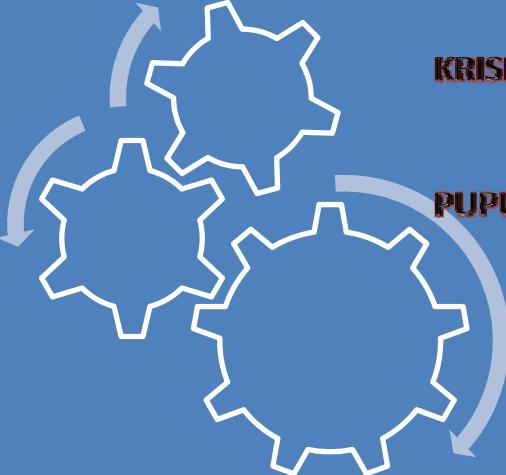


ISBN : 978-979-3382-55-5



**BUNGA RAMPAI
EVALUASI
PENYELENGGARAAN
OTONOMI DAERAH**

IS



KRISMİYATİ TASRİN & PUTRI WULANDARI
PRATIWİ & DANIK WIJAYANTI
ROSITA NOVI ANDARI & RİZKY FITRIA
PUPUNG PUAD HASAN & BUDI PERMANA

PUSAT KAJIAN DAN PENDIDIKAN DAN PELATIHAN APARATUR I
LEMBAGA ADMINISTRASI NEGARA

2012

BUNGA RAMPAI EVALUASI PENYELENGGARAAN OTONOMI DAERAH

Penulis : Krismiyati Tasrin
Editor : Muhammad Afif Muttaqin
Desain Sampul & Isi : Muhammad Afif Muttaqin
Sumber Gambar : id.wikipedia.org

Hak Cipta Dilindungi Undang-undang

Cetakan I, 2012

Hak Penerbitan pada:

Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara

Alamat : Jl. Kiara Payung km. 4,7 Jatinangor, Sumedang, Jawa Barat

Tel/Fax : (022) 7790044 – 7790055

E-mail : admin@litbang-lan-bdg.info
info@bandung.lan.go.id

Web : www.litbang-lan-bdg.info
www.bandung.lan.go.id

Tasrin, Krismiyati

Bunga Rampai Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah

Bandung: Pusat Kajian dan Pendidikan dan Pelatihan Aparatur I Lembaga Administrasi Negara, 20112

144 hlm.

ISBN: 978-979-3382-55-5

I.Otonomi Daerah

II. Tasrin, Krismiyati

Dilarang mengutip sebagian atau seluruh isi buku ini dengan cara apa pun, Termasuk dengan cara penggunaan mesin fotokopi, tanpa izin sah dari penerbit

KATA PENGANTAR

Puji dan syukur kami panjatkan kepada Allah SWT, karena atas berkat dan rahmat-Nya, kami dapat menyelesaikan buku ini walaupun dengan segala keterbatasannya.

Buku yang kami beri judul Bunga Rampai Evaluasi Penyelenggaraan Otonomi Daerah ini disusun berdasarkan pada hasil telaahan dan hasil penelitian yang dilakukan oleh para penulisnya. Terdapat 4 (empat) tulisan dalam bunga rampai ini berdasarkan hasil penelitian mandiri masing-masing tim. Pada bab pertama membahas mengenai dampak desentralisasi pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Pada bab ini ditulis oleh Krismiyati Tasrin dan Putri Wulandari. Bahasan pada bab kedua yaitu mengenai implikasi otonomi daerah terhadap manajemen penanggulangan bencana di Kabupaten Tasikmalaya, yang ditulis oleh Pratiwi dan Danik Wijayanti. Selanjutnya untuk bab ketiga ditulis oleh Rosita Novi Andari dan Rizky Fitria yang membahas mengenai implementasi kebijakan e-KTP di Kota Cimahi. Dan pada bab terakhir membahas mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap kemandirian daerah yang ditulis oleh Pupung Puad Hasan dan Budi Permana.

Dengan telah selesai buku ini, kami sampaikan pula ucapan terima kasih kepada pihak-pihak yang telah memberikan dorongan dan motivasinya baik secara langsung maupun tidak langsung. Ucapan tersebut antara lain kami sampaikan kepada Bapak Drs. Gering Supriadi, MM., selaku Kepala PKP2A I LAN, yang senantiasa memberikan dorongan dan motivasinya kepada kami, sehingga kami sampaikan pula kepada rekan-rekan penulis dan peneliti, rekan-rekan sejawat dan rekan-rekan lainnya yang tidak dapat kami sebutkan satu persatu.

Dalam kesempatan ini pula, kami mohon maaf apabila dalam buku ini terdapat hal-hal yang dianggap kurang berkenan di hati pembaca atas segala kelemahan dan kekurangannya. Hal itu semata-mata karena kekurangan dan keterbatasan kami. Oleh karenanya, kami senantiasa terbuka untuk menerima kritik dan saran untuk perbaikan buku ini. Dan harapan kami, semoga buku ini dapat memberikan manfaat bagi pihak-pihak yang berkepentingan, baik untuk pengembangan pengetahuan dan wawasan, maupun sebagai sumber inspirasi untuk pengembangannya dalam teori dan praktek. Amin.

Sumedang, November 2012
Salam hormat,

Penyusun

SAMBUTAN

KEPALA PKP2A I LAN

Assalamu a'laikum wr. wb.

Pertama, saya ucapkan terima kasih kepada tim penyusun dan para penulis buku ini, karena dengan segenap keterbatasan yang ada, ternyata tim penyusun dan para penulis yang notabene adalah para pegawai/peneliti di lingkungan PKP2A I LAN, telah berhasil membuat satu bentuk karya ilmiah berupa buku bunga rampai yang diangkat dari hasil penelitian masing-masing tim.

Penghargaan juga saya sampaikan, karena buku ini benar-benar merupakan bentuk karya hasil inisiatif dan kreativitas tim penyusun dan penulis, dimana penuangan gagasan dan pikiran yang didorong oleh semangat pengabdian yang tinggi untuk menunjukkan peran dan fungsinya sebagai aparatur Negara.

Sebagai pimpinan, saya merasa bangga, karena tim penyusun berinisiatif untuk menyusun buku ini dengan penuh tanggung jawab sebagai upaya untuk mempublikasikan hasil-hasil penelitiannya, yang tanpa pamrih, selain untuk berbagi pengetahuan, wawasan, dan pengalaman-pengalaman serta temuan-temuan yang diperolehnya dalam penelitian.

Semoga, hasil karya ini dapat bermanfaat bagi semua pihak, dan semoga pula semangat tim, khususnya para peneliti di lingkungan PKP2A I LAN sebagai salah satu bentuk pengabdian kita pada bangsa dan Negara. Akhirnya saya ucapkan selamat dan semoga sukses. Amin!

Wassalamu a'laikum wr. wb.

Sumedang, November 2012

Kepala PKP2A I LAN,

Gering Supriyadi

DAFTAR ISI

Halaman Balik	i
Kata Pengantar	ii
Sambutan Kepala PKP2A I LAN	iii
Daftar Isi	iv
Daftar Tabel	vi
Daftar Gambar	vii
BAB I DAMPAK KEBIJAKAN DESENTRALISASI PADA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT (STUDI KASUS KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA BARAT)	1
A. Pendahuluan	1
B. Konsep Desentralisasi	6
C. Indikator Desentralisasi	11
D. Indikator Kesejahteraan Masyarakat	16
E. Variabel Desentralisasi	17
F. Operasional Variabel	22
1. Estimasi dengan Pendekatan PLS (<i>Common Effect</i>)	23
2. Estimasi dengan Pendekatan <i>Fixed Effect</i>	24
3. Estimasi dengan Pendekatan <i>Random Effect</i>	25
G. Analisis Kasus Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat	27
1. Analisis Model 1	28
2. Analisis Model 2	29
3. Analisis Model 3	30
4. Analisis Model 4	32
5. Analisis Model 5	33
6. Analisis Model 6	33
H. Penutup	33
Daftar Referensi	38
BAB II IMPLIKASI ISU OTONOMI DAERAH TERHADAP MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI KABUPATEN TASIKMALAYA	40
A. Pendahuluan	41
B. Pengertian Manajemen Penanggulangan Bencana	44
C. Pembagian Wewenang dalam Manajemen Penanggulangan Bencana	45
D. Aspek-Aspek dalam Manajemen Penanggulangan Bencana	48
E. Analisis Implikasi Isu Otonomi Daerah Terhadap	

Manajemen Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Tasikmalaya	50
1. Pembentukan BPBD di Provinsi Jawa Barat	50
2. Pembentukan BPBD Kabupaten Tasikmalaya	51
3. Koordinasi Struktural dan Lintas Sektoral dalam Birokrasi Manajemen Bencana	52
4. Menggali Prinsip Otonomi Daerah dari Keanekaragaman Potensi Kearifan Lokal Masyarakat Dalam Penanggulangan Bencana	56
F. Penutup	58
Daftar Referensi	63
BAB III IMPLEMENTASI KEBIJAKAAN E-KTP DALAM PENATAAN SISTEM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN (STUDI KASUS DI KOTA CIMAH, JAWA BARAT)	65
A. Pendahuluan	65
B. Implementasi Kebijakan e-Ktp Di Indonesia	67
C. Implementasi Kebijakan e-Ktp Di Kota Cimahi	82
1. Tahap Interpretasi Kebijakan	83
2. Tahap Pengorganisasian Kebijakan	85
3. Tahap Aplikasi Kebijakan	90
4. Tahap Monitoring Kebijakan	99
D. Penutup	107
Daftar Referensi	107
BAB IV EVALUASI TINGKAT KEMANDIRIAN DAERAH DI ERA DESENTRALISASI FISKAL : STUDI KASUS PADA PROVINSI JAWA BARAT DAN BEBERAPA KABUPATEN/KOTA	110
A. Pendahuluan	110
B. Desentralisasi Fiskal dan Kemandirian Daerah	116
C. Konsep Penerimaan Daerah	121
1. Pendapatan Asli Daerah	121
2. Dana Bagi Hasil	122
3. Dana Alokasi Umum	123
4. Dana Alokasi Khusus	124
5. Pendapatan Lain- Lain	124
D. Analisis Kemandirian Daerah	125
1. Tren Penerimaan Daerah	125
2. Derajat Desentralisasi Fiskal	126
3. Kemampuan PAD Dalam Membayai Anggaran Rutin Daerah	131
4. Tingkat Ketergantungan Terhadap Pemerintah Pusat	136
E. Penutup	141

DAFTAR GAMBAR

III.1	Mekanisme Pelayanan e-KTP	81
III.2	Prosedur dan Peralatan Pelayanan e-KTP di Kota Cimahi	87
III.3	Mekanisme Pelayanan Perekaman e-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi ..	97
III.4	Mekanisme Perekaman Data pada Aplikasi e-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi	99
IV.1	Total Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat, 6 Kabupaten dan 3 Kota	125
IV.2	Tren Kemampuan Daerah Dalam Membiayai Pengeluaran Rutin Daerah Tahun 2001-2011	136
IV.3	Tren Tingkat Ketergantungan Provinsi Jawa Barat TERhadap Pusat Tahun 2001-2011	138

DAFTAR TABEL

I.1	Pencapaian IPM Beberapa Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat	4
I.2	Perkembangan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia	8
I.3	Variabel <i>Proxy</i> Desentralisasi	19
I.4	Aspek dari Kesejahteraan Masyarakat dan Indikatornya	21
I.5	Operasionalisasi Variabel	22
I.6	Hasil Regresi PLS	24
I.7	Hasil Regresi <i>Fixed Effect</i>	25
I.8	Hasil Regresi <i>Random Effect</i>	26
I.9	Kompilasi Hasil Uji Chow, Uji Hausman dan Uji LM	27
I.10	Kompilasi Kesesuaian Model Yang Digunakan	28
III.1	Beberapa Ketentuan tentang Penerapan KTP Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional	73
III.2	Perbedaan KTP Lama, KTP Nasional dan KTP elektronik (e-KTP)	76
III.3	Estimasi Pelayanan Penerapan e-KTP Tahun 2011	90
III.4	Hasil Pelayanan Perekaman e-KTP pada tahun 2011	92
III.5	Hasil Pelayanan Perekaman e-KTP sampai dengan 30 April 2012	94
III.6	Pemetaan Peluang dan Hambatan Pemerintah Daerah Kota Cimahi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perekaman e-KTP	100
III.7	Strategi Implementasi Kebijakan e-KTP yang tepat untuk Daerah	105
IV.1	Kriteria Derajat Desentralisasi	118
IV.2	Derajat Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)	127
IV.3	Derajat Desentralisasi 6 Kabupaten di wilayah Provinsi Jawa Barat Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)	128
IV.4	Derajat Desentralisasi Kota Bandung, Kota Bekasi, dan Kota Cirebon Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)	129
IV.5	Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Provinsi Jawa Barat Tahun 2001 – 2011	131
IV.6	Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kabupaten Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)	133
IV.7	Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kota Tahun 2001 – 2011	134
IV.8	Tingkat Ketergantungan Daerah Terhadap Pemerintah Pusat Tahun 2001 – 2011 (dalam persen)	137
IV.9	Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kabupaten Terhadap Pemerintah Pusat Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)	138
IV.10	Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kota Terhadap	

BAB I

DAMPAK KEBIJAKAN DESENTRALISASI PADA PENINGKATAN KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

(STUDI KASUS KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA BARAT)

Oleh: Krismiyati Tasrin, ST., M.Ed. dan Putri Wulandari, S.Si. ME.¹

A. PENDAHULUAN

Kebijakan desentralisasi telah menjadi *trend* manajemen pemerintahan selama beberapa dekade terakhir setelah sebelumnya kebijakan sentralisasi mendominasi manajemen pemerintahan di banyak negara di dunia. Secara umum, desentralisasi didefinisikan sebagai pemberian (*transfer*) wewenang dan tanggung jawab penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Adapun alasan utama yang mendorong penggantian sistem sentralisasi dengan desentralisasi adalah karena pemerintah pusat dinilai gagal dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakatnya. Hal ini karena dalam sistem sentralisasi, pemerintah memberlakukan penyeragaman (*uniformitas*) perlakuan (*treatment*) pada setiap daerah. Dan kebijakan “*one size fits all*” ini menyebabkan tidak terakomodasinya kekhasan yang dimiliki oleh setiap daerah, sehingga model kebijakan ini dipandang tidak mencerminkan kebutuhan lokal (Oates, 1972). Selain alasan tersebut, Bird dan Vaillancourt (1998) menyatakan bahwa kebijakan desentralisasi menjadi kebijakan populer akhir-akhir ini karena model kebijakan ini menjanjikan terjadinya: efisiensi ekonomi, efektivitas biaya

¹ ¹ Tulisan Ini diangkat dari hasil Penelitian Mandiri Yang Berjudul “Dampak Kebijakan Desentralisasi Pada Peningkatan Kesejahteraan Masyarakat : Studi Kasus Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Barat» yang diterbitkan oleh PKP2A LAN Tahun 2012

program, akuntabilitas, peningkatan mobilisasi sumber daya, berkurangnya tingkat kesenjangan (*disparitas*), peningkatan partisipasi politik, serta penguatan demokrasi dan stabilitas politik.

Melalui desentralisasi, pemerintah daerah lebih banyak berperan dalam pembangunan daerah karena mereka kini memiliki wewenang dan tanggung jawab untuk melakukan pengembangan masyarakat di wilayah yurisdiksinya. Karena pemerintah lokal dinilai memiliki pengetahuan (*knowledge*) yang lebih baik tentang kebutuhan (*needs*) dan preferensi (*preferences*) warga masyarakatnya, maka proses pembangunan dalam model kebijakan desentralisasi seharusnya menjadi lebih efisien daripada model kebijakan sentralisasi dalam kerangka meningkatkan kesejahteraan masyarakat lokal. Hal ini karena dalam kebijakan desentralisasi, pemerintah daerah dapat mengalokasikan sumber daya dengan lebih baik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat di wilayah yurisdiksinya. Dengan demikian, secara teoritis, sebagaimana disebutkan sebelumnya bahwa model kebijakan desentralisasi seharusnya mampu membawa tingkat kesejahteraan yang lebih baik dibandingkan bila dengan sistem sentralisasi (terpusat).

Di Indonesia, kebijakan desentralisasi sesungguhnya sudah dimulai sejak lama, yaitu sejak dikeluarkannya Undang-Undang No. 1 Tahun 1945 tentang pembentukan Komite Nasional Indonesia Pusat. Namun demikian, yang disebut sebagai “big bang” kebijakan desentralisasi di Indonesia memang baru dimulai sejak 1 Januari 2001, yang ditandai dengan diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian diubah dengan Undang-Undang No. 32 Tahun 2004. Sebelum tahun 2001, Indonesia memberlakukan model manajemen pemerintahan sentralisasi. Selama era sentralisasi ini, semua penggunaan anggaran untuk pemerintah daerah diatur oleh pemerintah

pusat, sementara pemerintah daerah hanya berperan sebagai "organizer" dengan otoritas kurang memadai dalam hal penganggaran dan pengambilan keputusan untuk daerahnya. Sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi, pemerintah daerah telah menjadi "pemain utama" dalam pembangunan di daerah, termasuk dalam meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Hal ini sebagaimana dinyatakan oleh Hirawan (2007) bahwa selain untuk memenuhi tujuan demokrasi, hal penting lainnya dari pemberlakuan kebijakan desentralisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat.

Terminologi kesejahteraan masyarakat sendiri semestinya tidak didefinisikan dalam arti yang sempit, yang hanya sekedar menggunakan besaran PDRB (maupun PDRB per kapita) sebagai pendekatan (*proxy*), melainkan harus melibatkan beberapa indikator lain yang dinilai menjadi unsur-unsur pendukung konsep kesejahteraan masyarakat dalam arti luas. Istilah "sejahtera" memiliki pemahaman yang luas yang mencakup pemahaman sebagai suatu kondisi masyarakat yang telah terpenuhi kebutuhan dasarnya yang berupa kecukupan dan mutu pangan, sandang, papan, kesehatan, pendidikan, lapangan pekerjaan, dan kebutuhan dasar lainnya seperti lingkungan yang bersih, aman dan nyaman. Juga terpenuhinya hak asasi dan partisipasi serta terwujudnya masyarakat beriman dan bertaqwa kepada Tuhan Yang Maha Esa (www.menkokesra.go.id). Ditinjau dari definisi tersebut, dapat disimpulkan bahwa penilaian tentang kesejahteraan memiliki 2 (dua) dimensi yaitu *dimensifisik* dan *dimensipsikologis*. Mengingat *dimensi psikologis*, sifatnya sangat subjektif dan proses pengukurannya tidak mudah, maka kebanyakan studi lebih sering menggunakan *dimensi fisik* sebagai ukuran kesejahteraan masyarakat. Oleh karenanya, saat ini banyak berkembang pengukuran kesejahteraan dari sudut pandang *dimensi fisik*, misalnya

Human Development Index (Indeks Pembangunan Manusia), *Physical Quality Life Index* (Indeks Mutu Hidup); *Basic Needs* (Kebutuhan Dasar), dan lain-lain. Tabel I.1 berikut ini menunjukkan pencapaian IPM di beberapa daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat.

Tabel I.1
Pencapaian IPM Beberapa Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Jawa Barat

No.	Daerah	1999	2005
1	Kab. Bogor	66.6	68.99
2	Kab. Sukabumi	63.2	68.54
3	Kab. Cianjur	63.6	66.79
4	Kab. Bandung	66.6	69.16
5	Kab. Garut	61.7	67.03
6	Kab. Cirebon	61.6	64.58
7	Kab. Majalengka	62.8	68.52
8	Kota Bandung	70.7	77.42
9	Kota Cirebon	68.1	72.52
10	Kota Bekasi	65.6	75.48

Sumber: Data Basis IPM Provinsi Jawa Barat (berbagai tahun)

Secara teoritis, tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah harus lebih baik ketika kebijakan desentralisasi diimplementasikan mengingat kualitas informasi dan tingkat transparansi dalam penyelenggaraan pemerintahan di era desentralisasi lebih baik dibandingkan dari saat era sentralisasi. Namun, meskipun desentralisasi tampaknya telah menjadi gaya manajemen pemerintah yang “menguntungkan” selama beberapa dekade terakhir, Bardhan dan Mookherjee (2005) menyebutkan bahwa pengaruh desentralisasi berbeda dari satu negara ke negara lain. Ini berarti bahwa desentralisasi tidak dapat menjamin bahwa itu akan membawa dampak positif karena hasil/dampaknya akan sangat tergantung pada kondisi setempat. Dengan kata lain, desentralisasi tidak selalu efektif dalam

meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Elhiraika (2007) menyebutkan bahwa alasan di balik fenomena ini adalah karena "*lack of commensurate revenue assignments, inadequate access to financial markets, and lack of necessary administrative capacity*".

Secara umum, terdapat 3 (tiga) aspek dari desentralisasi yaitu: *desentralisasi politik, desentralisasi administratif* dan *desentralisasi fiskal*. Saat ini, dilihat dari *aspek politik* dan *administratif*, tanggung jawab penanganan fungsi publik didistribusikan di antara beberapa tingkat pemerintahan: pusat, provinsi, kabupaten/kota. Di sini, sebenarnya "pemain utama" di era desentralisasi adalah tingkat pemerintahan yang terakhir yaitu kabupaten dan kota. Sementara, pemerintah provinsi berperan dalam hal koordinasi dan pengawasan lintas kabupaten/kota di bawah wilayahnya, sedangkan pemerintah pusat berperan sebagai regulator dan fasilitator. Selanjutnya, berkaitan dengan *aspek keuangan* atau *fiskal*, terdapat empat komponen utama dari desentralisasi fiskal: "(1) tugas pengeluaran (*expenditure assignment*), (2) tugas pendapatan (*revenue assignment*), (3) sistem dana perimbangan (*intergovernmental system*), dan (4) penganggaran dan monitoring keuangan (*budgeting and fiscal monitoring*)".

Selama ini, studi kuantitatif tentang desentralisasi lebih banyak menggunakan pendekatan fiskal atau keuangan sebagai pendekatan (*proxy*). Namun, mengingat derajat otonomi pemerintah daerah yang berbeda, maka tidaklah tepat bila untuk mengukur desentralisasi hanya dilihat dari *aspek fiskal* saja (Bird, dalam Hong, 2011). Zimmerman menyatakan bahwa desentralisasi seharusnya diukur tidak dari sebuah *single index* saja, tapi oleh *multiple indicator* yang saling berkaitan, yang meliputi 4 (empat) dimensi yaitu: *dimensistruktur, keuangan, fungsi, dan personnel* (ACIR, dalam Hong, 2011). Stephens (dalam Hong, 2001) juga mengajukan tiga dimensi yaitu *dimensifinansial, fungsi, dan personel* untuk

mengukur derajat desentralisasi pemerintah daerah (*state government*) di Amerika Serikat.

Setelah lebih dari 10 tahun kebijakan desentralisasi diterapkan di Indonesia, dipandang penting untuk melakukan evaluasi dan penilaian prestasi desentralisasi kaitannya dengan upaya peningkatan kesejahteraan masyarakat dalam pengertian yang lebih komprehensif. Oleh karenanya, penelitian ini akan mengukur bagaimana dampak kebijakan desentralisasi terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat.

B. KONSEP DESENTRALISASI

Selama beberapa dekade terakhir, kecenderungan yang jelas telah muncul di banyak negara adalah terjadinya peralihan manajemen pemerintahan dari sistem sentralisasi ke sistem desentralisasi. Desentralisasi sendiri didefinisikan sebagai pelimpahan kewenangan (transfer of authority) dalam penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Menurut, Ebel dan Yilmaz dalam Altito (2010), desentralisasi terdiri dari beberapa bentuk, yaitu: *devolusi*, *dekonsentrasi* dan *delegasi*. *Devolusi* didefinisikan sebagai penyerahan kekuasaan atau kewenangan untuk mengambil keputusan atau menetapkan kebijakan, mengelola keuangan dan manajemen kepada lembaga-lembaga independen atau kuasi-otonom di daerah. Devolusi biasanya mencakup pelimpahan tanggungjawab dan wewenang penyelenggaraan pelayanan publik kepada pemerintahan daerah otonom yang memiliki lembaga legislatif (DPRD) yang berwenang memilih Kepala Daerahnya, memiliki kewenangan untuk memutuskan kebijakan investasi. Sesungguhnya devolusi inilah yang dalam konteks Indonesia selalu disebut dengan desentralisasi yang menghasilkan daerah otonom Kabupaten, Kota, dan Provinsi (dengan kewenangan otonomi yang relatif terbatas). Sementara, *dekonsentrasi* adalah redistribusi

atau pelimpahan kewenangan dan manajemen kepada berbagai tingkatan kelembagaan pemerintahan pusat. Wujud dekonsentrasi ini ada pada Daerah Provinsi dalam kedudukannya sebagai wilayah administrasi Pusat di daerah, atau karena kedudukan Gubernur sebagai Wakil Pemerintah di daerah. Sedangkan *delegasi* didefinisikan sebagai pemberian sebagian kewenangan dan tanggung jawab pengambilan keputusan dan fungsi-fungsi administrasi publik dari pemerintah kepada lembaga-lembaga independen atau lembaga-lembaga semi otonom yang sepenuhnya berada di luar kelembagaan pemerintahan.

Secara umum, kebijakan pemberian otonomi kepada daerah merupakan kebijakan tipikal yang banyak terjadi di berbagai negara kesatuan seperti Indonesia. Hal ini didasarkan atas beberapa justifikasi. Pertama, dalam konteks negara kesatuan, pemberian otonomi sesungguhnya merupakan perwujudan kedaulatan rakyat sebagai satu kesatuan bangsa, bukan sebagai kedaulatan berbagai kelompok masyarakat bangsa yang berdiri sendiri-sendiri. Kedua, adanya kenyataan bahwa pemerintah pusat tidak akan cukup mampu mengatur dan mengurus kepentingan masyarakat yang sangat beragam dan rentang geografis yang sangat jauh. Atas dasar hal-hal tersebutlah, selanjutnya, pemerintah memberikan kewenangan otonomi kepada daerah agar daerah dapat memenuhi kepentingan dan aspirasi masyarakat setempat secara lebih efektif dan efisien. Keefektifan dan keefisiensiannya ini dikarenakan pemerintah daerah dinilai lebih memahami kebutuhan (*needs*) dan preferensi (*preference*) dari masyarakat yang ada di wilayah yurisdiksinya.

Pada prinsipnya, penyelenggaraan otonomi daerah bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat, pelayanan umum, pemberdayaan dan peran serta masyarakat dan daya saing daerah dalam sistem NKRI. Otonomi daerah juga harus menjamin keserasian hubungan antara daerah

satu dengan daerah lainnya, yang berarti mampu membangun kerjasama antar daerah untuk meningkatkan kesejahteraan bersama dan mencegah ketimpangan antar Daerah (*regional disparity*). Penyelenggaraan otonomi daerah juga harus mampu menjamin hubungan yang serasi antar daerah dengan pemerintah pusat demi tegaknya NKRI.

Kebijakan desentralisasi di Indonesia telah berkembang sejak lama dan penyelenggarannya mengalami perubahan dari masa ke masa. Secara garis besar, terdapat 3 (tiga) periodisasi perkembangan kebijakan desentralisasi di Indonesia, meliputi: 1) *Masa Orde Lama* (1945-1965) yang ditandai dengan rangkaian produk hukum tentang penyelenggaraan pemerintahan daerah yang meliputi Undang-Undang No. 1 Tahun 1945, Undang-Undang No. 22 Tahun 1948, Undang-Undang No. 1 Tahun 1957, Undang-Undang No. 18 Tahun 1965; 2) *Masa Orde Baru* (1974-1998), yang ditandai dengan Undang-Undang No. 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah; dan 3) *Masa Orde Reformasi* (1999-sekarang), yang ditandai dengan lahirnya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang kemudian direvisi menjadi Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 yang berlaku hingga sekarang. Secara umum, gambaran praktek penyelenggaraan desentralisasi di Indonesia berdasarkan perkembangan kebijakan yang ada dapat dilihat pada Tabel I.2 berikut:

Tabel I.2
Perkembangan Kebijakan Desentralisasi di Indonesia

Periode/ Masa	Kebijakan Desentralisasi	Asas Otonomi Daerah	Bentuk Daerah Otonom
Masa Orde Lama (1945- 1965)	UU No. 1 tahun 1945	Otonomi Luas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kabupaten ▪ Karisidenan ▪ Daerah Istimewa
	UU No. 22 Tahun 1948	Otonomi Luas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Provinsi dan Kabupaten (kota besar) ▪ Desa (kota Kecil, negara,

Periode/ Masa	Kebijakan Desentralisasi	Asas Otonomi Daerah	Bentuk Daerah Otonom
	UU No. 1 Tahun 1957	Otonomi Terbatas	marga) <ul style="list-style-type: none"> ▪ Daerah istimewa
			<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daerah swatantra ▪ Daerah istimewa
	UU No. 18 Tahun 1965	Otonomi Terbatas	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Propinsi atau Kotaraya (Daerah Tingkat I) ▪ Kabupaten/Kotamadya (Daerah Tingkat II) ▪ Kecamatan/Kotapraja (Daerah Tingkat III)
Masa Orde Baru (1974- 1998)	UU No. 5 Tahun 1974	Otonomi nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daerah Tingkat I ▪ Daerah Tingkat II
Masa Orde Reformasi (1999- sekarang)	UU No. 22 Tahun 1999	Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Daerah Propinsi ▪ Daerah Kabupaten
	UU No. 32 Tahun 2004	Otonomi Luas, nyata dan bertanggungjawab	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Pemerintahan daerah provinsi ▪ Pemerintahan daerah kabupaten/kota ▪ Pemerintahan desa

Sumber: Diolah dari buku "Hukum Pemerintahan Daerah di Indonesia" (Siswanto Sunarno, 2006)

Dari tabel tersebut di atas dapat dilihat bahwa kebijakan desentralisasi di Indonesia saat ini didasarkan atas UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kebijakan ini mengatur prinsip otonomi daerah yang bersifat *seluas-luasnya, nyata* dan *bertanggungjawab*. Otonomi *seluas-luasnya*, berarti daerah diberi kewenangan untuk mengurus dan mengatur semua urusan pemerintahan selain yang menjadi urusan Pemerintah Pusat yang ditetapkan dalam UU 32/2004. Dalam hal ini, daerah diberi kewenangan membuat kebijakan daerah untuk memberi pelayanan, peningkatan peran serta, prakarsa dan pemberdayaan masyarakat yang bertujuan pada peningkatan kesejahteraan rakyat. Otonomi *nyata*, berarti bahwa pengelolaan urusan pemerintahan

dilaksanakan berdasarkan tugas, wewenang, dan kewajiban yang senyatanya telah ada dan berpotensi untuk tumbuh, hidup dan berkembang sesuai dengan potensi dan kekhasan daerah. Dengan demikian isi dan jenis otonomi bagi setiap daerah tidak selalu sama dengan daerah lainnya. Sementara otonomi yang *bertanggungjawab*, artinya bahwa dalam penyelenggaraan otonomi daerah harus sejalan dengan tujuan dan maksud pemberian otonomi, yang pada dasarnya untuk memberdayakan daerah termasuk meningkatkan kesejahteraan rakyat yang merupakan bagian utama dari tujuan nasional.

Merunut dari sejarah panjang pemberlakuan kebijakan desentralisasi di Indonesia sebagaimana dijelaskan pada Tabel 2.1, selama ini yang dikenal dengan istilah “big bang” Desentralisasi adalah sejak diberlakukannya Undang-Undang No. 22 Tahun 1999 pada tanggal 1 Januari 2001. Sejak itu manajemen pemerintahan di Indonesia telah berubah dari sistem terpusat ke desentralisasi berdasarkan UU No. 22 Tahun 1999 dan kemudian digantikan oleh UU No. 32 Tahun 2004. Karena peraturan desentralisasi dilaksanakan, pemerintah daerah telah menjadi pemain dalam pembangunan daerah, termasuk dalam memberikan pelayanan publik di daerah seperti dikatakan Hirawan (2007) bahwa selain memenuhi tujuan demokratisasi, tujuan penting lainnya dari desentralisasi adalah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui memberikan yang lebih baik pelayanan publik lokal.

