

DILEMA PERENCANAAN PEMBANGUNAN DAN KEMAMPUAN KEUANGAN DAERAH

Studi Kasus Implementasi Progam Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri di Jawa Tengah

Arif Sofianto, Akmal Afif FY, Alfina Handayani

Balitbang Provinsi Jawa Tengah

ABSTRACT

Poverty as national problem needs an integrated plan and fiscal capacity from central with local government plan. According to that, this research are for describe some problems of developing plan and local fiscal capacity in the poverty program. This research uses study case by methode which in implemmantation of PNPM Mandiri Pedesaan and Perkotaan at Central Java Province. This research concludes that the society empowerment plan still centralize with technocratic model on central government, not enough to accommodate to local government participation, and not saw the problem of local fiscal capacity. For that result, this research needs to recomends a synchronization of local and central government plan and a sustainable formula of cost sharing.

Keywords: *local government plan, local fiscal capacity, PNPM Mandiri*

LATAR BELAKANG

Otonomi daerah, sebagaimana ditetapkan dalam Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 pada dasarnya merupakan kewenangan daerah untuk membuat kebijakan perencanaan daerah dalam rangka memberi pelayanan, peningkatan peranserta, prakarsa, dan pemberdayaan masyarakat untuk peningkatan kesejahteraan rakyat di wilayahnya. Sebagai daerah otonom, pemerintah daerah juga mempunyai kewenangan untuk menentukan kebijakan keuangan sendiri yang secara normatif mengacu kepada kepentingan masyarakat daerah.

Otonomi daerah mensiratkan pemahaman lokus permasalahan daerah sebagai gambaran praksis permasalahan nasional dan begitu pun apabila pemerintah pusat menyatakan adanya suatu masalah bersama maka dapat diartikan sebagai masalah sebagian besar atau semua daerah baik provinsi dan atau kabupaten/kota. Program Nasional

Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Mandiri yang telah berlangsung sejak tahun 2007 dapat menjadi contoh representasi hubungan interaksional itu.

PNPM Mandiri dalam kerangka perencanaan merupakan strategi integrasi berbagai program penanggulangan kemiskinan dari kementerian/lembaga. Hal ini dimaksudkan agar penanggulangan kemiskinan dapat lebih sinergis dalam tata kelola baik antar kementerian/lembaga dan atau strata pemerintahan yang ada. Terkait dengan proses manajerial perencanaan pembangunan daerah, khususnya dalam pengalokasian penganggaran; PNPM Mandiri oleh sebagian daerah dianggap sebagai anugerah sekaligus masalah utamanya dalam penyediaan *sharing budget*.

Berpijak dari uraian di atas, perlu dilakukan penelitian untuk melihat keterkaitan manajemen perencanaan dan kapasitas keuangan daerah dengan studi

kasus PNPM Mandiri mengingat isu ini mengkaitkan secara langsung kualitas perencanaan dan kapasitas keuangan antara pemerintahan pusat dan pemerintahan daerah.

TUJUAN PENELITIAN

Penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan kemampuan keuangan daerah dalam rangka pemecahan masalah penanggulangan kemiskinan yang *taken for granted* dari Pemerintah Pusat melalui PNPM Mandiri baik perdesaan (eks Program Pengembangan Kecamatan/PPK) dan perkotaan (eks Program Penanggulangan Kemiskinan Perkotaan/P2KP).

METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian studi kasus dengan pendekatan Kualitatif yang bertujuan melakukan eksplorasi terhadap perencanaan penganggaran daerah dalam kerangka pelaksanaan PNPM Mandiri di Jawa Tengah. Data primer berupa informasi/dokumen perencanaan dan kapasitas keuangan daerah dan pelaksanaan PNPM Mandiri perdesaan dan perkotaan di Provinsi Jawa Tengah. Data sekunder berupa informasi/dokumen penunjang terkait dengan permasalahan. Pengambilan data menggunakan teknik wawancara mendalam dan *Focused Group Discussion* (FGD). Teknik analisis data yang digunakan adalah model interaktif Miles dan Huberman sebagaimana dikutip oleh Sanapiah Faisal (dalam Bungin dkk: 2003) yang merupakan siklus integral antara pengumpulan data, reduksi data, penampilan data dan pengambilan kesimpulan. Penelitian dilakukan pada bulan Oktober sampai dengan November 2008 dengan lokasi di Jawa Tengah.

