



Desentralisasi dan Pengelolaan Perekonomian Daerah

Muhammad Amir Arham

Desentralisasi dan Pengelolaan Perekonomian Daerah

UU No 28 tahun 2014 tentang Hak Cipta

Fungsi dan sifat hak cipta Pasal 4

Hak Cipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 3 huruf a merupakan hak eksklusif yang terdiri atas hak moral dan hak ekonomi.

Pembatasan Pelindungan Pasal 26

Ketentuan sebagaimana dimaksud dalam Pasal 23, Pasal 24, dan Pasal 25 tidak berlaku terhadap:

- i. penggunaan kutipan singkat Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait untuk pelaporan peristiwa aktual yang ditujukan hanya untuk keperluan penyediaan informasi aktual;
- ii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk kepentingan penelitian ilmu pengetahuan;
- iii. Penggandaan Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait hanya untuk keperluan pengajaran, kecuali pertunjukan dan Fonogram yang telah dilakukan Pengumuman sebagai bahan ajar; dan
- iv. penggunaan untuk kepentingan pendidikan dan pengembangan ilmu pengetahuan yang memungkinkan suatu Ciptaan dan/atau produk Hak Terkait dapat digunakan tanpa izin Pelaku Pertunjukan, Produser Fonogram, atau Lembaga Penyiaran.

Sanksi Pelanggaran Pasal 113

1. Setiap Orang yang dengan tanpa hak melakukan pelanggaran hak ekonomi sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf i untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 1 (satu) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp100.000.000 (seratus juta rupiah).
2. Setiap Orang yang dengan tanpa hak dan/atau tanpa izin Pencipta atau pemegang Hak Cipta melakukan pelanggaran hak ekonomi Pencipta sebagaimana dimaksud dalam Pasal 9 ayat (1) huruf c, huruf d, huruf f, dan/atau huruf h untuk Penggunaan Secara Komersial dipidana dengan pidana penjara paling lama 3 (tiga) tahun dan/atau pidana denda paling banyak Rp500.000.000,00 (lima ratus juta rupiah).

Muhammad Amir Arham

Desentralisasi dan Pengelolaan Perekonomian Daerah



DESENTRALISASI DAN PENGELOLAAN PEREKONOMIAN DAERAH

Muhammad Amir Arham

Desain cover

Nama

Sumber

link

Tata letak:

Amira Dzatin Nabila

Proofreader:

Amira Dzatin Nabila

Ukuran:

xii, 156 hlm, Uk: 17.5x25 cm

ISBN:

No ISBN

Cetakan Pertama:

Desember 2018

Hak Cipta 2018, Pada Penulis

Isi diluar tanggung jawab percetakan

Copyright © 2018 by Deepublish Publisher
All Right Reserved

Hak cipta dilindungi undang-undang
Dilarang keras menerjemahkan, memfotokopi, atau
memperbanyak sebagian atau seluruh isi buku ini
tanpa izin tertulis dari Penerbit.

PENERBIT DEEPUBLISH
(Grup Penerbitan CV BUDI UTAMA)

Anggota IKAPI (076/DIY/2012)

Jl.Rajawali, G. Elang 6, No 3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman

Jl.Kaliurang Km.9,3 – Yogyakarta 55581

Telp/Faks: (0274) 4533427

Website: www.deepublish.co.id

www.penerbitdeepublish.com

E-mail: cs@deepublish.co.id

KATA PENGANTAR

Desentralisasi menjadi keniscayaan bagi negara yang memiliki wilayah yang cukup luas dan masyarakatnya heterogen. Penyeragaman perencanaan pembangunan yang dilakukan secara terpusat (sentralistik) tidak mungkin dapat menjawab tantangan yang dihadapi oleh daerah, sebab setiap daerah memiliki karakteristik berbeda. Desentralisasi yang mulai berlaku efektif awal 2001 tentu saja menjadi berkah sekaligus memperkuat proses demokrasi lokal. Tidak itu saja, lewat kebijakan desentralisasi diasumsikan perekonomian daerah lebih berkembang karena pemerintah daerah telah memiliki kewenangan yang lebih luas dibandingkan dengan praktik pemerintahan sebelumnya.

Kewenangan yang luas diberikan kepada pemerintah daerah memberikan kesempatan bagi daerah untuk berkompetisi dan dapat mengoptimalkan potensinya masing-masing. Praktik desentralisasi yang telah berjalan tentu ada plus minusnya, pemerintah daerah memiliki kewajiban melakukan perbaikan yang masih minus. Namun demikian desentralisasi telah memberikan kesempatan kepada daerah untuk melakukan inovasi dan makin hari daerah mengalami tren perkembangan. Sekalipun demikian ditemukan beberapa kasus pembangunan di daerah terutama dilihat dari aspek ekonominya masih menimbulkan paradoks, misalnya pertumbuhan ekonomi tinggi namun kurang elastis terhadap kemiskinan, pendapatan daerah terus naik namun ketergantungan terhadap transfer dari pusat secara proporsi juga naik, pengelolaan pemerintahan kurang berefek terhadap peningkatan ekonomi. Hal-hal semacam inilah hampir semua daerah mengalaminya, dan ini dipotret baik oleh penulis buku ini, catatan-catatan paradoks ekonomi dari penulis tentu bisa dijadikan rujukan bagi pengambil kebijakan di daerah.

Penulis buku ini saya kenal dengan baik, ia memiliki kapasitas dan pemahaman yang komplet tentang perkembangan perekonomian nasional dan kondisi ril perekonomian daerah, khususnya Gorontalo. Selain mampu memotret paradoks ekonomi, penulis juga memberikan gambaran potensi ekonomi daerah, serta strategi pengelolaannya. Memang pada dasarnya potensi ekonomi daerah cukup besar dan

beragam namun belum dapat dioptimalkan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Disinilah dibutuhkan kemampuan kepala daerah melakukan perencanaan yang baik, memanfaatkan anggaran secara optimal untuk membiayai kegiatan ekonomi di daerah dengan memanfaatkan sumber daya yang tersedia, sebab disadari investasi swasta ke daerah relatif terbatas.

Bagi Provinsi Gorontalo sekalipun telah banyak menorehkan prestasi dan perkembangan pembangunan, tentu masih banyak kendala, tantangan yang membutuhkan pembenahan, misalnya investasi swasta untuk mendorong transformasi ekonomi masih terbatas, angka kemiskinan masih tinggi. Bagi penulis sendiri topik kemiskinan menjadi masalah yang perlu mendapatkan prioritas, termasuk menggunakan anggaran secara efektif.

Akhirnya secara pribadi saya mengucapkan selamat atas penerbitan buku ini, dengan harapan apa yang ditulis dapat menjadi bahan bacaan bagi akademisi untuk memperluas cakrawala pengetahuan, dan dapat dijadikan referensi pengambilan kebijakan bagi pemerintah daerah. Selamat!

Gorontalo, September 2017

Prof. Dr. Ir. Hj. Winarni Monoarfa, M.S.

PENGANTAR PENULIS

Berbagai hasil riset menunjukkan, selama pelaksanaan otonomi daerah memperlihatkan kecenderungan tata kelola pemerintahan tidak berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi. Sebaliknya, ekonomi bergerak dengan sendirinya seolah lepas dari kebijakan pemerintah daerah. Dibalik itu, justru ada keinginan dan pola yang sama hasil-hasil ekonomi menjadi bancakan bagi para kepala daerah untuk dihimpun, termasuk Mengumpulkan resources untuk kepentingan politik. Bukan kepentingan daerah yang dipimpinya (public). Walhasil, kegiatan pembangunan dan pemerintahan sekadar dijalankan saja secara rutin. Miskin inovasi, minim kreativitas sehingga kondisi daerah tidak berubah secara signifikan kendati anggaran secara nominal terus naik setiap tahunnya.

Secara nominal, nampak ada peningkatan PAD tapi pada saat yang bersamaan proporsi PAD terhadap total pendapatan malahan menurun dan diindikasikan ketergantungan terhadap transfer dari pusat meningkat. Kondisi ini jelas bertolak belakang dengan tujuan otonomi daerah (desentralisasi fiskal) yang dicita-citakan. Kenaikan transfer ke daerah dan peningkatan APBD memperlihatkan sisi lain bahwa ternyata sebagian besar alokasi APBD untuk kebutuhan belanja pegawai, sementara belanja modal hanya sebagian kecil. Bahkan beberapa daerah belanja tidak langsung (belanja pegawai) mencapai 75 % lebih. Postur APBD seperti ini jelas tidak sehat, tidak memberikan dampak terhadap perbaikan layanan publik, apalagi kemajuan pembangunan ekonomi.

Hal ini pula muncul karena jumlah pegawai di daerah terus membengkak seolah tanpa ada desain berapa kebutuhan pegawai setiap daerah. Kepala daerah seenaknya saja menerima PNS berdasarkan kebutuhan penguasa daerah, bukan kebutuhan organisasi, termasuk merekrut keluarga dan mantan tim sukses pada saat Pemilukada. Jika tatanan seperti ini dibiarkan, justru yang nampak bukan kemajuan yang akan diraih, sebaliknya kemunduran yang dicapai, sehingga muncul pertanyaan apa bedanya dengan sistem pemerintahan sentralistik pada masa lalu?. Jangan-jangan lebih baik dari segi *leadership* meski diakui

minim kewenangan? Tapi saat ini justru lain, kewenangan yang besar, *leadership* serta kapasitas pemimpin daerah kebanyakan tidak mumpuni.

Sebetulnya hampir semua wilayah memiliki potensi, namun karena kreativitas dan inovasi dari kepala daerah yang minim potensi sumber daya belum dapat dimanfaatkan secara optimal. Malahan sumber daya tersebut dibiarkan tanpa ada pengelolaan yang memadai, pada akhirnya masyarakat cenderung memiliki inisiatif sendiri yang tidak terpolakan, dan cenderung merusak lingkungan. Pada sisi lain, dalam memajukan perekonomian daerah yang diharapkan memiliki peran lebih besar adalah investasi swasta. Selama ini pelaku swasta masih minim menanamkan modalnya di Kawasan Timur Indonesia, karena swasta cenderung berpikirnya adalah efisiensi. Di tengah terbatasnya investasi swasta tentu yang diperlukan adalah inisiatif pemerintah lewat desain *government spending*.

Tentu yang diharapkan disana belanja publik lebih besar dibandingkan dengan belanja rutin, pada kenyataannya hampir semua daerah termasuk di Gorontalo belanja tidak langsung (rutin) lebih besar dibanding belanja langsung. Padahal belanja modal yang terdapat dalam komponen belanja langsung memberikan efek paling besar terhadap kinerja makro ekonomi. Pemanfaatan dana pemerintah sangat dibutuhkan, terutama untuk mengurangi angka kemiskinan. Saat ini pemerintah terus memperlihatkan komitmennya untuk memperkuat ekonomi daerah dengan menambah besaran dan jenis transfer. Mulai pada tahun 2015 pemerintah mengucurkan Alokasi Dana Desa untuk mempercepat pembangunan dari pinggir sekaligus mendorong penciptaan *equality* yang selama ini timpang antara wilayah perkotaan dan perdesaan.

Secara umum itulah gambaran isi buku ini, walau penulis menyadari buku yang anda baca tidak runut. Apalagi sebagian isinya merupakan kompilasi dari beberapa artikel yang telah dimuat di beberapa media. Meski demikian antara tema satu dengan tema yang lainnya yang ada di artikel diupayakan memiliki benang merah, setidaknya membentangkan keterkaitan antara tema satu dengan yang lain setiap tulisan.

Sembari demikian, dengan penuh kerendahan hati seraya selalu berharap kepada pembaca untuk memberikan koreksi demi perbaikan

kedepan dalam menghasilkan karya-karya yang berbobot secara akademik. Oleh karena sebagian isi buku ini ditulis dan dikompilasi di tengah penyelesaian studi Program Doktor penulis di Unpad, dan terkadang inspirasi menulis muncul dari hasil diskusi teman-teman kuliah, atau inspirasi lain yang muncul dari penyampaian dosen.

Pada akhirnya, kepada Allah jualah penulis selalu bermunajat agar karya yang dibuat minimal dapat menjadi sumber pengetahuan dan secuil kebenaran yang datang dari-Nya. Jika ada kesalahan isi buku ini menjadi tanggungjawab moral dan akademik penulis pribadi. Jika itu benar, penulis sekadar menyambungkan kebenaran itu dari Tuhan alam semesta yang Maha Alim (Paling Berilmu) kepada para pembaca. Saya haturkan banyak terima kasih kepada semua pihak yang tak bertepi, buku ini dapat ditulis tentu saja tidak dengan sendirinya jadi, tapi yang jelas peran orang lain ada sekecil apapun itu.

Kepada istriku, serta anak-anak kami menjadi sumber inspirasi hidup yang tak terbilang. Mereka adalah pemicu semangat untuk berbuat lebih banyak dan lebih baik bagi sesama umat manusia. Kepada pimpinan Universitas Negeri Gorontalo dan pimpinan Fakultas Ekonomi UNG sebagai motivator sekaligus fasilitator penerbitan buku ini. Secara pribadi amat berharap dorongan menulis buku dari pimpinan bukan sebagai upaya membangun citra, namun lebih didasari pada kepentingan akademik yang memang menjadi tanggung jawab bagi seorang dosen. Terlebih selama bertugas selaku Ekonomi Kementerian Keuangan RI salah satu tugasnya, yakni diminta untuk membantu pemerintah melakukan sosialisasi berkaitan kebijakan di bidang ekonomi dan keuangan. Lewat tulisan ini merupakan salah satu media diseminasi informasi kebijakan kepada khalayak, atau masyarakat Indonesia. Semoga buku ini membawa pesan pengetahuan kepada kita semua, karena itu saya mempersilahkan buku ini dapat dibaca, Insya Allah ada berkah-Nya.

Gorontalo, September 2017

Penulis

DAFTAR ISI

KATA PENGANTAR	v
PENGANTAR PENULIS.....	vii
DAFTAR ISI	xi
Potret Perekonomian Daerah Catatan-Catatan Paradoksal Ekonomi	1
Tata Kelola Tidak Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Daerah	2
Politik Anggaran; Membuka Peluang Korupsi dan Potensi Pengurusan APBN dan APBD	6
Satu Dekade Perjalanan Otonomi Daerah, Ketergantungan Transfer dari Pusat Tetap Tinggi	13
Output Ekonomi Gorontalo Tinggi, Kemiskinan Juga Tinggi.....	22
Kapasitas Fiskal Rendah dan Kemiskinan Tinggi; Titik Lemah Ekonomi Kabupaten Gorontalo	26
Pertumbuhan Kredit Perbankan di Gorontalo, “Paradoks Ekonomi”	30
Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo Turun, Angka Kemiskinan Stagnan	35
Jangan Lupakan KTI dan Mengabaikan Gorontalo.....	40
Mengapa “ <i>Torang Pe Bank</i> ” Bukan Bernama Bank Sulut- Gorontalo?.....	44
Beratnya Beban Ekonomi Kota Gorontalo.....	48
Pembiayaan Makin Sarat, Pendapatan Asli Daerah Kota Gorontalo Belum Optimal	52
Kabupaten Gorontalo; Kaya Penghargaan, Kinerja Ekonomi Bermasalah.....	56
Dana Desa Belum Efektif Menurunkan Kemiskinan Perdesaan.....	61
Bagaimana Mengelola Sektor Potensial dan Keunggulan Daerah?.....	65
Membaca Peluang Kawasan Timur Indonesia Dalam MP3EI	66

Perlunya Merumuskan Model Ekonomi Lokal di Gorontalo Sebagai Spirit <i>Entrepreneurship</i>	74
Mendorong Lompatan Pembangunan; Sinergitas Pemerintah Kota Gorontalo dan Perguruan Tinggi Dibutuhkan	84
Jagung; Tidak Penting Putih atau Kuning, Yang Dibutuhkan Nilai Tambah.....	89
Menggeser Sumber Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo.....	93
Urgensi Analisis Indikator Makro Ekonomi Untuk Penyusunan APBD.....	97
Risiko Perlambatan Ekonomi dan Optimalisasi Potensi Fiskal Daerah.....	101
Mewaspadaai Perlambatan Ekonomi dan Menjaga Inflasi Gorontalo	102
Penyebab dan Risiko Perlambatan Ekonomi	106
Ekonomi Melambat, Percepat Belanja Pemerintah Daerah.....	110
Optimalkan Belanja Publik Menurunkan Angka Kemiskinan di Gorontalo.....	114
Mengentaskan Kemiskinan Lewat Pergeseran Struktur Produksi Ekonomi	119
Alokasi Dana Desa Untuk Pembiayaan Sektor Produktif	123
Kemiskinan Perdesaan di Gorontalo Meningkat, Alokasi Dana Desa Solusinya	127
Jadikan Desa Sebagai Pusat Pembangunan Ekonomi Gorontalo Kedepan	131
Berbagai Kemungkinan Dampak Transfer Non Tunai	135
Struktur Anggaran dan Kapasitas Fiskal Kota Gorontalo Membaik.....	139
Menjaga Momentum Perekonomian Gorontalo Lewat Perbaikan Perencanaan.....	143
Arah Kebijakan Fiskal dan Tantangan Pembangunan Infrastruktur	148
TENTANG PENULIS.....	154
DAFTAR PUSTAKA	155

Potret Perekonomian Daerah; Catatan-Catatan Paradoksal Ekonomi



Tata Kelola Tidak Mempengaruhi Pertumbuhan Ekonomi Daerah

Semenjak otonomi daerah diimplementasikan, banyak ragam *bad practice* pemerintahan di kabupaten/kota muncul. Tidak sedikit teori yang menjelaskan bahwa dengan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintahan di tingkat bawah, pelayanan semakin membaik, serta pembiayaan yang makin efektif. Itu pula yang mendasari kenapa desentralisasi dilaksanakan, selain untuk mengurangi ketimpangan horizontal dan vertikal.