Kebijakan desentralisasi fiskal telah membawa perubahan mendasar dalam sistem manajemen keuangan (*fiskal*) di daerah. Hal ini terlihat dari besarnya sumber pendanaan yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah dalam bentuk transfer atau dana perimbangan yang meningkat dari tahun ke tahun. Konsekuensi lain dari pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah bahwa pemerintah daerah kini diberi wewenang

untuk menarik pajak dan retribusi dan juga memperoleh bagi hasil baik dari pajak maupun dari sumber daya alam. Selain itu, kebijakan desentralisasi telah meningkatkan kewenangan bagi pemerintah daerah untuk mengalokasikan dan memanfaatkan sumber yang sesuai dana untuk sektor prioritas dalam yurisdiksi mereka.

C. INDIKATOR DESENTRALISASI

Sebagaimana disebutkan di atas bahwa desentralisasi terdiri dari tiga aspek yang saling berkaitan satu sama lain: *politik*, *administratif* dan *fiskal*. Di antara ketiganya, desentralisasi fiskal lah yang paling banyak dibahas pada berbagai studi kuantitatif. Dalam berbagai studi terkait, untuk mengukur desentralisasi fiskal di suatu daerah, variabel yang sering kali digunakan adalah pengeluaran (*expenditure*) dan penerimaan (*revenue*). Ebel dan Yilmaz dalam Siagian, Altito R. (2010) menyatakan bahwa terdapat variasi dalam pemilihan indikator untuk mengukur derajat desentralisasi antara negara yang satu dengan negara yang lain. Artinya, meskipun sama-sama menggunakan variabel pengeluaran dan penerimaan pemerintah, yang menjadi pembeda adalah variabel ukuran (*size variables*) yang digunakan oleh peneliti yang satu dengan peneliti yang lain. Di sini terdapat tiga variabel ukuran (*size variable*) yang umum digunakan untuk menentukan besaran penerimaan dan pengeluaran pemerintah, yaitu jumlah penduduk, luas wilayah dan GDP.

Sebagaimana terlihat pada Tabel 2.2, beberapa studi terdahulu menggunakan variabel-variabel pengukuran derajat desentralisasi fiskal yang sangat bervariasi. Dari sisi penerimaan (*revenue*), beberapa pendekatan (*proxy*) yang digunakan misalnya variabel share PAD (*own-source revenue*) terhadap total pendapatan daerah dan share dana transfer terhadap total pendapatan (Elhiraika, 2007); persentase penerimaan pajak daerah dibagi

dengan total penerimaan pajak nasional (Hong, 2011); *Share PAD* terhadap total penerimaan daerah, *share dana bagi hasil (revenue sharing)* terhadap total penerimaan daerah, dan *share dana perimbangan* terhadap total penerimaan daerah (Altito (2010), Tasrin (2011), Jin Jin dan Heng-fu, Zou (2000), Slinko, Irina (2002); rasio penerimaan pemerintah daerah terhadap penerimaan total pemerintah pusat, rasio penerimaan pemerintah daerah dikurangi subsidi terhadap penerimaan otal pemerintah (Gery, M. Woller dan Kerk Phillips, 1998).

Sementara itu, beberapa variabel dari sisi pengeluaran (*expenditure*) yang digunakan untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal pada beberapa kajian sebelumnya, antara lain: persentase alokasi APBD (*budget allocation*) untuk sektor pendidikan terhadap total pengeluaran daerah (Tasrin, 2011); rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap pengeluaran nasional dikurangi pengeluaran sosial dan pertahanan (Gery, M. Woller dan Kerk Phillips, 1998); rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran nasional (Jin Jin dan Heng-fu, Zou (2000); Slinko, Irina (2002).

Sebenarnya, penggunaan indikator pendapatan (*revenue*) dan pengeluaran (*expenditure*) sebagai *proxy* untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal mengandung kelemahan. Hal ini dinyatakan oleh Ebel dan Yilmaz (2002) serta Slinko (dalam Siagian, Altito R. (2010). Penjelasan mengenai hal ini adalah sebagai berikut:

The problem with the expenditure decentralization is that local government usually does not have real degree of autonomy but act on behalf of the regional and federal government. We also have problems with the revenue side estimation of fiscal decentralization since those also could be not the consequence of municipal ability to rise and assign taxes, but the consequence of the revenue-sharing policy of regional government.

Namun demikian, dalam penelitian ini, pendekatan dari sisi penerimaan (*revenue*) masih akan dijadikan sebagai variabel *proxy* untuk mengukur derajat desentralisasi fiskal. Adapun variabel yang akan digunakan adalah share Penerimaan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah, sebagaimana digunakan dalam penelitian Jin Jin dan Heng-fu, Zou (2000), Slinko (2002); Elhiraika (2007); Altito (2010), Tasrin (2011). Penggunaan variabel ini didasarkan atas justifikasi bahwa PAD adalah alat ukur kemandirian daerah. Semakin tinggi share PAD terhadap total penerimaan daerah berarti semakin besar kemampuan daerah untuk menyelenggarakan pembangunan di daerahnya. Di sini, PAD mencerminkan *local taxing power* yang “cukup” sebagai *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas (Altito, 2010). Hal ini karena pajak daerah (*tax*) dan retribusi daerah merupakan sumber utama dalam PAD.

Selanjutnya, selain aspek penerimaan (*revenue*), kajian ini juga akan menggunakan variabel dari aspek pengeluaran (*expenditure*) yaitu rasio pengeluaran daerah terhadap pengeluaran nasional. Variabel ini juga digunakan oleh Hong (2011) dalam penelitiannya yang mengambil studi kasus Korea Selatan, hanya saja Hong menempatkan variabel ini bukan sebagai bagian dari variabel desentralisasi fiskal melainkan merupakan penjelasan dari variabel fungsional.

Adanya kelemahan penggunaan variabel desentralisasi fiskal sebagai satu-satunya variabel yang digunakan untuk mengukur derajat desentralisasi, sedikit banyak telah dijawab oleh Hong (2011) melalui penggunaan beberapa variabel lain diluar variabel desentralisasi fiskal. Hal ini mengacu pada pernyataan Zimmerman yang berpendapat bahwa definisi desentralisasi harus diukur bukan dengan indeks tunggal, tetapi oleh beberapa indeks yang saling terkait. Di sini dan Zimmerman dalam

Hong (2011) mengklasifikasikan desentralisasi menjadi empat dimensi *struktur, fungsi, keuangan, dan personil*. Mengacu pada konsep desentralisasi Zimmerman ini, penelitian Hong (2011), meniadakan aspek struktural dan menggunakan tiga dimensi lainnya yaitu: *dimensi fungsi, keuangan dan personil*.

Dalam kerangka penelitian yang lebih komprehensif, penelitian ini akan mengadopsi pendekatan yang dilakukan dalam penelitian Hong (2011), yang selain menggunakan dimensi desentralisasi fiskal juga menggunakan dimensi desentralisasi fungsional dan desentralisasi personil. Adapun variabel yang menjadi *proxy* dari dimensi fungsional adalah sama dengan variabel desentralisasi fiskal dari aspek pengeluaran (*expenditure*) yaitu rasio pengeluaran daerah terhadap total pengeluaran nasional. Hal ini didasarkan atas justifikasi bahwa esensi dari desentralisasi sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya adalah berupa penyerahan kewenangan (*transfer of authority*) penanganan fungsi publik dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah. Ini berarti, pasca implementasi kebijakan desentralisasi, daerah memiliki kewenangan-kewenangan untuk melakukan pembangunan di daerahnya. Berdasarkan UU No. 32 tahun 2004, saat ini kewenangan pemerintah pusat meliputi enam bidang yaitu politik luar negeri, pertahanan keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional dan agama, sementara kewenangan pemerintah daerah meliputi: (1) perencanaan dan pengendalian pembangunan; (2) perencanaan, pemanfaatan dan pengawasan tata ruang; (3) penyelenggaraan ketertiban umum dan ketentraman masyarakat; (4) penyediaan sarana dan prasarana umum; (5) penanganan bidang kesehatan; (6) penyelenggaraan pendidikan; (7) penanggulangan masalah sosial; (8) pelayanan bidang ketenagakerjaan; (9) fasilitas pengembangan koperasi serta usaha kecil dan menengah; (10) pengendalian lingkungan hidup; (11) pelayanan pertanahan; (12) pelayanan

kependudukan dan catatan sipil; (13) pelayanan administrasi umum pemerintahan; (14) pelayanan administrasi penanaman modal; (15) penyelenggaraan pelayanan dasar lainnya; (16) urusan wajib lainnya yang telah diamanatkan oleh perundang-undangan.

Selanjutnya, daerah harus menyusun pengeluaran pemerintah dalam rangka membiayai berbagai aktivitas atau fungsi yang menjadi tanggungjawabnya. Di sini, dalam mengalokasikan pembelanjaan atas sumber-sumber penerimanya terkait dengan fungsi desentralisasi, daerah memiliki kebijakan penuh untuk menentukan besaran dan sektor apa yang akan dibelanjakan (kecuali transfer DAK yang digunakan untuk kebutuhan khusus) yang dituangkan dalam APBD. APBD pada dasarnya memuat rancangan keuangan yang diperoleh dan dipergunakan oleh pemerintah daerah dalam melaksanakan kewenangannya untuk penyelenggaraan urusan pemerintahan dan pelayanan umum selama satu tahun anggaran. Rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap pengeluaran nasional inilah yang selanjutnya dijadikan proxy dari dimensi desentralisasi fiskal (aspek pengeluaran) atau oleh Hong (2011) disebut sebagai bagian dari dimensi desentralisasi fungsional.

Selanjutnya, terkait dengan dimensi desentralisasi personil, Hong (2011), selanjutnya juga akan digunakan dalam kajian ini, menggunakan pendekatan variabel rasio jumlah PNS daerah terhadap PNS pusat. Adapun alasan penggunaan variabel ini adalah bahwa adanya pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah akan berimplikasi pada kebutuhan pelimpahan sumber daya baik keuangan, personil, maupun sarana dan prasarana.

D. INDIKATOR KESEJAHTERAAN MASYARAKAT

Sama halnya dengan istilah desentralisasi, pendefinisian aspek kesejahteraan masyarakat juga sangat beragam. Pada pemahaman sempit, kesejahteraan masyarakat sering kali didekati dengan menggunakan *proxy* PDB per kapita. Namun pada beberapa tahun terakhir ini, penggunaan PDB per kapita (dan juga turunannya) sebagai satuan ukuran yang kerap digunakan untuk mengukur kesejahteraan masyarakat, telah mengundang perdebatan di berbagai kalangan. Hal ini karena seringkali terjadi tidak sinkron antara angka dan realitas “kesejahteraan” yang terjadi di masyarakat. Hal inilah yang selanjutnya menyebabkan Presiden Perancis Nicholas Sarkozy, pada Februari 2008, -yang tidak puas dengan kondisi info statistik mengenai perekonomian dan masyarakat saat itu- meminta Joseph Stiglitz, Amartya Sen, dan Jean-Paul Fitoussi untuk membentuk Komisi bernama Komisi Pengukuran Kinerja Ekonomi dan Kemajuan Sosial (CMEPSP). Pembuatan komisi ini dimaksudkan untuk mengidentifikasi keterbatasan PDB sebagai indikator kinerja ekonomi dan kemajuan sosial.

Beberapa penelitian terdahulu telah mencoba menggunakan pendekatan yang lebih komprehensif untuk menjelaskan tentang kesejahteraan masyarakat. Trend terbaru menafsirkan bahwa konsep kesejahteraan masyarakat di suatu daerah dalam arti luas dimaknai sebagai suatu kondisi dimana tercapai kualitas hidup yang baik atau kecukupan kebutuhan dasar manusia. Liu dalam Hong (2011) adalah contoh kasus yang menggunakan pendekatan kualitas hidup untuk mengukur tingkat pembangunan daerah. Di sini, Liu membangun lima dimensi kualitas hidup seperti ekonomi, politik, lingkungan, kesehatan dan pendidikan, dan sosial, dan kemudian memilih 123 indikator untuk lima dimensi tersebut.

Selanjutnya, jika kita menafsirkan konsep kesejahteraan masyarakat sebagai konsep kualitas hidup maka penjelasan mengenai konsep ini harus

diartikan sebagai konsep yang sangat luas yang mencakup dimensi kepuasan psikologis, kebahagiaan, dan kesehatan. Senada dengan hal tersebut, penelitian Hong (2011) juga mencoba mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah dari sudut pandang kualitas hidup melalui 8 indikator, yang terbagi atas 4 dimensi yaitu: ekonomi regional, infratruktur, sumber daya manusia, dan kesehatan dan kesejahteraan.

Beberapa kajian penelitian lain cukup banyak yang mendefinsikan kesejahteraan masyarakat sebagai suatu kondisi terpenuhinya pelayanan publik dasar yang meliputi pelayanan publik bidang pendidikan, kesehatan dan infrastruktur. Lebih lanjut dapat dilihat pada Tabel 2.2.

Berdasarkan pertimbangan tersebut, selanjutnya dalam pendefinsian kesejahteraan masyarakat dalam kajian ini akan mengikuti pendefinsian menurut Hong (2011) yang tidak hanya menggunakan indikator PDRB per kapita sebagai satu-satunya indikator yang menjelaskan tentang kesejahteraan masyarakat, namun juga akan meliputi beberapa dimensi terkait dengan pelayanan publik dasar seperti pendidikan, kesehatan dan aparatur. Hal inilah yang menjadikan *positioning* kajian ini dalam konstelasi kajian-kajian sejenis yang pernah dilakukan, sebagai salah satu kajian yang menggunakan pendekatan yang komprehensif.

E. VARIABEL DESENTRALISASI

Variabel desentralisasi dapat diukur dengan 3 (tiga) dimensi yaitu: *dimensi fiskal, dimensi fungsional dan dimensi personil* sebagaimana digunakan oleh Hong (2011) hanya saja terdapat beberapa penyesuaian. Sama halnya dengan Hong, variabel desentralisasi tidak dibuat dalam satu indeks gabungan/komposit dari ketiga dimensi tersebut, tetapi berupa indeks terpisah yang selanjutnya dibuat analisis korelasinya dengan setiap variabel yang merupakan *proxy* dari kesejahteraan masyarakat.

Berbeda halnya dengan Hong dimana untuk mengukur *derajat Desentralisasi Fiskal* diukur dengan persentase penerimaan pajak daerah terhadap total penerimaan pajak, maka dalam penelitian ini digunakan *proxy* persentase/rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah (*local revenue*). Hal ini karena implikasi pertama dari diberlakukannya kebijakan desentralisasi adalah bahwa sekarang setiap daerah otonom memiliki kewenangan untuk mencari sumber pendanaannya sendiri. Ini berarti bahwa kini pemerintah daerah dapat mencari pendapatan berdasarkan sumber daya yang mereka miliki. Semakin tinggi rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan daerah, menunjukkan semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal di wilayah tersebut, demikian pula sebaliknya. Pendekatan ini mengikuti pendekatan yang dilakukan oleh Jin dan Zou (2002) dan Slinko (2002) dimana pengukuran derajat desentralisasi fiskal dilakukan dengan menggunakan pendekatan penerimaan, yaitu mengukur derajat desentralisasi fiskal dan share penerimaan daerah terhadap total penerimaan daerah.

Selanjutnya, *derajat Desentralisasi Fungsional* diukur dengan persentase/rasio pengeluaran pemerintah daerah dari pengeluaran total pemerintah secara nasional. Sebagaimana dijelaskan oleh Hong (2011), sesungguhnya *proxy* yang paling akurat untuk mengukur *derajat desentralisasi fungsional* adalah persentase/rasio fungsi yang diemban oleh pemerintah daerah terhadap fungsi pemerintah total, namun demikian, data time-series dari *proxy* tersebut sulit untuk dikumpulkan, sehingga dalam penelitian ini digunakan pendekatan/*proxy* pengeluaran (*expenditures*).

Sementara itu, *derajat Desentralisasi Personil* diukur dengan persentase/rasio Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah terhadap Pegawai

Negeri Sipil (PNS) pusat. Hal ini mengingat, salah satu implikasi pemberlakuan kebijakan desentralisasi adalah adanya transfer kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah diikuti dengan transfer sumber daya berupa dana, sarana dan personil. Lebih lanjut mengenai variabel *proxy* dari desentralisasi dapat dilihat pada Tabel I.3 berikut ini.

Tabel I.3
Variabel *Proxy* Desentralisasi

Dimensi	Variabel Proxy
Desentralisasi Fiskal	Persentase/Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap Total penerima daerah (<i>local revenue</i>)
Desentralisasi Fungsi	Persentase/Rasio pengeluaran pemerintah daerah (<i>local government expenditures</i>) terhadap total pengeluaran pemerintah secara nasional
Desentralisasi Personil	Persentase/Rasio Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah terhadap total Pegawai Negeri Sipil (PNS) pusat.

Selain variabel desentralisasi sebagaimana dijelaskan tersebut di atas, juga terdapat variabel kontrol yang terdiri dari *Variabel Investasi* dan *Variabel Tenaga Kerja*. Variabel kontrol ini dibuat dalam rangka untuk melihat kemungkinan adanya variabel-variabel lain diluar variabel yang diteliti, yang dinilai akan mempengaruhi tingkat kesejahteraan masyarakat suatu wilayah. Variabel tenaga kerja dimaksud akan menggunakan *proxy* persentase angkatan kerja yang telah bekerja. Hal ini dikarenakan variabel tenaga kerja disinyalir memiliki kontribusi dalam perkembangan ekonomi suatu wilayah. Selanjutnya variabel investasi yang digunakan adalah rasio total Penanaman Model Dalam Negeri (PMDN) dan Penanaman Modal Asing (PMA) terhadap PDRB di suatu wilayah. Pemilihan variabel investasi dan variabel tenaga kerja sebagai variabel kontrol dikarenakan variabel ini disinyalir memiliki pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi suatu wilayah sebagaimana digunakan dalam penelitian Jing Jin dan Heng-fu Zou (2000).

Sementara itu, variabel dependen dalam penelitian ini adalah variabel-variabel terkait dengan kesejahteraan masyarakat yang didefiniskan dalam pengertian luas, yang mencakup beberapa aspek seperti: *aspek ekonomi wilayah*, *aspek infrastuktur*, dan *aspek pendidikan dan aspek kesehatan*. Variabel yang menjadi *proxy* dari *aspek ekonomi wilayah* meliputi: *variabel PDRB per kapita*. Hal ini didasarkan atas logika bahwa variabel PDRB per kapita memberikan informasi mengenai seberapa banyak nilai tambah (*value added*) yang dihasilkan di setiap daerah, sehingga merupakan indikator dasar untuk memahami kondisi ekonomi suatu daerah secara keseluruhan.

Sementara itu, variabel *aspek infrastruktur* yang digunakan dalam penelitian ini adalah *variabel pertambahan panjang jalan per kapita*. Variabel ini dinilai penting dalam menunjang terciptanya kesejahteraan masyarakat di daerah. Hal ini mengingat tingkat kualitas aspek infrastruktur dapat berfungsi untuk merangsang atau justru mengganggu kegiatan-kegiatan ekonomi meskipun mereka tidak secara langsung menghasilkan produk ekonomi. Dilihat dari teorinya, panjang dan kondisi jalan memang berhubungan erat dengan kenyamanan hidup setiap warga yang lebih jauh dapat dikaitkan dengan aspek kesejahteraan masyarakat.

Selanjutnya untuk mengukur *indikator pendidikan*, penelitian ini menggunakan *proxy* jumlah gedung sekolah per penduduk dan rasio murid terhadap guru untuk tingatan SLTA. Variabel pertama menunjukkan tingkat aksesibilitas masyarakat terhadap infrastruktur pendidikan tingkat menengah atas, sementara variabel kedua menunjukkan kualitas tingkat pendidikan.

Kemudian, untuk mengukur indikator *kesehatan*, penelitian ini menggunakan *proxy* jumlah dokter per 1.000 penduduk dan jumlah tempat tidur di Rumah Sakit per 1.000.000 penduduk. Di sini, jumlah dokter adalah

indikator yang banyak digunakan untuk mewakili pengembangan layanan kesehatan. Sementara itu, jumlah tempat tidur di Rumah Sakit, meski terlihat tidak terkait langsung dengan pembangunan daerah, namun dapat dipastikan memiliki kaitan erat dengan tingkat kesejahteraan suatu wilayah.

Lebih lanjut mengenai variabel-variabel independen tersebut dapat dilihat pada Tabel I.4 berikut.

Tabel I.4
Aspek dari Kesejahteraan Masyarakat dan Indikatornya

Aspek	Indikator	Ukuran
Ekonomi Wilayah	PDRB per kapita	PDRB daerah ini dibagi dengan jumlah penduduk.
Infrastruktur	Pertambahan panjang jalan per kapita	Pertambahan panjang jalan (dalam km) dibagi dengan jumlah penduduk
Pendidikan	Jumlah gedung sekolah SLTA per penduduk	Jumlah gedung sekolah SLTA dibagi dengan jumlah penduduk
	Rasio murid dan guru tingkat SLTA	Jumlah murid (negeri) dibagi dengan jumlah guru untuk tingkat SLTA
Kesehatan dan sosial	Jumlah dokter per 1000 penduduk	Jumlah dokter dibagi dengan jumlah penduduk ($\times 1000$)
	Jumlah fasilitas puskesmas per 1 juta penduduk	Jumlah fasilitas sosial (puskesmas) dibagi dengan jumlah penduduk ($\times 1.000.000$)

Sama halnya dengan perlakuan pada variabel-variabel independen, penelitian ini juga tidak menghasilkan indeks gabungan/komposit untuk mengukur tingkat kesejahteraan masyarakat. Hal ini didasarkan atas pemikiran bahwa jika perbedaan daerah tidak diukur dengan indikator tunggal melainkan diukur dengan berbagai indikator yang mewakili berbagai aspek, maka hal ini dinilai lebih persuasif untuk melihat berbagai aspek kesejahteraan masyarakat di daerah yang terjadi dalam dirinya sendiri dibandingkan jika harus disusun dalam satu indeks gabungan/komposit tunggal.

F. OPERASIONALISASI VARIABEL

Untuk menghindari terjadinya kesalahan dalam mengartikan variabel pada model penelitian, operasionalisasi variabel yang digunakan dalam penelitian ini disajikan pada Tabel I.5 sebagai berikut:

**Tabel I.5
Operasionalisasi Variabel**

No.	Simbol	Variabel	Indikator	Satuan	Skala
1.	DFis	Desentralisasi Fiskal	Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total pendapatan daerah (<i>local revenue</i>)	Persen	Rasio
2.	DFung	Desentralisasi Fungsional	Rasio pengeluaran daerah terhadap total pengeluaran nasional	Persen	Rasio
3.	DP	Desentralisasi Personil	Rasio jumlah PNS daerah terhadap total PNS nasional	Persen	Rasio
4.	Invest	Investasi	Rasio PMDN dan PMA terhadap PDRB	Rasio	Rasio

5.	TK	Tenaga Kerja	Prosentase angkatan kerja yang telah bekerja	Persen	Rasio
6.	Y	PDRB perkapita	Rasio PDRB atas dasar harga konstan setiap daerah terhadap jumlah penduduk daerah tersebut	Rupiah	Rasio
7.	PJcap	Panjang jalan perkapita	Rasio panjang jalan berkualitas baik terhadap jumlah penduduk	Kilometer	Rasio
8.	Sklhpddk	Jumlah sekolah SLTA per penduduk	Jumlah gedung sekolah SLTA dibagi jumlah penduduk	Buah	Rasio
9.	MG	Rasio Murid dan Guru SLTA	Jumlah Murid tingkat SLTA dibagi dengan jumlah gurunya	Rasio	Rasio
10.	DRCap	Dokter	Jumlah dokter per 1000 penduduk	Orang	Rasio
11.	Ttidpddk	Fasilitas Sosial Kesehatan	Fasilitas tempat tidur di Rumah Sakit per 1 juta penduduk	Buah	Rasio

1. Estimasi Dengan Pendekatan PLS (*Common Effect*)

Teknik estimasi yang paling sederhana untuk mengestimasi data panel adalah dengan menggunakan metode PLS atau yang juga dikenal dengan *Common Effect*. Pendekatan PLS tidak memperhatikan dimensi individu maupun waktu. Di sini digunakan asumsi bahwa perilaku data antar unit analisis, berupa kabupaten dan kota, memiliki kesamaan dalam berbagai kurun waktu. Lebih lanjut, hasil regresi PLS ditunjukkan pada tabel I.6.

Tabel I.6
Hasil Regresi PLS

<i>Variabel Dependent</i>	<i>Variabel Independent</i>			<i>Variabel Kontrol</i>		<i>R²</i>
	Desentralisasi Fiskal	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Personnel	Investasi	Tenaga Kerja	
<i>PDRB per kapita</i>	51.12054*	17.59245	-3975.563*	129.9628***	71.11486***	0.120099
<i>Panjang Jalan per kapita</i>	0.000158	-0.000124	-0.257653***	-0.000710*	0.001552***	0.307635
<i>Jumlah Gedung Sekolah SLTA</i>	-14.76203	-448.7142**	12526.50	1803.278***	610.6346***	0.094536
<i>Rasio Murid dan Guru tingkat SLTA</i>	0.161725	-0.037405	-0.25.78469	-0.030311	0.289502***	0.004175
<i>Jumlah dokter per 1000 penduduk</i>	0.000567*	-0.000162	-0.155716***	-0.000170	0.001294***	0.146739
<i>Jumlah tempat tidur per 1,000,000 penduduk</i>	-25.22147*	-12.55769*	8700.701***	-27.46956*	12.89189***	0.322758

Catatan: * p< 0.1; ** p < 0.05; dan *** p < 0.01

Sumber: Hasil Estimasi (Lampiran 1)

2. Estimasi Dengan Pendekatan *Fixed Effect*

Pada pendekatan yang pertama digunakan asumsi bahwa intersep dan slope adalah sama baik antar waktu maupun antar unit analisis kabupaten/kota. Namun demikian, penggunaan asumsi ini sebenarnya kurang realistik mengingat adanya perbedaan karakteristik antar kabupaten/kota baik dilihat dari potensi sumber daya alam, karakteristik sosial budaya penduduk, maupun karakteristik manajemen pemerintahan. Oleh karenanya, berbagai perbedaan karakteristik ini semestinya

diakomodasi dalam model. Salah satu caranya adalah dengan merubah asumsi bahwa intersep adalah berbeda antar unit analisis kabupaten/kota sedangkan slope antar unit analisis kabupaten/kota tetap sama. Model yang mengasumsikan adanya perbedaan intersep di dalam persamaan tersebut dikenal dengan model regresi *Fixed Effect*. Adapun hasil regresi *Fixed Effect* ditunjukkan pada tabel I.7.

**Tabel I.7
Hasil Regresi *Fixed Effect***

<i>Variabel Dependent</i>	<i>Koefisien</i>	<i>Variabel Independent</i>			<i>Variabel Kontrol</i>		<i>R²</i>
		Desentralisasi Fiskal	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Personnel	Investasi	Tenaga Kerja	
<i>PDRB per kapita</i>	4350,448***	-3.125224	-1.917685	799.3844	30.45513***	20.15609***	0.160517
<i>Panjang Jalan per kapita</i>	0.072193**	4.26E-06	8.50E-06	-0.137906**	-0.000116	0.000290	0.047097
<i>Jumlah Gedung Sekolah SLTA</i>	-65260.80	41.87001	-527.6597**	32323.72	2085.952***	1255.161*	0.112699
<i>Rasio Murid dan Guru tingkat SLTA</i>	62.10996	0.106361	-0.015840	-32.38579	-0.174260	-0.369508	0.020052
<i>Jumlah dokter per 1000 penduduk</i>	0.162822***	0.000141	-9.91E-05	-0.127155***	-3.33e-05	-0.000596*	0.232036
<i>Jumlah tempat tidur per 1,000,000 penduduk</i>	-122.5091	-14.24296	-2.012269	8483.833***	-11.19679	11.55429	0.305114

Catatan: * p< 0.1; ** p < 0.05; dan *** p < 0.01

Sumber: Hasil Estimasi (Lampiran 2)

3. Estimasi Dengan Pendekatan *Random Effect*

Pada pendekatan ini, digunakan variabel residual yang menganggap bahwa residual mungkin saling berhubungan antar waktu dan antar individu. Asumsi yang digunakan dalam pendekatan ini adalah bahwa intersep adalah variabel random atau stokastik. Metode yang tepat digunakan untuk mengestimasi model *Random Effect* adalah *Generalized*

Least Squares (GLS). Adapun hasil regresi *Random Effect* ditunjukkan pada tabel I.8.

Tabel I.8
Hasil Regresi Random Effect

<i>Variabel Dependent</i>	<i>Koefisien</i>	<i>Variabel Independent</i>			<i>Variabel Kontrol</i>		<i>R²</i>
		Desentralisasi Fiskal	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Personnel	Investasi	Tenaga Kerja	
PDRB per kapita	4033.835***	-3.458544	-1.936252	1612.280	29.82069***	21.11355***	0.982458
Panjang Jalan per kapita	-0.008890	-1.44E-05	3.44E-05	0.063108	-5.49E-05	0.000486	0.886199
Jumlah Gedung Sekolah SLTA	-288385.0**	-3.370697	-520.3765**	580396.7**	2304.431***	1754.948**	0.347784
Rasio Murid dan Guru tingkat SLTA	99.13308	-0.055260	-0.057271	-179.0147	-0.194527	-0.232580	0.148431
Jumlah dokter per 1000 penduduk	0.108354**	0.000111	-8.55E-05	0.003531	3.44E-05	-0.000448	0.796001
Jumlah tempat tidur per 1,000,000 penduduk	1868.388	-12.44986	-0.770172	4832.916	-8.093969	1.154147	0.800939

Catatan: * p< 0.1; ** p < 0.05; dan *** p < 0.01

Sumber: Hasil Estimasi (Lampiran 3)

Setelah melakukan estimasi dengan ketiga pendekatan tersebut di atas, selanjutnya akan ditentukan, pendekatan manakah yang paling tepat untuk digunakan. Untuk keperluan ini, penelitian ini akan menggunakan 3 (tiga) macam uji yaitu: a) *Uji Chow*, digunakan untuk memilih antara metode OLS tanpa variabel dummy atau *Fixed Effect*; b) *Uji Hausman*, digunakan untuk memilih antara *Fixed Effect* atau *Random Effect*; dan c) *Uji Langrange Multiplier (LM)* digunakan untuk memilih antara OLS tanpa variabel dummy atau *Random Effect*. Adapun hasil ketiga uji tersebut dapat dilihat pada tabel I.9 berikut.

Tabel I.9
Kompilasi Hasil Uji Chow, Uji Hausman dan Uji LM

<i>Model</i>	<i>Hasil Uji</i>			<i>Kesimpulan</i>
	<i>Chow Test</i>	<i>Hausman Test</i>	<i>LM Test</i>	
Model 1	0.0000 (<i>Fixed Effect</i>)	0.0809 (<i>Random Effect</i>)	0.0000 (<i>Random Effect</i>)	<i>Random Effect</i>
Model 2	0.0000 (<i>Fixed Effect</i>)	0.0063 (<i>Fixed Effect</i>)	0.0000 (<i>Random Effect</i>)	<i>Fixed Effect</i>
Model 3	0.0050 (<i>Fixed Effect</i>)	0.1141 (<i>Random Effect</i>)	0.0008 (<i>Random Effect</i>)	<i>Random Effect</i>
Model 4	0.6703 (<i>OLS/Common Effect</i>)	0.5091 (<i>Random Effect</i>)	0.5098 (<i>OLS/Common Effect</i>)	<i>OLS/Common Effect</i>
Model 5	0.0000 (<i>Fixed Effect</i>)	0.1470 (<i>Random Effect</i>)	0.0000 (<i>Random Effect</i>)	<i>Random Effect</i>
Model 6	0.0000 (<i>Fixed Effect</i>)	0.0025 (<i>Fixed Effect</i>)	0.0000 (<i>Random Effect</i>)	<i>Fixed Effect</i>

Sumber: Hasil Estimasi

G. ANALISIS KASUS KABUPATEN/KOTA DI PROVINSI JAWA BARAT

Sub bagian ini akan menjelaskan tentang hasil analisis terhadap keseluruhan model yang ada dalam penelitian ini. Berdasarkan hasil uji sebagaimana terlihat pada tabel I.9, maka selanjutnya untuk kemudahan proses analisis akan mengacu pada tabel I.10.