HASIL DAN PEMBAHASAN

Pendekatan Perencanaan Pembangunan Dan Kemampuan Keuangan Daerah

Perencanaan pembangunan daerah, menganut empat pendekatan, yaitu: teknokratik, politik, partisipatif, *top down* dan *bottom up*. Pendekatan teknokratik adalah proses perencanaan yang dilakukan oleh lembaga atau satuan kerja yang secara fungsional bertugas untuk itu secara ilmiah dan metodologis. Pendekatan politik berbentuk penjabaran agenda-agenda pembangunan yang ditawarkan Kepala Daerah pada saat kampanye kedalam rencana pembangunan jangka menengah. Sedangkan pendekatan partisipatif adalah melibatkan seluruh pihak yang berkepentingan (*stakeholders*) terhadap pembangunan. Pendekatan *top down* dan *bottom up* diwujudkan melalui proses penyusunan berjenjang dari tingkat desa/kelurahan, kecamatan, kabupaten/kota, provinsi dan nasional melalui musyawarah.

Secara manajerial, daerah Provinsi dan/atau Kabupaten/Kota diberikan kewenangan untuk menyusun dokumen perencanaan pembangunan yang akan dilaksanakan sesuai dengan kondisi nyata daerah dalam bentuk perencanaan jangka panjang, menengah dan atau tahunan yang tatacaranya ditetapkan dalam Peraturan Pemerintah Nomor 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah sebagai implementasi dari Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2005 tentang Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional (SPPN).

Rencana pembangunan daerah di Kabupaten/Kota realisasinya ditopang dengan sumber pembiayaan berupa Anggaran Pembangunan dan Belanja Daerah (APBD). Sesuai UU No. 33/2004, secara umum sumber dana APBD terdiri

dari Dana Perimbangan, Pendapatan Asli Daerah dan lain-lain pendapatan daerah yang sah.

Dana perimbangan terdiri dari Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH). DAU adalah dana APBN yang dialokasikan dengan tujuan mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAK adalah dana APBN yang dialokasikan dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus. Dana Bagi Hasil adalah pendapatan nasional berasal dari SDA dan pajak yang sebagian diserahkan kepada daerah berdasarkan angka persentase yang dihasilkan dari suatu daerah.

Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari pajak daerah, retribusi,

pengelolaan kekayaan daerah dan lain-lain. Sehingga Pendapatan Asli Daerah merupakan barometer mengukur kemampuan keuangan daerah otonom. Sedangkan lain-lain pendapatan daerah yang sah, terdiri dari hibah, bantuan dan pinjaman daerah yang diperoleh karena kondisi tertentu.

Kapasitas Keuangan Kabupaten/Kota di Jawa Tengah

Data yang dapat dihimpun dalam 3 tahun terakhir, terlihat bahwa pembangunan daerah lebih banyak dibiayai dari sumber dana diluar Pendapatan Asli Daerah. Proporsi PAD dalam APBD Kab/Kota di Jawa Tengah dalam 3 tahun terakhir berkisar antara : 4,81% sampai dengan 20,06% (Tabel 1).

Tabel 1 : Proporsi PAD terhadap APBD Kab/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006 – 2008 (dalam %).

