

LAPORAN PENELITIAN

**Peran Program Stimulus Fiskal untuk
Peningkatan Infrastruktur Padat Karya
dalam Merespons Dampak Krisis
Keuangan Global 2008/09**

Hastuti

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Deswanto Marbun

LAPORAN PENELITIAN

**Peran Program Stimulus Fiskal untuk Peningkatan
Infrastruktur Padat Karya dalam Merespons
Dampak Krisis Keuangan Global 2008/09**

Hastuti

Syaikhu Usman

M. Sulton Mawardi

Deswanto Marbun

Editor:

Budhi Adrianto

Lembaga Penelitian SMERU

Jakarta

Oktober 2011

Temuan, pandangan, dan interpretasi dalam laporan ini merupakan tanggung jawab penulis dan tidak berhubungan dengan atau mewakili lembaga-lembaga yang mendanai kegiatan dan pelaporan Lembaga Penelitian SMERU.

Studi dalam publikasi ini sebagian besar menggunakan metode wawancara dan kelompok diskusi terfokus. Semua informasi terkait direkam dan disimpan di kantor SMERU.

Untuk mendapatkan informasi mengenai publikasi SMERU, mohon hubungi kami di nomor telepon 62-21-31936336, nomor faks 62-21-31930850, atau alamat sur-el smeru@smeru.or.id; atau kunjungi situs web www.smeru.or.id.

Peran Program Stimulus Fiskal untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya dalam Merespons Dampak Krisis Keuangan Global 2008/09 / Hastuti et al. -- Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU, 2011.

xii, 40 p. ; 30 cm. -- (Laporan Penelitian SMERU, Oktober 2011)

ISBN: 978-979-3872-78-0

1. Stimulus Fiskal
2. Krisis Keuangan Global

- I. SMERU
- II. Hastuti

368.4 / DDC 21

UCAPAN TERIMA KASIH

Studi ini tidak dapat terwujud tanpa dukungan banyak pihak. Pertama-tama, kami ucapkan terima kasih kepada Bapak Dadang Solihin selaku Direktur Direktorat Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah di Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas) beserta seluruh staf yang telah mendukung SMERU untuk memperoleh data dan informasi relevan di pusat dan daerah. Kami mengucapkan terima kasih kepada Grace S. L. Manalo dan Yudhie Sudjarwo dari Bappenas yang telah bersedia meluangkan waktu untuk melakukan kunjungan lapangan beserta kami. Selanjutnya, ucapan terima kasih kami sampaikan kepada Australian Agency for International Development (AusAID) yang telah mendukung penuh seluruh tahapan kegiatan studi.

Ucapan terima kasih kami sampaikan pula kepada semua narasumber di Direktorat Jenderal Anggaran dan Badan Kebijakan Fiskal di Departemen Keuangan, serta penanggung jawab dan pelaksana program stimulus fiskal di tingkat pusat, provinsi, dan kabupaten yang telah memberikan data serta informasi berharga sehingga penelitian ini dapat terlaksana. Secara khusus, kami sangat menghargai dukungan yang diberikan oleh para kepala dinas terkait dan para pejabat pembuat komitmen yang bertanggung jawab dalam pengelolaan program yang didanai oleh stimulus fiskal.

Penghargaan yang tinggi kami sampaikan juga kepada para kontraktor, tenaga kerja, dan masyarakat di wilayah studi yang bersedia menjadi responden kami dan telah meluangkan waktu yang berharga untuk penelitian ini. Informasi yang kami peroleh dari berbagai pihak telah memperkaya hasil penelitian kami.

ABSTRAK

Peran Program Stimulus Fiskal untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya dalam Merespons Dampak Krisis Keuangan Global 2008/09

Hastuti, Syaikhu Usman, M. Sulton Mawardi, dan Deswanto Marbun

Krisis keuangan global (KKG) 2008/09 yang melanda dunia berpengaruh pada perekonomian Indonesia. Dalam rangka mengurangi dampak KKG, pada 2009 pemerintah melaksanakan Program Stimulus Fiskal (PSF) guna mendorong pertumbuhan ekonomi. Program tersebut terdiri atas dua elemen utama, yakni pemotongan pajak dan peningkatan belanja pemerintah. Laporan ini merupakan hasil penelitian terhadap peran pelaksanaan PSF berupa belanja pemerintah untuk peningkatan infrastruktur dalam rangka meredam dampak krisis. Penelitian yang mengambil sampel di Kabupaten Demak, Sragen, Sukoharjo, Klaten (Jawa Tengah), dan Kabupaten Gowa, Sinjai, Bulukumba (Sulawesi Selatan) ini merupakan bagian dari kegiatan Pemantauan Dampak Sosial-Ekonomi KKG yang dilakukan Lembaga Penelitian SMERU sejak Juli 2009. Penelitian ini dilakukan secara kualitatif untuk memahami gambaran umum dampak KKG terhadap kondisi sosial-ekonomi masyarakat, proses perumusan dan pengambilan keputusan dalam pelaksanaan PSF, dan manfaat PSF dalam mengatasi dampak krisis serta bagi penghidupan masyarakat. Secara umum, hasil penelitian tersebut menunjukkan bahwa sasaran PSF tidak sesuai dengan dampak KKG. Meskipun selama periode akhir 2008–pertengahan 2009, KKG berdampak cukup signifikan terhadap perekonomian nasional, dampak KKG terhadap perekonomian di wilayah studi relatif kecil. Alokasi dana PSF untuk kabupaten/kota sangat bervariasi dan tidak terkait dengan tingkat dampak KKG maupun dengan sektor ekonomi yang terdampak KKG. Dana PSF telah meningkatkan kapasitas belanja pembangunan daerah penerima dan pembangunan infrastrukturnya memberikan manfaat bagi perekonomian setempat, namun PSF tidak berkontribusi langsung dalam membantu masyarakat yang terkena dampak krisis.

Kata kunci: krisis keuangan global, program stimulus fiskal, pembangunan infrastruktur

DAFTAR ISI

UCAPAN TERIMA KASIH	i
ABSTRAK	ii
DAFTAR ISI	iii
DAFTAR TABEL	iv
DAFTAR GAMBAR	iv
DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM	v
RANGKUMAN EKSEKUTIF	vii
I. PENDAHULUAN	1
1.1 Latar Belakang	1
1.2 Tujuan	2
1.3 Metodologi	2
1.4 Struktur Laporan	3
II. GAMBARAN UMUM DAMPAK SOSIAL-EKONOMI KRISIS KEUANGAN GLOBAL 2008/09	4
2.1 Gambaran Dampak KKG di Tingkat Nasional	4
2.2 Persepsi Wilayah Studi terhadap Dampak KKG	7
III. KEBIJAKAN PROGRAM STIMULUS FISKAL	9
3.1 Respons Pemerintah melalui Program Stimulus Fiskal	9
3.2 Proses Formulasi Kebijakan PSF	13
3.3 Peran Lembaga Negara dalam Proses Penetapan PSF	16
IV. PELAKSANAAN PROGRAM STIMULUS FISKAL DI DAERAH	19
4.1 Proses Memperoleh Dana Stimulus Fiskal	19
4.2 Pemilihan dan Pelaksanaan Kegiatan/Proyek	23
4.3 Manfaat Program	28
V. PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI	32
5.1 Pembelajaran dari Pelaksanaan Program	32
5.2 Rekomendasi	33
DAFTAR ACUAN	35
LAMPIRAN	38

DAFTAR TABEL

Tabel 1.	Angka Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Kabupaten Studi di Provinsi Sulawesi Selatan	7
Tabel 2.	Komponen dan Alokasi Dana Program Stimulus Fiskal di Indonesia	9
Tabel 3.	Komponen dan Alokasi Dana Stimulus Peningkatan Daya Beli Masyarakat 2009	10
Tabel 4.	Jenis Kegiatan dan Alokasi Dana Program Stimulus Fiskal untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya	12
Tabel 5.	Keterkaitan Komitmen G20 dan PSF Indonesia	13
Tabel 6.	Pertumbuhan Ekonomi dan Stimulus Fiskal Beberapa Negara pada 2009	15
Tabel 7.	Alokasi Dana PSF untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Bantuan Teknis dan Pendanaan	20
Tabel 8.	Jumlah Tenaga Kerja yang Terserap Proyek PSF di Daerah Penelitian	27

DAFTAR GAMBAR

Gambar 1.	Bagan cakupan dan sifat kajian Lembaga Penelitian SMERU dalam rangka pemantauan dampak KKG	2
Gambar 2.	Laju pertumbuhan ekspor Indonesia, Juni 2008–Juni 2009	4
Gambar 3.	Pergerakan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, Januari 2008–April 2009	6
Gambar 4.	Pergerakan laju inflasi Indonesia, Januari 2008–April 2009	6

DAFTAR SINGKATAN DAN AKRONIM

APBD	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBN	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APBN-P	: Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara-Perubahan
AusAID	: Australian Agency for International Development
Bappebti	: Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi
Bappenas	: Badan Perencanaan Pembangunan Nasional
Bawasda	: Badan Pengawas Daerah
BBM	: bahan bakar minyak
BBN	: bahan bakar nabati
BEI	: Bursa Efek Indonesia
BKF	: Badan Kebijakan Fiskal
BLK	: balai latihan kerja
BLT	: Bantuan Langsung Tunai
BM	: bea masuk
BM DTP	: bea masuk ditanggung pemerintah
BPKP	: Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan
BPPTK	: Balai Pengembangan Produktivitas Tenaga Kerja
BPS	: Badan Pusat Statistik
CPO	: <i>crude palm oil</i> —minyak kelapa sawit mentah
DAK	: dana alokasi khusus
DAU	: dana alokasi umum
DIPA	: Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran
DJA	: Direktorat Jenderal Anggaran
DME	: Desa Mandiri Energi
DPDF	: Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal
DPR	: Dewan Perwakilan Rakyat
EKPD	: Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah
HOK	: hari orang kerja
K/L	: kementerian/lembaga
KKG	: krisis keuangan global 2008/09
KPA	: Kuasa Pengguna Anggaran
KUR	: kredit usaha rakyat
KVA	: kilo volt ampere
LKPP	: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
Menkeu	: Menteri Keuangan
Menko	: Kementerian Koordinator
monev	: <i>monitoring</i> dan evaluasi
PDB	: Produk Domestik Bruto
pemda	: pemerintah daerah
PHK	: pemutusan hubungan kerja
PKL	: pedagang kaki lima
PMA	: penanaman modal asing

PMK	: Peraturan Menteri Keuangan
PMN	: penyertaan modal negara
PNPM	: Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat
PNS	: pegawai negeri sipil
POK	: petunjuk operasional kegiatan
Polri	: Kepolisian Negara Republik Indonesia
PPD	: Percepatan Pembangunan Daerah
P2D'TK	: Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus
PPh	: pajak penghasilan
PPIP	: Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan
PPK	: 1. pejabat pembuat komitmen 2. Program Pengembangan Kecamatan
P2KP	: Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan
PPN	: pajak pertambahan nilai
PSF	: Program Stimulus Fiskal
PTKP	: penghasilan tidak kena pajak
RAB	: rencana anggaran biaya
RI	: Republik Indonesia
RKA-KL	: rencana kerja anggaran kementerian negara/lembaga
RTS	: rumah tangga sasaran
SAPSK	: Satuan Anggaran per Satuan Kerja
SE	: surat edaran
SKPD	: satuan kerja pemerintah daerah
SUN	: Surat Utang Negara
TKI	: tenaga kerja Indonesia
TNI	: Tentara Nasional Indonesia
TOR	: <i>terms of reference</i> —kerangka acuan
UKM	: usaha kecil dan menengah
WP	: wajib pajak

RANGKUMAN EKSEKUTIF

Krisis keuangan global (KKG) 2008/09 yang melanda dunia mulai pertengahan 2008 terindikasi berdampak negatif terhadap perekonomian Indonesia. Untuk meminimalkan dampak negatif KKG, pemerintah mengeluarkan Program Stimulus Fiskal (PSF) pada 2009 untuk menyelamatkan sektor riil agar dapat menopang pertumbuhan ekonomi. Pemerintah mengalokasikan anggaran PSF sebesar Rp73,3 triliun yang merupakan penghematan pembayaran pajak (58,7%), subsidi pajak dan bea masuk (18,1%), dan subsidi dan belanja negara (23,3%). Dalam rangka menciptakan kesempatan kerja dan menyerap tenaga kerja yang terkena pemutusan hubungan kerja (PHK), pemerintah mengalokasikan komponen PSF berupa subsidi dan belanja negara untuk peningkatan infrastruktur padat karya.

Untuk melihat efektivitas PSF dalam upaya meredam dampak negatif KKG, Lembaga Penelitian SMERU, atas dukungan Australian Agency for International Development (AusAID) dan bekerja sama dengan Badan Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), telah melakukan kajian cepat yang merupakan salah satu komponen studi kasus Pemantauan Dampak KKG yang telah berlangsung sejak Juli 2009. Pada studi kasus kedua ini, SMERU melakukan kajian terhadap dampak krisis dan peran PSF dalam merespons dampak negatif KKG, dengan fokus pada PSF belanja pemerintah untuk peningkatan infrastruktur padat karya. Studi kasus yang bersifat kualitatif ini dilaksanakan selama periode Januari–April 2010. Kunjungan lapangan dilakukan ke beberapa kabupaten yang memiliki variasi alokasi dana PSF dan terdapat di dua provinsi penerima dana PSF cukup besar, yakni Kabupaten Demak, Kabupaten Sragen, Kabupaten Sukoharjo, dan Kabupaten Klaten di Provinsi Jawa Tengah; dan Kabupaten Gowa, Kabupaten Sinjai, dan Kabupaten Bulukumba di Provinsi Sulawesi Selatan.

Dampak KKG di Tingkat Nasional dan di Wilayah Studi

Secara umum, dampak KKG mulai terasa di Indonesia sejak triwulan III 2008 hingga pertengahan 2009. Beberapa indikator ekonomi makro menunjukkan bahwa laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) pada triwulan II 2009 (4%) jauh lebih rendah daripada triwulan yang sama pada 2008 (6,4%) dan 2007 (6,3%). Hal ini, antara lain, disebabkan oleh penurunan pertumbuhan ekspor yang sangat tajam. Pertumbuhan ekspor pada September 2008 mencapai 29%. Namun, pada Oktober 2008 hanya 5%, bahkan sejak November 2008 hingga kuartal II 2009 menjadi negatif. Akibat langsungnya, Indonesia mengalami defisit neraca pembayaran yang pada 2008 berjumlah sekitar US\$2,2 miliar. Di sektor ketenagakerjaan, dampak yang nyata adalah sebanyak 17.488 tenaga kerja terkena PHK, 23.927 tenaga kerja terancam PHK, dan sekitar 250.000 tenaga kerja Indonesia (TKI) dipulangkan (per 12 Desember 2008). Dampak KKG juga terlihat dari indikator ekonomi makro lainnya seperti laju pertumbuhan investasi yang melemah, depresiasi rupiah, dan peningkatan laju inflasi.

Gambaran makro dampak KKG di tingkat nasional tersebut tidak sepenuhnya terjadi di wilayah studi. Berbagai informasi kualitatif menggambarkan bahwa KKG tidak berdampak pada kinerja perekonomian lokal. Hal tersebut menimbulkan beberapa catatan. Pertama, KKG memang tidak berdampak terhadap perekonomian wilayah studi karena wilayah-wilayah tersebut lebih tergantung pada komoditas nonekspor. Kedua, persepsi responden terhadap dampak KKG di wilayahnya tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi sebenarnya karena kurang didukung informasi yang memadai. Ketiga, dampak KKG relatif kecil atau tidak dirasakan karena krisis berlangsung relatif singkat.

Kebijakan Program Stimulus Fiskal

Tujuan Program

PSF ditujukan untuk (i) memelihara tingkat daya beli masyarakat, (ii) menjaga daya tahan sektor usaha, dan (iii) menciptakan kesempatan kerja dan menyerap tenaga kerja ter-PHK. Dalam rangka memenuhi tujuan pertama, pemerintah memberikan stimulus dalam bentuk penurunan tarif pajak penghasilan orang pribadi, peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak, dan pemberian berbagai subsidi. Untuk mencapai tujuan kedua, pemerintah memberikan stimulus kepada dunia usaha melalui perpajakan dan pemberian berbagai subsidi, serta pembiayaan. Untuk mewujudkan tujuan ketiga, pemerintah mengalokasikan dana PSF untuk belanja infrastruktur padat karya dan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM).

Proses Formulasi Kebijakan PSF

Keputusan pelaksanaan PSF merupakan kebijakan yang bersifat darurat. Oleh karena itu, latar belakang, perumusan, dan eksekusinya tidak sepenuhnya mengacu pada mekanisme perumusan dalam proses penganggaran yang bersifat rutin. Berhubung Indonesia menjadi anggota G20, perumusan kebijakan PSF tidak terlepas dari berbagai konsensus dan langkah strategis yang dihasilkan pertemuan para menteri keuangan dan kepala negara yang tergabung di dalamnya.

Peran Lembaga Negara dalam Proses Penetapan PSF

Beberapa lembaga negara yang terlibat langsung dalam proses penetapan kebijakan PSF adalah Kementerian Keuangan, Panitia Anggaran Dewan Perwakilan Rakyat (DPR), Kementerian Koordinator Perekonomian, dan beberapa kementerian/lembaga (K/L). Bappenas sebagai lembaga perencana tidak terlibat dalam proses tersebut. Bappenas hanya berperan sebagai pelaksana *monitoring* (pemantauan) dan evaluasi.

Pelaksanaan PSF di Wilayah Studi

Sosialisasi dan Alokasi Dana PSF di Wilayah Studi

Pemerintah daerah (pemda) dan satuan kerja pemerintah daerah (SKPD) tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak memperoleh sosialisasi secara khusus dan formal tentang PSF. Karenanya, pemda dan SKPD memperoleh informasi dari berbagai sumber, seperti dari pemberitaan media massa, pembicaraan di forum atau pertemuan dengan agenda di luar PSF, atau dari komunikasi dengan K/L terkait. Waktu sampainya informasi berbeda antardaerah, bahkan ada yang baru mengetahui ketika program sedang/sudah dilaksanakan. Perbedaan waktu sampainya informasi tersebut memengaruhi besarnya kesempatan pemda untuk mengajukan proposal yang selanjutnya memengaruhi besarnya dana PSF yang diperoleh.

Alokasi dana PSF untuk peningkatan infrastruktur melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, serta Bantuan Teknis dan Pendanaan bervariasi antarprovinsi dan antarkabupaten/kota. Semua provinsi menerima alokasi dana PSF, tetapi tidak semua kabupaten/kota menerima alokasi dana. Bahkan, cukup banyak kabupaten/kota yang tidak menerima alokasi dana. Di Jawa Tengah, 13 (dari 35) kabupaten/kota tidak menerima alokasi dana PSF, sedangkan di Sulawesi Selatan, 2 (dari 22) kabupaten/kota. Alokasi dana PSF yang diperoleh bervariasi antarkabupaten/kota: di Jawa Tengah, berkisar antara 159 juta rupiah dan 58 miliar rupiah, sementara di Sulawesi Selatan, antara 358 juta rupiah dan 60 miliar rupiah.

Besarnya alokasi dana PSF yang diperoleh kabupaten/kota ditentukan dalam rapat Panitia Anggaran DPR dengan K/L pengelola program, terutama Kementerian Keuangan. Besarnya alokasi antara lain dipengaruhi oleh proposal yang diajukan, rekomendasi dinas terkait di tingkat provinsi, dan komitmen pemda untuk menyelesaikan proyek pada akhir 2009. Khusus untuk pembangunan pasar, alokasi dana dipengaruhi juga oleh kepemilikan lahan oleh pemda, adanya embrio pasar di lokasi yang diajukan, dan kondisi bangunan lama.

Meskipun PSF digulirkan dalam rangka merespons dampak KKG, penetapan alokasi dananya tidak berkaitan dengan tingkat keparahan dampak KKG. Wilayah studi yang tidak merasakan adanya dampak KKG justru menerima alokasi dana yang cukup besar. Hal tersebut sejalan dengan kenyataan bahwa pada saat penentuan alokasi dana, tidak tersedia data tentang dampak krisis per wilayah. Karenanya, muncul pendapat bahwa alokasi dana PSF ke daerah ditentukan oleh faktor-faktor seperti menjadi pusat pertumbuhan ekonomi kawasan, memiliki daerah tertinggal, atau sebelumnya tidak menerima dana pemulihan/rehabilitasi. Faktor lain yang terindikasi turut memengaruhi alokasi dana PSF adalah aktivitas pejabat pemda dalam melakukan “lobi”, kecepatan penyampaian proposal, dan adanya dukungan anggota DPR.

Pemilihan dan Pelaksanaan Kegiatan/Proyek

Dana PSF yang diperoleh kabupaten studi digunakan untuk berbagai jenis pembangunan infrastruktur yang ditentukan di tingkat pusat. Pemilihan lokasi pembangunan infrastruktur umumnya menggunakan skala prioritas dengan mempertimbangkan tingkat kegunaan dan tingkat kerusakan prasarana. Akan tetapi, tim peneliti SMERU menemukan satu kasus proyek yang disinyalir terpilih karena ada campur tangan anggota DPR dari daerah pemilihan setempat.