Desentralisasi juga dimaksudkan agar kemampuan ekonomi daerah makin meningkat, sehingga ketergantungan terhadap transfer makin menurun. Asumsi-asumsi teoretis di atas nyatanya bukan daerah makin mandiri, justru terbalik peranan transfer dari pusat makin meningkat, sementara proporsi PAD terhadap APBD makin mengecil kendati secara nominal naik. Pelaksanaan desentralisasi juga memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk melakukan kreasi dan inovasi sehingga kapasitas ekonominya makin besar.

Konsekuensinya yang harus dijalankan oleh Pemda adalah melakukan kompetisi untuk menarik investasi. Salah satu upaya yang dapat dikembangkan, melakukan perbaikan tata kelola pemerintahan. Dipandang selama ini birokrasi (kelembagaan) pemerintah menjadi faktor kendala untuk menarik investasi ke daerah. Faktor kelembagaan, terutama tata kelola pemerintahan signifikan mempengaruhi (dampak besarnya) terhadap pertumbuhan ekonomi.

Faktor lain juga turut mempengaruhi, misalnya pengembangan infrastruktur, sosial politik, ketenagakerjaan, dan potensi ekonomi. Tapi dari sekian banyak hasil studi yang dilakukan, tata kelola pemerintahan memiliki peran untuk menciptakan daya tarik investasi, dampak lanjutannya tentu saja pertumbuhan ekonomi. Karena itu tidak saja pemerintah pusat menggiatkan investasi dengan mendorong perbaikan tata kelola pemerintahan, juga UNDP memberikan *guidance* agar pemerintah daerah dalam kerangka pelaksanaan desentralisasi masalah

tata kelola pemerintahan perlu terus diperbaiki, terutama menerapkan praktik-praktik pemerintahan yang baik (*good governance*).

Selama sepuluh tahun berlangsung, sebagian besar pemerintah kabupaten/kota belum dapat mewujudkan *good governance* secara optimal, justru sebagian berkebalikan yang diharapkan. Tata kelola pemerintahan dan ekonomi minim sekali memberikan pengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi. Hasil studi *Neil McCulloch dari Institute of Development Studies* dari *Universitas Sussex* Inggris bekerja sama dengan KPPOD dan USAID menunjukkan bahwa tidak ada hubungan antara tata kelola yang baik di daerah dengan pertumbuhan ekonomi (Kompas, 12/11/2010).

Kondisi ini menunjukkan sifat anomali perekonomian di Indonesia, literatur menunjukkan tata kelola yang baik seharusnya membuahkan pertumbuhan. Justru yang mengagetkan mungkin dalam risalah hasil riset ini pemerintah daerah dinilai tidak membuat upaya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi di wilayahnya, tetapi malahan menghisap hasil yang sudah diperoleh dari aktivitas ekonomi untuk meraih keuntungan (profit) bukan untuk kepentingan daerah, tapi lebih pada keuntungan kepala daerah.

Riset ini setidaknya cukup representatif mewakili kabupaten/kota yang ada di Indonesia sebab mereka mengambil sampel 226 kabupaten/kota di 16 provinsi. Ada Sembilan indikator tata kelola ekonomi daerah sebagai indikator variabel survei, diantaranya akses dan kepastian lahan, perizinan usaha, interaksi pemerintah daerah dan pelaku usaha, program pengembangan usaha, kapasitas dan integritas kepala daerah, serta pajak dan retribusi daerah, dan biaya transaksi, juga termasuk di dalamnya pengelolaan infrastruktur, keamanan dan resolusi konflik. Hanya infrastruktur yang memberikan dampak terhadap pertumbuhan ekonomi.

Perburuan Rente:

Hasil survei yang diuraikan di atas, menunjukkan bahwa semakin besar aktivitas ekonomi di daerah, maka semakin besar pula peluang untuk mendapatkan *rente* bagi pimpinan daerah. Karena itu boleh jadi tata kelola kurang menjadi penting bagi sebagian kepala daerah untuk mengembangkan (pertumbuhan) ekonomi. Secara sarkastis bisa

digambarkan, umumnya para kepala daerah tidak melakukan apa-apa berkaitan dengan pengembangan ekonomi, ekonomi berjalan dengan sendirinya.

Besar kemungkinan kondisi ini lahir karena kapasitas kepala daerah kurang mendukung, atau ketika berkuasa memahami kedudukannya sebagai kekuasaan yang diwariskan tidak perlu berbuat banyak karena sudah ada anggaran dari pusat. Sementara PAD sebagai sumber penerimaan yang semestinya menunjukkan kapasitas ekonomi daerah akan tumbuh dengan sendirinya melalui aktivitas masyarakat dan pelaku usaha. Pada akhirnya pelaku usaha tidak perlu mengikuti prosedur dan aturan yang ditetapkan, karena mereka berhubungan langsung dengan kepala daerah.

Saat ini, fenomena Pilkada dikaitkan dengan kapasitas kepala daerah cukup unik dan menguatirkan banyak pihak. Tidak sedikit kepala daerah yang terpilih sebagai warisan jabatan dari kepala daerah sebelumnya, hubungan kekerabatan cukup dekat. Ada istri yang menggantikan suami, anak melanjutkan kepemimpinan ayahnya, atau suami istri bersamaan menduduki jabatan bupati atau walikota. Dalam perspektif demokrasi hal ini wajar, karena dipilih mayoritas rakyat, tapi sudah menjadi rahasia umum variabel penentu kemenangan seseorang dalam Pilkada adalah popularitas dan uang. Ia boleh populer tapi belum tentu punya kapasitas, ini mungkin bisa digambarkan banyaknya artis dimanfaatkan atau mau menceburkan diri ke dunia politik.

Artis yang terpilih sebagai pimpinan daerah hingga saat ini tidak menunjukkan kerja dan prestasi yang memadai, datar-datar saja. Tidak ada inovasi, sekadar menjalankan rutinitas pemerintahan belaka, atau kerjanya hanya membuka acara-acara seremoni. Tidak jauh berbeda, kepala daerah yang terpilih karena kemampuan finansial yang umumnya mereka "pewaris" jabatan bupati/walikota. Boleh jadi uang itu hasil perburuan rente dari aktivitas ekonomi di daerah, atau sumbangan pengusaha yang mengharapkan imbalan proyek. Pada akhirnya antara penguasa daerah dan pengusaha berkolaborasi sehingga setiap pengerjaan proyek tidak perlu mengindahkan tata kelola.

Sulit berharap banyak kepada kepala daerah yang memiliki kapasitas kepemimpinan yang pas-pasan, kreativitas dan inovasi yang lemah, serta dukungan birokrasi yang memang lebih suka menunggu

perintah untuk menjalankan tugasnya makin menggenapi problem di daerah. Selektifitas pimpinan daerah begitu longgar, popularitas dan uang jauh lebih penting ketimbang kemampuan.

Begitu terpilih, tidak ada upaya untuk mengembangkan usaha, malahan usaha-usaha masyarakat dijerat dengan berbagai jenis pungutan liar maupun resmi. Kalaupun ekonomi tumbuh dan berkembang, ia berjalan dengan sendirinya tanpa keterlibatan pemerintah, maka inilah sesungguhnya disebut sebagai daerah (negara) *auto pilot*.

Pragmatisme masyarakat turut pula memperparah kondisi ini, sebab bagi mereka tidak penting siapa yang jadi bupati/walikota yang penting siapa yang punya uang, atau memberikan tunai langsung. Program yang dikampanyekan sebagus apapun itu bukan rasionalisasi pilihan. Ini dibuktikan banyak kepala daerah yang sudah ditetapkan sebagai tersangka tetap terpilih kembali jadi bupati/ walikota. Bahkan ada yang sudah di dalam penjara tetap dipilih dan dinyatakan sebagai pemenang Pilkada. Ironis memang.

Sejatinya, orang yang sudah terindikasi bermasalah, persoalan kemanusiaan atau hak asasi tidak lagi menjadi pertimbangan untuk mengakomodasi hak-hak politiknya. Sebab ini dapat menjadi celah bagi orang-orang yang bermasalah untuk tetap merebut kekuasaan di tangan rakyat. Begitu kekuasaan itu digenggam akan menempuh banyak cara mempertahankan kekuasaan itu pada dirinya, atau menurunkan ke keluarganya.

Persoalannya, bukan hanya mau menguasai politik, akan tetapi aset-aset ekonomi daerah pun turut dimonopoli. Jika sudah demikian maka rakyat yang jumlahnya jutaan kemungkinan hanya kebagian ampasnya hasil perasan dari penguasa lokal, maupun pendukung dan kroninya. Boleh jadi inilah wujud premanisme politik dan ekonomi sekaligus, berjalan secara simultan. 📖

Politik Anggaran; Membuka Peluang Korupsi dan Potensi Pengurasan APBN dan APBD

Kasus wisma atlet dan Kemenakertrans menyedot banyak perhatian masyarakat. Kedua kasus ini beraroma penyyuapan, korupsi dan bersinggungan dengan pusaran politik kekuasaan dengan perilaku *abuse of power*. Dari banyak rangkaian itu, pangkal muasalnya dari sistem politik anggaran negara, termasuk daerah yang belum baik. Apalagi sistem politik dan pendanaan partai yang cenderung tidak menganut rambu-rambu etika. Negara dirampok secara berjamaah yang justru dilakukan oleh elit-elit politik yang semata-mata lebih mementingkan kekuasaan dan materi untuk menghidupi kelompok dan partainya, sementara kepentingan bangsa dan negara dikesampingkan.

Politik anggaran yang belum ideal, serta pikiran yang kotor dari sebagian politisi dengan sistem politik yang kumuh membuka celah munculnya mafia anggaran. Kasus-kasus korupsi dan penyyuapan akhir-akhir ini yang ditangani oleh KPK pasti menyerempet ke lembaga politik (partai) penguasa dan partai penyokong kekuasaan. Ada indikasi bahwa uang negara diincar dengan memanfaatkan celah politik anggaran yang memang masih bermasalah. Ia bermasalah karena sengaja diciptakan untuk membuka celah merampok APBN maupun APBD. Politik anggaran yang belum tertata baik akan mengundang kehadiran para mafioso yang kita kenal sekarang mafia anggaran.

Mafia anggaran tidak sekadar bau aroma, bisa dicium tapi tidak bisa dilihat, namun ia adalah fenomena yang faktual dan berada dimana-mana. Kelompok mafia anggaran berpusat di tiga atau empat lokasi, yakni eksekutif pusat, legislatif, pemerintah daerah dan di tengahnya ada broker (perantara). Perantara ini umumnya kepanjangan tangan politisi atau sekaligus dirangkap oleh politisi yang memegang kendali di legislatif. Mafia bekerja secara rapi, tugasnya ke daerah menawarkan program yang dibiayai oleh APBN, tentu saja tidak ada makan siang yang gratis. Politik anggaran yang jomplang, serta besarnya kewenangan badan anggaran DPR RI yang dimiliki, makin membuka celah masuknya mafia bermain.

Salah satu bentuk anggaran yang berpotensi diinfiltrasi mafia, yakni dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah (DPPID). Indikator penentuan serta formulasi besaran yang ditransfer ke daerah ukurannya sederhana, dan acuannya hanya di dasarkan oleh peraturan menteri keuangan dan diputuskan dalam rapat kerja dengan badan anggaran. Anehnya lagi, dana DPPID ini dapat berubah 180 derajat di tangan pimpinan badan anggaran atau pimpinan DPR RI, dengan dalih DPR memiliki hak *budgeting*.

DPPID sesungguhnya dana yang berpotensi untuk diselewengkan karena formulasi pembagiannya agak longgar, maka peluang untuk mendapatkan dana tersebut daerah harus punya cantolan di DPR. Bila tidak jangan harap akan mendapatkan dana DPPID, walaupun dapat tidak didasarkan pada kebutuhan daerah pengusul, serta besaran yang diharapkan.

Oleh karena itu sejumlah daerah mempertanyakan dasar pengalokasian DPID pada APBN perubahan 2010 maupun 2011. DPPID APBN 2010 totalnya mencapai Rp. 5,5 triliun yang justru lebih cenderung memperparah prinsip *equalizeing transfer*, sehingga menjauhi prinsip perimbangan keuangan daerah. Sebab ada daerah yang mendapatkan DPPID puluhan miliar yang lainnya hanya dibawah 5 miliar, seperti yang dikeluhkan beberapa bupati dari kawasan yang relatif tertinggal. Bagaimana mungkin dalam APBN Perubahan 2010 ini ada daerah yang mendapatkan alokasi hingga Rp 24 miliar, sementara daerah lain hanya mendapatkan Rp 1 miliar atau bahkan ada yang tidak mendapat sama sekali?. Padahal Untuk penguatan infrastruktur pasti semua daerah membutuhkan.

Memang indikator serta formula pembagian DPPID ini sudah dijelaskan oleh badan anggaran DPR RI diantaranya daerah yang dikategorikan tertinggal. Tapi DPPID 2010 ada sebagian dari kabupaten/kota yang tidak menerima DPID itu daerah tertinggal, seperti Kabupaten Melawi, Kabupaten Bengkayang, dan Kabupaten Sumba Tengah. Dari 30 provinsi yang menerima alokasi DPPID, 14 di antaranya hanya menerima Rp 1 miliar. Kabupaten/kota yang menerima DPPIPD senilai Rp 1 miliar ada 41 daerah. Dana Rp 1 miliar itu semuanya dialokasikan untuk penguatan sistem informasi pengelolaan keuangan daerah. Maka inilah yang sesungguhnya menjadi persoalan, sekaligus

memperlihatkan politik anggaran sangat amburadul yang cenderung merusak mekanisme transfer yang sudah baku dalam perimbangan keuangan pusat dan daerah.

Keberadaan DPPID tidak bisa dihapus stigma sekadar bagi-bagi anggaran bagi politisi ke daerah pemilihannya, dan memang cenderung *overlapping* dengan dana transfer lainnya ke daerah, seperti DAK. Bila kita cermati Peraturan Menteri Keuangan (PMK) Nomor 140 /PMK.07/2011 sebagai dasar penentuan DPPID, pos-posnya tidak ada yang berbeda atau kurang lebih sama dengan item-item yang ada di DAK selama ini.

Oleh karena itu DPPID sesungguhnya perlu didesain dengan memiliki formula yang baku dan masuk dalam bagian UU perimbangan, atau model transfer lainnya. Dengan demikian potensi kebocoran atau dikorup akan terkikis. Sebab dimana ada kewenangan yang besar dan hanya didasarkan pada aturan yang lemah, dan diputuskan semata oleh badan anggaran dan kementerian keuangan, maka disitulah potensi penyalahgunaan kewenangan. Muaranya akan muncul praktik korupsi secara berjamaah.

Munculnya DPPID pada dasarnya juga cenderung merusak sistem alokasi anggaran atau berpotensi menabrak aturan lain yang sudah ada, seperti UU Keuangan Daerah, UU Perimbangan Keuangan Daerah, dan UU Bagi Hasil Pajak. Kasus suap yang melibatkan pejabat Kemenakertrans juga berpangkal muasal dari munculnya anggaran DPPID bidang transmigrasi. Bahkan dicurigai anggaran Rp. 500 miliar langsung nyelonong dalam PMK tanpa pembahasan di komisi teknis, artinya dana ini ada hanya lewat badan anggaran dan kementerian terkait. Apalagi DPPID transmigrasi diserahkan atau badan anggaran memiliki kewenangan yang lebih untuk menetapkan, namun lagi-lagi kriteria penetapannya tidak baku.