NO	KAB/KOTA	TAHUN			KETERANGAN
		2006	2007	2008	
1	Kab. Cilacap	8.46	8.02	7.05	fiskal rendah
2	Kab. Banyumas	10.51	11.01	9.87	fiskal rendah
3	Kab. Purbalingga	9.28	8.99	8.41	fiskal rendah
4	Kab. Banjarnegara	7.94	7.12	6.46	fiskal rendah
5	Kab. Kebumen	12.96	6.77	6.59	fiskal rendah
6	Kab. Purworejo	5.91	7.54	5.87	fiskal rendah
7	Kab. Wonosobo	6.25	6.73	5.58	fiskal rendah
8	Kab. Magelang	9.38	9.15	9.03	fiskal rendah
9	Kab. Boyolali	9.41	9.75	7.22	fiskal rendah
10	Kab. Klaten	4.96	5.91	5.42	fiskal rendah
11	Kab. Sukoharjo	8.01	6.90	6.49	fiskal rendah
12	Kab. Wonogiri	6.93	6.93	5.34	fiskal rendah
13	Kab. Karanganyar	8.41	8.87	7.58	fiskal rendah
14	Kab. Sragen	8.42	8.80	7.04	fiskal rendah
15	Kab. Grobogan	7.05	7.05	5.90	fiskal rendah
16	Kab. Blora	6.79	7.04	6.44	fiskal rendah
17	Kab. Rembang	8.23	8.28	8.22	fiskal rendah
18	Kab. Pati	10.81	10.05	6.80	fiskal rendah
19	Kab. Kudus	9.73	7.89	7.79	fiskal rendah
20	Kab. Jepara	10.03	7.85	7.80	fiskal rendah
21	Kab. Demak	6.81	6.18	4.81	fiskal rendah

22	Kab. Semarang	11.65	10.79	9.75	fiskal rendah
23	Kab. Temanggung	6.84	6.73	6.49	fiskal rendah
24	Kab. Kendal	10.99	11.67	8.64	fiskal rendah
25	Kab. Batang	5.70	6.16	5.44	fiskal rendah
26	Kab. Pekalongan	6.48	7.58	6.43	fiskal rendah
27	Kab. Pemasang	10.20	8.16	7.55	fiskal rendah
28	Kab. Tegal	8.17	8.92	6.80	fiskal rendah
29	Kab. Brebes	6.29	7.81	5.30	fiskal rendah
30	Kota Magelang	9.47	10.99	9.67	fiskal sedang
31	Kota Surakarta	15.39	14.60	13.83	fiskal sedang
32	Kota Salatiga	11.92	11.96	9.11	fiskal sedang
33	Kota Semarang	21.30	22.00	20.06	fiskal sedang
34	Kota Pekalongan	6.40	7.77	5.90	fiskal sedang
35	Kota Tegal	22.02	18.32	15.83	fiskal sedang
Rata-rata		9.40	9.15	7.90	

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka (diolah)

Secara riil, dalam perwujudan otonomi daerah, maka seharusnya daerah diberi kewenangan dan kesempatan yang luas mengalokasikan kemampuan keuangannya untuk pelaksanaan pembangunan di wilayahnya. Beberapa peraturan perundangan memaksa daerah untuk memberikan kontribusi nyata dalam penyelesaian permasalahan nasional yang juga menjadi permasalahan daerah diantaranya adalah alokasi dana untuk pendidikan sebesar 20% (Ps 31 ayat 4 UUD 1945 jo Ps 6 ayat 2 UU 20 Tahun 2003), pendampingan Dana Alokasi Khusus/DAK sebesar 10% (Ps 41 UU 33 Tahun 2004), Kegiatan Penelitian dan Pengembangan sebesar 1% (Kepmendagri No 33 Tahun 2007) dan pendampingan Bantuan Langsung Masyarakat sebagaimana dinyatakan dalam PP No. 57 tahun 2005 yang besarnya bervariasi sesuai dengan spesifikasi program seperti halnya PNPM Mandiri yang mensyaratkan pendampingan 50% dari dana bantuan bagi daerah dengan fiskal sedang dan tinggi serta 20% dari dana bantuan bagi daerah dengan fiskal rendah.

Terdapat aturan pendampingan Dana Bantuan Pembangunan dari Pemerintah Provinsi kepada Kabupaten/ Kota yang pada tahun 2008 berdasarkan Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah nomor 978.3/20320 tahun 2007 sebesar minimal 30% dari nilai bantuan per kegiatan. Untuk tahun 2009 dengan SE Gubernur Jateng Nomor 978.3/18489 pemerintah Kab/Kota tetap diminta menyediakan dana pendampingan yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan meskipun tidak lagi ditetapkan besarnya. Diluar dana pendampingan tersebut, pemerintah daerah juga tetap menyediakan dana administrasi. Sesuai prinsip tersebut daerah memiliki kewenangan mengurus rumah tangganya sendiri baik secara administratif, ekonomi, politik, sosial maupun finansial yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Berbagai peraturan perundangan tersebut apabila dilihat dari aspek pendapatan asli daerah akan tampak sangat timpang. Dalam hal PNPM, Pemerintah Kab/Kota di Jawa Tengah sebagian besar menyediakan dana pendamping sebagai konsekuensi dana