Pengelolaan PSF mengacu pada mekanisme yang telah tersedia sebagaimana pelaksanaan proyek-proyek lain. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang membuat proyek PSF sedikit berbeda dengan proyek lain, yaitu proses asistensi/konsultasi dengan K/L terkait dan Kementerian Keuangan dilaksanakan lebih intensif; mekanisme pelaporan dan *monitoring* lebih intensif; dan terdapat aturan bahwa proyek harus selesai pada 2009.

Pelaksanaan PSF di daerah diawali dengan lelang proyek secara terbuka selama Mei–Juni 2009. Pemenang lelang ditetapkan panitia berdasarkan harga penawaran terendah. Umumnya, pemenang lelang adalah kontraktor lokal, antara lain, karena nilai proyek relatif tidak besar (\leq 3 miliar rupiah). Dalam jumlah terbatas, ada juga pemenang yang berasal dari ibu kota provinsi. Tampak ada kecenderungan bahwa pemenang adalah kontraktor yang sebelumnya pernah bekerja sama dengan SKPD terkait. Selain faktor harga penawaran terendah, terdapat faktor lain yang memengaruhi penetapan pemenang, seperti kenyamanan bekerja sama dan kepercayaan dapat menyelesaikan proyek tepat waktu.

Pengerjaan proyek PSF umumnya dimulai pada akhir Juli atau awal Agustus 2009, dengan periode kontrak kerja selama 60–120 hari, tergantung jenis proyek. Awal pengerjaan proyek PSF tersebut lebih lambat dibandingkan dengan proyek reguler. Akan tetapi, semua proyek PSF di lokasi penelitian dapat diselesaikan sebelum Tahun Anggaran 2009 berakhir. Meskipun pelaksanaan proyek cenderung terburu-buru dan waktu pengerjaannya relatif pendek, berdasarkan hasil kunjungan lapangan dan wawancara, dapat diketahui bahwa secara umum, hasil pembangunan PSF berkualitas baik, antara lain, karena cukup intensifnya pemantauan.

Sebagian besar kegiatan PSF bersifat padat karya, artinya menyerap tenaga kerja cukup banyak. Bahkan, pada proyek pembangunan pasar induk di Kabupaten Gowa dapat menyerap tenaga kerja hingga 385 orang per hari. Namun, beberapa kegiatan seperti proyek peninggian tanggul sungai yang cenderung menggunakan alat berat kurang menyerap tenaga kerja.

Umumnya, tenaga kerja menerima upah relatif sama dengan tingkat upah setempat. Pada sedikit kasus, terdapat tenaga kerja yang menerima upah lebih rendah. Meskipun demikian, para pekerja tersebut tidak keberatan karena adanya kesadaran bahwa mereka sedang membangun fasilitas untuk kepentingan mereka sendiri. Bahkan, ada lokasi proyek yang masyarakatnya menyediakan konsumsi secara bergilir. Praktik seperti ini, meski menumbuhkembangkan gotong royong, menyebabkan kontraktor memperoleh keuntungan berlebih dengan menekan masyarakat yang umumnya tergolong miskin.

Manfaat Program

Bagi daerah, manfaat langsung PSF adalah meningkatnya kapasitas belanja pembangunan daerah di bidang infrastruktur perekonomian dan sosial. Pembangunan atau rehabilitasi/peningkatan berbagai infrastruktur seperti jalan, jembatan, sumber daya air/irigasi, pasar, dan pasar tradisional merupakan kegiatan yang sangat penting dalam mendukung peningkatan kapasitas dan kelancaran perekonomian lokal, sedangkan pembangunan tanggul sungai sangat penting dalam mencegah atau meminimalisir bencana banjir. PSF juga telah membangun beberapa gudang dalam kerangka pembentukan kelembagaan ekonomi baru di perdesaan berupa Sistem Resi Gudang. Melalui sistem ini, petani atau pedagang pengumpul dapat menitipkan komoditas pertanian, menjualnya saat harga bagus, dan memperoleh resi penyimpanan yang dapat menjadi jaminan peminjaman uang di lembaga perbankan. Akan tetapi, setelah beberapa bulan gudang dibangun, Sistem Resi Gudang belum beroperasi bahkan belum disosialisasikan sehingga gudang tersebut belum dimanfaatkan. Selain itu, banyak pihak meragukan efektivitas sistem tersebut.

Keseluruhan pembangunan infrastruktur tersebut telah menyerap tenaga kerja dalam jumlah cukup besar. Secara nasional, per Desember 2009, PSF menyerap 1.072.612 tenaga kerja. Selain manfaat ekonomi, pelaksanaan PSF juga mampu memberikan kontribusi terhadap peningkatan kapasitas pegawai daerah. Khusus PSF yang dikelola Kementerian Pekerjaan Umum mengharuskan penggunaan sistem pelaporan dan pemantauan secara elektronik sehingga beberapa pegawai daerah mendapatkan pelatihan *e-monitoring* (pemantauan secara elektronik). Pelatihan tersebut tidak saja penting dalam menunjang pelaksanaan PSF, tetapi juga menjadi investasi bagi sumber daya manusia di daerah.

Selain pembangunan infrastruktur fisik, dana PSF juga digunakan untuk kegiatan peningkatan keterampilan kelompok usia muda melalui pelatihan mengoperasikan komputer, membordir pakaian, dan membuat kerajinan anyaman. Tujuannya adalah meningkatkan keterampilan peserta dan menumbuhkan peluang penciptaan lapangan usaha. Namun, mantan peserta yang sudah memanfaatkan hasil pelatihan tersebut masih terbatas jumlahnya karena terdapat berbagai kendala.

Pembelajaran dari Pelaksanaan Program

Alokasi dana PSF ke daerah tidak berkaitan dengan tingkat dampak negatif krisis di daerah bersangkutan. Besar kecilnya pengalokasian dana PSF ke daerah lebih ditentukan oleh sikap proaktif pejabat daerah dalam menyampaikan proposal pembangunan ke Jakarta. Selain itu, daerah yang hubungan antara badan eksekutif dan legislatifnya tidak harmonis akan terhambat dalam menarik dana dari pusat karena mekanisme pendanaan PSF mengharuskan penyelesaian proyek dengan jadwal yang ketat.

Tidak adanya kaitan antara dampak krisis dengan alokasi dana PSF juga tercermin dari tidak adanya ketentuan yang mengatur keharusan menggunakan tenaga lokal yang ter-PHK di sekitar lokasi proyek PSF. Dalam konteks daerah sampel, tidak adanya ketentuan seperti itu merupakan keuntungan karena dalam praktik memang tidak mudah menemukan mereka yang ter-PHK akibat krisis, apalagi menariknya menjadi tenaga kerja proyek pembangunan.

Meskipun PSF tidak terkait dengan dampak negatif krisis, kegiatan proyek pembangunan yang didanai PSF telah mampu menjadi penangkal kejadian-kejadian yang dapat mengganggu perekonomian daerah. Secara umum, proyek-proyek PSF bermanfaat langsung bagi masyarakat, dan hanya sedikit proyek-proyek yang kurang/belum dimanfaatkan.

Sistem pelaporan dan pemantauan intensif oleh berbagai pihak telah menjadi faktor pendorong bagi pemda dan pelaksana proyek untuk menyelesaikan kegiatan tepat waktu. Namun, persiapan dan pelaksanaan proyek PSF dalam waktu yang terbatas dan dikerjakan secara terburu-buru cenderung membuat kualitas proses pelaksanaan kurang optimal seperti dalam hal sosialisasi dan perencanaan. Beberapa proyek PSF seperti kegiatan pelatihan penerapan teknologi tepat guna tidak dapat berfungsi optimal karena memerlukan dana pembinaan lanjutan.

Rekomendasi

Berdasarkan temuan studi dan hasil analisis terhadap pelaksanaan PSF, berikut adalah beberapa rekomendasi untuk pelaksanaan program sejenis di masa mendatang.

1. Pemerintah perlu melakukan sosialisasi yang memadai dan menyeluruh tentang suatu program kepada seluruh instansi terkait pada saat program akan diluncurkan.
2. Perlu dilakukan upaya khusus untuk mengurangi/menghilangkan kegiatan “lobi” dalam penetapan alokasi dana pembangunan yang, antara lain, dapat dilakukan melalui
 - a) penciptaan sistem informasi terpadu tentang kondisi sosial-ekonomi daerah yang dapat dijadikan dasar dalam penentuan alokasi dana pembangunan dan
 - b) Perlu disediakan prosedur resmi untuk pengajuan proposal daerah ke pusat dan untuk penilaian proposal yang mempertimbangkan aspek biaya dan manfaat. Proposal yang ditolak dan alasan penolakannya harus disampaikan ke daerah pengusul sebagai bahan pembelajaran.
3. Sanksi seharusnya tidak diberikan dalam bentuk pemotongan pagu anggaran tahun berikutnya melainkan ditujukan langsung kepada pengelola program yang tidak melaksanakan proyek sesuai dengan aturan main yang telah disepakati. Hal tersebut untuk menghindari dampak buruk bagi pelaksanaan pembangunan di daerah yang masih sangat tergantung pada dana dari pusat.
4. Pencairan dana pembangunan perlu dijadwalkan secara relatif merata sepanjang tahun agar pembangunan dapat dilaksanakan dengan teliti dan optimal, baik dalam hal perluasan partisipasi masyarakat maupun mutu hasil pembangunan.
5. Sistem pengelolaan PSF, seperti sistem pelaporan *online* (dalam jaringan) dan pemantauan intensif, secara umum dapat ditiru ulang dalam berbagai program pembangunan nasional, termasuk dalam program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemda.

I. PENDAHULUAN

1.1 Latar Belakang

Krisis keuangan global (KKG) 2008/09 yang melanda dunia sejak pertengahan 2008 terindikasi berdampak negatif terhadap perekonomian Indonesia pada bulan-bulan berikutnya. Menurut laporan Bank Indonesia 2009, perekonomian Indonesia yang pada tiga triwulan pertama 2008 tumbuh di atas 6% pada triwulan IV merosot menjadi 5,2%. Untuk meminimalkan dampak negatif KKG, pemerintah mengeluarkan Program Stimulus Fiskal (PSF) untuk menyelamatkan sektor riil agar dapat menopang pertumbuhan ekonomi. PSF adalah bagian dari kebijakan fiskal¹ untuk memengaruhi permintaan agregat yang dalam jangka pendek diharapkan mampu menggairahkan perekonomian.

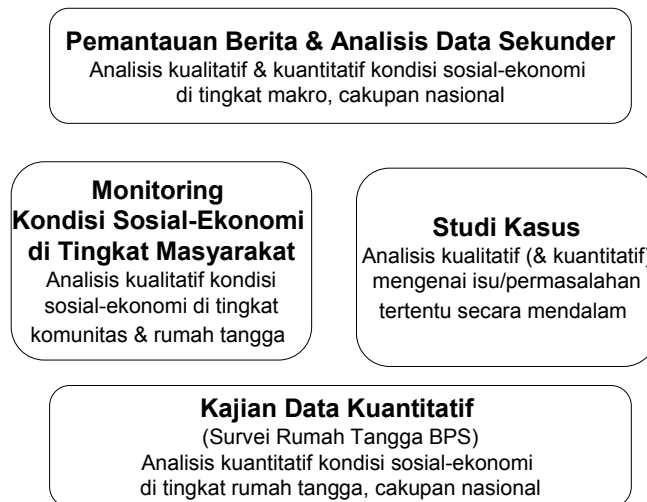
PSF yang dilaksanakan pemerintah terdiri dari dua komponen utama, yakni pemotongan pajak dan peningkatan belanja pemerintah. Pemotongan pajak bagi rumah tangga dapat menaikkan kapasitas belanja, sedangkan bagi pengusaha berarti mengurangi biaya operasional agar dapat mempertahankan kapasitas produksi, termasuk menghindari pemutusan hubungan kerja (PHK). Penambahan belanja pemerintah dapat menambah pengeluaran agregat konsumsi. Perputaran perekonomian dari sisi pengaruh pemerintah seperti ini pada gilirannya dapat menambah laju pertumbuhan *output* (keluaran) di berbagai sektor usaha.

Pemerintah merancang PSF sejak November 2008 dan melaksanakannya pada 2009 dengan alokasi anggaran dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) 2009 sebesar 73,3 triliun rupiah. Sebanyak 58,7% dari dana tersebut merupakan penghematan pembayaran pajak, 18,1% berupa subsidi pajak dan bea masuk ditanggung pemerintah (BM DTP) kepada dunia usaha dan rumah tangga sasaran, dan 23,3% berupa subsidi dan belanja negara kepada dunia usaha atau lapangan kerja (Badan Kebijakan Fiskal, 2009a; Indrawati, 2009).

PSF berupa subsidi dan belanja negara bagi dunia usaha atau lapangan kerja digunakan untuk beberapa jenis kegiatan. Dalam rangka menciptakan kesempatan kerja dan menyerap tenaga kerja ter-PHK, pemerintah mengalokasikan komponen PSF tersebut untuk tambahan belanja infrastruktur dan perluasan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM). Alokasi dana tambahan belanja infrastruktur diprioritaskan untuk melaksanakan peningkatan infrastruktur padat karya di berbagai bidang. Alokasi dana PSF berupa belanja pemerintah untuk peningkatan infrastruktur padat karya disalurkan melalui tiga jenis aliran dana, yakni Pusat/Vertikal, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan Bantuan Teknis dan Pendanaan.

Untuk melihat efektivitas PSF dalam upaya meredam dampak negatif KKG, Lembaga Penelitian SMERU, atas dukungan Australian Agency for International Development (AusAID) dan bekerja sama dengan Bappenas, telah melakukan kajian cepat di tingkat pusat dan di daerah. Kajian ini merupakan salah satu komponen Studi Kasus dari Pemantauan Dampak KKG yang telah berlangsung sejak Juli 2009 (lihat Gambar 1).

¹Kebijakan fiskal merupakan kebijakan ekonomi melalui instrumen fiskal seperti pajak, transfer, atau belanja pemerintah yang bertujuan memengaruhi indikator-indikator makroekonomi seperti pertumbuhan ekonomi dan inflasi. Secara umum, fokus kebijakannya berkisar pada barang-barang dalam negeri, rumah tangga, atau perusahaan/swasta/pengusaha (Kusuma, 2009).



Gambar 1. Bagan cakupan dan sifat kajian Lembaga Penelitian SMERU dalam rangka pemantauan dampak KKG

Studi kasus dilakukan setiap empat bulan untuk mengkaji permasalahan secara mendalam. Penentuan topik kajian dilakukan berdasarkan diskusi dengan Bappenas dan isu-isu terkait krisis. Pada studi kasus kedua ini, SMERU melakukan kajian terhadap peran PSF dalam merespons dampak negatif KKG, dengan fokus pada PSF belanja pemerintah untuk peningkatan infrastruktur padat karya.

1.2 Tujuan

Tujuan studi kasus ini adalah untuk

- memahami secara umum dampak KKG terhadap kondisi sosial-ekonomi masyarakat,
- mengetahui proses perumusan kebijakan PSF,
- menelusuri proses pengambilan keputusan dalam pelaksanaan PSF untuk peningkatan infrastruktur padat karya,
- menggali manfaat PSF peningkatan infrastruktur padat karya bagi masyarakat, dan
- menyampaikan laporan dan rekomendasi kepada pemerintah yang diharapkan dapat menjadi bahan pembelajaran bagi kebijakan berikutnya.

1.3 Metodologi

Studi kasus ini menggunakan pendekatan kualitatif melalui wawancara mendalam dengan menggunakan pedoman pertanyaan semi-terstruktur. Pengumpulan informasi dan data berlangsung dalam dua tahap kegiatan. Pada tahap pertama, pengumpulan informasi dan data berlangsung di tingkat pusat untuk memahami kebijakan yang melatarbelakangi dikeluarkannya PSF dan gambaran umum pelaksanaannya. Instansi di tingkat pusat yang dipilih menjadi narasumber penelitian adalah (i) Kementerian Koordinator Perekonomian dan Kementerian Keuangan sebagai pelaku utama dalam perumusan kebijakan dan pengalokasian dana PSF, (ii) kementerian/lembaga pelaksana PSF untuk peningkatan infrastruktur padat karya, dan (iii)

Bappenas sebagai institusi yang memonitor dan mengevaluasi pelaksanaan PSF untuk peningkatan infrastruktur padat karya.

Pada tahap kedua, SMERU melakukan kunjungan lapangan ke dua provinsi contoh untuk menggali informasi dan data tentang (i) dampak krisis secara umum terhadap kondisi sosial-ekonomi masyarakat dan (ii) pelaksanaan dan manfaat PSF untuk peningkatan infrastruktur padat karya, terutama dalam kaitannya dengan penanggulangan dampak negatif krisis. Di dua lokasi penelitian tersebut, responden yang menjadi narasumber meliputi institusi pelaksana PSF dari unsur pemerintah, pelaksana kegiatan/proyek atau kontraktor, dan penerima manfaat kegiatan/proyek (buruh kegiatan/proyek dan masyarakat di sekitar proyek).

Lokasi penelitian ditentukan secara purposif berdasarkan pertimbangan pembagian wilayah Jawa (diwakili oleh Provinsi Jawa Tengah) dan luar Jawa (diwakili oleh Provinsi Sulawesi Selatan). Secara khusus, kedua provinsi tersebut dipilih karena merupakan provinsi penerima alokasi dana PSF tergolong besar. Di kedua wilayah tersebut, tim menemui narasumber yang menjadi pengelola dan penerima manfaat berbagai kegiatan PSF yang dananya dialirkan melalui mekanisme Pusat/Vertikal, Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, dan Bantuan Teknis dan Pendanaan. Daerah penelitian di Jawa Tengah meliputi Kabupaten Sragen, Kabupaten Demak, Kabupaten Sukoharjo, dan Kabupaten Klaten. Khusus untuk menelusuri PSF Pusat/Vertikal, juga dikunjungi Kantor Balai Besar Proyek Bengawan Solo. Di Provinsi Sulawesi Selatan, kabupaten yang menjadi fokus kajian adalah Kabupaten Gowa, Kabupaten Sinjai, dan Kabupaten Bulukumba. Untuk mendapatkan informasi tentang PSF Pusat/Vertikal, tim juga melakukan wawancara dengan Kantor Proyek Pengendali Banjir dan Kantor Pembinaan Tenaga Kerja di Makassar. Kunjungan lapangan berlangsung pada Februari 2010 di Jawa Tengah dan pada Maret 2010 di Sulawesi Selatan.

1.4 Struktur Laporan

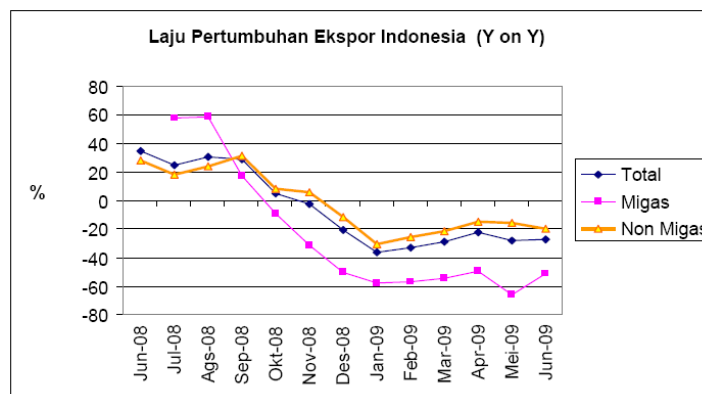
Laporan studi kasus ini terbagi menjadi lima bab. Bab pertama merupakan pendahuluan yang mengulas secara singkat latar belakang, tujuan, dan metodologi studi. Bab kedua menyajikan gambaran umum dampak krisis keuangan global terhadap perekonomian Indonesia dan yang terjadi di wilayah studi selama periode akhir 2008 hingga pertengahan 2009. Bab ketiga berisi paparan singkat mengenai gambaran umum PSF, dinamika proses pengambilan keputusan dalam penetapan PSF, dan peran lembaga negara dalam proses pengambilan keputusan tersebut. Bab keempat memberikan informasi tentang proses bagaimana pemerintah daerah memperoleh alokasi dana PSF, jenis-jenis kegiatan yang didanai, mekanisme pelaksanaan PSF di wilayah studi, dan manfaat PSF dalam mengurangi dampak negatif krisis dan bagi penghidupan masyarakat secara umum. Bab kelima menyajikan pembelajaran PSF terutama yang terkait dengan proses pengambilan keputusan dan pelaksanaannya. Bab kelima juga menyajikan rekomendasi bagi pelaksana program dan pengambil keputusan.

II. GAMBARAN UMUM DAMPAK SOSIAL-EKONOMI KRISIS KEUANGAN GLOBAL 2008/09

2.1 Gambaran Dampak KKG di Tingkat Nasional

Sebagai negara yang bersifat *small open economy*, perekonomian Indonesia tidak luput dari pengaruh dinamika perekonomian global. KKG yang gejalanya mulai terasa pada pertengahan 2008 berdampak terhadap kinerja perekonomian Indonesia pada 2008 dan 2009. Secara umum, KKG telah menyebabkan laju pertumbuhan ekonomi Indonesia melambat. Gejala dampak KKG terhadap perekonomian Indonesia mulai terasa pada triwulan III 2008 dengan tingkat pertumbuhan yang hanya 6,1% atau lebih rendah dari pada triwulan III 2007 yang sebesar 6,5% (BPS², 2009). Meskipun demikian, secara umum pertumbuhan ekonomi Indonesia pada 2008 masih cukup baik, yakni mencapai 6,06% (Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia, 2009).

