fokus penelitian ini adalah dinamika konstitusi dari perubahan yang cukup signifikan dari Undang-undang sebelumnya yaitu Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 dan implikasi perubahan undang-undang tersebut terhadap pengalihan kewenangan pendidikan menengah.

1.2. Rumusan Masalah

Berdasarkan latar belakang permasalahan di atas, maka dirumuskan permasalahan sebagai berikut:

- a. Bagaimanakah studi komparatif Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dalam aspek pengalihan kewenangan pendidikan menengah?
- b. Bagaimana dampak perubahan Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 ke Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terhadap pengalihan kewenangan manajemen pendidikan menengah?

1.3. Tujuan Penelitian

Berdasarkan latar belakang dan rumusan masalah yang telah diuraikan, penelitian ini bertujuan untuk:

- a. Untuk mengkaji studi komparatif Undang-undang Nomor 32 tahun 2004, dan Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah terkait pengelolaan manajemen pendidikan.
- b. Untuk mengkaji dampak perubahan ke Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 terkait kewenangan manajemen pendidikan menengah dari kabupaten/kota ke provinsi.

2. Tinjauan Pustaka

2.1. Desentralisasi dan Otonomi Daerah

Desentralisasi adalah istilah dengan konotasi yang luas. Dalam konteks Indonesia, desentralisasi adalah penyerahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengurus urusan rumah tangga sendiri berdasarkan prakarsa dan aspirasi dari rakyatnya dalam kerangka negara kesatuan Republik Indonesia. Desentralisasi yang secara sederhana didefinisikan sebagai penyerahan kewenangan.

Desentralisasi berdampak positif pada pembangunan daerah-daerah yang tertinggal dalam suatu negara sehingga dapat memajukan pembangunan nasional. Menurut Kaho (1997), tujuan desentralisasi adalah mengurangi bertumpuknya pekerjaan di Pusat Pemerintahan, dalam menghadapi masalah yang amat mendesak yang membutuhkan tindakan cepat, daerah tidak perlu menunggu instruksi lagi dari Pemerintah Pusat, dapat mengurangi birokrasi dalam arti yang buruk karena setiap keputusan dapat segera dilaksanakan, dalam sistem desentralisasi, dapat diadakan pembedaan dan pengkhususan yang berguna bagi kepentingan tertentu. Khususnya desentralisasi teritorial, dapat lebih mudah menyesuaikan diri kepada kebutuhan dan kebutuhan khusus daerah, mengurangi kemungkinan kesewenang-wenangan pemerintah pusat, dari segi psikologis, desentralisasi dapat lebih memberikan kepuasan bagi daerah-daerah karena sifatnya yang lebih langsung.

Memang tidak semua negara mengalami kemajuan setelah melaksanakan desentralisasi. Di beberapa negara desentralisasi justru telah membuka kesempatan untuk *rent-seeking* dan korupsi. (Treisman 2000; Oyono 2004, Tambulasi dan Kayuni 2007). Keberhasilan desentralisasi memperbaiki kesejahteraan rakyat di daerah sangat tergantung pada kesesuaian bentuk, cakupan dan besaran kewenangan yang dialihkan ke daerah dan cara pelaksanaan desentralisasi dengan kapasitas pemerintah daerah, dukungan kementerian dan lembaga sektoral dan kekuatan masyarakat sipil di daerah. Namun, desentralisasi sudah menjadi pilihan anak-anak bangsa, bukan hanya sekarang ini tapi sejak para pendiri bangsa di masa lalu. Pentingnya membuat kebijakan desentralisasi yang jelas dan tepat karena kegagalan membuat kebijakan desentralisasi yang jelas dan tepat bukan hanya memicu kegagalan

implementasi tetapi juga kegagalan mencapai tujuan desentralisasi itu sendiri. Untuk itu, dalam rangka memperbaiki pelaksanaan desentralisasi di Indonesia, Undang-undang Nomor 32 tahun 2004 direvisi menjadi Undang-undang Nomor 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.

2.2. Urusan Pemerintahan

Adapun klasifikasi urusan pemerintahan yaitu diatur dalam Pasal 9 ayat 1 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa "*Urusan Pemerintahan terdiri atas urusan pemerintahan absolut, urusan pemerintahan konkuren, dan urusan pemerintahan umum*".

2.2.1. Urusan Pemerintah Absolut

Urusan pemerintahan absolut adalah urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan Pemerintah Pusat. Urusan pemerintahan absolut meliputi antara lain (1) pertahanan, (2) keamanan, (3) agama, (4) yustisi, (5) politik luar negeri, (6) moneter dan fiskal. Dalam menjalankan urusan pemerintahan ini, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan wewenang kepada instansi vertikal yang ada di daerah atau gubernur sebagai wakil pemerintah pusat berdasarkan asas dekonsentrasi. Instansi vertikal merupakan perangkat kementerian dan/atau lembaga pemerintah non-kementerian yang mengurus urusan pemerintahan yang tidak diserahkan kepada daerah otonom dalam wilayah tertentu dalam rangka dekonsentrasi, sehingga dalam pembentukan instansi vertikal harus ada persetujuan dari Gubernur sebagai wakil pemerintahan pusat. Pemerintah pusat hanya memiliki kewenangan enam bidang urusan pemerintahan, sedangkan kewenangan selain enam bidang itu menjadi kewenangan daerah provinsi dan kabupaten/kota. Kewenangan yang dipegang pusat adalah kewenangan yang bersifat nasional sedangkan kewenangan yang diserahkan kepada daerah adalah kewenangan yang bersifat lokalitas (merupakan kepentingan dan kebutuhan masyarakat setempat). Daerah diberi kebebasan untuk menemukan kewenangan yang bersifat lokalitas tersebut menurut prakarsanya sendiri.

2.2.2. Urusan Pemerintahan Konkuren

Urusan pemerintahan konkuren merupakan urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah menjadi dasar pelaksanaan otonomi daerah. Dengan demikian, pada setiap urusan yang bersifat konkuren ini senantiasa ada bagian urusan yang menjadi wewenang pemerintah pusat dan ada bagian urusan yang diserahkan kepada provinsi, dan ada pula bagian urusan yang diserahkan kepada kabupaten/kota. Untuk mewujudkan pembagian urusan yang konkuren secara proposional antara pemerintah pusat, daerah provinsi, daerah kabupaten/kota disusunlah kriteria yang meliputi eksternalitas, akuntabilitas, dan

efisiensi dengan mempertimbangkan keserasian hubungan pengelolaan urusan pemerintahan antara tingkat pemerintahan.

Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah terdiri atas antara lain urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Urusan pemerintahan wajib dibagi lagi atas urusan pemerintahan yang berkaitan dengan pelayanan dasar dan urusan pemerintahan yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar. Urusan pemerintahan wajib yang berkaitan dengan pelayanan dasar adalah urusan pemerintahan wajib yang sebagian substansinya merupakan pelayanan dasar, yang meliputi pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum dan penataan ruang, perumahan rakyat dan kawasan permukiman, ketenteraman, ketertiban umum, dan perlindungan masyarakat dan sosial. Sedangkan urusan pemerintahan wajib yang tidak berkaitan dengan pelayanan dasar meliputi tenaga kerja, pemberdayaan perempuan dan perlindungan anak, pangan, pertanahan, lingkungan hidup, administrasi kependudukan dan pencatatan sipil, pemberdayaan masyarakat dan desa, pengendalian penduduk dan keluarga berencana, perhubungan, komunikasi dan informatika, koperasi, usaha kecil, dan menengah, penanaman modal, kepemudaan dan olah raga, statistik, persandian, kebudayaan, perpustakaan dan kearsipan.

Di samping urusan wajib, provinsi juga mempunyai urusan yang bersifat pilihan. Urusan pemerintahan provinsi yang bersifat pilihan meliputi urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi, kekhasan, dan potensi daerah yang bersangkutan. Urusan pemerintahan konkuren yang menjadi urusan pemerintahan pilihan sebagaimana dimaksud meliputi kelautan dan perikanan, pariwisata, pertanian, kehutanan, energi dan sumber daya mineral, perdagangan, perindustrian dan transmigrasi.

Undang-undang Nomor 2 Tahun 2015 tentang Penetapan Peraturan Pemerintah Pengganti Undang-undang Nomor 2 Tahun 2014 tentang Perubahan atas Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menganut asas dekonsentrasi yang melimpahkan wewenang pemerintahan kepada gubernur sebagai wakil pemerintah dan/atau kepada instansi vertikal di wilayah tertentu. Dalam asas dekonsentrasi yang diserahkan adalah wewenang administrasi/implementasi kebijakan sedangkan wewenang politiknya tetap menjadi kewenangan pusat. Karena diserahkan kepada gubernur selaku wakil pemerintah pusat hanyalah kewenangan administrasi, maka terjadi hubungan hirarki antara pemerintah pusat dengan wilayah administrasi. Dengan demikian wilayah administrasi provinsi adalah bawahan/subordinat pemerintah pusat dan posisinya tergantung pada pemerintah pusat dan juga menganut asas desentralisasi, maka provinsi menjadi daerah otonom (*local self government*). Implikasi struktural dari diterapkannya asas dekonsentrasi dan sekaligus desentralisasi membuat provinsi menjadi wilayah administrasi sekaligus daerah otonom.

2.2.3. Urusan Pemerintah Umum

Urusan pemerintahan umum merupakan kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan. Urusan pemerintahan umum sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (5) Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 meliputi pembinaan wawasan kebangsaan dan ketahanan nasional dalam rangka memantapkan pengamalan Pancasila, pelaksanaan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945, pelestarian Bhinneka Tunggal Ika serta pemertahanan dan pemeliharaan keutuhan Negara Kesatuan Republik Indonesia pembinaan persatuan dan kesatuan bangsa pembinaan kerukunan antarsuku dan intrasuku, umat beragama, ras, dan golongan lainnya guna mewujudkan stabilitas keamanan lokal, regional, dan nasional penanganan konflik sosial sesuai ketentuan peraturan perundang-undangan koordinasi pelaksanaan tugas antar instansi pemerintahan yang ada di wilayah daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota untuk menyelesaikan permasalahan yang timbul dengan memperhatikan prinsip demokrasi, hak asasi manusia, pemerataan, keadilan, keistimewaan dan kekhususan, potensi serta keanekaragaman daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan pengembangan kehidupan demokrasi berdasarkan Pancasila dan pelaksanaan semua urusan pemerintahan yang bukan merupakan kewenangan daerah dan tidak dilaksanakan oleh instansi vertikal. Urusan pemerintahan umum dilaksanakan oleh gubernur dan bupati/walikota di wilayah kerja masing-masing. Untuk melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur dan bupati/walikota dibantu oleh instansi vertikal. Dalam melaksanakan urusan pemerintahan umum, gubernur bertanggung jawab kepada Presiden melalui Menteri dan bupati/walikota bertanggung jawab kepada Menteri melalui gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat.

2.3. Pendidikan

Pembagian kewenangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dalam hal ini Provinsi dan Kabupaten/Kota juga terjadi dalam penyelenggaraan pendidikan. Menurut Burnett et. Al. yang dikutip oleh Sirozi (2003), desentralisasi pendidikan adalah otonomi untuk menggunakan input pembelajaran sesuai dengan tuntunan sekolah dan komunitas yang dapat dipertanggungjawabkan kepada orangtua dan komunitas. Menurut McGinn dan Welsh (2003), desentralisasi diusulkan dalam rangka (1) meningkatkan pendidikan secara langsung, (2) meningkatkan penyelenggaraan sistem pendidikan, (3) mengubah sumber daya dan jumlah dana yang tersedia bagi pendidikan, (4) memanfaatkan pemerintah pusat, (5) memanfaatkan pemerintah lokal.

Kebijakan desentralisasi pendidikan pada dasarnya bertujuan untuk mengurangi dominasi pemerintah pusat dalam pengambilan kebijakan, perencanaan, pengelolaan sampai dengan pelaksanaan pembangunan pendidikan nasional. Sentralisasi pengelolaan pendidikan mengakibatkan pembangunan pendidikan kurang berkualitas, timbulnya kesenjangan, dan timbulnya ketidakadilan dalam pelayanan pendidikan.

Dengan desentralisasi pendidikan, diharapkan daerah otonom ikut serta memikul tanggungjawab dalam pengelolaan dan pembangunan pendidikan sehingga partisipasi daerah dan masyarakat semakin menentukan dalam mencapai pelayanan pendidikan yang semakin bermutu, merata dan berkeadilan.

Pendidikan yang bermutu, merata dan berkeadilan merupakan bagian dari hak asasi manusia yang membutuhkan peran aktif negara baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah untuk pemenuhannya. Hal ini sesuai dengan Pasal 31 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 ayat 1 dan 2 yang menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan wajib mengikuti pendidikan dasar serta pemerintah wajib membiayainya. Pasal 28 Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan bahwa perlindungan, pemajuan, penegakan, dan pemenuhan hak asasi manusia adalah tanggungjawab negara. Tanggung jawab pemerintah ini dipertegas dengan ketentuan Pasal 31 ayat (4) yang mengamanatkan alokasi anggaran pendidikan sekurang-kurangnya 20 persen tidak hanya di APBN, melainkan juga di APBD setiap daerah.

Selain itu, peran aktif pemerintah pusat dan daerah tercantum dalam Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional Pasal 10 mengatur mengenai hak dan kewajiban pemerintah dan pemerintah daerah menyatakan bahwa pemerintah dan pemerintah daerah berhak mengarahkan, membimbing, membantu, dan mengawasi penyelenggaraan pendidikan sesuai dengan peraturan perundang-undangan yang berlaku. Sehingga, diperlukan mekanisme yang baik, terencana, terarah dan terintegrasi dalam misi peningkatan keimanan dan ketakwaan serta akhlak mulia, atau pembangunan moral.

3. Metodologi Penelitian

Penelitian ini menggunakan metode deskriptif dengan pendekatan kualitatif. Metodologi penelitian kualitatif adalah prosedur penelitian yang menghasilkan data deskriptif berupa kata-kata tertulis dari orang-orang dan perilaku yang dapat diamati (Moleong, 2005). Peneliti menggunakan pendekatan kualitatif karena menggunakan data kualitatif berupa kata-kata atau tulisan tidak berbentuk angka dan analisa untuk mengetahui serta memahami fenomena secara terinci, mendalam dan menyeluruh.

Penelitian ini menggunakan data primer dan data sekunder. Data primer diperoleh melalui wawancara dengan akademisi, sedangkan data sekunder diperoleh dari data Undang-undang, literatur (buku-buku, referensi, jurnal), dan internet.

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Kebijakan Desentralisasi Pendidikan

Di awal kemerdekaan dan masa orde lama, Undang-undang tentang Pemerintahan Daerah secara normatif pernah dibentuk Undang-undang Nomor 22

Tahun 1948, Undang-undang Nomor 1 Tahun 1957 dan Undang-undang Nomor 18 Tahun 1968 yang bersifat desentralistik. Namun, karena kondisi politik, ketiga Undang-Undang tersebut dapat dikatakan belum pernah dilaksanakan dengan baik.

Pada masa Orde Baru walaupun kondisi politik sangat stabil, namun penyelenggaraan pemerintahan daerah bersifat sentralistik melalui Undang-undang Nomor 5 Tahun 1974. Sentralisasi, terutama di masa Orde Baru, mengakibatkan munculnya kesenjangan antara pusat dan daerah. Daerah kehilangan identitas dan tidak dapat berinisiatif untuk menyelenggarakan pembangunan sesuai dengan kondisi dan kekayaan yang dimiliki. Kemajuan perekonomian nasional berbanding terbalik dengan kemajuan dan kesejahteraan di daerah. Hal ini adalah buah dari ketidakadilan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional.

TAP MPR Nomor XV/MPR/1998 mengamanatkan penyelenggaraan otonomi daerah dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggung jawab di daerah secara proporsional yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Ketetapan MPR ini ditindaklanjuti dengan pembentukan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang memberikan kewenangan sangat besar kepada daerah otonom, terutama daerah kabupaten dan kota yang dinyatakan sebagai tempat penyelenggaraan otonomi daerah secara utuh.

Berbeda dengan Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 yang menempatkan pelaksanaan otonomi pada daerah kabupaten dan kota, Ketetapan MPR Nomor 8 IV Tahun 2000 mengamanatkan otonomi secara bertingkat antara daerah provinsi dan daerah kabupaten kota. Ketetapan MPR Nomor IV Tahun 2000 selanjutnya diikuti dengan pembentukan Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.

4.2. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2004

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004, walaupun tetap memberikan otonomi yang besar kepada daerah, namun tidak lagi menyatakan bahwa pelaksanaan otonomi daerah ada pada kabupaten dan kota. Sebaliknya, Undang-undang 32 Tahun 2004 menempatkan baik provinsi maupun kabupaten/kota sebagai daerah otonom. Undang-undang ini mengenal dua macam urusan pemerintahan, yaitu urusan pemerintahan wajib dan urusan pemerintahan pilihan. Pada dasarnya, urusan pemerintahan wajib yang diatur didalamnya juga dibagi berdasarkan tingkatan pemerintahannya dengan pembedaan pada skala atau cakupan pelaksanaan urusan pemerintahan tersebut. Jadi yang merupakan kewenangan provinsi adalah berdasarkan skala kewilayahan dimana provinsi memiliki kewenangan dan fungsi yang menyangkut lintas batas kabupaten/kota.

Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah melalui Peraturan Pemerintah Nomor 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan

Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, Dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota, lebih menitikberatkan otonomi pada pemerintah Kabupaten/Kota dengan memberikan kewenangan penuh hampir di setiap urusan pemerintahan. Pengelolaan kewenangan di bidang pendidikan dasar dan menengah sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah Kabupaten/Kota, sedangkan pemerintah provinsi hanya berkewenangan dalam konteks urusan yang sifatnya lintas Kabupaten/Kota saja. Sehingga pada bidang pendidikan sub-urusan akreditasi tingkat kewilayahan yang hilang pada tingkat Provinsi dan Kabupaten pada rezim Undang-undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah akreditasi merupakan sub-sub bidang, dimana provinsi dan kabupaten masih memiliki kewenangan (Gambar 1).

4.3. Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Pada Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014, masih menerapkan pola *residual power* atau *open arrangement*, bahkan urusan pemerintah dibagi menjadi urusan pemerintah absolut, urusan pemerintah konkuren dan urusan pemerintahan umum (pasal 9) urusan pemerintah absolut adalah urusan pemerintah yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat antara lain politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal, dan agama. Sedangkan, urusan pemerintah konkuren adalah urusan pemerintahan yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah provinsi dan daerah kabupaten/kota. Urusan pemerintah konkuren terdiri dari pertama, urusan wajib yang terkait pelayanan dasar dan tidak terkait pelayanan dasar (termasuk pendidikan) dan kedua, urusan pilihan. Urusan pemerintahan umum adalah urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan.