PNPM Mandiri yang diterima. Apabila dibandingkan dengan PAD, maka besaran dana pendamping tersebut antara 0,09%

sampai 21,27% dari PAD. (terinci pada table 2)

Tabel 2 : Proporsi besaran dana pendamping PNPM Mandiri dengan PAD Kab/Kota di Jawa Tengah Tahun 2006 – 2008 (dalam %).

NO	KAB/KOTA	TAHUN			KETERANGAN
		2006	2007	2008	
1	Kab. Cilacap	1.01	1.64	3.93	PPK & P2KP
2	Kab. Banyumas	1.66	2.23	7.51	PPK & P2KP
3	Kab. Purbalingga	5.24	0.44	9.76	PPK & P2KP
4	Kab. Banjarnegara	-	2.90	7.17	PPK & P2KP
5	Kab. Kebumen	-	3.32	8.34	PPK & P2KP
6	Kab. Purworejo	5.46	-	8.21	PPK & P2KP
7	Kab. Wonosobo	-	4.23	9.68	PPK & P2KP
8	Kab. Magelang	3.62	0.43	8.12	PPK & P2KP
9	Kab. Boyolali	1.01	1.84	9.39	PPK & P2KP
10	Kab. Klaten	-	-	21.27	PPK & P2KP
11	kab. Sukoharjo	4.09	1.79	10.56	PPK & P2KP
12	Kab. Wonogiri	1.10	2.70	11.63	PPK & P2KP
13	Kab. Karanganyar	1.95	2.64	8.39	PPK & P2KP
14	Kab. Sragen	4.52	-	4.13	PPK & P2KP
15	Kab. Grobogan	-	3.20	8.49	PPK & P2KP
16	Kab. Blora	6.69	0.09	8.40	PPK & P2KP
17	Kab. Rembang	1.88	2.25	11.49	PPK & P2KP
18	Kab. Pati	-	1.65	6.59	PPK & P2KP
19	Kab. Kudus	-	2.62	8.65	PPK & P2KP
20	Kab. Jepara	-	2.77	8.24	PPK & P2KP
21	Kab. Demak	-	4.16	13.65	PPK & P2KP
22	Kab. Semarang	3.00	3.32	2.26	PPK & P2KP
23	Kab. Temanggung	5.61	-	6.40	PPK & P2KP
24	Kab. Kendal	2.76	0.45	5.47	PPK & P2KP
25	Kab. Batang	3.58	1.87	14.91	PPK & P2KP
26	Kab. Pekalongan	-	3.60	10.99	PPK & P2KP
27	Kab. Pemalang	1.35	1.50	7.53	PPK & P2KP
28	Kab. Tegal	1.11	2.21	13.95	PPK & P2KP
29	Kab. Brebes	-	3.37	9.38	PPK & P2KP
30	Kota Magelang	-	-	-	P2KP
31	Kota Surakarta	-	-	6.92	P2KP
32	Kota Salatiga	-	0.25	1.05	P2KP
33	Kota Semarang	-	0.24	-	P2KP
34	Kota Pekalongan	-	-	21.26	P2KP
35	Kota Tegal	-	0.10	0.41	P2KP
Rata-rata		3.09	2.06	8.91	

Sumber : Jawa Tengah dalam Angka dan Konsultan Prov. P2KP dan PPK (diolah)

Dilema Implementasi Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat di Jawa Tengah