Memasuki 2009, perekonomian Indonesia belum menunjukkan pemulihan. Bahkan, laju pertumbuhan Produk Domestik Bruto (PDB) makin menurun. Pada triwulan II 2009, laju pertumbuhan *Y on Y* PDB hanya mencapai 4%, jauh di bawah nilai 2008 dan 2007 untuk triwulan yang sama, masing-masing 6,4% dan 6,3%. Pada 2009, secara keseluruhan dampak KKG diperkirakan telah menyebabkan ekonomi Indonesia hanya tumbuh sekitar 4,4% (KompasBisnis.com, 2010). Meskipun demikian, pada saat itu beberapa ekonom menyatakan bahwa perekonomian Indonesia akan mampu bertahan dari krisis global karena struktur ekonomi Indonesia tidak bergantung pada ekspor serta mempunyai pasar domestik yang besar (Kompas, 2009b).



Gambar 2. Laju pertumbuhan ekspor Indonesia, Juni 2008–Juni 2009

Sumber: BPS, 2009.

Pertumbuhan ekonomi yang menurun merupakan akibat dari melambatnya kinerja berbagai komponen pertumbuhan ekonomi. Salah satunya adalah komponen ekspor, baik ekspor migas maupun nonmigas. Gambar 2 menunjukkan bahwa mulai Oktober 2008, pertumbuhan ekspor mengalami penurunan tajam. Jika pada September 2008, total ekspor masih tumbuh 29%, pada Oktober 2008, anjlok menjadi 5%. Kondisi tersebut terus memburuk dan sejak November 2008, ekspor Indonesia mengalami pertumbuhan negatif. Pada triwulan I dan II 2009, pertumbuhan negatif ekspor mencapai angka -19% dan -16%. Dibandingkan dengan ekspor nonmigas, ekspor migas mengalami keterpurukan yang lebih parah. Pada Mei 2009, sebagai contoh, ekspor

²Badan Pusat Statistik.

nonmigas mengalami penurunan -16%, sementara ekspor migas anjlok hingga -66%. Penurunan ekspor migas terutama disebabkan oleh menurunnya ekspor minyak mentah Indonesia karena harganya di pasar dunia turun. Untuk sektor nonmigas, komoditas ekspor yang mengalami penurunan cukup tajam adalah karet dan produk karet, serta lemak dan minyak hewan/nabati.

Dampak nyata penurunan ekspor tersebut berakibat pada menurunnya kinerja sektor industri terkait yang pada gilirannya berimbas pada sektor tenaga kerja. Fenomena PHK telah terjadi pada industri yang berorientasi ekspor. Menyusul kemudian adalah rencana PHK pada industri tekstil dan produk tekstil dan industri kertas, serta rencana merumahkan tenaga kerja pada industri perkayuan dan industri perkebunan. Selain itu, KKG juga mengakibatkan PHK atas sebagian tenaga kerja Indonesia (TKI) di luar negeri dan pemulangan mereka ke Indonesia. Hal ini tidak saja menambah berat tekanan pada pasar tenaga kerja, tetapi juga akan mengurangi pendapatan devisa dari penghasilan mereka di luar negeri (*remittances*) (Lembaga Penelitian SMERU, 2009).

Di bidang ketenagakerjaan, per 12 Desember 2008, jumlah tenaga kerja ter-PHK telah mencapai 17.488 orang dan 23.927 tenaga kerja lainnya terancam terkena PHK. Dengan demikian, sejumlah 41.415 tenaga kerja sudah/akan kehilangan pekerjaan. Selain itu, 6.597 tenaga kerja sudah dirumahkan dan 19.091 tenaga kerja direncanakan untuk dirumahkan sehingga totalnya mencapai 25.688 tenaga kerja. Pada saat yang sama, jumlah TKI yang dipulangkan cukup besar, yakni mencapai 250.000 tenaga kerja yang sebagian besar bekerja di sektor perkebunan kelapa sawit dan karet Malaysia (Djaja, 2009).

Selain berdampak terhadap sektor ketenagakerjaan, penurunan ekspor juga memengaruhi neraca pembayaran. Menurut perkiraan Bank Indonesia, pada 2008, secara keseluruhan Indonesia mengalami defisit neraca pembayaran sekitar 2,2 miliar dolar Amerika. Faktor lain yang turut menimbulkan defisit sebesar itu adalah adanya modal asing yang keluar (*capital outflow*) dalam jumlah cukup besar, khususnya pada pasar Surat Utang Negara (SUN) dan Sertifikat Bank Indonesia (SBI). Selain itu, faktor sentimen negatif terhadap kondisi pasar keuangan global juga mengakibatkan investor asing melepaskan aset finansial mereka sehingga neraca finansial dan modal ikut menjadi defisit (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009).

Potret dampak negatif KKG terhadap perekonomian Indonesia juga tergambar dari melemahnya laju investasi. Likuiditas di pasar global yang makin menipis akan membuat persaingan dalam menarik penanaman modal asing (PMA) makin ketat. Selain itu, indeks harga saham yang merosot pada 2008 akan menurunkan tingkat kepercayaan para investor asing. Kompas (2009a) mencatat bahwa pada triwulan I 2009, investasi hanya tumbuh 5,3% atau lebih rendah dari pada triwulan I 2008 yang mencapai 6,2%. Secara keseluruhan, selama 2009, pertumbuhan investasi diperkirakan akan berada pada kisaran 5%–5,9%. Penurunan ini terutama terjadi pada PMA dan investasi portofolio. Namun, penurunan tersebut akan dikompensasi dengan investasi pemerintah berupa belanja barang modal yang meningkat sejalan dengan kebijakan pemerintah untuk memberikan stimulus fiskal kepada perekonomian. Suku bunga yang cenderung menurun juga akan membantu mencegah perlemahan investasi lebih lanjut (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009).

Di sektor moneter, KKG telah menyebabkan nilai tukar rupiah terdepresiasi akibat makin menipisnya suplai mata uang dolar Amerika. Gambar 3 menunjukkan bahwa per Agustus 2008, nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika masih berada pada level Rp9.149, tetapi pada November 2008 turun menjadi Rp11.711. Bahkan, pada pekan terakhir November 2008, sempat menyentuh level Rp13.150 yang merupakan nilai tukar terendah selama sepuluh tahun terakhir (Koran Tempo, 2008). Pada bulan-bulan berikutnya hingga April 2009, nilai tukar

rupiah bergerak pada kisaran Rp11.025 hingga Rp11.853 (Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009).



Gambar 3. Pergerakan nilai tukar rupiah terhadap dolar Amerika, Januari 2008–April 2009

Sumber: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009.

Selama 2008, selain terdapat tekanan terhadap nilai tukar rupiah, tingkat inflasi bulanan juga terus mengalami peningkatan. Per Januari 2008, inflasi berada pada tingkat 7,36% dan terus naik hingga mencapai titik tertinggi, yaitu 12,14%, pada September 2008 (Gambar 4). Peningkatan inflasi pada 2008 merupakan akibat dari lonjakan harga berbagai komoditi di pasar internasional, khususnya minyak sehingga memaksa pemerintah untuk menaikkan harga bahan bakar minyak (BBM) bersubsidi. Setelah periode itu, inflasi menurun akibat merosotnya harga-harga di pasar internasional. Di dalam negeri, faktor penting yang ikut mendorong menurunnya laju inflasi adalah kebijakan pemerintah pada Desember 2008 yang menurunkan harga BBM jenis solar dan premium, serta tingkat produksi komoditas pangan domestik yang relatif tinggi. Per April 2009, inflasi berada pada level 7,31%. Pada periode Januari–Desember 2009, laju inflasi hanya sekitar 2,78% dan angka ini merupakan rekor terendah dalam sepuluh tahun terakhir. Beberapa faktor penyebabnya, antara lain, adalah adanya kontraksi ekonomi global sehingga permintaan terhadap berbagai produk Indonesia menurun (Republika, 2010).



Gambar 4. Pergerakan laju inflasi Indonesia, Januari 2008–April 2009

Sumber: Sekretariat Negara Republik Indonesia, 2009.

Di sektor keuangan, dampak KKG mulai terasa pada September 2008. Indikasinya, antara lain, sektor perbankan mulai melakukan pengereman ekspansi kredit, terutama pada proyek-proyek jangka panjang, kredit valuta asing, dan kredit konsumsi (Kompas, 2008). Meskipun demikian, dampak KKG tidak terlalu berat memukul sektor perbankan karena pada waktu itu, tidak terjadi peningkatan suku bunga yang cukup tinggi, tidak ada penjadwalan ulang (*rescheduling*) pinjaman yang macet, dan tidak ada penarikan uang dalam jumlah besar (*rush*). Oleh karena itu, meskipun terjadi pengetatan penyaluran kredit, pada 2009, jumlah kredit mengalami pertumbuhan 10,6% (Kompas, 2010a).

2.2 Persepsi Wilayah Studi terhadap Dampak KKG

Uraian di atas menunjukkan bahwa KKG berdampak negatif terhadap kinerja perekonomian Indonesia. Meskipun demikian, gambaran makro dampak KKG tersebut ternyata tidak sepenuhnya terjadi di wilayah studi. Informasi yang terkumpul dari berbagai responden, terutama informasi kualitatif yang bersumber dari kalangan birokrasi, pengusaha, dan masyarakat menggambarkan bahwa KKG tidak berdampak terhadap kinerja perekonomian lokal, atau paling tidak, dampak KKG tidak sebesar apa yang tercermin dalam indikator-indikator perekonomian makro tersebut. “Kondisi perekonomian di daerah pada akhir 2008 dan awal 2009 dirasakan biasa-biasa saja, meskipun orang bilang terdapat krisis yang luar biasa,” kata seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Gowa (wawancara, laki-laki, 1 Maret 2010).

Menyikapi persepsi tersebut, setidaknya, terdapat dua hal yang perlu mendapat catatan. Pertama, KKG memang tidak berdampak terhadap perekonomian wilayah studi. Tingkat pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gowa, Kabupaten Sinjai, dan Kabupaten Bulukumba pada 2008 dan 2009 berada di atas tingkat pertumbuhan ekonomi nasional (Tabel 1). Selain indikator pertumbuhan ekonomi, ketahanan ekonomi di tiga kabupaten sampel khususnya, dan di Provinsi Sulawesi Selatan pada umumnya, juga tergambar dari angka pengangguran yang justru menurun pada periode krisis. Menurut pejabat Balai Pengembangan Produktivitas Tenaga Kerja (BPPTK) Makassar, selama periode 2008–2009, angka pengangguran justru turun sekitar 34% dari sekitar 360,000 orang menjadi sekitar 269,000 orang (wawancara, laki-laki, 2 Maret 2010). Berdasarkan hal itu, pejabat tersebut menyatakan bahwa dampak KKG hanya sebatas “menakutkan” di atas kertas karena sering menjadi berita utama media massa. Pada kenyataannya, setidaknya, untuk kasus Provinsi Sulawesi Selatan, berita yang menakutkan itu tidak dirasakan. Para pejabat di wilayah studi, baik di Jawa Tengah maupun di Sulawesi Selatan, juga menyatakan tidak terasanya dampak KKG. Menurut perkiraan mereka, hal tersebut karena daerah-daerah tersebut termasuk lumbung pangan, khususnya beras, yang pada saat krisis tidak mengalami tekanan harga maupun permintaan.

Tabel 1. Angka Pertumbuhan Ekonomi Nasional dan Kabupaten Studi di Provinsi Sulawesi Selatan

Wilayah	Angka Pertumbuhan Ekonomi (%)	
	2008	2009
Nasional	6,06	4,4
Kabupaten studi di Sulawesi Selatan:		
Kabupaten Gowa	6,92	> angka nasional
Kabupaten Sinjai	7,45	7,31
Kabupaten Bulukumba	8,06	8,14

Sumber: Hasil wawancara dengan pejabat masing-masing pemerintah kabupaten, Maret 2010.

Kedua, persepsi responden terhadap dampak KKG di daerahnya tidak sepenuhnya mencerminkan kondisi saat itu. Hal ini terjadi, antara lain, karena responden tidak didukung oleh ketersediaan data dan informasi yang valid dan terkini tentang kondisi sosial-ekonomi di daerahnya. Persepsi mereka hanya didasarkan pada pengamatan atau pengalaman sendiri yang kurang memadai. Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Demak, misalnya, menyatakan bahwa KKG berdampak negatif terhadap perekonomian daerahnya (wawancara, laki-laki, 9 Februari 2010). Untuk mendukung pendapatnya, responden tidak menyertakan bukti empiris, melainkan hanya menyatakan, "... Dampak krisis pasti ada. Kalau tidak ada dampak krisis, pasti kita tidak mendapatkan dana stimulus fiskal." Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Demak lainnya mengatakan bahwa telah terjadi PHK di beberapa pabrik yang berlokasi di wilayahnya. Indikator yang digunakan responden untuk menunjukkan adanya PHK tersebut juga tidak bersifat resmi, melainkan "... Jumlah pekerja yang bersepeda menuju pabrik sepertinya berkurang" (wawancara, laki-laki, 10 Februari 2010).

Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Sragen mengatakan bahwa beberapa pabrik di Sragen, seperti pabrik tekstil dan pabrik pakan ternak, sempat mengalami penurunan produksi akibat KKG. Namun, pengurangan produksi itu tidak sampai mengakibatkan PHK (wawancara, laki-laki, 12 Februari 2010). Beberapa pejabat pemerintah lainnya di Kabupaten Sragen, Kabupaten Klaten, dan Kabupaten Sukoharjo menilai bahwa KKG tidak berdampak terhadap perekonomian setempat. Selain itu, kalangan pengusaha yang bergerak di bidang konstruksi dan masyarakat yang menjadi responden menyatakan bahwa KKG tidak berdampak negatif terhadap kondisi perekonomian setempat. Menurut pengamatan dan pengalaman mereka, selama periode 2008–2009, tidak terjadi perubahan mencolok terhadap aspek-aspek ekonomi di daerah tersebut. Bahkan, sebagian responden merasa aneh dengan pertanyaan mengenai dampak KKG di wilayahnya. Sebagai daerah yang kegiatan ekonominya bertumpu pada bidang pertanian tanaman pangan, menjadi logis jika masyarakat setempat tidak merasakan dampak krisis. Sebagaimana dikemukakan pada bagian sebelumnya, KKG lebih berdampak pada sektor ekonomi yang mempunyai keterkaitan dengan pasar internasional.

Dampak KKG yang relatif kecil atau tidak dirasakan sama sekali mungkin juga disebabkan oleh periode krisis yang berlangsung relatif singkat. Oleh karena itu, ketika transmisi dampak KKG belum sempat menyentuh sendi-sendi perekonomian lokal, kondisi umum perekonomian global dan nasional telah mengalami pemulihan (*recovery*).

III. KEBIJAKAN PROGRAM STIMULUS FISKAL

3.1 Respons Pemerintah melalui Program Stimulus Fiskal

Dalam upaya meredam dampak KKG, pemerintah meluncurkan kebijakan ekonomi *countercyclical* untuk mengantisipasi berbagai kemungkinan buruk yang dapat mengganggu pertumbuhan ekonomi, tingkat pengangguran, dan penanggulangan kemiskinan. Dalam waktu kurang dari tiga bulan, dari November 2008 hingga Januari 2009, ketika berbagai indikator fundamental ekonomi menunjukkan kecenderungan memburuk, pemerintah menyiapkan dan mengusulkan PSF senilai 73,3 triliun rupiah, atau mencapai 1,4% PDB kepada Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) (Tabel 2). DPR menyetujui usulan tersebut secara resmi pada 24 Februari 2009 melalui penandatanganan kesimpulan rapat kerja Pemerintah Republik Indonesia (RI) yang diwakili oleh Menteri Keuangan (Menkeu) dan Panitia Anggaran DPR RI.

Tabel 2. Komponen dan Alokasi Dana Program Stimulus Fiskal di Indonesia

Uraian	Alokasi Dana PSF	
	Jumlah (triliun rupiah)	Persentase dari PDB (%)
1. Penghematan Pajak	43,0	0,8
➤ Pengurangan tarif pajak penghasilan:	32,0	
• Penurunan tarif PPh ^a badan	18,5	
• Penurunan tarif PPh orang pribadi	13,5	
➤ Peningkatan PTKP ^b menjadi 15,8 juta rupiah	11,0	
2. Subsidi Pajak-BM DTP kepada Dunia Usaha/RTS^c	13,3	0,26
➤ PPN ^d eksplorasi migas, minyak goreng	3,5	0,07
➤ Bea masuk bahan baku dan barang modal	2,5	0,05
➤ PPh karyawan	6,5	0,12
➤ PPh panas bumi	0,8	0,02
3. Subsidi + Belanja Negara kepada Dunia Usaha/Lapangan Kerja		
➤ Penurunan harga solar	17,0	0,29
➤ Diskon tarif listrik untuk industri	2,8	0,05
➤ Tambahan belanja infrastruktur + subsidi + PMN ^e	1,4	0,03
➤ Perluasan PNPM	12,2	0,20
	0,6	0,01
Total	73,3	1,4

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, 2009a; Indrawati, 2009.

^aPajak penghasilan.

^bPenghasilan tidak kena pajak.

^cRumah tangga sasaran.

^dPajak pertambahan nilai.

^ePenyertaan modal negara.

Kebijakan stimulus fiskal tidak memberikan dukungan tambahan modal kepada sasaran secara langsung, tetapi merangsang perekonomian melalui pemotongan pajak dan meningkatkan belanja pemerintah yang pada gilirannya diharapkan akan menambah laju pertumbuhan produk di berbagai sektor usaha. Dalam APBN 2009, dana PSF ditujukan untuk (i) memelihara daya beli masyarakat, bahkan agar konsumsi rumah tangga terus tumbuh, (ii) menjaga daya tahan sektor usaha, dan (iii) menciptakan kesempatan kerja dan menyerap para tenaga kerja ter-PHK melalui kebijakan pembangunan infrastruktur secara padat karya.

3.1.1 Memelihara dan Meningkatkan Daya Beli Masyarakat

Untuk memelihara dan meningkatkan daya beli masyarakat, pemerintah memberikan stimulus fiskal, baik dalam bentuk penurunan tarif pajak penghasilan orang pribadi dan peningkatan batas penghasilan tidak kena pajak (PTKP) maupun melalui pemberian berbagai subsidi (Tabel 3). Stimulus fiskal yang diberikan untuk wajib pajak orang pribadi terdiri atas penyederhanaan dan penurunan tarif pajak per lapisan penghasilan dan kenaikan PTKP dari 13,2 juta rupiah menjadi 15,8 juta rupiah. Penurunan tarif pajak orang pribadi memberikan pengurangan pembayaran pajak sehingga meningkatkan pendapatan nyata masyarakat yang selanjutnya akan menambah likuiditas perekonomian dan mendorong daya beli rumah tangga.

Tabel 3. Komponen dan Alokasi Dana Stimulus Peningkatan Daya Beli Masyarakat 2009

Uraian	Alokasi (miliar rupiah)
A. Perpajakan	24.500,0
1. Penurunan Tarif PPh Nonmigas	13.500,0
- Penurunan tarif PPh orang pribadi (35% → 30%) dan perluasan lapisan tarif	
2. Peningkatan PTKP Menjadi 15,8 Juta Rupiah	11.000,0
B. Belanja Subsidi	1.410,0
1. Subsidi Pajak (DTP)	1.000,0
- PPN minyak goreng	800,0
- PPN bahan bakar nabati (BBN)	200,0
2. Subsidi Nonpajak	410,0
- Minyak goreng	210,0
- Obat generik	200,0
Jumlah Stimulus	25.910,0

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, 2009a.

Di sisi belanja, pemerintah menaikkan gaji pokok pegawai negeri sipil (PNS), Tentara Nasional Indonesia (TNI), Kepolisian Negara Republik Indonesia (Polri), dan pensiunan sebesar 15%, memberikan gaji ke-13, dan memberikan Bantuan Langsung Tunai (BLT) kepada 18,2 juta rumah tangga sasaran (RTS) selama dua bulan sebesar Rp100.000/bulan/RTS. Pemerintah juga meneruskan kebijakan pajak pertambahan nilai (PPN) ditanggung pemerintah atas minyak goreng yang sudah dimulai sejak 2008. Pada 2009, subsidi PPN ini ditujukan untuk penjualan minyak goreng curah dan minyak goreng kemasan sederhana milik pemerintah.