Tabel I.10
Kompilasi Kesesuaian Model Yang Digunakan

<i>Variabel Dependent</i>	<i>Koefisien</i>	<i>Variabel Independent</i>			<i>Variabel Kontrol</i>		<i>R²</i>
		Desentralisasi Fiskal	Desentralisasi Fungsional	Desentralisasi Personnel	Investasi	Tenaga Kerja	
Model 1	4033.835***	-3.458544	-1.936252	1612.280	29.82069***	21.11355***	0.982458
Model 2	0.072193**	4.26E-06	8.50E-06	-0.137906**	-0.000116	0.000290	0.047097
Model 3	-288385.0**	-3.370697	-520.3765**	580396.7**	2304.431***	1754.948**	0.347784
Model 4		0.161725	-0.037405	-0.25.78469	-0.030311	0.289502***	0.004175
Model 5	0.108354**	0.000111	-8.55E-05	0.003531	3.44E-05	-0.000448	0.796001
Model 6	-122.5091	-14.24296	-2.012269	8483.833***	-11.19679	11.55429	0.305114

Catatan: * p < 0.1; ** p < 0.05; dan *** p < 0.01

Model 1, 3, 5 menggunakan *Random Effect*, Model 2 dan 6 menggunakan *Fixed Effect*, dan Model 4 menggunakan *OLS/Common Effect*.

Sumber: Hasil Estimasi (*Lampiran*)

1. Analisis Model 1

Dari Tabel 5.5, terlihat bahwa korelasi antara derajat desentralisasi dan tingkat kesejahteraan masyarakat di bidang ekonomi tidak ada. Hal ini terlihat dari tidak adanya variabel desentralisasi yang signifikan mempengaruhi variabel ekonomi wilayah yang diwakili oleh variabel PDRB per kapita. Dan bila dilihat dari keberadaan variabel kontrol, maka terlihat jelas bahwa baik variabel investasi maupun variabel tenaga kerja mempunyai koefisien yang signifikan secara statistik dengan uji t pada $\alpha = 1\%$ dan memiliki tanda/sign positif. Ini berarti bahwa perubahan pada kedua variabel kontrol tersebut memiliki pengaruh positif terhadap perekonomian wilayah. Tingginya pengaruh variabel investasi dan variabel tenaga kerja ini, dapat dijelaskan sebagai berikut:

- Berdasarkan teori Fungsi Produksi Neo Klasik, tenaga kerja merupakan salah satu faktor input, selain modal, yang menentukan produktifitas. Pada skala makro, tenaga kerja merupakan salah satu indikator pertumbuhan ekonomi, karena tenaga kerja akan menghasilkan pendapatan, dan pendapatan yang dihasilkan setiap individu tenaga kerja ini disebut sebagai pendapatan per kapita. Selain itu, tenaga kerja

akan mempengaruhi pertumbuhan produksi, dimana peningkatan marginal jumlah tenaga kerja akan meningkatkan marginal produksi. Dan peningkatan marginal produksi akan terus berambah jika jumlah tenaga kerja terus bertambah hingga mencapai jumlah produksi maksimal.

- Investasi, baik yang berupa Penanaman Modal Asing (PMA) maupun Penanaman Modal Dalam Negeri (PMDN) diyakini merupakan salah satu sumber pembiayaan pembangunan dan pengungkit (*leverage*) pertumbuhan ekonomi. Hal ini dikarenakan investasi akan menambah jumlah barang modal yang selanjutnya menentukan produktifitas.

Selanjutnya, nilai koefisien determinasi (R^2) sebesar 0.98258 berarti model 1 mampu menjelaskan variasi kemajuan pertumbuhan bidang ekonomi sebesar 98,26%, namun demikian, pengaruh ini tidak berasal dari variabel desentralisasi.

2. Analisis Model 2

Dari tabel 5.5 juga terlihat bahwa hanya variabel desentralisasi personil yang memiliki koefisien yang signifikan melalui uji t pada $\alpha = 5\%$. Variabel ini bertanda negatif, artinya bahwa bila terjadi peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar satu unit maka akan terjadi penurunan rasio panjang jalan yang berkualitas baik. Hal ini kemungkinan besar disebabkan oleh besarnya jumlah PNS yang direkrut oleh daerah setiap tahun sejak diberlakukannya kebijakan desentralisasi. Akibatnya saat ini terjadi pembengkakan anggaran rutin yang dialokasikan untuk gaji dan tunjangan PNS daerah, sementara anggaran pembangunan infrastruktur jalan menjadi terkendala. Di sisi lain, laju pertumbuhan penduduk di Provinsi Jawa Barat tergolong tinggi, sehingga dengan minimnya

pembangunan jalan yang dilakukan dalam kurun 6 tahun terakhir, maka rasio panjang jalan berkualitas baik per penduduk semakin kecil. Selanjutnya, bila dilihat dari koefisien determinasi (R^2) yang sangat kecil, yaitu sebesar 0.047097, maka dapat dikatakan bahwa model 2 hanya mampu menjelaskan variasi pertumbuhan infrastruktur jalan berkualitas baik sebesar 5%. Ini berarti bahwa sekitar 95% variasi pertumbuhan infrastruktur jalan berkualitas baik dipengaruhi oleh variabel-variabel lain yang tidak terdapat di dalam model ini.

3. Analisis Model 3

Tabel 5.5 juga menjelaskan bahwa terdapat dua variabel desentralisasi yang memiliki pengaruh secara signifikan terhadap aksesibilitas masyarakat pada bidang pendidikan tingkat menengah ke atas yang diwakili oleh variabel jumlah gedung sekolah SLTA per penduduk. Kedua variabel desentralisasi dimaksud adalah *variabel desentralisasi fungsional*, yang didekati dengan variabel rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran pemerintah secara nasional, dan *variabel desentralisasi personil* yang diwakili oleh variabel rasio PNS daerah terhadap PNS pusat. Adapun tingkat signifikansi kedua variabel ini adalah pada tingkat kepercayaan 95% atau $\alpha = 5\%$. Namun demikian, kedua variabel ini memiliki pengaruh yang berbeda.

Variabel desentralisasi fungsional bertanda *negatif*, artinya, peningkatan rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran pemerintah secara nasional sebesar 1 unit akan mempengaruhi penurunan rasio jumlah sekolah SLTA per penduduk. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: Karena variabel dependen pada model ini berbentuk rasio atau perbandingan maka penurunan rasio jumlah sekolah SLTA per penduduk dapat disebabkan oleh beberapa faktor, *pertama*,

jumlah sekolah SLTA tetap sementara jumlah penduduk meningkat; *kedua*, jumlah sekolah SLTA dan jumlah penduduk sama-sama mengalami peningkatan tapi dengan laju pertumbuhan yang berbeda, dimana laju pertumbuhan penduduk lebih tinggi dibandingkan laju pertambahan jumlah sekolah SLTA. Untuk konteks Provinsi Jawa Barat, penjelasan kedua tersebut disinyalir merupakan faktor yang menyebabkan terjadinya penurunan rasio jumlah sekolah SLTA per penduduk. Selain dikarenakan laju pertumbuhan penduduk di Provinsi Jawa Barat yang tergolong tinggi yaitu 1,89 persen pada tahun 2010 yang diakibatkan oleh arus urbanisasi maupun karena pertumbuhan alamiah berupa tingkat kelahiran (*natalitas*). Di sisi lain, laju pertambahan jumlah sekolah SLTA di Provinsi Jawa Barat tidak terlalu banyak. Hal ini disebabkan oleh karena pemerintah daerah sesungguhnya lebih banyak terfokus pada pengembangan pendidikan tingkat dasar (SD) dan pendidikan tingkat menengah pertama (SMP) yang merupakan bagian dari program wajib belajar 9 tahun yang dicanangkan secara nasional dibandingkan pembangunan sekolah tingkat SLTA.

Variabel desentralisasi personil bertanda *positif*, artinya, peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar 1 unit akan mempengaruhi peningkatan rasio jumlah sekolah per penduduk. Hal ini dapat dijelaskan sebagai berikut: di era desentralisasi, pemerintah daerah banyak yang melakukan rekruitmen PNS, termasuk di dalamnya adalah rekruitmen tenaga pengajar atau guru di tingkat SLTA. Sebagai akibat dari banyaknya tenaga pengajar/guru ini selanjutnya pemerintah membangun fasilitas pendidikan berupa gedung sekolah, sehingga rasio jumlah sekolah per penduduk mengalami peningkatan.

Sementara, kedua variabel kontrol, yaitu variabel investasi dan tenaga kerja, masing-masing bertanda *positif* dan secara statistik signifikan melalui uji t pada $\alpha = 1\%$ dan $\alpha = 5\%$ secara berurutan. Ini berarti bahwa

perubahan pada kedua variabel ini memiliki pengaruh terhadap perubahan rasio jumlah sekolah per penduduk. Hal ini karena peningkatan investasi ini juga mencakup investasi di sektor pendidikan, yang akibatnya *demand* terhadap tenaga pengajar/guru untuk tingkat SLTA juga meningkat. Sedangkan nilai koefisien determinasi sebesar 0.347784 berarti model mampu menjelaskan variasi rasio jumlah sekolah SLTA per penduduk sebesar 34,78%.

4. Analisis Model 4

Berbeda dengan kelima model lainnya, setelah melalui serangkaian test, pendekatan yang paling cocok untuk model 4 adalah menggunakan metode OLS atau *Common Effect*. Sebagaimana terlihat pada tabel 5.5, tidak ada satupun variabel desentralisasi yang memiliki pengaruh signifikan terhadap rasio murid dan guru tingkat SLTA. Hanya saja variabel tenaga kerja yang merupakan variabel kontrol dalam penelitian ini, memiliki signifikansi pada $\alpha = 1\%$. Sama halnya dengan penjelasan pada model 3, ketidak-signifikanan variabel desentralisasi pada model ini disebabkan oleh karena pemerintah daerah lebih banyak terfokus pada pengembangan pendidikan tingkat dasar (SD) dan pendidikan tingkat menengah pertama (SMP) yang merupakan bagian dari program wajib belajar 9 tahun. Sampai dengan saat ini, pemerintah daerah banyak melakukan rekrutmen guru untuk tingkat SD dan SLTA selain juga melakukan perbaikan-perbaikan dalam hal kesejahteraan guru di tingkat ini. Sebenarnya, rekrutmen guru pada tingkat SLTA tetap dilakukan hanya saja jumlahnya tidak sebanyak pada tingkat SD dan SMP. Selanjutnya, bila dilihat dari koefisien determinasi (R^2) yang sangat kecil, yaitu sebesar 0.004175, maka dapat dikatakan bahwa model 4 hanya mampu menjelaskan variasi rasio murid dan guru tingkat SLTA sebesar 0.4%. Ini berarti bahwa sekitar 99.6% variasi

rasio murid dan guru tingkat SLTA dipengaruhi oleh variabel-variabel lain yang tidak terdapat di dalam model ini.

5. Analisis Model 5

Sama halnya dengan model 4, dalam model 5, ditemukan bahwa variabel desentralisasi tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap perubahan rasio jumlah dokter per 1000 penduduk. Selanjutnya, bila dilihat dari koefisien determinasi (R^2) yaitu sebesar 0.796001, maka dapat dikatakan bahwa meskipun variabel-variabel pada model 5 tidak signifikan, namun secara bersamaan, model ini mampu menjelaskan variasi rasio dokter per 1000 penduduk sebesar 79.60%. Ini berarti hanya sekitar 20.40% variasi rasio dokter per 1000 penduduk dipengaruhi oleh variabel-variabel lain yang tidak terdapat di dalam model ini.

6. Analisis Model 6

Sementara itu, untuk model 6, variabel desentralisasi personel bertanda positif dan secara statistik signifikan melalui uji t pada $\alpha = 1\%$. Ini berarti bahwa apabila terjadi peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar 1 unit akan mempengaruhi peningkatan rasio jumlah tempat tidur di Rumah Sakit per 1.000.000 penduduk. Selanjutnya, bila dilihat dari koefisien determinasi (R^2) yaitu sebesar 0.305114, maka dapat dikatakan bahwa model 6 hanya mampu menjelaskan variasi rasio jumlah tempat tidur di Rumah Sakit per 1.000.000 penduduk sebesar 30.51%.

H. PENUTUP

Berdasarkan hasil analisis sebagaimana telah disampaikan pada Bab V, maka beberapa kesimpulan yang dapat dibuat adalah sebagai berikut:

- *Di bidang ekonomi*, variabel desentralisasi belum menunjukkan pengaruhnya, baik dilihat dari variabel *desentralisasi fiskal*, *desentralisasi fungsional* maupun *desentralisasi personnel*. Hal ini terlihat dari tidak adanya koefisien dari variabel desentralisasi yang signifikan mempengaruhi variabel ekonomi wilayah yang diwakili oleh variabel PDRB per kapita. Adapun determinan yang secara signifikan mempengaruhi pertumbuhan ekonomi di daerah dijelaskan oleh keberadaan variabel kontrol, yaitu *variabel investasi* maupun *variabel tenaga kerja* dimana masing-masing variabel memiliki signifikansi secara statistik dengan uji t pada $\alpha = 1\%$ dan memiliki tanda/sign positif. Ini berarti bahwa pada kondisi *ceteris paribus*, peningkatan rasio investasi terhadap PDRB dan peningkatan rasio tenaga kerja terhadap angkatan kerja sebesar 1 unit, masing-masing akan mengakibatkan peningkatan PDRB per kapita sebesar nilai koefisiennya sebagaimana terlihat pada model 1. Signifikansi dan besarnya pengaruh variabel investasi dan variabel tenaga kerja ini dapat dijelaskan oleh teori Fungsi Produksi Neo Klasik dimana baik modal (investasi) dan tenaga kerja merupakan faktor input yang menentukan produktifitas. Selanjutnya, bila dilihat dari nilai koefisien determinasi (R^2), sebesar 0.98258, menunjukkan bahwa model 1 mampu menjelaskan variasi kemajuan pertumbuhan bidang ekonomi daerah sebesar 98,26%, namun demikian, pengaruh ini tidak berasal dari variabel desentralisasi, tetapi berasal dari variabel investasi dan variabel tenaga kerja.
- *Di bidang infrastruktur*, hanya *variabel desentralisasi personil* yang memiliki pengaruh terhadap perubahan variabel infrastruktur jalan. Namun demikian, pengaruh yang ditunjukkan oleh variabel desentralisasi personil adalah negatif. Ini berarti bahwa bila terjadi

peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar satu unit maka akan terjadi penurunan rasio panjang jalan yang berkualitas baik sebesar nilai koefisiennya. Disinyalir, hal ini disebabkan oleh karena pasca pemberlakuan kebijakan desentralisasi, daerah-daerah mulai melakukan *recruitmen* PNS setiap tahunnya. Akibatnya jumlah PNS daerah semakin banyak dan menyebabkan pembengkakan kebutuhan anggaran rutin untuk pembayaran gaji dan tunjangan PNS daerah. Hal ini selanjutnya berimplikasi pada semakin menurunnya anggaran pembangunan infrastruktur jalan. Sementara itu, di sisi lain, laju pertumbuhan penduduk di Provinsi Jawa Barat tergolong tinggi, sehingga dengan minimnya pembangunan jalan yang dilakukan dalam kurun 6 tahun terakhir, maka rasio panjang jalan berkualitas baik per penduduk semakin kecil. Selanjutnya, bila dilihat dari koefisien determinasi (R^2) yang sangat kecil, yaitu sebesar 0.047097, maka dapat dikatakan bahwa model 2 hanya mampu menjelaskan variasi pertumbuhan infrastruktur jalan berkualitas baik sebesar 5%. Ini berarti bahwa sekitar 95% variasi pertumbuhan infrastruktur jalan berkualitas baik dipengaruhi oleh variabel-variabel lain yang tidak terdapat di dalam model 2.

- *Di bidang Pendidikan*, terdapat dua variabel desentralisasi yang memiliki pengaruh secara signifikan terhadap aksesibilitas masyarakat pada bidang pendidikan tingkat menengah ke atas. Kedua variabel desentralisasi dimaksud adalah *variabel desentralisasi fungsional* dan *variabel desentralisasi personil*. Namun demikian, kedua variabel ini memiliki pengaruh yang berbeda yang ditunjukkan oleh koefisien variabel desentralisasi fungsional yang bertanda *negatif* dan koefisien variabel desentralisasi personil yang bertanda *positif*. Tanda negatif dari variabel desentralisasi fungsional ini

menunjukkan bahwa bila terjadi peningkatan rasio pengeluaran pemerintah daerah terhadap total pengeluaran pemerintah secara nasional sebesar 1 unit akan menyebabkan terjadinya penurunan rasio jumlah sekolah SLTA per penduduk sebesar koefisiennya. Sementara itu, tanda positif dari variabel desentralisasi personil menunjukkan bahwa bila terjadi peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar 1 unit akan mempengaruhi peningkatan rasio jumlah sekolah per penduduk sebesar koefisiennya. Selain model 3, model 4 juga menjelaskan tentang pengaruh variabel desentralisasi di bidang pendidikan yang dilihat dari kualitas pendidikan tingkat menengah ke atas yang diwakili oleh variabel dependent berupa rasio murid dan guru. Di dalam model 4 ini, ditemukan bahwa tidak ada satupun variabel desentralisasi yang memiliki pengaruh signifikan terhadap rasio murid dan guru tingkat SLTA. Hanya saja variabel tenaga kerja yang merupakan variabel kontrol dalam penelitian ini, memiliki signifikansi pada $\alpha = 1\%$. Ketidak-signifikanan variabel desentralisasi pada model ini disinyalir disebabkan oleh karena pemerintah daerah lebih banyak terfokus pada pengembangan pendidikan tingkat dasar (SD) dan pendidikan tingkat menengah pertama (SMP) yang merupakan bagian dari program wajib belajar 9 tahun, sehingga rekrutmen guru SD dan SLTA lebih banyak dibandingkan guru SLTA.

- *Di bidang kesehatan*, ditemukan bahwa variabel desentralisasi tidak memiliki pengaruh signifikan terhadap perubahan rasio jumlah dokter per 1000 penduduk. Namun demikian, untuk model 6 dengan variabel dependent berupa rasio tempat tidur di Rumah Sakit terhadap, terlihat bahwa variabel desentralisasi personel signifikan dan bertanda positif. Ini berarti bahwa apabila terjadi

peningkatan rasio PNS daerah terhadap PNS pusat sebesar 1 unit akan mempengaruhi peningkatan rasio jumlah tempat tidur di Rumah Sakit per 1.000.000 penduduk.

- Selanjutnya, terkait dengan saluran (*channel*) dari variabel desentralisasi yang mampu memberikan dampak terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat dapat disimpulkan bahwa variabel desentralisasi fungsional dan variabel desentralisasi personel merupakan saluran (*channel*) yang berkontribusi terhadap kesejahteraan masyarakat. Namun demikian kinerja kedua saluran (*channel*) inipun tetap harus ditingkatkan untuk kedepannya.

Berdasarkan kesimpulan tersebut di atas, selanjutnya dirumuskan beberapa saran yang mengarahkan Pemerintah daerah kabupaten/kota di Provinsi Jawa Barat untuk memaksimalkan peranannya dalam kerangka meningkatkan keberfungsian dari variabel desentralisasi, baik variabel desentralisasi fiskal, fungsional maupun personil. Beberapa langkah yang dapat dilakukan, yaitu:

- Memaksimalkan peranan desentralisasi fiskal dengan mengoptimalkan kinerja instrumen-instrumen *revenue* yang mampu mendorong terjadinya peningkatan penerimaan daerah (*local revenue*), misalnya melalui optimalisasi pajak dan retribusi daerah yang merupakan salah satu komponen utama dalam Pendapatan Asli Daerah.
- Mengoptimalkan peranan desentralisasi fungsional, melalui kebijakan pengalokasian anggaran yang disesuaikan dengan visi dan misi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan dan pelayanan publik.

- Meningkatkan peranan desentralisasi personel melalui upaya-upaya peningkatan kapasitas Sumber Daya Manusia yaitu Pegawai Negeri Sipil (PNS) daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Badan Pusat Statistik. Provinsi Jawa Barat Dalam Angka Tahun 2004 -2011. Badan Pusat Statistik Provinsi Jawa Barat. Bandung
- Bird, R., dan Vaillancourt, F. (1998). *Fiscal Decentralization in Developing Countries*. Cambridge University Press, United Kingdom.
- Definitions of Decentralization, FAO, diakses dari <http://www.fao.org/docrep/006/ad697e/ad697e03.htm#TopOfPage>
- Ebel, Robert D dan Seidar Yilmaz. (2002). Concept of Fiscal Desentralization and World Wide Overview. World Bank Institute. Available:<http://www.Worldbank.org>
- Elhiraika, A. B. (2007). Fiscal Decentralization and Public Service Delivery in South Africa.*African Trade Policy Centre,Work in Progress*, No. 58.Didownload dari <http://www.uneca.org/atpc/Work%20in%20progress/58.pdf>.
- Hirawan, Susiyanti. (2007). *Desentralisasi Fiskal Sebagai Suatu Upaya Meningkatkan Penyediaan Layanan Publik (Bagi Orang Miskin) di Indonesia*.Pidato pada Pengaugerahan Guru Besar di Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia, 24Februari 2007.
- Hong, Jun Hyun. (2011). *Does Decentralization Worsen Regional Disparity? The Case of Korea*.Paper yang dipresentasikan pada International Conference on Retrospect and Prospect on Public Affairs of 100th Founding Anniversary of the Republic of China, 27-29 Mei, 2011.
- Jin Jing and Zou, Heng-fu. (2000). Fiscal Decentralization and Economic Growth in China. World Bank Working Paper Series 1452. Available :<http://www.worldbank.org>.

Lembaga Administrasi Negara. 2008. Manajemen Pemerintah Daerah.
Editor: Adi Suryanto

Oates, William. (1972). *Fiscal Federalism*. New York, NY: Harcourt Brace Jovanovich.

Pranab, Bardhan., dan Mookherjee, Dilip. (2005). *Decentralization, Corruption and Government Accountability: An Overview*, For Handbook of Economic Corruption edited by Susan Rose-Ackerman, Edward Elgar.

Republik Indonesia. (2004). Undang-Undang No. 32 tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Republik Indonesia.(2004). Peraturan Pemerintah No. 38 tahun 2007 tentang Pembagian Urusan antara Pemerintah, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten Kota.

Slinko, Irina (2002). The Impact of Fiscal Desentralization on the Budget Revenue Inequality among Municipalities and Growth of Russian Regions. Centre for Economic and Financial Research, Moskow

Siagian, Altito R. (2010). Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah dan Ketimpangan Wilayah (Studi Kasus Provinsi Jawa Barat). Fakultas Ekonomi, Universitas Diponegoro.

Stiglitz, Joseph. E, Sen, Amartya, and Fitoussi, Jean-Paul (diterjemahkan oleh Arumsari, Mutiara dan Bintang Timur, Fitri). (2011). Mengukur Kesejahteraan: Mengapa Produk Domestik Bruto Bukan Tolak Ukur Yang Tepat Untuk Menilai Kemajuan.

Tasrin, Krismiyati. (2011). Study on the Impact of Decentralization Policy on the Quality of Local Public Services in the Education Sector, Case Study: West Java Province, Indonesia. Kobe University. Tesis.

Widarjono, Agus. (2005). Ekonometrika: Teori dan Aplikasi untuk Ekonomi dan Bisnis. Ekonisis, Kampus Fakultas Ekonomi UII, Jogjakarta.

BAB II

IMPLIKASI ISU OTONOMI DAERAH TERHADAP MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI KABUPATEN TASIKMALAYA¹

Oleh : Pratiwi S.Sos. dan Danik WijayantiS.Psi, M.Si.

Pada saat penanggulangan bencana masih di Satkorlak dulu, koordinasi langsung di bawah bupati. Kini, di BPBD ada transisi wewenang, secara *ex officio* dipimpin oleh Sekretaris Daerah. Di situlah koordinasi menjadi kendala. Contohnya ketika akan rapat, dinas-dinas belum memiliki pemahaman tentang UU No. 24 Tahun 2007 tentang koordinasi sektoral itu, sekarang koordinasi sektoral ditangani oleh BPBD. Harus adaptasi untuk koordinasinya, karena kalau kita mengoordinasi rapat, eselonnya sama, akhirnya banyak yang kurang kesadaran akan pentingnya koordinasi ini. Selain itu juga dalam hal anggaran. Ada sedikit benturan mengenai mekanisme pencairan di dinas-dinas terkait kebencanaan. Rata-rata dinas punya program kebencanaan tapi kami belum tau. Di masyarakat sendiri juga ada keluhan, setelah ada BPBD mengapa penanganan kebencanaan malah melambat.

Paragraf diatas adalah penggalan dari penuturan Endang Wahyuningsih, Sekretaris Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) Kabupaten Tasikmalaya. Kebijakan-kebijakan yang muncul pada era otonomi daerah yang digadang-gadang memberikan semangat kemandirian dan koordinasi internal yang lebih baik di level

¹ Tulisan Ini diangkat dari hasil Penelitian Mandiri Yang Berjudul "Implikasi Isu Otonomi Daerah Terhadap Manajemen Penanggulangan Bencana Di Kabupaten Tasikmalaya » yang diterbitkan oleh PKP2A I LAN Tahun 2012

provinsi dan kabupaten ternyata membawa sejumlah permasalahan koordinasi alih-alih restrukturisasi organisasi secara struktural.

A. PENDAHULUAN

Disahkannya UU 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagai perubahan dari UU No. 22 Tahun 1999 membawa sejumlah isu-isu sebagai implikasi salah satunya hubungan hierarkhi antara provinsi dan kabupaten. Pada implementasinya, kedua UU tersebut melemahkan peran gubernur sebagai wakil pemerintah dalam melakukan pengawasan, pembinaan, dan koordinasi. Selain itu, koherensi UU 32 Tahun 2004 dengan kebijakan sektoral kerap menimbulkan persoalan seperti kewenangan, pengelolaan APBD, pengelolaan suatu kawasan atau pelayanan tertentu, pengaturan pembagian hasil sumberdaya alam, pajak dan juga kebencanaan.

Pada konteks sektoral dalam penanganan bencana, pemerintah pusat telah membentuk UU 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Dalam UU yang terdiri dari 13 Bab dan 85 pasal ini, pemerintah pusat diberi mandat untuk membentuk Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB), sedangkan di level provinsi dan kabupaten/ kota dimandatkan untuk membentuk Badan Penanggulangan Bencana Daerah (BPBD) dengan wewenangnya masing-masing. Sebelum terbentuknya BPBD, dibentuk Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana (Bakornas PB) yang dituangkan dalam Peraturan Presiden Nomor 83 tahun 2005 tentang Badan Koordinasi Nasional Penanganan Bencana. Badan ini selain memiliki fungsi koordinatif juga didukung oleh pelaksana harian

sebagai unsur pelaksana penanggulangan bencana. Hingga pada 2008 pemerintah mengeluarkan Peraturan presiden RI No. 8 tahun 2008 tentang Badan Nasional Penanggulangan Bencana (BNPB) yang pembentukannya merupakan amanat dari Undang-Undang Nomor 24 tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana.

Meskipun UU No. 24 Tahun 2007 ini telah disahkan pada 2007, sampai 2010 penanganan bencana di salah satu Provinsi di Indonesia yang pernah mendapatkan bencana level nasional yakni DI Yogyakarta masih diserahkan padadinas-dinas terkait yang disatukan dalam Satuan Koordinasi Pelaksana Penanggulangan Bencana (Satkorlak).Satkorlak bersifat *ad hoc* yang bekerja dan dibentuk pada saat terjadi bencana. Pada pelaksanaannya, program-program di masing-masing dinas tersebut baik di level Provinsi DI. Yogyakarta maupun Kabupaten Bantul tidak terkoordinasi dengan baik. Beberapa program di level kabupaten sering dilaksanakan tanpa sepengetahuan provinsi. ²Pada Februari 2011 Provinsi DI. Yogyakarta telah membentuk BPBD sebagai respon atas disahkannya UU No. 24 Tahun 2007. Tugas pokok dan fungsi serta implementasi program BPBD akan tergantung pada Peraturan Daerah mengenai BPBD di daerah masing-masing. Setelah pembentukan BPBD, Kepala BPBD yang dulu juga tergabung dalam Satkorlak, menyatakan koordinasi antara dinas dan pemerintah provinsi lebih rapi dan transparan.

Selain Provinsi DI. Yogyakarta, Kabupaten Tasikmalaya juga merupakan salah satu daerah di Pulau Jawa yang paling rawan bencana. Gempa, angin puting beliung dan letusan gunung berapi

²Takahiro Yamada, dkk (2010) *Disaster Risk Reduction in Bantul: Organizational Measures and People's Awareness of These Measures*. Penelitian kerjasama antara Graduate School of International Development, Nagoya University dan FISIPOL Universitas Gadjah Mada ini tidak dipublikasikan. Hlm. 4.

kerap melanda kabupaten ini. Potensi-potensi bencana yang telah didapatkan berdasarkan pengalaman-pengalaman sebelumnya serta identifikasi ilmu pengetahuan telah mengubah paradigma penanganan bencana dari paradigma yang menerima bencana sebagai takdir tanpa melakukan mitigasi hingga paradigma mitigasi bencana secara menyeluruh. Kerentanan bencana ini tidaklah alami. Ia adalah dimensi manusiawi dari suatu bencana, hasil keseluruhan yang mencakup faktor ekonomi, sosial, budaya, kelembagaan, politis dan bahkan psikologis yang membentuk hidup manusia dan lingkungan yang mereka tinggali.³Maka, menurut paradigma penanggulangan bencana, bencana dapat diminimalkan resiko fisik, sosial dan psikis masyarakat dengan program pengurangan resiko bencana. Pengurangan resiko bencana pada daerah rawan bencana seperti Kabupaten Tasikmalaya menjadi penting untuk disiapkan dari prabencana hingga pascabencana sebagaimana pula diatur dalam UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana. Meskipun wewenang BPBD sudah ditegaskan dalam UU ini, penelitian dengan lokus di Kabupaten Tasikmalaya ini dilakukan untuk menelisik implementasi pembagian wewenang antara BPBD Provinsi dan Kabupaten serta sejauh mana partisipasi masyarakat dalam kegiatan penanggulangan bencana. Lebih lanjut, dalam laporan nanti, peneliti akan mengkontraskan antara kondisi eksisting pembagian wewenang, permasalahan yang adadan teori ideal manajemen bencana. Selain itu, penelitian ini akan memberikan satu rekomendasi bagi penanganan kebencenan yang lebih baik.

³John Twigg (2001). Sustainable Livelihoods and Vulnerability To Disasters. Makalah yang disampaikan di Benfield Hazard Research Centre pada Disaster Management Working Paper ini dipublikasikan di <http://www.eird.org/cd/on-better-terms/docs/Twigg-Sustainable-livelihoods-and-vulnerability-to-disasters.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 27 Februari 2012

B. PENGERTIAN MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA

Federasi Palang Merah Internasional dan Bulan Sabit Merah Internasional mendefinisikan manajemen penanggulangan bencana sebagai pengorganisasian dan pengelolaan sumber daya dan tanggung jawab tehadap seluruh aspek kemanusiaan mencakup tahap persiapan bencana, tanggap darurat, hingga rehabilitasi dan rekonstruksi dalam rangka mengurangi dampak bencana. Pengertian tersebut di level kebijakan juga diamini dalam UU No. 24 Tahun 2007. Pada pasal 33, UU tersebut mendefinisikan tahapan dalam manajemen penanggulangan bencana antara lain pada saat prabencana, bencana dan pascabencana.

Tahap prabencana sebagaimana tertuang dalam padal 35 UUPB No. 24 Tahun 2007 meliputi situasi tidak terjadi bencana maupun dalam situasi terdapat potensi terjadinya bencana. Kegiatan-kegiatan dalam tahapan prabencana meliputi perencanaan penanggulangan bencana, pengurangan risiko bencana, pencegahan, pemaduan dalam perencanaan pembangunan, persyaratan analisis risiko bencana, pelaksanaan dan penegakan rencana tata ruang, pendidikan dan pelatihan; kesiap-siagaan, peringatan dini, dan persyaratan standar teknis penanggulangan bencana.