Perencanaan pembangunan adalah suatu proses untuk menentukan tindakan masa depan yang tepat melalui urutan pilihan dengan memperhitungkan sumber daya yang tersedia (Pasal 1 UU 25 Tahun 2004). Pembangunan daerah adalah pemanfaatan sumber daya yang dimiliki untuk peningkatan kesejahteraan masyarakat yang nyata, baik dalam aspek pendapatan, kesempatan kerja, lapangan berusaha, akses terhadap pengambilan kebijakan, berdaya saing, maupun peningkatan indeks pembangunan manusia. Sedangkan Perencanaan Pembangunan Daerah adalah suatu proses penyusunan tahapan-tahapan kegiatan yang melibatkan berbagai unsur pemangku kepentingan didalamnya, guna pemanfaatan dan pengalokasian sumber daya yang ada dalam rangka meningkatkan kesejahteraan sosial dalam suatu lingkungan wilayah/daerah dalam jangka waktu tertentu (pasal 1 PP No 8 Tahun 2008 tentang Tahapan, Tata Cara Penyusunan Pengendalian dan Evaluasi Pelaksanaan Rencana Pembangunan Daerah).

Pemangku kepentingan pembangunan daerah dalam tatanan dokumen formal adalah strata pemerintah dan pemerintah daerah. Itulah yang menjadikan Pemerintah Pusat dan/atau Provinsi mempunyai kepentingan untuk menentukan pilihan akan alokasi *budget* bagi daerah dalam rangka mewujudkan rencana pembangunan yang telah ditetapkan baik dalam Rencana Pembangunan Jangka Panjang Nasional (RPJPN), Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD), Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan atau Rencana

Pembangunan Jangka Menengah Daerah Provinsi (RPJMD).

Sesuai dengan asas hukum positif di Indonesia, semua peraturan perundangan yang diundangkan dalam lembaran Negara dan atau lembaran Daerah bersifat mengikat semua komponen bangsa; termasuk Pemerintah Daerah Kab/Kota. Oleh karenanya, dalam tatanan penyelenggaraan pemerintahan, Pemerintah Kab/Kota, sebagai bagian integral dari sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI) wajib melaksanakan tatanan tersebut. Sesuai dengan ketetapan MPR No. III tahun 2000, bahwa hukum di Indonesia berjenjang, peraturan tidak boleh bertentangan dengan peraturan di atasnya. Tata urutan peraturan di Indonesia adalah UUD 1945, Tap MPR, Undang-Undang, Perpu, Peraturan Pemerintah, Keputusan Presiden dan Peraturan Daerah. Oleh karena asas hukum yang lebih tinggi memaksa peraturan yang lebih rendah, maka APBD yang ditetapkan dengan Perda tidak boleh bertentangan dengan APBN yang ditetapkan dengan Undang-undang.

Tatanan ini menjadi tidak ideal pada saat bersinggungan dengan konsep partisipasi dalam perencanaan pembangunan. Konsep partisipasi, sebagai salah satu hasil dari proses pemberdayaan, dalam penyusunan rencana pembangunan tentu mendasarkan pada kondisi riil yang ada dan harus dipecahkan dengan sumberdaya yang dipunyai (Gunawan Sumodiningrat, 2003). Dalam hal penanggulangan kemiskinan melalui program apapun, termasuk PNPM Mandiri, prosesi perencanaan pembangunan tidak terlepas dari proses perencanaan pembangunan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) Desa/Kelurahan, Kecamatan, Kabupaten/Kota,

Provinsi dan Nasional. Mekanisme penentuan dana PNPM Mandiri yang terjadi saat ini dari Pemerintah adalah dengan memberikan pagu anggaran Bantuan Langsung Masyarakat (BLM) pada akhir tahun, sedangkan proses perencanaan pembangunan untuk tahun yang akan datang di tingkat Desa/Kelurahan, sudah dilakukan pada awal tahun, yaitu bulan Januari tahun berjalan. Itu dapat diartikan bahwa di tingkat Desa/Kelurahan, PNPM Mandiri sudah lebih dulu ada sebelum direncanakan kebutuhan dan anggarannya. Untuk tingkat Kab/Kota, yang terjadi adalah pada saat Musrenbang Kab/Kota, kompilasi usulan Desa/Kelurahan dalam penanggulangan kemiskinan tidak mampu mengangkat secara substansial kegiatan PNPM.