Untuk mengurangi beban masyarakat berpenghasilan rendah, pemerintah melakukan operasi pasar minyak goreng bersubsidi Rp100/kg untuk 18,2 juta RTS melalui penjualan 1 liter per bulan per RTS selama 10 bulan. Selain itu, pemerintah memberi subsidi PPN untuk bahan bakar nabati (BBN) agar harga BBN lebih murah dan dapat bersaing dengan harga BBM yang tidak terbarukan. Dengan pemberian subsidi ini, diharapkan produksi BBN dapat terus meningkat sehingga mengurangi ketergantungan pada BBM fosil. Kemudian, dalam rangka menjamin ketersediaan, keterjangkauan, dan pemerataan obat di seluruh daerah sebagai antisipasi terjadinya resesi ekonomi, pemerintah memberikan subsidi harga obat generik. Subsidi tersebut diberikan untuk obat yang paling dibutuhkan masyarakat, obat untuk menyelamatkan nyawa, obat esensial, obat program kesehatan, dan obat yang kurang bernilai ekonomi tetapi sangat dibutuhkan dalam pelayanan kesehatan.

3.1.2 Menjaga Daya Tahan Perusahaan/Sektor Usaha

Untuk menjaga daya tahan perusahaan atau sektor swasta, pemerintah memberikan stimulus perpajakan dan pemberian berbagai subsidi, serta pembiayaan. Stimulus perpajakan diberikan dalam bentuk penurunan tarif tunggal wajib pajak (WP) badan, sedangkan stimulus subsidi berupa pembebasan bea masuk (BM), fasilitas PPN, fasilitas pajak penghasilan (PPh)-21 karyawan, potongan tarif listrik untuk industri, dan penurunan harga solar. Stimulus pembiayaan berupa penyertaan modal negara (PMN) untuk kredit usaha rakyat (KUR) dan penjaminan ekspor.

Di sisi pajak, stimulus yang disediakan, antara lain, berupa pemotongan pembayaran pajak yang berasal dari pelaksanaan amandemen UU PPh. Amandemen tersebut mengubah tarif tunggal WP badan menjadi sebesar 28% pada 2009 dan memberikan fasilitas penurunan tarif sebesar 5% untuk perusahaan yang masuk bursa. Di samping itu, WP badan juga mendapat keringanan beban pajak berupa pemberian insentif pajak untuk perusahaan yang bergerak pada sektor tertentu dan/atau berlokasi di daerah tertentu. Di sisi belanja negara, paket stimulus terdiri atas pembebasan BM, fasilitas PPN eksplorasi migas ditanggung pemerintah, insentif PPh panas bumi, fasilitas PPh-21 karyawan ditanggung pemerintah, potongan tarif listrik untuk industri, penurunan harga solar, dan subsidi bunga untuk perusahaan air bersih.

Pemerintah mengalokasikan fasilitas BM DTP untuk menjaga terpenuhinya barang dan/atau jasa bagi kepentingan umum, mendorong sektor riil, dan meningkatkan daya saing industri tertentu di dalam negeri. Insentif subsidi bea masuk (BM) tersebut diberikan kepada empat belas sektor yang, antara lain, terdiri atas sektor bahan baku dan komponen industri alat berat, bahan baku dan komponen untuk pembuatan pembangkit listrik tenaga uap kapasitas kecil, bahan baku susu, bahan baku dan komponen industri otomotif, komponen elektronika, dan bahan baku dan komponen kapal laut/pesawat terbang.

Subsidi PPN dalam rangka impor diberikan kepada perusahaan eksplorasi minyak dan gas bumi. Dengan adanya subsidi PPN tersebut, diharapkan makin banyak perusahaan yang berinvestasi di jenis industri minyak dan gas bumi sehingga produksinya meningkat. Di samping itu, insentif PPh pajak ditanggung pemerintah untuk panas bumi diberikan guna meningkatkan kegiatan pengusahaan sumber daya panas bumi untuk pembangkit energi/listrik dalam memenuhi permintaan yang makin meningkat.

Pemerintah juga memberikan fasilitas PPh-21 yang bertujuan menghindari PHK pekerja oleh perusahaan. Pajak yang dipungut oleh perusahaan dari pekerja tetap tidak disetor ke Kas Negara, melainkan ditanggung oleh pemerintah sehingga pajak yang dipungut itu dapat digunakan untuk menambah modal kerja maupun untuk membiayai operasional perusahaan. Untuk menurunkan biaya produksi, pemerintah juga memberikan potongan tarif listrik untuk industri, yaitu industri dengan daya sambung antara 20 kilo volt ampere (KVA) dan 30 KVA dan industri dengan daya sambung di atas 30 KVA. Pada beban puncak, tarif daya maksimal diturunkan dari empat kali menjadi tiga kali tarif listrik biasa.

Untuk mengurangi beban biaya transportasi masyarakat, pemerintah menurunkan harga solar bersubsidi sebesar Rp300/liter dari Rp4.800/liter menjadi Rp4.500/liter mulai 15 Januari 2009 sehingga harga solar bersubsidi secara akumulatif telah turun 18,2% sejak pertengahan Desember 2008. Dengan penurunan harga tersebut, tarif angkutan diharapkan dapat turun sekitar 10%. Selain itu, untuk menambah 10 juta sambungan air bersih rumah bagi masyarakat berpenghasilan rendah, pemerintah memberikan subsidi bunga bagi perusahaan air bersih dalam memperoleh pinjaman perbankan.

Selain kegiatan-kegiatan tersebut, pemberian stimulus fiskal juga dilakukan melalui PMN kepada PT Asuransi Ekspor Indonesia untuk memperkuat dana penjaminan ekspor dan PMN kepada Perum Jamkrindo dan PT Askindo dalam rangka penambahan dana penjaminan KUR. Penjaminan KUR tersebut diberikan dengan tujuan meningkatkan akses usaha mikro, kecil, menengah, dan koperasi kepada sumber pembiayaan dalam rangka mendorong pertumbuhan ekonomi nasional. Melalui PMN tersebut, kapasitas penjaminan KUR diharapkan dapat meningkat.

3.1.3 Menciptakan Kesempatan Kerja dan Menyerap Tenaga Kerja Ter-PHK melalui Kebijakan Pembangunan Infrastruktur Padat Karya

Dalam upaya menciptakan kesempatan kerja dan menyerap tenaga kerja ter-PHK, Pemerintah mengalokasikan stimulus fiskal yang digunakan untuk belanja infrastruktur dan PNPM. Alokasi dana stimulus untuk mencapai tujuan tersebut akan diprioritaskan dalam bentuk pembangunan infrastruktur yang dikerjakan secara padat karya di berbagai bidang (Tabel 4).

Tabel 4. Jenis Kegiatan dan Alokasi Dana Program Stimulus Fiskal untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya

Program	Alokasi (miliar rupiah)
I. Belanja Infrastruktur	7.775,0
1. Pembangunan Infrastruktur Bidang Pekerjaan Umum	3.385,0
a. Penanganan Bencana (termasuk banjir Bengawan Solo)	1.000,0
b. Rehabilitasi jaringan dalam rangka ketahanan pangan (Sumsel, Banten, Jabar, Jateng, Yogya, Jatim, Maluku, Sulsel, dan Papua)	600,0
c. Perluasan jaringan distribusi dan pembangunan instalasi pengolahan air minum	385,0
d. Percepatan penyelesaian <i>multi-year contracts</i>	1.000,0
e. Jalan inspeksi dan irigasi sentra produksi tambak	400,0
2. Pembangunan Infrastruktur Bidang Perhubungan	1.325,0
a. Pembangunan dan rehabilitasi jaringan kereta api	800,0
b. Tambahan pendanaan untuk pembangunan Bandara Kuala Namu	200,0
c. Perpanjangan <i>runway</i> dan rehabilitasi bandara	145,2
d. Pembangunan dan rehabilitasi pelabuhan dan dermaga penyeberangan	179,8
3. Pembangunan Infrastruktur Bidang Energi	1.000,0
a. Pembangunan induk pembangkit listrik dan transmisi	900,0
b. Desa Mandiri Energi (DME)	75,0
c. Pengeboran air bersih desa	25,0
4. Pembangunan Infrastruktur Bidang Perumahan Rakyat	680,0
a. Pembangunan rumah susun sewa (rusunawa) TNI/POLRI/pekerja/mahasiswa (40 <i>twins</i> blok)	480,0
b. Pembangunan perumahan khusus (nelayan, daerah perbatasan, dan lokasi pengolahan sumber daya air)	200,0
5. Pembangunan Infrastruktur Pasar	315,0
a. Pembangunan pasar untuk pembinaan pedagang kaki lima (PKL)/usaha mikro dan kecil	100,0
b. Pembangunan pasar percontohan	
c. Pembangunan pasar sinergi dan pasar penunjang	120,0
d. Pembangunan pasar koridor ekonomi di Yogya, Sragen, Sleman, Solo, Magelang, dan Bantul	15,0
	80,0
6. Pembangunan dan Rehabilitasi Infrastruktur Jalan Usaha Tani dan Irigasi Tingkat Usaha Tani	650,0
a. Jalan produksi sentra produksi perkebunan	60,0
b. Jalan usaha tani dan irigasi sentra produksi peternakan dan hortikultura	125,0
c. Jalan usaha tani dan irigasi sentra produksi pangan	465,0
7. Peningkatan Pelatihan Bidang Ketenagakerjaan	300,0
a. Pelatihan keterampilan oleh balai latihan kerja (BLK)	136,0
b. Peningkatan sarana dan prasarana BLK	164,0
8. Rehabilitasi Gudang Penyimpanan Bahan Pokok (Beras dan Jagung)	120,0
II. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat	601,5
JUMLAH	8.376,5

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, 2009a.

Alokasi anggaran bagi PNPM Mandiri pada Tahun Anggaran 2009, antara lain, digunakan untuk melaksanakan program/kegiatan yang tercantum dalam Daftar Isian Pelaksanaan Anggaran (DIPA) 2008 tetapi belum diselesaikan hingga akhir Tahun Anggaran 2008. PNPM Mandiri merupakan bantuan langsung masyarakat yang terdiri atas Program Pengembangan Kecamatan (PPK), Proyek Penanggulangan Kemiskinan di Perkotaan (P2KP), Program Pembangunan Infrastruktur Perdesaan (PIIP), dan Percepatan Pembangunan Daerah Tertinggal dan Khusus (P2DTK). Melalui PNPM Mandiri, dirumuskan mekanisme upaya penanggulangan kemiskinan yang melibatkan unsur masyarakat, mulai dari tahap perencanaan dan pelaksanaan hingga pemantauan dan evaluasi secara partisipatif, transparan, dan akuntabel.

3.2 Proses Formulasi Kebijakan PSF

Keputusan melaksanakan PSF merupakan kebijakan yang bersifat darurat. Oleh karena itu, latar belakang, perumusan, dan eksekusinya tidak sepenuhnya mengacu pada mekanisme proses perumusan seperti dalam penganggaran yang bersifat rutin. Karena Indonesia merupakan salah satu anggota G20, perumusan kebijakan PSF Indonesia tidak terlepas dari berbagai konsensus dan langkah strategis yang dihasilkan pertemuan para menkeu dan kepala negara yang tergabung di dalamnya. Dalam konteks ini, terdapat tiga aspek penting yang terkait erat dengan gagasan, dukungan finansial, dan komponen PSF (lihat Tabel 5).

Pertama, konsensus nomor 9 dari komunikasi pertemuan para menkeu dan konsensus nomor 7 dari pertemuan kepala negara G20 secara khusus menyebutkan bahwa kebijakan stimulus fiskal merupakan instrumen penting dalam meredam dampak negatif KKG. Selain itu, kebijakan PSF juga merupakan upaya untuk tetap meneruskan momentum penurunan angka kemiskinan dalam mencapai *Millennium Development Goals* (MDGs) (Badan Kebijakan Fiskal, 2008).

Kedua, konsensus G20 nomor 8 menyebutkan bahwa dalam hal pembiayaan kebijakan ekonomi *countercyclical*, mereka menyerukan agar lembaga keuangan multilateral dapat menerapkan skema pembayaran pinjaman yang lebih fleksibel kepada negara berkembang yang memiliki rekam jejak kebijakan fiskal yang efektif (Badan Kebijakan Fiskal, 2008).

Ketiga, perumusan PSF di Indonesia mempunyai kesesuaian dengan komponen PSF hasil pertemuan G20, terutama konsensus nomor 8. Konsensus ini menyepakati untuk menggali berbagai upaya peningkatan aksesibilitas negara berkembang dalam memperoleh pinjaman lunak, terutama untuk membiayai proyek-proyek infrastruktur padat karya dan yang berpihak pada kelompok miskin.

Tabel 5. Keterkaitan Komitmen G20 dan PSF Indonesia

Konsensus Keterkaitan	Konsensus No. 8 Komunike para Menkeu G20	Konsensus No. 9 Komunike para Menkeu G20	Konsensus No. 7 Komitmen para Kepala Negara G20
Perumusan PSF	•	•	•
Pembiayaan PSF	•	•	
Komponen PSF	•		

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal, 2008.

Keterangan: • = Terdapat keterkaitan/kesesuaian.

Selain mempunyai keterkaitan dengan berbagai konsensus dalam G20, yang membedakan perumusan PSF dengan perumusan kebijakan lainnya adalah adanya proses konsultasi yang intensif dan cepat antara pemerintah dan Panitia Anggaran DPR RI. Paparan singkat berikut menyajikan kronologis proses konsultasi di antara kedua lembaga tersebut.

2 Desember 2008. Pemerintah mengadakan rapat kerja dengan Komisi XI DPR. Dalam kesimpulan rapat kerja tersebut, Komisi XI DPR meminta pemerintah untuk

- a) mengambil langkah-langkah konkret dan luar biasa yang dapat ditempuh baik melalui instrumen anggaran maupun penyederhanaan peraturan di berbagai departemen dalam rangka mengamankan keberlangsungan kegiatan produksi dalam negeri dan mengantisipasi dampak KKG, serta sekaligus menyelamatkan perekonomian nasional; dan
- b) melakukan antisipasi dan membuat langkah nyata terhadap kemungkinan lonjakan PHK pada 2009 yang dapat terjadi sebagai dampak turunnya produksi dan penjualan di beberapa industri nasional yang disebabkan oleh menurunnya permintaan pasar dalam dan luar negeri.

27 Januari 2009. Untuk menindaklanjuti rapat kerja pada 2 Desember 2008, pada 27 Januari 2009, Menkeu memaparkan tanggapan dan rencana strategis pemerintah terhadap KKG melalui Stimulus Fiskal APBN 2009 di depan Komisi XI DPR. Paparan tersebut mencakup beberapa hal penting berikut ini.

- a) Kondisi perekonomian dunia semakin memburuk dengan indikasi turunnya pertumbuhan ekonomi dan volume perdagangan dunia pada akhir 2008. Selain itu, kapitalisasi saham perusahaan terkemuka di dunia dan kapitalisasi pasar modal dalam negeri terkoreksi tajam. Sebagai dampaknya, semua negara mengadakan koreksi terhadap perkiraan pertumbuhan ekonomi 2009 (lihat Tabel 6).
- b) Kondisi perekonomian nasional semakin memburuk dengan indikasi (i) kapitalisasi pasar di Bursa Efek Indonesia (BEI) dan transaksi perdagangan SUN menurun; (ii) laju ekspor dan impor cenderung menurun sejak Oktober 2008, baik dari sisi nilai maupun pertumbuhannya; (iii) harga komoditas ekspor Indonesia, seperti minyak kelapa sawit mentah (CPO—*crude palm oil*), karet, dan kapas, mengalami penurunan signifikan di pasar dunia; (iv) pertumbuhan pajak tahunan, seperti PPN impor, PPN dalam negeri, dan PPh nonmigas menurun; (v) perkiraan dampak pengangguran terbuka, bila tidak diantisipasi, dapat mencapai 8,87% sampai pertengahan 2009, naik hampir satu persen basis poin dibandingkan angka pada pertengahan 2008.
- c) Pemerintah menilai bahwa di tengah kondisi perekonomian yang tidak kondusif, Indonesia akan lebih siap menghadapi krisis global dengan mengandalkan pasar domestik dan menyiapkan *countercyclical fiscal policy* dalam bentuk PSF sebagai bagian dari penyesuaian APBN 2009.
- d) Menkeu mengajukan tiga komponen PSF yang terdiri atas (i) Penghematan Pembayaran Pajak senilai 43 triliun rupiah, (ii) Subsidi BM DTP senilai 13,3 triliun rupiah, dan (iii) Subsidi dan Belanja Negara kepada Dunia Usaha senilai 15 triliun rupiah. Keseluruhan PSF ini bernilai 73,3 triliun rupiah atau sekitar 1,4% dari PDB. Tabel 6 menunjukkan bahwa dibandingkan dengan berbagai negara di dunia, besaran dana PSF Indonesia tergolong cukup tinggi.

Tabel 6. Pertumbuhan Ekonomi dan Stimulus Fiskal Beberapa Negara pada 2009

Negara	Pertumbuhan Ekonomi (%)		Stimulus Fiskal (% GDP)
	Semula	Revisi	
Amerika Serikat	0,1	-0,8	1,2
Inggris	-0,1	-1,3	1,1
Cina	9,3	8,0	0,6
Jepang	0,5	-0,2	1,0
Korea Selatan	3,5	2,5	0,9
Australia	2,2	1,7	1,5
India	6,9	6,0	0,9
Singapura	3,5	-5,0	1,1
Thailand	4,5	2,0	1,8
Malaysia	4,8	0,2	4,4
Indonesia	6,0	4,5–5,5	1,4

Sumber: Indrawati, 2009.

23–24 Februari 2009. Pada 23 Februari 2009, sesuai dengan Pasal 23 UU No. 41 Tahun 2008 tentang APBN 2009, Menkeu mengajukan usulan penyesuaian atas APBN 2009 kepada Panitia Anggaran DPR untuk mengantisipasi keadaan darurat³ sebagai dampak negatif KKG. Pada 24 Februari 2009, Panitia Anggaran DPR mendukung penyesuaian APBN 2009 dengan tambahan usulan dana sebesar 2 triliun rupiah untuk penambahan belanja PSF Infrastruktur.⁴

Dengan tambahan tersebut, total dana PSF mencapai 73,3 triliun rupiah, 12,2 triliun rupiah di antaranya dialokasikan kepada K/L serta Bagian Anggaran Pembiayaan Perhitungan untuk belanja infrastruktur, subsidi, dan penjaminan KUR. Untuk menindaklanjuti rencana tersebut, DPR meminta agar dana 12,2 triliun rupiah tersebut dituangkan dalam Rencana Kerja Anggaran Kementerian Negara/Lembaga (RKA-KL) TA 2009.

27 Februari–4 Maret 2009. Dalam rangka memperlancar penyelesaian RKA-KL terkait PSF 2009, Menkeu menerbitkan Surat Edaran (SE) No. SE-812/MK.02/2009 tanggal 27 Februari 2009 kepada K/L. SE tersebut, antara lain, berisi (i) pemberitahuan besaran alokasi dan (ii) permintaan kepada K/L terkait agar menyiapkan RKA-KL. Selanjutnya, SE ini direvisi dengan SE Menkeu No. SE-883/MK.02/2009 tanggal 4 Maret 2009.

Beberapa hal penting yang dimuat dalam SE-833 berhubungan dengan faktor teknis persiapan pelaksanaan PSF, mekanisme alokasi dana PSF, dan sanksi atas ketidakmampuan K/L/daerah dalam menyerap anggaran PSF. Untuk RKA-KL, SE ini menyatakan bahwa

- a) setiap K/L perlu menyiapkan rincian/detail alokasi belanja yang telah mendapatkan persetujuan Panitia Anggaran DPR RI paling lambat pada 3 Maret 2009 dan
- b) setiap K/L perlu menyiapkan dan menyampaikan RKA-KL dan data pendukung PSF (TOR⁵, RAB⁶, dan data pendukung lainnya) kepada Direktorat Jenderal Anggaran (DJA) selambat-lambatnya pada 11 Maret 2009.

³Pasal 23 Ayat (l) menyatakan bahwa keadaan darurat tersebut terjadi, antara lain, jika prognosis pertumbuhan ekonomi paling rendah 1% (satu persen) di bawah asumsi, sedangkan prognosis indikator makroekonomi lainnya mengalami deviasi paling rendah sebesar 10% (sepuluh persen) dari asumsinya.

⁴Yang dimaksud dengan dukungan DPR adalah keputusan yang tertuang di dalam kesimpulan rapat kerja Panitia Anggaran DPR RI dengan Pemerintah RI yang dilakukan dalam waktu satu kali dua puluh empat jam sejak diterimanya usulan Pemerintah.

⁵*Terms of reference*—kerangka acuan.

⁶Rencana anggaran biaya.

Selanjutnya, DJA melakukan penelaahan RKA-KL dan penetapan Satuan Anggaran per Satuan Kerja (SAPSK) selambat-lambatnya pada 18 Maret 2009. SAPSK inilah yang kemudian menjadi dasar pengesahan DIPA.⁷

Selain soal teknis RKA-KL, butir 5 SE-883 juga menyebutkan bahwa K/L serta pemerintah daerah (pemda) provinsi dan kabupaten/kota yang telah berkomitmen melaksanakan belanja PSF harus mampu menyelesaikan proyeknya dalam satu tahun anggaran. Jika mereka tidak menyelesaikannya dalam kurun waktu satu tahun anggaran, pagu anggaran pada 2010 akan dikurangi berdasarkan kriteria yang ditetapkan bersama oleh pemerintah dan DPR (ketentuan lebih lanjut mengenai sanksi ini dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) No. 220/PMK 02/2009.