Selain perubahan klasifikasi urusan pemerintah, terdapat juga perubahan krusial (substansi) dari undang-undang tersebut yaitu tentang pembagian urusan pemerintahan antara pemerintah pusat, pemerintahan daerah provinsi, dan pemerintahan daerah kabupaten/kota. Pasal 13 Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 telah merinci urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan:

- a. Pemerintah pusat, antara lain:
 - 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah provinsi atau lintas negara;
 - 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh pemerintah pusat; dan/atau
 - 5) urusan pemerintahan yang peranannya strategis bagi kepentingan nasional.
- b. Pemerintah daerah provinsi, antara lain:
 - 1) urusan pemerintahan yang lokasinya lintas daerah kabupaten/kota;
 - 2) urusan pemerintahan yang penggunaannya lintas daerah kabupaten/kota;

- 3) urusan pemerintahan yang manfaat atau dampak negatifnya lintas daerah kabupaten/kota; dan/atau
 - 4) urusan pemerintahan yang penggunaan sumber dayanya lebih efisien apabila dilakukan oleh daerah provinsi.
- c. Pemerintah daerah kabupaten/kota, antara lain:
- 1) Lokasi sekolah menengah ada di suatu dan setiap kabupaten/kota;
 - 2) Peserta didik pendidikan menengah secara umum adalah penduduk suatu kabupaten/kota. Kalaupun ada peserta didik dari kabupaten/kota lain jumlahnya sangat kecil mengingat jarak yang harus ditempuh;
 - 3) Dengan peserta didik yang berasal dari satu kabupaten/kota maka penerima manfaat pengelolaan pendidikan menengah adalah masyarakat kabupaten/kota setempat. Hal ini juga terkait dengan pengembangan pendidikan dasar yang mengarah pada pendidikan dasar wajib 12 tahun; dan
 - 4) Penyelenggaraan pendidikan menengah lebih efisien oleh kabupaten/kota dilihat dari sisi jangkauan wilayah dan besaran organisasi yang diperlukan.

Sebagai hukum dasar, Pasal 18A ayat (1) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 memberikan arah pengaturan hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan daerah provinsi, kabupaten, dan kota harus dilakukan dengan memerhatikan kekhususan dan keragaman daerah. Sedangkan Pasal 18A ayat (2) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 menegaskan prinsip keadilan dan keselarasan terkait dengan hubungan keuangan, pelayanan umum, dan pemanfaatan sumber daya. Menurut pasal 18A tersebut, Indonesia menganut sistem pemerintahan dengan susunan ganda (*multi-tiers government*). Tidak semua urusan yang didesentralisasikan oleh pemerintah pusat dapat dikelola secara efisien dan efektif oleh kabupaten/kota dan provinsi. Sebagian dari urusan yang didesentralisasikan, termasuk didalamnya bidang pendidikan, kesehatan, pengelolaan lingkungan, kehutanan, pengembangan wilayah, sarana dan prasarana, serta urusan pemerintahan yang berbasis ekologis akan lebih efisien dan efektif jika dikelola oleh pemerintah provinsi.

Di negara kesatuan yang memiliki susunan ganda, walaupun tidak ada hubungan hirarkis antara provinsi dengan kabupaten/kota, secara fungsional hubungan hirarki antar keduanya sulit dihindari. Secara fungsional keberadaan provinsi diperlukan untuk memfasilitasi manajemen pemerintahan antar kabupaten/kota agar terjadi sinergi, dan terintegrasi dengan baik. Sinergi antara pemerintahan provinsi dan kabupaten/kota hanya dapat dilakukan kalau pembagian urusan antar keduanya jelas dan terumuskan dengan baik. Dengan demikian, pembagian urusan yang jelas, dalam negara kesatuan yang memiliki *multi-tiers government*, menjadi sangat penting perannya dalam membangun negara kesatuan.

Pembagian urusan pemerintah pusat, provinsi dan kabupaten/kota telah diatur dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Pasal 15 dan Lampiran Angka 1 huruf A Nomor 1 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Bidang Pendidikan, yang membagi urusan pemerintahan bidang pendidikan antara Pemerintah Pusat,

Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota dijelaskan dalam sub urusan Manajemen Pendidikan, Kurikulum, Akreditasi, Pendidik dan Tenaga Pendidik, Perizinan Pendidikan, Bahasa dan Sastra (Tabel 1).

Dengan demikian, dilaksanakannya pengalihan kewenangan pendidikan menengah kepada provinsi, tidak serta merta membuat pemerintah pusat secara otomatis lepas tangan dengan begitu saja. Desentralisasi pendidikan yang tercantum dalam Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah Pasal 12 merupakan Urusan Pemerintahan Wajib yang berkaitan dengan Pelayanan Dasar. Pemerintah pusat menetapkan standar-standar penyelenggaraan pendidikan termasuk kalender pendidikan dan anggaran sehingga diharapkan pendidikan di Indonesia memiliki pendidikan yang berkualitas dan persamaan di setiap daerahnya.

4.4. Implikasi Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014

Pasca ditetapkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, muncul beberapa pro dan kontra terhadap kebijakan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ke pemerintah provinsi. Beberapa permohonan uji materi diajukan terhadap Undang-undang tersebut. Namun, pada akhir Juli 2017, Mahkamah Konstitusi menolak permohonan tersebut. Dengan demikian, Undang-undang itu tetap sah dan telah sesuai dengan Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia 1945 serta peraturan perundang-undangan yang berlaku.

Meskipun demikian, kebijakan tersebut belum disertai peraturan daerah yang lebih rinci mengenai pemindahan kewenangan. Minimnya petunjuk pelaksanaan teknis mengharuskan pemerintah provinsi melakukan koordinasi dengan pemerintah kabupaten/kota. Peraturan daerah kabupaten/kota yang memuat kewenangan lama harus segera dicabut dan peraturan daerah provinsi yang memuat kewenangan baru harus direvisi. Selain itu, Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional (Sisdiknas) juga harus segera diamandemen karena kewenangan pengelolaan pendidikan menengah masih di pemerintah kabupaten/kota. Jika tidak segera direvisi, UU Nomor 32 tahun 2014 bertentangan dengan Undang-undang Nomor 20 Tahun 2003. Pasal 50 ayat (5) Undang-undang Sisdiknas menyatakan bahwa: "Pemerintah kabupaten/kota mengelola pendidikan dasar dan pendidikan menengah, serta satuan pendidikan yang berbasis keunggulan lokal".

Selain implikasi hukum tersebut, perubahan undang-undang tersebut memiliki dampak baik dampak positif maupun dampak negatif. Dampak positif atas pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah ke provinsi antara lain memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan dan beban pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang. Pemerintah kabupaten/kota dapat fokus terhadap penyelenggaraan pendidikan dasar, pemerintah provinsi fokus pada pendidikan menengah, dan pemerintah pusat tetap fokus pada pendidikan tinggi. Sehingga, pengelolaan pendidikan

diharapkan lebih adil proporsional. Terkait beban biaya, pengalihan kewenangan ke provinsi juga berdampak pada efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas.

Tabel 1. Pembagian Urusan Pemerintah Pusat, Provinsi Dan Kabupaten/Kota

No	Sub Urusan	Pemerintah	UU No.23/2004	UU No.32/2014
1	Manajemen Pendidikan	Pusat	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi	Penetapan standar nasional pendidikan. Pengelolaan Pendidikan Tinggi
		Provinsi	Pengelolaan pendidikan khusus	Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan khusus
		Kab/Kota	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan menengah. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal	Pengelolaan pendidikan dasar. Pengelolaan pendidikan usia dini dan pendidikan non formal
2	Kurikulum	Pusat	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Penetapan kurikulum nasional pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
		Provinsi	Penetapan kurikulum muatan muatan lokal pendidikan khusus.	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah dan muatan lokal
		Kab/Kota	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal. Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan menengah	Penetapan kurikulum muatan lokal pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
3	Akreditasi	Pusat	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.	Akreditasi perguruan tinggi, pendidikan menengah, pendidikan dasar, pendidikan anak usia dini, dan pendidikan nonformal.
		Provinsi	-	-
		Kab/Kota	-	-
4	Pendidik dan Tenaga Kependidikan	Pusat	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik.	Pengendalian formasi pendidik, pemindahan pendidik, dan pengembangan karier pendidik. Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan
		Provinsi	-	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu)
		Kab/Kota	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota	Pemindahan pendidik dan tenaga kependidikan dalam daerah kabupaten/ kota.
5	Perizinan Pendidikan	Pusat	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat. Penerbitan izin penyelenggaraan satuan pendidikan asing	Penerbitan izin perguruan tinggi swasta yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		Provinsi	Penerbitan izin pendidikan khusus yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat.
		Kab/Kota	Penerbitan izin pendidikan dasar, usia dini dan pendidikan nonformal serta pendidikan menengah yang diselenggarakan oleh masyarakat.	Penerbitan izin pendidikan dasar yang diselenggarakan oleh masyarakat.
6	Bahasa dan Sastra	Pusat	-	Pembinaan bahasa dan sastra Indonesia.
		Provinsi	-	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya lintas daerah kabupaten/ kota dalam 1 (satu)
		Kab/Kota	-	Pembinaan bahasa dan sastra yang penuturnya dalam daerah kabupaten/ kota

Sumber: Undang-undang

Sebaliknya, dengan adanya pengalihan kewenangan tersebut, dampak negatif yang timbul antara lain pertama, mengurangi makna otonomi seluas-luasnya sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan (Pasal 18 ayat (5) Undang-undang Dasar Negara Republik Indonesia

1945). Kewenangan yang selama ini sudah dekat dengan masyarakat seolah-olah di jauhkan kembali rentang kendalanya karena ruang lingkup provinsi lebih luas daripada kabupaten/kota. Kabupaten/kota merupakan pemerintahan yang paling dekat dengan masyarakat atau paling tahu tentang kebutuhan masyarakat.

Kedua, sulitnya koordinasi karena cakupan wilayah provinsi lebih luas daripada kabupaten/kota. Koordinasi setingkat kabupaten/kota saja sulit apalagi tingkat provinsi. Hal ini wajar karena kabupaten/kota mempunyai kebijakan pendidikan dan kemampuan keuangan daerah yang berbeda-beda pula. Koordinasi juga diperlukan karena terjadi pengalihan tenaga pengajar, anggaran, sarana dan prasarana seperti asset dan dokumen atau tata usaha dari pemerintah kabupaten/kota ke provinsi. Dari sisi alokasi anggaran, APBD provinsi juga harus dialokasikan untuk pendidikan menengah, meskipun masih memerlukan bantuan dari kabupaten/kota masing-masing.

Alternatif kebijakan yang diberikan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan terkait pelaksanaan urusan pemerintahan yang beralih ke pemerintah provinsi antara lain memberikan tugas pembantuan bagi pemerintah kabupaten/kota atau dapat juga mendirikan cabang dinas provinsi di kabupaten/kota untuk mudah menjangkau masyarakat, tentunya dengan kelebihan dan kekurangan seperti pada gambar 1.

Gambar 1. Alternatif Pelaksanaan Urusan Pemerintahan ke Depan



Sumber: Kemendikbud

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Pasca ditetapkannya Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, muncul pro-kontra terhadap kebijakan pengalihan kewenangan pengelolaan pendidikan menengah yang awalnya dari pemerintah kabupaten/kota ke pemerintah provinsi.

Implikasi dari pengalihan kewenangan pendidikan menengah ke provinsi antara lain memudahkan pemerintah provinsi dalam menyeragamkan kebijakan pengelolaan pendidikan, beban pemerintah Kabupaten/Kota akan berkurang serta efisiensi APBD yang cukup signifikan dan bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas serta efisiensi APBD yang cukup signifikan sehingga bisa dialihkan pada program yang memiliki skala prioritas. Walaupun demikian,

pengalihan tersebut dapat mengurangi makna otonomi seluas-luasnya sehingga berpotensi merugikan hak konstitusional warga negara atas pendidikan.

5.2. Saran

Pemerintah provinsi perlu berkoordinasi dengan masing-masing kabupaten/kota agar pemberian pelayanan dasar ke masyarakat berjalan lancar tanpa kendala. Koordinasi dilakukan agar terhindar dari tumpang tindih kewenangan/kesenjangan antar pemerintah daerah. Beberapa upaya yang dapat dilakukan oleh pemerintah antara lain revisi terhadap peraturan daerah dan perubahan struktur organisasi perangkat daerah serta membuat perencanaan yang matang seperti ruang kelas/sarana prasarana, perencanaan kebutuhan guru/SDM dan anggaran/pendanaan. Alternatif kebijakan terkait pelaksanaan urusan pemerintahan yang beralih ke pemerintah provinsi yaitu tugas pembantuan dan cabang dinas. Selain itu, DPR melalui fungsi pengawasan berkewajiban mengawasi proses kewenangan tersebut agar sesuai dengan Undang-undang yang berlaku agar implementasinya dapat berjalan dengan baik.

Daftar Pustaka

- Chan, Sam. (2005). Analisis SWOT: Kebijakan Pendidikan Era Otonomi Daerah. Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.
- Didin Saepudin. (2014) "Provinsi akan Ambil Alih Kewenangan Dikmen", <http://www.mediapendidikan.info/2014/12/pemindahan-kewenangan-penyelenggaraan-pendidikan-menengah-dari-pemerintah-kabupatenkota-kepada-pemerintah-provinsi.html>
- Hanif Nurcholis. (2005). Teori dan Praktik Pemerintahan dan Otonomi Daerah Edisi Revisi. Jakarta: PT Grasindo.
- Hasbullah. (2010). Otonomi Pendidikan. Jakarta: PT Rajagrafindo Persada.
- Josef, Riwu Kaho. (1997). Prospek Otonomi Daerah di Negara Republik Indonesia. Jakarta: PT RajaGrafindo Persada.
- "Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan", <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.VwTGTeafcy4>, diakses Agustus 2017.
- Kompas, 26 Juli 2017, MK Kukuhkan Pengelolaan SMA/SMK Merupakan Kewenangan Pemprov.
- Kompas, 9 Januari 2017, Alih Kelola SMA/SMK Gagap
- Kompas.com, 26/07/2017, MK Kukuhkan Pengelolaan SMA/SMK Merupakan Kewenangan Pemprov, <http://nasional.kompas.com/read/2017/07/26/20291101/mk-kukuhkan-pengelolaan-sma-smk-merupakan-kewenangan-pemprov>, diakses pada 29 Agustus 2017

“Konstitusionalitas Pengalihan Kewenangan Pengelolaan Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi”, Muchamad Ali Safa’at, Disampaikan Sebagai Keterangan Ahli Pada Sidang Mahkamah Konstitusi Republik Indonesia, 17 Mei 2016, Perkara Nomor 30/Puu-Xiv/2016 Pengujian UU Nomor 23 Tahun 2014 Terhadap

Lexy J. Moleog. (2005). *Metode Penelitian Kualitatif*. Edisi revisi. Bandung: Remaja Rosdakarya.

Mahkamah Berita. “Kepala Daerah Gugat Pengalihan Kewenangan Penyelenggaraan Pendidikan”, <http://www.mahkamahkonstitusi.go.id/index.php?page=web.Berita&id=12994#.VwTGTeafcy4>, diakses September 2017

M. Sufyarman, (2003, *Kapita Selekta Manajemen Pendidikan*, Bandung: Alfabeta.

McGinn. N dan T.Welsh, (2003). *Desentralisasi Pendidikan*, Jakarta: Logos

Naskah Akademik Rancangan Undang-undang Tentang Pemerintahan Daerah, Kementerian dalam Negeri RI, Tahun 2011.

Nasution, M. (2016). *Pengalihan Kewenangan Pendidikan Menengah ke Pemerintah Provinsi*. Buletin APBN Edisi 16 Vol.1 Agustus 2016.

Nazir, Moh. (2005). *Metode Penelitian*. Jakarta: Ghalia Indonesia.

Nur Erwannudin dan Bimo Wahyu Widodo. (2016). *Desentralisasi Pendidikan dan Peran Aktif Masyarakat Menuju Pendidikan Berkualitas*. Jurnal Penelitian, Vol. 10, Nomor 1, Februari 2016, hal 147-172.

“Pak Jokowi, Jangan Suruh Kami Bayar...”, http://regional.kompas.com/read/2016/03/31/18030031/Pak.Jokowi.jangan.Suruh.Kami.Bayar.?utm_source=RD&utm_medium=box&utm_campaign=kpoprd, diakses Agustus 2017.

Pennings, Paul et al. (2006). *Doing Research in Political Science: An Introduction to Comparative Methods and Statistics*. London: Sage Publications Inc.

“Pembagian Urusan Pemerintahan Daerah – Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014”, <http://pemerintah.net/pembagian-urusan-pemerintahan-daerah-232014/>, diakses Agustus 2017.

Provinsi Akan Ambil Alih Kewenangan Dikmen, diakses pada www.radarcirebon.com/provinsi-akan-ambil-alihkewenangan-dikmen.html, diakses September 2017.

Putri, Andi P. Y. (2017). *Pembagian Urusan Pemerintahan Konkuren Antara Pemerintah Provinsi Dan Pemerintahan Kabupaten/Kota Di Bidang Pendidikan*. Makasar: Universitas Makasar.

Reghi Perdana. (2016). *Implikasi Perubahan Pembagian Urusan Pemerintahan Berdasarkan Undang-undang Nomor 23 Tahun 2014 Tentang Pemerintahan Daerah*. Biro Hukum Kementerian PPN/Bappenas.

- Sendhikasari D. (2016) Pengalihan Kewenangan Manajemen Pendidikan Menengah Dari Kabupaten/Kota Ke Provinsi. Majalah Info Singkat. Vol. VIII, Nomor 07/I/P3DI/April/2016
- Sirozi. M, (2005). Politik Pendidikan, Jakarta: PT Raja Grafindo persada..
- Siti, Irene, (2011). Desentralisasi dan Partisipasi Masyarakat dalam Pendidikan. Yogyakarta: Pustaka Pelajar
- Sumadi Suryabrata. (1998). Metodologi Penelitian. Jakarta: PT Raja Grafindo Persada.
- Syamsuddin, haris. (2007). Desentralisasi dan otonomi daerah. Jakarta: LIPPI pres.
- Treisman, Daniel. (2000). "*The Causes of Corruption: A Cross-National Study.*" Journal of Public Economics 76, Nomor 3, halaman 39-45.
- "Undang-undang 23 Tahun 2014 Terhadap Kebijakan Anggaran Pendidikan 2016", <http://www.slideshare.net/btkipkalteng/undang-undang23-tahun-2014-terhadap-kebijakan-anggaranpendidikan-2016-plk> diakses 11 April 2016
- Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia Tahun 1945
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Otonomi Daerah.
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah.
- "Wali Murid Di Surabaya Minta MahkamahKonstitusi Koreksi Pasal 15 Dalam UndangUndang Ini", <http://surabaya.tribunnews.com/2016/03/31/wali-murid-di-surabaya-mintamahkamah-konstitusi-koreksi-pasal-15-dalam-undang-undang-ini?page=2>, diakses Agustus 2017

PENGARUH UTANG TERHADAP PEREKONOMIAN NASIONAL (PERTUMBUHAN EKONOMI, KEMISKINAN, DAN PENGANGGURAN)

Dwi Resti Pratiwi* dan Dahiridai**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: * dwirestipratiwi@gmail.com, ** dahiridai@gmail.com

Abstract

Debt is the part of the government's fiscal policy which also being the part of the financial management policy. The financial management itself aims to improve people's welfare through the increase of economic growth, poverty reduction, and job creation. The purpose of this study is to analyse the impact of government debt on national economy including economic growth, poverty and unemployment rate. The study used data series of Indonesian economy including government debt, economic growth, poverty level and unemployment rate data from 2000 to 2016. The analytical method used was Granger causality and regression analysis. The result shows that there is a positive relationship between government debt and economic growth.