Tahap bencana meliputi pengkajian secara cepat dan tepat terhadap lokasi, kerusakan, dan sumber daya; penentuan status keadaan darurat bencana; penyelamatan dan evakuasi masyarakat terkena bencana, pemenuhan kebutuhan dasar, perlindungan terhadap kelompok rentan; dan pemulihan dengan segera prasarana

dan sarana vital. Sedangkan tahap pascabencana mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi fisik dan psikis.

C. PEMBAGIAN WEWENANG DALAM MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA

Otonomi daerah dalam konteks penanggulangan bencana secara teoritis memiliki tujuan penguatan partisipasi masyarakat di level kabupaten. Beberapa tujuan otonomi daerah yang erat kaitannya dengan kepentingan masyarakat secara langsung antara lain; memprioritaskan pelayanan publik yang lebih cepat, dekat dan murah (Agustono, 2005), memberikan kekuasaan dari pemerintahan pusat ke daerah untuk menyusun, membiayai dan melaksanakan program yang kontekstual dengan kondisi daerah (Alamsyah 2008), serta menguatkan posisi dan peran sipil, membuka partisipasi masyarakat dan kearifan lokal (Argama, 2005).

Penjelasan teoritis dan kebijakan diatas berjalan linier sejalan dengan kesamaan prinsip pembangunan atas-bawah. Meski demikian pada level implementasi kebijakan beberapa tantangan dalam implementasi program sektoral erat kaitannya dengan permasalahan pembagian kekuasaan, termasuk dalam konteks penanggulangan bencana. Pada sub bab berikut akan dijelaskan pembagian wewenang secara teoritis dan kebijakan dalam penanggulangan bencana.

Dalam manajemen bencana, pemegang kewenangan komando dari prabencana hingga pascabencana terkuat adalah pemerintah daerah di level kabupaten, maka, wewenang praktis yang besar disemua tahapan manajemen bencana selayaknya dilimpahkan pada

pemerintah kabupaten. Meski demikian, wewenang-wewenang yang diberikan kepada pemerintah daerah dalam hal ini pemerintah kabupaten, selayaknya dikoordinasikan bersama empat aktor struktural yakni pemerintah kabupaten, pemerintah provinsi, pemerintah pusat serta pihak swasta.⁴ Semua aktor-aktor tersebut memiliki kepentingan, tugas dan struktur yang berbeda maka koordinasi dijalankan dalam satu lini dalam hal ini diatur dalam UUPB No. 24 Tahun 1997. Dalam menjalankan wewenangnya, setiap aktor tidak hanya menjalankan peran spesifik masing-masing namun juga saling berbagi sumber daya dan aktivitas-aktivitas dengan level yang lain. Konsep pembagian sumber daya dan aktivitas itu dalam istilah Schneider disebut dengan “Pemerintahan yang Berbagi”⁵ Secara keseluruhan, kerangka kerja dalam manajemen penanggulangan bencana dilakukan dengan mekanisme bawah-atas (bottom-up) dan pemerintah kabupaten merupakan level pertama yang merespon bencana. Berikut pembagian kewenangan dalam manajemen penanggulangan bencana menurut Lafeber:⁶

1. Peran Pemerintah Kabupaten

Pemerintah kabupaten memiliki wewenang untuk membangun dan mengelola program tanggap darurat terkait tanggung jawabnya sebagai penyedia keselamatan bagi masyarakat. Selain itu, pemerintah kabupaten juga merupakan pelaksanaan dari kebijakan yang dibuat oleh pusat.

⁴ Pam Lafeber and Nancy S Lind, *Disaster Management and Intergovernmental Relations* dalam Jack Pinkowski, et. al (2008) *Disaster Management Handbook*, Florida: CRC Press. Hlm 555

⁵ Schneider, S.K. FEMA, *Federalism, Hugo, and “Frisco”*. The Journal of Federalism, 20: 97–115, 1990.

⁶ Op. cit Lafeber, hlm 556.

2. Peran Pemerintah Provinsi

Ketika pemerintah kabupaten tidak dapat menangani dampak bencana yang terlambat besar, kewenangan pemerintah kabupaten dapat dilimpahkan kepada pemerintah provinsi ⁷dalam hal ini BPBD Provinsi. Ketika bencana terjadi di kabupaten dan dampaknya besar sehingga kabupaten kekurangan sumber daya dalam penanganannya, BPBD Provinsi dapat membantu dalam penanganan tanggap darurat hingga rehabilitasi dan rekonstruksi sesuai undang-undang yang berlaku.

Secara umum, kinerja dalam BPBD dibantu oleh dinas-dinas lain yang sifatnya sektoral, antara lain Dinas Pendidikan, Dinas Kesehatan, Dinas Sosial, dan Dinas Pekerjaan Umum. Meskipun wewenang, tanggung jawab, tugas dan fungsi pemerintah daerah dan BPBD telah ditegaskan dalam UUPB No. 24 Tahun 2007, namun dalam implementasinya kerap terjadi tumpang tindih program, sebagaimana terjadi pada DI. Yogyakarta pada penanggulangan gempa 2006 lalu. Tumpang tindih ini disebabkan karena batas wewenang provinsi dan kabupaten yang belum jelas serta faktor politis.

3. Peran Pemerintah Pusat

Peran pemerintah pusat tentunya lebih luas daripada pemerintah provinsi dan kabupaten. Pemerintah pusat tidak hanya bertugas memenuhi permintaan gubernur ketika bencana di level provinsi dampaknya terlalu besar bagi provinsi, namun juga mengasesmen bencana yang terjadi, dari seberapa besar kekuatan dan

⁷ Ibid, Lafeber.

dampak bencana.⁸ Asesmen ini bermuara pada ditetapkannya status bencana. Hasil asesmen tersebut akan digunakan sebagai dasar pemberian besaran distribusi bantuan serta durasi pemberian bantuan dari pusat ke daerah. Pemerintah pusat juga bertugas membuat kebijakan kebencanaan yang akan dilaksanakan di level provinsi dan kabupaten.⁹

Berkaitan dengan status bencana, pemerintah pusat mempertimbangkan beberapa aspek antara lain jumlah korban, kerugian harta benda, kerusakan prasarana dan sarana, cakupan luas wilayah yang terkena bencana; dan dampak sosial ekonomi yang ditimbulkan.

D. ASPEK-ASPEK DALAM MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA

Menurut Kimura, terdapat empat aspek untuk membangun sistem penanggulangan bencana yang baik. Fungsi dari keempat aspek tersebut dapat berjalan optimal jika fungsi administrasi publik di level pemerintah juga berjalan dengan baik.¹⁰ Sementara berjalannya administrasi pemerintahan era otonomi didasari asumsi bahwasanya provinsi memiliki kewenangan supervisi kepada daerah. Berikut cakupan beberapa aspek tersebut:

⁸ Op. Cit, Lafeber, hlm 557.

⁹ Ibid, Lafeber.

¹⁰ Hirotsume Kimura(2008).*Large-Scale Earthquake of Sumatra and Reduction Measure for Tsunami*http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura_homepage/Hawaii%20tsunami%20defense%EF%BC%90%EF%BC%97.10.pdf. Diakses pada 26 Februari 2012.

1. Infrastruktur fisik meliputi sistem peringatan dini, jalur evakuasi, perumahan, kesehatan masyarakat dan infrastruktur publik lainnya.
2. Infrastruktur administratif mencakup riset dari insitusi formal terkait kebencanaan, perundangan kebencanaan dan peraturan gubernur dan bupati sebagai turunannya.
3. Infrastruktur sosial mencakup media lokal dalam sosialisasi bencana, kearifan lokal dan modal sosial yang ada di level komunitas.
4. Infrastruktur pengetahuan dan informasi mencakup pendidikan kebencanaan di semua kalangan untuk meningkatkan kesadaran masyarakat terhadap penanggulangan bencana dan jika bencana terjadi.

Keempat jenis infrastruktur diatas hendaknya terbingkai dalam satu koordinasi agen-agen pemerintah yang menangani semua proses manajemen kebencanaan dari proses prabencana, bencana, dan pascabencana yakni mencakup rehabilitasi dan rekonstruksi.¹¹Selain itu, dari hasil pengalaman di masa lalu, infrastruktur berupa mekanisme penganggaran juga perlu diperhatikan, ini terkait dengan ketidakjelasan sumber pendanaan penanggulangan bencana dan mekanisme pencairannya di level provinsi.

¹¹Pam Laveber dan Nancy S. Lind (2006). *Disaster Management and Intergovernmental Relations* dalam Jack Pinkowski (2006). *Disaster Management Handbook*. Florida: CRS Press, Taylor and Francis Group. Hlm. 553.

E. ANALISIS IMPLIKASI ISU OTONOMI DAERAH TERHADAP MANAJEMEN PENANGGULANGAN BENCANA DI KABUPATEN TASIKMALAYA

1. Pembentukan BPBD di Provinsi Jawa Barat

Dari hasil wawancara dari metode studi kasus yang digunakan dalam penelitian ini menunjukkan bahwa sebelum dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, pelaksanaan program penanggulangan bencana dikoordinasikan melalui Satkorlak yang bersifat *ad hoc*, yakni dibentuk dan melaksanakan kegiatan pada saat terjadi bencana. Setelah beberapa kali tim dalam Satkorlak terbentuk dan melaksanakan program, pembentukan BPBD pada era otonomi daerah yakni pasca disahkannya UU 32 tahun 2004 merupakan perwujudan dari semangat otonomi daerah yakni dalam hal pengelolaan bencana yang dikelola secara penuh dan terkomando di level provinsi, tidak lagi dikomando pusat. Selain latar belakang tersistematisasinya manajemen penanggulangan bencana dari sebelum hingga setelah bencana, pembentukan BPBD merupakan perwujudan dari pengambilan keputusan setelah terjadinya gempa yang berpusat di Kabupaten Tasikmalaya pada 2009 lalu. Pada saat terjadi gempa pada 2009 lalu, 14 Kabupaten di sekitarnya terkena dampaknya yakni dari jumlah korban jiwa hingga kerugian bangunan fisik. Sehingga, agar lebih terkomando dengan kabupaten, dibentuklah BPBD di level provinsi dengan Peraturan Gubernur Jawa Barat No. 57 Tahun 2010 tentang Pembentukan BPBD Provinsi Jawa Barat, Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 2 Tahun 2010 tentang Penyelenggaraan Penanggulangan Bencana, serta Peraturan Daerah Provinsi Jawa Barat No. 9 tahun 2009 mengenai Susunan Organisasi dan Tata Kerja BPBD

Provinsi Jawa barat. Kini setelah dibentuk BPBD di Provinsi Jawa Barat, seluruh kegiatan kebencanaan dikoordinasikan oleh BPBD yang secara *ex officio* dipimpin oleh Sekretaris Daerah.

2. Pembentukan BPBD Kabupaten Tasikmalaya

BPBD Kabupaten Tasikmalaya baru terbentuk pada bulan Februari 2012. Terbentuknya, BPBD Kabupaten di Tasikmaya dilatarbelakangi oleh tuntutan UU No. 24 Tahun 2007 tentang Penanggulangan Bencana selain itu juga pembentukan BPBD di level Kabupaten Tasikmalaya ini bertujuan untuk mempermudah penyerapan dan koordinasi bantuan bencana.

Setelah dibentuknya BDBP Tasikmalaya ini, status Gunung Galunggung di Kabupaten Tasikmalaya mengalami peningkatan menjadi siaga. Dari hal itulah kemudian BPBD dituntut untuk menjalankan program mitigasi dengan segera. Setelah penetapan status siaga itu, BPBD kemudian berkoordinasi dengan BPBD Provinsi, dan dibawah Badan Geologi dan Pusat Vulkanologi dan Mitigasi Bencana Daerah, BPBD melaksanakan pelatihan kepada warga dan aparatur, selain itu data dan jalur evakuasi juga sudah disiapkan. Meskipun sudah terjadi bencana beberapa kali dan termasuk ke dalam wilayah cincin api, terlihat program di BPBD sendiri belum matang, beberapa warga masih mudah panik ketika terjadi bencana. Dari hasil wawancara, dapat diidentifikasi bahwa program, SOP Kegiatan serta mekanisme penyaluran anggaran belum mempunyai prosedur yang jelas.

3. Koordinasi Struktural dan Lintas Sektoral dalam Birokrasi Manajemen Bencana

Sebagaimana yang telah diungkapkan oleh Dra. Erna Ermilia, Kepala Bagian Program di BPBD Provinsi Jawa Barat, koordinasi struktural dalam konteks manajemen penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Barat yakni bersifat pemberian dukungan kepada kabupaten dalam pelaksanaan kebijakan. Pada saat sebelum bencana provinsi memberikan bantuan berupa perencanaan, penyelenggaraan dan koordinasi program-program prabencana. Mekanisme koordinasi antara BPBD Provinsi dan Kabupaten dilakukan dengan menyelenggarakan forum OPD yang salah satunya membahas program-program sandingan dalam penanggulangan bencana.

Pada tahapan saat terjadi bencana atau tanggap darurat BPBD Provinsi telah memberikan bantuan pula berupa logistik dan infrastruktur. Pada saat tanggap darurat setelah terjadinya bencana, bupati berperan dalam menyatakan status bencana. Penetapan status ini berdasarkan cakupan wilayah, jumlah korban dan kerusakan. Setelah status dan jumlah bantuan ditetapkan oleh kabupaten, penggerahan aparat dan penyaluran bantuan dalam cakupan yang lebih besar dikomando oleh provinsi. Menurut Dra. Erna Ermilia, terbentuknya BPBD di level kabupaten sangat mempermudah koordinasi dengan BPBD di level provinsi. Bantuan logistik dan infrastruktur ini tidak hanya diberikan provinsi pada masa tanggap darurat namun juga pada masa rehabilitasi dan rekonstruksi. Meski demikian hubungan koordinasi ini terkadang mengalami kesalahan dalam pendataan dan pelaporan. Kendala koordinasi masih terjadi dalam manajemen kebencanaan terutama pada masa tanggap darurat

dan rehabilitasi dan rekonstruksi. Untuk mengantisipasi hal tersebut, BPBD Provinsi Jawa Barat membentuk tim sendiri untuk melakukan verifikasi langsung ke lapangan terkait asesmen besarnya bencana, jumlah korban dan kerugian.

Selain BPBD Provinsi Jawa Barat yang melaksanakan pendataan, dari kesalahan pelaporan dan pendataan sebelumnya BNPB selaku badan yang berwenang dalam penanggulangan bencana di level provinsi juga melakukan verifikasi tentang data bencana di kabupaten yang bersangkutan. Setelah semua level baik kabupaten, provinsi dan pusat melakukan pendataan dan verifikasi, data-data tersebut disinergikan, setelah itu bantuan baru bisa disalurkan. Pemberian bantuan logistik pada saat mitigasi bencana dari provinsi ke level kabupaten ini juga diamini oleh Endang Wahyuningsih, sekretaris BPBD Kabupaten Tasikmalaya. Menurut Endang, respon provinsi dalam memberikan bantuan relatif cepat.

Pelimpahan dari BPBD Kabupaten Tasikmalaya hingga ke BPBD Provinsi Jawa Barat telah berjalan dengan baik meskipun mengalami kendala koordinasi. Kendala koordinasi yang menyebabkan salah sasaran pemberian bantuan tersebut telah berusaha diatasi dengan pembentukan tim pendataan di masing-masing lebel untuk kemudian mendata dan memverifikasi data tentang korban dan kerugian pascabencana. Hal yang perlu menjadi catatan dalam koordinasi struktural manajemen penanggulangan bencana ini yakni perlunya ditegaskan dalam UU No. 24 Tahun 2007 mengenai tugas dan wewenang BPBD di level provinsi dan kabupaten. Dalam UU tersebut belum dijelaskan secara tegas wewenang BPBD Provinsi dan Kabupaten.

Pada fenomena koordinasi lintas sektoral terdapat temuan lain. Koordinasi lintas sektoral dalam sub bab ini dimaksudkan sebagai koordinasi antara BPBD sebagai badan yang memiliki wewenang untuk mengoordinasi dan memberi komando dalam kebencanaan beserta sektor-sektor lain yakni pendidikan, infrastruktur, kesehatan dan sosial. Terdapat 19 dinas terkait yang berkerjasama dan berkoordinasi dengan BPBD Provinsi Jawa Barat. Sedangkan di level kabupaten belum ada alur mekanisme koordinasi yang jelas antara BPBD Kabupaten Tasikmalaya, Dinas-dinas terkait dan kecamatan. Hal ini berkaitan dengan BPBD Kabupaten Tasikmalaya baru terbentuk beberapa bulan sehingga secara kelembagaan belum kuat.

Meskipun di level kabupaten belum kuat secara kelembagaan, dalam forum OPD yang diadakan BPBD Provinsi Jawa Barat berusaha mengoordinasi, mengakomodasi kepentingan dan menampung permasalahan yang ada di level kabupaten. Ridwan mengakui bahwa sebelum 2009 ketika penanggulangan bencana masih ditangani oleh Satkorlak, koordinasi antar dinas di level provinsi berjalan tidak lancar karena ketidakjelasan koordinator dan komando.

Walaupun hubungan koordinasi penanggulangan bencana di Provinsi Jawa Barat mengalami perbaikan setelah dibentuknya BPBD, fenomena yang bertolak belakang terjadi pada hubungan koordinasi di Kabupaten Tasikmalaya. Kendala penanganan bencana di Tasikmalaya justru adanya kesulitan koordinasi antara BPBD dengan dinas-dinas terkait. Adanya fenomena koordinasi yang belum dapat berjalan lancar di level Kabupaten tersebut menghambat manajemen penanggulangan bencana yang baik. Dalam bahasa Kimura, terdapat empat aspek dalam membangun sistem penanggulangan bencana

yang baik yakni infrastruktur fisik, infrastruktur administratif infrastruktur sosial dan infrastruktur pengetahuan dan informasi kebencanaan.¹² Fungsi koordinasi tersebut, akan berjalan dengan lancar jika fungsi koordinasi administrasi publik pemerintahan berjalan dengan baik. Keempat aspek tersebut dalam konteks koordinasi lintas sektoral terwujud dalam dinas-dinas seperti Dinas PU, Dinas Pendidikan, BPBD, Dinas Sosial dan Dinas Kesehatan, namun kondisi di lapangan dinas-dinas tersebut belum terkoordinasi dengan baik sehingga menghambat kelancaran penanggulangan bencana.

Hambatan dalam koordinasi kebencanaan di Kabupaten Tasikmalaya terkait dengan sumber daya aparatur didalamnya yang masih berorientasi pada kekuatan kekuasaan yang memberi komando dalam kegiatan koordinasi penanggulangan bencana. Setelah pembentukan BPBD kekuasaan koordinasi melemah karena berada di BPBD yang level eslonnya sama dengan dinas-dinas yang lain, berbeda ketika penanggulangan bencana masih terkoordinasi di level Satkorlak yang langsung dikomando oleh Bupati, sehingga wewenang komando lebih kuat.

Dalam bahasa Douglas McGregor, aparatur yang memiliki kehendak koordinasi kerja yang lemah karena ketimpangan kekuasaan ini digolongkan sebagai pekerja tipe X. McGregor memaparkan teori X dengan asumsi awal bahwa karyawan itu secara alamiah bersifat malas atau tidak menyukai pekerjaannya dan harus dimotivasi dengan gaya kepemimpinan yang otoriter.¹³ Manajemen harus terus aktif dan otoritatif dalam mengendalikan karyawan.

¹²Op. Cit, Kimura

¹³Douglas, McGregor, 1985, *The Human Side of Enterprises*, California: McGraw-Hill/Irwin

Asumsi selain karyawan tidak suka bekerja adalah karyawan tidak punya ambisi sehingga ingin selalu menghindari tanggung jawab maka dari itu perlu diarahkan, dipaksa, bahkan diancam dengan hukuman, dan dikontrol dalam pengawasan yang ketat. Maka itu, koordinasi dalam penanggulangan bencana antara BPBD dan Dinas-dinas terkait selayaknya dilaksanakan dengan lampiran perintah bupati.

4. MENGGALI PRINSIP OTONOMI DAERAH DARI KEANEKARAGAMAN POTENSI KEARIFAN LOKAL MASYARAKAT DALAM PENANGGULANGAN BENCANA

Secara keseluruhan, kerangka kerja dalam manajemen penanggulangan bencana dilakukan dengan mekanisme bawah-atas, dan pemerintah kabupaten merupakan level pertama yang merespon bencana dan bersentuhan langsung dengan masyarakat sebagai subjek kebijakan.¹⁴ Maka demikian, nilai-nilai dan partisipasi dalam penanggulangan bencana di level masyarakat selayaknya diperhatikan menjadi nilai-nilai yang dapat menjadi rekomendasi dalam pelaksanaan mitigasi bencana di Kabupaten Tasikmalaya.

Di Kabupaten Tasikmalaya terdapat sebuah kampung adat bernama Kampung Naga dengan karakter masyarakat yang tradisional. Meski masyarakat di Kampung Naga hidup dengan nilai-nilai tradisional, masyarakat di Kampung Naga memiliki kearifan lokal dalam menghadapi bencana. Pada gempa sebesar 7, 3 skala

¹⁴ Op. Cit Lafeber, hlm 556.

richter 2009 lalu, tidak satupun warga di Kampung Naga yang menjadi korban gempa, dan tidak satupun rumah di Kampung Naga yang hancur.

Kampung Naga hanya dihuni oleh satu RT yang masih sangat menjaga tradisinya. Hal ini terlihat dari bentuk rumah yang masih dari kayu seluruhnya dan atap yang terbuat dari ijuk. Semua dinding rumah termasuk lantainya juga dari kayu. Pintu keluar masuk hanya ada satu yaitu pintu depan, karena tradisi melarang untuk membuat rumah dengan pintu belakang. Masyarakat Kampung Naga percaya bahwa pintu belakang akan menyebabkan hal-hal positif yang masuk rumah termasuk rejeki dapat keluar lagi lewat pintu belakang. Rumah dibuat dengan model rumah panggung. Di atas dapur terdapat tempat menyimpan kayu bakar yang akan digunakan untuk memasak. Pondasi rumah tidak ditanam atau pun dicor dengan tanah, pondasi diletakan begitu saja diatas beton yang hanya menjadi alasnya pada empat sisi di sudut rumah.

Dalam pembuatan atap, warga tidak menggunakan paku sama sekali, melainkan diikat dengan rotan, sehingga ketika terjadi bencana terdapat ruang toleransi bagi getaran-getaran. Hal-hal tersebutlah yang menyebabkan rumah di Kampung Naga menjadi tahan gempa. Masyarakat Kampung Naga mempercayai bahwa rumah seperti halnya manusia terdiri dari tiga bagian yakni kaki, badan dan kepala, yang kesemua bagiannya menjadi satu dan dinamis berdiri diatas tanah.

Menurut pengakuan masyarakat sekitar, pada saat gempa besar yang berpusat di Kabupaten Tasikmalaya, masyarakat yang menghuni Kampung Naga tidak panik atau pun keluar rumah.

Masyarakat Kampung Naga percaya bahwa kerugian gempa atau bencana merupakan konsekuensi yang harus mereka tanggung ketika mereka melanggar nilai-nilai adat seperti dalam pembangunan rumah dan pemeliharaan pulau terlarang. Juru Kunci Kampung Naga, Ade Suherlin mengatakan, bangunan rumah ibarat badan kita. Ada bagian kaki, badan, dan kepala. Pada rumah panggung di kampung adat selalu ada batu penyangga sebagai kaki, bangunan rumah dari kayu dan bambu yang ibarat badan, dan atap sebagai kepala. Sementara pada rumah modern, yang ada hanya badan dan kepala karena fondasi sebagai kaki justru tertanam di dalam tanah. Bentuk tersebut, menurut Ade, tidak seimbang. Ketika gempa, bangunan yang tidak seimbang itu rentan ambruk. Dari sisi arsitektural, bangunan rumah adat Kampung Naga simetris. Hubungan antara kaki dan badan adalah hubungan sendi. Akibatnya, bangunan bisa merespons getaran dengan elastisitas yang tinggi.

F. PENUTUP

Otonomi daerah sebagaimana dalam bahasa Prof. Bhenyamin Hoessein merupakan wewenang untuk mengatur urusan pemerintahan yang bersifat lokalitas menurut prakarsa sendiri berdasarkan kemandirian daerah dan aspirasi masyarakat.¹⁵ Dengan demikian desentralisasi sebenarnya menjelaskan otonomi masyarakat setempat untuk memecahkan berbagai masalah dan pemberian layanan yang bersifat lokalitas demi kesejahteraan masyarakat yang bersangkutan. Desentralisasi dapat pula disebut otonomisasi, otonomi daerah diberikan kepada masyarakat dan bukan

¹⁵ Prof. Bhenyamin Hoessein, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara* (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. IX (2) 2001)

kepada daerah atau pemerintah daerah saja. Otonomi memberikan wewenang bagi pemerintah daerah untuk mengatur rumah tangganya sendiri dengan koordinasi lintas sektoral sekaligus membuka pintu partisipasi masyarakat yang lebih luas.

Pada era otonomi daerah telah lahir beberapa kebijakan sektoral baru yakni salah satunya dalam manajemen penanggulangan bencana. Lahirnya UU No. 24 Tahun 2007 ini memberikan semangat bagi daerah untuk mengelola penanggulangan bencana secara lebih mandiri. Pemerintah pusat hanya bertugas membuat kebijakan, dan menangani bencana termasuk penyaluran bantuan ketika di level daerah tidak sanggup menghadapi level bencana yang terlampaui besar. Namun demikian, penanggulangan bencana pada masa otonomi daerah ini memiliki sejumlah konsekuensi, antara lain:

1. Program DRR belum terususun secara sistematis
2. Masih ada ketimpangan wewenang antara Bupati (Satkorlak) dan Kepala Bada dalam mengoordinasi.
3. Belum ada mekanisme pencairan bantuan bencana yang jelas. Dana siap pakai tidak diwajibkan dianggarkan di APBD.
4. Terdapat ketidaksamaan hasil asesmen bencana antara BPBD di level provinsi dan kabupaten dengan pusat
5. Terdapat kewenangan yang sama dimiliki pemerintah pusat dan daerah dalam penetapan kebijakan PB, Rencana Pembangunan sensitif PB, penentuan perjanjian kerjasama dengan asing;

Dalam pengelolaan bencana di Kabupaten Tasikmalaya ini dapat disimpulkan masih memerlukan adaptasi dalam rangka koordinasi lintas sektoral sebagai konsekuensi dari restrukturisasi

organisasi dari Satkorlak menjadi BPBD. Secara umum, di level provinsi sudah mencoba memberikan bantuan sesuai tugasnya.

Otonomi daerah tidak hanya memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola bencana secara lebih mandiri namun juga membuka kran partisipasi masyarakat. Dalam usia BPBD yang masih permatur, masyarakat belum banyak dilibatkan, di sisi lain, terdapat kearifan lokal masyarakat Kampung Naga yang dapat menjadi aset bagi model penanggulangan bencana melalui rumah tahan gempa.

Beberapa rekomendasi yang dapat diberikan dari permasalahan koordinasi yang ada dan model penanggulangan bencana antara lain :

1. Melibatkan kembali kuasa Bupati dalam alur koordinasi penanggulangan bencana antara dinas-dinas sektoral;
2. Dalam kebijakan turunan perlu didefinisikan secara jelas bentuk-bentuk kewenangan kabupaten;
3. Melakukan identifikasi resiko dengan pembaharuan peta rawan bencana di sekota Kabupaten Tasikmalaya, melakukan pelatihan dan simulasi bencana dengan intensif ke masyarakat, Persiapan Tanggap Darurat dengan meningkatkan kapasitas masing-masing institusi di level sektoral maupun struktural. Pembangunan koordinasi antara badan dinas yang efektif dalam dilakukan berdasarkan peta bahaya bencana dan kebutuhan terhadap daerah tersebut ketika bencana terjadi. Dari kebutuhan yang sudah tersusun dapat dilihat dinas mana saja yang dapat menyediakan kebutuhan tersebut.
4. Dalam pembangunan kapasitas masyarakat, kesadaran dan pendidikan kebencanaan perlu disebarluaskan dengan memasukan

kurikulum bencana ke dalam kurikulum sekolah dan memberikan pelatihan secara menyeluruh dan berkala. Selain itu, persiapan prabencana juga dapat dilakukan dalam aturan penggunaan lahan, diseminasi rumah tahan bencana, pendidikan bencana di masyarakat dan sistem peringatan dini.

5. Penyusunan peraturan mengenai penganggaran dan pencairan dana bencana.
6. Rekomendasi lain yang dapat dirumuskan dalam mengatasi tantangan mekanisme dan sumber pembiayaan yang jelas serta ketimpangan komando yakni dengan menerapkan *polycentric governance* atau pemerintahan polisentris. Konsep pemerintahan polisentris dicetuskan dengan tujuan untuk mengurangi tumpang tindih fungsi dan kewenangan antar level pemerintahan, menghemat anggaran, menyeimbangkan posisi sumber daya manusia, dan meningkatkan pelayanan publik.

Konsep-konsep dalam sistem pemerintahan polisentris sebagaimana didefinisikan oleh para peneliti antara lain:¹⁶

- a. Aransemen institusi. Pemerintahan polisentris dibentuk oleh beberapa partisipan pemerintah daerah. Beberapa partisipan pemerintah daerah ini kemudian membentuk satu kordinasi tersendiri di bawah kebijakan yang sama untuk mengatasi persoalan yang sama dihadapi.¹⁷ Dalam konteks kebencanaan, dalam pemetaan daerah rawan bahaya (hazard mapping) akan banyak daerah yang terlibat. Contohnya, dalam potensi letusan

¹⁶Op. Cit. Ming Hue Cheng, hlm 414.

¹⁷V. Ostrom (1999) *Polycentricity*. In Michael D. Mc. Ginnis (Ed) *Polycentricity and Local Public Economics: Readings from the Workshop in Political Theory and Policy Analysis* (pp. 52-74), Ann Harbor: The University of Michigan Press.

- vulkanik Gunung Galunggung. Secara geografis, Gunung Galunggung berada pada Kabupaten Garut dan Tasikmalaya. Maka dalam hal ini, usulan yang bisa direkomendasikan adalah membuka peluang koordinasi antara kedua pemerintahan daerah tersebut di bawah suatu peraturan kerjasama yang disepakati bersama dalam merencanakan peta rawan bencana, persiapan, hingga pascabencana. Kerjasama ini menuntut konsekuensi keterbukaan masing-masing partisipan untuk membagi kewenangan dalam kerjasama. Kerjasama ini dapat mengefektifkan fungsi sumber daya manusia yang ada dan menghemat biaya dalam manajemen bencana;
- b. Pelibatan masyarakat; Dalam memutuskan tindakan-tindakan dalam manajemen penanggulangan bencana, termasuk dalam mekanisme penyaluran bantuan, dalam hal ini masyarakat perlu dilibatkan dengan mengambil nilai-nilai luhur kearifan lokal yang mereka yakini. Cara ini dapat meningkatkan partisipasi masyarakat dat mempermudah diseminasi program manajemen penanggulangan bencana.
 - c. Fungsi pelayanan. Setiap badan pemerintah yang bergabung sebagai partisipan dalam hal ini BPBD dan dinas sektoral di kabupaten yang berisiko bencana memiliki program masing-masing dalam manajemen penanggulangan bencana, dalam pemerintahan polisentris, program-program yang ada dispesialisasikan kepada partisipan yang memiliki sumber daya dan kompetensi yang paling memadai.