DPPID transmigrasi sesungguhnya juga berpotensi untuk dibancak oleh berbagai pihak. Jika merujuk pada prinsip dasar otonomi daerah bidang transmigrasi, bidang ini menjadi kewenangan pemerintah daerah. Dengan asumsi, jika itu menjadi kewenangan daerah otonom, maka kementerian teknis tidak perlu membuat program dan mengusulkan anggaran ke kementerian keuangan.

Praktik otonomi daerah, perimbangan keuangan pusat daerah menganut prinsip *money follow function*, berarti kegiatan, program yang

diserahkan ke daerah penganggarnya pun ikut dengan sendirinya. Prinsip ini yang dilanggar oleh kementerian tenaga kerja dan transmigrasi, kendati sudah dijelaskan bahwa Kemenakertrans hanya mengusulkan program ke kementerian keuangan tapi pelaksanaannya tetap daerah, termasuk kuasa penggunaan anggaran berada di tangan bupati (dinas).

Jalur pengusulan program dan pendanaan seperti itu justru berliku dan menjadi panjang, semestinya semua diserahkan ke daerah saja. Dengan jalur yang panjang dan berliku justru akan membuka celah masuknya mafia anggaran, dan itulah yang terjadi di Kemenakertrans saat ini. Mafia anggaran yang ditengarai bermain justru berada di pusaran eksekutif dan legislatif.

Perimbangan keuangan pusat dan daerah yang sudah memiliki UU semestinya menjadi salah satu pertimbangan dan dasar pijakan politik anggaran, namun jika kita telaah alokasi APBN/APBN-P 2010 yang lalu, sebesar Rp 781,5 triliun atau sekitar 69,33 persen dialokasikan untuk belanja pusat, kecenderungan APBN/ APBN-P 2011 masih tetap sama. Angka ini jauh lebih besar dibanding belanja daerah yang hanya Rp 344,6 triliun (30,61 persen).

Idealnya anggaran ke daerah lebih besar ketimbang untuk di pusat, meski jujur diakui alokasi APBN bukan hanya untuk transfer, akan tetapi ada alokasi untuk bayar utang, subsidi dan belanja tidak langsung. Namun seharusnya alokasi anggaran kementerian yang justru dikurangi untuk dibagikan ke daerah, dengan asumsi lembaga-lembaga pemerintah di pusat posturnya dirampingkan. Tidak seperti sekarang, begitu banyak lembaga di pusat dibuat, sementara kewenangan pemerintah pusat yang melekat hanya sekitar lima.

Belum lagi, politik anggaran yang sekadar menetapkan pagu anggaran dalam satu tahun, kemudian indikator pengukuran keberhasilannya lebih dilihat semata banyaknya penyerapan anggaran dalam kurun waktu tertentu. Akibatnya, program yang disusun dengan pembiayaan APBN maupun APBD akan digenjot dihabiskan anggarannya sebelum masa pelaporan akhir tahun berakhir. Maka jangan heran, tiga bulan akhir tahun hampir semua hotel dan pusat-pusat pelatihan *full booking* oleh instansi pemerintah untuk membuat kegiatan dalam rangka mengoptimalkan penyerapan anggaran. Tergambar disitu, keberhasilan suatu instansi diukur dari seberapa besar penyerapan anggaran akan

tercapai. Seharusnya menjadi pertimbangan penting sejauh mana capaian program terealisasi dengan menggunakan anggaran sehemat mungkin.

Tapi yang terjadi selama ini, instansi yang berhasil menyerap anggaran tepat pada waktunya, entah itu indikator keberhasilannya secara fisik tercapai atau tidak, yang penting ada laporan kegiatan, sudah dianggap sukses menjalankan program. Instansi yang dianggap sukses, baik di pusat maupun di daerah akan menjadi pertimbangan utama untuk ditambahkan anggaran tahun berikutnya. Sementara instansi yang masih minim penyerapan anggaran, kendati sesungguhnya mereka melakukan penghematan dianggap sebagai “pelanggaran” yang perlu diberikan *punishment* oleh legislatif dengan mengurangi atau memangkas anggaran tahun yang akan datang.

Efektifitas penyerapan anggaran juga semestinya perlu mendapatkan pertimbangan, baik pada pemerintah pusat maupun daerah. Sulit rasanya menerima akal sehat, misalnya pada APBN-P 2010 badan anggaran mendapatkan jatah anggaran sebesar Rp. 1,1 triliun. Anggaran ini bisa diduga dana tak bertuan, sehingga badan anggaran berinisiatif membagikan setiap komisi sebanyak Rp. 100 miliar karena ada 11 komisi. Formula pembagian dana ini tidak jelas ukurannya, kelihatan lebih berorientasi bagi-bagi anggaran atau bagaimana menghabiskan anggaran.

Padahal setiap komisi memerlukan kebutuhan dana yang berbeda. Jika DPR yang mayoritas pendukung pemerintah harusnya konsisten, kemana arah visi presiden? Apa yang menjadi prioritas selama lima tahun, itu yang diberikan anggaran yang lebih banyak. Kesimpulan saya, badan anggaran, termasuk pemerintah itu sendiri tidak memiliki politik anggaran yang baik untuk mendukung implementasi visi pemerintahan yang dibuat.

Belum lagi muncul model formula pembiayaan ke daerah yang aneh-aneh yang kelihatan tidak jauh berbeda dengan model transfer yang sudah ada, baik bersifat *block grant* maupun *specific grant* (DAU dan DAK). Pada APBN-P 2010 muncul semacam "dana aspirasi terselubung" atau dalam bahasa APBN-nya disebut DPD FPPD (Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah) senilai Rp 7,1 triliun. LSM Fitra menengarai dana ini jadi lahan subur calo anggaran, karena tidak ada kriteria yang jelas dan ditetapkan oleh Badan Anggaran DPR.

Sesuai tugas pokoknya badan anggaran seharusnya hanya melakukan sinkronisasi anggaran antar komisi, bukan melampaui kewenangan menentukan besaran anggaran, termasuk menentukan daerah yang mana yang berhak mendapatkan dana DPPID, seperti yang terjadi pada kasus DPPID transmigrasi mendapatkan dana sebesar Rp. 500 miliar tanpa melalui pembahasan di komisi.

Ketimpangan Anggaran

Otonomi daerah sudah berjalan selama 10 tahun, kewenangan (urusan) yang diserahkan ke daerah begitu banyak (11 kewenangan). Namun alokasi anggaran ke daerah jauh lebih kecil ketimbang alokasi anggaran belanja pemerintah pusat. Idealnya kementerian-kementerian teknis dirampingkan, fungsinya selama ini diserahkan sepenuhnya kepada daerah sesuai dengan bidang kewenangannya. Kementerian hanya sebagai fungsi koordinasi, termasuk bertugas supervisi program. Karena kegiatan-kegiatan kementerian umumnya juga dilakukan oleh pemda, baik pada tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. Namun daerah kekurangan dana sebab sentralisasi fiskal masih besar, untuk mengoptimalkan program teknis di daerah maka mereka luntang-lantung ke pusat mendapatkan bantuan pembiayaan.

Gampang diterka, kepala daerah setiap bulannya atau pejabat teknis dinas akan selalu berada di Jakarta untuk melobi anggaran. Kondisi ini membuka peluang percaloan, potensi hadirnya mafia anggaran begitu terbuka lebar. Boleh jadi oknum-oknum kementerian yang dituju akan membantu mengurus bantuan itu dengan harapan akan ada konsesi (komitmen *fee*).

Jadi persoalan mendasar disini yakni ketimpangan anggaran muncul, disamping karena tingginya derajat sentralisasi fiskal karena basis pajak yang gemuk masih ditangani oleh pusat, yang diserahkan ke daerah basis pajak yang kurus-kurus. Basis pajak yang diserahkan ke daerah seperti pajak hotel dan restoran yang diuntungkan hanya daerah pusat-pusat bisnis dan jasa, sedangkan daerah kabupaten yang bukan pusat bisnis dan jasa ketergantungannya terhadap transfer pusat tetap tinggi.

Bentuk ketimpangan lain soal alokasi anggaran baik di pusat maupun di daerah. Rancangan APBN 2012 diperkirakan sekitar Rp. 1.400 triliun, 82,5 persen di antaranya dialokasikan untuk anggaran rutin seperti

gaji pegawai negeri sipil. Ini berarti rakyat hanya mendapatkan jatah melalui belanja modal sebesar 19,5 persen. Sangat ironi, karena PNS yang jumlahnya hanya 2,5 persen dari total penduduk Indonesia mendapatkan alokasi 82,5 persen dari APBN. Proporsi pembiayaan APBD tidak jauh berbeda, rata-rata kabupaten/kota belanja pegawai (belanja tidak langsung) di atas 50 persen bahkan ada yang mencapai 80 persen. Sungguh sebuah masalah. 📖

Satu Dekade Perjalanan Otonomi Daerah, Ketergantungan Transfer dari Pusat Tetap Tinggi

Sentralisasi kekuasaan secara empiris kurang memberikan hasil pembangunan yang memadai, ketimpangan antar wilayah begitu besar, distribusi pendapatan tidak merata sebagai akibat dari sentralisasi fiskal dan kewenangan daerah yang minim. Belajar dari pengalaman tersebut, desentralisasi sebetulnya sudah mulai didesain sejak tahun 2005 dengan mengambil masing-masing satu kabupaten setiap provinsi sebagai daerah percontohan. Hasilnya tetap sama, aturan dan pelimpahan kewenangan kepada daerah tidak berjalan, hanya bersifat *policy*, tapi dalam implementasinya tidak berlaku *obligation sharing*.

Harus diakui, otonomi daerah (desentralisasi) merupakan buah reformasi yang sudah menjadi keniscayaan. Ada banyak argumentasi klasik, teori pendukung secara politik dan ekonomi perlunya suatu desentralisasi. Belajar dari praktik di beberapa negara, desentralisasi dapat mendorong pertumbuhan ekonomi dan sistem pelayanan publik makin efisien. Sejalan dengan itu mekanisme demokrasi lokal makin baik dengan meningkatnya partisipasi publik, terutama dalam hal pemilihan pemimpin daerah. Intinya, desentralisasi sesuatu yang ideal untuk dipraktikkan di Indonesia yang memiliki keragaman wilayah, serta jangkauan pemerintahan terlalu luas bila hanya ditangani secara terpusat.

Meskipun demikian, rentang sepuluh tahun berjalan. Periode pertama otonomi daerah dengan mengacu pada UU No. 22/1999 dan UU No. 25/1999 tidak dapat dipungkiri praktik buruk pemerintahan justru lahir, berkebalikan dengan tujuan ideal otonomi itu sendiri. Dari segi kepemimpinan, banyak kepala daerah yang terpilih tidak *capability* baik dukungan pendidikan yang tidak memadai maupun dari segi pengalaman kepemimpinan.

Pada periode ini pembajakan demokrasi berlangsung secara telanjang, legislatif begitu kuat. Kepala daerah harus memiliki kemampuan negosiasi dan komunikasi politik terjaga dengan baik pada

pihak legislatif untuk memuluskan programnya, sebaliknya hubungan legislatif dan eksekutif yang buruk berdampak terhadap kelangsungan pemerintahan dan pembangunan, sebab kerap kali pihak legislatif “memboikot” program pemerintah daerah bila keinginan atau negosiasi politik tidak terbangun, yang memberikan *win-win solution*. Bahkan yang lebih diuntungkan anggota legislatif, bukan kepentingan rakyat.

Periode ini pun mulai memproduksi koruptor-koruptor baru di daerah, kekuasaan legislatif begitu kuat terutama memaksimalkan fungsi *budgeting*-nya. Celaknya, hak itu digunakan secara serampangan untuk memperkaya diri sendiri. Memanfaatkan kesempatan mengeruk uang rakyat secara formal melalui mekanisme di dewan. Implikasi secara nyata, pembangunan di daerah tidak berjalan optimal apalagi pelayanan publik justru ditengarai makin memburuk. Kewenangan yang melekat atau yang diberikan kepada daerah yang begitu luas, seolah tanpa kontrol. Apalagi hubungan secara hierarkis antar bupati/ walikota dengan gubernur terputus, maka bupati/walikota bisa berbuat apa saja, termasuk melakukan berbagai jenis pungutan untuk memperbesar PAD.

PAD dijadikan dasar keberhasilan suatu daerah, sekalipun menimbulkan berbagai macam distorsi perekonomian daerah karena banyaknya jenis pungutan. Akibatnya daya saing daerah menurun, investasi secara nasional terganggu. Pada perspektif lain, PAD yang tinggi dijadikan pijakan untuk memperbesar tunjangan para anggota dewan, serta pejabat daerah. Terkesan, daerah mengejar setoran dan menjala sebanyak-banyaknya sumber pendapatan daerah tanpa memikirkan dampak ekonomi, terutama investasi. Padahal investasilah yang mampu memberikan efek terhadap pendapatan.

Munculnya berbagai macam *bad practice* pemerintahan pada periode tersebut, serta dianggap berbagai kalangan terjadi distorsi pilihan rakyat dengan wakilnya di DPRD, karena itu dilakukan revisi perlunya melibatkan rakyat secara langsung menentukan pemimpinnya. Maka kemudian lahirlah UU No. 32/2004 dan UU No. 33/2004 sebagai hasil revisi UU sebelumnya, terutama dimasukkannya klausul pemilihan kepala daerah secara langsung. Pemilihan kepala daerah secara langsung secara teoretis pun sesuatu yang ideal, meski dalam praktiknya menimbulkan berbagai macam problem. Tidak sedikit kepala daerah yang terpilih kurang cakap sebagai pemimpin, disamping itu meskipun ada keleluasaan

lahirnya banyak pemimpin akan tetapi dibatasi oleh kemampuan finansial.

Pilkada secara langsung yang paling menentukan segala-galanya adalah uang, produk demokrasi yang ada lebih bersifat formalistik kendati hasil Pilkada merupakan pilihan rakyat secara langsung. Objektivitas keterpilihan kepemimpinan tidak lahir sebenarnya, sebab banyak dipengaruhi oleh praktik-praktik kotor (*money politics*) secara masif. Ditengah kondisi masyarakat yang kurang berdaya, ideologi pragmatisme makin menguat rakyat makin apatis terhadap kondisi yang ada, pada akhirnya mereka mau memilih seseorang menjadi kepala daerah melalui negosiasi dan transaksi dalam bentuk tunai. Mereka tidak percaya lagi terhadap janji-janji kampanye, kampanye sekadar bualan semata, sangat minim realisasi.

Akhirnya, siapa yang memberi dialah yang akan dipilih oleh rakyat, sebab mereka tahu setelah pilkada selesai, para pemimpin yang terpilih itu pasti sudah amnesia terhadap janjinya. Hanya sibuk mengumpulkan harta, berburu rente untuk mengembalikan modal yang dikeluarkan selama kampanye. Patut diduga, tempat perburuan rente pada pos-pos anggaran belanja modal dan belanja barang, sebab untuk belanja pegawai tidak mungkin, termasuk anggaran untuk subsidi. Sudah dipastikan nilai belanja modal dan belanja barang menyusut, atau menyiasati kualitas pekerjaan. Tengok saja bangunan-bangunan di daerah, jalan, jembatan atau pengadaan barang tidak akan bertahan lama.

Ditengah kondisi seperti itu, maka orang-orang yang memiliki kemampuan yang baik tidak tertarik masuk dunia politik yang permainan koruptif. Maka hasilnya mudah ditebak, yang lahir pemimpin-pemimpin yang kurang cakap, tapi memiliki kemampuan finansial. Implikasi lebih lanjut, kepemimpinan daerah berbentuk estafet kekeluargaan bagi penguasa daerah, karena mereka memiliki segala-galanya. Jabatan publik seolah menjadi hak privat, milik “monarki” penguasa daerah. Muncul pula fenomena lain, dua periode kepemimpinan daerah seolah tidak cukup. Maka dipasang lah “boneka” calon gubernur, bupati/walikota, yang bersangkutan “rela” turun pada posisi wakil.

Bagi saya orang seperti ini bukan hanya ambisius semata, tapi rakus dan tamak terhadap jabatan. Dalih atas nama demokrasi, hak politik seseorang tidak patut diketengahkan, karena tidak memberikan edukasi

politik sama sekali bagi rakyat. Sekaligus memperjelas adigium, kekuasaan cenderung korup. Boleh jadi keinginan untuk mempertahankan kekuasaan dengan posisi apapun sebagai upaya mencari perlindungan hukum. Mengamankan harta yang tidak halal dikumpulkan selama menjadi kepala daerah.

Dalam pada itu, membicarakan masalah otonomi daerah, termasuk di dalamnya desentralisasi fiskal yang melekat, seolah tak ada ujungnya. Selama sepuluh tahun kebijakan desentralisasi berjalan belum ditemukan formula yang ideal, masih saja menyisakan celah munculnya *bad practice*. Revisi payung hukum tentang desentralisasi akan kembali diajukan pemerintah ke DPR untuk dibahas dan sempurnakan.