Key words: Government debt, Economic Growth, Poverty, and Unemployment

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) adalah rencana terstruktur pemerintah yang berhubungan dengan pendapatan dan belanja negara yang dibahas bersama dan disetujui oleh Dewan Perwakilan Rakyat (DPR). Struktur APBN dari tahun 2000 sudah menggunakan format *I-account* sebagai pengganti format sebelumnya yaitu *T-account*. Penggunaan *I-account* terdapat beberapa keuntungan diantaranya adalah meningkatkan transparansi dalam penyusunan APBN, mempermudah pemantauan dalam pelaksanaan pengelolaan APBN, serta disesuaikan dengan *Government Finance Statistic* (GFS) yang merupakan standar internasional sehingga memudahkan dalam analisa komparasi dengan APBN di negara-negara lain, serta memudahkan pelaksanaan desentralisasi fiskal dan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah. Jika besaran pendapatan negara dan hibah lebih besar dari besaran belanja negara maka APBN dikatakan surplus. Namun sebaliknya, jika besaran

pendapatan negara dan hibah lebih kecil dari besaran belanja negara maka APBN dikatakan defisit.

Perkembangan APBN dari tahun 2000 sampai APBN tahun 2017 cenderung menganut sistem defisit yang bertujuan untuk menstimulus perekonomian nasional. Menurut Rahardja dan Manurung (2004) defisit anggaran adalah anggaran yang memang direncanakan untuk defisit, sebab pengeluaran pemerintah direncanakan lebih besar dari penerimaan pemerintah ($G > T$). Anggaran yang defisit ini biasanya ditempuh bila pemerintah ingin menstimulasi pertumbuhan ekonomi. Hal ini umumnya dilakukan bila perekonomian berada dalam kondisi resesi. Tetapi pada umumnya defisit terjadi karena pendapatan dan hibah lebih kecil dari belanja negara.

Menurut Effendi (2009) ada beberapa faktor yang mengakibatkan terjadinya defisit APBN yaitu sebagai berikut:

1. Mempercepat pertumbuhan ekonomi
2. Rendahnya daya beli masyarakat
3. Pemerataan pendapatan masyarakat
4. Melemahnya nilai tukar
5. Pengeluaran karena inflasi

Problem utama kelangsungan APBN adalah masih adanya defisit anggaran. Persoalannya adalah bagaimana dapat menjaga defisit anggaran pada tingkat yang aman sehingga defisit tersebut masih dapat dicarikan pembiayaannya. Penjelasan Pasal 12 ayat 3 Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara menyebutkan bahwa defisit anggaran dibatasi maksimal sebesar 3 persen dan utang maksimal 60 persen dari produk domestik bruto (PDB).

Defisit merupakan permasalahan negara yang menjadi topik serius untuk dicari solusinya. Negara dalam hal ini pemerintah melakukan pembiayaan baik pembiayaan dalam negeri maupun pembiayaan luar negeri untuk menutupi defisit negara tersebut. Masalah ini merupakan masalah yang dilematis bagi pemerintah, karena roda pemerintahan harus tetap berjalan walaupun negara mengalami defisit anggaran. Oleh karena itu pemerintah harus mencari pembiayaan. Pemerintah harus berhati-hati terhadap pembiayaan karena pembiayaan juga bisa membawa dampak yang negatif, misalnya pemerintah menjual surat utang negara namun jika pemerintah tidak bisa membayarnya maka pemerintah akan mempunyai masalah baru yaitu utang.

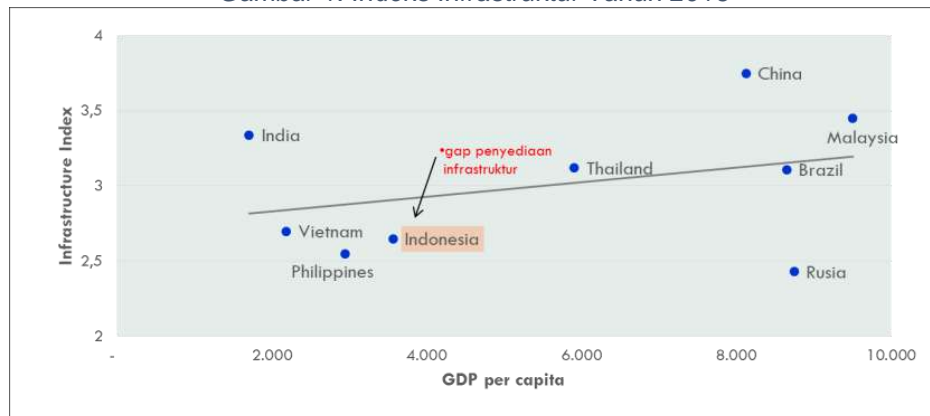
Utang merupakan solusi konkrit untuk menutupi defisit anggaran dalam pengelolaan perekonomian yang bertujuan untuk menguatkan pertumbuhan ekonomi, menciptakan kesempatan kerja, dan mengurangi angka kemiskinan. Namun perlu dicermati bahwa pengelolaan utang tidak semuanya untuk kegiatan yang produktif bagi perekonomian nasional, karena terdapat pemanfaatan utang yang digunakan untuk membayar kembali utang yang jatuh tempo (*debt refinancing*) serta bunga utang. Dalam tulisan ini akan dibahas apakah

pemanfaatan utang saat ini sudah berpihak pada pembangunan ekonomi yang dilihat dari meningkatkan pertumbuhan ekonomi yang stabil, pengurangan angka kemiskinan dan pengangguran.

1.2. Rumusan Masalah

Utang pemerintah pusat dari tahun 2001 sampai tahun 2017 terus meningkat khususnya mulai tahun 2015 peningkatan utang sangat drastis. Salah satu manfaat peningkatan utang tersebut untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur yang diharapkan dapat menguatkan perekonomian nasional. Terlihat pada gambar 1 bahwa penyediaan infrastruktur di Indonesia masih di bawah rata-rata negara lain. Sehingga Pemerintah terus berupaya mengakselerasi pembangunan infrastruktur untuk mengejar ketertinggalan dan meningkatkan pertumbuhan ekonomi. Sementara itu, untuk penyediaan layanan infrastruktur baru selama 5 tahun dari 2015-2019 dibutuhkan kurang lebih dana sebesar Rp4.796,2 triliun. Dari jumlah tersebut, hanya sekitar 41,25% yang bisa dicukupi dari APBN/APBD. Sehingga utang menjadi salah satu pilihan dalam membiayai infrastruktur tersebut.

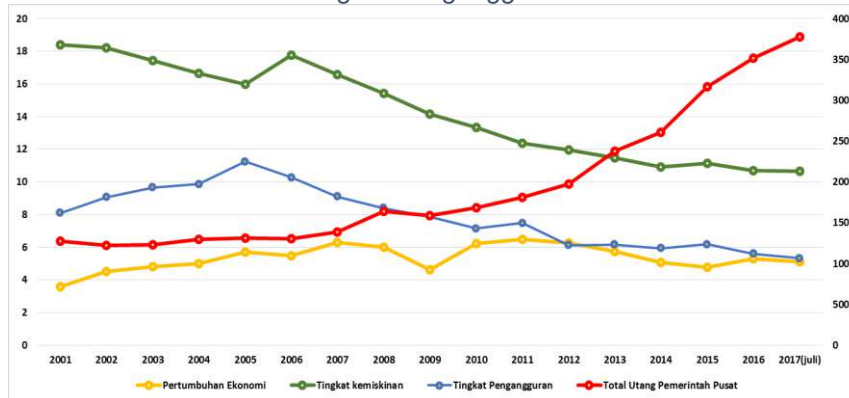
Gambar 1. Indeks Infrastruktur Tahun 2016



Sumber: DJJPR Kemenkeu, 2017

Namun semangat mengejar ketertinggalan pembangunan melalui utang tampaknya belum sepenuhnya terlihat hasilnya untuk saat ini. Berdasarkan gambar 2 angka kemiskinan dan pengangguran masih cenderung stagnan dibandingkan dengan peningkatan utang. Ketidakrelevanan tersebut menimbulkan suatu pertanyaan yang mendasar yaitu apakah utang berpengaruh positif bagi perekonomian nasional (pertumbuhan ekonomi, kemiskinan, dan pengangguran)?

Gambar 2. Perkembangan Utang, Pertumbuhan Ekonomi, Tingkat Kemiskinan, dan Tingkat Pengangguran



Sumber: DJJPR Kemenkeu

1.3. Tujuan Analisis

Berdasarkan rumusan masalah yang ada, maka tujuan dari penelitian ini, yaitu menguji pengaruh hubungan antara utang terhadap perekonomian nasional yang dilihat dari pertumbuhan ekonomi, tingkat kemiskinan dan pengangguran.

2. Tinjauan Pustaka

Pemerintah berperan besar dalam menentukan arah perekonomian nasional khususnya di era modern saat ini dimana mekanisme pasar sulit untuk berjalan sendiri dalam mencapai kondisi perekonomian yang optimal. Kondisi ini memberikan legitimasi kepada pemerintah untuk mengendalikan perekonomian melalui anggaran negara. Kebijakan anggaran yang dilaksanakan melalui Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN), pemerintah turut menjalankan fungsi utamanya dalam melaksanakan alokasi, distribusi dan stabilisasi. Dimana fungsi ini dijalankan untuk mencapai kesejahteraan masyarakat yang berkeadilan. Salah satu kebijakan fiskal yang dilaksanakan pemerintah ialah kebijakan utang. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004, utang negara merupakan jumlah uang yang wajib dibayar pemerintah pusat dan/atau kewajiban pemerintah pusat yang dapat dinilai dengan uang berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku, perjanjian, atau berdasarkan sebab lain yang sah.

Kebijakan utang yang dilaksanakan Pemerintah merupakan konsekuensi dari postur APBN yang mengalami defisit dimana pendapatan negara lebih kecil dari pada belanja negara. Oleh karenanya, suatu negara dalam keadaan yang defisit memerlukan tambahan dana agar berbagai kegiatan pembangunan yang direncanakan dapat berjalan. Atas dasar ini, maka utang pemerintah yang dimaksud adalah utang yang diperoleh dalam bentuk pinjaman dan Surat Utang Negara (SUN). Utang merupakan bagian dari kebijakan fiskal yang menjadi bagian dari pengelolaan ekonomi secara keseluruhan. Adapun tujuan pengelolaan ekonomi yang dilaksanakan oleh Pemerintah meliputi;

- Menciptakan kemakmuran rakyat dalam bentuk penciptaan kesempatan kerja, penurunan kemiskinan dan penguatan pertumbuhan ekonomi
- Menciptakan keamanan

Terkait dengan tujuan pengelolaan ekonomi tersebut, Pemerintah telah menetapkan sasaran-sasaran pembangunan dalam berbagai dokumen perencanaan. Dalam Rencana Pemerintah Jangka Menengah 2015-2019, disebutkan bahwa sasaran perekonomian nasional ialah pertumbuhan ekonomi yang tinggi disertai upaya-upaya perluasan dan keberpihakan kesempatan kerja kepada kelompok kurang mampu yang pada akhirnya dapat mengurangi tingkat kemiskinan dan memperkecil kesenjangan.

Hal ini menunjukkan bahwa kebijakan fiskal yang salah satunya kebijakan utang, seharusnya dilaksanakan untuk mendukung pertumbuhan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat. Namun hubungan antara utang dan pertumbuhan ekonomi menuai pandangan yang beragam dari berbagai peneliti. Sebagian teori ataupun penelitian empiris menunjukkan bahwa utang sebagai konsekuensi defisit anggaran berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi, namun banyak pula penelitian yang menyatakan sebaliknya seperti yang diungkapkan berikut ini.

Dalam perspektif Keynesian yang ditelaah oleh Eisner (1989) menyatakan bahwa defisit yang ditutup oleh utang dapat menstimulus lebih banyak lapangan kerja dan investasi. Paham Keynesian ini menganggap bahwa defisit dapat meningkatkan konsumsi dan tabungan nasional (*national saving*) melalui kenaikan output riil. Hal ini mengakibatkan beban pajak saat ini relatif lebih ringan yang kemudian akan menyebabkan peningkatan pendapatan yang siap dibelanjakan. Dimana peningkatan pendapatan ini dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dalam jangka pendek. Pandangan kaum Keynesian bahwa terdapat campur tangan pemerintah dalam perekonomian.

Sebaliknya, Ricardo (1950) dalam Barro (1989) dengan pemahamannya yang disebut "*The Ricardian Equivalence Theorem*" mengemukakan bahwa secara teori terdapat kemungkinan bahwa antara pajak dan utang adalah setara. Lebih lanjut Barro (1989) menjelaskan bahwa kebijakan fiskal adalah "impoten", dalam artian perubahan dalam defisit anggaran tidak berdampak pada aktivitas ekonomi karena yang terjadi adalah penghematan terus meningkat. Dalam hal ini peningkatan belanja pemerintah yang dibiayai oleh utang publik harus dibayar oleh pemerintah di masa yang akan datang, yang selanjutnya akan terjadi kenaikan pajak. Dengan kenaikan pajak tersebut, maka masyarakat akan melakukan penghematan pada masa sekarang untuk memperbesar tabungannya yang selanjutnya digunakan untuk membayar kenaikan pajak di masa mendatang.

Selain itu, Gramlich (1989) menunjukkan sebuah komparasi tingkat national saving pada masa *pre-deficit* yaitu tahun 1955-1979 dengan masa pemberlakuan defisit anggaran yaitu tahun 1980-an, dimana komparasi tersebut menunjukkan bahwa terjadi penurunan *national saving* pada periode 1980-an serta diikuti dengan penurunan nilai riil *net national product* (NNP). Dengan begitu temuan ini

membantah pandangan Keynesian yang menganggap bahwa defisit berdampak pada kenaikan saving dan nilai output riil.

Beberapa penelitian empiris juga menunjukkan hasil yang beragam terhadap dampak utang dengan pertumbuhan ekonomi. Arize et al (2014) melakukan penelitian terhadap dampak defisit anggaran dan utang terhadap variabel kunci ekonomi di US dan menilai bagaimana dampaknya ekonomi US terhadap kondisi global. Dimana hasil penelitian ini menunjukkan bahwa defisit dan utang berdampak pada variabel harga, neraca perdagangan, konsumsi dan *saving* di US serta turut berdampak pada perekonomian global. Pembiayaan defisit anggaran dengan menyertakan kenaikan pajak akan berdampak negatif bagi produksi, konsumsi, *saving* dan pendapatan. Hal ini akibat dari suku bunga yang terus meningkat dan akhirnya terjadi *crowding out* yaitu penurunan investasi karena penambahan pengeluaran pemerintah. Dengan demikian, defisit yang besar secara lambat laun akan berdampak buruk bagi perekonomian.

Pengaruh utang terhadap perekonomian juga ditentukan oleh besaran rasio utang terhadap *Gross Domestic Product* (GDP). Pattilo et al (2002) dalam Chacerita (2010) melakukan penelitian dengan menggunakan data panel dari 93 negara berkembang pada periode 1969-1998. Penelitian ini menunjukkan bahwa terdapat dampak negatif dari utang luar negeri terhadap pendapatan perkapita untuk ambang batas rasio utang terhadap (GDP) sekitar 35-40 persen. Clements et al. (2003) dalam Chacerita (2010) melakukan penelitian data panel 55 negara berpenghasilan rendah pada periode 1970-1999 dan menghasilkan bahwa titik balik hubungan non-linear antara pertumbuhan ekonomi berada pada rasio utang terhadap GDP di level 20-25 persen.

Reinhart-Rogoff (2010) menyatakan bahwa rasio utang terhadap GDP di atas 90 persen berdampak pada perlambatan ekonomi yang cukup signifikan baik di negara maju maupun berkembang. Cecchetti et al. (2011) menyatakan terjadi perlambatan ekonomi pada 80 negara *Organisation for Economic Co-operation and Development* (OECD) untuk tahun 1980-2010 dengan batas ambang utang terhadap GDP sebesar 80 persen. Selain itu, kajian yang dilakukan oleh Egert (2012) menunjukkan bahwa efek non-linear pertumbuhan ekonomi dengan utang juga terjadi pada rasio utang terhadap GDP dengan tingkat yang rendah yaitu pada rentang 20 hingga 60 persen.

Besaran ambang batas rasio utang terhadap GDP yang berdampak pada perlemahan ekonomi sangat sensitif terhadap jumlah sampel negara, periode waktu, dan kondisi perekonomian suatu negara. Dari penelitian terdahulu yang disebutkan di atas bahwa negara berkembang cenderung mengalami dampak negatif terhadap utang pada rasio utang terhadap GDP di angka yang rendah, sementara untuk negara maju akan terlihat dampak negatifnya pada rasio yang tinggi. Terkait beban utang luar negeri, Bank Dunia sendiri telah menetapkan batas aman indikator beban utang yaitu untuk *debt service ratio* (DSR), *debt export ratio* (DER) dan *debt GNP ratio* masing-masing yaitu 20 persen, 200 persen, 40 persen (Kuncoro, 2010).

Penelitian dalam negeri yang dilakukan oleh Daryanto (2004) menunjukkan bahwa utang luar negeri berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode 1977-2011. Hal ini akibat dari kurang tepatnya pemerintah dalam mengalokasikan dana yang diperoleh dari pinjaman luar negeri atau dengan kata lain pengelolaan utang luar negeri yang dilakukan pemerintah tidak optimal. Astanti (2015) melakukan uji kausalitas antara utang luar negeri dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia tahun 1990-2013, yang menghasilkan bahwa terdapat hubungan keseimbangan jangka panjang antara utang luar negeri dan pertumbuhan ekonomi di Indonesia. Sedangkan berdasarkan uji kausalitas Granger menunjukkan adanya hubungan kausalitas searah di Indonesia. Dengan kata lain, utang luar negeri berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi. Begitu juga dengan penelitian pengaruh utang luar negeri terhadap pertumbuhan ekonomi Indonesia tahun 2011-2011 oleh Ramadhani (2014), menunjukkan pengaruh yang positif. Dimana menurutnya utang luar negeri telah memberikan suatu rangsangan bagi perekonomian nasional untuk memanfaatkan dan memberikan nilai tambah bagi sumber-sumber daya produksi yang dimiliki Indonesia. Penelitian ini mendukung pemahaman Keynesian yang menyatakan bahwa kebijakan defisit anggaran akan berpengaruh positif terhadap perekonomian melalui mekanisme *multiplier process*.