DAFTAR REFERENSI

- Hoessein, Prof. Bhenyamin, *Prospek Resolusi Kebijakan dan Implementasi Otonomi Daerah Dari Sudut Pandang Hukum Tata Negara* (Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Vol. IX (2) 2001)
- Kimura, Hirotsune (2008).*Large-Scale Earthquake of Sumatra and Reduction Measure for Tsunami*, http://www.gsid.nagoyau.ac.jp/kimura/kimura_homepage/Hawaii%20tsunami%20defense%EF%BC%90%EF%BC%97.10.pdf. Diakses pada 26 Februari 2012.
- Laporan Penanggulangan Bencana Gempa Bumi Tasikmalaya, Jawa Barat oleh Dinas Sosial Jawa Barat pada 2009.
www.antaranews.com/26-rumah-rusak-akibat-angin-puting-beliung, diakses tanggal 15 Januari 2012.
- McGregor, Douglas 1985, *The Human Side of Enterprises*, California: McGraw-Hill/Irwin
- Moleong, J, Lexy (1989) Metodologi Penelitian Kualitatif. Bandung: Remadja Karya
- Peningkatan Status Gunung Galunggung dari Normal Ke Waspada. Badan Geologi, Kementerian ESDM:
http://www.vsi.esdm.go.id/index.php?option=com_content&view=article&id=252:peningkatan-status-g-galunggung-dari-normal-ke-waspada&catid=35:aktifitas-terkini-gai, diakses tanggal 26 Februari 2012.
- Pinkowski, Jack et. al (2008) *Disaster Management Handbook*, Florida: CRC Press.
- Schneider (1995), S.K. FEMA, *Federalism, Hugo, and "Frisco"*. The Journal of Federalism, 20:97-115

Twigg, John (2001). *Sustainable Livelihoods and Vulnerability To Disasters*. Makalah yang disampaikan di Benfield Hazard Research Centre pada Disaster Management Working Paper ini dipublikasikan di <http://www.eird.org/cd/on-better-terms/docs/Twigg-Sustainable-livelihoods-and-vulnerability-to-disasters.pdf>, hlm. 1. Diakses tanggal 27 Februari 2012

Yamada, Takahiro dkk (2010) *Disaster Risk Reduction in Bantul: Organizational Measures and People's Awareness of These Measures*. Penelitian kerjasama antara Graduate School of International Development, Nagoya University dan FISIPOL Universitas Gadjah Mada ini tidak dipublikasikan. Hlm. 4.

BAB III

IMPLEMENTASI KEBIJAKAAN E-KTP

DALAM PENATAAN SISTEM ADMINISTRASI KEPENDUDUKAN

(STUDI KASUS DI KOTA CIMAHI, JAWA BARAT)

Oleh: Rosita Novi Andari S.Sos. dan Rikzy Fitri S.E.

A. PENDAHULUAN

Salah satu fungsi pemerintahan sebagai regulator adalah memberikan perlindungan hukum bagi setiap warganya. Dalam hal ini pemerintah memiliki kewajiban untuk memberikan perlindungan dan pengakuan terhadap penentuan status pribadi dan status hukum atas setiap peristiwa kependudukan dan peristiwa penting yang dialami oleh penduduk Indonesia yang berada di dalam dan/atau di luar wilayah NKRI. Seiring dengan perkembangan penyelenggaraan pemerintahan daerah, yang ditandai dengan terbitnya UU No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah telah mengubah paradigma pembagian urusan atau kewenangan antara Pusat dan Daerah. Salah satu urusan Pemerintahan Daerah yang diselenggarakan oleh pemerintah Kabupaten atau Kota adalah urusan wajib di bidang kependudukan dan catatan sipil.

UU No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota menyebutkan bahwa salah satu pembagian urusan pemerintahan bidang kependudukan dan catatan sipil yang diselenggarakan oleh Pemerintahan daerah Kabupaten/Kota adalah

penyelenggaraan pelayanan pendaftaran penduduk dalam sistem administrasi kependudukan skala kabupaten/kota.

Dalam rangka mewujudkan sistem administrasi kependudukan yang lebih tertata dan terkelola dengan baik, maka pemerintah saat ini tengah mengembangkan penyelenggaraan pendaftaran kependudukan yang berbasis elektronik melalui e-KTP.e-KTP atau KTP elektronik adalah dokumen kependudukan yang memuat sistem keamanan/pengendalian baik dari sisi administrasi ataupun teknologi informasi dengan berbasis pada *database* kependudukan nasional. Proyek e-KTP dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP.Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia.Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap Negara dengan menduplikasi KTP-nya.¹

Kebijakan-KTP ini mulai dilaksanakan pada tahun 2011. Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri (Kemendagri) menyediakan anggaran sebesar Rp 6,68 triliun untuk pengadaan kartu tanda penduduk elektronik (*e-KTP*). Jumlah tersebut termasuk pemutakhiran data di semua kota/kabupaten dan penerbitan nomor induk kependudukan (NIK) di 329 kota/kabupaten sebesar Rp384 miliar pada tahun 2010, penerbitan NIK di 168 kota/kabupaten dan penerapan *e-KTP* di 197 kota/kabupaten sebesar Rp2,47 triliun (2011), dan penerapan *e-KTP* di 300 kota/kabupaten sebesar Rp3,83 triliun (2012). Program pengadaan *e-KTP* diperkirakan selesai pada 2012. Pasalnya basis data kependudukan itu akan dipakai sebagai arah kebijakan pembangunan. Menurut Pelaksana tugas (Plt) Direktorat Jenderal

¹<http://www.e-ktp.com/>

Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada Kemendagri data itu telah diminta Komisi Pemilihan Umum (KPU) untuk dasar menentukan pemilih pada pemilihan umum presiden 2014 nanti². Secara umum permasalahan yang muncul terkait dengan penyelenggaraan pelayanan e-KTP yang terjadi dibeberapa daerah adalah minimnya peralatan dalam proses pembuatan e-KTP, keluhan masyarakat terkait dengan waktu, proses dan pelayanan e-KTP yang cenderung dinilai lamban, permasalahan SDM pelayanan e-KTP, dan sebagainya. Sehingga program e-KTP yang ditargetkan pemerintah dinilai tidak akan berhasil memenuhi target.

Kota Cimahi merupakan salah satu kota di Provinsi Jawa Barat yang ditetapkan untuk melaksanaan program *e-KTP* pada gelombang pertama tahun 2011. Kota Cimahi sudah melaksanaan program *e-KTP* ini sejak bulan Oktober 2011. Berdasarkan database kependudukan Kota Cimahi bulan Mei 2011 diketahui bahwa jumlah penduduk Kota Cimahi sebanyak 612.168 jiwa dengan jumlah wajib KTP sebanyak 439.651 jiwa dan jumlah yang sudah memiliki KTP SIAK sebanyak 267.007 jiwa.³Dari data tersebut dapat dilihat bahwa masih banyak penduduk Kota Cimahi yang belum memiliki KTP.

B. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN E-KTP DI INDONESIA

Implementasi kebijakan publik merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan publik (*public policy process*). Berdasarkan pendapat Jones, Donald S. Van Mater dan Carl E. Va, Joko Widodo (2007:88) menyimpulkan pengertian bahwa implementasi adalah suatu proses

²Kemendagri siapkan Rp 6 Triliun untuk Program e-KTP. 2011. <http://www.e-ktp.com/2011/04/kemendagri-siapkan-rp6-triliun-untuk-program-e-ktp/>

³ <http://www.cimahikota.go.id>

yang melibatkan sejumlah sumber yang termasuk manusia, dana, dan kemampuan organisasional yang dilakukan oleh pemerintah maupun swasta (individu atau kelompok). Proses tersebut dilakukan untuk mencapai tujuan yang telah ditetapkan sebelumnya oleh pembuat kebijakan. Sedangkan pelaksanaan kebijakan merupakan suatu proses usaha untuk mewujudkan suatu kebijakan yang masih bersifat abstrak ke realita nyata. Pelaksanaan kebijakan merupakan suatu kegiatan untuk menimbulkan hasil (*outputs*), dampak (*outcomes*), dan manfaat (*benefit*) serta dampak (*impact*) yang dapat dinikmati oleh kelompok sasaran (*target groups*).

Menurut Joko Widodo (2007: 90-94) implementasi merupakan proses yang memerlukan tindakan-tindakan sistematis dari pengorganisasian, interpretasi dan aplikasi yang dijabarkan sebagai berikut:

a. Tahap Interpretasi (*Interpretation*)

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran sebuah kebijakan yang masih bersift abstrak ke dalam kebijakkan yang lebih bersifat teknis operasional. Aktivitas interprtasi kebijakan tadi tidak sekedar menjabarkan sebuah kebijakan yang masih bersifat abstrak ke dalam kebijakan yang lebih bersifat operasional, tetapi juga diikuti dengan kegiatan mengkomunikasikan kebijakan (sosialisasi) agar seluruh masyarakat dapat mengetahui, memahami, terlibat dapat menerima, mendukung dan bahkan mengamankan apa yang menjadi arah, tujuan, dan sasaran dari pelaksanaan kebijakan tadi.

b. Tahap Pengorganisasian (*to Organized*)

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaskana kebijakan

(penentuan lembaga organisasi) mana yang akan melaksanakan dan siapa pelakunya), penetapan anggaran (besarnya anggaran yang diperlukan, dari mana sumbernya, bagaimana menggunakan, dan mempertanggungjawabkan), penetapan prasarana dan sarana apa saja yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis), dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan.

c. Tahap Aplikasi

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implemtnasi kebijakan ke dalam realita nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

Dalam proses implementasi kebijakan diperlukan kontrol atas pelaksanaan kegiatan tersebut. Menurut Joko Widodo (94) kegiatan pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan merupakan bentuk aktivitas dari kontrol yang tujuannya untuk mengendalikan pelaksanaan suatu kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Untuk mengetahui sejauhmana implementasi suatu kebijakan mencapai sasaran dan tujuannya maka perlu dilakukan proses evaluasi implementasi kebijakan.

Menurut Gow dan Morss (dalam Yeremias T Keban, 2004:73) dalam implementasi kebijakan terdapat berbagai hambatan, antara lain:

- a. hambatan politik, ekonomi, dan lingkungan,
- b. kelemahan institusi,
- c. ketidakmampuan SDM di bidang teknis dan administratif,
- d. kekurangan dalam bantuan teknis,

- e. kurangnya desentralisasi dan partisipasi
- f. pengaturan waktu (timing),
- g. sistem informasi yang kurang mendukung,
- h. perbedaan agenda tujuan antara aktor,
- i. dukungan yang berkesinambungan.

Sementara itu, Menurut D.L. Weimer dan Aidan R. Vining (dalam Yeremias T. Keban, 2004:74) terdapat tiga faktor umum yang mempengaruhi keberhasilan atau kegagalan dari implementasi kebijakan yaitu:

- a. logika yang digunakan oleh suatu kebijakan yaitu sampai seberapa jauh hubungan logis antara kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan tujuan atau sasaran yang telah ditetapkan,
- b. hakekat kerjasama yang dibutuhkan yaitu apakah semua pihak yang terlibat dalam kerjasama telah merupakan suatu *assembling* yang produktif dan
- c. ketersediaan sumberdaya manusia yang memiliki kemampuan, komitmen untuk mengelola pelaksanaannya.

Berdasarkan konsep implementasi kebijakan sebagaimana diuraikan diatas, maka proses analisis yang dilakukan dalam kajian ini yaitu mengidentifikasi bagaimana proses implementasi kebijakan e-KTP yang dilakukan sesuai dengan tahapan dalam proses implementasi, bagaimana kontrol (monitoring dan pengawasan) yang dilakukan atas kebijakan tersebut dan bagaimana hambatan dan peluang yang dihadapi dalam proses implementasi tersebut sehingga dari hasil kajian ini dapat ditentukan strategi implementasi yang tepat dalam penerapan kebijakan e-KTP.

Kebijakan sistem adminitrasi kependudukan dalam kerangka otonomi daerah diwujudkan dalam bentuk pelaksanaan urusan pemerintahan bidang kependudukan dan pencatatan sipil yang wajib diselenggarakan oleh setiap pemerintah daerah kabupaten/kota sesuai dengan sistem administrasi kependudukan nasional sebagaimana ditetapkan melalui Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan.

Menurut Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan yang dimaksud dengan administrasi kependudukan adalah rangkaian kegiatan penataan dan penertiban dalam penerbitan dokumen dan Data Kependudukan melalui Pendaftaran Penduduk, Pencatatan Sipil, pengelolaan informasi Administrasi Kependudukan serta pendayagunaan hasilnya untuk pelayanan publik dan pembangunan sektor lain. Pasal 2 menyebutkan bahwa setiap penduduk mempunyai hak untuk memperoleh:

- a. Dokumen Kependudukan;
- b. pelayanan yang sama dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil;
- c. perlindungan atas Data Pribadi;
- d. kepastian hukum atas kepemilikan dokumen;
- e. informasi mengenai data hasil Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil atas dirinya dan/atau keluarganya; dan
- f. ganti rugi dan pemulihan nama baik sebagai akibat kesalahan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil serta penyalahgunaan Data Pribadi oleh Instansi Pelaksana.

Lebih lanjut pada pasal 3 disebutkan bahwa setiap Penduduk wajib melaporkan Peristiwa Kependudukan dan Peristiwa Penting yang

dialaminya kepada Instansi Pelaksana dengan memenuhi persyaratan yang diperlukan dalam Pendaftaran Penduduk dan Pencatatan Sipil.

Pendaftaran Penduduk adalah bagian dari Administrasi Kependudukan yang sangat penting. Yang dimaksud dengan pendaftaran penduduk adalah pencatatan biodata penduduk, pencatatan atas pelaporan peristiwa kependudukan dan pendataan penduduk rentan administrasi kependudukan serta penerbitan Dokumen Kependudukan berupa kartu identitas atau surat keterangan kependudukan. Kartu Tanda Penduduk (KTP) adalah bentuk dokumen kependudukan yang wajib dimiliki oleh setiap warga negara sebagai bukti identitas diri.

Berdasarkan Pasal 101 Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan menyatakan bahwa Pemerintah harus memberikan Nomor Induk Kependudukan kepada setiap penduduk paling lambat akhir tahun 2011 dan dicantumkan dalam Kartu Tanda Penduduk. Oleh karena itu, pemerintah menetapkan Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional yang kemudian diubah melalui Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional dan kemudian diubah kembali ke dalam Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional. Beberapa ketentuan dalam Peraturan Presiden tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional antara lain sebagai berikut:

Tabel III.1
Beberapa Ketentuan tentang Penerapan KTP
Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

Aspek Pengaturan	Ketentuan
1. Ketentuan Umum	<ul style="list-style-type: none"> a. Kartu Tanda Penduduk, selanjutnya disingkat KTP adalah identitas resmi Penduduk sebagai bukti diri yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana yang berlaku di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia. b. Nomor Induk Kependudukan, selanjutnya disingkat NIK adalah nomor identitas penduduk yang bersifat unik atau khas, tunggal dan melekat pada seseorang yang terdaftar sebagai Penduduk Indonesia c. KTP berbasis NIK, yang selanjutnya disebut KTP Elektronik, adalah KTP yang memiliki spesifikasi dan format KTP Nasional dengan sistem pengamanan khusus yang berlaku sebagai identitas resmi yang diterbitkan oleh Instansi Pelaksana. d. Kode keamanan adalah alat identifikasi jati diri yang menunjukkan identitas diri penduduk secara tepat dan akurat sebagai autentikasi diri yang memastikan dokumen kependudukan sebagai milik orang tersebut. e. Rekaman elektronik adalah alat penyimpanan data elektronik penduduk yang dapat dibaca secara elektronik dengan alat pembaca dan sebagai pengaman data kependudukan. f. Penduduk wajib KTP adalah Warga Negara Indonesia dan Orang Asing yang memiliki Izin Tinggal Tetap yang telah berumur 17 (tujuh belas) tahun atau telah kawin atau pernah kawin secara sah. g. Instansi Pelaksana adalah perangkat pemerintah kabupaten/kota yang bertanggung jawab dan berwenang melaksanakan pelayanan dalam urusan Administrasi Kependudukan.
Penerapan KTP Berbasis NIK	<ul style="list-style-type: none"> a. Untuk keperluan penerapan KTP berbasis NIK secara nasional, Pemerintah menyediakan perangkat keras, perangkat lunak, dan blangko KTP berbasis NIK yang dilengkapi kode keamanan dan rekaman elektronik, serta pemberian bimbingan teknis pelayanan KTP berbasis NIK. b. Standar dan spesifikasi perangkat keras, perangkat lunak, dan blangko KTP berbasis NIK Peraturan Menteri. c. Bimbingan teknis pelayanan KTP berbasis NIK

Aspek Pengaturan	Ketentuan
	<p>diselenggarakan oleh Pemerintah dengan peserta dari Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.</p> <p>d. Perangkat keras dan perangkat lunak diberikan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota hanya 1 (satu) kali.</p> <p>e. Blangko KTP berbasis NIK diberikan oleh Pemerintah kepada Pemerintah Kabupaten/Kota hanya 1 (satu) kali.</p> <p>f. Pemeliharaan atas perangkat keras dan perangkat lunak menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.</p> <p>g. Pengadaan perangkat pendukung yang diperlukan dalam penerapan KTP berbasis NIK serta pemeliharaannya menjadi tanggung jawab Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota.</p>
Penerapan e-KTP	<p>a. KTP Elektronik merupakan KTP yang dilengkapi dengan <i>chip</i> berisi rekaman elektronik.</p> <p>b. KTP Elektronik berlaku secara nasional di seluruh wilayah Negara Kesatuan Republik Indonesia.</p> <p>c. KTP Elektronik merupakan:</p> <ul style="list-style-type: none"> ▪ Identitas resmi bukti domisili penduduk; ▪ Bukti diri penduduk untuk pengurusan kepentingan yang berkaitan dengan administrasi pemerintahan; ▪ Bukti diri penduduk untuk pengurusan kepentingan pelayanan publik di Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta yang berkaitan dengan dan tidak terbatas pada Perizinan, Usaha, Perdagangan, Jasa Perbankan, Asuransi, Perpajakan dan Pertanahan. <p>d. Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan dan Swasta wajib memberikan pelayanan bagi penduduk dengan dasar KTP Elektronik dengan tidak mempertimbangkan tempat penerbitan KTP Elektronik.</p> <p>e. Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga Perbankan, dan Swasta tetap memberikan pelayanan kepada penduduk yang memiliki KTP non elektronik dengan lingkup kabupaten/kota tempat penerbitan KTP non elektronik sampai dengan tanggal 31 Desember 2012.</p> <p>f. Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, Lembaga</p>

Aspek Pengaturan	Ketentuan
	<p>Perbankan, dan Swasta wajib menyiapkan kelengkapan teknis yang diperlukan berkaitan dengan penerapan KTP elektronik.</p> <ul style="list-style-type: none"> g. Kelengkapan teknis yang diperlukan terdiri dari dan tidak terbatas pada pembaca kartu pintar, pemindai sidik jari dan aplikasi pembaca KTP Elektronik. h. KTP Elektronik yang dimiliki penduduk berlaku efektif secara nasional mulai sejak diterbitkannya KTP Elektronik atau paling lambat tanggal 1 Oktober 2011. i. Tahapan penerapan KTP Elektronik diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri j. Instansi Pemerintah, Pemerintah Daerah, dan Lembaga Perbankan wajib melaporkan penyelenggaraan pelayanan setiap 6 (enam) bulan sekali sampai dengan tanggal 31 Desember 2012 hasil pemberlakuan KTP Elektronik kepada Presiden melalui Menteri. k. Menteri berhak meminta laporan penyelenggaraan pelayanan dengan menggunakan KTP Elektronik yang dilaksanakan oleh swasta. l. Mekanisme pelaporan atas penyelenggaraan pelayanan diatur lebih lanjut dengan Peraturan Menteri.

Sumber: Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009, Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 , Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2011

Berdasarkan ketentuan tersebut, maka dalam rangka mewujudkan sistem administrasi kependudukan yang lebih tertata dan terkelola dengan baik, pemerintah saat ini tengah mengembangkan penyelenggaraan pendaftaran kependudukan yang berbasis elektronik melalui implementasi kebijakan e-KTP.

Implementasi kebijakan e-KTP dilatarbelakangi oleh sistem pembuatan KTP konvensional di Indonesia yang memungkinkan seseorang dapat memiliki lebih dari satu KTP. Hal ini disebabkan belum adanya basis data terpadu yang menghimpun data penduduk dari seluruh Indonesia. Fakta tersebut memberi peluang penduduk yang ingin berbuat curang terhadap Negara dengan menduplikasi KTP-nya.

Salah satu perbedaan dengan KTP konvensional yaitu e-KTP dilengkapi dengan *biometric* dan *chip* sebagai *autentifikasi* diri yang berfungsi untuk memastikan bahwa satu dokumen adalah milik seseorang dan sebagai password bagi individu penduduk. Secara sederhana perbedaan KTP Lama, KTP Nasional, dan KTP elektronik (e-KTP) dapat dilihat pada tabel III.2 berikut ini:

Tabel III.2
Perbedaan KTP Lama, KTP Nasional dan KTP elektronik (e-KTP)

KTP Lama (KTP Kabupaten) 1978		
Karakteristik	Teknologi	Verifikasi / Validasi
Blangko Kertas dan Laminasi plastik	Stempel Asli	Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dst
Photo di lekatkan (lem)	Nomor Serial khusus	
Tanda Tangan/ Cap Jempol	Guilloche Patterns Pada Blanko	
-Data Tercetak dengan komputer	Hanya untuk keperluan identitas diri	
-Berlaku di Tiap Kabupaten/Kota		
KTP Nasional 2004		
Karakteristik	Teknologi	Verifikasi / Validasi
Photo dicetak pada kartu	Bahan terbuat dari plastik	Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah

		RT/RW dst
Tanda Tangan/Cap Jempol	Nomor serial khusus	
Data tercetak dengan komputer	Guilloche Patterns pada kartu	
Berlaku Nasional	Hanya untuk Keperluan ID	
Tahan Lebih lama (tidak mudah lecek)	Scanning photo dan tanda tangan/cap jempol	

KTP Elektronik / e-KTP (2011)

Karakteristik	Teknologi	Verifikasi / Validasi
Photo dicetak pada kartu	Bahan terbuat dari PVC/PC	Pengawasan dan verifikasi pengesahan dari tingkat terendah RT/RW dst
Data tercetak dengan komputer	Nomor Serial Khusus	Multi Aplikasi
Berlaku Nasional	Guilloche Patterns pada kartu	Diterima secara International
Mampu menyimpan data	Scanning photo dan tanda tangan/Cap Jempol	Tidak bisa di Palsukan
Data dibaca/ditulis dengan card Reader	Teradpat microchips sebagai media penyimpan data	Hanya satu kartu untuk satu orang
	Menyimpan data	Satu orang satu kartu

	finger print biometric sebagai satu uniq identificaton personal	(menggantikan kartu lain)
	Mampu menampung seluruh data personal yang diperlukan dalam multi aplikasi	Tingkat kepercayaan thd keabsahan kartu sangat tinggi
		

Sumber: <http://www.e-ktp.com>

Menurut Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil (2011), implementasi kebijakan e-KTP berbasis NIK merupakan salah satu Program Strategis Nasional. Adapun 3 (tiga) Program Strategis Nasional yang pelaksanaannya telah disepakati bersama oleh Pemerintah Pusat, Pemerintah Provinsi dan Pemerintah Kabupaten/Kota meliputi :

- Pemutakhiran data kependudukan di 497 Kabupaten/Kota, yang harus diselesaikan pada tahun 2010. Pelaksanaan kegiatan pemutakhiran data sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/2715/SJ tanggal 5 Juli 2010 tentang Pemutakhiran Data Kependudukan, Penerbitan NIK dan Persiapan Penerapan KTP Elektronik
- Pemberian NIK kepada setiap penduduk, pada tahun 2010 di 329 Kabupaten/ Kota dan tahun 2011 di 168 Kabupaten/Kota.

Pelaksanaan kegiatan ini sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri No. 471.13.2715/SJ tanggal 13 Oktober 2010 tentang Penerbitan NIK dan Persiapan Penerapan KTP Elektronik Tahun 2011

c. Penerapan KTP Elektronik pada tahun 2011 di 197 Kabupaten/Kota dan pada tahun 2012 di 300 Kabupaten/Kota. Pelaksanaan kegiatan ini sesuai dengan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/1565A/SJ tanggal 29 April 2011 tentang Penerbitan NIK Tahun 2011 dan Pemantapan Persiapan Penerapan KTP Elektronik Tahun 2012 dan Surat Edaran Menteri Dalam Negeri Nomor 471.13/5079/SJ Tanggal 20 Desember 2011 tentang Perpanjangan Waktu Pelayanan e-KTP Secara Massal untuk 197 Kabupaten/Kota.

Pemerintah Pusat melalui Kementerian Dalam Negeri menyediakan anggaran sebesar Rp 6,68 triliun untuk pengadaan *e-KTP*. Jumlah tersebut termasuk pemutakhiran data di semua kota/kabupaten dan penerbitan NIK di 329 kota/kabupaten sebesar Rp384 miliar pada tahun 2010, penerbitan NIK di 168 kota/kabupaten dan penerapan *e-KTP* di 197 kota/kabupaten sebesar Rp2,47 triliun (2011), dan penerapan *e-KTP* di 300 kota/kabupaten sebesar Rp3,83 triliun (2012). Program pengadaan *e-KTP* diperkirakan selesai pada tahun 2012.

Implementasi kebijakan *e-KTP* lebih lanjut dijelaskan melalui Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional. Penerbitan *e-KTP* ini dilakukan melalui penerbitan *e-KTP* secara massal, penerbitan *e-KTP* secara reguler dan penerbitan *e-KTP* bagi bagi penduduk yang tidak mampu datang/melapor ke tempat pelayanan.

Implementasi kebijakan e-KTP yang pada saat ini diselenggarakan di setiap kabupaten/Kota adalah penyelenggaraan penerbitan e-KTP secara massal. Mekanisme pelayanan perekaman e-KTP dilakukan sesuai dengan prosedur yang ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri tentang Prosedur Standar operasi untuk penerapan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik secara massal tahun 2011/2012.

a. *Mekanisme Umum Pelayanan Perekaman e-KTP*

Mekanisme umum pelayanan perekaman e-KTP sebagaimana dapat dilihat pada gambar 1 terdiri dari beberapa tahapan yaitu sosialisasi, pendistribusian dan pemasangan perangkat e-KTP, pemasangan jaringan komunikasi data, dan pelaksanaan perekaman data dan pendampingan teknis dan bimbingan teknis.

b. *Mekanisme Pelaksanaan Perekaman Data*

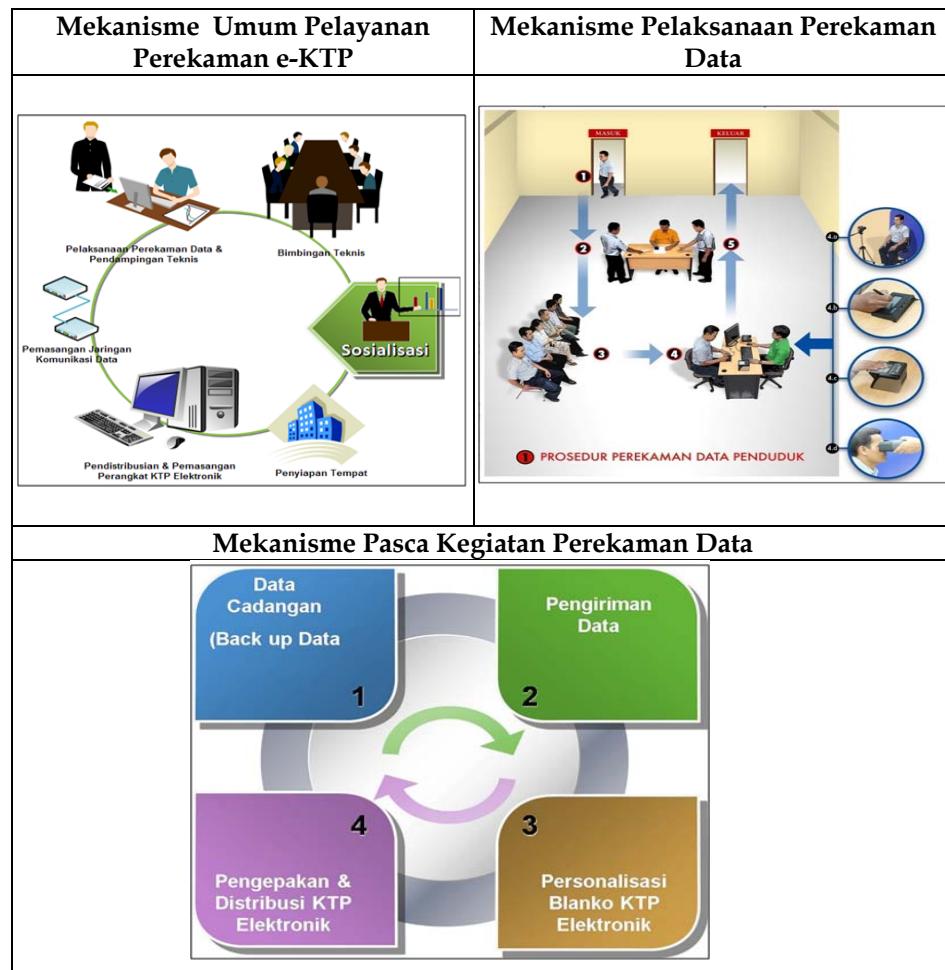
Mekanisme Pelaksanaan Perekaman Data sebagaimana dapat dilihat pada gambar 2 terdiri dari beberapa tahapan yaitu:

- 1) Mobilisasi Penduduk Wajib KTP
- 2) Penduduk wajib KTP mendatangi Tempat Pelayanan KTP Elektronik
- 3) Wajib KTP menunggu di ruang tunggu secara tertib sebelum dipanggil untuk pelayanan verifikasi biodata.
- 4) Petugas operator melakukan verifikasi data penduduk dan perekaman data penduduk :
- 5) Petugas membubuhkan tanda tangan dan stempel tempat pelayanan KTP Elektronik pada surat penggilan penduduk yang dijadikan tanda bukti pengambilan KTP Elektronik

c. *Mekanisme Pasca Kegiatan Perekaman Data*

Mekanisme pasca kegiatan perekaman data sebagaimana dapat dilihat pada gambar III.1 terdiri dari beberapa tahapan yaitu data cadangan (back up data), pengiriman data, personalisasi blanko KTP elektronik, dan pengembangan dan pendistribusian KTP elektronik.

Gambar III.1



Sumber: Tim BimDamtek PT. Sucofindo (2011:5)

Berdasarkan uraian tentang implementasi kebijakan e-KTP diatas, maka kajian ini akan menganalisis sejauhmana implementasi kebijakan e-KTP di Kota Cimahi sebagai salah satu pilot project kabupaten/kota di Indonesia yang menyelenggarakan pelayanan perekaman e-KTP di tahun 2011 dan 2012. Implementasi kebijakan e-KTP di Kota Cimahi dapat dianalisis dari tindakan-tindakan sistematis yang dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Cimahi dalam tahap intepretasi, tahap pengorganisasian, tahap aplikasi, dan tahap monitoring kebijakan serta mengevaluasi sejauhmana peluang dan hambatan yang dihadapi dalam penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP. Dari hasil analisis yang dilakukan maka dapat dirumuskan bagaimana strategi penerapan kebijakan e-KTP yang tepat di daerah.

C. IMPLEMENTASI KEBIJAKAN E-KTP DI KOTA CIMAHI

Implementasi kebijakan e-KTP merupakan program strategis nasional di 497 kabupaten/kota di Indonesia. Sebelum kebijakan e-KTP ini diterapkan, telah dilaksanakan kegiatan pemutakhiran data kependudukan dan penerbitan NIK penduduk. Pemerintah Daerah Kota Cimahi merupakan salah satu dari 197 Kabupaten/Kota di Indonesia yang telah mulai melakukan persiapan untuk menerapkan kebijakan E-KTP sejak tahun 2009. Persiapan ini dimulai dengan pelaksanaan pemutakhiran data kependudukan di Kota Cimahi. Salah satu pelaksana di Seksi Pengolahan Data Bidang Data dan Informasi menyampaikan bahwa sebelum kegiatan pemutakhiran data dilaksanakan, sekitar tahun 2004-2006 Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil (Disdukcapil) melakukan kegiatan pengumpulan data penduduk ke setiap RT dan RW serta kecamatan dengan cara jemput bola (Coklit). Data yang sudah terkumpul kemudian dientry ke dalam sistem SIAK yang dilakukan

sekitar tahun 2006-2007. Setelah pengumpulan dan *entry* data ke dalam sistem SIAK, baru dilaksanakan pembuatan KTP SIAK secara massal. Sedangkan untuk pemutakhiran data kependudukan untuk keperluan implementasi kebijakan e-KTP sudah dilakukan pada tahun 2009 dan pada saat tahun 2011 e-KTP diterapkan, data kependudukan di Kota Cimahi sudah mutakhir.