Bagaimana dengan kemampuan fiskal daerah selama “dua periode” otonomi daerah, atau sepuluh tahun perjalanan desentralisasi fiskal?. Dari hasil riset yang ada, seperti yang dilakukan oleh Mahi (2005), bahwa proporsi transfer ke daerah makin meningkat sekalipun PAD terus naik, namun secara presentase PAD terhadap transfer pusat makin menurun, artinya daerah makin tergantung dari transfer pusat. Sementara realitasnya, transfer dari pusat terutama DAU sebagian besar digunakan untuk membayar gaji pegawai. Dengan kondisi itu, menggambarkan bahwa tujuan otonomi daerah belum tercapai, kendati sudah berjalan satu dekade.

Proporsi PAD setiap daerah otonom memang makin meningkat, tapi kenaikan belanja daerah juga terus merangkak. Pada awal otonomi daerah rata-rata daerah otonom APBD-nya berkisar Rp. 100 M – Rp. 200 M, tapi selama sepuluh tahun berjalan otonomi daerah sudah banyak daerah nilai nominal APBD mencapai Rp. 1 T. Dari hasil telaah APBD mulai tahun 2000 – 2010 yang saya lakukan rata-rata proporsi APBD setiap daerah naik, akan tetapi sebagian besar sekitar 70 diperuntukkan untuk belanja tidak langsung. Sementara untuk belanja langsung (belanja modal dan barang), rata-rata 10 – 20 persen saja itu pun banyak mengalami kebocoran.

Sementara itu, hasil rilis yang dilakukan oleh direktorat perimbangan keuangan pusat-daerah menunjukkan bahwa, total belanja meningkat sebesar 83 persen dari tahun 2007 sampai tahun 2011 yang kemungkinan besar disebabkan karena makin banyaknya jumlah daerah, disamping alasan bertambahnya kebutuhan pemerintah daerah.

Sedangkan presentase jenis belanja, dimana belanja pegawai 46 persen, belanja barang jasa 19 persen, belanja modal 25 persen dan belanja lainnya 14 persen. Dari keempat besar jenis belanja tersebut, belanja pegawai, belanja barang dan jasa serta belanja lainnya meningkat dalam nilai yang relatif konstan, sementara belanja modal menurun sekitar 8 persen.

Dari data-data tersebut menjadi cerminan peranan mekanisme transfer dari pusat terus bertambah setiap tahunnya. Sekaligus mempertegas bahwa biaya untuk pembangunan infrastruktur dasar di daerah terus mengalami penurunan, sangat logis jika hampir semua daerah jalannya rusak dan sulit diperbaiki karena pembiayaan untuk belanja modal begitu minim. Tidak jauh berbeda, persentase belanja untuk fungsi ekonomi seperti perkebunan dan penanaman modal relatif menurun, untuk tahun 2010 tinggal 8 persen dari sebelumnya 10 persen pada tahun 2007.

Sangat ironis memang, kenaikan APBN maupun APBD setiap tahun nampak memiliki korelasi negatif terhadap pengeluaran untuk belanja barang dan belanja modal, sementara belanja pegawai berkorelasi positif. Meski masih ada secercah cahaya yang dapat menerangi keadaan itu, karena fungsi-fungsi pelayanan umum, pendidikan, kesehatan relatif meningkat. Alokasi untuk fungsi pelayanan umum merupakan alokasi terbesar untuk tiap tahunnya yaitu mencapai 36 persen dari total belanja.

Peranan PAD yang minim, transfer dari pusat makin bertambah, proporsi untuk belanja langsung begitu minim, maka dampaknya dapat dibaca, pembangunan infrastruktur, seperti jalan, jembatan, pelabuhan, irigasi tidak berjalan. Membuka jalan baru sangat sedikit, untuk memperbaiki jalan rusak saja anggarannya begitu rendah, apalagi membangun pelabuhan laut dan udara di daerah sangat berat untuk direalisasikan. Kalaupun ada pembangunan pasti lebih banyak transfer (bantuan kementerian) dari pusat, untuk pelabuhan udara dan laut yang terbangun umumnya dilakukan oleh BUMN, bukan pemerintah daerah.

Perubahan UU Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) yang diluncurkan pada tahun 2009, dengan memperluas basis penerimaan daerah tidak banyak menolong untuk memperbesar PAD. Kalaupun terjadi penurunan ketergantungan transfer dari pusat, hanya terjadi di daerah-daerah yang kaya *resources* dan pusat-pusat bisnis. Dengan

mengacu pada faktor itu, tentu saja sangat terbatas daerah yang punya *endowment factor* seperti itu. Artinya, *endowment factor* tersebut sekaligus pemicu lahirnya disparitas antar wilayah, sebab hasil kekayaan SDA hanya daerah tertentu saja yang memiliki. Hanya sekitar delapan daerah yang memiliki proporsi total penerimaan yang sebagian besar dipenuhi dari bagi hasil pajak dan bukan pajak (BHSDA) tahun anggaran 2010, diantaranya;

Daerah	Total Pendapatan (Rp)	PAD (Rp)	Bagi Hasil (Rp)
Bengkalis	2,092,267	141,041	1,650,235
Kampar	1,467,639	88,686	831,328
Siak	1,439,209	187,689	1,115,710
Musi Banyuasin	1,846,793	53,749	1,363,611
Kutai Kartanegara	4,151,286	130,300	3,443,809
Kutai Timur	1,876,707	31,254	1,320,031
Bontang	1,458,014	60,940	1,159,619
Penajam Paser Utara	947,704	34,528	655,910

Sumber: Ditjen PK Kemenkeu, Hasil Olahan

Walaupun demikian, bagi hasil pajak dan sumber daya alam yang tinggi. Untuk jangka panjang daerah-daerah tersebut tidak boleh mengandalkan atau bergantung semata dari hasil kekayaan SDA, karena umumnya kekayaan tersebut bersifat *unrenewable*. Saatnya nanti akan habis, sehingga kemungkinan daerah tersebut sebaliknya ketergantungannya terhadap transfer dari pusat begitu tinggi, hal itu tercermin dari kemampuan PAD masing-masing daerah yang kaya SDA yang relatif rendah.

Sedangkan daerah yang mampu memenuhi kebutuhan pengeluarannya, maupun sebagian besar memiliki kemampuan untuk memenuhi total pendapatannya, diantaranya:

Daerah	Total Pendapatan (Rp)	PAD (Rp)	Dana Perimbangan (Rp)
DKI Jakarta	26,079,201	16,022,581	8,909,900
Surabaya	3,971,689	2,139,626	973,067
Badung	1,295,731	1,000,812	251,251

Sumber: Ditjen PK Kemenkeu, Hasil Olahan

Jakarta sebagai ibukota (pusat pemerintahan), sekaligus juga sebagai pusat bisnis memiliki PAD lebih dari Rp. 16 T, dana perimbangan yang diterima sekitar Rp. 8 T. Sekalipun termasuk tinggi bila

dikomparasikan dengan daerah lain, tapi proporsi terhadap PAD Jakarta itu sendiri lebih dari separuh. Kota Surabaya sebagai kota terbesar kedua dari Jakarta merupakan sentra industri dan bisnis nasional PAD-nya mencapai Rp. 2 T lebih, sementara dana perimbangannya jauh lebih rendah secara proporsi dari PAD Kota Surabaya.

Sedangkan Kabupaten Badung, memiliki PAD sekitar Rp. 1 T jauh melampaui dana perimbangan yang ditransfer dari pusat, karena daerah ini merupakan daerah pariwisata yang sebagian besar sumber PAD-nya dari pajak hotel dan restoran yang tidak dibagikan ke provinsi maupun pusat.

Jika dianalisis lebih lanjut, ketiga daerah ini sekalipun tidak ada mekanisme transfer dari pusat, mereka tetap hidup dapat membiayai pengeluarannya secara mandiri. Idealnya daerah otonom seperti itu, sebab esensi dasar dari desentralisasi fiskal yang melekat dari tujuan otonomi daerah, yakni mendorong kemandirian fiskal daerah. Tapi mungkin itu terlalu ideal, paling tidak daerah mampu mengatasi masalahnya sendiri terutama meningkatkan pelayanan publik dengan mengoptimalkan anggaran yang ada.

Bagaimana Kemampuan Fiskal Gorontalo?

Dari jauh saya mencoba meneropong perkembangan ekonomi Gorontalo. Kemajuan Gorontalo secara fisik adalah fakta, tapi perdebatan mengenai kemampuan fiskal Gorontalo baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota perlu kita hati-hati. Masalah fiskal daerah ada dua hal yang utama untuk diperhatikan, yakni PAD dan Dana Perimbangan. Bisa jadi kelihatan total pendapatan meningkat secara nominal, tapi proporsi peranan PAD maupun Dana Perimbangan terhadap total pendapatan justru menggambarkan fenomena kemunduran. Bila hanya melihat nominalnya akan menjebak, apalagi mengklaim Gorontalo makin mandiri dari segi fiskal bisa menyesatkan. Kenaikan nominal pendapatan semua daerah mengalami hal serupa, bukan hanya Gorontalo atau kabupaten/kota yang ada di dalamnya.

Diskusi mengenai kehadiran seseorang (dosen UNG) yang selama ini dikenal “kontroversi” di Gorontalo pada acara buka puasa bersama di Makassar, yang bertajuk mendampingi Wagub Gorontalo, tidak terlalu menarik buat saya untuk didiskusikan, karena itu hak seseorang mau

melakukan apa saja sepanjang tidak melanggar hukum. Justru yang menjadi daya tarik buat saya, sambutan Kepala Bappeda di acara itu, substansinya mungkin kurang lebih ---bahwa Gorontalo makin maju, makin mandiri, ketergantungannya terhadap pusat makin menurun---. Klaim itu memacu *adrenaline* saya untuk menelaah data-data keuangan daerah seluruh Indonesia yang saya miliki.

Selanjutnya saya fokus dengan data keuangan daerah Gorontalo baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota dengan mengambil sampel secara series selama dua tahun. Kendati sampel ini terlalu pendek *range* waktunya, tapi minimal sudah memberikan gambaran awal apakah kemampuan fiskal Gorontalo makin meningkat atau sebaliknya.

Dugaan saya benar, kendati nilai nominal PAD meningkat pada tahun 2010 sebesar Rp. 103,283 Miliar naik menjadi Rp. 122,283 Miliar pada tahun 2011, meski tahun anggaran 2011 baru berjalan triwulan kedua, artinya besaran PAD tahun 2011 baru merupakan target. Proporsi peranan PAD Provinsi Gorontalo terhadap total pendapatan tahun 2010 sebesar 19,34 persen, pada tahun 2011 turun menjadi 19,28 persen. Sedangkan dana perimbangan perannya terhadap total pendapatan Provinsi Gorontalo meningkat, tahun 2010 sebesar 80,65 persen dan tahun 2011 naik sebesar 80,71. Data ini menggambarkan bahwa Provinsi Gorontalo bukan makin mandiri dari aspek fiskal, karena peranan transfer dari pusat meningkat, justru ada indikasi ketergantungannya naik, lihat tabel berikut:

Daerah	Total Pendapatan		PAD		Persentase	Dana Perimbangan		Persentase	Keterangan
	2010	2011	2010	2011		2010	2011		
Prov. Gorontalo	534,032	636,640	103,283	122,767	19,34/19,28	430,749	513,873	80,65/80,71	Turun/Naik
Boalemo	326,720	360,832	15,493	12,973	4,74/3,97	270,220	318,377	82,70/97,44	Turun/Naik
Gorontalo	486,013	566,439	28,366	30,413	5,83/5,36	416,147	483,326	85,62/85,32	Turun/Turun
Kota Gorontalo	451,250	527,037	61,250	68,400	13,57/12,97	314,582	337,790	69,71/64,09	Turun/Turun
Pohuwato	363,319	411,810	13,669	15,176	3,76/3,68	311,633	361,430	85,77/87,76	Turun/Naik
Bonjol	349,374	377,826	14,403	15,750	4,12/4,16	328,971	311,734	94,16/82,50	Naik/Turun
Gorut	283,078	337,685	6,500	10,700	2,29/3,16	237,370	272,324	83,85/80,64	Naik/Turun

Sumber: Ditjen PK Kemenkeu, Hasil Olahan

Pada level kabupaten/kota berdasarkan data pada tabel di atas ada dua kabupaten yang trennya baik yakni Bone Bolango dan Gorontalo Utara, kedua daerah ini peranan PAD terhadap total pendapatan naik,

dan peranan dana perimbangan menurun. Kabupaten Gorontalo dan Kota Gorontalo peranan PAD turun, meski dana perimbangan pada saat yang bersamaan juga mengalami penurunan, ini berarti pendapatan lain-lainnya naik. Kabupaten Boalemo dan Pohuwato memperlihatkan kecenderungan yang sama dengan provinsi, peranan PAD-nya turun dan dana perimbangan naik, kondisi ini tentu tidak ideal bagi sebuah daerah otonom. 📖

Output Ekonomi Gorontalo Tinggi, Kemiskinan Juga Tinggi

Lima tahun terakhir ekonomi Provinsi Gorontalo tumbuh rata-rata di atas 7 persen, bahkan diprediksi tahun fiskal 2015 pertumbuhannya bisa mencapai 8 persen. Itu artinya pertumbuhan ekonomi Gorontalo di atas rata-rata nasional. Hanya saja pertumbuhan ekonomi yang tinggi belum diikuti dengan perbaikan kinerja perekonomian lainnya, terutama mengatasi masalah kemiskinan. Sekalipun angka kemiskinan cenderung menurun dari tahun ke tahun, tetapi penurunannya sangat melambat. Pada tingkat regional Sulawesi, angka kemiskinan Gorontalo paling besar, yakni 18 persen dan secara nasional rangking kelima dari bawah. Pertumbuhan ekonomi Gorontalo yang tinggi juga perlu dicermati secara serius, sekaligus dapat dijadikan ajang koreksi. Saat ini kontribusi perekonomian Gorontalo terhadap perekonomian nasional hanya sebesar 0,2 persen, itu artinya kapasitas ekonomi Gorontalo masih sangat kecil.

Dengan demikian pertumbuhan ekonomi yang tinggi baik secara nasional maupun regional Gorontalo belum mampu menjawab dua persoalan besar yang dihadapi perekonomian saat ini, yakni 1) Masalah struktural. Kekuatan ekspor Indonesia, selain ditopang sektor manufaktur, juga ditopang oleh sektor komoditas pertanian, namun sektor ini nilai tambahnya sangat rendah. Ditambah tujuan pasar ekspor komoditas juga masih mengandalkan “pasar tradisonal”, bilamana tujuan pasar komoditas mengalami guncangan ekonomi, dampaknya terhadap kinerja ekspor akan melambat. Pada saat yang bersamaan permintaan domestik terhadap komoditas andalan melemah, sebaliknya permintaan barang/produk luar negeri meningkat, akhirnya mengganggu arus neraca perdagangan. Sementara kinerja ekspor Gorontalo juga bertumpu pada komoditas pertanian (jagung). 2) Masalah disparitas. Secara spasial kontribusi perekonomian wilayah Jawa masih tetap dominan di atas 50 persen, Sumatera sekitar 22 persen dan wilayah timur Indonesia di bawah 30 persen terhadap pembentukan PDB. Meskipun cukup beragam kebijakan yang ditelurkan pemerintah untuk mengoreksi ketimpangan tersebut, contohnya program Masterplan Percepatan dan Perluasan

Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Program ini diharapkan mendorong pusat-pusat pertumbuhan baru ekonomi diluar koridor Pulau Jawa, tapi realisasinya, percepatan terjadi namun perluasan tidak berjalan beriringan. Pada tingkat regional Gorontalo, ketimpangan distribusi pendapatan yang diukur dari gini ratio sebesar 0,43 lebih tinggi dari gini ratio nasional 0,41. Ini indikasi bahwa ketimpangan distribusi pendapatan masyarakat di Provinsi Gorontalo masih cukup tinggi.

Jika dilihat struktur perekonomian Gorontalo, kontribusi sektor pertanian masih menjadi kontributor utama pembentukan PDRB, yaitu sekitar 30 persen, sektor industri masih kecil sebanyak 5 persen. Padahal selama beberapa puluhan tahun yang lampau Chenery (1975) sudah mengingatkan bahwa jika perekonomian hendak lebih maju, maka diperlukan perubahan struktur ekonomi, sebab produk pertanian pada umumnya belum memberikan nilai tambah, serta dampak ekonomi yang ditimbulkan terbatas. Oleh karenanya, pangsa relatif sektor primer (pertanian) diharapkan makin menurun seiring dengan makin meningkatnya pangsa relatif sektor sekunder dan tersier. Namun sektor pertanian tidak boleh ditinggalkan sama sekali, justru sektor pertanian dapat menjadi penopang bahan baku untuk kegiatan sektor sekunder.