15 April 2009. Dalam proses penetapan kegiatan PSF, beberapa K/L mengajukan usulan dan perubahan kegiatan/lokasi setelah mengakomodasi rekomendasi dari Panitia Anggaran DPR. Untuk mengesahkan perubahan-perubahan ini, Menkeu kemudian menerbitkan Surat No. S-214/MK.02/2009 kepada Panitia Anggaran DPR untuk memperoleh persetujuan.

Pertengahan Mei 2009. Pada pertengahan Mei 2009, Panitia Anggaran DPR menyetujui seluruh usulan perubahan yang diajukan pemerintah, kecuali usulan bidang pertanian. Panitia Anggaran DPR baru menyetujui usulan bidang pertanian melalui pembahasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Nasional-Perubahan (APBN-P) 2009 pada 28 September 2009. Besaran alokasi PSF untuk Kementerian Pertanian yang semula 650 miliar rupiah diubah menjadi 260 miliar rupiah, sementara kelebihannya sebesar 390 miliar rupiah, dialihkan ke program subsidi langsung benih unggul senilai 295 miliar rupiah dan subsidi langsung pupuk sebesar 95 miliar rupiah.

3.3 Peran Lembaga Negara dalam Proses Penetapan PSF

Lembaga negara yang terlibat langsung dalam proses penetapan kebijakan PSF adalah Kementerian Keuangan, Panitia Anggaran DPR, Kementerian Koordinator Perekonomian, dan beberapa K/L. Sebagai lembaga perencana, Bappenas tidak terlibat dalam proses tersebut. Bappenas hanya berperan sebagai pelaksana *monitoring* (pemantauan) dan evaluasi melalui Deputi Evaluasi Kinerja Pembangunan Daerah (EKPD). Berikut ini adalah paparan peran dan fungsi beberapa lembaga kunci di tingkat pusat yang terlibat dalam penyusunan, penetapan, dan pelaksanaan PSF.

Kementerian Keuangan. Ada tiga aktor di kementerian ini yang terlibat dalam pengelolaan PSF, yaitu Menkeu, Badan Kebijakan Fiskal (BKF), dan DJA. Menkeu berperan penting dalam perumusan dan penetapan PSF. Dalam hal perumusan PSF, Menkeu mendapat masukan dari BKF sebagai lembaga yang merumuskan postur APBN. Menkeu juga berperan dalam proses konsultasi dan penetapan besaran PSF bersama dengan Panitia Anggaran DPR, serta dalam mengeluarkan regulasi guna memastikan tercapainya efektivitas pelaksanaan PSF. Hal ini ditunjukkan dengan penerbitan beberapa peraturan menteri, surat edaran, dan surat oleh Menkeu.

⁷Perkembangan terakhir hasil penelaahan RKA-KL PSF yang disampaikan pejabat DJA Depkeu adalah bahwa SAPSK PSF 2009 yang pertama ditetapkan, per 23 Maret 2009, adalah untuk Kementerian Perumahan Rakyat dan SAPSK yang terakhir ditetapkan, per 7 Oktober 2009 dan 20 November 2009, adalah untuk Kementerian Pertanian (19 Januari 2010).

BKF berperan dalam merumuskan postur dan komponen yang termasuk dalam PSF. Hal ini sesuai dengan tugas pokok dan fungsi BKF, yaitu merancang kebijakan di bidang ekonomi, fiskal, dan kerja sama keuangan internasional (Badan Kebijakan Fiskal, 2009b). Terkait PSF, BKF melakukan beberapa langkah strategis seperti (i) menyarikan beberapa konsensus hasil pertemuan para menteri dan kepala negara yang tergabung dalam forum G20, (ii) merumuskan komponen dan disain PSF agar berkesesuaian dengan kesepakatan G20, dan (iii) melakukan konsultasi dengan lembaga keuangan internasional untuk mendapatkan masukan tentang komponen PSF (pejabat Badan Kebijakan Fiskal, 22 Januari 2010).⁸

Seperti penjelasan dalam SE Menkeu No. 883/MK.02/2009, DJA berperan dalam menerima dan menelaah RKA-KL. Hasil penelaahan RKA-KL ini kemudian menjadi dokumen SAPSK dan menjadi dasar pengesahan DIPA. Selain itu, DJA juga berperan dalam memberikan asistensi kepada pejabat daerah yang bertanggung jawab dalam proses pelaksanaan PSF. Asistensi ini merupakan upaya penting karena pelaksanaan kebijakan, program, dan kegiatan stimulus fiskal APBN 2009 harus dilaporkan dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) 2009 dalam bentuk laporan yang terpisah (SE Menkeu No. 883/MK.02/2009).

Kementerian Koordinator Bidang Perekonomian (Menko Perekonomian). Menko Perekonomian berperan dalam memastikan koordinasi di antara K/L yang mengajukan usulan kegiatan yang didanai oleh PSF. Pada saat PSF digulirkan, jabatan Menkeu dan Menko Perekonomian dipegang oleh Sri Mulyani Indrawati. Jabatan ganda tersebut dapat mempercepat proses penetapan dan pelaksanaan PSF.

Bappenas. Berbeda dengan proses perencanaan pembangunan reguler, proses perumusan, penetapan, dan pelaksanaan PSF tidak secara intensif melibatkan Bappenas. Lembaga ini tidak ikut merencanakan kegiatan/proyek yang akan didanai oleh PSF. Peran Bappenas terbatas pada kegiatan *monitoring* dan evaluasi (monev) pelaksanaan PSF (wawancara, pejabat Bappenas, laki-laki, 14 Januari 2010). Melalui Deputy EKPD, Bappenas memfasilitasi pertemuan rutin di antara K/L untuk membahas kemajuan pelaksanaan PSF dalam hal realisasi program dan serapan tenaga kerja. Selain kegiatan koordinatif, Bappenas juga melakukan kunjungan ke lapangan untuk melihat secara langsung pelaksanaan PSF. Terkait dengan kegiatan monev, Kepala Bappenas secara rutin melaporkan perkembangan pelaksanaan PSF kepada Presiden. Bappenas tercatat telah melaporkan status pelaksanaan PSF per bulan Mei, Agustus, dan Desember 2009.⁹ Ketiga laporan tersebut memuat informasi tentang penyerapan anggaran dari sisi keuangan dan penyerapan tenaga kerja.

Panitia Anggaran DPR. Penjelasan Pasal 23 UU No. 41 Tahun 2008 menyatakan bahwa setiap penambahan belanja negara atau penurunan pendapatan negara sebagai konsekuensi dari perubahan asumsi pertumbuhan ekonomi dan prognosis indikator ekonomi lainnya perlu mendapatkan persetujuan DPR. Dalam konteks ini, persetujuan DPR merupakan keputusan yang tertuang dalam kesimpulan rapat kerja Panitia Anggaran DPR dengan pemerintah yang dilakukan dalam waktu 1 x 24 jam sejak diterimanya usulan pemerintah.

⁸Dalam beberapa pertemuan para menteri keuangan dan kepala negara G20, Kepala BKF ikut menyertai Menteri Keuangan RI. Indonesia yang diwakili oleh Kepala BKF bahkan menjadi ketua *working group* untuk reformasi lembaga keuangan 20 negara G20 di London (Badan Kebijakan Fiskal, 2009b).

⁹Laporan status pelaksanaan PSF disampaikan oleh Kepala Bappenas kepada Presiden secara berturut-turut melalui Surat No. 0130/MPPN/06/2009, No. 0189/MPPN/09/2009, dan No. 0019/MPPN/01/2010.

Penjelasan pasal tersebut menunjukkan bahwa Panitia Anggaran DPR berperan dalam memberikan persetujuan atas usulan perubahan yang diajukan K/L. Panitia Anggaran DPR yang terdiri atas perwakilan anggota berbagai komisi melakukan beberapa kali pertemuan dengan Menkeu terkait dengan penambahan belanja infrastruktur dan subsidi PSF. Anggota Panitia Anggaran DPR juga berperan dalam memastikan bahwa belanja infrastruktur PSF telah dialokasikan ke daerah pemilihan masing-masing, sebagaimana terungkap dalam penjelasan pejabat Bappenas (wawancara, laki-laki, 14 Januari 2010), pejabat DJA (wawancara, laki-laki, 19 Januari 2010), dan pejabat Kementerian Perdagangan (wawancara, laki-laki, 12 April 2010).

IV. PELAKSANAAN PROGRAM STIMULUS FISKAL DI DAERAH

4.1 Proses Memperoleh Dana Stimulus Fiskal

Pemerintah dan DPR telah memutuskan untuk melaksanakan PSF pada awal 2009, tetapi pemda dan satuan kerja pemda (SKPD) tingkat provinsi dan kabupaten/kota tidak memperoleh sosialisasi secara khusus dan formal tentang keberadaan PSF. Pejabat Kementerian Perdagangan menyatakan bahwa sosialisasi tidak dilakukan karena PSF dilaksanakan agak terburu-buru (wawancara, laki-laki, 12 April 2010). Karena tidak ada sosialisasi, pemda dan SKPD memperoleh informasi tentang keberadaan program dari berbagai sumber yang berbeda, seperti pemberitaan media massa, pembicaraan di forum atau pertemuan dengan agenda di luar urusan PSF, atau komunikasi SKPD dengan K/L terkait.

Di Provinsi Sulawesi Selatan, seorang anggota DPR yang berasal dari daerah pemilihan setempat turut berperan dalam menyampaikan informasi tentang PSF, khususnya yang diperuntukkan bagi peningkatan infrastruktur melalui kegiatan padat karya (wawancara pejabat Pemerintah Kabupaten Sinjai, laki-laki, 4 Maret 2010; pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba, 8 Maret 2010). Dalam sebuah forum yang dilaksanakan di Makassar pada awal 2009, anggota DPR tersebut sekaligus mengumpulkan proposal pembangunan yang kebetulan sudah dipersiapkan oleh sebagian besar pemda kabupaten/kota yang hadir.

Tidak adanya sosialisasi khusus dan formal tentang PSF menyebabkan informasi tentang program yang diterima kabupaten/kota bervariasi satu dengan lainnya. Dari segi “kapan” pemda-pemda memperoleh informasi, terdapat perbedaan waktu, yaitu tidak lama setelah program diumumkan, saat proses perencanaan dan penetapan alokasi dana, atau ketika alokasi dana sudah ditentukan. Bahkan, ada pemda yang baru mengetahui keberadaan PSF ketika program sedang atau sudah dilaksanakan. Seorang pejabat Kabupaten Sukoharjo, misalnya, mengatakan, “Saya baru hari ini mendengar adanya dana stimulus fiskal” (wawancara, laki-laki, 16 Maret 2010). Pengakuan tersebut memperkuat indikasi bahwa penyebaran informasi tentang PSF tidak meluas.

Perbedaan waktu sampainya informasi tersebut memengaruhi besarnya kesempatan pemda untuk mengajukan proposal yang selanjutnya memengaruhi besarnya dana PSF yang diperoleh. Pemda yang menerima informasi setelah alokasi dana ditentukan atau ketika kegiatan dilaksanakan mempunyai kesempatan yang terbatas untuk mengajukan proposal dan hal ini dapat berarti pemda sulit memperoleh alokasi dana. Kabupaten Demak yang memperoleh informasi cukup awal dari pemberitaan di media massa mempunyai waktu yang cukup longgar untuk mempersiapkan dan mengajukan proposal sehingga mereka dapat memperoleh alokasi dana PSF yang cukup besar, yakni 58 miliar rupiah. Sebaliknya, Kabupaten Sukoharjo tidak mengetahui keberadaan PSF sehingga pemda tersebut tidak mengajukan proposal dan sama sekali tidak mendapat alokasi dana PSF.

Proses penetapan alokasi dana PSF bagi peningkatan infrastruktur padat karya berbeda antarsistem aliran dana. Pada PSF Pusat/Vertikal, proses alokasi dana tidak didahului dengan pengajuan proposal secara khusus dari instansi bawahan. K/L di tingkat pusat menggunakan proposal yang telah ada, yaitu proposal yang secara rutin diajukan setiap tahun oleh SKPD. Pada PSF Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dan PSF Bantuan Teknis dan Pendanaan, proses alokasi dana umumnya didahului dengan pengajuan proposal dari pemerintah kabupaten/kota. Umumnya, proposal yang diajukan adalah proposal pembangunan yang sudah ada sebagai hasil

musyawarah tahunan di tingkat kabupaten/kota berdasarkan hasil musyawarah di tingkat desa/kelurahan dan kecamatan tetapi belum memperoleh alokasi dana baik dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) maupun APBN. Proposal tersebut oleh SKPD, atas nama pemerintah kabupaten/kota, diajukan kepada K/L terkait yang memiliki alokasi dana PSF dan pada kasus Provinsi Sulawesi Selatan, diperkuat juga melalui dukungan anggota DPR wilayah pemilihan provinsi tersebut.

Proposal pembangunan tersebut seharusnya sudah tersedia di setiap K/L karena setiap SKPD kabupaten/kota selalu menyampaikan proposal rencana proyeknya kepada K/L terkait setiap tahun. Namun, karena berbagai alasan, ketika ada program khusus, pemda biasanya dituntut untuk menunjukkan keseriusan dan minat untuk memperoleh dana program tertentu melalui, antara lain, pengajuan proposal khusus untuk mendapatkan dana tersebut. Secara umum, pemerintah kabupaten/kota mengajukan proposal untuk memperoleh dana PSF selama Januari–Februari 2009. Pada Maret 2009, pemerintah kabupaten/kota menerima pemberitahuan tentang perolehan dana PSF dan pada Mei 2009, mereka memperoleh kepastian alokasi dana secara resmi saat instansi terkait di tingkat pusat menerbitkan DIPA program.

Tabel 7. Alokasi Dana PSF untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Bantuan Teknis dan Pendanaan

No.	Kabupaten/Kota	Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	Bantuan Teknis dan Pendanaan	Jumlah
1	Aceh	10.059.930	20.000.000	30.059.930
2	Sumatra Utara	43.122.237	195.000.000	238.122.237
3	Sumatra Barat	25.205.638	60.000.000	85.205.638
4	Riau	11.157.060	20.000.000	31.157.060
5	Jambi	5.379.610	152.500.000	157.879.610
6	Sumatra Selatan	10.325.998	129.000.000	139.325.998
7	Bengkulu	13.719.558	163.000.000	176.719.558
8	Lampung	11.627.011	50.000.000	61.627.011
9	Kepulauan Bangka Belitung	11.173.112		11.173.112
10	Kepulauan Riau	11.952.990		11.952.990
11	DKI Jakarta	3.199.742		3.199.742
12	Jawa Barat	64.334.161	119.000.000	183.334.161
13	Jawa Tengah	141.177.190	72.000.000	213.177.190
14	DI Yogyakarta	12.803.331	3.000.000	15.803.331
15	Jawa Timur	79.816.965	155.000.000	234.816.965
16	Banten	8.407.865	60.000.000	68.407.865
17	Bali	12.631.591		12.631.591
18	Nusa Tenggara Barat	20.720.110		20.720.110
19	Nusa Tenggara Timur	18.100.150	181.000.000	199.100.150
20	Kalimantan Barat	21.976.011	170.000.000	191.976.011
21	Kalimantan Tengah	3.144.810	65.000.000	68.144.810
22	Kalimantan Selatan	113.574.476	10.000.000	123.574.476
23	Kalimantan Timur	3.876.031	48.000.000	51.876.031
24	Sulawesi Utara	23.643.275	45.000.000	68.643.275
25	Sulawesi Tengah	16.918.380	169.000.000	185.918.380
26	Sulawesi Selatan	110.403.280	458.500.000	568.903.280
27	Sulawesi Tenggara	17.976.337	15.000.000	32.976.337
28	Gorontalo	15.341.586	35.000.000	50.341.586
29	Sulawesi Barat	7.585.885	53.000.000	60.585.885
30	Maluku	17.726.880	220.000.000	237.726.880
31	Maluku Utara	9.934.700	115.000.000	124.934.700
32	Papua Barat	2.604.702	191.200.000	193.804.702
33	Papua	27.243.058	30.000.000	57.243.058
Jumlah		906.863.660	3.004.200.000	3.911.063.660

Sumber: Peraturan Menteri Keuangan No. 220/PMK.02/2009.

Alokasi dana PSF antarprovinsi dan kabupaten/kota bervariasi. Semua provinsi menerima alokasi dana PSF, tetapi tidak semua kabupaten/kota menerimanya. Bahkan, cukup banyak kabupaten/kota yang tidak menerima alokasi dana PSF untuk peningkatan infrastruktur melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Bantuan Teknis dan Pendanaan. Di Jawa Tengah, dari 35 kabupaten/kota, 13 di antaranya tidak menerima dana PSF. Sejumlah 22 kabupaten/kota lainnya memperoleh dana dengan variasi jumlah yang cukup tinggi, terendah 159 juta rupiah dan tertinggi 58 miliar rupiah (lihat Tabel A1 pada Lampiran 1). Di Sulawesi Selatan, dari 24 kabupaten/kota, hanya 2 kabupaten/kota tidak memperoleh dana dan 22 kabupaten/kota lainnya memperoleh dana yang bervariasi antara 358 juta rupiah dan 60 miliar rupiah (lihat Tabel A2 pada Lampiran 2).

Tim peneliti SMERU tidak memperoleh dokumen resmi pemerintah yang dapat menjelaskan mengapa alokasi dana PSF tersebut bervariasi dan kriteria apa yang digunakan untuk pengalokasiannya. Pejabat di K/L pengelola PSF menjelaskan bahwa besarnya alokasi dana PSF yang diperoleh kabupaten/kota ditentukan dalam rapat kerja Panitia Anggaran DPR dengan K/L pengelola program tingkat pusat, terutama Kementerian Keuangan. Besarnya alokasi dana per kabupaten/kota, antara lain, dipengaruhi oleh proposal yang diajukan, rekomendasi dinas terkait di tingkat provinsi, dan komitmen pemda untuk menyelesaikan proyek pada akhir 2009. Khusus untuk pembangunan pasar, alokasi dana dipengaruhi juga oleh kepemilikan lahan oleh pemda dan adanya embrio pasar di lokasi tersebut. Dalam hal rehabilitasi/rekonstruksi pasar lama, faktor kondisi bangunan yang dinilai sudah sangat membahayakan pedagang dan pengunjung pasar juga memengaruhi.

Meskipun PSF digulirkan dalam rangka merespons dampak KKG, tim peneliti SMERU tidak menemukan narasumber yang memberi penjelasan tentang hubungan antara alokasi dana PSF dengan tingkat keparahan perekonomian daerah akibat KKG. Seorang pejabat Kementerian Perdagangan mengakui bahwa alokasi dana PSF ke daerah tidak memperhatikan tingkat dampak krisis karena saat itu tidak tersedia data tentang dampak krisis per wilayah (wawancara, laki-laki, 12 April 2010). Di Sulawesi Selatan yang merupakan provinsi penerima alokasi dana PSF terbanyak, sejumlah pejabat beberapa pemerintah kabupaten sampel menyatakan bahwa dampak KKG tidak terasa di wilayah mereka. Alokasi dana PSF yang mengalir ke Provinsi Sulawesi Selatan dalam jumlah besar tidak berkorelasi dengan tingkat keparahan dampak negatif KKG. Menurut para narasumber, alasan utama yang melatarbelakangi penerimaan dana PSF dalam jumlah besar oleh Provinsi Sulawesi Selatan adalah karena provinsi ini merupakan pusat pertumbuhan ekonomi kawasan Indonesia bagian timur. Selain itu, menurut pejabat Pemerintah Kabupaten Sinjai, banyaknya daerah di Provinsi Sulawesi Selatan yang masih tergolong daerah tertinggal merupakan salah satu alasan penting yang menyebabkan Pemerintah Pusat mengalokasikan dana PSF yang cukup besar ke wilayah ini (wawancara, laki-laki, 4 Maret 2010).

Dokumen-dokumen usulan atau laporan kegiatan yang didanai PSF pun tidak ada yang memberi perhatian terhadap hubungan antara PSF dan KKG (Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Bulukumba, 2010; Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Kabupaten Demak, 2009; Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Penanaman Modal Kabupaten Sinjai, 2009). Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Sinjai lebih melihat kaitan dana PSF dengan dana alokasi umum (DAU). Pejabat tersebut mengatakan bahwa keberadaan dana PSF dapat “mengamankan”¹⁰ DAU (wawancara, laki-laki, 4 Maret 2010). Penjelasan resmi pemerintah daerah lain mengenai PSF menyatakan bahwa PSF merupakan salah satu wujud dari komitmen pemerintah untuk mendorong pelaksanaan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal dengan cara mengalokasikan anggaran transfer ke daerah dalam APBN. Dana ini dialokasikan

¹⁰Artinya, pemerintah daerah dapat dengan lebih leluasa memanfaatkan DAU.

kepada daerah tertentu dengan tujuan membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah sesuai dengan prioritas nasional (Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Kabupaten Demak, 2009).¹¹ Jadi, latar belakang Pemerintah Pusat menggulirkan PSF sebagaimana dijelaskan dalam Bab III laporan ini, dapat dikatakan, tidak tersosialisasikan dengan baik kepada pejabat pengelola dan pelaksana kegiatan PSF di daerah.