Algifari (2009) melakukan penelitian pengaruh defisit anggaran terhadap perekonomian Indonesia berdasarkan data defisit anggaran pemerintah dan pertumbuhan ekonomi tahun 1990-2007 dengan *partial adjustment* model. Hasil penelitian menunjukkan bahwa defisit anggaran pemerintah berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode yang sama dan berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi pada periode berikutnya. Pada saat perekonomian mengalami krisis, defisit anggaran pemerintah merupakan kebijakan yang dipilih oleh banyak negara untuk menggairahkan perekonomian.

Berbeda dengan Islam (2014) yang membedakan pengaruh tiap komponen utang yaitu berupa pinjaman dan surat berharga negara (SBN) terhadap pertumbuhan ekonomi tahun 1999-2004. Hasil dari penelitian ini menunjukkan bahwa secara umum utang berpengaruh positif terhadap pertumbuhan PDB riil dalam jangka panjang. Jika dianalisis lebih dalam, komponen utang berupa pinjaman (*loan*) memiliki pengaruh yang negatif dan signifikan pada taraf nyata 10 persen terhadap pertumbuhan ekonomi, sedangkan komponen utang lainnya yakni surat berharga negara (SBN) memiliki pengaruh positif dan signifikan pada taraf nyata 5 persen terhadap pertumbuhan ekonomi.

Dari uraian di atas dapat sedikit ditarik kesimpulan bahwa pengaruh utang terhadap pertumbuhan ekonomi tergantung dengan panjang periode waktu serta kondisi perekonomian. Dapat dilihat pada hasil penelitian terdahulu menunjukkan hasil yang beragam dampak utang terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebagian kajian empiris menunjukkan hubungan yang positif antara utang dan pertumbuhan ekonomi namun banyak juga yang menunjukkan hasil yang negatif.

3. Metodologi Penelitian

Metode analisis data yang digunakan dalam penelitian ini adalah model regresi. Model ini digunakan untuk mengetahui pengaruh dan arah hubungan antar variabel dependent dan independent dengan model umum:

$$Y = \alpha + \beta_1 X_1 + \beta_2 X_2 + L \beta_m X_n$$

Dengan Y adalah variabel dependen, (X_1, X_2, L, X_n) adalah variabel independen, α adalah konstanta (faktor yang mempengaruhi selain variabel independen), dan $(\beta_1, \beta_2, L, \beta_m)$ adalah koefisien variabel independen. Dalam penelitian ini variabel independen (X) yaitu utang negara dan variabel dependen (Y) terdiri dari tiga variabel yaitu P , kemiskinan, dan pengangguran. Data yang digunakan dalam penelitian ini tersaji pada tabel 1.

Tabel 1. Data Penelitian

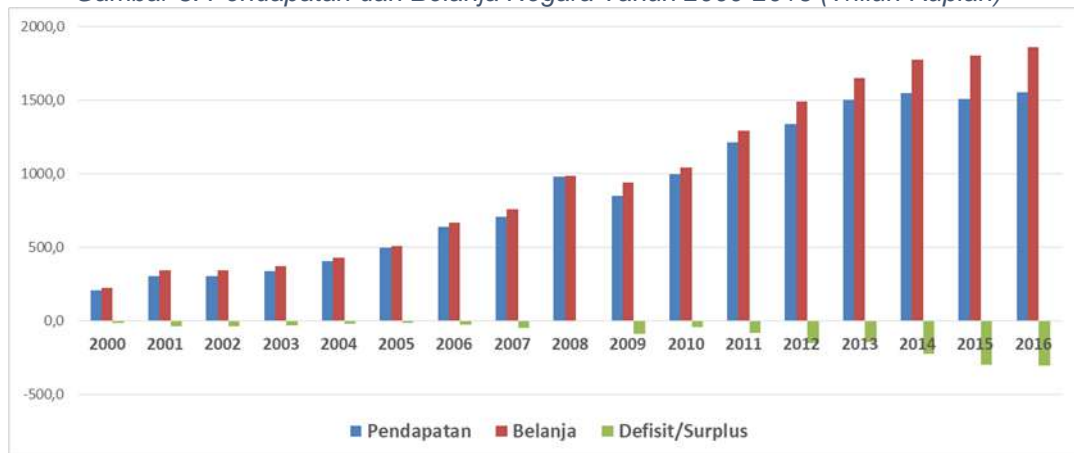
Variabel	Jenis Data	Periode	Sumber
Y	PDB Harga Berlaku	2000-2016	BPS
Y	Jumlah Penduduk Miskin	2000-2016	BPS
Y	Jumlah Pengangguran Terbuka	2000-2016	BPS
X	Jumlah Utang Pemerintah Pusat	2000-2016	Kementerian Keuangan

4. Hasil dan Pembahasan

4.1. Defisit Anggaran dan Struktur Utang Pemerintah

Dalam rangka memenuhi target pertumbuhan ekonomi dan pembangunan di berbagai sektor, pemerintah masih memerlukan pembiayaan melalui utang. Hal ini tidak terlepas dari konsekuensi postur anggaran negara yang defisit, dimana pada gambar 3 menunjukkan terjadi peningkatan yang cukup tinggi belanja negara dari periode 2000 hingga 2016 akibat dari pembangunan yang semakin masif. Terutama pada periode pemerintahan saat ini yaitu tercatat dari tahun 2014 hingga 2016, kenaikan belanja negara mencapai 4,1 persen, sementara pendapatan negara hanya mengalami kenaikan 1,13 persen. Bahkan pendapatan negara di tahun 2015 sempat mengalami pertumbuhan negatif. Pajak sebagai komponen utama dalam pendapatan negara, kinerjanya turun terlihat dari rasio pajak terhadap PDB yang menurun dari 11,4 di tahun 2014 menjadi 10,1 di tahun 2016. Bahkan jika tidak dilaksanakan *tax amnesty* di tahun 2016, maka rasio pajak hanya 9,5 persen. Hal ini tentu mengakibatkan defisit yang semakin lebar dan penambahan utang menjadi pilihan pemerintah dalam memenuhi kebutuhan anggaran pembangunan.

Gambar 3. Pendapatan dan Belanja Negara Tahun 2000-2016 (Triliun Rupiah)



Sumber: Kementerian Keuangan

Pada gambar 4 ditunjukkan kenaikan utang Indonesia yang cukup signifikan dimana proporsi utang dalam bentuk surat berharga negara (SBN) lebih tinggi dibandingkan dalam bentuk pinjaman. Tercatat utang pemerintah sampai dengan bulan Juni 2017 sebesar Rp3.706,52 triliun, terdiri dari SBN sebesar Rp2.979,50 triliun (80,4%) dan pinjaman sebesar Rp727,02 triliun (19,6%). Dibanding bulan sebelumnya, utang pemerintah pusat bulan Juni 2017 secara netto meningkat sebesar Rp34,19 triliun berasal dari penerbitan SBN (neto) sebesar Rp35,77 triliun dan pelunasan pinjaman (netto) sebesar Rp1,59 triliun.

Gambar 4. Utang Indonesia dan Rasio Utang Tahun 2000-2017



Sumber: DJPPR

*Per Juli 2017

Kenaikan utang tersebut berdampak pada keseimbangan primer dalam postur APBN yang negatif sejak tahun 2012 dan jumlahnya terus meningkat hingga APBNP 2017 ini. Hal ini menandakan utang yang dilakukan pemerintah digunakan untuk membayar bunga utang, cicilan utang dan utang pokok tahun-tahun sebelumnya.

Di tahun 2012, keseimbangan primer APBN mencapai negatif Rp52,78 triliun dan meningkat di tahun 2016 menjadi negatif Rp125,8 triliun. Bahkan dalam postur APBNP 2017 ditetapkan keseimbangan primer sebesar negatif Rp178 triliun.

Angka tersebut menunjukkan bahwa defisit anggaran sebesar Rp 397,2 Triliun yang diperoleh dari berbagai skema pembiayaan (hutang), maka sejumlah Rp 178,0 triliunnya harus digunakan untuk menutup kekurangan Belanja Negara, dan sisanya digunakan juga untuk membayar bunga dan cicilan utang, serta pokok utang.

Meskipun demikian, Pemerintah tetap berdalih bahwa rasio utang Indonesia terhadap PDB masih di bawah 30 persen dan dalam batas aman yang ditetapkan Pemerintah yaitu 60 persen. Gambar 5 menunjukkan rasio utang terhadap PDB saat ini yaitu sekitar 30 persen dimana rata-rata rasio utang dunia sudah mencapai 93,9 persen.

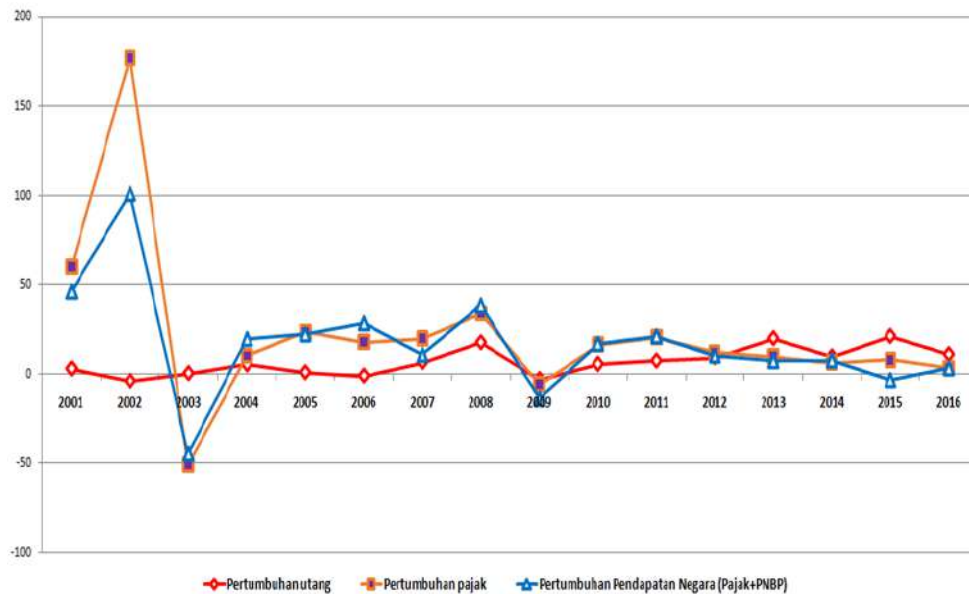
Gambar 5. Rasio Utang terhadap PDB di Beberapa Negara Tahun 2015 (Persen)



Sumber: World Bank, 2017

Selain memperhatikan rasio utang terhadap PDB, seharusnya pemerintah mempertimbangkan juga perbandingan pertumbuhan utang dengan pertumbuhan pendapatan negara. Periode tahun 2001-2012 pertumbuhan pendapatan negara mendominasi lebih besar dari pertumbuhan utang dengan rata-rata untuk pendapatan negara sebesar 21,65 persen dan untuk utang sebesar 4,16 persen. Sebaliknya pada periode tahun 2013-2016 pertumbuhan pendapatan negara mendominasi lebih kecil dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pendapatan negara sebesar 3,90 persen dan utang sebesar 15,58 persen. Penurunan ini masih bisa dianulir karena harga komoditas mengalami penurunan sehingga PNBP juga ikut menurun. PNBP ini bukanlah sepenuhnya domain pemerintah, tapi melibatkan banyak faktor baik internal maupun eksternal. Namun ada domain utama pemerintah yang harusnya dapat dikelola dengan baik yaitu penerimaan pajak. Perkembangan pertumbuhan pajak pada periode 2001-2012 lebih besar dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pertumbuhan pajak sebesar 28,07 persen dan utang sebesar 4,16 persen. Sedangkan periode 2013-2016 pertumbuhan pajak lebih kecil dari pertumbuhan utang dengan rata-rata pertumbuhan pajak sebesar 7,02 persen dan utang sebesar 15,58 persen. Kondisi ini dikhawatirkan membawa dampak yang kurang baik bagi perekonomian nasional (Gambar 6).

Gambar 6. Pertumbuhan Utang, Pendapatan Negara, dan Pajak (Persen)



Sumber: Kemenkeu, diolah

4.2. Hubungan Utang Negara Terhadap Perekonomian Nasional

Setelah membahas postur APBN dan profil utang negara yang terus meningkat dengan dalih untuk pembangunan khususnya infrastruktur, maka pada bagian ini akan dibahas bagaimana hubungan utang terhadap pertumbuhan ekonomi itu sendiri. Berdasarkan hasil analisis regresi maka diperoleh hasil berikut yang tersaji pada tabel 2.

Tabel 2. Hasil Analisis Regresi Utang Terhadap PDB, Kemiskinan dan Pengangguran

Ln Utang		Ln PDB	Ln Kemiskinan	Ln Pengangguran
B coef		1,95	-0,35	-0,28
Prob		(0,00)	(0,00)	(0,033)
R ²		0,827	0,828	0,26

4.2.1. Analisis Utang dan Pertumbuhan Ekonomi

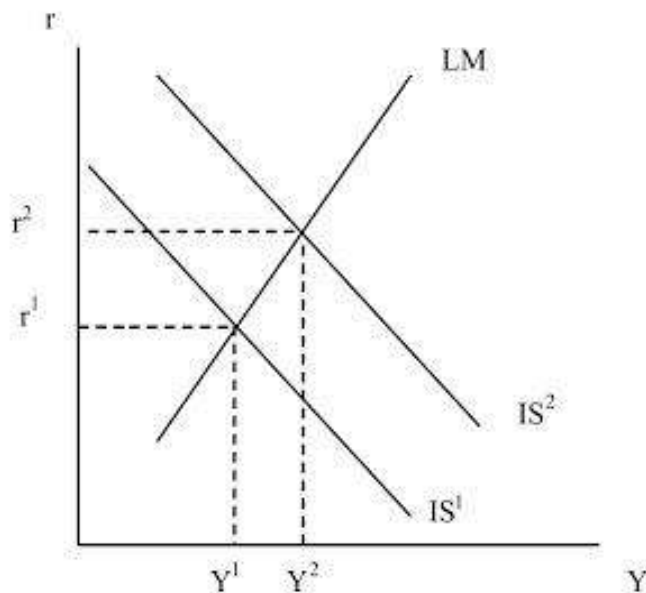
Dari tabel 2 dapat disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan dengan pertumbuhan ekonomi yaitu positif, artinya semakin besar utang negara maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat. Dimana dalam tabel tersebut menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang maka akan meningkatkan 1,95 persen pertumbuhan PDB. Hal ini membenarkan pandangan Keynesian bahwa kebijakan utang yang merupakan konsekuensi postur anggaran pemerintah yang defisit masih berdampak positif bagi pertumbuhan ekonomi saat ini. Tentunya dengan catatan bahwa rasio utang dalam analisis ini tidak melebihi 40 persen terhadap PDB, sesuai dengan rata-rata rasio utang yang digunakan yaitu dari

tahun 2000 dimana rasio utang Indonesia 87,4 persen. Namun pada tahun 2016, rasio utang terhadap PDB menjadi sebesar 27,9 persen.

Meskipun hasil analisis ini, menunjukkan bahwa dampak utang masih menunjukkan hasil yang positif terhadap pertumbuhan ekonomi namun pemerintah tetap perlu waspada terhadap kenaikan utang yang semakin tinggi. Sebagaimana disebutkan pada bagian sebelumnya, proporsi utang pemerintah sebagian besar berasal dari komponen SBN (80,6 persen). Dimana hingga per Juli 2017, pemerintah menerbitkan SBN sebesar Rp264 triliun sejak tahun 2016. Sementara proporsi pinjaman hanya 19,4 persen dengan penambahan pinjaman hanya Rp0,18 triliun dari tahun 2016 hingga Juli 2017. Pemerintah berdalih bahwa penambahan utang melalui penerbitan SBN untuk memanfaatkan besarnya *capital inflow*.

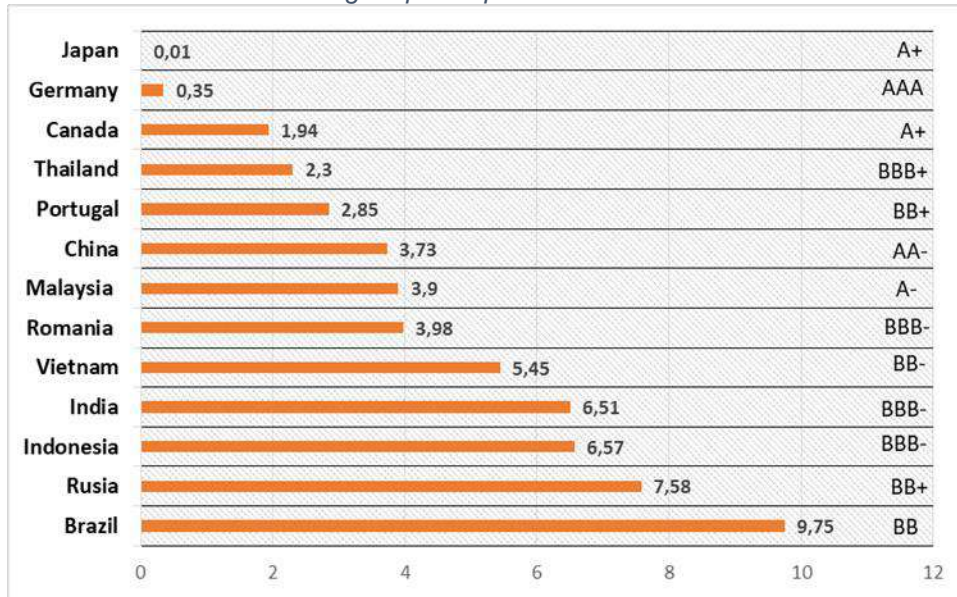
Namun yang dikhawatirkan ialah penambahan utang negara akan berimplikasi penambahan *supply* di pasar sehingga menekan harga obligasi yang mengakibatkan peningkatan pada *yield* SBN baru. Oleh karenanya, ekspansi fiskal melalui penambahan SBN akan menyebabkan kenaikan suku bunga, lalu kredit turun. Dimana kondisi ini menyebabkan *crowding out* yang dapat mengurangi investasi dan mengurangi output. Sesuai dengan kurva *investment saving* (IS)-*liquidity preference money supply* (LM) pada gambar 7 menunjukkan bahwa kebijakan fiskal menyebabkan kenaikan suku bunga meningkat yang berisiko pada penurunan investasi.

Gambar 7. Kurva IS/LM



Hal ini terlihat pada gambar 8 bahwa *yield* obligasi Pemerintah Indonesia bertenor 10 tahun masih terbilang tinggi yaitu 6,57 persen dibandingkan beberapa negara. Bahkan terdapat beberapa negara yang belum memperoleh predikat *investment grade* namun *yield* obligasinya lebih rendah dari Indonesia, seperti Vietnam dan Portugal.