Rendahnya nilai tambah produk pertanian, tetapi berkontribusi besar dalam pembentukan perekonomian justru kurang memberikan efek, atau elastisitasnya terhadap kemiskinan dan penyerapan tenaga kerja sangat kecil. Selama tahun fiskal 2014 penduduk miskin perkotaan mengalami penurunan dari 6,60 pada awal tahun menurun menjadi 6,24 persen diakhir tahun. Namun jumlah penduduk miskin di pedesaan mengalami kenaikan dari 23,10 persen menjadi 23,21 persen. Ini artinya bersifat kontradiktif, sektor pertanian berkontribusi besar terhadap perekonomian Gorontalo tetapi penduduk miskin di pedesaan meningkat.

Dilihat dari sisi permintaan, sektor swasta (investasi) terbatas, sebaliknya konsumsi rumah tangga porsinya paling besar. Penyaluran (porsi) kredit perbankan di Gorontalo yang mencapai hampir Rp. 7 triliun, hanya sekitar Rp. 550 miliar (7 persen) untuk investasi selebihnya belanja modal (25 persen) dan konsumsi (68 persen). Menurut Lampert (1994) untuk mencapai *top performers* pembangunan ekonomi dibutuhkan investasi yang diperankan oleh swasta dan didukung oleh *public*

expenditure dari pemerintah untuk mendorong pertumbuhan ekonomi sekaligus mereduksi angka kemiskinan.

Perlunya Perbaikan Struktur Anggaran di Daerah

Di tengah minimnya investasi swasta, pengeluaran pemerintah (*government spending*) akan dapat memperbaiki persoalan ekonomi secara struktural, sekaligus dapat mengoreksi ketimpangan. Perbaikan struktur alokasi anggaran pemerintah daerah mutlak dilakukan, dengan memperbesar alokasi belanja langsung (pembangunan). Jika mengacu pada postur anggaran seperti itu, sesungguhnya Gorontalo telah melakukan perbaikan, porsi belanja langsung (pembangunan) di atas 50 persen. Tapi kondisinya masih jauh berbeda dengan postur anggaran di tingkat kabupaten/kota, pada umumnya porsi anggaran belanja tidak langsung (rutin) masih sangat besar. Perbaikan struktur anggaran pemerintah daerah menjadi keharusan, jika itu tidak dilakukan sama halnya membiarkan kegiatan perekonomian berjalan dalam kondisi biasa-biasa saja, bahkan sekadarnya sebab investasi di Gorontalo masih sangat minim untuk menggerakkan roda ekonomi.

Ada empat program unggulan yang dicanangkan pemerintah Provinsi Gorontalo, diantaranya pendidikan gratis, kesehatan gratis, pembangunan infrastruktur dan pengembangan UMKM. Akan tetapi program unggulan ini perlu dicermati, jangan sampai sekadar slogan. Ada dugaan program pendidikan dan kesehatan gratis Provinsi Gorontalo justru menjadi *free rider* dengan program serupa yang dijalankan pemerintah pusat. Demikian halnya pembiayaan pembangunan infrastruktur kecenderungannya terus naik. Pertanyaannya, sejauh mana signifikansi pembiayaan sektor publik terhadap kemiskinan? Hasil studi yang kami (LP2EB FEB UNG) lakukan berkaitan dengan *government spending* untuk sektor publik (pendidikan, kesehatan dan infrastruktur) justru tidak seluruhnya menunjukkan hasil yang menggembirakan. Pembiayaan sektor pendidikan dan kesehatan memiliki pengaruh yang signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan, sebaliknya pembiayaan sektor infrastruktur efeknya tidak signifikan menurunkan angka kemiskinan di Gorontalo.

Temuan ini terbuka untuk diperdebatkan secara akademis, namun bukan menggunakan alur pikir *common sense*, sebab kami selain

menggunakan alat analisis ekonometrika sekaligus juga mempelajari struktur anggaran dan faktualnya di lapangan. Beberapa proyek infrastruktur terbilang besar di Gorontalo baik yang dibiayai oleh APBD maupun APBN dikerjakan oleh kontraktor dari luar, sebagian tenaga kerjanya pun juga dari luar Gorontalo. Pada umumnya kontraktor dan pekerja itu menggunakan NPWP luar Gorontalo, tentu berimplikasi terhadap penerimaan pajak dan imbasnya terhadap dana bagi hasil. Oleh karenanya, ke depan pembiayaan sektor infrastruktur sangat diperlukan pembenahan dan selektif dengan memberdayakan masyarakat Gorontalo secara optimal dalam pembangunan infrastruktur. Pembiayaan infrastruktur diprioritaskan yang dapat menunjang kegiatan produksi, bukan proyek infrastruktur bersifat mercusuar. Proyek-proyek yang kurang memiliki efek terhadap perbaikan angka kemiskinan segera dikoreksi untuk tahun anggaran 2016. Kata kuncinya adalah inovasi dibutuhkan untuk mendesain program untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan dan inklusif. 

Kapasitas Fiskal Rendah dan Kemiskinan Tinggi; Titik Lemah Ekonomi Kabupaten Gorontalo

Perhelatan Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kabupaten Gorontalo merupakan momentum yang baik untuk membedah kondisi riil dan kebutuhan daerah ini untuk lima tahun kedepan. Membedah kondisi riil dan kebutuhan tidak dimaksudkan untuk melihat kekurangan dan kelemahan pemerintahan sebelumnya, tetapi ia dijadikan pijakan untuk menyusun landasan visi dan misi bagi para kontestan Pilkada. Sehingga visi dan misi yang dibuat memiliki pijakan yang kokoh, tidak mengawan, karena seringkali visi seorang calon kepala daerah sekadar mengadopsi dan terkesan –copas– dari daerah lainnya yang belum tentu sesuai kebutuhan dan kondisi daerah (Kabupaten Gorontalo).

Dari lima pasangan calon Kepala Daerah Kabupaten Gorontalo saya sudah membaca secara umum visi, misi dan program mereka, memiliki semangat dan keyakinan yang kuat untuk memajukan Kabupaten Gorontalo. Namun dari lima pasangan calon itu ada yang membuat visi dan misi “sekadarnya” dan ada pula yang menyusun visi dan misi landasannya sangat filosofis, jika tidak ingin dikesankan “utopis” (sangat ideal tapi sulit diwujudkan). Pijakan visi dan misi kelima pasangan calon kepala daerah sangat general, belum ada yang membedah secara kedalam problem utama yang dihadapi oleh Kabupaten Gorontalo saat ini, terutama dari sisi pembangunan ekonomi.

Menurut hemat saya saat ini titik lemah yang dihadapi Gorontalo adalah isu kemiskinan dan kemampuan fiskal yang rendah. Kabupaten Gorontalo jumlah penduduknya terbesar di Provinsi Gorontalo, karena itu angka kemiskinan juga tinggi. Jika mengacu pada data BPS, pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gorontalo tumbuh di atas rata-rata 7 persen, ukuran ini bisa dikategorikan tingkat pertumbuhan yang tinggi, hanya saja efeknya terhadap pengurangan angka kemiskinan relatif kecil, bahkan ia bersifat paradoksal. Secara teoretis pertumbuhan ekonomi berkorelasi negatif dengan kemiskinan, hal ini berarti setiap terjadi kenaikan pertumbuhan ekonomi akan mereduksi kemiskinan, namun kondisinya di

Kabupaten Gorontalo ekonominya tumbuh signifikan, angka kemiskinan pun dua tahun terakhir mengalami kenaikan. Saat ini angka kemiskinan Kabupaten Gorontalo berada dikisaran 21 persen, dan yang terbanyak orang miskin berada di wilayah pedesaan.

Sementara pada saat yang bersamaan sektor pertanian merupakan kontributor utama pembentukan PDRB Kabupaten Gorontalo sekitar 23 persen setelah sektor jasa-jasa, namun sektor jasa-jasa penggabungan dari berbagai sektor jasa swasta dan pemerintah. Menurut hemat saya kualitas pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gorontalo perlu dilakukan perbaikan, bukan tingginya angka pertumbuhan ekonomi yang dikejar, sebab pertumbuhan ekonomi bisa saja tinggi tetapi kurang berkualitas. Hal ini terjadi saat sekarang, karena sumber pertumbuhan yang kuat berasal dari sektor non produktif, walaupun sektor pertanian tetap diandalkan, polanya perlu dirubah. Misalnya komoditi jagung yang menjadi “*brand*” Gorontalo selama ini hanya dijual dalam bentuk pipilan, mata rantai kegiatan di komoditi jagung cukup pendek (petani, pedagang dan eksportir).

Pada umumnya produk pertanian yang menjadi *price setter* (pengatur harga) adalah pedagang/eksportir, sementara petani (produsen) berposisi sebagai *price taker* (menerima harga pasar). Dengan sendirinya petani (produsen) memiliki daya tawar yang rendah, apalagi tidak ada alternatif pilihan penjualan jagung. Lain halnya produk industri olahan, dimana produsen menjadi *price setter*, dan pembeli menjadi *price taker*, karena itu produk pertanian yang menjadi penopang ekonomi masyarakat perlu dilakukan hilirisasi (pengolahan), meskipun sifatnya sederhana. Salah satu peluang itu yang dapat dikembangkan adalah pakan ternak yang kebutuhannya masih sangat tinggi dalam negeri.

Meskipun ini bukan perkara gampang, sebab industri pakan ternak saat ini cenderung monopolis yang dilakukan oleh Charoen Pokphand. Industri yang berposisi sebagai monopolis akan mematikan industri-industri kecil, tetapi tidak ada salahnya dicoba. Akan tetapi perusahaan monopolis dalam jangka panjang tentu saja tidak selamanya akan dominan, karena itu dibutuhkan aliansi strategis antara pelaku industri kecil dan besar. Terpenting dari itu produk pertanian perlu dilakukan pengolahan untuk menciptakan nilai tambah, serta memberikan dampak kegiatan ekonomi lainnya.

Upaya lain yang perlu dilakukan untuk memperkuat sektor pertanian dan memberikan rembesan terhadap pengentasan kemiskinan di perdesaan adalah memberdayakan para petani, serta adanya diversifikasi kegiatan bagi para petani selain bercocok tanam. Secara umum petani termasuk kategori setengah pengangguran, pada musim hujan (musim tanam) mereka bekerja, dan tiba pada musim pakceklik sebagian diantara mereka menganggur. Waktu musim pakceklik itulah yang harus diintervensi pemerintah memberdayakan mereka diluar kegiatan bertani, sehingga mereka tetap berproduksi, ada penghasilan tambahan sebelum masa bercocok tanam tiba. Upaya ini salah satu cara untuk mengoptimalkan kegiatan produksi petani sehingga tidak menjadi setengah pengangguran, dengan sendirinya minimal mereka yang tadinya berada di atas garis kemiskinan tidak jatuh menjadi miskin.

Sementara itu, idealnya pertumbuhan ekonomi dari sisi permintaan disokong oleh variabel investasi swasta. Pada galibnya investasi swasta ke wilayah timur, termasuk ke Gorontalo sangat rendah, bukan karena ketidakmampuan pemerintah daerah menggaet investor akan tetapi tidak terlepas dari faktor efisiensi, dimana pasar potensial masih tetap didominasi Pulau Jawa. Sebabnya, penduduk Indonesia lebih dari separuh berada di Pulau Jawa, dengan sendirinya pelaku usaha tetap akan memilih Jawa sebagai lokasi produksi untuk mendekati ke tujuan pasar. Dalam kondisi seperti itu, satu-satunya yang bisa diharap pembentukan modal dan belanja pemerintah (investasi pemerintah). Namun ini juga menjadi problem besar bagi Kabupaten Gorontalo, postur anggaran yang nilainya di atas Rp. 1 triliun kurang menyisakan ruang fiskal yang luas untuk membuat program inovasi bagi pemerintah daerah, terutama mendorong sektor-sektor produktif untuk menurunkan angka kemiskinan. Lebih dari 63 persen anggaran yang tersedia untuk kebutuhan belanja pegawai, sementara belanja publik kecil. Sumber pendapatannya pun relatif kecil, sehingga rasio penerimaan sendiri dengan Dana Perimbangan begitu timpang. Dari enam kabupaten/kota daerah otonom di Provinsi Gorontalo, kabupaten ini paling rendah indeks kapasitas fiskalnya sekitar 0,3 hampir mendekati angka 0 (nol).

Bacaan saya dari visi dan misi para pasangan calon Kepala Daerah belum ada yang konsentrasi untuk melakukan *budget reform*, yang ada adalah upaya memaksimalkan APBD untuk lebih berpihak kepada rakyat.

Pernyataan ini terkesan klise, kurang konkrit, bahkan yang saya tangkap ada keragu-raguan untuk melakukan *budget reform* karena pasti akan terkait dengan reformasi birokrasi yang identik dengan restrukturisasi kelembagaan. Dengan sendirinya akan ada perampingan postur birokrasi, konsekuensinya ada banyak kotak jabatan terhapus, berarti ada yang kehilangan posisi. Bagi calon kepala daerah cara ini akan memberikan konsekuensi politik, bisa jadi para pasangan calon kepala daerah tidak berani memilih langkah ini karena ada banyak orang kehilangan posisi. Mungkin itulah dalam benak mereka para calon kepala daerah, ini dugaan saya. Orang lain tentu saja memiliki persepsi yang berbeda dengan saya, tetapi itu menjadi agenda penting yang harus dilakukan oleh Bupati/Wakil Bupati Gorontalo kedepan melakukan *budget reform* meningkatkan pembiayaan untuk belanja publik, dengan konsisten mengurangi belanja pegawai. Paling tidak itulah salah satu usaha yang dapat dilakukan oleh Pemerintah Kabupaten Gorontalo kedepan untuk mereduksi angka kemiskinan sekaligus memperkuat fiskal daerah. 📖

Pertumbuhan Kredit Perbankan di Gorontalo, “Paradoks Ekonomi”

Setidaknya lima tahun terakhir ekspansi bisnis perbankan di Gorontalo cukup menggembirakan, untuk tahun 2010 – 2011 ada empat bank swasta yang membuka cabang, diantaranya Bank Syariah Mandiri (BSM), Bank Syariah Mega, Bank Sinar Mas dan Bank Internasional Indonesia. Dengan makin banyaknya bank di Gorontalo, persaingan makin ketat untuk menghimpun dana pihak ketiga, selain untuk menyalurkan kredit. Masing-masing bank swasta ini sudah barang tentu memberikan pelayanan prima, dan menawarkan produk layanan yang memiliki daya tarik. Jamaknya, pertumbuhan bank swasta di Gorontalo akan menguntungkan bagi masyarakat, karena produk layanan perbankan makin variatif baik untuk menabung maupun keperluan kredit.

Perkembangan bank swasta yang makin ekspansif membuka cabang baru, tidak dapat dimungkiri sebagai dampak dari pertumbuhan ekonomi, atau sebaliknya dengan makin banyaknya bank yang dapat menyalurkan kredit (asumsinya, jumlah uang beredar makin banyak) berdampak terhadap pertumbuhan ekonomi. Meskipun demikian, tidak selamanya perekonomian menjadi sehat, justru sebaliknya dapat menciptakan “paradoks ekonomi”. Dari perspektif itu, kita asumsikan saja bahwa perekonomian Gorontalo terus tumbuh karena bank umum (swasta) makin bertambah. Permintaan kredit terus tumbuh signifikan setiap tahun, sebagai data pendukung permintaan kredit perbankan mengalami peningkatan jika dibandingkan dengan tahun sebelumnya. Posisi penyaluran kredit perbankan menurut hasil rilis BI Gorontalo, per Februari 2011 sudah sekitar Rp. 3,5 triliun, pada bulan yang sama di tahun 2010 penyaluran kredit hanya Rp. 2,6 triliun.

Namun akan menjadi masalah bagi perbankan itu sendiri, apabila pengucuran kredit lebih besar dibandingkan dari dana yang dihimpun dari pihak ketiga (dana lokal), karena itu bank biasanya akan meminjam dana antar kantor bank untuk memenuhi permintaan kredit. Pinjaman antar bank tersebut akan memberatkan bagi bank peminjam, karena bunga

pinjaman lebih tinggi dibandingkan dengan bunga yang dihimpun dari dana lokal.

Dari data BI Gorontalo, dana pihak ketiga murni yang dihimpun di Gorontalo sampai Februari 2011 hanya sebesar Rp. 2,16 triliun, dibandingkan dengan tahun sebelumnya yaitu Rp. 1,87 triliun. Dengan membandingkan dengan data penyaluran kredit dengan data dana yang terhimpun terjadi disparitas yang mencapai hampir Rp. 1 triliun. Satu indikasi bahwa permintaan kredit meningkat tajam, bahkan melampaui target nasional.