Dari 35 Kabupaten/Kota yang ada di Jawa Tengah, 29 Kabupaten ditetapkan sebagai daerah dengan kemampuan fiskal rendah dengan konsekuensi harus menyediakan pendampingan 20% dari total dana BLM PNPM Mandiri, sedangkan 6 Kota ditetapkan dalam daerah dengan kemampuan fiskal sedang, sehingga harus menyediakan pendampingan 50% dari total dana BLM PNPM Mandiri. Dana pendampingan dari APBD Kabupaten/Kota tersebut merupakan *sharing budget* BLM yang diterima.

Apabila dicermati dalam hal kemampuan daerahnya, tampak bahwa ada sebagian Kota di Jawa Tengah, yang dimasukkan dalam kemampuan fiskal menengah, dengan proporsi PAD menunjukkan kisaran 5 Sampai 15% terhadap APBD nya menyediakan anggaran pendampingan 6 sampai 21% dari PAD nya. Pada kenyataannya, pemerintah kabupaten yang tergolong fiskal rendah, rata-rata menyediakan pendampingan 5,24% dari PAD nya, sedangkan pemerintah Kota yang

tergolong kemampuan fiskal sedang rata-rata hanya mengalokasikan 4,32% dari PAD nya.

Permasalahan kemampuan keuangan Kab/Kota sebagai *sharing budget* APBN, menimbulkan konsep penganggaran yang semu di beberapa Kab/Kota; karena dana pendamping itu sesungguhnya adalah dana APBN melalui DAU yang kemudian dialokasikan sebagai pendampingan itu sendiri. Beberapa Kabupaten yang dilakukan pendalaman kasus perencanaan dan penganggaran seperti Kabupaten Temanggung, pada tahun 2008 mengalokasikan pendampingan PNPM Mandiri secara nominal mencapai 6,40% dari PADnya, namun dana tersebut dialokasikan dari DAU. Demikian juga Kabupaten Demak untuk tahun yang sama mengalokasikan pendampingan PNPM Mandiri secara nominal mencapai 13,65% dari PADnya, namun dana berasal dari DAU. Pada tahun 2009, rencana alokasi yang disediakan Temanggung mencapai 29% dari PADnya, sedangkan Kabupaten Demak mencapai 15% dari PAD. Kondisi ini dirasakan berat bagi pelaksanaan program dan kegiatan lain yang telah ditetapkan dalam RPJM Daerahnya masing – masing. Sehingga yang terjadi dalam 3 tahun terakhir, sesungguhnya adalah melaksanakan pembangunan dengan sumberdaya dari APBN yang didaerahkan. Konsep ini jauh dari tujuan pelaksanaan otonomi daerah yang sebenarnya mendorong daerah untuk membiayai pembangunan daerahnya dengan kemampuannya sendiri.

SIMPULAN

Selama ini konsep penyusunan perencanaan yang menggunakan pendekatan teknokratik, politik, partisipatif, *top down* dan *bottom up* belum diimplementasikan secara

seimbang. Praktek perencanaan yang mempengaruhi daerah saat ini masih dilakukan secara teknokratik ditingkat pusat, kurang melibatkan perangkat daerah. Sehingga tanggapan di daerah sangat beragam sesuai dengan kebijakan Kepala Daerah (politis). Sementara partisipasi masih dimaknai sebagai mobilisasi, bukan mendengarkan aspirasi, potensi dan kemampuan pemerintah dan masyarakat lokal. Seharusnya partisipasi sebagai salah satu hasil dari proses pemberdayaan, dalam penyusunan rencana pembangunan tentu mendasarkan pada kondisi riil yang ada dan harus dipecahkan dengan sumberdaya yang dipunyai.

Kemampuan keuangan negara dan pemerintah daerah menjadi salah satu faktor kunci percepatan perwujudan pemberdayaan masyarakat dengan berkurangnya jumlah penduduk miskin. Penyediaan dana dalam APBD Kab/Kota untuk pendampingan PNPM Mandiri masih perlu dirumuskan ulang dalam formula khusus yang sinergis dan terintegrasi di tingkat manajerial melalui proses perencanaan yang sesungguhnya yakni teknokratik, politik, partisipasi, *top down* dan *bottom up*. Formula tersebut dalam hal penganggaran perlu melihat secara nyata pendapatan asli daerah, visi misi dan RPJMD Bupati/Walikota serta permasalahan lain yang perlu mendapatkan perhatian lebih dan bersifat *ad hoc* atau tak terduga; seperti bencana alam atau ancaman keamanan ketertiban di berbagai daerah.