Secara umum, implementasi kebijakan e-KTP di Kota Cimahi melalui penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP secara massal dilaksanakan selama dua periode yaitu Periode ke-1 pada tanggal 10 Oktober 2011-28 Desember 2011 dan periode ke-2 pada tanggal 20 Februari 2012-30 April 2012. Dikarenakan penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP secara masal tersebut belum mencapai target yang diharapkan maka pelayanannya masih diselenggarakan sampai akhir Mei 2012.

Sejauhmana implementasi kebijakan e-KTP melalui penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP secara massal dilakukan oleh Pemerintah Daerah Kota Cimahi dapat dilihat dari kerangka implementasi kebijakan sebagaimana dikemukakan oleh Joko Widodo (2009) yang meliputi empat tahapan implementasi kebijakan yaitu tahap interpretasi, tahap pengorganisasian, tahap aplikasi dan tahap monitoring.

1. Tahap Interpretasi Kebijakan

Tahap interpretasi merupakan tahapan penjabaran kebijakan umum atau kebijakan strategis ke dalam kebijakan manajerial dan kebijakan teknis operasional. Kebijakan umum penerapan e-KTP pada dasarnya telah diatur oleh pemerintah pusat mulai dari penetapan Undang-Undang Administrasi Kependudukan No. 23 Tahun 2006,

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007, Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009, Peraturan Presiden No. 35 Tahun 2010, Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2011 dan Permendagri No. 9 Tahun 2011. Kebijakan operasional juga sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat (Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri) melalui penetapan Prosedur Standar Operasi Penerapan KTP Elektronik Secara Massal tahun 2011/2012. Untuk memudahkan mengimplementasikan kebijakan e-KTP, pemerintah pusat melalui Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kementerian Dalam Negeri memberikan sosialisasi dan bimbingan teknis kepada setiap daerah sehingga setiap kebijakan yang dikeluarkan mudah untuk dipahami dan diterjemahkan oleh setiap daerah.

Pemerintah daerah Kota Cimahi tidak menjabarkan kebijakan umum dan kebijakan teknis operasional yang sudah ditetapkan oleh pemerintah pusat tersebut ke dalam kebijakan daerah khususnya dalam bentuk peraturan daerah dan peraturan walikota, melainkan Pemerintah Daerah Kota Cimahi melalui Disdukcapil sebagai *leading sector* hanya mengimplementasikan saja kebijakan umum dan kebijakan teknis operasional tentang e-KTP yang sudah ditetapkan pemerintah pusat. Pada tataran teknis, kebijakan teknis operasional yang ditetapkan adalah berupa Surat Keputusan Walikota tentang tim kerja penerapan e-KTP di Kota Cimahi. Beberapa contoh kebijakan teknis operasional tentang e-KTP dalam bentuk Surat Keputusan Walikota adalah sebagai berikut:

- a. Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/kep.33.disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Pembentukan Tim Desk Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP) Di Kota Cimahi Tahun Anggaran 2012

- b. Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/Kep.33.Disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Pembentukan Petugas Pendamping Pelaksanaan Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik Di Kota Cimahi Tahun Anggaran 2012
- c. Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/kep.33.disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Penetapan Tenaga Operator Dan Pendukung Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik di kota cimahi Tahun anggaran 2012.

2. Tahap Pengorganisasian Kebijakan

Tahap pengorganisasian ini lebih mengarah pada proses kegiatan pengaturan dan penetapan siapa yang menjadi pelaksana kebijakan, penetapan anggaran, penetapan prasarana dan sarana apa saja yang diperlukan untuk melaksanakan kebijakan, penetapan tata kerja (juklak dan juknis), dan penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan termasuk penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi pelaksanaan kebijakan penerapan kebijakan e-KTP di Kota Cimahi.

a. Pelaksana kebijakan (*Policy Implementator*)

Tim Kerja Penerapan e-KTP terdiri dari Tim Desk, Tim Damlak, Tenaga Operator, Petugas Pencetak Surat Pemanggilan dan tenaga pendukung lainnya. Tim Desk dibentuk di tingkat Kota sebagai pengambil kebijakan operasional dalam penyelenggaran e-KTP. Tim Desk ini terdiri dari Walikota, Sekretaris Dinas, Kepala, Kepala Bidang, Kepala Seksi dan Kepala Sub Bagian, Camat dan Lurah sebanyak 34 orang .Tim Damlak atau Petugas Pendamping Pelaksanaan Pelayanan dibentuk untuk mengkoordinasikan pelayanan perekaman e-KTP di masih-masing tempat pelayanan baik di Kecamatan maupun di Kelurahan berjumlah 30 orang. Sementara itu tenaga operator dan tenaga

pendukung lainnya direkrut dari PNS maupun non PNS (masyarakat). Tenaga operator yang direkrut dari PNS berjumlah 47 orang dan tenaga pendukung berjumlah 42 orang. Sedangkan tenaga operator yang direkrut dari non PNS berjumlah 94 orang dan berasal dari 15 kelurahan dan 3 kecamatan. Rekrutmen operator non PNS dilaksanakan dengan melibatkan LPPM SDM UNJANI.

b. Standar Prosedur Operasi (Standard Operating Procedure)

Pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi diselenggarakan sesuai prosedur yang sudah ditetapkan oleh Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Kepala Seksi Sistem Informasi Kependudukan melakukan mensosialisasikan dan mengintegrasikan SOP penerapan e-KTP kepada setiap tim kerja penerapan e-KTP melalui bimbingan teknis dan praktik penyelenggaraan pelayanan.

SOP tersebut juga sudah dituangkan kembali ke dalam bentuk Standar Pelayanan yang dipasang di tempat-tempat strategis seperti tempat pelayanan e-KTP sehingga masyarakat bisa melihat dan mencermati prosedur pelayanan yang mereka terima. Contoh prosedur pelayanan perekaman e-KTP dapat dilihat pada gambar III.2.

Gambar III.2

Prosedur Pelayanan e-KTP Kota Cimahi	Peralatan Pelayanan e-KTP Kota Cimahi
 <i>Sumber: Disdukcapil Kota Cimahi</i>	 <i>Sumber: Hasil Observasi Peneliti (2012)</i>

c. *Sumber daya keuangan dan peralatan*

Sumber daya keuangan pada penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi berasal dari APBN dan APBD Pemerintah Daerah Kota Cimahi. Alokasi anggaran dari APBN digunakan untuk pengadaan blangko, pengadaan perangkat, penyediaan insfrastuktur dan biaya pendampingan (konsorsium) yang dikontrak selama 90 hari. Sedangkan alokasi anggaran dari APBD digunakan untuk biaya konsumsi dan honorarium petugas pelayanan. Adapun jumlah alokasi anggaran dari APBN kepada setiap daerah berbeda tergantung kondisi daerahnya, begitupun alokasi anggaran dari APBD tergantung dari kebutuhan saja.

Penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi sangat tergantung pada ketersediaan peralatan kerja yang memadai baik peralatan utama maupun peralatan dan sarana prasarana penunjang lainnya. Pada tahun 2011, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi mendapatkan distribusi alat sebanyak 6 set yang tersebar di 3 kecamatan. Penentuan jumlah peralatan ini didasarkan pada jumlah

kecamatan saja tanpa mempertimbangkan jumlah wajib e-KTPnya. Pada bulan April 2011, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi mengajukan permohonan peminjaman peralatan perekaman sebanyak 24 set dan baru dipenuhi oleh Direktorat Administrasi Kependudukan pada tanggal 28 November 2011 dengan memberikan pinjaman sebanyak 13 set tanpa *Digital Signature Pad*. Kekurangan *Digital Signature Pad* tersebut, baru dipenuhi oleh Kemendagri pada tanggal 10 Januari 2012. Sehingga jumlah total peralatan yang dimiliki pada adalah 19 set kemudian secara bertahap mendapatkan tambahan pinjaman peralatan dengan total 41 set alat. Sedangkan sarana dan prasarana dan peralatan pendukung lainnya yang sudah disediakan di tempat pelayanan perekaman e-KTP meliputi: Ruang pelayanan e-KTP terdiri dari ruang pelayanan, ruang server, dan ruang tunggu bagi masyarakat yang akan melakukan perekaman e-KTP. Peralatan kantor seperti meja pelayanan, meja komputer dan kursi dan peralatan penunjang lainnya seperti catu daya listrik, genset dan operasionalnya, kain latar pengambilan pas photo warna merah dan warna biru, nomor antrian, pengaturan pencahayaan di tempat perekaman pas photo dan iris, papan pengumuman juga disediakan di masing-masing tempat pelayanan.

Berdasarkan observasi yang dilakukan di tempat pelayanan perekaman e-KTP khususnya di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi dapat dilihat dari sisi ketersedian sarana prasarana di tempat pelayanan perekaman e-KTP sudah cukup representatif, terdapat meja pendaftaran, tempat tunggu pelayanan e-KTP, ruang perekaman dengan peralatan yang kondisinya cukup baik. Namun demikian, tempat pelayanan e-KTP di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil ini kurang begitu nyaman dikarenakan tidak dipisahkan tersendiri dengan ruangan dan pintu

masuk kerja pegawai dan masyarakat yang ingin mendapatkan pelayanan kependudukan lainnya.

d. Penetapan manajemen pelaksanaan kebijakan

Manajemen pelaksanaan kebijakan dalam hal ini lebih ditekankan pada penetapan pola kepemimpinan dan koordinasi dalam melaksanaan sebuah kebijakan. Berdasarkan wawancara yang dilakukan dengan narasumber dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil, Kecamatan Cimahi Utara dan Kelurahan Cibabat koordinasi penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP dilakukan antar berbagai instansi di Kota Cimahi baik koordinasi secara langsung maupun tidak langsung. Komunikasi juga dilakukan secara intens. Jadwal koordinasi pada awalnya dilakukan setiap minggu dan tentatif sesuai kebutuhan.

e. Penetapan jadwal kegiatan

Penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP telah dilaksanakan selama dua periode yaitu Periode ke-1 pada tanggal 10 Oktober 2011-28 Desember 2011 dan periode ke-2 pada tanggal 20 Februari 2012-30 April 2012. Dikarenakan penyelenggaraan kegiatan pelayanan perekaman e-KTP belum mencapai target yang diharapkan maka pelayanannya masih dilakukan sampai akhir Mei 2012. Di tahun 2011, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi telah menetapkan estimasi penerapan pelayanan e-KTP seperti tabel III.3 berikut ini:

Tabel III.3
Estimasi Pelayanan Penerapan e-KTP Tahun 2011

BULAN	TANGGAL																															KECAMATAN	TOTAL HARI	
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31			
AGUSTUS																																Cimahi Selatan	70	
SEPTEMBER																																		
OKTOBER																																		
NOVEMBER																																		
DESEMBER																																	Cimahi Tengah	57
AGUSTUS																																		
SEPTEMBER																																		
OKTOBER																																		
NOVEMBER																																		
DESEMBER																																		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	31	Cimahi Utara		
AGUSTUS																																		64
SEPTEMBER																																		
OKTOBER																																		
NOVEMBER																																		
DESEMBER																																		

Sumber: Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi (2012)

3. Tahap Aplikasi Kebijakan

Tahap aplikasi merupakan tahap penerapan rencana proses implementasi kebijakan ke dalam realita nyata. Tahap aplikasi merupakan perwujudan dari pelaksanaan masing-masing kegiatan dalam tahapan yang telah disebutkan sebelumnya.

Berdasarkan database kependudukan Kota Cimahi (www.cimahikota.go.id) dapat diketahui bahwa jumlah penduduk di Kota Cimahi per Mei 2011 sebanyak 612.168 jiwa. Apabila dianalisis lebih lanjut dengan melihat jumlah penduduk Kota Cimahi berdasarkan kelompok umur dan jenis kelamin diketahui jumlah wajib KTP kurang dari 459.642 jiwa. Sementara itu, berdasarkan data kependudukan di Kota Cimahi pada bulan April 2011, penduduk Kota Cimahi tercatat sebanyak 606.714 jiwa dengan wajib KTP sebanyak 451.561 jiwa dan hasil rapat sosialisasi

dengan Pemerintah Pusat pada tanggal 19 April 2011, Kota Cimahi mendapatkan alokasi wajib KTP (target perekaman KTP) sebanyak 421.908 jiwa (*dukcapil@cimahikota.go.id*, 2011). Namun demikian, data jumlah wajib KTP yang semula 451.561 jiwa dikoreksi kembali menjadi 446.981 jiwa (*dukcapil@cimahikota.go.id*, 2012). Adanya perbedaan data ini dirasa sangat wajar karena perubahan data kependudukan sangatlah dinamis.

Penyelenggaran pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi dilakukan selama dua periode yaitu Periode ke-1 pada tanggal 10 Oktober 2011-28 Desember 2011 dan periode ke-2 pada tanggal 20 Februari 2012-30 April 2012 yang kemudian diperpanjang sampai akhir Mei 2012.

a. *Penyelenggaraan Pelayanan Perekaman e-KTP Periode ke-1*

Pada rencana persiapan penerapan kebijakan e-KTP pada tahun 2011, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil menentukan beberapa strategi yang akan diterapkan seperti pembentukan tim kerja di setiap kelurahan, penetapan tim kerja dari tingkat kota hingga kelurahan dan estimasi pelayanan perekaman e-KTP di 47 titik lokasi di tingkat RW. Namun demikian, penerapan pelayanan perekaman e-KTP pada tahun 2011 tersebut tidak dapat berjalan sesuai dengan rencana. Hal ini dikarenakan sistem perekaman e-KTP yang semula direncanakan *online based* kelurahan menjadi *online based* kecamatan dimana yang semula direncanakan dilakukan di 47 titik lokasi tersebut hanya bisa dilaksanakan di tiga kecamatan saja. Kurangnya jumlah peralatan perekaman e-KTP yang tersedia dari Pemerintah Pusat di tahun 2011 membuat estimasi pelayanan yang telah direncanakan tersebut menjadi tidak tercapai.

Tabel III.4
Hasil Pelayanan Perekaman e-KTP pada tahun 2011

No	Kec/Kel	Jumlah		%
		Wajib KTP	Terekam	
1	Cimahi Utara			
	Pasir Kaliki	15.706	-	
	Cibabat	41.479	21.175	4,74
	Citeureup	26.814	-	
2	Cimahi Tengah			
	Baros	19.518	-	
	Cigugur Tengah	40.037	-	
	Karangmekar	14.918	9.094	2,03
3	Cimahi Selatan			
	Melong	56.252	-	
	Cibeureum	53.492	-	
	Utama	31.463	18.999	4,25
TOTAL		446.981	56.382	12,61
Target Perekaman		421.908		

Sumber: Hasil olahan peneliti (2012)

Tabel III.4 menunjukkan hasil penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP pada periode ke-1 di Kota Cimahi. Perekaman e-KTP di tahun 2011 yang dilaksanakan dari tanggal 10 Oktober sampai dengan 28 Desember 2011 tersebut hanya dapat merekam sebanyak 56.382 jiwa dari 4 kelurahan di 3 kecamatan yaitu Kelurahan Cibabat, Kelurahan Cimahi, Kelurahan Karang Mekar, dan Kelurahan Utama. Berdasarkan tabel tersebut dapat dilihat bahwa persentasi capaian target perekaman e-KTP pada periode ke-1 ini adalah sekitar 12,61 %.

Selain karena kurangnya *supply* peralatan dan perlengkapan perekaman, tidak tercapainya hasil estimasi sesuai target juga disebabkan oleh adanya kelompok masyarakat tertentu yang kurang merespon panggilan perekaman e-KTP. Untuk menanggulangi masalah kekurangan peralatan perekaman, Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi bermaksud akan melakukan pelelangan umum untuk pengadaan perangkat pendukung penerapan e-KTP. Namun pelaksanaan

pelelangan tersebut mengalami kendala karena belum ada pihak yang sanggup dalam pengadaan perangkat e-KTP yang notabene memiliki spesifikasi tertentu dari USA. Oleh karena itu, Pemerintah Kota Cimahi akhirnya mengajukan permohonan peminjaman peralatan perekaman kepada Direktorat Administrasi Kependudukan Kementerian Dalam Negeri sebanyak 24 set alat dan baru pada tanggal 28 November 2011 Pemerintah Kota Cimahi mendapatkan tambahan pinjaman alat sebanyak 13 set tanpa *digital signature pad*. Kekurangan *digital signature pad* tersebut baru dipenuhi oleh Kementerian Dalam Negeri pada tanggal 10 Januari 2012.

b. *Penyelenggaraan Pelayanan Perekaman e-KTP Periode ke-2*

Tidak tercapainya target pelayanan perekaman e-KTP Periode ke-1 yang hanya sekitar 12,61%, maka sesuai dengan Surat Edaran Kementerian Dalam Negeri Nomor 471.13/5079/SJ tanggal 20 Desember 2011, Pemerintah Daerah Kota Cimahi bersama 196 Kabupaten/Kota lain di Indonesia mendapatkan perpanjangan waktu pelayanan perekaman e-KTP secara massal sampai tanggal 30 April 2012.

Untuk dapat mencapai target yang telah ditetapkan, di tahun 2012 Pemerintah Kota Cimahi melakukan berbagai terobosan-terobosan sebagai berikut:

- 1) Melakukan koordinasi dengan pihak Admindukcapil dan konsorsium untuk mendapatkan tambahan pinjaman peralatan secara bertahap dengan total 41 set alat.
- 2) Mengubah mekanisme pelayanan yang semula *online* di tiga kecamatan menjadi *offline* di 15 Kelurahan
- 3) Menambah waktu pelayanan perekaman e-KTP dari hari Senin sampai Minggu dengan pembagian jam pelayanan:

- Shift 1 dimulai dari pukul 07.30 WIB sampai pukul 16.00 WIB
 - Shift 2 dimulai dari pukul 16.00 WIB sampai pukul 23.00 WIB
- 4) Menyertakan Tim Desk, petugas Damlak, pendamping operator dan warga setempat untuk terlibat langsung dalam proses pelayanan perekaman e-KTP

Berbagai terobosan yang dilakukan tersebut memberikan peningkatan hasil perekaman secara signifikan. Hal ini sebagaimana dapat dilihat dari tabel III.5 berikut ini:

**Tabel III.5
Hasil Pelayanan Perekaman e-KTP sampai dengan 30 April 2012**

No	Kecamatan / Kelurahan	Wajib KTP	Terekam	Sisa	%
1.	Cimahi Utara				
	Kelurahan Cibabat	41.479	28.230	13.249	68.06
	Kelurahan Citeureup	26.814	21.038	5.776	78.46
	Kelurahan Cipageran	33.146	22.084	11.062	66.63
	Kelurahan Pasirkaliki	15.706	10.659	5.047	67.87
	TOTAL	117.145	82.011	35.134	70.01
2.	Cimahi Tengah				
	Kelurahan Cigugur	40.037	25.617	14.420	63.98
	Kelurahan Padasuka	29.993	21.033	8.960	70.13
	Kelurahan Baros	19.518	14.866	4.652	76.17
	Kelurahan Setiamanah	20.262	13.509	6.753	66.67
	Kelurahan Karangmekar	14.918	9.641	5.277	64.63
	Kelurahan Cimahi	10.488	7.430	3.058	70.84
	TOTAL	135.216	92.096	43.120	68.11
3.	Cimahi Selatan				
	Kelurahan Utama	31.463	19.728	11.735	62.70
	Kelurahan Melong	56.252	36.766	19.486	65.36
	Kelurahan Leuwigajah	34.236	23.752	10.484	69.38
	Kelurahan Cibeureum	53.492	34.766	18.726	64.99
	Kelurahan Cibeber	19.177	14.659	4.518	76.44
	TOTAL	194.620	129.671	64.949	66.63
	TOTAL WAJIB KTP CIMAHI	446.981	303.778	143.203	67.96
	TOTAL WAJIB KTP KUMULATIF	361.114	303.778	57.336	84.12

Sumber: (dukcapil@cimahikota.go.id, 2012).

Berdasarkan tabel 4 dapat dilihat bahwa persentasi capaian target perekaman e-KTP pada periode ke-2 ini adalah sekitar 84,12 %. Dengan demikian, sisa target pelayanan perekaman e-KTP adalah 15,88 %. Rencana tindak lanjut dari Pemerintah Daerah Kota Cimahi untuk mencapai sisa target pelayanan perekaman e-KTP adalah dengan melakukan proses perpanjangan waktu peminjaman peralatan sebanyak 15 set untuk di temapatkan di masing-masing kelurahan 1 set dengan waktu pelayanan selama 30 hari sampai akhir Mei 2012.

c. *Mekanisme Umum dan Penyelenggaraan Pelayanan Perekaman e-KTP di Kota Cimahi*

Mekanisme umum pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi dilaksanakan sebagaimana prosedur yang ada. Mulai dari pelaksanaan sosialisasi, penyiapan tempat, pemasangan jaringan komunikasi data dan pelaksanaan perekaman data dan pendampingan teknis penyelenggaraan pelayanan e-KTP.

Sosialisasi penerapan e-KTP di Kota Cimahi sudah dimulai dari bulan Februari 2011 ketika penetapan 197 kabupaten/kota sebagai *pilot project* penerapan e-KTP. Pemilihan Kota Cimahi sendiri sebagai *pilot project* didasarkan atas pertimbangan karakteristik wilayahnya yang merupakan daerah perkotaan dengan luas wilayah yang kecil dan hanya terdiri dari 3 kecamatan saja. Selain itu, karakteristik masyarakatnya cenderung majemuk juga menjadi pertimbangan. Sosialisasi dari Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil ke Kecamatan dan kelurahan merupakan tindak lanjut dari sosialisasi yang diberikan oleh pemerintah pusat. Sosialisasi yang dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan mengundang warga, Ketua RT, Ketua RW dan tokoh masyarakat. Intensitas sosialisasi yang dilakukan di setiap

kecamatan sebanyak 2-3 kali. Pada tahun 2011, bentuk sosialisasi ke masyarakat dikemas dalam bentuk hiburan si cepot sehingga mampu mengundang antuasiasme masyarakat. Selain itu, sosialisasi dalam bentuk leaflet dan poster juga dilakukan. Sedangkan untuk pelaksanaan bimbingan teknis, operator dinas dan operator kecamatan mendapatkan bimbingan teknis dari PT. Sucofindo selaku pihak konsorsium, setelah itu mereka kemudian memberikan bimbingan teknis hingga ke kelurahan. Pada tahapan ini pemerintah Kota Cimahi cenderung tidak menghadai hambatan, karena responsivitas pemerintah daerah dari Kota, Kecamatan dan Kelurahan cukup tinggi terhadap adanya kebijakan penerapan e-KTP tersebut.

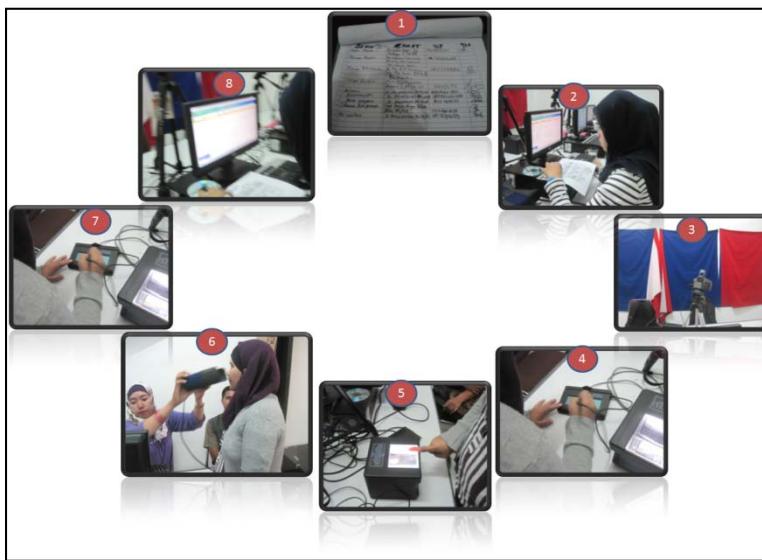
Tempat pelayanan dipersiapkan sesuai dengan prosedur yang ada, seperti meja pendaftaran, ruang perekaman, dan ruang tunggu. Lokasi pelayanan perekaman e-KTP dilakukan di 3 kecamatan dan 15 kelurahan serta 1 di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil yang sebenarnya diperuntukkan untuk warga asing, namun karena warga asing yang ada di Kota Cimahi Cuma 3 orang, maka pelayanannya berbaur dengan masyarakat setempat. Sementara itu, tempat pelayanan di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil diperuntukkan bagi masyarakat yang tidak bisa hadir pada saat pelayanan perekaman e-KTP tahap 1 dan 2.

Pemasangan jaringan komunikasi data di kecamatan dan kelurahan dilakukan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bekerjasama dengan pihak konsorsium PT. Sucofindo. Sedangkan pendampingan teknis pada saat pelaksanaan perekaman e-KTP di tempat pelayanan dilakukan oleh Tim Damlak.

Sedangkan mekanisme pelayanan perekaman e-KTP dilakukan sesuai dengan prosedur pelayanan yang sudah ditetapkan oleh

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil. Berdasarkan hasil observasi yang tim peneliti lakukan di tempat penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi khususnya di kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil pada tanggal 24, 25 dan 28 Mei 2012, gambaran umum mekanisme pelayanan perekaman e-KTP dapat dilihat sebagaimana gambar III.3 berikut ini:

Gambar III.3
Mekanisme Pelayanan Perekaman e-KTP
di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi



Sumber: Observasi Lapangan (24, 25 dan 28 Mei 2012)

- (1) Masyarakat datang ke Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan membawa surat panggilan dan diterima oleh petugas Dinas untuk kemudian mengisi lembaran daftar hadir yang telah disediakan
- (2) Petugas mengantarkan masyarakat masuk ke ruangan perekaman

- (3) Diruang perekaman ada dua orang operator dengan masing-masing memegang 1 set alat perekaman e-KTP
- (4) Operator melakukan pengecekan data penduduk dengan mencocokkan nama dan tempat tanggal lahir masyarakat yang ada di surat panggilan dengan data yang sudah terekam di server
- (5) Operator mengambil foto masyarakat dengan menggunakan layar merah atau biru sesuai dengan tahun kelahiran masyarakat tersebut
- (6) Masyarakat membubuhkan tandatangan pada *digital signature pad* yang telah disediakan
- (7) Masyarakat melakukan perekaman sidik jari dimulai dengan empat jari kanan, kemudian 4 jari kiri, selanjutnya ibu jari kanan dan kiri secara bersamaan. Proses ini akan terus diulang jika pada perekaman pertama sidik jari masyarakat belum terekam secara sempurna di *server* operator
- (8) Selanjutnya masyarakat melakukan perekaman iris menggunakan peralatan yang telah disediakan dibantu oleh operator
- (9) Operator meminta masyarakat untuk melakukan verifikasi data hasil perekaman dengan kembali membubuhkan tanda tangan pada *digital signature pad* sebagai bukti persetujuan
- (10) Setelah selesai, operator memverifikasi dengan melakukan perekaman sidik jarinya
- (11) Terakhir data disimpan dan akan dikirim ke Kementerian Dalam Negeri setiap minggunya (karena menggunakan sistem *offline*)

Sedangkan mekanisme perkemanan data e-KTP pada Sistem Aplikasi E-KTP dapat dilihat pada gambar III.4 berikut ini:

Gambar III.4
Mekanisme Perekaman Data pada Aplikasi e-KTP
di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kota Cimahi



Sumber: Obvervasi Lapangan (24, 25 dan 28 Mei 2012)

4. Tahap Monitoring Kebijakan

Kegiatan pemantauan (*monitoring*) dan pengawasan merupakan bentuk aktivitas dari kontrol yang tujuannya untuk mengendalikan pelaksanaan suatu kegiatan agar tidak menyimpang dari rencana yang telah ditetapkan. Di tingkat pusat terdapat 19 instansi yang terlibat dalam pengawasan penerapan kebijakan e-KTP. Pemantauan dan pengawasan Pemerintah Pusat ke Kota Cimahi pernah dilakukan beberapa kali yaitu pada saat pelayanan perekaman e-KTP periode ke-1. Selain itu terkadang ada inspeksi mendadak (Sidak) dari media massa, LSM, dan kepolisian untuk melihat penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP yang dilakukan Pemerintah Daerah di Kota Cimahi. Sedangkan pemantauan dan pengawasan Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil terhadap

penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kecamatan atau Kelurahan dilakukan oleh Tim Desk yang memiliki fungsi monitoring. Tim Damlak memiliki kewajiban untuk melaporkan hasil rekapitulasi perekaman harian kepada Tim Desk dalam bentuk laporan tertulis. Selain itu, Tim Damlak juga menerima laporan permasalahan di lapangan dari petugas operator, apabila Tim Damlak tidak bisa menyelesaikan laporan dikoordinasikan kepada Admin di Kantor Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil.

Seperi dua sisi mata uang yang berlawanan, implementasi kebijakan E-KTP di Pemerintah Daerah khususnya di Kota Cimahi memiliki berbagai peluang dan hambatan. Peluang dan hambatan yang dihadapi oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil Pemerintah Daerah Kota Cimahi dapat berasal dari dalam instansi (*internal*) pemerintah Kota Cimahi sendiri sebagai pelaksana pelayanan maupun berasal dari luar (*eksternal*) seperti Pemerintah Pusat sebagai penyedia prasarana dan masyarakat sebagai sasaran pelayanan perekaman e-KTP.

Secara sederhana, peluang dan hambatan yang di hadapi oleh Pemerintah Daerah Kota Cimahi dalam penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di tahun 2011 dan 2012 dapat dilihat pada tabel III.6 berikut:

Tabel III.6
Pemetaan Peluang dan Hambatan Pemerintah Daerah Kota Cimahi dalam Penyelenggaraan Pelayanan Perekaman e-KTP

FAKTOR INTERNAL	
Peluang	Hambatan
<ul style="list-style-type: none">Sudah bagusnya perencanaan Pemerintah Kota Cimahi dalam hal penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP yang telah dimulai semenjak April 2011	<ul style="list-style-type: none">Masih ditemukannya beberapa data penduduk yang tidak sesuai dengan hasil pemutakhiran

<ul style="list-style-type: none"> ▪ Sudah dilakukannya pemutakhiran data penduduk Kota Cimahi yang dimulai dari tahun 2009 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Belum adanya alat perekaman yang bisa dipergunakan secara mobile yang diperuntukkan kepada penduduk yang sakit (terkendala fisik) untuk datang melakukan perekaman
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terdapatnya sumber daya manusia yang memiliki kompetensi dalam penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya sistem tata kerja yang sudah baik dan teratur dalam pelaksanaan pelayanan perekaman e-KTP 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Berjalannya fungsi pengawasan yang dilakukan oleh Pemerintah Kota Cimahi khususnya Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil 	
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Terbangunnya koordinasi yang kuat antar pelaksana pelayanan perekaman e-KTP 	

FAKTOR EKSTERNAL

Peluang	Hambatan
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Antusiasme penduduk yang tinggi dalam melakukan perekaman e-KTP 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya penduduk yang berdomisili di luar Kota Cimahi dan tidak dapat datang untuk memenuhi undangan panggilan perekaman e-KTP
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya bantuan tambahan alat dari Pemerintah Pusat selaku penyedia prasarana perekaman untuk rentang waktu 2012 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Kurangnya pasokan alat perekaman yang datang dari Pemerintah Pusat untuk rentang waktu 2011
<ul style="list-style-type: none"> ▪ Cukup tingginya tingkat pendidikan masyarakat dan karakteristik perkotaan yang dimiliki Kota Cimahi membuat masyarakat lebih responsif terhadap kebijakan baru 	<ul style="list-style-type: none"> ▪ Adanya penduduk yang memaksa petugas operator untuk disegerakan dalam proses perekaman tanpa melihat situasi dan kondisi

Sumber: Hasil Olahan Peneliti (2012)

Dalam menghadapi berbagai peluang dan hambatan tersebut, Pemerintah Kota Cimahi dalam hal ini Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil bekerja sama dengan Kecamatan, Kelurahan, RW dan RT tentu saja berusaha memaksimalkan peluang yang dimiliki dan meminimalisir hambatan yang muncul. Di tahun 2011, penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi dapat dikatakan tidak mencapai target dari Pemerintah Pusat karena hanya mencapai 12.68 persen. Hal tersebut dikarenakan adanya kekurangan alat perekaman yang disediakan oleh Pemerintah Pusat. Untuk pelayanan tahun 2011, Kota Cimahi hanya diberikan 6 peralatan (2 di setiap kecamatan).