Hal ini menjadi pertanda baik bagi perekonomian Gorontalo, karena kredit mengalami pertumbuhan, akan tetapi kondisi seperti ini tidak dapat dibiarkan begitu saja. Karena penyaluran kredit perbankan di Gorontalo lebih dari separuh untuk kredit konsumsi. Kredit konsumsi adalah uang yang dipinjam digunakan untuk keperluan pribadi atau gratifikasi, bagi bank merupakan hal yang baik karena kredit konsumsi memiliki *exposure* risiko yang relatif rendah. Namun, dilihat dari kontribusinya terhadap perekonomian daerah, dominasi kredit konsumtif menunjukkan bahwa peran perbankan dalam menstimulus pertumbuhan ekonomi kurang optimal, karena kredit konsumtif tidak memberikan *multiplier effect* yang tinggi bila dibandingkan kredit investasi atau modal kerja.

Walau demikian kredit konsumsi tetap berperan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah, hal ini mengindikasikan bahwa perekonomian Gorontalo terus mengalami pertumbuhan (*growth*). Meski elastisitas pertumbuhan ekonomi terhadap serapan tenaga kerja relatif rendah. Karena itu pertumbuhan ekonomi seperti ini tidak berkualitas, ia mengalami *overheating* karena kurang berdampak terhadap penyerapan tenaga kerja. Ditingkat nasional pun mengalami hal serupa, *world bank* sudah mengingatkan pemerintah Indonesia untuk mewaspadai perekonomian saat ini yang terus tumbuh, bahkan pertumbuhannya terlalu cepat. Sementara angka pengangguran masih tinggi, ini adalah gejala pemanasan ekonomi (*overheating economy*).

Seiring dengan makin membaiknya kondisi makro ekonomi nasional, permintaan kredit perbankan juga makin tumbuh. Bank umum terus membukukan pertumbuhan keuntungan (profit) sepanjang tahun 2010 lalu, meskipun suku bunga bank luar negeri lebih rendah

dibandingkan dengan suku bunga dalam negeri. Akan tetapi keadaan ini sekaligus menjadi daya tarik untuk berinvestasi di sektor keuangan, bahkan bank umum pun ikut-ikutan lebih suka menyimpan uangnya di BI karena tingginya suku bunga, dibandingkan untuk menyalurkan kredit ke sektor usaha. Dampaknya, beban BI terus bertambah untuk membayar bunga, sektor industri kurang berkembang terutama industri berbasis *labor intensive*.

Apa yang Harus Dilakukan Pemerintah Daerah?:

Makin tingginya permintaan kredit perbankan terutama untuk konsumsi, memancing beberapa bank umum melakukan ekspansi membuka cabang baru di beberapa daerah. Selain itu, bank-bank umum nasional dalam menyalurkan kredit konsumsi sudah semakin mudah. Tengok saja bagaimana bank menawarkan produknya di pusat-pusat perbelanjaan dengan membuka gerai untuk menjaring calon pengguna kartu kredit (*credit card*), dengan proses yang sangat mudah.

Penawaran kartu kredit yang makin masif, kurang selektif terhadap calon pengguna, baik dari segi usia maupun penghasilan berimplikasi pada kemampuan untuk membayar utang. Tidak berbeda jauh, pemberian kredit konsumsi untuk para PNS prosesnya pun begitu gampang. Akan lain halnya kredit investasi, atau kredit untuk usaha kecil yang menyentuh langsung masyarakat berpenghasilan rendah, perilaku bank berkebalikan. Syaratnya cukup ketat, prosedurnya relatif berbelit-belit.

Secara nasional, pada tahun 2010 permintaan kredit untuk konsumsi mencapai 30,6 persen dari total permintaan kredit, lebih tinggi dari kredit investasi sekitar 20 persen. Dilihat dari penyaluran kredit secara sektoral, pertumbuhan kredit selama tahun 2010 ditopang oleh kredit perumahan, kendaraan, dan alat-alat rumah tangga. Ditingkat lokal (Gorontalo) tidak jauh berbeda dengan kondisi nasional. Penyaluran kredit konsumsi di Gorontalo mendominasi pangsa kredit terbesar di Gorontalo yaitu sebesar 61,56 persen. Sementara itu, kredit modal kerja tercatat memiliki pangsa sebesar 32,05 persen terhadap total kredit.

Apabila dikaitkan dengan pertumbuhan ekonomi Gorontalo dengan deras nya arus kredit, asumsinya dapat mengakselerasi pertumbuhan ekonomi sekaligus berdampak terhadap makin menurunnya jumlah pengangguran dan angka kemiskinan. Dengan merujuk pada data yang

ada, angka pengangguran di Gorontalo 2010 mencapai 25.208 jiwa dari 430.334 orang angkatan kerja, sementara angka kemiskinan berkisar 23,19 persen.

Kemiskinan Gorontalo masih yang tertinggi di Sulawesi serta masih jauh di atas presentase nasional yang berada di tingkatan 14,15 persen. Angka-angka itu kelihatannya tidak terlalu besar, akan tetapi jika dipersentasakan dengan jumlah penduduk Gorontalo, dengan membandingkan dengan provinsi yang berpenduduk besar, jumlahnya lumayan tinggi, karena itu angka tersebut memberikan gambaran nyata bahwa perekonomian Gorontalo mengalami gejala "*paradox*". Penyaluran kredit cenderung naik, tapi penyerapan tenaga kerja rendah hal serupa perekonomian tumbuh namun lebih banyak untuk konsumsi yang kurang memiliki efek terhadap angkatan kerja.

Dengan mencermati uraian itu, kredit konsumsi yang lebih tinggi dibandingkan dengan kredit usaha di Gorontalo, peran pemerintah daerah diperlukan, dengan mendorong kebijakan fiskal yang bersifat ekspansif. Efisiensi penggunaan anggaran sangat diperlukan, terutama untuk belanja pegawai, sebaliknya belanja publik diperbesar, sebab selama ini biaya rutin belanja pegawai merupakan salah satu kontributor utama permintaan kredit konsumsi. Ditengah rendahnya kemampuan dunia usaha, APBD sangat berperan menciptakan stimulasi perekonomian daerah terutama pembangunan infrastruktur atau pembiayaan *overhead social* lainnya. Pada saat yang bersamaan pemerintah daerah menghilangkan berbagai jenis hambatan dunia usaha. Hambatan utama dunia usaha saat ini adalah minim dan rusaknya infrastruktur, beban biaya dunia usaha menjadi tinggi.

Minimnya investasi swasta, serta belum berkembangnya industri-industri besar di Gorontalo, kegiatan pembangunan melalui pembiayaan APBD merupakan jalan satu-satunya mendorong kegiatan ekonomi produktif, maupun menggerakkan sektor riil. Selain bersumber dari APBD, bantuan pemerintah pusat menjadi sangat berarti. Pemerintah pusat, sudah seharusnya membuat kebijakan yang bersifat "*big push*" bagi daerah, seperti Gorontalo yang masih minim investasi swasta. "*Big push*" ekonomi yang dimaksudkan yaitu memberikan pembiayaan yang besar pada sektor-sektor potensi. Apresiasi yang patut kita berikan kepada Menteri Kelautan dan Perikanan dengan mengalokasikan dana program

minapolitan sebesar Rp. 16 M, dengan berpusat di Gorontalo Utara. Setidaknya ini dapat menjadi stimulasi bagi perekonomian Gorontalo di sektor perikanan dan kelautan yang berdampak luas bagi masyarakat. *Semoga!* 📖

Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo Turun, Angka Kemiskinan Stagnan

Jika melihat grafik pertumbuhan ekonomi Gorontalo empat tahun terakhir terlihat makin melandai, entah kebetulan atau tidak start poin grafik landainya mulai tahun 2012 terus menurun hingga tahun 2015. Range waktu tersebut merupakan masa kepemimpinan Rusli Habibie – Idris Rahim (dengan menggunakan *tagline* NKRI), bila membaca secara sekilas wajar banyak pihak memiliki konklusi NKRI “gagal” memajukan perekonomian Gorontalo. Meskipun pertumbuhan ekonomi tidak dapat dijadikan sebagai ukuran tunggal menilai kemajuan ekonomi suatu wilayah, ada banyak variabel lain yang dapat menjadi instrumen penilaian. Sebab pada kenyataannya seringkali dijumpai pertumbuhan ekonomi tinggi tetapi masalah-masalah penyakit ekonomi makro lainnya tidak kunjung membaik, seperti kemiskinan tetap tinggi, pengangguran meningkat, ketimpangan makin melebar.

Kondisi perekonomian Gorontalo cenderung terjadi paradoks sehingga pertumbuhan agak sulit dijadikan ukuran perkembangan ekonomi, korelasi antara pertumbuhan dengan kemiskinan serta pengangguran berbeda sama sekali dengan teori ekonomi. Bila dicermati data historis pertumbuhan ekonomi, sekalipun tahun 2012 pertumbuhan ekonomi Gorontalo hampir mencapai 8 persen angka kemiskinan masih berada pada level 17,22 persen sementara tahun 2014 pertumbuhan ekonomi turun 7,29 persen angka kemiskinan meningkat tipis saja sebesar 17,41 persen, pada tahun 2015 pertumbuhan ekonomi melemah cukup tajam sebesar 5,6 persen kemiskinan mengalami peningkatan, tetapi perubahan persentasenya tidak terlalu besar (18,16 persen). Dengan demikian dapat diasumsikan tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi angka kemiskinan cenderung tetap stagnan, pada saat yang bersamaan angka pengangguran rendah hanya sebesar 4,65 persen. Jika angka pengangguran rendah semestinya angka kemiskinan pun rendah, yang terjadi di Gorontalo kebalikannya. Gejala ini terdapat indikasi banyaknya kelompok setengah pengangguran, meskipun statusnya bekerja tetapi hanya mampu untuk memenuhi kebutuhan sehari-hari.

Melemahnya pertumbuhan ekonomi Gorontalo terutama sepanjang tahun 2015 dianggap sebagai kelemahan “Pemerintahan NKRI”, tapi tentu saja “Pemerintahan NKRI” memiliki alibi bahwa pelemahan pertumbuhan ekonomi merupakan gejala umum secara nasional. Hanya saja tidak sepenuhnya tepat jika itu menjadi alasan, sebab provinsi tetangga kita (Sulawesi Tengah) pertengahan tahun 2015 tumbuh signifikan 15,7 persen, Sulawesi Barat tumbuh sebesar 8,4 persen, Sulawesi Selatan dan Sulawesi Tenggara masing tumbuh di atas 7 persen. Dibandingkan secara nasional pertumbuhan ekonomi Gorontalo lebih baik, tetapi sama sekali tidak dapat dijadikan rujukan pembandingan, sebab sumber pertumbuhan ekonomi Gorontalo secara sektoral masih di dominasi sektor primer (pertanian) sekitar 37 persen, sedangkan pertumbuhan ekonomi nasional secara sektoral penopang utamanya adalah sektor industri pengolahan. Kinerja ekspor nasional turun drastis menjadi salah satu kendala serius untuk mendongkrak pertumbuhan ekonomi, sementara Gorontalo kinerja ekspornya membaik.

Teori “konvensional” ekonomi terbilang tidak dapat menjawab paradoks ekonomi Gorontalo, dimana semestinya kinerja ekspor membaik, pertumbuhan ekonomi tinggi, pengangguran rendah angka kemiskinan akan menurun signifikan. Yang terjadi di Gorontalo tinggi rendahnya pertumbuhan ekonomi tidak ada signifikansinya terhadap perubahan angka kemiskinan. Jika membandingkan kemiskinan perdesaan dan perkotaan, kemiskinan perdesaan cukup tinggi mencapai 86,92 persen dan kemiskinan perkotaan jauh lebih rendah 13,08 persen. Sementara jika dilihat dari sektor utama lapangan pekerjaan di Gorontalo sekitar 35 persen penduduk berusia di atas 15 tahun bekerja di sektor pertanian, dan masyarakat pedesaan hampir seluruhnya bekerja di sektor pertanian.

Melihat kenyataan itu, tidak dapat dikesampingkan perlunya mendorong percepatan pergeseran struktur ekonomi. Chenery dan Syrquin pada tahun 1975 sudah mengingatkan, teori ini memiliki relevansi yang sangat kuat untuk menjawab tantangan perekonomian Gorontalo kedepan. Kedua ilmuwan ini memfokuskan pada perubahan struktur dalam tahapan proses perubahan ekonomi di suatu negara (wilayah) yang mengalami transformasi dari pertanian tradisional ke sektor industri sebagai mesin utama pertumbuhan. Dalam proses pembangunan

ekonomi yang berlangsung, transformasi struktural merupakan prasyarat dari peningkatan dan kesinambungan pertumbuhan dan penanggulangan kemiskinan, sekaligus pendukung bagi keberlanjutan pembangunan itu sendiri. Secara umum proses perubahan struktur perekonomian ditandai dengan: 1) merosotnya pangsa sektor primer (pertanian), 2) meningkatnya pangsa sektor sekunder (industri), dan 3) pangsa sektor tersier (jasa) kurang lebih konstan, namun kontribusinya akan meningkat sejalan dengan pertumbuhan ekonomi.

Urgensi Perbaikan Kualitas Belanja Pemerintah

Upaya lain yang perlu dilakukan oleh pemerintah daerah Gorontalo, baik provinsi maupun kabupaten/kota untuk menciptakan pertumbuhan ekonomi yang inklusif dan *sustainable* dengan memperbaiki struktur anggaran. Perbaikan kualitas belanja pemerintah menjadi pilihan di tengah masih terbatasnya investasi swasta, dimana investasi merupakan "*engine of growth*" sekaligus pencipta lapangan kerja yang akan menekan angka kemiskinan. Sekalipun terlihat angka pengangguran di Gorontalo cukup rendah tetapi sebagian diantara pekerja itu merupakan setengah pengangguran. Mereka ini sangat sensitif terhadap perubahan garis kemiskinan, sedikit saja inflasi naik yang disebabkan kelompok makanan maka akan terjerumus ke bawah garis kemiskinan.

Kualitas belanja pemerintah pada tingkat provinsi porsi anggaran belanja publik sudah cukup tinggi tetapi kabupaten/kota belanja pegawai masih terlalu mendominasi sehingga ruang fiskal sangat terbatas untuk membiayai program strategis yang dapat memperkuat pertumbuhan ekonomi. Pada sisi lain sekalipun kelihatan porsi belanja publik dalam APBD provinsi makin besar, penting diperhatikan jangan sampai pembiayaan sektor publik kurang memberikan dampak terhadap perekonomian daerah. *Spending review* menjadi penting guna memastikan memperbesar belanja pada sektor-sektor potensial dan memiliki dampak ekonomi yang luas, seperti sektor pariwisata. Sektor ini termasuk pada kelompok sektor tersier, pada umumnya daerah yang mengandalkan sektor tersier daya tahan ekonominya cukup kuat. Sepanjang tahun 2015, Pulau Sumatera dan Kalimantan pertumbuhan ekonomi kedua pulau tersebut hanya tumbuh di bawah 5 persen, bahkan di penghujung tahun 2015 Pulau Kalimantan pertumbuhan ekonominya

mengalami konjungtur (minus). Kedua pulau tersebut selama puluhan tahun bergantung pada sektor komoditi (primer), lain halnya daerah destinasi utama pariwisata, seperti Pulau Bali dan Nusa Tenggara pertumbuhan ekonomi kedua pulau tersebut mengalami *peak* (tumbuh di atas 10 persen).

Sektor pariwisata di Gorontalo masih terbilang sangat minim perhatian dari segi pembiayaan, sektor pariwisata menurut urusan pembiayaannya dalam APBD provinsi termasuk rendah hanya sekitar Rp. 4 miliar, sedangkan kabupaten/kabupaten yang memiliki potensi pariwisata Olele (Bone Bolango menganggarkan sekitar Rp. 3 miliar) dan Saronde (Gorontalo Utara) dari data keuangan daerah yang tersedia tidak dianggarkan. Hanya Boalemo memiliki perhatian yang lebih besar terhadap pengembangan sektor pariwisata di atas Rp. 15 miliar. Potensi objek wisata seperti Olele dan Saronde tidak dapat dimungkiri sarana dan infrastruktur masih jauh dari memadai sebagai tujuan wisata dunia. Padahal objek wisata ini memiliki keunggulan dibandingkan dengan wisata laut Wakatobi, Togean, Takaboneraka dan Bunaken dari segi aksesibilitas, sementara Olele dan Saronde cukup dekat. Sektor tersier (pariwisata) merupakan industri *labor intensive*, membutuhkan tenaga kerja yang banyak dan dapat memperkuat kapasitas fiskal daerah, sebab penerimaan pajak yang bersumber dari industri pariwisata tidak dibagi hasilkan.