Kabupaten Bulukumba merupakan salah satu daerah yang mendapat dana PSF dalam jumlah kecil. Menurut seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba, dana PSF yang mereka terima tersebut pun merupakan limpahan dari Kabupaten Bantaeng” (wawancara, laki-laki, 8 Maret 2010). Dua dari tiga kabupaten lokasi penelitian di Provinsi Sulawesi Selatan menerima dana PSF dalam jumlah yang tergolong besar. Kabupaten Gowa dan Kabupaten Sinjai masing-masing menerima 60 miliar rupiah dan 34 miliar rupiah, sementara Kabupaten Bulukumba hanya menerima 358 juta rupiah (lihat Tabel A2 pada Lampiran 2), padahal kondisi sosial-ekonominya tidak lebih baik daripada dua kabupaten tersebut. Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba juga menduga bahwa rendahnya alokasi dana PSF tersebut, antara lain, disebabkan oleh tidak harmonisnya hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatif di wilayahnya (wawancara, laki-laki, 8 Maret 2010). Beberapa kegiatan pembangunan di kabupaten ini yang mendapat dana dari Jakarta menjadi sumber perdebatan antara badan eksekutif dan badan legislatif yang berlangsung selama bertahun-tahun. Keadaan seperti ini tentu menjadi hambatan bagi pejabat pusat untuk mempertimbangkan pengalokasian dana yang tersedia ke daerah tersebut, khususnya untuk dana PSF yang kegiatannya wajib diselesaikan pada akhir tahun anggaran.

Kabupaten Klaten merupakan salah satu kabupaten yang tidak menerima alokasi dana PSF. Dalam hal ini, pejabat Pemerintah Kabupaten Klaten memberikan penjelasan bahwa akibat bencana gempa bumi besar pada 2005, selama tiga tahun terakhir (2006–2008), Kabupaten Klaten menerima banyak dana pemulihan dan rehabilitasi/rekonstruksi dari pemerintah dan swasta, baik domestik maupun internasional. “Oleh karenanya, dapat dipahami kalau kemudian daerah kami tidak mendapat alokasi dana PSF 2009” (wawancara, laki-laki, 17 Maret 2010).

Selain faktor-faktor tersebut, terdapat faktor-faktor lain yang terindikasi turut memengaruhi pengalokasian dana PSF. Salah satu di antaranya adalah aktivitas proaktif pejabat pemerintah daerah dalam melakukan “lobi” untuk memperoleh alokasi dana pembangunan dari pusat. Banyak daerah yang melakukan upaya terus-menerus untuk memperoleh dana pembangunan dari program apapun di tingkat pusat. Selain menyampaikan proposal pembangunan pada awal tahun yang merupakan kegiatan rutin bagi seluruh pemda, mereka juga menyampaikan usulan atau sekadar menanyakan alokasi dana pembangunan untuk wilayahnya pada setiap forum pertemuan atau ketika secara khusus mendatangi K/L terkait. Pada saat PSF diluncurkan, beberapa daerah melakukan upaya yang cukup gencar, khusus untuk memperoleh dana PSF.

Kuatnya pengaruh “lobi” dalam penentuan alokasi dana pembangunan seperti PSF diakui secara eksplisit maupun implisit oleh beberapa pejabat di wilayah studi. Menurut seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba, bagaimana Pemerintah Pusat akan memberikan dana kalau mereka tidak kenal dengan wajah orang yang akan diberi (wawancara, laki-laki, 8 Maret 2010). Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba lainnya yang mengetahui tentang PSF melalui kontak dengan pejabat pusat menyatakan bahwa instansinya tidak menerima PSF karena

¹¹ Penjelasan ini lebih kurang sama dengan pengertian tentang dana alokasi khusus (DAK) (lihat Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 dan Usman *et al.*, 2008). Penjelasan tersebut juga mirip dengan Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal (DPDF) dan Percepatan Pembangunan Daerah (PPD) (lihat Peraturan Menteri Keuangan No. 42/PMK.07/2009). Pada 2009, selain mengalokasikan dana stimulus fiskal, Pemerintah Pusat juga mengalokasikan DPDF.

ia tidak mau memberi “*fee*” (wawancara, laki-laki, 8 Maret 2010). “Kalau daerah mau maju, kita harus ‘nyerang’ ke sana [pusat]. Kalau perlu, buka kantor di sana [Jakarta],” ungkap seorang pejabat Pemda Kabupaten Demak (wawancara, laki-laki, 10 Februari 2010). Dalam penjelasan lain mengenai upaya untuk mendapatkan dana dari Jakarta, seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Klaten mengungkapkan perlunya dua syarat penting lainnya, yaitu pertama, “pintar-pintarnya daerah” (mau melakukan segala macam cara) dan kedua, adanya “orang daerah yang menjadi orang penting” di Jakarta (wawancara, laki-laki, 18 Maret 2010). Salah satu pejabat Kementerian Perdagangan menyatakan bahwa kunjungan atau permintaan langsung pejabat daerah turut menentukan pilihan daerah sebagai lokasi berbagai program, termasuk PSF, apalagi kalau didukung dengan komitmen untuk menyediakan dana dampingan dari APBD. Hal tersebut menunjukkan keseriusan dan antusiasme pemda bersangkutan dalam melaksanakan program (wawancara, laki-laki, 12 April 2010). Terkait dengan hal itu, Kompas (2010b) menuliskan bahwa di lapangan terjadi adu kekuatan lobi untuk menentukan alokasi anggaran tanpa dipandu oleh politik anggaran yang jelas. Pada artikel yang sama, seorang mantan pejabat Pemerintah Pusat, Ginandjar Kartasasmita, menyatakan bahwa lobi-lobi semacam ini masih terjadi. Siapa yang paling kuat melobi akan mendapatkan bagian yang lebih besar.

Kecepatan penyampaian proposal juga memengaruhi perolehan alokasi dana karena tenggang waktu yang tersedia antara keputusan pelaksanaan PSF dan penentuan alokasi dana relatif singkat. Daerah yang tidak biasa melakukan “lobi” dengan cukup gencar dan tidak menyampaikan permintaan khusus untuk memperoleh PSF sebelum penentuan alokasi dana kemungkinan tidak menerima alokasi dana sama sekali. Beberapa wilayah studi yang tidak menerima dana PSF mengakui bahwa mereka tidak melakukan upaya khusus atau tidak mengajukan usulan untuk memperoleh alokasi PSF. Wilayah studi lain yang hanya menerima dana PSF dalam jumlah relatif kecil menjelaskan bahwa mereka hanya sempat mengajukan sedikit usulan. Kedua hal tersebut terjadi terutama karena pemda yang bersangkutan terlambat menerima informasi tentang keberadaan PSF.

Adanya upaya seorang anggota DPR untuk menjelaskan PSF pada pertemuan dengan pemda se-Sulawesi Selatan dan sekaligus mengumpulkan proposal proyek turut memengaruhi besarnya dana PSF yang diperoleh kabupaten/kota. Dalam kenyataannya kemudian, Provinsi Sulawesi Selatan menjadi penerima dana PSF terbesar, yaitu 569 miliar rupiah, sementara penerima terbesar kedua, yaitu Provinsi Sumatra Utara, memperoleh jauh di bawah angka tersebut atau hanya 42% dari dana yang diterima Provinsi Sulawesi Selatan (lihat Tabel 7). Besarnya faktor tersebut dimungkinkan karena proses penentuan alokasi dana untuk daerah dilakukan melalui diskusi K/L, terutama Kementerian Keuangan, dengan Panitia Anggaran DPR. Beberapa pejabat di salah satu kabupaten studi di Provinsi Sulawesi Selatan yang memperoleh alokasi dana PSF dalam jumlah relatif kecil mengakui bahwa pada saat pertemuan yang dilaksanakan beberapa minggu sebelum penentuan alokasi dana tersebut, mereka hadir tetapi tidak membawa proposal. Mereka kemudian berupaya mengirimkan proposal pembangunan yang telah tersedia, tetapi tampaknya hal tersebut sudah terlambat karena waktunya terlalu mepet dengan waktu penentuan alokasi dana.

4.2 Pemilihan dan Pelaksanaan Kegiatan/Proyek

Penanggung jawab atau pengelola PSF untuk pembangunan infrastruktur adalah beberapa K/L. Di kabupaten studi, PSF Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan diperoleh melalui tiga K/L, yaitu Kementerian Perdagangan, Kementerian Koperasi dan Usaha Kecil dan Menengah (UKM), dan Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi. PSF Bantuan Teknis dan Pendanaan seluruhnya diperoleh melalui Kementerian Pekerjaan Umum. Pelaksana PSF

Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan dan PSF Bantuan Teknis dan Pendanaan adalah SKPD terkait di lingkungan pemerintah kabupaten/kota, sedangkan pelaksana PSF Pusat/Vertikal adalah lembaga di tingkat provinsi atau kabupaten/kota yang secara struktural merupakan instansi bawahan langsung K/L pengelola. Sesuai dengan K/L pengelolanya, pelaksana PSF di kabupaten studi adalah dinas pekerjaan umum, dinas perdagangan, dinas koperasi dan UKM, dan dinas sosial, tenaga kerja, dan transmigrasi.

Pemilihan proyek/kegiatan yang didanai PSF didasarkan pada kriteria umum dan kriteria khusus atau kriteria kesiapan pelaksanaan kegiatan (Surat Edaran Menteri Keuangan No. 883/MK.02/2009). Kriteria umum terdiri atas (i) menciptakan lapangan kerja yang signifikan, (ii) hasilnya seketika dan dapat diselesaikan pada 2009, (iii) memenuhi sasaran Inpres No. 5 Tahun 2008 tentang Fokus Kuota Program Ekonomi 2008–2009, (iv) melengkapi jaringan infrastruktur agar lebih efisien, dan (v) merupakan bagian dari rencana strategis pemerintah. Kriteria khusus meliputi (i) sudah memiliki desain atau dapat menyiapkan desain secara cepat, (ii) tidak tersangkut dengan masalah kepemilikan tanah, dan (iii) dipastikan dapat diserap pada 2009.

Dana PSF yang diperoleh kabupaten studi digunakan untuk berbagai kegiatan pembangunan infrastruktur yang sudah ditentukan di tingkat pusat. Kementerian Perdagangan, misalnya, menggunakan dana PSF untuk pembangunan dan pengembangan sarana distribusi berupa pasar di tingkat kabupaten dan untuk pengembangan Sistem Resi Gudang. Kementerian Koperasi dan UKM menggunakan dana PSF untuk memperbaiki fasilitas pasar tradisional berupa pembangunan atau rehabilitasi pasar tradisional di tingkat desa. Kementerian Tenaga Kerja dan Transmigrasi menggunakan dana PSF untuk konsolidasi program perluasan kesempatan kerja berupa penyelenggaraan infrastruktur padat karya dan pemberdayaan tenaga kerja melalui penerapan teknologi tepat guna. Kementerian Pekerjaan Umum menggunakan dana Bantuan Teknis dan Pendanaan PSF untuk pemeliharaan jalan dan jembatan kabupaten/kota, pembangunan/peningkatan/rehabilitasi prasarana sumber daya air untuk keperluan pengairan lahan pertanian dan perikanan, penyediaan sarana dan prasarana air minum, dan pengembangan kawasan permukiman perkotaan dan perdesaan berupa peningkatan jalan lingkungan dan desa. PSF Pusat/Vertikal digunakan, antara lain, untuk pembangunan dermaga laut, rehabilitasi jaringan irigasi, dan pengendalian banjir.

Lokasi pelaksanaan kegiatan didiskusikan di tingkat pusat berdasarkan usulan yang disampaikan pemerintah kabupaten/kota. Forum diskusi yang disebut juga forum asistensi tersebut dilakukan setelah penentuan kabupaten/kota penerima PSF. Asistensi dilakukan pemerintah kabupaten/kota dengan K/L terkait untuk mendiskusikan rancangan RKA. Asistensi tersebut kemudian dilanjutkan dengan melibatkan DJA untuk merampungkan RKA.

Kabupaten/kota penerima kegiatan pembangunan atau rehabilitasi pasar biasanya hanya memperoleh alokasi untuk satu atau dua pasar, sedangkan untuk pemeliharaan dan peningkatan jalan, biasanya terdiri atas beberapa paket kegiatan pada beberapa ruas jalan. Umumnya, pemilihan lokasi kegiatan pembangunan infrastruktur menggunakan skala prioritas dengan mempertimbangkan tingkat kegunaan bagi masyarakat dan tingkat kerusakan prasarana. Akan tetapi, tim peneliti SMERU menemukan satu kasus peningkatan jalan desa dari pengerasan menjadi betonisasi yang disinyalir terpilih karena ada campur tangan anggota DPR dari daerah pemilihan setempat yang pernah menjanjikan pembangunan jalan tersebut. Dugaan ini semakin kuat karena dana pembangunan jalan tersebut menurut jenis kegiatannya ditujukan untuk pemeliharaan jalan dan jembatan kabupaten/kota, bukan untuk jalan desa.

Dalam hal penggunaan dana PSF di wilayah studi, komponen PSF yang dialokasikan untuk belanja negara tidak ditujukan secara langsung pada aspek ekonomi atau daerah yang terkena dampak KKG. Sebagian besar komponen PSF untuk belanja negara dipakai untuk membangun infrastruktur yang tidak berhubungan langsung dengan permasalahan dampak krisis. Akan tetapi, hampir semua kriteria berdasarkan Surat Edaran Menteri Keuangan No. SE-883/MK.02/2009 (lihat penjelasan di bagian awal Subbab 4.2 ini) dapat dipenuhi, kecuali kriteria menciptakan lapangan kerja yang signifikan. Kriteria tersebut tidak terlaksana di semua jenis kegiatan karena dalam jumlah terbatas, terdapat kegiatan yang lebih banyak menggunakan alat berat, seperti proyek peninggian tanggul untuk mencegah banjir dan perbaikan jalan beraspal.

PSF merupakan program pembangunan yang bersifat *ad hoc* (khusus untuk maksud tertentu) sebagai salah satu upaya untuk meredam dampak negatif KKG. Secara substansial, pemerintah tidak menciptakan mekanisme baru dalam pengelolaan proyek-proyek PSF, melainkan tetap mengacu kepada mekanisme yang telah tersedia sebagaimana pelaksanaan proyek-proyek lain yang bersifat rutin maupun *ad hoc*. Meskipun demikian, terdapat beberapa hal yang membuat proyek PSF sedikit berbeda dengan proyek lainnya.

- a) Sebelum DIPA turun ke daerah, terdapat proses asistensi yang intensif, baik antara SKPD dan K/L terkait maupun antara SKPD, K/L terkait, dan DJA. Beberapa pejabat SKPD sebagian kabupaten studi menyatakan bahwa proses asistensi yang dilaksanakan di Jakarta itu secara administratif lebih rumit daripada pelaksanaan jenis proyek lainnya. Periode asistensinya juga cukup lama, yaitu sekitar enam hari.
- b) Proyek PSF mempunyai mekanisme pelaporan dan *monitoring* yang lebih intensif daripada proyek rutin. SKPD melakukan pelaporan setiap bulan kepada K/L terkait. Khusus untuk proyek di bawah Kementerian Pekerjaan Umum, pelaporan dilakukan secara elektronik melalui sistem *electronic monitoring (e-monitoring)*. Meskipun frekuensi kunjungan dalam rangka *monitoring* dari instansi tingkat pusat maupun daerah bervariasi antarkabupaten, secara umum, cenderung lebih sering daripada pada proyek rutin. Instansi tingkat pusat yang pernah melakukan *monitoring* proyek PSF di wilayah studi meliputi Bappenas dan Inspektorat Jenderal K/L terkait. Instansi daerah, baik di tingkat provinsi maupun kabupaten, yang biasa melakukan *monitoring* adalah Kuasa Pengguna Anggaran (KPA) dan Badan Pengawas Daerah (Bawasda). Selain itu, beberapa wilayah studi juga menyatakan adanya kunjungan dari lembaga audit, yaitu Badan Pengawasan Keuangan dan Pembangunan (BPKP).
- c) Pemerintah daerah yang mendapatkan alokasi dana PSF harus dapat menyelesaikan proyek pada Tahun Anggaran 2009. Artinya, anggaran yang tersedia harus terserap 100% pada akhir 2009. Jika pemerintah daerah tidak mampu melaksanakannya, Pemerintah Pusat akan memberikan sanksi dalam bentuk pemotongan dana perimbangan pada Tahun Anggaran 2010. Hal ini sejalan dengan butir ke-5 Surat Edaran Menteri Keuangan No. SE883/MK.02/2009 yang menyebutkan bahwa bagi K/L serta pemda provinsi dan kabupaten/kota yang tidak sepenuhnya melaksanakan belanja stimulus fiskal sebagaimana telah ditetapkan, sesuai kesimpulan rapat kerja yang telah ditetapkan, alokasi anggarannya pada 2010 akan dikurangi berdasarkan kriteria yang ditetapkan bersama oleh pemerintah dan DPR.

Dalam pelaksanaannya, sama seperti pelaksanaan jenis proyek lain, tahapan pelaksanaan proyek PSF diawali dengan mengundang rekanan kerja yang berminat mengikuti lelang proyek tersebut melalui pemasangan iklan di media massa, baik media massa nasional, yakni Media Indonesia, maupun media massa lokal. Pengumuman lelang di media massa tersebut tidak serempak dilakukan di semua daerah karena tergantung pada kapan turunnya DIPA ke daerah. Di wilayah studi, baik di Provinsi Sulawesi Selatan maupun di Provinsi Jawa Tengah, pengumuman lelang umumnya dilakukan sebelum DIPA turun, yakni selama periode Mei–Juni 2009.

Lelang proyek bersifat terbuka, dalam arti perusahaan kontraktor dengan domisili di manapun berhak mengikuti proses lelang asal memenuhi kualifikasi. Untuk proyek yang nilainya di bawah 1 miliar rupiah, peserta lelang umumnya adalah perusahaan kontraktor lokal (kabupaten setempat). Untuk proyek yang bernilai antara 1–5 miliar rupiah, selain diikuti oleh perusahaan kontraktor lokal, lelang proyek juga diikuti oleh perusahaan kontraktor regional. Untuk proyek yang bernilai di atas 5 miliar rupiah, terdapat juga peserta lelang dari perusahaan kontraktor berskala nasional, baik swasta maupun BUMN.

Proyek atau paket kegiatan PSF di daerah lokasi studi umumnya bernilai 3 miliar rupiah atau lebih kecil, kecuali proyek yang diperuntukkan bagi pembangunan pasar. Meskipun beberapa daerah menerima alokasi dana PSF yang cukup besar dari Kementerian Pekerjaan Umum, dana tersebut dibagi menjadi beberapa paket proyek yang bernilai relatif kecil. Di Kabupaten Demak, misalnya, dana untuk pemeliharaan jalan dan jembatan kabupaten senilai 17 miliar rupiah dibagi menjadi 15 paket kegiatan yang masing-masing dikerjakan oleh kontraktor yang berbeda.

Sesuai dengan ketentuan yang berlaku, pemenang lelang ditetapkan oleh panitia lelang berdasarkan harga penawaran terendah. Secara umum, pemenang lelang yang kemudian mengerjakan proyek PSF adalah kontraktor lokal. Hal tersebut kemungkinan disebabkan oleh nilai proyek yang relatif tidak besar. Di beberapa wilayah studi, ada juga pemenang lelang yang berasal dari ibu kota provinsi yang bersangkutan. Tampak ada kecenderungan bahwa pemenang lelang adalah kontraktor yang sebelumnya pernah bekerja sama dengan SKPD terkait. Dalam hal ini, selain karena kontraktor tersebut memang memberi penawaran rendah, juga terdapat faktor lain yang memengaruhi, seperti kenyamanan bekerja sama dan kepercayaan bahwa kontraktor dapat menyelesaikan proyek sesuai dengan batas waktu yang diberikan.

Pengerjaan proyek PSF umumnya dimulai pada akhir Juli atau awal Agustus 2009. Periode kontrak kerja umumnya berlangsung selama 60–120 hari, tergantung pada jenis proyeknya. Menurut pejabat Pemerintah Kabupaten Sinjai, awal pengerjaan proyek PSF lebih lambat daripada proyek reguler yang umumnya mulai dikerjakan pada bulan Juni (wawancara, laki-laki, 4 Maret 2010). Kecuali proyek pembangunan pasar induk di Gowa, semua proyek PSF di wilayah studi dapat diselesaikan sebelum Tahun Anggaran 2009 berakhir. Khusus untuk proyek pembangunan pasar induk di Kabupaten Gowa, pengerjaan bagian bangunan yang sumber dananya berasal dari PSF sudah selesai. Meskipun demikian, secara keseluruhan pembangunan pasar tersebut belum rampung sehingga pasar belum dapat digunakan. Hal tersebut karena dana PSF hanya diperuntukkan bagi pembangunan lantai dasar bangunan pasar, sedangkan pembangunan dua lantai lainnya dan tahap *finishing* (penyelesaian) dibiayai sumber dana lain.¹²

Pelaksanaan proyek PSF cenderung terburu-buru dan DIPA proyek ini diterima daerah lebih lambat daripada DIPA reguler. Akibatnya, waktu pengerjaan pembangunan fisik proyek menjadi relatif pendek karena proyek harus selesai pada Tahun Anggaran 2009. Kondisi demikian memunculkan kekhawatiran terhadap kualitas teknis bangunan. Namun, berdasarkan hasil kunjungan ke beberapa lokasi proyek dan wawancara dengan berbagai pihak terkait, tim peneliti SMERU menilai bahwa hasil pembangunan yang menggunakan dana PSF berkualitas cukup baik. Bahkan, sebuah bangunan pasar tradisional di Kabupaten Sragen yang didanai PSF sebesar 1 miliar rupiah dinilai berkualitas sangat baik. Banyaknya hasil pembangunan PSF yang berkualitas cukup baik tersebut diduga, antara lain, disebabkan cukup intensifnya kegiatan

¹²Pembangunan Pasar Induk Minasamaupa di Kabupaten Gowa merupakan proyek yang didanai beberapa sumber dana dan dikerjakan selama beberapa tahun. Dana proyek senilai 73 miliar rupiah ini bersumber dari dana PSF 20 miliar rupiah, dana *ad hoc* 20 miliar rupiah, dan dana APBD 33 miliar rupiah.

pemantauan selama pelaksanaan proyek PSF. Meskipun demikian, pada beberapa kasus, ditemui juga hasil pembangunan yang berkualitas kurang baik, seperti pembangunan jalan beton di salah satu wilayah studi di Provinsi Sulawesi Selatan. Jalan beton tersebut sudah mulai mengelupas, meskipun baru selesai dikerjakan sekitar tiga bulan sebelum kunjungan tim peneliti SMERU dan jarang dilalui kendaraan.