Ditahun 2012, pihak penyelenggara aktif membangun komunikasi dengan pemerintah pusat sebagai penyedia utama dan satu-satunya prasarana (alat) perekaman sehingga Pemerintah Kota Cimahi mendapatkan banyak tambahan alat dengan total menjadi 41 alat yang kemudian dibagi secara proporsional berdasarkan jumlah wajib e-KTP. Pelayanan perekaman yang semula dilakukan di Kecamatan dapat dialihkan ke Kelurahan. Penyelenggara pelayanan e-KTP di Kota Cimahi secara aktif berkoordinasi dengan pihak-pihak yang terlibat dan secara aktif pula memberikan sosialisasi mengenai teknis pelaksanaan pelayanan perekaman. Alur pengawasan yang berasal dari Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil kepada Kecamatan, Kelurahan, RW/RT berjalan dengan lancar. Begitu pula dengan alur pelaporan dari RT/RW kepada Kelurahan, Kecamatan, dan kemudian ke Dinas kependudukan dan Pencatatan Sipil. Peran operator dan pendamping operator juga sangat besar dimana mereka bisa bekerja melayani perekaman e-KTP penduduk setiap hari hingga pukul 01.00 dini hari dan tetap melakukan pelayanan di hari libur. Hal ini berdampak pada

pertambahan pencapaian target perekaman secara signifikan yaitu mencapai 84.12%.

Berdasarkan implementasi kebijakan e-KTP yang ada di Kota Cimahi dapat diketahui bahwa sistem pelayanan e-KTP yang diterapkan dengan *online based* kecamatan dari pemerintah pusat membuat beberapa kabupaten/kota menjadi kesulitan untuk menyelenggarakan pelayanan perekaman e-KTP. Hal ini dikarenakan distribusi peralatan yang diberikan oleh pemerintah pusat terbatas baik dalam jumlah maupun kualitas. Penentuan jumlah peralatan yang hanya melihat jumlah kecamatan tanpa mempertimbangkan jumlah wajib e-KTP dan tingkat kompleksitas masyarakat menjadi faktor yang cukup menghambat dalam penyelenggaraan pelayanan e-KTP. Dalam menghadapi segala keterbatasan yang ada tersebut, setiap pemerintah daerah harus menyiapkan strategi implementasi kebijakan e-KTP yang tepat untuk di daerahnya. Pemerintah Kota Cimahi dalam hal ini sudah menerapkan beberapa strategi yang cukup baik untuk dapat dijadikan contoh (*best practice*) bagi daerah lain yang sedang atau akan menyelenggarakan pelayanan perekaman e-KTP khususnya secara massal ini.

Hasil kajian ini menunjukkan bahwa faktor kompleksitas dan karakteristik masyarakat merupakan faktor utama yang perlu dipertimbangkan dalam penentuan strategi penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP. Faktor kompleksitas dapat dilihat dari seberapa besar jumlah wajib e-KTP dan persebarannya baik di tingkat kecamatan maupun kelurahan. Faktor kompleksitas sangat penting untuk menentukan seberapa banyak jumlah peralatan dan petugas pelayanan perekaman e-KTP yang dibutuhkan.

Sementara itu, faktor karakteristik masyarakat dapat dilihat dari karakteristik masyarakat perkotaan dan pedesaan yang notabene berbeda.

Dalam Buku Kajian Kelembagaan Kelurahan (Safitri, 2011: 51) disebutkan perbedaan karakteristik wilayah perkotaan dan wilayah pedesaan. Wilayah perkotaan memiliki sejumlah karakter, baik dari sisi demografis, sosiologis, dan kompleksitas, diantaranya adalah :

1. jumlah penduduk yang relatif banyak;
2. Sarana dan prasarana yang relatif mencukupi;
3. Kemudahan aksesibilitas dalam kehidupan warga;
4. Mobilitas yang tinggi dalam kehidupan warganya;
5. Mata pencaharian penduduknya diluar sektor agraris dan terdapat spesialisasi pekerjaan;
6. Pemukiman warga permanen;
7. Sifat-sifat warganya yang heterogen dan kompleks, social relation yang bersifat impersonal dan eksternal, serta adanya personal segmentasi dalam masyarakatnya.

Sementara itu, wilayah pedesaan memiliki beberapa karakteristik, diantaranya :

1. Jumlah penduduk relatif sedikit;
2. Struktur perekonomian cenderung bersifat agraris;
3. Penduduknya memiliki hubungan yang akrab dan bersifat informal diantara sesama warganya;
4. Tingkat mobilitas sosial rendah;
5. Hubungan antar masyarakat desa berdasarkan ikatan perkembangan sosial relatif lambat;
6. Sosial kontrol norma agama dan hukum adat dalam masyarakat masih kuat.
(elearning.gunadarma.ac.id/.../bab7masyarakat_pedesaan_dan_masyarakat... diunduh 4 Maret 2011).

Faktor karakteristik masyarakat sangat penting untuk menentukan kapan, dimana dan bagaimana bentuk pelayanan perekaman e-KTP harus diselenggarakan. Pelayanan perekaman e-KTP bagi masyarakat di wilayah pedesaan lebih tepat jika diselenggarakan dengan mendekatkan tempat pelayanan dengan masyarakat sehingga mudah diakses seperti di Desa, RW atau RT. Waktu penyelenggaraan pelayanan juga harus ditentukan dengan melihat mayoritas pekerjaan penduduk di pedesaan seperti petani, pedagang, dll. Sedangkan bentuk pelayanan perekaman e-KTP harus juga memperhatikan tingkat pendidikan dan sosial masyarakat karena tidak semua masyarakat di pedesaan melek IT sehingga harus lebih responsif.

Sementara itu, pelayanan perekaman e-KTP bagi masyarakat di wilayah perkotaan lebih tepat jika diselenggarakan dengan mendekatkan tempat pelayanan dengan masyarakat seperti kelurahan, RW, atau RT. Waktu penyelenggaraan juga harus ditentukan berdasarkan mayoritas pekerjaan penduduk di perkotaan seperti pegawai negeri, pegawai swasta atau buruh pabrik, dll. Sedangkan bentuk pelayanan perekamaan e-KTP jauh lebih mudah karena masyarakat di wilayah perkotaan cenderung lebih melek IT. Tabel III.7 berikut ini menunjukkan beberapa strategi implementasi kebijakan yang tepat untuk diterapkan di daerah.

Tabel III.7
Strategi Implementasi Kebijakan e-KTP yang tepat untuk Daerah

Tahapan Implementasi	Strategi Implementasi
Tahap Interpretasi (Penjabaran dan Sosialisasi kebijakan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah Pusat perlu mensosialisasikan dan memberikan pendampingan teknis secara berkala kepada Pemerintah Daerah sehingga setiap kebijakan/program/kegiatan pelayanan e-KTP yang ditetapkan oleh pemerintah daerah dapat sinergis dengan kebijakan pemerintah pusat. 2. Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) perlu melakukan sosialisasi

Tahapan Implementasi	Strategi Implementasi
	<p>kebijakane-KTP secara lebih inovatif dan kreatif baik secara langsung maupun tidak langsung kepada masyarakat.</p> <ol style="list-style-type: none"> 3. Sosialisasi dapat memanfaatkan media yang menjadi icon daerah seperti Kota Cimahi dengan Pertunjukkan si Cepot. 4. Sosialisasi juga dapat dilakukan dengan menggunakan media seperti spanduk, brosur, dan pamflet yang dipasang di tempat-tempat strategis sehingga dapat diakses secara mudah oleh masyarakat.
Tahap Pengorganisasian (Manajemen pelaksanaan kebijakan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pelayanan e-KTP yang diselenggarakan oleh Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil dengan melibatkan swasta, tenaga <i>outsourcing</i> maupun masyarakat merupakan bentuk pemberdayaan masyarakat yang tepat untuk dilakukan 2. Sosialisasi dan pendampingan teknis <i>Standard Operating Procedure</i> (SOP) kepada petugas pelayanan harus dilakukan secara rutin sehingga dapat meminimalisir kesalahan. 3. Standar pelayanan penyelenggaraan pelayanan e-KTP perlu dikomunikasikan ke masyarakat baik secara langsung maupun melalui media seperti spanduk, brosur dan pamflet. 4. Perlunya transparansi dan akuntabilitas dalam hal sharing penganggaran kebijakan e-KTP antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah 5. Distribusi peralatan e-KTP tidak didasarkan kepada jumlah kecamatan melainkan faktor kompleksitas 6. Penentuan waktu, tempat dan bentuk penyelenggaraan pelayanan harus memperhatikan karakteristik masyarakat
Tahap Aplikasi (Penerapan rencana proses implementasi kebijakan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Koordinasi dalam penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP harus dilakukan secara intensif baik antara pemerintah pusat, pemerintah daerah maupun petugas teknis di lapangan 2. Petugas teknis di lapangan seperti petugas pelayanan dan operator harus lebih responsif kepada masyarakat dan berorientasi pelayanan (<i>public service</i>)

Tahapan Implementasi	Strategi Implementasi
Tahap Monitoring (kontrol pelaksanaan kebijakan)	<ol style="list-style-type: none"> 1. Pemerintah Pusat perlu melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala kepada Pemerintah Daerah sehingga setiap permasalahan dalam penerapan kebijakan e-KTP yang muncul di daerah dapat segera diatasi. 2. Pemerintah Daerah (Dinas Kependudukan dan Pencatatan Sipil) perlu melakukan monitoring dan evaluasi secara berkala di setiap tempat pelayanan

Sumbe: Hasil Olahan Peneliti (2012)

D. PENUTUP

Penyelenggaraan pelayanan perekaman e-KTP di Kota Cimahi dapat dijadikan contoh (*best practice*) bagi pemerintah daerah kabupaten/kota yang akan atau sedang mengimplementasikan kebijakan e-KTP. Strategi implementasi kebijakan e-KTP harus memperhatikan faktor kompleksitas seperti jumlah wajib e-KTP dan persebarannya baik di tingkat kecamatan maupun kelurahan dan faktor karakteristik masyarakat baik di wilayah perkotaan dan pedesaan.

DAFTAR REFERENSI

Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri. 2011. Prosedur Standar operasi untuk penerapan Kartu Tanda Penduduk (KTP) elektronik secara massal tahun 2011/2012. Jakarta: Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil Kemendagri.

Keban, Yeremias T. 2004. *Enam Dimensi Strategis Administrasi Publik, Konsep, Teori dan Isu*. Yogyakarta: Gava Media.

Sugiyono.2011, *Metode Penelitian Kuantitatif, Kualitatif dan R & D.* Bandung: Alfabeta.

Tim BimDamTek PT. SUCOFINDO (Persero). 2011. *Modul Bimbingan Teknis untuk Kabupaten/Kota dan Kecamatan.* Jakarta: Direktorat Jenderal Kependudukan dan Pencatatan Sipil

Widodo, Joko. 2007. *Analisis Kebijakan Publik: Konsep dan Aplikasi Analisis Proses Kebijakan Publik.* Malang: Bayumedia Publishing

Wibawa, Samodra dkk. 1994. *Evaluasi Kebijakan Publik.* Jakarta: PT. Raja Grafindo Persada.

Winarno, Budi. 2002. *Teori Dan Proses Kebijakan Publik.* Yogyakarta: Media Pressindo.

_____.2011.*e-KTP Serentak Di 11 Kota Dan Kabupaten.* <http://www.e-ktp.com/> didownload pada tanggal 20 Februari 2012

_____.2011.*Apa dan Mengapa e-KTP.* <http://www.e-ktp.com/> didownload pada tanggal 20 Februari 2012

_____.2011.*Proses Pembuatan e-KTP.* <http://www.e-ktp.com/> didownload pada tanggal 20 Februari 2012

_____.2011.*Perbedaan KTP Lama, KTP Nasional, KTP Elektronik (e-KTP).* <http://www.e-ktp.com/> didownload pada tanggal 20 Februari 2012

_____. 2011.*Kepmendagri siapkan Rp 6 Triliun untuk Program e-KTP.* <http://www.e-ktp.com/2011/04/kemendagri-siapkan-rp6-triliun-untuk-program-e-ktp/> didownload pada 20 Februari 2012.

Peraturan Perundang-undangan

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 23 tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Undang-Undang No. 38 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintahan Daerah Provinsi, dan Pemerintahan Daerah Kabupaten/Kota

Peraturan Pemerintah No. 37 Tahun 2007 tentang Pelaksanaan Undang-Undang No. 23 Tahun 2006 tentang Administrasi Kependudukan

Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

Peraturan Presiden Nomor 35 Tahun 2010 tentang Perubahan atas Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

Peraturan Presiden No. 67 Tahun 2011 tentang Perubahan Kedua atas Peraturan Presiden No. 26 Tahun 2009 tentang Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional.

Peraturan Menteri Dalam Negeri No. 9 Tahun 2011 tentang Pedoman Penerapan Kartu Tanda Penduduk Berbasis Nomor Induk Kependudukan Secara Nasional

Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/kep.33.disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Pembentukan Tim Desk Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik (e-KTP) Di Kota Cimahi Tahun Anggaran 2012

Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/Kep.33.Disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Pembentukan Petugas Pendamping Pelaksanaan Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik Di Kota Cimahi Tahun Anggaran 2012

Keputusan Walikota Cimahi Nomor: 474/kep.33.disdukcapilsosnaker/2009 Tentang Penetapan Tenaga Operator Dan Pendukung Pelayanan Penerapan Kartu Tanda Penduduk Elektronik di kota cimahi Tahun anggaran 2012.

EVALUASI TINGKAT KEMANDIRIAN DAERAH DI ERA DESENTRALISASI FISKAL: Studi Kasus Pada Provinsi Jawa Barat dan Beberapa Kabupaten/Kota¹

Oleh: Pupung P. Hasan, SE., M.Ec.Dev. dan Budi Permana, S.Sos.

A. PENDAHULUAN

Reformasi yang digulirkan di negeri ini memberikan arah perubahan yang cukup besar terhadap tatanan pemerintahan di Indonesia. Salah satu perubahan tersebut adalah lahirnya kebijakan otonomi daerah yang mengatur hubungan pemerintah pusat dengan pemerintah daerah. Kebijakan tersebut memberikan angin segar terhadap kejumudan sistem sentralistik yang dinilai tidak adil dalam pelaksanaan pembangunan. Otonomi daerah memberikan pelimpahan kewenangan dari pemerintah pusat kepada pemerintah daerah untuk mengatur urusan pelayanan dan pelaksanaan pembangunan sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kebijakan ini memberikan ruang bagi pemerintah daerah dalam membangun dan mengembangkan daerahnya secara mandiri.

Lahirnya Undang- undang Nomor 22 Tahun 1999 dan kemudian diganti dengan Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah merupakan kebijakan yang

¹ Tulisan Ini diangkat dari hasil Penelitian Mandiri Yang Berjudul "Evaluasi Tingkat Kemandirian Daerah Di Era Desentralisasi Fiskal: Studi Kasus Pada Provinsi Jawa Barat dan Beberapa Kabupaten- Kota» yang diterbitkan oleh PKP2A LAN Tahun 2012

mengatur tentang otonomi daerah. Otonomi daerah merupakan salah satu instrumen yang dinilai efektif dalam pelaksanaan pemerataan pembangunan di tiap daerah, yang harapanya terjadi efisiensi dan keefektifan dalam pelaksanaan pemerintahan di daerah serta mampu menjadi solusi atas ketimpangan antar daerah yang dianggap sebagai dampak dari sistem sentralistik yang kurang adil. Kebijakan tersebut memberikan kesempatan kepada daerah dalam menjalankan fungsi pelayanan dan pelaksanaan pembangunan dalam mengejar ketertinggalannya dari daerah lain sesuai dengan kewenangan yang diaturnya. Implikasinya terhadap daerah adalahlah menjadikan daerah memiliki peran yang penting dalam mengatasi masalah pemerataan pembangunan dan pengelolaan kepemerintahan secara mandiri. Sebagai pelaksana utama pembangunan didaerahnya daerah memiliki kewajiban dalam melaksanakan program- program pembangunan yang memiliki dampak terhadap kesejahteraan masyarakatnya. Hal ini sesuai dengan amanat dalam Undang- undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah yang mengamanatkan bahwa Daerah memiliki kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan bertanggung jawab terhadap kepentingan masyarakatnya. Daerah diberikan kewenangan dalam mengelola daerahnya sendiri secara mandiri dan mampu memenuhi kepentingan masyarakat setempat sesuai peraturan perundungan. Pada prinsipnya kebijakan otonomi daerah ini adalah untuk mendukung pembangunan nasional di negeri ini demi tercapainya pemerataan kapasitas daerah dari berbagai

aspek. Pemerintah daerah menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya dalam menjalankan otonomi seluas- luasnya berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan. Hubungan antara pemerintah pusat, pemerintah provinsi dan pemerintah kabupaten kota saling terkait, tergantung dan sinergis sebagai suatu sistem pemerintahan.

Salah satu wujud pelaksanaan otonomi daerah ini adalah dengan adanya otonomi dalam aspek pengelolaan keuangan daerah yang disebut otonomi fiskal atau desentralisasi fiskal. Pemerintah daerah diberikan sumber- sumber keuangan untuk menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah. Desentralisasi fiskal memberikan kewenangan kepada daerah untuk mengelola keuangan daerahnya. Daerah diberikan kewenangan dalam menggali sumber- sumber penerimaan sesuai dengan potensi yang dimiliki. Undang- undang Nomor 25 tahun 1999 tentang perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah yang kemudian diganti dengan UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah mengatur hubungan keuangan antara pemerintah pusat dengan pemerintah daerah². Kebijakan tersebut mengatur kewenangan daerah dalam menggali pendapatan asli daerah dan dana transfer dari pemerintah pusat. Prinsip dari desentralisasi fiskal tersebut adalah *money folow functions*, dimana pemerintah daerah

² Penggantian UU No. 25 tahun 1999 menjadi UU No. 33 tahun 2004 adalah untuk mengakomodasi perubahan dalam penyelenggaraan otonomi daerah sehingga menjadi sesuai dengan perkembangan yang ada.

mendapat kewenangan dalam melaksanakan fungsi pelayanan dan pembangunan di daerahnya. Pemerintah pusat memberikan dukungan dengan menyerahkan sumber-sumber penerimaan kepada daerah untuk dikelola secara optimal agar mampu membiayai daerahnya dalam melaksanakan tugas dan fungsinya. Disamping pemerintah pusat juga memberikan dana transfer yang dapat dikelola daerah dalam pembiayaan penyelenggaraan pemerintahan daerah. Tujuannya adalah untuk mengatasi ketimpangan fiskal dengan pemerintah pusat dan antar pemerintah daerah lainnya. Untuk meminimilaisir ketergantungan Pemerintah Daerah kepada Pemerintah Pusat melalui dana transfer tersebut, daerah dituntut dapat mengoptimalkan kemampuannya dalam menggali potensi pendapatannya. Sumber-sumber pendapatan asli daerah tersebut berupa: pajak daerah, retribusi daerah, laba usaha milik daerah dan pendapatan lain yang sah. Undang-undang No. 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dengan Daerah mengamanatkan bahwa daerah boleh meningkatkan pendapatan asli daerahnya sesuai dengan peraturan perundangan yang berlaku. Kemudian dengan ditetapkannya Undang-undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak dan Retribusi Daerah menyempurnakan pelaksanaan desentralisasi fiskal dengan adanya tambahan terhadap sumber-sumber penerimaan daerah dalam bentuk pajak dan retribusi daerah. Kebijakan tersebut pada dasarnya semakin memperluas daerah untuk menggali sumber-sumber pendapat asli

daerahnya dari komponen-komponen pajak dan retribusi daerah.

Pada prinsipnya kebijakan desentralisasi fiskal mengharapkan ketergantungan daerah terhadap pusat berkurang, sehingga mampu mencapai kemandirian daerah sebagaimana tercapainya tujuan otonomi itu sendiri. Menurut Halim (2007), ketergantungan kepada bantuan pusat harus seminimal mungkin, sehingga Pendapatan Asli Daerah (PAD) harus menjadi sumber keuangan terbesar yang didukung oleh kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Sejalan dengan Waluyo, (2007) yang mengatakan bahwa idealnya semua pengeluaran daerah dapat dipenuhi dengan menggunakan Pendapatan Asli Daerah (PAD) sehingga daerah dapat benar-benar otonom, tidak lagi tergantung ke pemerintah pusat.

Dengan demikian Pendapatan Asli Daerah (PAD) memiliki peran yang sangat sentral dalam membiayai pelaksanaan pemerintahan daerah. Dalam UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat Daerah disebutkan bahwa PAD bertujuan memberikan kewenangan kepada pemerintah Daerah untuk mendanai pelaksanaan otonomi daerah sesuai dengan potensi daerah sebagai perwujudan desentralisasi.

Santosa dan Rahayu (2005) menyebutkan bahwa PAD sebagai salah satu penerimaan daerah mencerminkan tingkat kemandirian daerah. Semakin besar PAD maka menunjukkan bahwa daerah mampu melaksanakan desentralisasi fiskal dan ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat berkurang. Namun

demikian kebijakan- kebijakan desentralisasi fiskal yang ada tidak sertamerta dapat membangun kemandirian daerah dengan cepat. Landiyanto (2005) dalam penelitiannya tentang Kinerja Keuangan Dan Strategi Pembangunan Kota Di Era Otonomi Daerah Di Kota Surabaya menemukan bahwa ketergantungan daerah terhadap pusat masih tinggi karena belum optimalnya penerimaan dari PAD dan belum optimalnya pendapatan/laba BUMD. Sampai saat ini potensi pendapatan asli daerah masih menitikberatkan pada perolehan pajak dan retibusi daerah. Butuh waktu yang lama untuk membangun kemandirian daerah dalam membiayai anggaran pengeluaran belanja daerah minimal belanja pegawainya. Sampai saat ini ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat melalui dana perimbangan masih cukup besar. Kawung (2008) meneliti kemampuan keuangan Daerah Provinsi Sulawesi Utara masih rendah yakni sebesar 30,66% terhadap penerimaan daerah, yang artinya peranan PAD masih kurang dan perlu ditingkatkan.

Dari uraian diatas menunjukan bahwa kemampuan keuangan daerah yang direpresentasikan dari pendapatan asli daerah (PAD) masih menitik beratkan pada komponen pajak dan retribusi. Kemampuan PAD dalam mengurangi ketergantungan masih perlu di teliti dalam perannya mengakomodasi pembiayaan belanja daerah minimal belanja rutinnya. Kapasitas PAD sebagai salah satu indikator pembentuk kemandirian sebuah daerah perlu di teliti dan dievaluasi selama perjalanan desentralisasi fiskal di negeri ini. Penyerahan sumber- sumber pendapatan bagi daerah idealnya

mampu mendorong daerah dalam membiayai pengeluarannya secara mandiri. Seyogyanya daerah minimal mampu membiayai belanja pegawai di daerahnya. Namun demikian pemerintah daerah masih tetap bergantung kepada transfer pemerintah pusat, hal ini diindikasikan dengan besarnya proporsi dana perimbangan yang diberikan pemerintah pusat melalui DAU, DAK dan dana perimbangan lainnya yang sah untuk beberapa daerah di Indonesia. Hal tersebut memunculkan pertanyaan-pertanyaan bagaimakah kemampuan keuangan daerah khususnya pendapatan asli daerah (PAD) dalam membiayai belanja rutin daerah, bagaimakah derajat desentralisasi fiskal, tingkat ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat dan kemampuan PAD dalam membiayai belanja rutin daerah dalam kurun waktu 10 tahun berjalananya desentralisasi fiskal.

B. DESENTRALISASI FISKAL DAN KEMANDIRIAN DAERAH

Penerapan otonomi dan desentralisasi fiskal ditandai dengan diberlakukannya UU No. 22 Tahun 1999 dan UU No. 25 Tahun 1999 pada 1 Januari 2001. Dalam perjalannya kedua undang-undang tersebut menimbulkan beberapa permasalahan yang kemudian diperbaiki oleh pemerintah melalui revisi undang-undang tersebut menjadi UU No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah dan UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan daerah yang diberlakukan pada Desember 2004.

Living Stone dan Charlton 1998, mengemukakan bahwa desentralisasi pemerintah dan desentralisasi keuangan pemerintah merupakan suatu tujuan yang penting di banyak negara sedang berkembang dan bahwa kabupaten atau kota lebih memungkinkan untuk lebih dekat dengan masyarakat, sehingga dapat mengetahui kebutuhan masyarakat dan pelayanan yang perlu disediakan untuk masyarakat. Dampaknya masyarakat akan memiliki kesadaran untuk membayar kewajiban pajak sebagai kontribusinya, karena jumlah yang mereka kontribusikan kepada pemerintah langsung terlihat hasilnya.

Undang- Undang Nomor. 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, desentralisasi diartikan sebagai penyerahan wewenang pemerintah, oleh pemerintah pusat kepada daerah otonom untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan dalam Sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia. Menurut Ebel dan Yilmaz 2002, pada prinsipnya ada tiga bentuk desentralisasi, dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan di daerah, yaitu:

1) Dekonsentrasi (*Deconcentration*)

Merupakan pelimpahan kewewenangan dari agen-agen pemeritah pusat yang ada di ibukota negara, pada agen-agen di daerah.

2) Delegasi (*Delegation*)

Merupakan penunjukan oleh pemerintah pusat pada pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas pemerintahan dengan tanggung jawab pada pemerintah pusat.

3) Devolusi (*Devolution*)

Merupakan penyerahan urusan fungsi-fungsi pemerintah pusat, pada pemerintah daerah, dimana daerah juga diberi kewenangan dalam mengelolah penerimaan dan pengeluaran daerahnya.

Perhitungan derajat desentralisasi fiskal dapat dihitung dengan memperbandingkan antara pendapatan asli daerah dengan total pendapatan daerah. Untuk melihat kriteria derajat desentralisasi fiskal dapat digunakan tabel kriteria derajat desentralisasi fiskal sesuai dengan yang ditentukan oleh Litbang Depdagri (1991) berikut ini:

Tabel IV.1
Kriteria Derajat Desentralisasi

Derajat Desentralisasi Fiskal	Kriteria
0,00 – 10,00	Sangat Kurang
10,10 – 20,00	Kurang
20,10 – 30,00	Sedang
30,10 – 40,00	Cukup
40,10 – 50,00	Baik
Di atas 50,00	Sangat baik

Desentralisasi fiskal ini dikaitkan dengan tugas dan fungsi pemerintah daerah dalam penyedian barang dan jasa

publik (*public goods/public services*). Ada dua keuntungan yang dapat dicapai dari penerapan desentralisasi fiskal (Ebel dan Yilmaz, 2002), antara lain:

1) Efisiensi dan alokasi sumber-sumber ekonomi

Desentralisasi akan meningkatkan efisiensi karena pemerintah daerah mampu memperoleh informasi yang lebih baik (dibandingkan dengan pemerintah pusat) mengenai kebutuhan rakyat yang ada di daerahnya. Oleh karena itu, pengeluaran pemerintah daerah lebih mampu merefleksikan kebutuhan/pilihan masyarakat di wilayah tersebut dibandingkan bila dilakukan oleh pemerintah pusat.

2) Persaingan antara pemerintah daerah

Penyediaan barang publik yang dibiayai oleh pajak daerah akan mengakibatkan pemerintah daerah berkompetisi dalam menyediakan fasilitas publik yang lebih baik. Karena dalam sistem desentralisasi fiskal, warga negara menggunakan metode "*vote by feet*" dalam menentukan barang publik di wilayah mana, yang akan dimanfaatkan.

Kemandirian suatu daerah dapat didefinisikan sebagai seberapa besarkah tingkat ketergantungan pemerintah daerah kepada pemerintah pusat dalam melaksanakan pembangunan di daerahnya dengan kemampuan keuangannya dalam membiayai daerahnya. Mengingat pelaksanaan program pembangunan daerah di berbagai bidang membutuhkan biaya yang cukup besar. Daerah yang mampu memperkecil tingkat

ketergantungannya kepada pemerintah pusat dapat dikatakan sebagai daerah yang mandiri.

Mardiasmo (2002:3) menjelaskan bahwa pemberlakuan otonomi daerah merupakan tuntutan reformasi total yang disebabkan karena pertama, intervensi pemerintah pusat yang terlalu besar di masa yang lalu telah menimbulkan masalah rendahnya kapabilitas dan efektivitas pemerintah daerah dalam mendorong proses pembangunan dan kehidupan demokrasi di daerah. Kedua, tuntutan pemberian otonomi itu juga muncul sebagai jawaban untuk memasuki era *new game* yang membawa *new rules* pada aspek kehidupan manusia di masa yang akan datang. Di era seperti ini, dimana *globalization cascade* sudah semakin meluas, pemerintah akan semakin kehilangan kendali pada banyak persoalan.

Sebelum otonomi daerah mulai diberlakukan, semua urusan dilakukan oleh pemerintah pusat dengan alasan yaitu, untuk menjaga stabilitas nasional, dan kondisi sumberdaya manusia daerah yang dirasa masih relatif lemah. Otonomi yang diberikan kepada daerah kabupaten dan kota dilaksanakan dengan memberikan kewenangan yang luas, nyata dan bertanggungjawab kepada pemerintah daerah secara proporsional. Artinya, pelimpahan tanggung jawab akan diikuti oleh pengaturan pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional yang berkeadilan, serta perimbangan keuangan antara pusat dan daerah.

Hal utama yang menunjukkan suatu daerah otonom mampu berdiri sendiri dalam pembangunannya terletak pada

kemampuan keuangan daerah tersebut untuk menggali sumber keuangan sendiri dan ketergantungan terhadap pemerintah pusat harus seminimal mungkin, sehingga PAD harus menjadi sumber keuangan besar yang didukung oleh kebijakan pembagian keuangan pusat dan daerah sebagai prasyarat mendasar dalam sistem pemerintahan negara.

Jika rasio ketergantungan suatu daerah terhadap pemerintah pusat semakin kecil, maka dapat dikatakan bahwa daerah tersebut adalah daerah yang mandiri. Oleh karena itu suatu daerah harus mampu menyusun anggaran daerah dengan baik yang digunakan untuk membiayai kegiatan pemerintah dalam rangka melaksanakan pembangunan yang tujuannya adalah melayani kepentingan umum atau masyarakat daerahnya.

C. KONSEP PENERIMAAN DAERAH

Menurut UU No. 25 Tahun 1999 jo UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pusat dan Daerah, maka sumber penerimaan daerah terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan, dan lain-lain pendapatan (Nurcholis, 2005).

1. Pendapatan Asli Daerah

Menurut UU No. 33 Tahun 2004, definisi dari Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah sebagai berikut : Pendapatan Asli Daerah (PAD) adalah pendapatan yang

diperoleh daerah yang dipungut berdasarkan peraturan daerah sesuai dengan peraturan perundang-undangan. PAD merupakan hak setiap daerah. Oleh karena itu setiap daerah diwajibkan untuk menggali sumber-sumber potensial masing-masing daerah untuk meningkatkan pendapatan daerahnya.

Berdasarkan UU No. 32 Tahun 2004, PAD terdiri dari pajak daerah, retribusi daerah, hasil pengelolaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah. Lain-lain PAD yang sah dapat berupa hasil penjualan kekayaan daerah yang tidak dipisahkan, jasa giro, pendapatan bunga, keuntungan selisih nilai tukar rupiah terhadap mata uang asing, dan komisi, potongan, ataupun bentuk lain sebagai akibat dari penjualan dan atau pengadaan barang dan jasa oleh daerah. Pajak daerah dan retribusi daerah merupakan aspek pendapatan yang paling utama dalam PAD karena nilai dan proporsinya yang cukup dominan.

PAD mencerminkan *local taxing power* yang "cukup" sebagai *necessary condition* bagi terwujudnya otonomi daerah yang luas. Jadi keinginan daerah untuk meningkatkan penerimaan dari pajak dan retribusi adalah legal dengan tetap memenuhi prinsip keuangan negara (perpajakan) agar pajak dan retribusi daerah tidak distortif dan menyebabkan inefisiensi ekonomi (Simanjuntak, 2005).