Selama bertahun-tahun pemerintah terlalu memperkuat pembiayaan di sektor primer (pertanian) bahkan biaya subsidi tanaman jagung sudah mencapai Rp. 41 miliar. Pada kenyataannya memang jagung menjadi komoditi ekspor utama Gorontalo mencapai 89 persen, terutama ekspor ke Filipina. Namun sektor ini nilai tambahnya minim, dampak efek ekonominya pun terbilang kecil, pada akhirnya petani jagung pada posisi yang lemah menerima harga (*price taker*) dari harga yang ditentukan oleh pedagang dan eksportir. Jadi sekalipun menjadi komoditi ekspor utama, produsen (petani) kehidupannya tidak menjadi lebih baik, dan itu tergambar angka kemiskinan perdesaan jauh lebih besar dibandingkan dengan kemiskinan perkotaan. Lemahnya posisi petani sebagai *price taker* karena mereka tidak memiliki pilihan alternatif tujuan pasar dan penjualan, akan lain halnya jika sekiranya industri pengolahan jagung

sudah terbangun, petani memiliki kekuatan untuk ikut menentukan harga (*price setter*).

Tulisan ini merupakan hasil refleksi penulis yang telah disampaikan dalam forum evaluasi empat tahun kepemimpinan “Pemerintahan NKRI” tidak dimaksudkan menjadikan resep tunggal untuk memperbaiki struktur ekonomi Gorontalo sekaligus menurunkan angka kemiskinan, tentu saja ada banyak pilihan resep yang dapat diracik oleh pemerintah. Untuk memperoleh ramuan yang manjur “Pemerintahan NKRI” sebaiknya sering-sering mengajak “ahli peracik” di bidangnya berdiskusi seperti yang kerap dilakukan oleh Gubernur Sulawesi Selatan, bukan hanya dikelilingi oleh para politisi yang menjelma menjadi ahli segalanya. 📖

Jangan Lupakan KTI dan Mengabaikan Gorontalo

Pemerintah setiap tahunnya mengupayakan melakukan *Indonesia International Infrastructure Conference and Exhibition (IIICE)*. Forum ini dijadikan ajang promosi berbagai proyek yang tersedia, proyek yang diprioritaskan dan proyek potensial yang akan dikembangkan (dibangun) di berbagai daerah berdasarkan enam koridor yang telah disusun dalam Masterplan Percepatan dan Perluasan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI). Konferensi infrastruktur tahun 2012 baru saja berlalu, konferensi tahun ini lebih mendorong peranan pemerintah daerah untuk menawarkan pembangunan infrastruktur di wilayahnya masing-masing kepada pihak swasta.

Sementara pemerintah pusat bersifat menginisiasi antara swasta dan pemerintah daerah dalam forum tersebut, karena pemerintah pusat sudah memiliki cetak biru pembangunan infrastruktur melalui MP3EI. Cetak biru tersebut merupakan proyek jangka panjang pemerintah selama 15 tahun yang dimulakan pada tahun 2011 untuk membangun sekitar 762 proyek senilai Rp. 2,287 triliun dengan membangun enam koridor ekonomi. Khusus untuk infrastruktur jumlah proyek yang teridentifikasi dalam enam koridor tersebut mencapai 396 proyek.

Infrastruktur yang akan dikembangkan terbagi dalam tiga kategori pelaku, yakni pemerintah, BUMN dan swasta yang bersifat *partnership*. Pada tahun 2012 proyek yang diprioritaskan meliputi transportasi laut, jalan tol, air bersih, sanitasi dan *power plant*, hingga Juli 2012 sudah ada 135 proyek senilai sekitar Rp. 500 triliun yang sudah dimulai (*ground-breaking*) di enam koridor ekonomi. Namun demikian, dari 396 proyek sekitar 40 persen proyek kurang *fisiable*, proyek-proyek yang dikategorikan kurang *fisiable* umumnya berada di Kawasan Timur Indonesia (KTI).

Proyek prioritas MP3EI yang bersifat *Public Private Partnership (PPP)* yang direncanakan dalam waktu dekat maupun yang sudah *groundbreaking* masih terkonsentrasi di bagian barat Indonesia, sementara di wilayah KTI terutama di Sulawesi hanya pembangunan *Toll Road* Manado-Bitung (Sulawesi Utara) dan *Hydro Power Plant* di Sulawesi

Barat, dan kawasan Kalimantan pembangunan jalan tol Balikpapan-Samarinda.

Dengan kondisi seperti itu, tujuan MP3EI untuk menciptakan pusat-pusat pertumbuhan baru maupun kawasan-kawasan ekonomi baru di luar Jawa masih sulit terealisasi. Apalagi selama ini proyek-proyek yang ditawarkan pemerintah di daerah kecenderungannya swasta lebih memilih daerah yang memiliki jumlah penduduk yang besar, sementara daerah yang pertumbuhan ekonominya rendah dan penduduknya sedikit seperti di KTI kurang diminati. Kondisi seperti ini justru tetap mempertahankan disparitas wilayah (kawasan), bukan mengurangi sebagaimana tujuan penyusunan MP3EI.

Kawasan yang diminati investasi tarikannya makin kuat terhadap wilayah lain sehingga tidak saja menciptakan konsentrasi ekonomi pada satu kawasan akan tetapi juga memberikan dampak terhadap persoalan kependudukan (demografi). Orang-orang yang memiliki pendidikan yang baik akan bermigrasi ke pusat-pusat kegiatan ekonomi, demikian juga orang-orang yang kurang *skill* turut serta.

Dengan demikian membutuhkan intervensi pemerintah berupa insentif fiskal melalui keringan pajak dan bea, jika perlu insentif moneter berupa *instrument rate* yang berbeda. Sehingga wilayah yang kurang diminati investor akan menarik dan menjadi tujuan investasi, terutama di sektor riil yang memiliki interkoneksi dengan wilayah sudah maju dan *linkage* dengan hulu dan hilir, sebab selama ini KTI lebih mengandalkan produk pertanian yang belum diolah.

Selain memberikan insentif kepada swasta, pemerintah juga perlu mengoptimalkan peran Badan Usaha Milik Negara (BUMN) yang bergerak di bidang infrastruktur untuk bermain di KTI. BUMN pada dasarnya tidak hanya berfungsi mencari profit akan tetapi mereka juga memiliki fungsi sosial untuk mengakselerasi pembangunan di wilayah yang tertinggal. Inisiatif menteri BUMN Dahlan Iskan untuk mendorong PT. Semen Gresik (Persero) agar membangun pabrik semen di Papua salah satu solusi karena harga semen di Papua bahkan di wilayah pegunungan mencapai ratusan ribu per sak. Dengan harga semen selangit tentu biaya pembangunan infrastruktur di wilayah itu sangat mahal, maka tentu saja pelaku usaha yang diharapkan membangun infrastruktur di KTI jauh dari harapan.

Perlakuan khusus pembangunan ekonomi di KTI masih sangat dibutuhkan, model pembangunan dan pendekatannya tidak dapat disamakan dengan Kawasan Barat Indonesia (KBI). Jika perlakuannya sama, selamanya KTI akan tertinggal, hal ini dapat dilihat dari peranan kawasan belum jauh beranjak dari tahun-tahun sebelumnya. Data statistik untuk semester pertama 2012 menunjukkan peranan kawasan Jawa terhadap pembentukan PDB (*share* ekonomi) sebesar 57 persen, Sumatera sebesar 23 persen, Kalimantan 9 persen, Sulawesi sebesar 4,7 persen dan sisanya kawasan lainnya di KTI.

MP3EI dan Gorontalo

Pelaksanaan *Indonesia International Infrastructure Conference and Exhibition (IIICE)* yang baru saja berlangsung, sekitar 23 gubernur menghadiri ajang tahunan tersebut dan sekitar 19 gubernur memaparkan kekhasan masing-masing daerahnya untuk memenuhi kebutuhan infrastrukturnya. Dari 19 gubernur yang memaparkan potensi investasi infrastruktur daerahnya, saya luput memperhatikan apakah Gubernur Gorontalo termasuk di dalamnya? Namun dari dokumen *Public Private Partnership (PPP)* yang disusun Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional, proyek baik yang dikategorikan *Ready for Offer Projects, Priority Projects* dan *Potensial Projects* Provinsi Gorontalo tidak ada di dalamnya.

Lalu apa yang dapat dibaca pada posisi seperti itu, apakah Gorontalo termasuk wilayah yang tidak membutuhkan pembangunan infrastruktur? Infrastruktur di Gorontalo tentu saja masih kurang memadai, namun yang berskala besar yang membutuhkan PPP tampaknya belum terekspos karena dugaan saya Gorontalo memiliki *Potensial Projects* di bidang infrastruktur seperti listrik dan pelabuhan, termasuk infrastruktur penunjang kegiatan ekonomi yang berkaitan dengan produksi pangan.

Berdasarkan pembagian koridor ekonomi dalam MP3EI, wilayah Sulawesi dijadikan sebagai pusat produksi dan pengolahan hasil pertanian, perkebunan, perikanan, migas dan pertambangan nasional. Gorontalo tentu saja termasuk pusat pertumbuhan dan kebagian untuk pengembangan pangan (jagung). Hanya saja jika ditelisik lebih jauh, MP3EI lebih menguntungkan wilayah yang dikategorikan outlet utama yaitu Sulawesi Selatan (Makassar) dan Sulawesi Utara (Manado – Bitung)

dibandingkan dengan wilayah outlet pendukung seperti Gorontalo, Palu, Kendari dan Mamuju.

Outlet utama jelas akan memberikan tarikan ekonomi yang lebih kuat (*backwash economy*) yang kurang memberikan *trickle down effect* terhadap wilayah outlet pendukung sehingga berdampak meningkatnya ketimpangan antardaerah. Maka dipastikan yang diuntungkan wilayah outlet utama, seperti produksi kakao dimana Sulawesi Tengah pada dasarnya penghasil kakao terbesar dibandingkan dengan Sulawesi Selatan, akan tetapi komoditi ini tercatat dalam kegiatan ekspor Sulawesi Selatan yang lebih dominan karena wilayah outlet utama tersebut memiliki infrastruktur lebih baik untuk dijadikan basis ekspor.

Mungkin saja kondisi ini akan dialami oleh Gorontalo, misalnya komoditi hasil laut yang diuntungkan Sulawesi Utara (Bitung) karena industri perikanan sudah ada di Bitung. Maka dari itu tidak salah kemudian, Gubernur Sulawesi Tengah menganggapnya keberadaan MP3EI hanya Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara yang diuntungkan. Sekalipun dalam MP3EI, Sulawesi Tengah dijadikan pusat kluster industri, simpul perkebunan kakao dan eksplorasi LNG.

Sementara Gorontalo hanya sebagian “jatah” pusat produksi pangan (komoditi jagung) yang sinarnya sebagai penghasil jagung sudah meredup. Dengan melihat kenyataan itu tanpa disadari pemerintah terkesan melupakan KTI dan mengabaikan Gorontalo. Semoga dugaan saya salah! 📖.

Mengapa “Torang Pe Bank” Bukan Bernama Bank Sulut-Gorontalo?

Pendirian Bank Pembangunan Daerah (BPD) pada dasarnya memiliki misi dan tujuan yang sama dengan bank umum lainnya di Indonesia. Walau pada kasus tertentu BPD memiliki fungsi spesifik yang berkaitan dengan kepentingan pemerintah daerah. Namun dalam menjalankan usahanya, bank BPD yang mayoritas dimiliki sahamnya oleh Pemda setempat tetap mengacu pada prinsip *corporate*. Meskipun tidak dapat dinafikkan intervensi Pemda masih kerap kali hadir setiap saat yang berpotensi mengganggu kinerja usaha, apalagi jika gubernur (kepala daerah) tidak memiliki visi bisnis yang cenderung meletakkan semua persoalan dengan masalah politik.

Tidak jarang penentuan jabatan direksi maupun dewan komisaris layaknya sebuah instansi pemerintahan, seolah jabatan politik. Yang duduk disana orang yang disukai oleh gubernur, sehingga memilih orang yang dekat dengannya, mengabaikan profesionalisme. Tidak jauh berbeda, rekrutmen karyawan pun kebanyakan nepotisme. Tapi perlahan kondisi itu sudah berubah, hampir semua BPD yang ada di provinsi-provinsi para kepala daerah sebagai *shareholders* sadar akan pentingnya profesionalisme. Bank BPD di Indonesia terus melakukan transformasi dan membangun *culture corporate* yang sehat dan kompetitif.

Pengelolaan BPD secara umum sudah diserahkan kepada para bankir dan profesional, karena itu kinerja bank-bank daerah terus membaik. Produk layanan yang dijalankan BPD makin beragam, terus menarik minat masyarakat menggunakan jasa perbankan BPD. Perubahan *branding* juga terus dilakukan layaknya korporasi yang mapang, karena itu hampir semua BPD di Indonesia berubah nama yang relatif dinamis tidak monoton dengan *branding* seragam, bernama BPD, yang membedakan hanya nama provinsi dibelakangnya.

Hasil transformasi dan perubahan *branding* memberikan efek positif, selain diiringi kinerja yang terus tumbuh, bahkan beberapa bank daerah seperti Bank Jabar-Banten (BJB) sudah *listing* di bursa efek, disusul oleh Bank DKI. Sebagaimana lazimnya, perusahaan yang sudah *go public*

pengelolaannya makin profesional dan prinsip-prinsip *good corporate* diimplementasikan, sehingga gangguan-gangguan yang bersifat politis akan terminimalisir.

Demikian halnya BPD Sulut menjadi --Bank Sulut--, dengan *tagline* “*torang pe bank*”. Bank ini kepemilikannya 49,45 persen dipegang oleh Pemerintah Provinsi Sulawesi Utara, sisanya dikuasai oleh pemerintah kabupaten/kota yang ada di wilayah Sulut dan Gorontalo. Bank Sulut tidak dimungkirkan salah satu bank daerah yang sudah menasional dan sudah memiliki reputasi sebagai lembaga keuangan yang kredibel, melebarkan sayapnya hingga ke ibukota negara dan Surabaya.

Hanya sedikit bank daerah yang mampu membuka cabang di Jakarta dan ekspansi ke daerah lain di tengah sengitnya persaingan industri perbankan. Bank Sulut termasuk bank daerah yang berkinerja baik, ada banyak penghargaan yang diraih seperti, *Platinum Award, Best Performance Overall, The Best Bank Service Excellent*, serta *award* lainnya, pertanda bahwa bank ini sudah “*branded*”. Dari segi aset pun terus meningkat, posisi per Mei 2012 asetnya sebesar Rp. 6,9 triliun atau tumbuh sebesar 36 persen dibandingkan dengan periode yang sama tahun lalu. Sementara laba yang berhasil dihimpun dari dana pihak ketiga sebesar Rp. 5,7 triliun atau tumbuh 33 persen dari tahun sebelumnya, dan kredit yang dikururkan sebanyak Rp. 3,9 triliun (banksulut.co.id).

Sudah Saatnya Menjadi “Bank Sulut-Gorontalo”

Dalam 10 tahun terakhir ada tujuh provinsi baru, termasuk Gorontalo. Setiap provinsi memiliki karakteristik ekonomi, identitas sosial dan budaya yang relatif berbeda, dengan sendirinya setelah ada provinsi baru sudah barang tentu ada perubahan identitas. Namun di Gorontalo, acapkali muncul dalam memori saya kenapa ada “*branding*” (identitas) yang sesungguhnya Gorontalo juga memiliki, tapi identitas dan nama Gorontalo tidak ada, sekalipun daerah ini sudah berdiri selama 10 tahun.

“*Branding*” yang saya maksudkan adalah “Bank Sulut” di Gorontalo. Saya menduga, kepala daerah pada level kabupaten/kota bahkan gubernur tidak memiliki *concern* tentang “identitas” Bank Sulut, mungkin dalam pikiran mereka seperti ungkapan William Shakespeare: *What’s in a name? That which we call a rose by any other name would smell as sweet*. Bagi saya nama tetap penting, nama untuk seseorang adalah do’a,



harapan dan cita-cita, bagi sebuah lembaga nama merupakan identitas sosial, kultur, politik, harga diri dan mungkin saja “hoki” dari aspek ekonomi. Sulawesi Utara dan Gorontalo secara historis tidak dapat dipisahkan memang, namun secara yurisdiksi pemerintahan spektrumnya terpisah dengan jelas, karena itu sudah saatnya nama --Bank Sulut-- memunculkan dengan terang identitas --ke-Gorontalo-an-- menjadi ---Bank Sulut-Gorontalo---

Meski jika dilihat dari kepemilikan, Pemerintah Sulawesi Utara merupakan pemegang saham terbesar, sementara Pemerintah Provinsi Gorontalo share sahamnya tidak ada, hanya kabupaten/kota yang ada di Gorontalo, itu pun share-nya hanya sebesar 18,17 persen dengan perincian Kota Gorontalo (2,76 persen), Gorut (0,1 persen), bone Bolango (0,1 persen), Pohuwato (2,65 persen), Gorontalo (5,44 persen) dan Boalemo (7,3 persen). Kemungkinan karena share saham di bawah 20 persen maka identitas Gorontalo tidak ditampakkan.