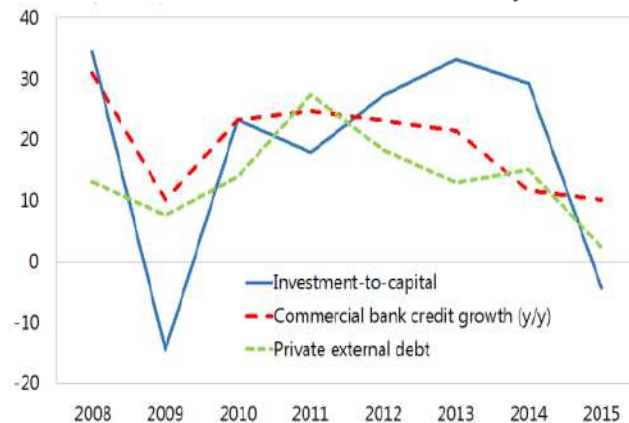
Gambar 8. Yield Obligasi Pemerintah Bertenor 10 Tahun dan Credit Rating Beberapa Negara per September 2017



Sumber: *Tradingeconomic.com* 2017, diolah

Kondisi keuangan makro tersebut turut berdampak pada perlambatan pinjaman pihak swasta. Terlihat pada gambar 9, pertumbuhan kredit mengalami perlambatan pada bank komersial, hal ini akibat dari perketatan keuangan korporasi dengan mengurangi pinjaman juga dikarenakan suku bunga yang cenderung tinggi. Perlambatan kredit ini dapat menjadi indikasi terjadinya pelemahan investasi yang turut menekan pertumbuhan ekonomi

Gambar 9. Pertumbuhan Investasi, Kredit dan Pinjaman Eksternal



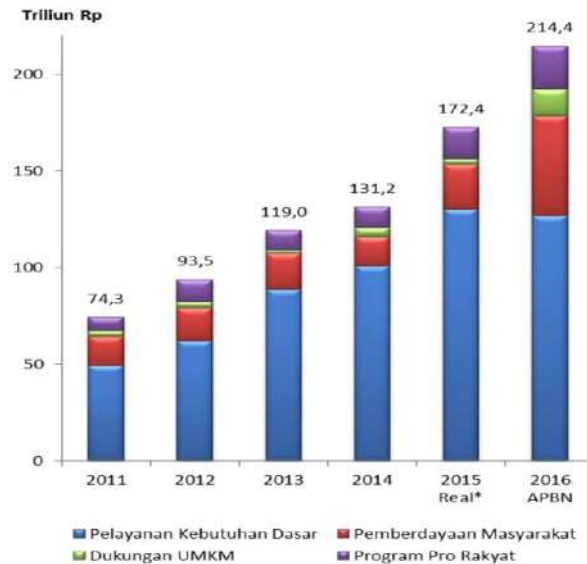
Sumber: *IMF Country Report*, 2016

4.2.2. Analisis Utang dan Kemiskinan

Dari tabel 2 disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan dengan angka kemiskinan yaitu negatif, artinya semakin besar utang negara maka angka kemiskinan akan menurun. Dimana analisis ini menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang berimplikasi pada penurunan jumlah penduduk miskin sebesar 0,35

persen. Hal ini tidak terlepas dari alokasi anggaran pengentasan kemiskinan terus mengalami peningkatan. Terlihat pada gambar 10, anggaran kemiskinan naik 188,5 persen dari tahun 2011 sebesar Rp74,3 triliun dan dalam APBN 2016 dianggarkan Rp214,4 triliun.

Gambar 10. Anggaran Kemiskinan (Triliun Rupiah)

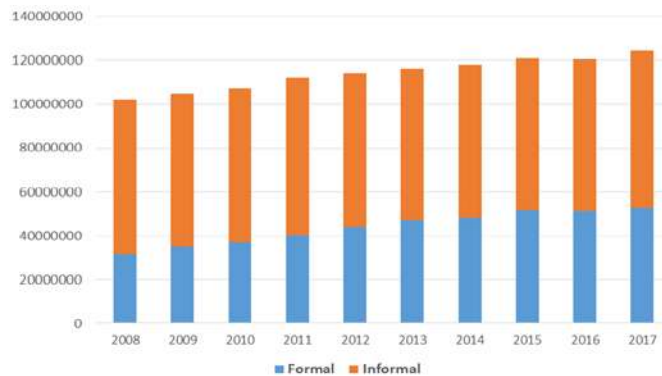


Sumber: Direktorat Jenderal Anggaran 2017

4.2.3. Analisis Utang dan Pengangguran

Berdasarkan tabel 2 disimpulkan bahwa arah hubungan utang negara dengan angka pengangguran yaitu negatif. Hal ini menunjukkan semakin besar utang negara maka angka pengangguran akan menurun. Analisis ini menunjukkan bahwa kenaikan 1 persen utang berdampak pada penurunan jumlah pengangguran 0,28 persen. Namun perlu dicermati bahwa sebagian besar tenaga kerja Indonesia merupakan tenaga kerja informal (58 persen) yang tidak terpengaruh langsung terhadap dampak investasi (gambar 11).

Gambar 11. Jumlah Tenaga Kerja Formal dan Informal Tahun 2008 - 2017



Sumber: BPS, 2017

5. Penutup

5.1. Kesimpulan

Berdasarkan hasil analisis “Pengaruh Utang dalam Perekonomian Nasional” ini dapat disimpulkan bahwa utang menyebabkan kondisi yang lebih baik pada perekonomian nasional apabila penggunaan utang tersebut untuk kegiatan yang produktif. Adapun rincian hasil analisis yang telah dilakukan sebagai berikut:

- a) Semakin bertambahnya utang saat ini maka pertumbuhan ekonomi pun semakin meningkat. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka pertumbuhan ekonomi akan meningkat sebesar 1,95 persen.
- b) Semakin bertambahnya utang saat ini maka angka pengangguran pun semakin menurun. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka pengangguran akan menurun sebesar 0,35 persen.
- c) Semakin bertambahnya utang saat ini maka angka kemiskinan pun semakin menurun. Setiap 1 persen kenaikan utang, maka angka kemiskinan akan menurun sebesar 0,28 persen.

5.2. Rekomendasi

Saat ini rasio utang terhadap PDB masih di bawah 30 persen dimana hal ini mengindikasikan bahwa utang Indonesia masih cukup terkendali. Yang terpenting adalah penggunaan dana utang harus dikelola dengan baik dan untuk sektor yang produktif sehingga dapat memberi stimulus bagi pertumbuhan ekonomi sehingga tidak menjadi beban di kemudian hari.

Meskipun masih dibawah batas rasio yang ditetapkan pemerintah yaitu 60 persen, pemerintah tetap perlu berhati-hati terhadap jumlah utang yang meningkat. Pemerintah dalam berhutang seharusnya mempertimbangkan juga perbandingan pertumbuhan utang dengan pendapatan negara dan penerimaan pajak, karena mulai tahun 2013 sampai 2016 pertumbuhan utang lebih besar dari pertumbuhan pendapatan maupun penerimaan pajak. Akibatnya keseimbangan primer yang terus negatif dari tahun 2012, dimana kondisi ini menandakan utang saat ini dibayar dengan utang.

Daftar Pustaka

- Arize.,et.al. 2014. “*National Debt and Its Effect on Several Other Variables: An Econometric Study of the United States*”. International Journal of Financial Research. Vol 5, No.4.
- Ariefianto, Doddy. 2012. *Ekonometrika: Esensi dan Aplikasi Dengan Eviews*. Jakarta Erlangga.
- Astanti, Ayu. 2015. “Analisis Kausalitas Antara Utang Luar Negeri dan Pertumbuhan Ekonomi di Indonesia Tahun 1990-2013”. Universitas Jember

- Barro. 1989. "*The Ricardian Approach to Budget Deficit*". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), pp. 37-54
- Basri, Faisal. 2017. "Utang dan Pertumbuhan Ekonomi". Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran pada tanggal 4 September 2017.
- Cecchetti, S. G., M. S. Mohanty, and F. Zampolli. 2011. "*The Real Effects of Debt*." BIS Working Paper 352. Basel, Switzerland: Bank for International Settlements.
- Checerita, Christina dan Rother, Philip. 2010. "*The Impact of High and Growing Government Debt on Economic Growth an Empirical Investigation for the Euro Area*". European Central Bank. Working Paper Series No 1237
- Daryanto. 2004. "Pengaruh Utang Luar Negeri Terhadap Pertumbuhan Ekonomi". Institut Pertanian Bogor
- Direktorat Jenderal Anggaran. 2017. "Seputar APBN: Anggaran Kemiskinan". Diakses dari <http://www.anggaran.kemenkeu.go.id/dja/edef-seputar-list.asp?apbn=miskin>. Tanggal akses 28 Agustus 2017
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. "Profil Utang dan Penjaminan Pemerintah Pusat Juli 2017".
- Direktur Jenderal Pengelolaan Pembiayaan dan Risiko. 2017. "Pengelolaan Utang Negara". Disampaikan dalam Diskusi Dampak Utang terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Kemiskinan, dan Pengangguran pada tanggal 29 Agustus 2017.
- Eisner, Robert. 1989. *Budget Deficit: Rhetoric and Reality*. The Journal of Economic Perspectives Vol. 3 No. 2.
- Effendi, Muh. Arief. 2009. *The Power of Corporate Governance: Teori dan Implementasi*. Jakarta: Salemba Empat.
- Égert, B. 2012, "*Public Debt, Economic Growth and Nonlinear Effects: Myth or Reality?*", OECD Economics Department Working Papers, No. 993, OECD Publishing, Paris. Diakses dari <http://dx.doi.org/10.1787/5k918xk8d4zn-en>. Tanggal akses 30 Juli 2017
- Gujurati. 2004. *Basic Econometrics*. The McGraw-Hill Companies
- Gramlich, Edward. 1989. "*Budget Deficit and National Saving: Are Politicians Exogenous?*". The Journal of Economic Perspectives, Vol. 3, No. 2 (Spring, 1989), pp. 23-35
- IMF. Februari 2017. "*IMF Country Report: Indonesia*".
- Kementerian Keuangan. *Nota Keuangan 2000-2016*
- Kuncoro, Mudrajat. 2010. "*Ekonomika Pembangunan*". Jakarta: Erlangga
- Ramadhani, Muhammad Adib. 2014. "Pengaruh Defisit Anggaran, Pengeluaran Pemerintah dan Hutang Luar Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Studi Kasus 6 Negara ASEAN Tahun 2003-2012)". Jurnal Ilmiah. Universitas Brawijaya.

- Reinhart, C. M. & Rogoff, K. S., 2010. *Growth in a Time of Debt*. American Economic Review, 100 (2), 573 - 578.
- Rahardja, Pratama dan Mandala Manurung. 2004. Teori Ekonomi Makro: Suatu Pengantar. Edisi Kedua. Jakarta: Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia.
- Rosadi, Dedi. 2011. Ekonometrika & Analisis Runtun Waktu Terapan dengan Eviews. Yogyakarta: Penerbit Andi.
- Tradingeconomics. 2017. "*Government Bond 10 Year by Country*". Diakses dari <https://tradingeconomics.com/indonesia/government-bond-yield>. Tanggal akses 5 September 2017
- Wulandari, Gita Estu. 2012. "Keterkaitan antara Pertumbuhan Ekonomi dengan Beban Utang, Investasi dan Pertumbuhan Populasi (Studi Kasus Indonesia Tahun 1970 – 2011)". Universitas Brawijaya. Diakses dari <http://jimfeb.ub.ac.id/index.php/jimfeb/article/view/550>. Tanggal akses 29 Juli 2017
- World Bank. 2017. "*Central Government Debt*". Diakses dari <http://databank.worldbank.org/data/reports.aspx?source=2&series=GC.DOD.TOTL.GD.ZS&country=>. Tanggal akses 31 Agustus 2017

TINJAUAN ATAS PELAKSANAAN KEBIJAKAN DANA DESA

Slamet Widodo* dan Rastri Paramita**

Pusat Kajian Anggaran, Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat RI

email: *eswidodo263@gmail.com, **rastri.26@gmail.com

Abstract

The share of village funds distribution with a proportion of 90:10, which refers to the Minister of Finance Regulation Number 93 of 2015, inclines to still not convene the principles of justice for most needed villages, especially from the indicator of the number of poor and the status of village progress. Since its implementation beginning in 2015, the village funds have not been able to improve the welfare of the villagers as reflected in the high rates of rural poverty and rising gap levels. Moreover, the data of Desa Membangun Index shows that almost 62 percent of villages comprise of very less and less developed villages. These villages are in fact still not getting a larger priority than better-performing villages. In future, the village fund policy should place these villages as the main priority of allocation by considering the variables of the poor and the progress of the village. On the other hand, villages should be given greater flexibility in determining their priorities according to their needs.

Keywords: *Village Fund, The formula of Village Fund, Equity and Justice of Village Fund*

1. Pendahuluan

1.1. Latar Belakang

Dana Desa merupakan amanah dari Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa. Filosofi dari Dana Desa ini adalah meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa melalui peningkatan pelayanan publik di desa, memajukan perekonomian desa, mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa serta memperkuat masyarakat desa sebagai subjek dari pembangunan.

Nawacita, sebagai produk agenda prioritas pemerintah terpilih tahun 2015-2019, telah memasukkan kebijakan dana desa ini sebagai salah satu agenda prioritas ke-3 Nawacita yaitu “membangun Indonesia dari pinggiran dengan memperkuat daerah-daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan”. Implementasi UU No. 6 tahun 2014 dan agenda prioritas Nawacita ke-3, membawa konsekuensi adanya pendanaan dari pemerintah pusat yang bersumber dari APBN kepada desa.

Gambar 12. Perkembangan Kemiskinan di Perkotaan dan Perdesaan 2007-2017



Sumber: BPS

Desa dipilih menjadi wilayah yang dianggap sangat penting untuk didorong menjadi daerah yang sejahtera karena 60 persen penduduk Indonesia bermukim di desa. Pemilihan desa sebagai sasaran pendanaan dari APBN tidak terlepas dari realitas masih tingginya tingkat kemiskinan di desa. Data BPS per bulan Maret tahun 2017 menunjukkan persentase jumlah penduduk miskin di perdesaan mencapai 13,93 persen, atau hampir dua kali lipat di perkotaan yang mencapai 7,72 persen. Komposisi ini mewakili 27,8 juta orang miskin di desa dibandingkan dengan 17,3 juta orang miskin di perkotaan. Meskipun desa sudah mendapatkan bantuan keuangan dalam bentuk Alokasi Dana Desa yang bersumber dari APBD pemerintah kabupaten/kota, transfer dana desa dari APBN diharapkan semakin mempercepat proses pembangunan desa dalam meningkatkan kemandirian ekonominya.

Namun dalam pelaksanaannya, Dana Desa masih menemui beberapa tantangan yang harus segera diselesaikan, diantaranya pengalokasian Dana Desa saat ini masih dirasa kurang mewakili asas keadilan. Formula pembagian dengan porsi 90 persen dibagi secara merata dan 10 persen berdasarkan formula, masih lebih menekankan asas pemerataan Dana Desa, dan belum mencerminkan asas keadilan. Dari sepuluh daerah dengan penduduk miskin terbesar berdasarkan data kemiskinan tahun 2014, hanya 2 daerah yang masuk dalam 10 besar penerima dana desa terbesar di tahun 2015. Kondisi ini juga tergambar dari pengalokasian dana desa di tahun 2016 dan tahun 2017.

Selain formulasi yang masih belum mencerminkan asas keadilan, ada beberapa permasalahan yang mengemuka dalam pelaksanaan dana desa, mulai dari penggunaan dana desa, kurangnya tenaga pendamping, dan sistem pengawasannya.

Penggunaan Dana Desa diatur oleh pemerintah pusat, dan lebih didominasi untuk pembangunan infrastruktur ketimbang pemberdayaan masyarakat. Hal ini tentunya mengurangi fleksibilitas/keleluasaan daerah untuk menentukan tujuan penggunaannya sendiri. Penggunaan dana desa yang diprioritaskan untuk pembangunan dan pemberdayaan masyarakat tidak dapat sepenuhnya diterapkan ke desa-desa, terutama desa adat yang masih menjalankan hak ulayatnya terkait dengan sumber penghidupan masyarakatnya sejak dulu. Sehingga desa adat tidak dapat dikategorikan desa tertinggal atau sangat tertinggal, karena kebutuhan akan masyarakat desanya memang sudah berbeda dengan desa di luar desa adat.

Di sisi lain, adanya pemahaman aparat desa mengenai ukuran kemajuan desa yang hanya dapat dicapai melalui pembangunan infrastruktur. Pembangunan infrastruktur tanpa diiringi kemampuan masyarakat desa untuk memanfaatkannya hanya akan menjadikan masyarakat desa kembali menjadi obyek pembangunan di desanya. Terbatasnya kemampuan masyarakat desa dalam memanfaatkan infrastruktur di desanya merupakan ladang baru bagi pihak luar desa untuk mengambil keuntungan ekonomis bagi kepentingan pribadi tanpa memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian desa setempat. Sosialisasi pemahaman akan pentingnya pemberdayaan masyarakat desa oleh pemerintah pusat sangat dibutuhkan agar pembangunan desa dapat langsung dirasakan oleh masyarakat desa yang bersangkutan.

Tantangan yang krusial lainnya, adalah jumlah pendamping desa yang masih sangat kurang. Pendamping ini turut menentukan kemampuan desa dalam mengelola Dana Desa secara efektif. Melalui *transfer of knowledge* kepada aparat dan masyarakat desa, perannya menjadi sangat penting dalam mengawal proses perencanaan, perumusan kebijakan, hingga pertanggungjawaban pengelolaan dana desa. Peningkatan kapasitas aparat dan masyarakat desa dapat meminimalisir kendala administrasi yang masih sering dijumpai dalam pencairan dana desa sesuai dengan ketentuan yang berlaku. Selain itu, pembangunan yang dilakukan juga lebih menyesuaikan dengan kebutuhan dan potensi desa sehingga Dana Desa yang dikucurkan memiliki *multiplier effect* yang tinggi bagi roda perekonomian desa.

Tantangan yang tidak kalah pentingnya yaitu mengenai pengawasan pelaksanaan Dana Desa. Saat ini jumlah Aparat Pengawas Internal Pemerintah (APIP) masih sangat kurang di Pemda. Sehingga pemeriksaan terhadap pembangunan yang dilakukan di desa belum dapat seluruhnya dilakukan pengawasan. Perlu terobosan kebijakan yang dilakukan pemerintah untuk mengatasi hal ini. Karena dari hasil pengawasan ini dapat menjadi dasar evaluasi pelaksanaan Dana Desa pada tahun berikutnya. Selain itu, kekeliruan yang terjadi juga dapat segera diperbaiki sehingga diharapkan pelaksanaan Dana Desa pada tahun yang akan datang dapat lebih baik lagi.

Dengan sejumlah masalah tersebut di atas, tulisan ini hanya menitikberatkan pada pembahasan porsi pembagian dana desa sebesar 90:10, yang dinilai belum mencerminkan keadilan. Penetapan porsi ini memang dimaksudkan untuk

mempercepat terwujudnya pengalokasian dana pusat sebesar minimal Rp1,4 miliar tiap desa di tahun 2019 mendatang, sebagaimana tergambar dalam *roadmap* dana desa. Untuk itu, tulisan ini hanya akan membahas mengenai porsi 10 persen yang pengalokasiannya berdasarkan formula dengan mempertimbangkan jumlah penduduk, jumlah penduduk miskin, luas wilayah dan indeks kemahalan konstruksi (IKK).