Salah satu tujuan PSF, khususnya yang berupa pembangunan infrastruktur padat karya, adalah menciptakan kesempatan kerja dan menyerap para tenaga kerja ter-PHK. Di wilayah studi, tidak tersedia rekapitulasi data jumlah tenaga kerja yang terserap oleh semua proyek PSF. Hal tersebut terjadi karena masing-masing pengelola proyek atau SKPD menyampaikan laporannya langsung ke K/L terkait. Meskipun demikian, berdasarkan wawancara dengan pejabat beberapa SKPD, kontraktor, mantan pekerja, dan anggota masyarakat di lokasi proyek, dapat diketahui bahwa sebagian besar kegiatan PSF bersifat padat karya atau menyerap tenaga kerja cukup banyak. Bahkan, pada pembangunan pasar induk di Kabupaten Gowa, proyek PSF dapat menyerap tenaga kerja hingga 385 orang per hari. Namun, beberapa kegiatan, seperti peninggian tanggul sungai yang cenderung banyak menggunakan alat berat, kurang banyak menyerap tenaga kerja. Penggunaan tenaga kerja antarproyek dan antartahapan pelaksanaan bervariasi, tergantung pada kebutuhan. Tabel 8 memberikan gambaran rata-rata penyerapan tenaga kerja pada beberapa proyek PSF di daerah penelitian.

Tabel 8. Jumlah Tenaga Kerja yang Terserap Proyek PSF di Daerah Penelitian

Kabupaten	Jenis Proyek	Nilai Proyek (juta rupiah)	Jumlah Tenaga Kerja (orang)	Lama Bekerja (hari)	Hari Orang Kerja (HOK)
Demak	Rehabilitasi saluran irigasi	900	80	45	3.600
	Rehabilitasi saluran irigasi	384	50	50	2.500
Sragen	Pengecoran jalan lingkungan	270	20	30	600
	Rehabilitasi pasar desa	1.000	60	75	4.500
Sinjai	Rehabilitasi pasar desa	910	45	60	2.700

Sumber: Hasil wawancara dengan pejabat masing-masing pemerintah kabupaten, Februari dan Maret 2010.

Dalam hal penyerapan tenaga kerja ter-PHK, tim peneliti SMERU tidak menemukan adanya upaya khusus untuk mempekerjakan para tenaga kerja ter-PHK akibat dampak negatif KKG. Walaupun ada tenaga kerja ter-PHK yang bekerja dalam proyek PSF, mereka bukan pekerja yang secara sengaja dipilih oleh pelaksana proyeknya karena alasan ter-PHK.

Meskipun pemerintah tidak secara khusus membuat aturan tentang pelaksanaan proyek PSF, sebagian SKPD memberikan imbauan kepada kontraktor untuk menyerap tenaga kerja lokal. Akan tetapi, pengertian tenaga kerja lokal tidak didefinisikan secara jelas sehingga menimbulkan beberapa interpretasi. Ada kontraktor yang mengartikan tenaga kerja lokal sebagai tenaga kerja yang berdomisili di sekitar lokasi proyek, sementara kontraktor lain mengartikannya sebagai tenaga kerja yang berasal dari wilayah administratif kabupaten yang bersangkutan. Bahkan, ada juga yang mengartikan termasuk tenaga kerja yang berasal dari kabupaten tetangga. Dalam praktiknya, cukup banyak kontraktor yang menggunakan tenaga kerja lokal di sekitar lokasi proyek, khususnya untuk jenis pekerjaan kasar yang tidak membutuhkan keahlian khusus. Hal tersebut terutama mempertimbangkan efisiensi biaya karena tenaga kerja lokal tidak membutuhkan biaya transportasi.

Di semua lokasi proyek yang dikunjungi tim peneliti SMERU, tingkat upah yang dibayarkan oleh kontraktor kepada para tenaga kerja umumnya relatif sama dengan tingkat upah setempat. Pada sedikit kasus, ditemui kontraktor yang membayar pekerjaannya di bawah tingkat upah setempat. Pada kasus ini, kontraktor membayar upah sama dengan tingkat upah setempat, tetapi tidak memberi makan siang dan rokok sebagaimana biasa didapatkan pekerja pada pekerjaan-pekerjaan lain. Di samping itu, ada juga kontraktor yang membayar upah lebih rendah daripada tingkat upah setempat dan tanpa memberi makan siang dan rokok. Meskipun demikian, para pekerja lokal tidak berkeberatan karena mereka menyadari bahwa kontraktor sedang membangun fasilitas untuk kepentingan masyarakat setempat. Bahkan, di sebuah lokasi pembangunan jalan beton, masyarakat yang dikoordinasi oleh ketua RT menyediakan makan siang dan minuman secara bergilir untuk para pekerja. Di satu sisi, praktik seperti ini bernilai positif karena menumbuhkembangkan kegiatan dan kesadaran bergotong royong, tetapi di sisi lain dapat berarti negatif karena kontraktor memperoleh keuntungan berlebih dari bantuan masyarakat yang umumnya tergolong miskin dengan berlandung di balik alasan pembangunan sarana umum.

Tingkat upah di wilayah studi bervariasi antarproyek dan terdapat kecenderungan bahwa tingkat upah di Provinsi Sulawesi Selatan yang berkisar antara 35.000 rupiah dan 70.000 rupiah per hari lebih tinggi daripada tingkat upah di Provinsi Jawa Tengah, yaitu antara 20.000 rupiah dan 45.000 rupiah per hari. Hal tersebut sesuai dengan perbedaan biaya hidup dan tingkat upah setempat. Selain itu, perbedaan tingkat upah antarpekerja di lokasi yang sama tergantung pada jenis pekerjaan dan tingkat keahlian pekerja.

4.3 Manfaat Program

Bagi daerah, PSF merupakan sumber pendanaan proyek yang bersifat tambahan. Artinya, proyek PSF merupakan proyek tambahan yang berada di luar alokasi perencanaan normal. Dengan kata lain, PSF merupakan *windfall project* (proyek anugerah dari pusat) bagi daerah. Kenyataan demikian merupakan keniscayaan karena selama ini alokasi dana pembangunan di daerah selalu jauh di bawah kebutuhan. Berangkat dari titik tolak demikian, secara garis besar, PSF mempunyai dua segi manfaat, yakni manfaat dari segi pemenuhan kebutuhan pembangunan infrastruktur yang bersifat jangka panjang dan manfaat dari segi pemenuhan beberapa aspek ekonomi yang lebih bersifat jangka pendek.

“Sayang sekali kalau PSF dihentikan,” kata seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Sragen ketika mengetahui bahwa program ini hanya berlangsung selama satu tahun saja (wawancara, laki-laki, 8 Februari 2010). Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Bulukumba mengatakan, “Kami sangat berterima kasih dengan adanya PSF” (wawancara, laki-laki, 8 Maret 2010). “Dana PSF kami pergunakan benar-benar untuk kepentingan rakyat,” kata seorang pejabat teras Pemerintah Kabupaten Sinjai (wawancara, laki-laki, 4 Maret 2010). Demikianlah, tiga contoh ungkapan para pejabat pemda mengenai PSF. Pernyataan-pernyataan tersebut mengindikasikan bahwa daerah masih kekurangan dana pembangunan untuk meningkatkan pelayanan kepada masyarakat. Dana pemeliharaan jalan di tingkat kabupaten, misalnya, rata-rata hanya tersedia kurang dari separuh kebutuhan riilnya. Oleh karena itu, pembangunan dan perbaikan jalan biasanya dilakukan dengan cara “nyicil” sepenggal-sepenggal, sementara melalui PSF, banyak daerah dapat membangun dan memperbaiki beberapa ruas jalan sekaligus dalam setahun.

Melalui PSF, beberapa SKPD memperoleh dana pembangunan yang berlipat ganda dibandingkan dana yang biasanya mereka dapatkan dari APBD. Bahkan, ada SKPD yang menerima dana PSF lebih dari sepuluh kali lipat anggaran yang mereka terima secara reguler dari tahun ke tahun. Oleh karena itu, pejabat daerah di lokasi penelitian berharap PSF masih

tetap ada pada tahun-tahun berikutnya. Bahkan, mereka meminta dana yang lebih besar daripada dana PSF 2009. Seorang pejabat Pemerintah Kabupaten Demak, misalnya, mengusulkan agar pagu anggaran PSF bidang infrastruktur jalan untuk tahun mendatang hendaknya ditingkatkan lagi sehingga pengembangan jalan yang dikerjakan bisa lebih panjang dan mencakup masyarakat yang lebih luas (wawancara, laki-laki, 9 Februari 2010).

Uraian berikut merupakan penjabaran dan/atau rangkaian logis dari manfaat PSF di daerah penelitian.

a) Peningkatan efisiensi proyek

Dibandingkan dengan paket pendanaan proyek yang bersifat rutin, paket pendanaan proyek PSF mempunyai kecenderungan lebih efisien. Pada batas tertentu, paket pendanaan proyek PSF bersifat paripurna, yakni pendanaan proyek mencukupi untuk menyelesaikan paket proyek secara keseluruhan. Hal ini berbeda dengan proyek yang bersumber dari anggaran rutin yang umumnya bernilai kecil sehingga tidak mampu menyelesaikan pekerjaan proyek dalam satu tahun siklus anggaran. Menurut istilah pejabat Dinas Pekerjaan Umum Kabupaten Demak, pengerjaan proyek yang bersumber dari dana rutin bersifat “mencicil” (wawancara, laki-laki, 9 Februari 2010). Skema pelaksanaan proyek seperti ini tidak efisien karena tidak selesai dalam satu tahun siklus anggaran. Sebagai contoh, jika terdapat ruas jalan rusak sepanjang satu kilometer, pemerintah hanya mampu mengalokasikan dana untuk perbaikan jalan sepanjang 300 meter. Selebihnya, penda harus menunggu dana tahun anggaran berikutnya. Hal ini mengakibatkan kerusakan di bagian ruas jalan yang belum diperbaiki tersebut menjadi semakin parah sehingga membutuhkan dana yang lebih besar. Melalui skema PSF, meskipun dana yang tersedia tidak memenuhi untuk memperbaiki seluruh ruas jalan yang rusak, perbaikan pada ruas terpilih cenderung lebih panjang dan meliputi seluruh bagian yang rusak. Pada pembangunan resi gudang dan pasar tradisional, hal tersebut lebih jelas lagi karena PSF menyediakan dana yang mencukupi untuk membangun fasilitas tersebut hingga siap untuk digunakan.

b) Perbaikan infrastruktur perekonomian dan sosial

Manfaat utama PSF di daerah bukanlah dalam konteks mengatasi dampak krisis, melainkan lebih kepada menambah kapasitas anggaran pembangunan daerah. Rencana pembangunan infrastruktur fisik yang sejatinya belum mendapatkan alokasi anggaran pada 2009 atau tahun-tahun anggaran berikutnya justru dapat terealisasi. Salah satu contohnya adalah PSF di bidang pembangunan pasar di Kabupaten Demak. Menurut keterangan seorang pejabat Dinas Perindustrian dan Perdagangan setempat, sejak awal kemerdekaan, baru kali ini daerahnya menerima dana proyek pembangunan pasar dalam jumlah besar, yakni 13 miliar rupiah untuk pasar distribusi dan 2 miliar rupiah untuk pasar tradisional. Berdasarkan pengalaman, dana sebesar itu tidak akan mungkin turun dalam skema alokasi anggaran rutin (wawancara, laki-laki, 8 Februari 2010).

c) Peningkatan kapasitas perekonomian lokal

Pembangunan/peningkatan/rehabilitasi jalan, jembatan, sumber daya air/irigasi, pasar, dan pasar tradisional merupakan kegiatan pembangunan infrastruktur yang sangat penting dalam mendukung kapasitas dan kelancaran perputaran roda perekonomian lokal. Perbaikan terhadap infrastruktur seperti itu akan mampu meningkatkan efisiensi ekonomi, misalnya, melalui penyediaan sarana transportasi dan distribusi yang makin lancar dan murah, akses terhadap pasar yang makin mudah, dan lokasi berjualan yang makin banyak dan nyaman. Dalam kondisi demikian, baik produsen maupun konsumen akan mendapatkan keuntungan yang lebih besar. Sebagai contoh, melalui

pembangunan jalan yang memperlancar dan menurunkan biaya transportasi, petani dapat memperoleh berbagai input pertanian dengan lebih lancar dan murah, sementara pedagang pengumpul dapat mengurangi biaya angkut hasil pertanian sehingga dapat menekan harga jual kepada konsumen. Pada salah satu proyek pembangunan sumber daya air/irigasi, petani padi di lokasi penelitian juga sudah merasakan manfaatnya. Melalui pembangunan tersebut, air di saluran irigasi sederhana menjadi selalu tersedia sehingga para petani tidak perlu lagi menggunakan pompa yang menggunakan bahan bakar solar dan dengan sendirinya mereka dapat menghemat tenaga dan biaya. Karena air selalu tersedia dan berkualitas lebih baik, mereka memperkirakan produksi padinya akan meningkat.

d) Pencegahan bencana alam

Selain proyek-proyek untuk menunjang perekonomian, PSF juga mendanai kegiatan pembangunan infrastruktur untuk mencegah terjadinya bencana alam, khususnya banjir. Kantor pelaksana pengelolaan sumber daya air di Provinsi Jawa Tengah dan Provinsi Sulawesi Selatan memperoleh alokasi dana PSF cukup besar. Dana tersebut digunakan, antara lain, untuk pembangunan atau rehabilitasi sarana/prasarana pengendali banjir, seperti peninggian tanggul sungai. Melalui proyek demikian, kawasan yang sebelumnya sering dan/atau pernah mendapat musibah banjir menjadi kawasan bebas banjir.

e) Penyediaan fasilitas fisik kelembagaan ekonomi baru

Sistem Resi Gudang merupakan kelembagaan ekonomi baru di perdesaan yang diperkenalkan oleh Kementerian Perdagangan melalui Badan Pengawas Perdagangan Berjangka Komoditi (Bappebti). Dengan Sistem Resi Gudang, petani atau pedagang pengumpul dapat menitipkan komoditas pertaniannya di gudang dan dapat menjualnya saat harganya bagus. Dengan menyimpan komoditas pertanian di gudang, mereka akan memperoleh resi gudang yang dapat dipergunakan sebagai jaminan untuk meminjam uang di lembaga perbankan. Dalam hal ini, PSF hanya berperan dalam membangun sarana fisik gudang dan tidak terlibat dalam pembangunan sistem kelembagaannya. Sampai dengan saat kunjungan lapangan tim peneliti SMERU pada Februari dan Maret 2010, Sistem Resi Gudang belum beroperasi sehingga gudang yang sudah selesai dibangun pada Desember 2009 belum dimanfaatkan. Beberapa pihak menyampaikan keraguan akan berjalannya Sistem Resi Gudang tersebut dengan beberapa alasan, antara lain, sebagai berikut.

- (1) Sistem Resi Gudang merupakan sebuah sistem yang baru, tetapi hingga kini belum ada sosialisasi kepada masyarakat;
- (2) masyarakat, khususnya petani, biasanya agak sulit mengubah kebiasaan yang mereka lakukan;
- (3) untuk menyimpan di gudang, petani harus mengeluarkan tenaga dan biaya angkut, padahal biasanya mereka tinggal menunggu pedagang pengumpul yang mendatangi mereka; dan
- (4) khusus di Provinsi Jawa Tengah, pedagang pengumpul yang biasanya juga memiliki pabrik penggilingan padi umumnya sudah memiliki gudang yang cukup besar, bahkan ada yang lebih besar daripada gudang yang dibangun proyek PSF.

f) Peningkatan keterampilan dan kesempatan kerja

Kegiatan PSF tidak terbatas pada pembangunan infrastruktur fisik saja. Di dalamnya, terdapat juga kegiatan peningkatan keterampilan yang diberikan melalui pelatihan oleh balai latihan kerja (BLK), meskipun porsi relatif kecil dibandingkan dengan alokasi dana PSF yang tersedia. Di wilayah studi, kegiatan pelatihan hanya dilaksanakan di Kabupaten Gowa dan Kabupaten Sinjai. Materi pelatihan yang diberikan berupa pengetahuan mengoperasikan komputer, membordir pakaian, dan membuat kerajinan anyaman. Pelatihan diberikan kepada

mereka yang mendaftar dan khusus untuk pelatihan bordir dan kerajinan anyaman, pendaftar harus sudah memiliki keterampilan dasar menjahit dan menganyam. Dalam beberapa hal, kegiatan demikian tidak saja dapat meningkatkan keahlian atau keterampilan peserta, tetapi juga menumbuhkan peluang penciptaan lapangan usaha baru. Namun, pada beberapa kunjungan kepada peserta, dapat diketahui bahwa tidak semua peserta dapat memanfaatkan keterampilan yang diperoleh. Banyak di antara peserta pelatihan komputer masih menganggur sehingga belum dapat mempraktikkan kemampuannya. Dari 16 peserta pelatihan bordir, tercatat hanya dua orang saja yang sudah memanfaatkannya karena kebetulan sebelum mengikuti pelatihan, mereka sudah memiliki usaha jahit.

g) Penyerapan tenaga kerja

Proyek PSF merupakan sumber kegiatan usaha bagi sejumlah kontraktor yang sekaligus dapat menyediakan lapangan kerja. Seperti telah diulas pada Subbab 4.2, sebagian besar proyek PSF merupakan kegiatan padat karya yang menyerap cukup banyak tenaga kerja. Melalui penyerapan tenaga kerja tersebut, meskipun dilakukan dalam waktu relatif singkat, PSF telah menjadi sumber penghasilan masyarakat. Dalam pelaksanaannya, jumlah tenaga kerja yang terserap secara nasional oleh semua proyek PSF per Desember 2009 mencapai 1.072.612 orang. Jumlah realisasi penyerapan tenaga kerja tersebut lebih kecil daripada target yang direncanakan sebanyak 1.342.926 orang. Hal ini terjadi, antara lain, karena pagu alokasi anggaran yang terserap hanya mencapai 93,61% atau 10,817 triliun rupiah dari total alokasi 11,549 triliun rupiah (Bappenas, 2010).

h) Peningkatan kapasitas pegawai daerah

Dalam rangka mempercepat proses pelaporan dan pemantauan proyek di lapangan, PSF yang dikelola Kementerian Pekerjaan Umum mengharuskan penggunaan sistem pelaporan dan pemantauan secara elektronik. Para pegawai daerah yang selama ini biasa menggunakan format laporan manual mendapatkan pelatihan *e-monitoring*. Pelatihan ini tidak saja penting dalam menunjang pelaksanaan PSF, tetapi juga merupakan investasi bagi sumber daya manusia di daerah. Para pejabat dan pengelola proyek berpendapat bahwa sistem pelaporan *online*, atau dalam jaringan, (bulanan) tersebut merupakan sistem yang sederhana (tidak rumit) tetapi dapat memberi ruang untuk memperluas jaringan komunikasi (dengan pejabat pusat) dan membuat aparat daerah bekerja efektif dan berusaha menyelesaikan pekerjaan tepat waktu. Sistem pelaporan tersebut membantu mempermudah rangkaian pengelolaan proyek, seperti pencairan dana dan pemantauan pekerjaan lapangan. Secara umum, sistem pelaporan dan pemantauan pada proyek PSF membuat aparat daerah pengelola PSF bekerja lebih keras dan hati-hati, meskipun secara umum, cara pengelolaan proyek PSF di lapangan sama dengan cara pengelolaan proyek reguler yang didanai APBD atau pun APBN.