2. Dana Bagi Hasil

Dana Bagi Hasil (DBH), merupakan salah satu jenis dari dana perimbangan antara pusat dan daerah di bidang

desentralisasi fiskal. Melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 33 Tahun 2004 Dana Bagi Hasil (DBH), dibagimengjadi dua, yaitu:

a. Dana Bagi Hasil Pajak

Dalam UU No. 32 Tahun 2004 pasal (11) disebutkan bahwa bagian daerah dari bagi hasil pajak berasal dari Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan Pajak Penghasilan (PPh) perorangan dalam negeri.

b. Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam

Sesuai dengan UU No. 33 Tahun 2004, SDA yang dibagihasilkan adalah minyak bumi, gas alam, panas bumi, pertambangan umum (seperti batu bara, nikel, emas, dsb), hasil hutan dan hasil perikanan. Bagi hasil dilakukan antara pusat dengan daerah dimana SDA itu berada. Jadi, daerah yang tidak memiliki SDA atau yang tidak berada dalam satu provinsi dengan daerah kaya, pada dasarnya tidak akan memperoleh bagian (Simanjuntak, 2005).

3. Dana Alokasi Umum

Dana alokasi umum adalah transfer yang bersifat umum *block grant* yang diberikan kepada semua kabupaten kota untuk tujuan mengisi kesenjangan antara kapasitas dan kebutuhan fiskalnya dan didistribusikan dengan formula berdasarkan prinsip-prinsip tertentu yang secara umum mengindikasikan bahwa daerah miskin dan terbelakang harus menerima lebih

banyak dari daerah kaya. Tujuan pengalokasian DAU adalah dalam rangka pemerataan kemampuan penyediaan pelayanan publik diantara pemerintah daerah di Indonesia.

Dana alokasi umum adalah dana yang berasal dari APBN yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Berkaitan dengan perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah, hal tersebut merupakan konsekuensi adanya penyerahan kewenangan pemerintah pusat kepada pemerintah daerah.

4. Dana Alokasi Khusus

DAK merupakan dana perimbangan yang berasal dari APBN (Nurcholis, 2005). Kriteria umum DAK adalah pembiayaan kebutuhan yang tidak dapat diperkirakan dengan menggunakan formula DAU, dan kebutuhan yang merupakan komitmen atau prioritas nasional di daerah, dimana sumbernya dinyatakan secara spesifik. DAK dilandasi oleh pemikiran bahwa tidak semua bentuk pelayanan daerah bisa dituangkan dalam bentuk formula dan variabel-variabelnya sebagaimana halnya DAU.

5. Pendapatan Lain- lain

Lain-lain pendapatan terdiri atas pendapatan hibah dan pendapatan dana darurat (Nurcholis, 2005). Hibah kepada daerah, yang bersumber dari luar negeri, dilakukan melalui

pemerintah (pusat). Pemerintah mengalokasikan dana darurat yang berasal dari APBN untuk keperluan mendesak (bencana nasional dan atau peristiwa luar biasa) yang tidak dapat diatasi oleh daerah dengan menggunakan sumber APBD.

D. ANALISIS KEMANDIRIAN DAERAH

1. Tren Penerimaan Daerah

Untuk melihat pola penerimaan daerah dianalisis data *time series* dari APBD pemerintah provinsi dan kabupaten kota yang menjadi sampel dalam penelitian ini yakni pemerintah Provinsi Jawa Barat, Kabupaten Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi, Kabupaten Sumedang, Kota Bandung, Kota Bekasi Dan Kota Cirebon. Gambar 4.1. menunjukan tren total pendapatan pemerintah provinsi, beberapa kabupaten dan kota dari tahun 2001 sampai 2011. Berikut digambarkan tren pertumbuhan total pendapatan daerah dari pemerintah provinsi dan beberapa daerah lainnya di wilayah Provinsi Jawa Barat:

Gambar IV.1
Total Pendapatan Daerah Provinsi Jawa Barat,
6 Kabupaten dan 3 Kota
Tahun 2001- 2011



Dari gambar di atas dapat dilihat bahwa total pendapatan Provinsi Jawa Barat secara umum terus mengalami kenaikan yang cukup signifikan. Berbeda dengan kabupaten kota yang relatif untuk beberapa daerah ada yang mengalami fluktuasi dalam total pendapatan daerahnya. Hal ini terjadi dikarenakan proporsi pendapatan asli daerah dan proporsi dana transfer yang berbeda antara pemerintah provinsi dengan kabupaten kota yang relatif jauh lebih kecil dari pemerintah provinsi. Terjadinya gap yang cukup besar antara total pendapatan daerah provinsi dengan kabupaten dan kota selain dari besaran proporsi transfer pemerintah pusat juga disebabkan kemampuan dalam memperoleh penerimaan sumber-sumber pendapatan daerah khususnya pendapatan pajak yang besaran pendapatannya berbeda-beda antar`daerah.

2. Derajat Desentralisasi Fiskal

Tingkat keberhasilan otonomi dan tingkat ketergantungan daerah dapat diukur dengan derajat desentralisasi fiskal yang juga menunjukkan tingkat kemampuan keuangan daerah.

Dari hasil analisis data tahun 2001 sampai 2011, derajat desentralisasi fiskal pemerintah Provinsi Jawa Barat dari sejak di berlakukannya desentralisasi fiskal yakni tahun 2001 sampai 2011 adalah sebagai berikut:

Tabel IV.2
Derajat Desentralisasi Pemerintah Provinsi Jawa Barat
Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)

Tahun	Derajat Desentralisasi	Kriteria
2001	50	Baik
2002	56	Sangat baik
2003	67	Sangat baik
2004	71	Sangat baik
2005	75	Sangat baik
2006	74	Sangat baik
2007	67	Sangat baik
2008	72	Sangat baik
2009	72	Sangat baik
2010	75	Sangat baik
2011	77	Sangat baik

Sumber: data APBD diolah.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa derajat desentralisasi fiskal pemerintah Provinsi Jawa Barat sudah memenuhi kriteria sangat baik sejak tahun 2001. Hal ini artinya tingkat ketergantungan pemerintah daerah Provinsi Jawa Barat relatif kurang terhadap pemerintah pusat. Hal ini ditunjukkan dengan kemampuan PAD dari pemerintah provinsi yang sudah cukup baik. Selama kurun waktu 10 tahun perjalanan otonomi daerah, derajat desentralisasi fiskal Pemerintah Provinsi Jawa Barat secara umum perkembangannya mengalami kenaikan.

Berbeda dengan pemerintah provinsi, derajat desentralisasi fiskal pemerintah kabupaten masih sangat rendah atau kurang. Hal ini ditunjukkan dari hasil perhitungan dari beberapa kabupaten diwilayah Provinsi Jawa Barat sebagai berikut:

Tabel IV.3
Derajat Desentralisasi 6 Kabupaten
di wilayah Provinsi Jawa Barat
Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)

Tahun	Kab. Bandung	Kab. Bekasi	Kab. Bogor	Kab. Subang	Kab. Sukabumi	Kab. Sumedang
2001	9	12	14	8	6	10
2002	9	16	13	8	7	11
2003	10	16	18	8	6	10
2004	10	27*	17	8	5	11
2005	9	17	18	9	16	12
2006	9	19	17	8	6	9
2007	8	17	16	6	6	9
2008	10	18	16	6	7	10
2009	8	18	16	6	6	10
2010	10	15	16	6	6	10
2011	12	25*	20	6	7	10

Sumber: data APBD diolah.

Hasil perhitungan pada tabel di atas dapat dilihat bahwa derajat desentralisasi fiskal Kabupaten Bandung, Kabupaten Bekasi, Kabupaten Bogor, Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi, dan Kabupaten Sumedang masih berada di bawah 20% artinya masuk kriteria kurang. Kecuali Kabupaten Bekasi pada tahun 2004 dan 2011 masuk kriteria sedang dengan rasio desentralisasi fiskal sebesar 27% dan 25%. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat ketergantungan pemerintah kabupaten diatas terhadap pemerintah pusat masih sangat tinggi. Artinya apabila mengacu kepada aturan Bank Dunia yakni ukuran suatu daerah dikatakan dapat menjadi daerah otonom apabila rasio PAD terhadap TPD adalah 20%, maka hanya Kabupaten Bekasi yang dinyatakan mampu menjadi daerah otonom, daerah kabupaten

lainnya belum layak menjadi otonom karena tingkat kemampuan keuangan daerahnya rendah yang artinya ketergantungan yang sangat tinggi terhadap pemerintah pusat yang ditunjukan dengan kriteria yang kurang sampai sangat kurang dalam perhitungan derajat desentralisasi fiskalnya. Berikut digambarkan tren pertumbuhan tingkat kemampuan keuangan daerah dalam tabel IV.4. di bawah ini:

Tabel IV.4
**Derajat Desentralisasi Kota Bandung, Kota Bekasi,
 dan Kota Cirebon**
Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)

Tahun	Kota Bandung	Kota Bekasi	Kota Cirebon
2001	16	14	14
2002	22	16	13
2003	22	16	13
2004	20	15	13
2005	34	17	16
2006	18	16	10
2007	17	15	11
2008	16	15	12
2009	15	16	12
2010	18	19	12
2011	26	22	14

Sumber: data APBD diolah.

Dari tabel di atas dapat dilihat Pemerintah Kota Bandung tahun 2002 setahun pasca digulirkannya kebijakan desentralisasi fiskal sudah memiliki kemampuan keuangan dengan kriteria sedang, hal ini dilihat dari hasil perhitungan derajat

desentralisasi fiskal yang mencapai 20%, kemudian tahun 2005 naik menjadi 34% hal ini menunjukan bahwa Kota Bandung Tahun itu memiliki derajat desentralisasi fiskal dengan kriteria cukup, dan layak menjadi daerah otonom dilihat dari tingkat kemampuan keuangan daerahnya apabila mengacu kepada kriteria daerah otonom yang ditentukan oleh Bank Dunia. Namun demikian Tahun 2006- 2010 terjadi penurunan, hal ini bisa saja diakibatkan semakin besarnya kebutuhan keuangan daerah dan lemahnya kemampuan PAD dalam membiayai daerah sehingga dana transfer yang dibutuhkan lebih besar, meskipun dana transfer ditentukan berdasarkan formulasi yang sudah ditentukan berdasar kebutuhan dan kapasitas fiskal daerah. Tahun 2011 terjadi kenaikan sebesar 26% hal ini cukup baik artinya derajat desentralisasi fiskal Kota Bandung memiliki kriteria sedang.

Derajat desentralisasi Kota Bekasi dari tabel 4.3. diatas menunjukan bahwa dari tahun 2001 - 2010 memiliki kriteria derajat desentralisasi yang kurang artinya daerah belum memiliki kemampuan sebagai daerah otonom. Baru pada tahun 2011 Kota Bekasi memiliki derajat desentralisasi fiskal sebesar 22% yakni dengan kriteria sedang yang menunjukan bahwa Kota Bekasi memiliki kemampuan keuangan yang sedang dan sudah layak menjadi daerah otonom berdasarkan kriteria perhitungan derajat desentralisasi fiskal. Sedangkan Pemerintah Kota Cirebon dari tahun 2001 sampai 2011 derajat desentralisasi fiskalnya hanya berada direntang 10 - 16% hal ini menunjukan bahwa Kota Cirebon memiliki derajat desentralisasi dengan

kriteria kurang. Artinya kemampuan keuangan daerah Kota Cirebon relatif rendah. Gambar 4.2. menunjukan tren pertumbuhan derajat desentralisasi fiskal Kota Bandung, Kota Bekasi dan Kota Cirebon selama kurun waktu dimulainya derajat desentralisasi fiskal sampai tahun 2011.

3. Kemampuan PAD Dalam Membayai Anggaran Rutin Daerah

Untuk melihat kemampuan pembiayaan rutin daerah digunakan rasio antara total penerimaan daerah terhadap pengeluaran rutin daerah. Tabel berikut ini menyajikan tingkat kemampuan pembiayaan rutin daerah pemerintah provinsi jawa barat tahun 2001 sampai 2011:

**Tabel IV.5
Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Provinsi Jawa Barat
Tahun 2001 – 2011**

Tahun	KPRD
2001	70%
2002	104%
2003	70%
2004	80%
2005	84%
2006	76%
2007	80%
2008	86%

Tahun	KPRD
2009	69%
2010	105%
2011	183%

Sumber: data APBD diolah.

Dari tabel di atas dapat dilihat bahwa Pemerintah Provinsi Jawa Barat sudah memiliki kemampuan PAD dalam membiayai pengeluaran rutin sangat baik yakni sekitar 69 – 183%. Hal ini sejalan dengan tingkat kemampuan keuangan daerah yang ditunjukan dengan derajat desentralisasi fiskal yakni sangat baik sekali. Artinya Provinsi Jawa Barat sudah tidak terlalu tergantung kepada Pemerintah Pusat meskipun baru mampu membiayai belanja rutinya saja, namun hal ini apabila terus ditingkatkan kemampuan PADnya maka secara perlahan ketergantungan kepada pusat melalui dana perimbangan akan semakin berkurang.

Berbeda dengan pemerintah kabupaten yang sejalan dengan derajat desentralisasi fiskalnya seperti dikemukakan di atas, kemampuannya dalam membiayai belanja rutin masih berada di bawah 50%. Berikut menunjukan kemampuan Kabupaten Bandung, Bekasi, Bogor, Subang, Sukabumi, Dan Sumedang dalam membiayai belanja rutinnya:

Tabel IV.6
Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kabupaten
Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)

Kabupaten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	13%	14%	10%	10%	10%	10%	8%	10%	9%	10%	13%
Bekasi	24%	42%	16%	34%	21%	19%	17%	24%	15%	15%	36%
Bogor	24%	21%	19%	17%	19%	17%	18%	17%	16%	15%	25%
Subang	11 %	12%	15 %	11%	9 %	8%	6%	6%	6 %	6%	8%
Sukabumi	10%	12%	11%	5%	5%	6%	6%	7%	6%	%6	%8
Sumedang	12 %	13%	15%	11%	12%	9 %	9%	10%	10 %	10%	12%

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel di atas menunjukan bahwa kemampuan dalam membiayai belanja rutinya Kabupaten Bandung sebesar 8-13% hal ini menunjukan ketergantungan pembiayaan belanja rutin saja bisa mencapai 87% terhadap Pemerintah Pusat. Berbeda dengan Kabupaten Bekasi dan Kabupaten Bogor yang relatif lebih baik. Kabupaten Bekasi dalam sepuluh tahun terakhir kemampuan membiayai belanja rutin daerahnya mencapai 15- 42%. Terakhir pada tahun 2011 KPRD Kabupaten Bekasi mencapai 36% artinya 64% dalam membiaya belanja rutin masih bergantung kepada Pemerintah Pusat. KPRD Kabupaten Bogor dalam kurun waktu 10 tahun terus mengalami penurunan dari 24% pada tahun 2001, tahun 2011 mencapai 15% artinya kemampuan daerahnya dalam membiayai belanja rutin masih bergantung pada pemerintah pusat sebesar 85%. Kabupaten Subang dan Kabupaten Sukabumi relatif merupakan daerah yang paling rendah diantara sampel penelitian dilihat dari

kemampuannya membiaya belanja rutin. Selain dari tahun ke tahun mengalami penurunan kemampuan, KPRD Kabupaten Subang hanya 6- 15% saja. Sedangkan Kabupaten Sukabumi hanya mampu 5-12%. Begitupula Kabupaten Sumedang yang memiliki kemampuan membiayai belanja rutin setiap tahunnya antara 9-12% saja. Temuan ini sejalan dengan temuan derajat desentralisasi fiskal ketiga kabupaten tersebut yang hanya mencapai kriteria sangat kurang – kurang.

Sama halnya dengan daerah kabupaten, daerah kota juga memiliki kemampuan yang rendah dalam membiayai belanja rutinnya. Dalam penelitian ini dari ketiga sampel penelitian yaitu Kota Bandung, Kota Bekasi dan Kota Cirebon, ketiganya memiliki kemampuan dalam membiayai belanja rutin yang masih rendah yakni di bawah 50% dan cukup fluktuatif dari tahun ke tahun, berikut tabel kemampuan pembiayaan rutin daerah kota:

**Tabel IV.7
Kemampuan Pembiayaan Rutin Daerah Kota
Tahun 2001 – 2011**

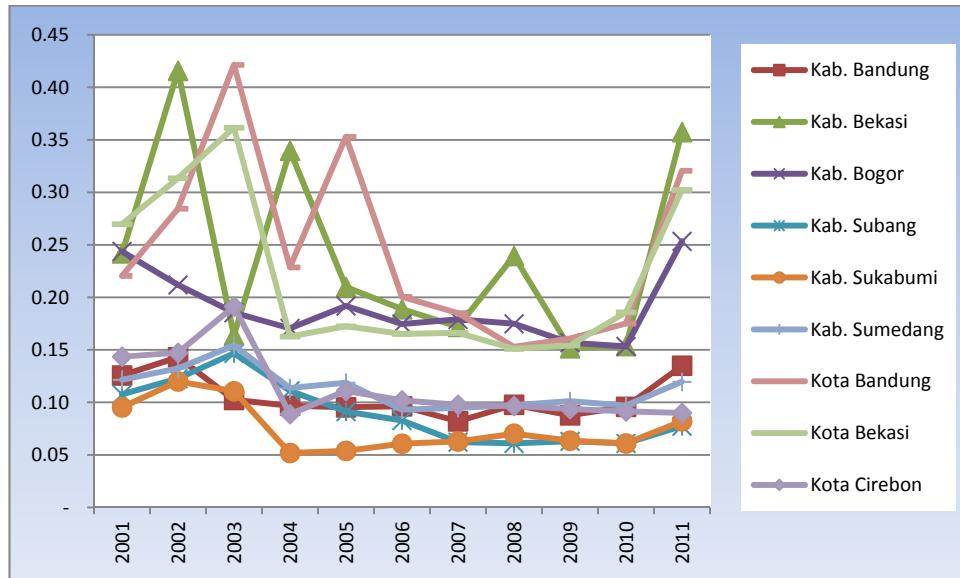
Kota	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	22%	28%	42%*	23%	35%	20%	18%	15%	16%	18%	32%
Bekasi	27%	31%	36%	16%	17%	17%	17%	15%	15%	19%	30%
Cirebon	14%	15%	19%	9%	11%	10%	10%	10%	9%	9%	9%

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel di atas ditunjukkan kemampuan pembiayaan rutin Kota Bandung cukup fluktuatif. Dalam sepuluh tahun

terakhir, 2001- 2011 Kota Bandung memiliki kemampuan PAD dalam membiayai belanja rutin sebesar 15-42%, terakhir tahun 2011 KPRD Kota Bandung sebesar 32% artinya dalam membiayai belanja rutin Kota Bandung masih bergantung kepada pemerintah pusat sebesar 68%. Fluktuasi KPRD Kota Bekasi adalah sebesar 15-36%, tahun 2011 KPRDnya sebesar 30% artinya 70% masih bergantung pada pemerintah pusat. Berbeda dengan Kota Cirebon yang relatif lebih rendah dari dua kota lainnya. Kemampuan Kota Cirebon dalam membiayai belanja rutinya menurun dari tahun 2001 – 2011, KPRD Kota Cirebon sebesar 9 -19%, tahun 2011 KPRDnya hanya mencapai 9%, artinya pemerintah Kota Cirebon bergantung kepada pemerintah pusat sebesar 91%. Temuan dalam tabel diatas sejalan dengan hasil analisis derajat desentralisasi fiskal. Kota Bandung mencapai kriteria yang sedang – cukup, Kota Bekasi sedang sampai kurang dan Kota Cirebon memiliki derajat desentralisasi kurang. Berikut dalam gambar 4.4. ditunjukan tren KPRD Kabupaten dan Kota:

Gambar IV.2
Tren Kemampuan Daerah
Dalam Membayai Pengeluaran Rutin Daerah
Tahun 2001- 2011



4. Tingkat Ketergantungan Terhadap Pemerintah Pusat

Mengukur tingkat ketergantungan pemerintah daerah terhadap pusat adalah dengan menghitung rasio antara Dana Alokasi Umum (DAU) dengan total pendapatan daerah yakni PAD dan dana transfer dari pusat. Semakin rendah rasio tingkat ketergantungan, maka semakin rendah ketergantungan daerah terhadap pemerintah pusat. Dari hasil analisis data dengan menggunakan formulasi perhitungan rasio antara DAU terhadap total pendapatan daerah diperoleh hasil sebagaimana dalam tabel IV.8 berikut:

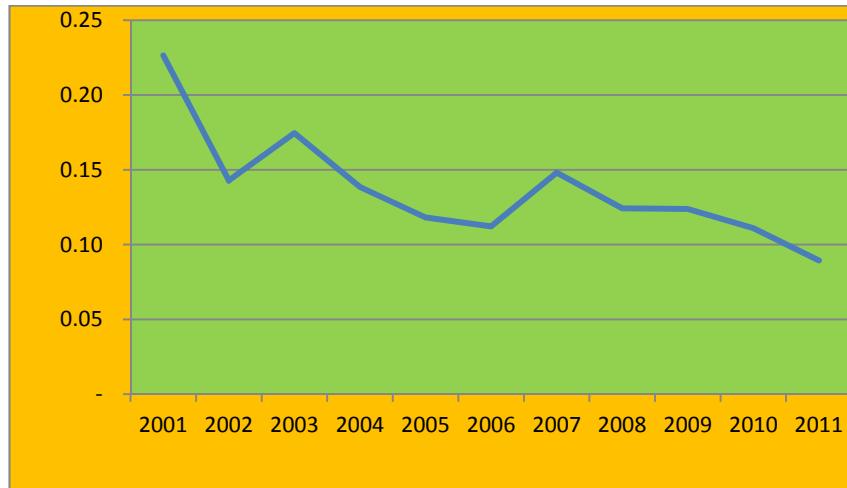
Tabel IV.8
Tingkat Ketergantungan Daerah Terhadap Pemerintah Pusat
Tahun 2001 – 2011 (dalam persen)

Tahun	KPRD
2001	23
2002	14
2003	17
2004	14
2005	12
2006	11
2007	15
2008	12
2009	12
2010	11
2011	9

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa dari tahun 2001 – 20011 tingkat ketergantungan pemerintah Provinsi Jawa Barat terus menurun yang ditunjukan dengan rasio tingkat ketergantungan dari 23% sampai pada tahun 2011 hanya sebesar 9%. Hal ini sejalan dengan hasil perhitungan derajat desentralisasi fiskal dan rasio kemampuan daerah Provinsi Jawa Barat dalam membiayai belanja rutinnya. Gamber 4.5. menunjukan tren penurunan tingkat ketergantungan pemerintah Provinsi Jawa Barat terhadap dana transfer pemerintah dalam bentuk dana alokasi umum:

Gambar IV.3
Tren Tingkat Ketergantungan Provinsi Jawa Barat
Terhadap Pusat
Tahun 2001- 2011



Sedangkan tingkat ketergantungan untuk daerah kabupaten berdasarkan rasio DAU terhadap TPD adalah sebagaimana tercantum dalam tabel di bawah ini:

Tabel IV.9
Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kabupaten
Terhadap Pemerintah Pusat
Tahun 2001 – 2011 (dalam prosen)

Kabupaten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	80	71	76	68	67	73	,73	68	55	53	57
Bekasi	45	35	37	31	33	32	37	38	38	31	35
Bogor	68	55	61	60	58	60	59	57	51	44	46
Subang	75	69	71	68	65	67	62	63	60	60	60

Kabupaten	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Sukabumi	77	71	80	73	197	76	69	68	60	57	63
Sumedang	71	71	70	65	64	73	70	68	62	58	61

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel di atas dapat dilihat bahwa untuk Kabupaten Bandung tingkat ketergantungannya relatif menurun dan cukup signifikan, tahun 2001 Tingkat ketergantungannya sebesar 80% namun setelah berjalan 10 tahun, pada tahun 2011 tingkat ketergantungannya menjadi 57% terhadap dana transfer pemerintah pusat dalam hal ini dana alokasi umum. Tingkat ketergantungan Pemerintah Kabupaten Bekasi juga menurun meskipun tidak signifikan, tahun 2001 sebesar 45% kemudian tahun 2011 menjadi 35%. Sama halnya dengan Kabupaten Bandung, Kabupaten Bogor juga mengalami penurunan tingkat ketergantungan yang cukup signifikan dari 68% pada tahun 2001 menjadi 46% pada tahun 2011. Sedangkan untuk Kabupaten Subang, Kabupaten Sukabumi dan Kabupaten Sumedang, meskipun terjadi penurunan namun perubahannya tidak terlalu signifikan, rata- rata penurunan dari tahun 2001 samapai 2011 sebesar 10%. Tahun 2005 Kabupaten Sukabumi mengalami tingkat ketergantungan yang sangat tinggi hingga mencapai 197% hal ini menunjukan kemampuan PAD yang sangat kecil sekali, sehingga dalam memenuhi kebutuhan keuangan daerah sangat bergantung pada transfer pemerintah pusat. Tingginya tingkat ketergantungan pemerintah daerah khusunya kabupaten kota terhadap pemerintah pusat adalah

karena rendahnya kemampuan pendapatan daerah yang di generate dari pendapatan pajak khususnya.

Tabel IV.10
Tingkat Ketergantungan Pemerintah Kota
Terhadap Pemerintah Pusat
Tahun 2001 – 2011 (dalam desimal)

Kota	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Bandung	0,44	0,46	0,48	0,39	0,41	0,45	0,49	0,48	0,41	0,37	0,40
Bekasi	0,51	0,45	0,54	0,43	0,43	0,47	0,47	0,47	0,43	0,41	0,42
Cirebon	0,90	0,79	0,91	0,83	0,80	0,60	0,71	0,72	0,73	0,70	0,72

Sumber: data APBD diolah.

Pada tabel IV.10 di atas dapat kita lihat bahwa Pemerintah Kota Bandung, tingkat ketergantungannya cukup fluktuatif atau naik turun, dari tahun 2001 sampai dengan tahun 2011 tidak terjadi perubahan yang cukup signifikan malah menurun sebesar 4% artinya ketergantungannya naik sebesar nilai tersebut. Begitupula dengan pemerintah Kota Bekasi yang penurunan dari tahun 2001 sampai 2011 hanya sebesar 9% saja. Sedangkan untuk Pemerintah Kota Cirebon penurunannya cukup signifikan yaitu sebesar 90% pada tahun 2001 menjadi 72% pada tahun 2011. Meskipun terjadi penerunan tingkat ketergantungan dalam perhitungan diatas, namun tingkat ketergantungan terhadap pemerintah pusat tetap saja masih besar untuk beberapa daerah. Hal ini menunjukan bahwa

desentralisasi fiskal belum mampu mendukung pemerintah daerah untuk dapat menjadi mandiri dan layak menjadi daerah otonom dilihat dari aspek kemampuan keuangannya dalam membiayai daerahnya.

E. PENUTUP

Kebijakan desentralisasi fiskal sampai saat ini belum mampu mendorong kemampuan daerah khususnya kemampuan PAD dalam membangun kemandirian daerah sehingga pemerintah pusat dan daerah perlu mengevaluasi kebijakan desentralisasi fiskal dan merumuskan kembali terkait kebijakan yang mampu mendorong daerah dalam membangun kemandirian daerahnya. Untuk mendukung kemandirian daerah, pemerintah daerah sebaiknya tidak hanya bersandar pada potensi pajak dan retribusi daerah saja namun harus mampu menggali pendapatan dari sektor investasi daerah dan perusahaan milik daerah. Hal ini perlu dilakukan mengingat potensi pajak dan retribusi sampai saat ini belum mampu membiayai belanja daerah sehingga dengan menggali pendapatan lain diluar pajak dan retribusi mampu mendorong kemandirian daerah.

DAFTAR REFERENSI

- Departemen dalam Negeri, 1991, *Pengukuran Kemampuan Daerah Dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Yang Nyata Dan Bertanggungjawab*, Litbang Depdagri: Jakarta
- Ebel, Robert D dan Seidar Yilmaz, 2002, *Concept of Fiscal Decentralization and World Wide Overview*. World Bank Institute. <http://www.worldbank.org>
- Halim, Abdul., 2001, *Bunga Rampai Manajemen Keuangan Daerah*, UPP AMP YKPN: Yogyakarta
- Irawan, M. Suparmoko, 2002, *Ekonomika Pembangunan* Edisi ke 6. BFE-UGM,Yogyakarta.
- Kawung, George M. V., 2008, Analisis Kemampuan Keuangan dan Tingkat Ketergantungan Daerah Provinsi Sulawesi Utara Pada Era Desentralisasi Fiskal, *Jurnal Formas*, Vol 1, No. 4 Juni 2008:212-220.
- Landiyanto, Erlangga Agustino (2005) *Kinerja Keuangan dan Strategi Pembangunan Kota di Era Otonomi Daerah: Studi Kasus Kota Surabaya*. CURES Working Paper No. 05/01, Fakultas Ekonomi Universitas Airlangga: Surabaya
- Living Stone, Ian and Chartlon, Roger, 1998, "Raising Local Authority District Renenues Through Direct Taxation in A Law-Income Developing Country: Evaluation Uganda's GPT", *Public Administration and Development Journal*, Vol 18, No.5, December, 499-517
- Mardiasmo, 2004, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Andi Press: Yogyakarta
- Prawirosetoto, Yuwonono, 2002, Desentralisasi Fiskal di Indonesia, *Jurnal Ekonomi dan Bisnis*,Vol. 2 Agustus, Unika Atmajaya, Jakarta
- Santosa, Purbayu Budi dan Retno Puji Rahayu., 2005, Analisis Pendapatan Daerah (PAD) dan Faktor-faktor Yang Mempengaruhinya Dalam Upaya Pelaksanaan Otonomi

Daerah Di Kabupaten Kediri, *Jurnal Dinamika Pembangunan*, Vol 2 No.01, 9-18. Undip: Semarang.

Slinko, Irina (2002) *Fiscal Decentralization on The Budget RevenueInequity among Munipacalities and Growth Russian Regions.* (online) <http://www.econpapers.repec.org> diakses tanggal 10 Juli 2012.

Waluyo, Djoko, 2007, *Dampak Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi Dan Ketimpangan Pendapatan Antar Daerah,* (online) diakses melalui:<http://www.scribd.com/doc/19166741/Dampak-Desentralisasi-Fiskal-Terhadap-Pertumbuhan-Ekonomi-Dan-Ketimpangan-an-Antardaerah-Di-Indonesia#> diakses tanggal 20 Juli 2012

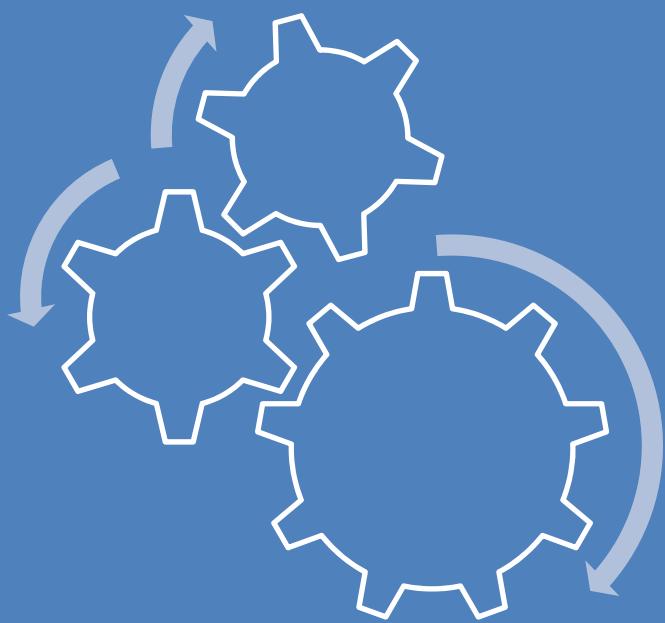
Peraturan Perundangan:

UU No 25 Tahun 1999 Tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Daerah

UU No 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

UU No 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah

UU No 28 Tahun 2009 Tentang Pajak dan Retribusi Daerah



PKP2A I LAN
Jln. Kiara Payung Km 4,7 Jatinangor, Sumedang
Telp. (022) 7790048 – 7790049 – 7790041 – 7790042
Fax. (022) 779005 – 7782178