Dengan memberikan prioritas lebih besar kepada daerah dengan jumlah penduduk miskin, dan status daerah tertinggal, maka perlu diubah pembobotan atas variabel jumlah penduduk miskin dan menambahkan variabel baru yaitu variabel indeks desa membangun. Variabel indeks desa membangun akan memperhitungkan porsi berdasarkan status kemajuan desa yang bersangkutan. Semakin rendah tingkat kemajuannya, daerah tertinggal dan sangat tertinggal, maka semakin besar bobot porsi variabel ini.

1.2. Rumusan Masalah.

Masih tingginya tingkat kemiskinan di desa dibandingkan di kota mengindikasikan masih banyak permasalahan yang harus segera diatasi oleh pemerintah agar tujuan dari Dana Desa sebagai gerbang awal pemerataan pembangunan agar masyarakat yang adil dan makmur secara nasional dapat tercapai. Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Article 33 Indonesia, dengan judul "Formula Dana Desa: Sudahkah Mengatasi Kesenjangan Antarwilayah?", menghasilkan formula transfer Dana Desa yang saat ini digunakan pemerintah masih belum bisa mencapai tujuan mengurangi kesenjangan antardesa. Alokasi dengan skema 90:10 membuat transfer Dana Desa antara satu wilayah dengan wilayah lainnya tidak jauh berbeda, sehingga transfer dana tidak mempertimbangkan tingkat kemajuan dan kemampuan wilayah menghimpun dana (kapasitas fiskal). Formulasi Dana Desa perlu dibuat sesuai dengan kebutuhan masing-masing sehingga Dana Desa yang diterima dapat terserap dengan baik dan mengandung prinsip yang lebih berkeadilan bagi desa-desa yang masih membutuhkan pembangunan dan pemberdayaan. Hal ini dapat dilakukan dengan mempertimbangkan kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal setiap desa. Perlu membuat klaster daerah sesuai dengan tingkat kemajuan atau tingkat kebutuhan desa tersebut akan Dana Desa. Klaster dapat dibuat secara sederhana dengan mengelompokkan berdasarkan Indeks Desa Membangun, atau menggunakan populasi.

Dari sisi optimalisasi pemanfaatan Dana desa tahun 2015, Article 33 Indonesia juga melakukan penelitian dengan hasil pemanfaatan dana desa belum optimal disebabkan sistem dan penerapan Dana Desa meliputi informasi kebijakan Dana Desa dari pusat ke desa-desa tidak berjalan lancar dan tidak ada mekanisme pertanggungjawaban kegiatan ke warga desa. Selain itu, kapasitas pemerintah desa, meliputi tidak adanya pendampingan kapasitas desa agar sesuai dengan standar pemerintah daerah dan pusat. Selain itu juga pendamping desa dan pendamping lokal desa tidak merata. Dan dominasi kekuasaan pemerintah desa

yang ditunjukkan dengan adanya pola relasi yang tidak seimbang dan lemahnya peran dan fungsi BPD.

Berdasarkan penelitian yang dilakukan oleh Lewis (2015), dengan judul *“Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes”*, juga menyoroti metode formula Dana Desa dan pelaksanaannya namun dari sisi yang berbeda. Menurut Lewis (2015), formulasi Dana Desa belum memerhatikan heterogenitas karakteristik desa serta mengabaikan sumber pemasukan desa yang lain. Sehingga masih ditemukan ketidakseimbangan, desa-desa dengan tingkat kemiskinan tinggi akan menerima lebih sedikit dana daripada yang mereka butuhkan dan desa-desa yang memiliki sumber pendapatan signifikan dari pendapatan minyak dan gas bumi akan menerima lebih dari yang dibutuhkan. Dari sisi pengelolaan Dana Desa, pertanggungjawaban pelayanan desa belum jelas pengertiannya. Sistem manajemen keuangan publik di desa belum disiapkan dengan baik untuk siap mengelola Dana Desa yang besar jumlahnya. Selain itu, mekanisme monitoring dan kontrol terhadap pelaksanaan Dana Desa memerlukan waktu lebih lama untuk diselesaikan. Mekanisme yang diterapkan dalam mengelola Dana Desa saat ini ditetapkan oleh pusat dengan standar pemerintah pusat, namun belum disertai tenaga ahli yang sudah menguasai sistem dengan standar pemerintah pusat, sehingga masih banyak ditemukan keterbatasan SDM dalam mengelola Dana Desa dengan standar dari pemerintah pusat.

Berdasarkan penelitian di atas, masih diperlukan kajian mendalam dari sisi formula maupun pelaksanaan Dana Desa saat ini. Oleh karena itu, penelitian ini lebih memfokuskan mencari formula yang mendekati ideal serta mampu mengurangi kesenjangan antar desa, sehingga penyaluran Dana Desa dapat disesuaikan dengan kebutuhan desa dengan mempertimbangkan kemampuan tiap desa dalam mengelola dan mengalokasikannya bagi kesejahteraan penduduk desa bersangkutan. Serta bagaimana pemerintah dapat menghadapi tantangan yang harus dihadapi terkait pengelolaan Dana Desa.

Berdasarkan latar belakang di atas, rumusan masalah dari penelitian ini adalah:

- 1) Bagaimana formulasi penghitungan Dana Desa yang dapat mencerminkan heterogenitas desa di Indonesia?
- 2) Bagaimana tantangan pelaksanaan Dana Desa dalam mewujudkan tujuan Dana Desa sebagaimana diatur dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa?

1.3. Tujuan Penelitian.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui:

- 1) Formulasi perhitungan Dana Desa yang dapat mencerminkan asas adil dan merata.
- 2) Pelaksanaan Dana Desa dalam mendukung kebijakan Dana Desa berdasarkan UU Nomor 6 Tahun 2014.

2. Metodologi Penelitian

2.1. Jenis dan Sumber Data

Jenis data yang digunakan berupa data sekunder. Data yang dikumpulkan melalui penelitian kepustakaan yang berkaitan dengan topik penelitian.

2.2. Metode Analisis

Metode analisa menggunakan metode kualitatif deskriptif karena bertujuan memberikan gambaran dan penjelasan secara tertulis terhadap obyek penelitian. Proses penulisan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan simulasi dari formula penghitungan Dana Desa sesuai yang diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan Nomor 93 Tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Desa.

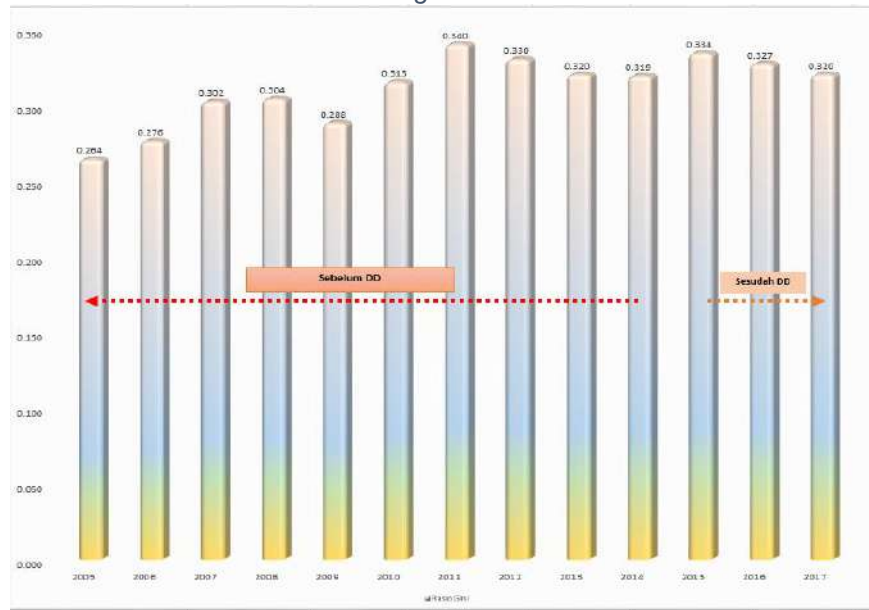
3. Hasil Analisis Data dan Pembahasan

Penanggulangan kemiskinan menjadi agenda prioritas nasional dari tahun ke tahun. Berbagai kebijakan untuk menanggulangi kemiskinan terus diwujudkan dalam bentuk pendekatan program pengentasan kemiskinan maupun pendekatan koordinasi antar lembaga. Pencapaian sasarannya menjadi tolok ukur keberhasilan pemerintah dalam mengelola kebijakan yang lebih berpihak kepada masyarakat, khususnya rakyat miskin.

Capaian tingkat kemiskinan secara makro memang menunjukkan tren yang positif sebagai dampak dari berbagai kebijakan pro rakyat miskin yang dijalankan pemerintah. Namun demikian, kondisi makro ini tentu tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi yang sesungguhnya. Proporsi penurunan persentase kemiskinan belum sepadan dengan sejumlah besarnya anggaran yang dialokasikan dari tahun ke tahun, dan masih menyisakan pekerjaan rumah lainnya, yaitu masih tingginya angka kemiskinan di perdesaan.

Implementasi dana desa dimaksudkan untuk mengejar ketertinggalan capaian kemiskinan di perdesaan. Namun demikian, dalam 2 tahun penerapannya, masih belum mampu memperbaiki kondisi kemiskinan di desa. Kondisi ini juga masih dibayangi dengan semakin lebarnya tingkat kesenjangan di perdesaan.

Gambar 2. Perkembangan Rasio Gini Di Pedesaan



Sumber: BPS

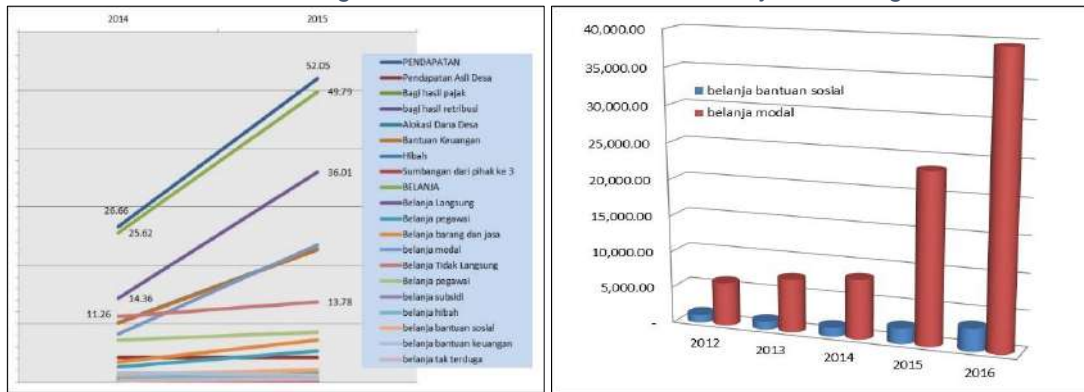
Berdasarkan gambar 2, terlihat pada tahun 2015, saat Dana Desa pertama kali disalurkan, rasio gini di pedesaan meningkat 4,7 persen dibandingkan tahun 2014 sebelum Dana Desa ada. Meskipun di tahun 2017 sudah mengalami penurunan, namun angkanya masih di atas rasio gini pada tahun 2014. Selain tingkat kesenjangan di desa meningkat, tingkat kemiskinan pada semester I tahun 2017 juga mengalami peningkatan sebesar 60,73 persen dibanding tahun 2016. Kondisi ini mengindikasikan bahwa terdapat kekeliruan dalam pengelolaan Dana Desa sehingga belum memberikan dampak yang signifikan terhadap kesejahteraan di desa.

Permasalahan terkait belum adanya daya ungkit peningkatan Dana Desa terhadap penurunan tingkat kemiskinan dan kesenjangan di desa dapat disebabkan diantaranya oleh hal-hal berikut ini:

1. Formulasi Penghitungan Dana Desa.

Transfer dana desa menjadi salah satu sumber penerimaan terbesar pemerintah desa. Penambahan pendapatan desa yang bersumber dari APBN ini telah secara signifikan meningkatkan kemampuan desa dalam mengelola pemerintahannya. Pemerintah desa memiliki cukup ruang untuk melakukan pembenahan/pengelolaan desa sesuai dengan kewenangannya. Peningkatan kemampuan fiskal pemerintah desa ini juga berdampak pada meningkatnya alokasi belanja bantuan sosial dan belanja modal pemerintah desa, khususnya sejak adanya dana desa mulai tahun 2015.

Gambar 3. Peningkatan APBDesa dan Alokasi Belanja Pembangunan



Sumber: BPS, diolah

Besaran pendapatan desa sesungguhnya tidak hanya dari pemerintah pusat, melainkan juga dari pemerintah kabupaten/kota. Dana desa hanya merupakan sebagian dari 7 komponen pendapatan desa. Di samping mendapatkan alokasi dari pemerintah pusat dalam bentuk alokasi dana desa, desa juga memperoleh pendapatannya dari pendapatan asli desa (PAD), dana bagi hasil pajak dan retribusi dari pemerintah kabupaten/kota, bantuan keuangan dari pemerintah kabupaten/kota (dahulu disebut dengan alokasi dana desa (ADD)), hibah dan sumbangan dari pihak ketiga. Secara keseluruhan, pendapatan desa sudah mencapai lebih dari Rp1 miliar di tahun 2016 (lihat tabel 1).

Tabel 1. Roadmap Alokasi Dana Desa TA 2015 – 2019

URAIAN	2015		2016	2017	2018	2019
	APBN	APBN-P	APBN	APBN	APBN	APBN
Transfer ke Daerah	637.975,1	643.834,6	723.191,2	811.843,7	1.037.911,6	1.118.401,7
% Dana Desa	1,42%	3,23%	6,60%	10,00%	10,00%	10,00%
Dana Desa (miliar)	9.066,2	20.766,2	46.982,1	81.184,3	103.791,1	111.840,2
Rata-rata per desa (juta)	122,4	280,3	628,5	1.095,7	1.400,8	1.509,5
Alokasi Dana Desa- ADD (miliar)	33.430,8	32.666,4	36.723,9	42.285,9	55.939,8	60.278,0
Bagi Hasil PDRD (miliar)	2.091,1	2.091,0	2.650,4	2.733,8	3.055,3	3.376,7
Total (DD+ADD+BH PDRD)	44.589,0	55.523,6	86.356,4	126.204,2	162.786,3	175.494,9
Rata-rata per desa (juta)	601,8	749,4	1.115,2	1.703,3	2.197,1	2.368,6
Keterangan: 1. Alokasi Transfer ke Daerah TA 2016-2019 berdasarkan <i>Medium-Term Budget Framework</i> (kecuali 2016 menggunakan data Polmes per 30 September 2015) 2. Dari 508 kab/kota, yang mempunyai Desa sebanyak 434 kab/kota. 3. Alokasi Dana Desa (ADD) sebesar 10% dari DAU dan DBH dan bagian hasil PDRD sebesar 10% dihitung berdasarkan jumlah kab/kota yang memiliki Desa. 4. Jumlah Desa pada tahun 2015 sebanyak 74.093 dan berdasarkan data dari Kemendagri (Permendagri No. 56/2015) naik sebanyak 661 desa sehingga pada tahun 2016 sebanyak 74.754 Desa, dan diasumsikan s.d. tahun 2019 tidak bertambah.						

Sumber: Kemenkeu

Perhitungan besaran dana desa ini dilakukan dalam 2 (dua) tahapan. Penjelasan UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Pada tahapan pertama, Menteri Keuangan mengalokasikan kepada kabupaten/kota sesuai dengan jumlah desa berdasarkan variabel jumlah penduduk, luas wilayah, dan angka kemiskinan dalam bobot tertentu. Hasil perhitungan tersebut selanjutnya dikalikan dengan indeks kemahalan konstruksi sebagai indikator yang mencerminkan tingkat kesulitan geografis. Pada tahap kedua, berdasarkan besaran dana desa setiap kabupaten/kota, bupati/walikota mengalokasikan

dana desa kepada setiap desa. Bupati/walikota diberi kewenangan untuk menentukan bobot variabel tingkat kesulitan geografis desa sebagai salah satu variabel perhitungan sesuai dengan karakteristik daerahnya. Tingkat kesulitan antara lain ditunjukkan oleh faktor ketersediaan pelayanan dasar serta kondisi infrastruktur dan transportasi (Penjelasan UU No. 6/2014).

Dasar pengalokasiannya merujuk pada Peraturan Menteri Keuangan nomor 93 tahun 2015 tentang Tata Cara Pengalokasian, Penyaluran, Penggunaan, Pemantauan, Dan Evaluasi Dana Desa. Berdasarkan peraturan tersebut, pemerintah mengatur pengalokasian dana desa sebagai berikut:

- 1) Sebesar 90 persen dari pagu dana desa dialokasikan secara merata ke setiap kabupaten/kota yang dikenal sebagai alokasi dasar;
- 2) Sisanya sebesar 10 persen dialokasikan berdasarkan variabel dan bobot pengalokasian sebagai berikut :
 - a) jumlah penduduk dengan bobot sebesar 25 persen;
 - b) jumlah penduduk miskin dengan bobot 35 persen;
 - c) luas wilayah dengan bobot sebesar 10 persen; dan
 - d) tingkat kesulitan geografis desa setiap kabupaten/kota sebesar 30 persen.

Secara sekilas penggunaan beberapa variabel tersebut telah mencerminkan asas pemerataan dan keadilan. Di tahun pertama pelaksanaannya pada 2015, setiap desa akan mendapatkan dana sekurang-kurangnya Rp263,79 juta hingga paling banyak sebesar Rp326,73 juta. Mengambil contoh di provinsi Jawa Tengah, Kabupaten Kebumen memperoleh alokasi terbesar sejumlah Rp125,84 miliar, sementara Kabupaten Brebes dengan jumlah penduduk dan jumlah penduduk miskin terbesar di Provinsi Jawa Tengah hanya mendapat alokasi sebesar Rp94,56 miliar. Kabupaten Rembang dengan IKK tertinggi juga hanya menerima alokasi sebesar Rp79,71 miliar. Kondisi ini tidak terlepas dari porsi pembagian sebesar 90 persen untuk alokasi dasar dan 10 persen untuk alokasi berdasarkan formula.

Meskipun menuai kritik, pemerintah meyakini bahwa ini merupakan kombinasi yang terbaik dalam rangka mewujudkan azas pemerataan dan keadilan. Di samping itu, proporsi ini juga merupakan alternatif terbaik dan paling memungkinkan dalam mewujudkan roadmap dana desa yaitu mencapai besaran alokasi dana desa sebesar Rp1 hingga Rp1,4 miliar per desa di tahun 2019 mendatang.