V. PEMBELAJARAN DAN REKOMENDASI

5.1 Pembelajaran dari Pelaksanaan Program

- a) Secara umum, dampak negatif KKG tidak terlalu dirasakan di semua daerah penelitian. Namun, para pejabat pemda mengakui bahwa PSF merupakan penangkal kejadian-kejadian yang tidak ada kaitannya dengan KKG tetapi dapat mengganggu perekonomian daerah, seperti bencana alam, melonjaknya harga bahan baku produksi, atau meningkatnya harga kebutuhan pokok sehari-hari. Sekalipun daerah tidak menghadapi gejolak ekonomi, dana PSF yang diterima telah membantu menjaga stabilitas perekonomian daerah penerima. Dengan demikian, dalam praktiknya, pengalokasian dana PSF ke daerah tidak mempertimbangkan dan tidak berkaitan dengan dampak negatif KKG.
- b) Daerah yang setiap tahun, atau bahkan setiap ada kesempatan bagi pejabatnya untuk pergi ke Jakarta, aktif menyampaikan proposal proyek pembangunan kepada K/L terkait dan rajin “setor muka” (melobi) mempunyai kesempatan yang lebih besar untuk memperoleh dana dari pusat, termasuk dana PSF.
- c) Daerah yang hubungan antara badan eksekutif dan badan legislatifnya tidak harmonis akan terhambat dalam menarik dana dari pusat, apalagi untuk dana PSF 2009 yang proyeknya wajib diselesaikan pada akhir tahun anggaran.
- d) Proyek-proyek pembangunan yang didanai PSF dikerjakan dengan penuh semangat dan sikap hati-hati oleh aparat daerah. Di satu sisi, hal tersebut didorong oleh dua hal (*push factor*). Pertama, adanya sistem pelaporan *online* yang dilakukan secara bulanan dan pemantauan intensif oleh berbagai pihak. Kedua, adanya ketentuan sanksi pemotongan pagu anggaran di tahun anggaran berikutnya apabila K/L dan daerah tidak mampu menyerap seluruh dana PSF dalam satu tahun anggaran. Hal tersebut menjadi “cambuk” bagi K/L dan pemda provinsi dan kabupaten/kota untuk menyelesaikan proyek PSF tepat waktu. Di sisi lain, aparat daerah berupaya bekerja ekstra keras agar pekerjaannya selesai tepat waktu, mutu pekerjaannya sesuai dengan standar rancangan proyek, dan hasil pembangunannya memberi manfaat nyata bagi masyarakat, dengan harapan, pada tahun-tahun berikutnya, dana-dana seperti ini akan terus mengalir ke daerah (*pull factor*).
- e) Pada umumnya, proyek-proyek yang didanai PSF memberi manfaat langsung kepada masyarakat. Beberapa kasus proyek yang dinilai kurang bermanfaat, seperti Proyek Resi Gudang di Kabupaten Demak, diduga disebabkan oleh inisiatif awal yang berasal dari pusat (K/L/DPR). Dugaan ini didasarkan pada tidak adanya dokumen usulan pembangunan Sistem Resi Gudang, baik di Kabupaten Demak maupun di Kabupaten Gowa. Namun, di Kabupaten Gowa, prospek pemanfaatan proyek tersebut cukup baik karena dua alasan. Pertama, lokasi gudang berada di daerah yang mempunyai surplus pangan, terutama beras. Kedua, di sekitarnya, tidak terdapat pedagang pengumpul yang mempunyai gudang besar. Di pihak lain, operasionalisasi Sistem Resi Gudang di Kabupaten Demak akan menghadapi hambatan besar karena banyaknya pedagang pengumpul besar yang sudah puluhan tahun bertransaksi dengan petani di sekitar lokasi gudang, bahkan beberapa di antaranya mempunyai gudang yang lebih besar daripada gudang yang dibangun pemerintah melalui PSF.
- f) Instansi pusat-vertikal mengerjakan proyek PSF Pusat/Vertikal sebagaimana mereka mengerjakan proyek-proyek reguler, tetapi proyek tersebut harus diselesaikan dalam tahun anggaran yang bersangkutan dan harus bermanfaat langsung bagi masyarakat. Mereka

sudah lama mengenal sistem pelaporan dan pemantauan atas proyek-proyek yang mereka kerjakan sebagaimana yang berlaku pada PSF.

- g) Penggunaan tenaga lokal di sekitar lokasi proyek, termasuk mempekerjakan mereka yang ter-PHK, tidak dituangkan dalam kesepakatan antara pejabat pembuat komitmen (PPK) dan kontraktor. Hal tersebut cenderung diserahkan kepada kontraktor yang keputusannya lebih mempertimbangkan untung dan rugi secara ekonomi. Dalam waktu yang terbatas, seperti pada pelaksanaan PSF, tidaklah mudah untuk menemukan mereka yang ter-PHK. Sebagaimana dikemukakan oleh pejabat Kementerian Perdagangan, jangankan untuk mendaftar orang-orang yang ter-PHK, untuk menentukan kabupaten/kota mana yang terkena dampak negatif KKG pun belum tersedia datanya (wawancara, laki-laki, 12 April 2010).
- h) Persiapan dan pelaksanaan proyek PSF dalam waktu yang terbatas dan secara terburu-buru cenderung membuat manajemen pengelolaan proyek kurang optimal. Ketidakefektifan tersebut terlihat baik dari segi upaya memperluas partisipasi masyarakat dalam proses pembangunan maupun dari segi mutu hasil pembangunan. Kabupaten Bulukumba, misalnya, baru menerima DIPA dan petunjuk operasional kegiatan (POK) pada awal November 2009 atau dua bulan menjelang akhir tahun anggaran (Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Bulukumba, 2010).¹³ Sempitnya waktu persiapan proyek mengakibatkan tahapan sosialisasi kegiatan kepada komunitas penerima proyek hanya dilakukan sekadarnya. Pemilihan kecamatan lokasi kegiatan tidak sempat didiskusikan secara luas (pesertanya) dan mendalam (substansinya). Kelemahan PSF yang selalu dikemukakan baik oleh pejabat daerah maupun pejabat pusat adalah perencanaan dan pemberitahuan yang mendadak, serta pelaksanaan proyek dalam waktu yang mepet. Proses pencairan dana dan pelaksanaan kegiatan pembangunan yang cenderung dilakukan pada akhir tahun anggaran bukan hanya terjadi pada PSF, tetapi juga terjadi pada banyak program pembangunan pemerintah yang dananya bersumber dari APBN dan APBD. Keadaan ini sudah berlangsung selama puluhan tahun dan banyak kritik telah disampaikan mengenai hal tersebut, tetapi pemerintah kerap kali mengulang cara kerja yang sama.
- i) Beberapa proyek PSF yang memerlukan dana pembinaan lanjutan tidak dapat berfungsi secara optimal. Misalnya, apabila tidak disertai dengan upaya pembinaan lanjutan dalam bentuk bantuan modal dan pemasaran produk, kegiatan pemberdayaan tenaga kerja melalui penerapan teknologi tepat guna di Kabupaten Bulukumba dan Kabupaten Gowa tidak akan berkembang. Jadi, proyek-proyek yang didanai melalui suatu program dengan pendekatan model PSF haruslah berupa proyek yang begitu selesai langsung dapat memberikan manfaat bagi masyarakat dan selanjutnya dapat berjalan dengan sendirinya.

5.2 Rekomendasi

Sosialisasi PSF yang kurang memadai adalah hal pertama yang perlu mendapat perhatian Pemerintah Pusat. Pemerintah perlu memberikan sosialisasi yang memadai dan menyeluruh tentang suatu program kepada seluruh instansi terkait pada saat program akan diluncurkan. Hal ini menjadi penting terutama apabila pemerintah mempertimbangkan untuk memperbanyak jenis program pembangunan yang bersifat *ad hoc*, berjangka pendek, dan menyebar di setiap jenjang pemerintahan di seluruh negeri.

¹³Sebagaimana dijelaskan di muka, hal ini mungkin terjadi karena dana stimulus fiskal yang diterima Kabupaten Bulukumba merupakan dana limpahan dari Kabupaten Bantaeng.

Sistem informasi terpadu tentang dampak krisis atau kondisi sosial-ekonomi dari berbagai daerah merupakan instrumen utama yang harus tersedia di tingkat pusat. Pada gilirannya, informasi yang diperoleh dari sistem tersebut dapat menjadi dasar penentuan alokasi dana pembangunan yang dicanangkan secara *top-down* oleh Pemerintah Pusat. Hal ini perlu diimplementasikan untuk menghindari kegiatan “lobi” yang selama ini menjadi salah satu faktor penentu perolehan dana pembangunan di daerah.

Perlu disediakan prosedur resmi tentang proses pengajuan proposal proyek pembangunan yang tidak mampu didanai APBD dari daerah ke pusat (K/L/Bappenas). Penilaian kelayakan proposal tersebut di tingkat pusat perlu mempertimbangkan aspek biaya dan manfaat. Proposal yang ditolak dan alasan penolakannya hendaklah disampaikan ke daerah pengusul agar menjadi bahan pembelajaran bagi pengajuan proposal berikutnya. Sepanjang proses ini dilakukan dengan baik, kunjungan pejabat daerah ke pusat untuk “lobi” lambat laun dapat ditiadakan. Dengan demikian, energi dan biaya “lobi” dapat digunakan untuk perbaikan pelayanan kepada masyarakat di daerah.

SE-883 dan PMK 220 yang, antara lain, menyatakan mekanisme sanksi pemotongan pagu anggaran tahun berikutnya terbukti mampu mendorong K/L dan pemerintah daerah untuk menyelesaikan proyek PSF tepat waktu. Meskipun demikian, bentuk sanksi seperti ini dapat berdampak buruk bagi pelaksanaan pembangunan di daerah yang masih sangat tergantung pada kucuran dana dari pusat. Sanksi seharusnya ditujukan kepada pengelola program yang tidak mampu melaksanakan program sesuai aturan main yang telah disepakati sebelumnya.

Pencairan dana pembangunan yang cenderung dilakukan di akhir tahun anggaran membuat manajemen pelaksanaan pembangunan menjadi kurang optimal. Untuk itu, pencairan dana pembangunan perlu dijadwalkan secara relatif merata sepanjang tahun. Paling tidak, pada bulan Mei setiap tahun berjalan, dana pembangunan sudah ada yang mulai dicairkan.

Sistem pengelolaan PSF, seperti sistem pelaporan *online* dan pemantauan intensif, secara umum dapat ditiru ulang dalam berbagai program pembangunan nasional, termasuk dalam program penanggulangan kemiskinan yang dilaksanakan oleh pemda.

DAFTAR ACUAN

- Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan (2009a) *Mengatasi Dampak Krisis Global melalui Program Stimulus Fiskal APBN 2009* [dalam jaringan] <<http://www.fiskal.depkeu.go.id/2010/edef-konten-view.asp?id=20090218084135>> [28 Agustus 2009].
- . (2009b) *Penjelasan Anggito Abimanyu terhadap Proses Pemeriksaan sebagai Saksi atas Kasus AHD* [dalam jaringan] <<http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkkf/siaranpers/siaranpdf%5CPenjelasan%20Anggito%20Abimanyu.pdf>> [21 Januari 2010].
- . (2008) *Pers Briefing G20* [dalam jaringan] <<http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkkf/siaranpers/siaranpdf%5CPers%20Briefing%20G20.pdf>> [5 Februari 2010].
- Bappenas (2010) 'Laporan Status Pelaksanaan Program Stimulus Fiskal 2009.' Jakarta: Bappenas.
- BPS (2009) *Tabel Ekspor-Import Bulanan Juni 2008–Juni 2009* [dalam jaringan] <<http://www.bps.go.id/exim.php>> [20 Agustus 2009].
- Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Kabupaten Demak (2009) 'Laporan Akhir Kegiatan Stimulus Fiskal Tahun 2009: Program Rehabilitasi/Pemeliharaan Jalan.' Demak: Dinas Pekerjaan Umum, Perumahan, dan Energi Kabupaten Demak.
- Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Penanaman Modal Kabupaten Sinjai (2009) *Dokumen Pembangunan Pasar*. Sinjai: Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Penanaman Modal.
- Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Bulukumba (2010) 'Laporan Paripurna Kegiatan Stimulus Fiskal Tahun 2009.' Bulukumba: Dinas Sosial, Tenaga Kerja, dan Transmigrasi Kabupaten Bulukumba.
- Fakultas Ekonomi Universitas Indonesia (2009) *Outlook Ekonomi Indonesia 2009*. Jakarta: Fakultas Ekonomi, Universitas Indonesia.
- Indrawati, S. M. (2009) *Presentasi Menteri Keuangan, Sri Mulyani Indrawati, di depan Komisi XI DPR RI pada 27 Januari 2009 tentang Mengatasi Krisis Global melalui Stimulus Fiskal APBN* [dalam jaringan] <http://www.fiskal.depkeu.go.id/webbkkf/siaranpers/siaranpdf%5CKomisi%20XI%20Paparan%20MK%2027%20Januari%202009_Malam%202.pdf> [9 Januari 2010].
- Kompas (2010a) *BI Terlampau Hati-Hati* [dalam jaringan] <<http://cetak.kompas.com/read/xml/2010/01/07/03065228/bi.terlampau.hati-hati>> [27 Januari 2010].
- . (2010b) 'Keuangan: Penyusunan APBN Cenderung Menyimpang.' *Kompas* 6 April 2010: 19.
- . (2009a) *Lonjakan Saham Belum Terjadi* [dalam jaringan] <<http://koran.kompas.com/read/xml/2009/08/20/04004749/lonjakan.saham.belum..terjadi>> [20 Agustus 2009].

- . (2009b) *Butuh Infrastruktur dan Kepastian Hukum* [dalam jaringan] <<http://cetak.kompas.com/read/xml/2009/09/15/04185391/Butuh.Infrastruktur.dan.Kepastian.Hukum>> [15 September 2009].
- . (2008) *Likuiditas dan Macetnya Pembiayaan Sektor Riil* [dalam jaringan] <<http://cetak.kompas.com/read/xml/2008/10/23/0108519/likuiditas.dan.macetnya.pembiayaan.sektor.riil>> [23 Oktober 2008].
- KompasBisnis.com (2010) *Pertumbuhan Ekonomi Indonesia 2009 Diperkirakan 4,4 Persen* [dalam jaringan] <<http://www.kompasbisnis.com/berita-107-pertumbuhan-ekonomi-indonesia-2009-diperkirakan-sekitar-44-persen.html>> [4 Januari 2010].
- Koran Tempo (2008) *Mata Uang Asia Menguat.* [dalam jaringan] <http://www.korantempo.com/korantempo/koran/2008/11/27/Ekonomi_dan_Bisnis/krn.20081127.149301.id.html> [27 November 2008].
- Lembaga Penelitian SMERU (2009) 'Pemantauan Dampak Sosial-Ekonomi Krisis Keuangan Global 2008/09 di Indonesia: Dampak terhadap Penghidupan Masyarakat yang Bertumpu pada Tenaga Kerja Migran di Kabupaten Malang.' Lembaran Fakta. Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.
- Djaja, Komara (2009) *Impact of the Global Financial and Economic Crisis on Indonesia: A Rapid Assessment* [dalam jaringan] <http://www.ilo.org/asia/whatwedo/events/lang--en/docName--WCMS_101594/index.htm> [22 Februari 2010].
- Kusuma, Leo (2009) *Apa Itu Stimulus Fiskal* [dalam jaringan] <<http://www.yousaytoo.com/ochiana048/apa-itu-stimulus-fiskal/21984>> [28 Agustus 2009].
- Republika (2010) *BI Rate Kembali Bertahan* [dalam jaringan] <<http://bataviase.co.id/node/39525>> [27 Januari 2010].
- Sekretariat Negara Republik Indonesia (2009) *Perekonomian Indonesia Tahun 2008 di Tengah Krisis Keuangan Global* [dalam jaringan] <http://www.setneg.go.id/index2.php?option=com_content&do_pdf=1&id=3698> [26 Mei 2009].
- Usman, Syaikh, M. Sulton Mawardi, Adri Poesoro, Asep Suryahadi, dan Charles Sampford (2008) 'Mekanisme dan Penggunaan Dana Alokasi Khusus (DAK).' Jakarta: Lembaga Penelitian SMERU.

Peraturan Perundang-Undangan

- Peraturan Menteri Keuangan No. 42/PMK.07/2009 tentang Penetapan Alokasi dan Pedoman Umum Penggunaan Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah Tahun 2009.
- Peraturan Menteri Keuangan No. 220/PMK.02/2009 tentang Tata Cara Pemotongan/Pengurangan Pagu Belanja Kementerian Negara/Lembaga dan Pagu Alokasi Transfer ke Daerah Tahun Anggaran 2010 yang Tidak Sepenuhnya Melaksanakan Kegiatan Stimulus Fiskal Tahun Anggaran 2009.
- Peraturan Pemerintah No. 55 Tahun 2005 tentang Dana Perimbangan.

Surat Edaran Menteri Keuangan No. SE-883/MK.02/2009 tentang Perubahan atas Surat Edaran No. SE-812/MK.02/2009 tentang Tambahan Belanja Infrastruktur, Subsidi, dan Penjaminan untuk Kredit Usaha Rakyat dalam rangka Stimulus Fiskal 2009.

Undang-Undang No. 41 Tahun 2008 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara Tahun Anggaran 2009.

LAMPIRAN

Lampiran 1

Tabel A1. Alokasi Dana PSF untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Bantuan Teknis dan Pendanaan, Provinsi Jawa Tengah (ribu rupiah)

No.	Kabupaten/Kota	Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	Bantuan Teknis dan Pendanaan	Jumlah
1	Kab. Grobogan			0
2	Kab. Karanganyar			0
3	Kab. Kebumen			0
4	Kab. Klaten			0
5	Kab. Pemalang			0
6	Kab. Semarang			0
7	Kab. Sukoharjo			0
8	Kab. Tegal			0
9	Kab. Temanggung			0
10	Kab. Wonogiri			0
11	Kota Magelang			0
12	Kota Salatiga			0
13	Kota Tegal			0
14	Kab. Batang	159.435		159.435
15	Kab. Blora	159.435		159.435
16	Kab. Kendal	159.435		159.435
17	Kab. Magelang	178.235		178.235
18	Kab. Boyolali	523.250		523.250
19	Kab. Purbalingga	1.000.000		1.000.000
20	Kab. Cilacap	1.038.405		1.038.405
21	Kab. Purworejo	1.159.435		1.159.435
22	Kab. Wonosobo	1.159.435		1.159.435
23	Kab. Rembang	1.376.865		1.376.865
24	Kab. Banyumas	1.897.500		1.897.500
25	Kota Pekalongan	1.933.530		1.933.530
26	Kab. Brebes	2.111.765		2.111.765
27	Kab. Pati	159.435	10.000.000	10.159.435
28	Kota Semarang	13.093.265		13.093.265
29	Kab. Banjarnegara	14.000.000		14.000.000
30	Kab. Pekalongan	14.938.405		14.938.405
31	Kab. Jepara	20.400.000		20.400.000
32	Kab. Sragen	1.000.000	20.000.000	21.000.000
33	Kota Surakarta	23.329.360		23.329.360
34	Kab. Kudus	20.400.000	5.000.000	25.400.000
35	Kab. Demak	21.000.000	37.000.000	58.000.000
Jumlah		141.177.190	72.000.000	213.177.190

Lampiran 2

Tabel A2. Alokasi Dana PSF untuk Peningkatan Infrastruktur Padat Karya melalui Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan serta Bantuan Teknis dan Pendanaan, Provinsi Sulawesi Selatan (ribu rupiah)

No.	Kabupaten/Kota	Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan	Bantuan Teknis dan Pendanaan	Jumlah
1	Kab. Luwu Timur			0
2	Kota Palopo			0
3	Kab. Bulukumba	357.610		357.610
4	Kab. Wajo	1.000.000		1.000.000
5	Kab. Barru	2.500.000	1.000.000	3.500.000
6	Kab. Tana Toraja	4.500.000		4.500.000
7	Kab. Pinrang	10.000.000		10.000.000
8	Kab. Soppeng	357.610	10.500.000	10.857.610
9	Kota Parepare	1.207.030	18.500.000	19.707.030
10	Kab. Luwu		20.000.000	20.000.000
11	Kab. Luwu Utara		20.000.000	20.000.000
12	Kab. Toraja Utara		20.000.000	20.000.000
13	Kota Makassar	15.648.090	6.000.000	21.648.090
14	Kab. Takalar	5.450.000	20.000.000	25.450.000
15	Kab. Bone	18.500.000	15.000.000	33.500.000
16	Kab. Sinjai	4.000.000	30.000.000	34.000.000
17	Kab. Sidenreng Rappang	3.000.000	34.000.000	37.000.000
18	Kab. Jeneponto	7.857.610	30.000.000	37.857.610
19	Kab. Enrekang		40.000.000	40.000.000
20	Kab. Pangkajene dan Kepulauan	2.255.050	39.000.000	41.255.050
21	Kab. Maros	3.000.000	39.000.000	42.000.000
22	Kab. Kepulauan Selayar	2.770.280	39.500.000	42.270.280
23	Kab. Bantaeng	4.000.000	40.000.000	44.000.000
24	Kab. Gowa	24.000.000	36.000.000	60.000.000
Jumlah		110.403.280	458.500.000	568.903.280

Lembaga Penelitian SMERU

Telepon: +62 21 3193 6336

Faks : +62 21 3193 0850

E-mail : smeru@smeru.or.id

Website: [www. smeru. or.id](http://www.smeru.or.id)