REKOMENDASI

Perencanaan pembangunan nasional perlu memperhatikan kemampuan dan melibatkan daerah, karena perencanaan pembangunan juga tidak terlepas dari penganggaran. Perencanaan PNPM Mandiri perlu mengikuti pola perencanaan yang

berlaku, sehingga tercapai sinkronisasi perencanaan program yaitu dengan melibatkan peran aktif daerah dalam penentuan lokasi dan menyesuaikan waktu perencanaan program dengan perencanaan pembangunan daerah. Perlu dikaji formula yang paling sesuai tentang kewajiban menyediakan dana pendampingan agar tidak memberatkan daerah penerima program, sesuai dengan kemampuan dan prioritas daerah, artinya tidak lagi menerapkan aturan 20% dan 50%.

Pada tataran yang lebih makro mengenai kebijakan keuangan negara, perlu dilakukan evaluasi tentang kewenangan fiskal pemerintah dan pemerintah daerah, sesuai dengan ketentuan UU 32 Tahun 2004 dan Peraturan Pemerintah No. 38 Tahun 2008 bahwa pemerintah hanya memiliki kewenangan politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, serta agama, sebaliknya daerah memiliki kewenangan yang luas diluar kewenangan pemerintah tersebut. Sejalan dengan konsep kewenangan yang riil, pemerintah daerah memiliki kewenangan wajib dan kewenangan pilihan, artinya urusan yang ditangani daerah berdasarkan keadaan dan faktor-faktor yang nyata sehingga tercipta harmoni antara kemampuan dan kewenangan.

Berdasarkan prinsip diatas, banyak urusan yang saat ini ditangani pemerintah pusat sudah seharusnya diserahkan sepenuhnya kepada daerah, termasuk penanggulangan kemiskinan, yang disertai dengan anggaran. Untuk itu pemerintah perlu meninjau ulang aturan alokasi dana bagi hasil daerah, sehingga daerah mendapatkan bagian yang lebih besar untuk dapat menyelenggarakan urusan desentralisasi. Dengan demikian kewenangan pemerintah hanya terpusat pada wilayah yang makro, sedangkan

wilayah mikro dan teknis sepenuhnya menjadi urusan daerah.

DAFTAR PUSTAKA

- BPS Jawa Tengah & Bappeda Provinsi Jawa Tengah; *Jawa Tengah Dalam Angka 2008*, Semarang, Tahun 2008.
- Bungin, Burhan, Dkk; *Analisis Data Penelitian Kualitatif; Pemahaman Filosofis Dan Metodologis Ke Arah Penguasaan Model Aplikasi*, Pt. Raja Grafindo Persada, Jakarta, 2003
- Kepmendagri No 33 Tahun 2007
- Sumodiningrat, Gunawan, *Peran Lembaga Keuangan Mikro Dalam Menanggulangi Kemiskinan Terkait Dengan Kebijakan Otonomi Daerah*, Jurnal Ekonomi Rakyat, Tahun II – No. 1 Maret 2003, www.ekonomirakyat.org
- Pedoman Umum PNPM Mandiri, www.pnpm-mandiri.org
- PP No. 57 Tahun 2005. www.setneg.go.id
- PP No. 2 Tahun 2006.. www.setneg.go.id
- PP No. 8 Tahun 2008, www.setneg.go.id
- Surat Edaran Gubernur Jawa Tengah nomor 978.3/20320 tahun 2007
- Surat Edaran Gubernur Jateng Nomor 978.3/18489 tahun 2008
- Tap MPR No. III Tahun 2000
- UU 20 Tahun 2003, www.setneg.go.id
- UU No. 25 tahun 2004. www.setneg.go.id
- UU No. 32 Tahun 2004. www.setneg.go.id
- UU No. 33 Tahun 2004, www.setneg.go.id