Beberapa studi dan pengamat mengkritisi proporsi 90:10 dalam pengalokasian dana desa, terkait dengan penerapan asas keadilan. Studi KOMPAK (Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan) pada Februari 2017, sebagai hasil kerjasama Bappenas dengan Pemerintah Australia, menyoroti proporsi alokasi sebesar 90:10 yang menjadi dasar pengalokasian dana desa tahun 2015 dan 2016. Proporsi tersebut belum mencerminkan azas keadilan dan menyatakan bahwa pengalokasiannya telah menyebabkan desa-desa yang berukuran besar di mana sebagian besar kaum miskin dan hampir miskin hidup, menerima dana desa yang hampir

sama besarnya dengan desa-desa yang jauh lebih kecil dan jumlah populasi sedikit (Kompak, 2017).

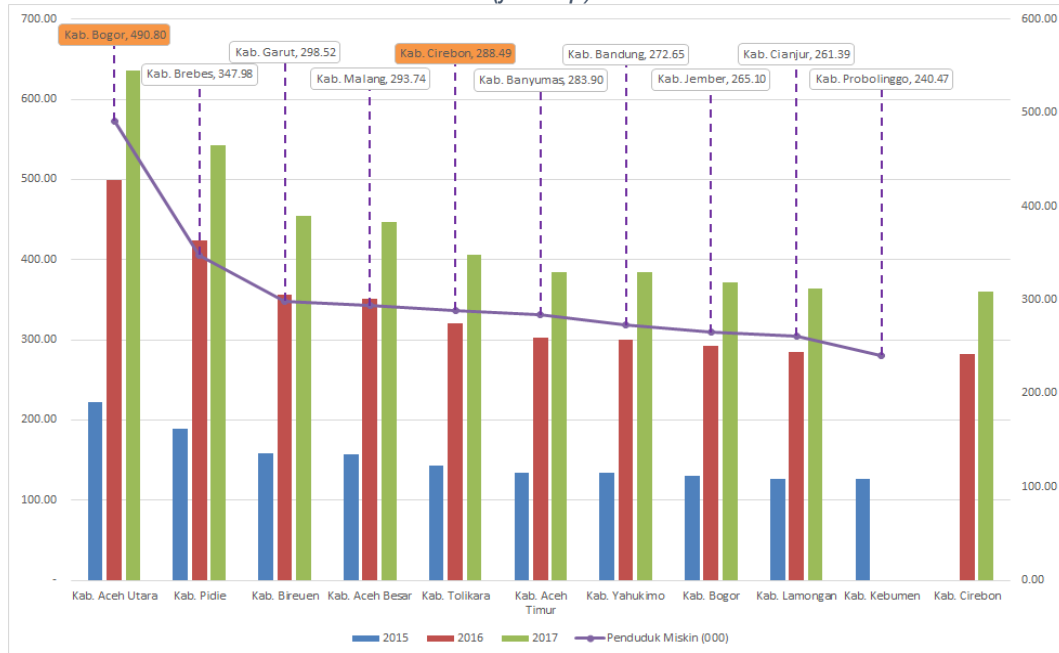
Komisi Pemberantasan Korupsi (KPK) juga menjadikan masalah proporsi formula pembagian 90:10 ini sebagai salah satu dari 14 potensi permasalahan dalam pengelolaan dana desa. KPK mengilustrasikan, bila mengikuti formula PP No. 60/2014, Desa A yang memiliki 21 dusun dengan luas 7,5 km persegi ini akan mendapatkan dana desa sebesar Rp 437 juta, sedangkan Desa B yang memiliki tiga dusun dan luas 1,5 km persegi mendapatkan sebesar Rp 41 juta. Namun, dengan peraturan yang baru, PP No. 22/2015, Desa A mendapatkan Rp 312 juta dan Desa B mendapatkan 263 juta.

Bahkan, Ahmad Erani Yustika, juga mengkritisi proporsi ini yang menyatakan bahwa formula pengalokasian yang termaktub dalam Pasal 11 PP Nomor 22 tahun 2015 tentang Dana Desa dari APBN belum memperhatikan aspek keadilan, karena alokasi dasar yang dibagi rata kepada desa mengambil proporsi sebesar 90 persen. Sementara alokasi proporsional yang memperhatikan faktor jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis setiap desa hanya 10 persen. Beliau mengusulkan agar formula pengalokasian dana desa tahun 2016 sebaiknya dengan perbandingan 60 persen alokasi proporsional, dan 40 persen alokasi dasar untuk dibagi rata kepada seluruh desa .

Ketidaksesuaian antara porsi kabupaten/kota penerima transfer dana desa terbesar dengan kabupaten/kota yang memiliki jumlah penduduk miskin terbesar, juga tergambar dalam pengalokasian dana desa tahun 2015. Data kemiskinan menurut kabupaten/kota menggunakan data tahun 2016 hasil publikasi BPS. Meskipun ada ketidakselarasan data antara dua variabel, data kemiskinan tahun 2016 masih layak digunakan karena persentase kemiskinan di desa dalam periode tahun 2015-2016 hanya turun sebesar 0,13 persen.

Gambar 4 menyandingkan 10 kabupaten/kota yang menerima dana desa terbesar tahun 2015-2017, dengan 10 kabupaten/kota yang memiliki jumlah penduduk miskin terbesar. Porsi terbesar dana desa seharusnya menyasar kepada daerah dengan jumlah penduduk miskin yang besar. Komposisi 10 daerah kabupaten/kota penerima dana desa terbesar tidak berubah dari tahun 2015-2017. Pada alokasi tahun 2016-2017, posisi Kab. Kebumen diambil alih oleh Kab. Cirebon. Kabupaten Bogor merupakan daerah urutan kedelapan penerima dana desa terbesar tahun 2015-2017, padahal jumlah penduduk miskinnya merupakan yang terbesar di Indonesia yaitu mencapai 490.800 orang atau 1,75 persen dari seluruh jumlah penduduk miskin di Indonesia. Sementara posisi empat besar daerah penerima dana desa terbesar tahun 2015-2017 hanya mewakili 0,22-0,41 persen penduduk miskin di Indonesia.

Gambar 4. Perbandingan antara Jumlah Penduduk Miskin (000) Terbanyak dengan Jumlah Transfer Dana Desa (juta Rp) Terbesar Tahun 2015-2017



Sumber: BPS, Kemenkeu, diolah

Dari tabel di atas, terlihat bahwa hanya 2 (dua) dari 10 (sepuluh) kabupaten yang memiliki jumlah penduduk miskin terbesar mampu mendapatkan porsi dana desa yang lebih besar.

Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 Tentang Desa juga mempertegas pengalokasian dana desa dengan lebih banyak mempertimbangkan tingkat kemiskinan, karenanya salah satu variabel yang digunakan dalam menentukan besaran dana desa adalah jumlah penduduk miskin di desa. Sesungguhnya, bila dilihat dari tujuan awal dana desa, maka menjadi suatu keniscayaan untuk melakukan perubahan terhadap proporsi dalam alokasi dasar dan bobot variabel-variabel dalam pengalokasian berdasarkan formula. Namun demikian, kita menghargai berbagai upaya dan komitmen pemerintah dalam memenuhi janji-janji politik, yang salah satunya adalah memenuhi target alokasi dana desa selama periode pemerintahan. Karenanya, dalam rangka menjaga arah kebijakan dana desa agar tetap berpihak pada rakyat miskin, perlu dilakukan perubahan bobot atas beberapa variabel yang digunakan dalam mengalokasikan dana desa berdasarkan formula. Variabel-variabel tersebut adalah sebagaimana telah disebutkan di atas.

Simulasi atas perhitungan tersebut dapat dijelaskan melalui tabel di bawah ini. Sebagai contoh, Kabupaten X, yang terdiri dari 6 (enam) desa, menerima alokasi dana desa sebesar Rp1 miliar. Dengan porsi pembagian 90:10, maka masing-masing desa akan menerima Rp150 juta. Sebesar 10 persen dari alokasi sisanya ditentukan oleh variabel jumlah penduduk, penduduk miskin, luas wilayah dan Indeks Kesulitan Geografis (IKG).

Tabel 2. Simulasi Perhitungan Dana Desa

No	Nama Desa	Alokasi Dasar (90%) (jutaan Rp)	Alokasi Berdasarkan Formula (10%)														Pagu Dana Desa per-Desa (jutaan Rp)
			Jumlah Penduduk (25%)			Jum. Penddk Miskin (35%)			Luas Wilayah (10%)			IKG (30%)			Total Bobot	Alokasi Berdasarkan Formula (jutaan Rp)	
			Jumlah Penduduk	Rasio Jumlah Penduduk	Bobot	Jumlah Penduduk Miskin	Rasio Jumlah Penduduk Miskin	Bobot	Luas Wilayah	Rasio Luas Wilayah	Bobot	Indeks Kesulitan Geografis	Rasio Indeks Kesulitan Geografis	Bobot			
(1)	(2)	(3)	(4)	(5)	(6)	(7)	(8)	(9)	(10)	(11)	(12)	(13)	(14)	(15)	(16)	(17)	(18)
	Kecamatan I																
1	Desa A	Rp 150.00	100	0.08	2%	40	0.07	2%	8	0.10	1%	95.5	0.17	5%	0.10	Rp 10.48	Rp 160.48
2	Desa B	Rp 150.00	200	0.16	4%	80	0.14	5%	14	0.18	2%	96.3	0.17	5%	0.16	Rp 15.74	Rp 165.74
3	Desa C	Rp 150.00	150	0.12	3%	70	0.12	4%	10	0.13	1%	94.2	0.16	5%	0.13	Rp 13.50	Rp 163.50
	Kecamatan II							0%									
4	Desa D	Rp 150.00	150	0.12	3%	75	0.13	5%	9.5	0.12	1%	98.51	0.17	5%	0.14	Rp 13.96	Rp 163.96
5	Desa E	Rp 150.00	400	0.32	8%	180	0.31	11%	20	0.26	3%	97.25	0.17	5%	0.27	Rp 26.66	Rp 176.66
6	Desa F	Rp 150.00	250	0.20	5%	130	0.23	8%	15	0.20	2%	91.25	0.16	5%	0.20	Rp 19.65	Rp 169.65
	Total	Rp 900.00	1250	1.00	25%	575	1.00	35%	76.5	1.00	10%	573.01	1.00	30%	1.00	Rp 100.00	Rp1,000.00

Sumber: PMK Nomor 93 Tahun 2015

Secara sepintas, alokasi dana desa telah didistribusikan sesuai dengan asas pemerataan, dimana setiap desa menerima alokasi dana yang relative sama besarnya. Namun bila dilihat secara lebih terinci, maka akan ditemukan beberapa aspek yang tidak memenuhi asas keadilan, antara lain:

- 1) Desa F dengan jumlah penduduk miskin kedua terbesar relatif mendapat alokasi yang sama besarnya dengan desa B yang memiliki jumlah penduduk miskin lebih sedikit.
- 2) Desa B dengan jumlah penduduk miskin hampir 2 kali lipat dibanding desa A, keduanya mendapat alokasi yang relatif sama besar.

Dana desa seyogyanya diprioritaskan bagi desa miskin atau tertinggal. Untuk mengejar ketertinggalannya dibanding desa lain, maka sudah selayaknya daerah miskin atau tertinggal mendapatkan alokasi dana yang lebih besar dibanding desa yang kondisinya lebih baik. Asas pemerataan dikhawatirkan hanya akan memperburuk kondisi kesenjangan antar desa,

Untuk mengatasi kesenjangan antar desa, perlu dilakukan penyesuaian atas variabel-variabel formula sebagai berikut:

- a) Memberikan bobot yang lebih besar terhadap variabel jumlah penduduk miskin.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, bobot atas keempat variabel ditetapkan sebesar 25 persen untuk jumlah penduduk, 35 persen untuk jumlah penduduk miskin, 10 persen untuk luas wilayah, dan 30 persen untuk indeks kesulitan geografis. Untuk menjadikan desa miskin sebagai prioritas pengalokasian dana desa, proporsi bobot perlu diubah menjadi 20:50:10:20. Dengan menetapkan bobot jumlah penduduk miskin sebesar 50 persen, maka simulasi perhitungan dana desa menjadi sebagai berikut:

Tabel 3. Simulasi Perhitungan Dana Desa (Prioritas Jumlah Penduduk Miskin)

No	Nama Desa	Alokasi Dasar (90%) (jutaan Rp)	Jumlah Penduduk Miskin	Alokasi Berdasarkan Formula (10%)					
				Alokasi berdasarkan PMK 93/2015 JP,PM,LW,IKG 25;35;10;30			Alternatif 1 (PM) JP,PM,LW,IKG 20;50;10;20		
				Total Bobot	Alokasi formula	Pagu per desa	Total Bobot	Alokasi formula	Pagu per desa
	Kecamatan I								
1	Desa A	Rp 150.00	40	0.10	Rp 10.48	Rp 160.48	0.09	Rp 9.46	Rp 159.46
2	Desa B	Rp 150.00	80	0.16	Rp 15.74	Rp 165.74	0.15	Rp 15.35	Rp 165.35
3	Desa C	Rp 150.00	70	0.13	Rp 13.50	Rp 163.50	0.13	Rp 13.08	Rp 163.08
	Kecamatan II								
4	Desa D	Rp 150.00	75	0.14	Rp 13.96	Rp 163.96	0.14	Rp 13.60	Rp 163.60
5	Desa E	Rp 150.00	180	0.27	Rp 26.66	Rp 176.66	0.28	Rp 28.06	Rp 178.06
6	Desa F	Rp 150.00	130	0.20	Rp 19.65	Rp 169.65	0.20	Rp 20.45	Rp 170.45
	Total	Rp 900.00	575.00	1.00	Rp 100.00	Rp 1,000.00	1.00	Rp 100.00	Rp 1,000.00

Dengan pembobotan variabel jumlah penduduk (20 persen), jumlah penduduk miskin (50 persen), luas wilayah (10 persen), dan IKG (20 persen), desa dengan jumlah penduduk miskin lebih banyak akan mendapatkan alokasi dana yang lebih tinggi dibandingkan bila menggunakan pembobotan berdasarkan PMK nomor 93/2015. Alokasi dana desa untuk desa E, dengan jumlah penduduk miskin terbesar, akan meningkat menjadi Rp178,06 juta, demikian pula dengan desa F mendapat peningkatan alokasi menjadi Rp170,45 juta.

b) Menambahkan variabel Indeks Desa Membangun (IDM)

Indeks Desa Membangun adalah Indeks Komposit yang dibentuk dari Indeks Ketahanan Sosial, Indeks Ketahanan Ekonomi dan Indeks Ketahanan Ekologi Desa. Adapaun tujuan penyusunan Indeks Desa Membangun adalah untuk menetapkan status kemajuan dan kemandirian Desa dan menyediakan data dan informasi dasar bagi pembangunan Desa. Secara khusus, Indeks Desa Membangun (IDM) yang dihasilkan dapat digunakan:

- 1) Sebagai basis data (*base line*) pembangunan desa yang menjadi dasar dalam menilai kemajuan dan kemandirian desa;
- 2) Menjadi salah satu input (fokus) dalam perumusan isu-isu strategis dan permasalahan utama yang terkait dengan pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa;
- 3) Sebagai masukan dalam perumusan targeting (sasaran lokasi) terkait dengan target pembangunan nasional;
- 4) Sebagai instrumen koordinasi antar Kementerian/Lembaga, Pemerintah daerah dan desa, guna efektifitas capaian sasaran pembangunan nasional.

Berdasarkan hasil nilai yang ditetapkan dari tiap indikator, maka klasifikasi desa dapat dibagi menjadi:

Tabel 4. Klasifikasi Desa Berdasarkan IDM

No	Status Desa	Nilai Batas
1.	Sangat Tertinggal	$\leq 0,491$
2.	Tertinggal	$> 0,491$ dan $\leq 0,599$
3.	Berkembang	$> 0,599$ dan $\leq 0,707$
4.	Maju	$> 0,707$ dan $\leq 0,815$
5.	Mandiri	$> 0,815$

Sumber: Kemendes PDTT

Penghitungan IDM pada 73.709 terlihat bahwa persentase jumlah desa sangat tertinggal (13.453 desa) dan desa tertinggal (33.592 desa) sebesar 63,82 persen atau lebih dari separuh. Desa-desanya ini yang seharusnya menjadi target prioritas dana desa. Hal inilah yang mendasari perlunya variabel IDM ini menjadi salah satu variabel input dalam perhitungan dana desa.

Namun demikian, perlu dilakukan penyesuaian dalam perhitungan bobotnya, berbeda dengan variabel lain yang digunakan dalam formula perhitungan dana desa. Desa dengan skor IDM yang rendah harus mendapatkan bobot yang lebih tinggi, dibandingkan desa dengan skor IDM yang tinggi. Adapun konversi bobot yang disarankan adalah sebagai berikut

Tabel 5. Konversi Skor IDM dan Bobot Alokasi

No	Status Desa	Nilai Batas	Konversi skor IDM	Rasio IDM utk bobot alokasi
1.	Sangat Tertinggal	$\leq 0,491$	100	33%
2.	Tertinggal	$> 0,491$ dan $\leq 0,599$	80	27%
3.	Berkembang	$> 0,599$ dan $\leq 0,707$	60	20%
4.	Maju	$> 0,707$ dan $\leq 0,815$	40	13%
5.	Mandiri	$> 0,815$	20	7%
	Jumlah		300	100%

Perhitungan dana desa dengan menambahkan IDM, Desa F yang berstatus desa sangat tertinggal dan Desa E yang berstatus desa tertinggal akan mendapatkan alokasi yang lebih besar, yaitu masing-masing sebesar Rp170,94 juta dan Rp177,18 juta. Sementara Desa A yang termasuk desa Mandiri mengalami penurunan alokasi menjadi Rp159,34 juta.

Tabel 6. Simulasi Perhitungan Dana Desa (Prioritas Jumlah Penduduk Miskin dan Penambahan Variabel IDM)

No	Nama Desa	Alokasi Dasar (90%) (jutaan Rp)	Jumlah Penduduk Miskin	Skor IDM	Alokasi Berdasarkan Formula (10%)					
					Alokasi berdasarkan PMK 93/2015 JP,PM,LW,IKG 25;35;10;30			Alternatif 3 JP,PM,LW,IKG,IDM 20;40;10;20;10		
					Total Bobot	Alokasi formula	Pagu per desa	Total Bobot	Alokasi formula	Pagu per desa
	Kecamatan I									
1	Desa A	Rp 150.00	40	0.815	0.10	Rp 10.48	Rp 160.48	0.09	Rp 9.34	Rp 159.34
2	Desa B	Rp 150.00	80	0.709	0.16	Rp 15.74	Rp 165.74	0.15	Rp 15.04	Rp 165.04
3	Desa C	Rp 150.00	70	0.608	0.13	Rp 13.50	Rp 163.50	0.14	Rp 13.53	Rp 163.53
	Kecamatan II									
4	Desa D	Rp 150.00	75	0.612	0.14	Rp 13.96	Rp 163.96	0.14	Rp 13.96	Rp 163.96
5	Desa E	Rp 150.00	180	0.504	0.27	Rp 26.66	Rp 176.66	0.27	Rp 27.18	Rp 177.18
6	Desa F	Rp 150.00	130	0.450	0.20	Rp 19.65	Rp 169.65	0.21	Rp 20.94	Rp 170.94
	Total	Rp 900.00	575.00	3.70	1.00	Rp 100.00	Rp 1,000.00	1.00	Rp 100.00	Rp 1,000.00

UU Desa lahir dari upaya pemerintah untuk memajukan perekonomian masyarakat desa dan mengatasi kesenjangan pembangunan nasional. Kesenjangan pembangunan nasional, sebagai dampak eksternalitas dari pertumbuhan ekonomi, hanya dapat diatasi dengan cara memberikan peluang dan kesempatan yang lebih besar bagi masyarakat/desa yang lebih membutuhkan dibanding wilayah lain yang kondisinya jauh lebih baik. Prinsip pemerataan dan keadilan menjadi prioritas utama dalam rangka mewujudkan kesatuan sosial antar masyarakat desa untuk mencapai kesejahteraan bersama.

Momentum pergeseran pusat pertumbuhan ekonomi dari kota ke desa membawa implikasi meningkatnya kemampuan dan keleluasaan masyarakat desa dalam mengembangkan potensi ekonomi yang dimilikinya. Komitmen pemerintah pusat untuk turut mendanai perekonomian desa menjadi landasan yang kuat dalam menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif. Pengelolaan dana desa secara efektif merupakan prasyarat utama untuk mewujudkan hal tersebut. Pemerintah dituntut untuk lebih responsif dalam menanggapi berbagai tantangan dan potensi permasalahan dalam pengelolaan dana desa. Alih-alih membangun tatanan struktur ekonomi yang kuat, pemerintah justru dihadapkan pada ketergantungan fiskal baru yang semakin membebani anggaran negara. Ketergantungan fiskal yang semakin tinggi sebagai dampak dari otonomi daerah yang mulai diterapkan sejak tahun 2000 diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi upaya-upaya untuk mendorong kemandirian ekonomi daerah.

2. Pengelolaan Dana Desa

Pengelolaan Dana Desa masih menemui kendala dalam pelaksanaannya. Permasalahan yang masih ditemukan hingga pelaksanaan Dana Desa tahun 2016, antara lain:

Pertama, Perencanaan Desa. Pada tahap awal pelaksanaan dana desa, dan masih dirasakan hingga kini, pemerintah desa masih disibukkan dalam menyiapkan dokumen perencanaan yang dibutuhkan untuk mencairkan dana desa. Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Menengah Desa (RPJM) Desa, dan Rencana Kerja Pemerintah (RKP) Desa, menjadi prasyarat utama pencairan dana desa. Dokumen ini seyogyanya memang harus dimiliki pemerintah desa sebagai dasar penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). Keterbatasan kapasitas aparatur desa, keterlambatan petunjuk teknis dari pemerintah pusat, dan belum adanya format pendampingan dalam penyusunan dokumen tersebut menjadi salah satu kendala penyerapan pada tahap I dan II di tahun 2015.

Saat inipun keterbatasan kapasitas aparatur desa dalam penyusunan dokumen perencanaan desa masih menjadi masalah. Multitafsir atas kegiatan pembangunan yang dapat dibiayai dengan dana desa juga masih dijumpai, karena keterbatasan pengetahuan aparatur desa maupun masyarakat desa dalam menyusun prioritas pembangunan desa. Selain itu keterbatasan tenaga pendamping juga turut menambah keterbatasan penyusunan perencanaan

pembangunan yang dilakukan desa. Sehingga perencanaan pembangunan yang dibuat terkadang mencontoh desa lain namun tidak sesuai dengan kebutuhan pembangunan di desa yang bersangkutan. Selain itu, pemahaman aparatur dan kepala desa akan manfaat Dana Desa sebagai pendorong perbaikan kesejahteraan desanya juga masih kurang. Tak jarang kepala desa atau aparatur desa menyusun pembangunan berdasarkan kepentingan politik atau keuntungan pribadi. Sehingga masih sering ditemukan penyelewengan Dana Desa hingga saat ini.

Kedua, Pelaksanaan. Berdasarkan evaluasi yang dilakukan BPKP dan DJPK, penyaluran Dana Desa masih terdapat kendala, antara lain:

- Penyaluran Dana Desa. Masih terdapat penyaluran Dana Desa Tahap I tahun 2016 dari RKUN ke RKUD yang disalurkan melampaui semester I. Hal ini mengakibatkan waktu penggunaan/penyerapan di desa menjadi sempit dan penggunaannya tidak akan optimal dibandingkan ketika disalurkan sesuai waktu yang ditentukan. Sebagian besar daerah yang lambat penyaluran Dana Desa tahap I disebabkan antara lain: kesulitan dalam penyusunan laporan konsolidasi penggunaan. Laporan ini sangat mengandalkan kepatuhan desa dan kemampuan aparatur desa dalam menyusunnya, APBDesa belum/terlambat ditetapkan, perubahan regulasi, laporan penggunaan belum dibuat, dan dokumen perencanaan belum ada. Sebagian besar daerah yang lambat penyaluran Dana Desa Tahap I terutama di kawasan Timur Indonesia. Peran pendamping juga dibutuhkan pada fase ini sebagai mentor untuk menghasilkan laporan konsolidasi penggunaan yang tertib administrasi dan sesuai dengan yang dipersyaratkan.
- Penggunaan Dana Desa. Terkait penggunaan, masih terdapat penggunaan Dana Desa di luar bidang prioritas. Hal ini terjadi karena keterbatasan pemahaman aparatur desa maupun masyarakat desa mengenai pentingnya dokumen perencanaan serta dampak apabila tidak disiplin dalam melaksanakan apa yang sudah direncanakan. Ketidaksiplinan dalam menggunakan Dana Desa sesuai perencanaan akan mempengaruhi penyaluran Dana Desa pada tahap berikutnya. Ketidaksesuaian antara perencanaan dengan realisasi akan menjadi temuan yang dapat mengakibatkan penundaan hingga pemotongan Dana Desa. Penundaan maupun pemotongan ini akan berdampak pada pembangunan yang sedang dilakukan di desa akan terhenti dan tujuan untuk menyediakan pembangunan untuk mendukung aktivitas perekonomian desa dapat tertunda, sehingga menyebabkan angka kemiskinan maupun kesenjangan di desa belum terjadi perbaikan. Penggunaan Dana Desa saat ini masih didominasi untuk pembangunan fisik, yaitu sebesar 87,7 persen. Pembangunan fisik yang dilakukan juga masih belum sesuai dengan kebutuhan masyarakat desa. Masyarakat desa dan aparatur desa masih terpaku bahwa kesejahteraan hanya dapat dicapai dengan pembangunan fisik saja, padahal pemberdayaan masyarakat desa juga merupakan hal krusial yang sangat dibutuhkan

dalam memajukan perekonomian dan kesejahteraan desa. Sehingga tidak mengherankan hingga saat ini masih ditemui aparat desa maupun masyarakat desa yang masih kurang optimal mengelola Dana Desanya akibat keterbatasan pengetahuan maupun ketrampilan dalam manajemen Dana Desa maupun dalam melakukan tertib administrasi penggunaan Dana Desa. Terkait tertib administrasi, masih sering ditemui desa yang belum melengkapi pengeluaran Dana Desa dengan bukti memadai. Kelengkapan administrasi merupakan syarat dalam penyaluran Dana Desa, apabila tidak lengkap akan berpengaruh pada waktu penyaluran yang tidak tepat waktu. Ketidaktepatan waktu penyaluran berimplikasi pada waktu penggunaan Dana Desa juga terbatas. Sehingga pembangunan maupun pemberdayaan tidak akan optimal dilakukan. Kondisi ini akan berdampak pada tidak optimalnya daya ungkit Dana Desa dalam mendorong tingkat pertumbuhan perekonomian desa.

Gambar 5. Penggunaan Dana Desa Tahun 2016



Sumber: Kementerian Keuangan

- Tenaga Pendamping yang Terbatas. Keterbatasan tenaga pendamping juga merupakan masalah krusial yang masih dihadapi pemerintah saat ini. Perencanaan pemerintah mengenai tenaga pendamping Dana Desa hingga 2019 hanya satu orang untuk 4 desa dirasa sangat kurang dibandingkan tanggung jawab yang dibebani kepada tenaga pendamping tersebut. Idealnya, setiap urusan seperti penyelenggaraan pemerintah, pembangunan desa, pemberdayaan masyarakat desa, dan pembinaan kemasyarakatan desa didampingi minimal satu pendamping, jadi setiap desa memiliki 4 tenaga pendamping. Apabila keterbatasan dana menjadi kendala, pemberdayaan masyarakat atau melalui program pembinaan masyarakat digunakan untuk menyiapkan masyarakat desa untuk dapat meningkatkan pengetahuan maupun ketrampilan dalam mengelola Dana Desa, sehingga dapat mengurangi ketergantungan terhadap tenaga pendamping.
- Penggunaan Pihak Ketiga untuk Pembangunan Desa. Permasalahan lain yang mendukung belum adanya peningkatan yang signifikan terhadap pertumbuhan perekonomian di desa diantaranya karena masih banyak

pekerjaan konstruksi dilakukan seluruhnya oleh pihak ketiga/penyedia jasa. Sehingga tujuan masyarakat desa menjadi subyek pembangunan di daerahnya belum sepenuhnya terwujud. Keterbatasan kemampuan masyarakat desa maupun aparatur desa sehingga kebijakan menyerahkan pihak ketiga untuk mengerjakan selalu menjadi alasan utama. Seharusnya ada SOP yang jelas, bentuk pembangunan mana saja serta nilai proyek berapa yang dapat dikerjakan oleh pihak ketiga. Selain itu, penunjukkan pihak ketiga juga harus dilakukan secara transparan sehingga masyarakat desa dapat ikut mengawasi. Partisipasi masyarakat ini diperlukan untuk meminimalisir penyelewengan Dana Desa oleh pihak ketiga, aparatur desa, masyarakat desa itu sendiri atau oleh pendamping.

Ketiga, Pengawasan. Dalam proses pengawasan dana desa, Badan Permusyawaratan Desa (BPD) mewakili masyarakat dalam mengawasi pelaksanaan program-program pemerintah desa yang sumber dananya berasal dari alokasi dana desa, masih terdapat keterbatasan dalam melakukan kewajibannya. Keterbatasan tersebut diantaranya pengawasan Dana Desa oleh Badan Permusyawaratan Desa (BPD) pada tahap pra penyaluran Dana Desa masih belum terlaksana dengan baik terutama pada Aspek Kesesuaian Prosedur Penyusunan Perencanaan Dana Desa karena kepala desa tidak membuat surat keputusan tentang Petugas Teknis Pelaksana Dana Desa (PTPD) tapi hanya melakukan penunjukan langsung kepada sekertaris desa dan kepala urusan Keuangan.

Dalam tahap penyaluran dan penggunaan yakni pada aspek keuangan dan penggunaan, dimana Badan Permusyawaratan Desa (BPD) yang sebagai perwakilan dari masyarakat secara luas untuk mengawasi Anggaran Dana Desa tidak mendapatkan kesempatan bermusyawarah untuk menentukan program prioritas yang didanai oleh dana desa sehingga pengawasan dana desa masih belum terlalu efektif.

Selain itu, transparansi pengelolaan Dana Desa juga masih sangat terbatas. Informasi atas pelaksanaan dan pengelolaan Dana Desa masih sangat tertutup, media informasi yang digunakan masih konvensional, belum banyak yang menggunakan media elektronik, informasi yang hanya sebatas transparansi APBDes serta belum menyentuh pada progres kemajuan pekerjaan fisik, dan papan informasi masih bersifat searah dan belum dibuat akses kepada masyarakat atas kritis dan saran secara interaktif.

Keempat, Pengevaluasian. Pembagian kewenangan monev antar K/L yang ada di Kemendagri, Kemenkeu, dan Kemendes harus terus dijaga koordinasinya agar pelaksanaan monev di tingkat desa dapat berjalan dengan baik. Hasil monev ini sangat penting sebagai dasar pengalokasian Dana Desa di tahun berikutnya dan perbaikan apa yang harus dilakukan oleh pemerintah pusat maupun pemerintah daerah dalam memperbaiki pengelolaan Dana Desa.

4. Penutup

4.1. Kesimpulan

Transfer dana desa yang sudah dimulai pada tahun 2015 secara signifikan telah meningkatkan kemampuan desa dalam mengelola perekonomiannya sendiri. Peningkatan kapasitas fiskal desa ini dapat menjadi modal utama dalam meningkatkan ketahanan sosial ekonomi nasional sebagai hasil dari semakin membaiknya kesenjangan ekonomi antar pemerintah desa dan meningkatnya kemandirian ekonomi desa. Keberhasilannya tentu saja menuntut adanya perbaikan atas berbagai potensi permasalahan yang dijumpai dalam 3 tahun pelaksanaannya. Filosofi UU desa yang bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa, harus dimaknai dengan memberikan prioritas lebih besar kepada desa-desa yang kurang beruntung (desa tertinggal) untuk mengejar ketertinggalannya, sehingga upaya untuk mengatasi kesenjangan pembangunan antar desa dapat terwujud demi memajukan perekonomian desa. Melalui hal ini, momentum untuk mendorong perekonomian Indonesia dari pinggiran diharapkan tidak melahirkan bentuk ketergantungan fiskal yang baru yang akan menjadi beban anggaran negara di masa mendatang. Sebagaimana pemerintah telah mengakui hak-hak dan kewenangan desa jauh sebelum dan sesudah NKRI terbentuk, kiranya pemerintah juga harus mempertimbangkan untuk mengedepankan keleluasaan pemerintah desa dalam mengelola prioritas pembangunannya dengan tidak mengesampingkan prioritas nasional dan prinsip akuntabilitas, transparan dan profesional dalam pengelolaannya.

4.2. Rekomendasi

- 1) Penguatan kapasitas dan integritas baik aparatur desa maupun masyarakat desa wajib dilakukan agar kemampuan pengelolaan Dana Desa dapat terlaksana lebih baik lagi. Penguatan kapasitas ini dapat diberikan oleh pemerintah pusat untuk desa yang memiliki keterbatasan anggaran.
- 2) Pemerintah pusat harus menambah tenaga pendamping yang profesional agar dapat mendukung perbaikan pengelolaan Dana Desa. Idealnya tiap urusan yang ditentukan pemerintah pusat disertai tenaga pendamping, namun jika anggaran terbatas, maka minimal idealnya satu desa didampingi satu tenaga pendamping yang profesional dan mengerti karakteristik desa yang didampingi agar pembangunan yang dicanangkan dapat sesuai kebutuhan masyarakat desa.
- 3) Pemerintah pusat harus senantiasa melakukan sosialisasi akan pentingnya tertib administrasi dan tertib penggunaan Dana Desa sesuai perencanaan.
- 4) Menata ulang formula dana desa dengan mengedepankan prinsip keadilan bagi desa-desa yang lebih membutuhkan. Mempersempit kesenjangan pembangunan nasional, seperti halnya menjaga pertumbuhan ekonomi yang berkualitas, merupakan upaya jangka panjang yang tidak cukup dilakukan dalam satu atau dua periode pemerintahan. Oleh karenanya, pemerintah perlu mempertimbangkan porsi pembagian alokasi dan formulasi dana desa yang

lebih mempertimbangkan asas keadilan dan memprioritaskan desa-desa tertinggal atau kurang berkembang.

- 5) Perbaikan sistem baik dari formulasi hingga monitoring dan evaluasi harus senantiasa dilakukan berdasarkan hasil monitoring dan evaluasi yang dilakukan. Perbaikan ini penting dilaksanakan agar tujuan dari Dana Desa untuk memajukan kesejahteraan masyarakat desa dapat terwujud dan pemerataan pembangunan juga tercapai.
- 6) Meningkatkan keeluasaan desa dalam mengelola dana desa sesuai dengan karakteristik dan kebutuhannya. Secara bertahap pemerintah perlu mengurangi kegiatan-kegiatan yang sifatnya earmarking, dan menyerahkan kewenangan sepenuhnya kepada pemerintah desa untuk mengelola ekonominya.
- 7) Meningkatkan edukasi masyarakat dalam mengelola dan menetapkan prioritas penggunaan dana desa serta mendorong partisipasi aktif seluruh unsur desa dalam merumuskan kebijakan desa.
- 8) Untuk menjaga kualitas belanja desa, sebaiknya hasil dari monitoring dan evaluasi menjadi dasar bagi aparaturnya dan masyarakat desa dalam menyusun perencanaan pembangunan yang akan dilakukan tahun berikutnya. Oleh karena itu, perlu dilakukan perluasan objek monitoring dan evaluasi diantaranya keseluruhan siklus administrasi pemerintahan, mulai dari perencanaan sampai dengan pemantauan *outcome*.

Daftar Pustaka

- Adisasmita, Rahardjo. (2006). *Membangun Desa Partisipatif*. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Article 33 Indonesia. "Formula Dana Desa: Sudahkah Mengatasi Kesenjangan Antarwilayah?". Catatan Kebijakan No.13, November 2016.
- Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan. (2012). *Kebijakan Hubungan Keuangan Pusat dan Daerah 2012*. Jakarta: Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- Direktorat Jenderal Pembangunan dan Pemberdayaan Masyarakat Desa, 2016, "Pokok-Pokok Kebijakan Prioritas Penggunaan Dana Desa Tahun 2016".
- Kolaborasi Masyarakat dan Pelayanan untuk Kesejahteraan (KOMPAK) Bekerjasama dengan Bappenas dan Pemerintah Australia, 2017. *Analisis Kebijakan Dana Desa dan Penanggulangan Kemiskinan*.
- KPK. 2015. *KPK Temukan 14 Potensi Persoalan Pengelolaan Dana Desa*. Diakses dari <https://www.kpk.go.id/id/berita/siaran-pers/2731-kpk-temukan-14-potensi-persoalan-pengelolaan-dana-desa>
- Kementerian Keuangan, "Kebijakan Umum Dana Desa", disampaikan pada sosialisasi dana desa tanggal 28 April 2015
- Kementerian Desa PDTT. 2016. *Permendesa Nomor 2 tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun*

- Lewis, B. D. (2015). Decentralising to Villages in Indonesia: Money (and Other) Mistakes. *Public Administration and Development*, 35(5), 347–359. doi:10.1002/pad.1741
- Peraturan Menteri Keuangan nomor 93 tahun 2015 tentang tata cara pengalokasian, penyaluran, penggunaan, pemantauan, dan evaluasi dana desa. Kementerian Keuangan.
- Permendesa Nomor 02 tahun 2016 tentang Indeks Desa Membangun Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) 2015-2019
- Tribunews. 2015. Kemendes Minta Formula Alokasi Dana Desa Diubah Jadi 60:40. Diakses dari <https://ekbis.sindonews.com/read/1070277/34/formula-alokasi-dana-desa-harus-diubah-1450360859>



Pusat Kajian Anggaran
Badan Keahlian DPR RI
www.puskajiananggaran.dpr.go.id
Telp. 021-5715635, Fax. 021-5715635
e-mail puskajiananggaran@dpr.go.id,
jurnal.budget@gmail.com