Namun jika dibandingkan dengan Bank Sulselbar, Pemerintah Provinsi Sulawesi Barat juga tidak memiliki saham di bank Sulselbar, hanya lima kabupaten yang ada di wilayah Sulbar yang memiliki share, itupun jauh lebih kecil, yaitu 4,53 persen. Itu artinya perubahan nama dari Bank Sulsel menjadi Bank Sulselbar bukan didasarkan pada besar kecilnya saham kepemilikan pemerintah daerah, tapi bentuk penghargaan identitas kedaerahan.

Provinsi atau bank daerah lainnya pun melakukan yang sama, ada perubahan identitas dan nama dengan menampilkan nama daerah provinsi baru, seperti Bank Riau-Kepri, Bank Sumsel-Babel, Bank Jabar-Banten (BJB), keculai Bank Maluku dan Bank Papua karena nama provinsi pemekaran tetap menggunakan nama daerah induk didepannya. Munculnya nama provinsi baru di bank daerah hasil pemekaran bukan muncul dengan sendirinya, justru ia lahir karena upaya serta keinginan dari pemerintah daerah agar ‘*brand*’ daerah mereka turut dilekatkan, sekaligus ini merupakan infiltrasi informasi ke masyarakat umum (terutama pelaku ekonomi).

Berangkat dari perbandingan dengan daerah lainnya, sebagai warga Gorontalo punya keinginan yang sama agar Bank Sulut sekalipun 80 *persen shareholders*-nya pemerintah provinsi dan kabupaten/kota di Sulut, identitas ke-Gorontaloan menjadi penting dan bermakna untuk

dicantumkan, karena itu akan menggambarkan solidaritas, kesetaraan, rasa saling memiliki dan penghargaan. Bank Sulut yang memiliki kinerja yang baik, dan melakukan ekspansi bisnis di luar Sulut dan Gorontalo, termasuk membuka kerja sama dengan Bank Mega cukup membanggakan, namun rasa-rasanya sebagian besar orang Gorontalo tidak merasa bagian dari kebanggaan itu.

Dengan tidak menampilkan identitas Gorontalo yang tergambar superioritas kedaerahan yang menonjol di sana, sementara daerah lain berada pada posisi *inferiority*. Lagi-lagi saya menduga, bahwa pada dasarnya pemerintah di Gorontalo tidak menganggap hal yang urgen mengusulkan perubahan nama ---Bank Sulut---, menjadi –Bank Sulut-Gorontalo---, semoga saja saya salah duga, karena itu terpulang kepada bupati/walikota dengan dukungan Gubernur Gorontalo, apakah selamanya kita menjadi daerah yang inferior? 📖.

Beratnya Beban Ekonomi Kota Gorontalo

Pemilihan Walikota/Wakil Walikota Gorontalo sangat dramatis, panjang dan melelahkan, tidak itu saja ia berliku penuh perdebatan di lembaga peradilan. Kasus Pemilihan Kepala Daerah (Pilkada) Kota Gorontalo dapat melahirkan tesis atau bahkan disertasi, karena belum pernah terjadi di daerah lain, boleh jadi muncul teori-teori baru hukum ketatanegaraan di dalamnya. Perdebatan yang panjang pada akhirnya mencapai klimaks dengan dilantiknya Pasangan Marthen Taha dan Budi Doku (Akronim, MaDu). Kini masyarakat Gorontalo mendapatkan kepastian telah memiliki pemimpin definitif, dibalik itu semua terselip harapan dan ekspektasi terhadap kepemimpinan walikota baru.

Kini saatnya masyarakat Kota Gorontalo menunggu realisasi janji kampanye pasangan MaDu, seraya berharap pola komunikasi dan karakter walikota lebih akomodatif dalam berbagai pemikiran, mendengar masukan konstruktif dan melihat kebutuhan rakyat berdasarkan preferensi mereka. Banyak kebijakan serta program pemerintah daerah terkadang jiplakan dari daerah lain yang tidak sesuai kebutuhan masyarakat setempat, lebih berorientasi proyek pada akhirnya minim manfaat (mubazir). Kota Gorontalo merupakan *view* dari Provinsi Gorontalo, karena itu kemajuan Provinsi Gorontalo barometernya berada di Kota Gorontalo. Sinergitas kedua level pemerintahan menjadi keniscayaan, Kota Gorontalo tidak boleh berjalan sendiri atau bersifat resiprokal dengan Provinsi Gorontalo. Ada banyak tantangan yang dihadapi Kota Gorontalo saat ini, namun tulisan ini lebih melihat dari sudut pandang ekonomi, sebab pemerintahan di level mana pun ia berada, dipastikan visi dan misinya berujung pada upaya menyejahterakan rakyat (ekonomi).

Jika ditarik dalam ranah teori perubahan struktur ekonomi sebagaimana yang dikembangkan oleh Chenery dan Syrquin (1975), bahwa pada mulanya kegiatan perekonomian didominasi oleh sektor primer (pertanian), kemudian bergeser ke sektor sekunder (industri manufaktur) dan kurang lebih sama sektor tersier pun (jasa) berkembang. Jika melihat karakteristik Kota Gorontalo cenderung berbeda dengan

kota-kota lainnya di Indonesia, sektor pertanian masih cukup potensial terutama komoditi pangan (beras). Hanya saja karakteristik ini dipastikan tak dapat dipertahankan dalam jangka panjang, sebab Kota Gorontalo sebagai ibukota provinsi, sekaligus berfungsi sebagai pusat pemerintahan serta pusat jasa dan perdagangan akan memicu migrasi.

Migrasi penduduk ke wilayah perkotaan akan mendorong kenaikan permintaan papan (rumah) sehingga mempercepat laju konversi lahan produktif menjadi kompleks perumahan, perniagaan. Gejala ini merupakan fenomena umum di daerah perkotaan, upaya apapun yang dilakukan alih fungsi lahan tidak dapat dibendung. Walaupun ada pembatasan alih fungsi lahan melalui Perda, justru akan memicu lonjakan biaya konstruksi. Saat ini indeks kemahalan konstruksi Kota Gorontalo sudah setara dengan kota-kota besar di Indonesia, sementara *income* perkapita lebih rendah. Maka tidak mengherankan harga tanah dan properti di Kota Gorontalo termasuk tinggi, ada banyak ruko dibangun tetapi tidak digunakan (tidak laku dijual karena terlalu mahal).

Kota menjadi daya tarik masyarakat *rural* untuk mencari penghidupan yang lebih layak, melanjutkan jenjang pendidikan yang lebih tinggi serta menjadikan kota sebagai tempat mewujudkan impian-impian mengenai masa depan. Dalam konteks seperti itu, mendorong percepatan proses transformasi, hanya saja tahapan proses transformasi ekonomi di Kota Gorontalo mengalami loncatan ke sektor jasa karena pada kenyataannya sektor industri manufaktur belum (tidak) berkembang. Loncatan transformasi ekonomi akan menyisakan masalah bagi sebagian penduduk Kota Gorontalo, karena umumnya sektor jasa kemampuannya membuka kesempatan kerja relatif terbatas dibandingkan dengan sektor riil (industri). Kesempatan kerja yang terbatas akan menggiring angkatan kerja produktif bekerja di sektor pemerintahan, sementara serapan (penerimaan) tenaga kerja di sektor pemerintahan sangat terbatas. Hingga kini tenaga honorer di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo terdapat sekitar 700 orang yang berharap kelak akan diangkat menjadi pegawai tetap, tentu saja akan menjadi masalah yang krusial bagi pemerintah karena membebani belanja daerah untuk menggaji mereka. Padahal alokasi belanja daerah Kota Gorontalo lebih dari separuh untuk belanja tidak langsung (pegawai), akibatnya kemampuan untuk berma-

nuver mendesain alokasi anggaran untuk belanja langsung (modal dan investasi) terbatas.

Idealnya, jika sektor sekunder belum berkembang dengan baik maka belanja pemerintah (*government spending*) menjadi pilihan yang utama untuk menggerakkan perekonomian daerah, terutama untuk penyediaan barang publik. Situasi ini menjadi beban bagi pemerintahan baru Kota Gorontalo, mengurangi pegawai honorer merupakan pilihan rasional tapi dipastikan akan menjadi *blunder* secara politik. Masalah lain yang dihadapi Kota Gorontalo, minimnya sumber-sumber pendapatan sebagai dampak dari kecilnya potensi pajak karena kemampuan daya beli masyarakat masih sangat rendah, apalagi Kota Gorontalo presentase kenaikan biaya hidup tertinggi ketiga di Indonesia lima tahun terakhir, setelah Kota Puwokerto dan Kota Banjarmasin.

Rasio Pendapatan Asli Daerah (PAD) terhadap total penerimaan masih sangat kecil, sekalipun kenyataannya hampir semua daerah mengalami hal serupa. Transfer pemerintah (Bagi Hasil, DAU dan DAK) realitasnya sebagian besar diperuntukkan untuk gaji pegawai. Disamping beban APBD Kota Gorontalo kedepannya makin berat, sebab ada banyak varian program gratis yang dijanjikan oleh pasangan MaDu, jika janji ini tidak direalisasikan justru menjadi bumerang. Program gratis pada dasarnya *negative tax*, yang biasanya diberlakukan bagi negara (wilayah) tingkat pendapatannya sudah tinggi, namun tetap dilakukan diferensiasi sasaran penerima yang lebih diorientasikan bagi kelompok pra sejahtera. Pembagian kartu sehat pada saat kampanye pada pemilihan walikota tak ayal banyak yang tidak tepat sasaran, artinya yang mampu pun mendapatkan kartu sehat untuk berobat gratis di puskesmas dan rumah sakit. Dalam pencermatan saya, setidaknya ada sembilan program gratis yang ditawarkan bagi pasangan MaDu, jika program ini direalisasikan akan berdampak terhadap sumber pendapatan daerah.

Menghadapi situasi jebakan anggaran dibutuhkan terobosan baru dengan melakukan efisiensi melalui pengurangan perjalanan dinas, pembatasan kuota bahan bakar minyak bagi kendaraan dinas, reformasi birokrasi dengan berpijak pada prinsip kaya fungsi miskin struktur. Disamping menyisir potensi-potensi pajak yang selama ini belum tergarap, juga termasuk memberdayakan aset-aset daerah agar produktif. Ada banyak gedung dan bekas perkantoran dinas yang tidak

termanfaatkan, selama ini justru membutuhkan biaya perawatan, aset-aset itu dapat disewakan untuk menambah sumber pendapatan.

Sementara yang berkaitan dengan pemberdayaan ekonomi masyarakat, di tengah minimnya investasi masuk ke Gorontalo sektor UMKM menjadi prioritas. Program pasangan MaDu dengan memberikan bantuan modal usaha bagi berkembangnya UMKM merupakan *selling point*, tapi membutuhkan kecermatan bagi pemerintah agar program ini dapat berjalan dengan baik. Kenyataannya bantuan yang kerap diterima oleh masyarakat yang bersifat stimulan dari pemerintah justru habis digunakan untuk konsumsi. Tak kalah pentingnya spirit kewirausahaan dan mentalitas juga perlu diperkuat, produk UMKM seperti kue pia justru produsennya lebih banyak dikuasai oleh etnis Tionghoa, demikian juga usaha-usaha lainnya seperti perbengkelan dan rumah makan, apalagi gerai ritel (*super market*) hampir keseluruhannya milik pendatang. Ada banyak wirausahawan potensial di Gorontalo pada akhirnya disorientasi karena tergoda dengan kekuasaan dunia politik. Jika sudah berada di dunia politik kemampuan melakukan inovasi produk tidak tumbuh, termasuk didalamnya diversifikasi usaha tidak berjalan sehingga daya saing melemah. Sungguh ini akan menjadi beban ekonomi yang cukup berat untuk dipanggul oleh pasangan MaDu selama lima tahun kedepan. 📖

Pembiayaan Makin Sarat, Pendapatan Asli Daerah Kota Gorontalo Belum Optimal

Kapasitas Fiskal Kota Gorontalo tergolong tinggi dibandingkan dengan daerah otonom yang ada di Provinsi Gorontalo. Rasio PAD terhadap total penerimaan di atas 15 persen, lebih baik dengan lima kabupaten yang ada. Sekilas kemampuan fiskal Kota Gorontalo boleh dianggap cukup sehat, apalagi politik anggaran yang dijalankan cukup moderat. Kebijakan fiskal kurang ekspansif, belum pro terhadap pertumbuhan, meski sudah tergambar dalam APBD tahun 2015 mengalami defisit sebesar Rp. 36 miliar. Rezim defisit anggaran dipraktikkan dengan tujuan mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih kuat, terutama memperbesar pembiayaan sektor produktif yang memiliki elastisitas terhadap kinerja makroekonomi.

Periode kepemimpinan MADU (akronim MArten – DokU) menularkan delapan program unggulan dari lahir sampai mati yang berdampak terhadap meningkatnya pembiayaan. Kebijakan populis ini akan menggerus APBD, hitungan dan simulasi dari Unit Kerja Walikota Gorontalo sekitar Rp. 30 miliar yang dibutuhkan untuk membiayai program unggulan tersebut. Dipastikan setiap tahunnya meningkat, pada akhirnya delapan program unggulan gratis makin mempersempit basis penerimaan pajak dan retribusi daerah, konsekuensinya rasio PAD terhadap total penerimaan menyusut dari 18,22 persen pada tahun 2014 menjadi 18,72 persen tahun 2015. Rasio PAD terhadap total penerimaan dan defisit anggaran, tentu saja berharap transfer dari pemerintah pusat untuk pembiayaan kegiatan pemerintahan dan pembangunan.

Basis pajak dan retribusi yang makin sempit mengakibatkan ruang fiskal di dalam APBD cukup kecil untuk membiayai kegiatan program diluar program unggulan. Anggaran yang tersedia untuk berbagai kegiatan pembenahan infrastruktur di Kota Gorontalo menjadi terbatas. Apalagi proporsi pembiayaan rutin (belanja tidak langsung) cukup besar sekitar 65 persen, dan belanja langsung hanya sekitar 35 persen dan didalamnya masih terdapat komponen pembiayaan honor kegiatan. Jangan heran hingga kini secara fisik banyak masyarakat belum merasa puas atas

periode kepemimpinan MADU. Di tengah terbatasnya penerimaan yang bersumber dari PAD, ini akan menguras energi bagi Pemerintah Kota Gorontalo untuk bolak-balik melobi anggaran ke pusat untuk membiayai defisit anggaran. Tidak menutup kemungkinan untuk memantau roda pemerintahan dan kondisi riil di lapangan, Walikota Gorontalo tak punya waktu yang memadai.

Diperparah bilamana pimpinan SKPD tidak bekerja sungguh-sungguh, serta tidak mempelajari RPJMD secara detail mengenai program unggulan. Sudah hampir setahun pemerintahan MADU belum ada satu pun SKPD melakukan inovasi dan lompatan-lompatan program yang mencirikan “SMART”. Sekalipun “SMART” sesungguhnya akronim, tapi SMART CITY akan menjadi pijakan pengelolaan pemerintahan dan pembangunan yang nantinya tercipta *smart economic, smart people* dan *smart environment*.

Tulisan ini tidak hendak memperdalam ulasan yang terkait dengan SMART CITY, jauh lebih mendesak berkaitan dengan pengelolaan ekonomi, serta upaya yang perlu segera dilakukan untuk mendorong pertumbuhan ekonomi Kota Gorontalo. Delapan program gratis membutuhkan biaya yang tidak sedikit, apalagi pembiayaan pemerintahan cukup besar serta hilangnya beberapa pos penerimaan daerah. Wajar perlu menjadi fokus perhatian dari SKPD yang diserahkan tanggungjawab untuk mencari pajak dan retribusi sebagai sumber PAD Kota Gorontalo. Cukup banyak sumber pajak dan retribusi daerah yang belum tergali, sekalipun ada di hadapan mata. Tidak perlu melakukan *assessment* dan cara pemungutan yang terlalu canggih untuk meningkatkan PAD Kota Gorontalo.

Pengelolaan perpustakaan yang nampak sangat jelas setiap harinya dibiarkan begitu saja, beberapa titik justru dikuasai juru parkir ilegal. Parkir kendaraan di pasar-pasar terbilang tidak ada legalitasnya, besaran pungutan sangat bervariasi satu sama lain. Juru parkir tidak memiliki identitas sama sekali, lebih aneh lagi tak memegang karcis sebagai alat kontrol. Sehingga masyarakat sulit dan juga saya yakin SKPD yang terkait dengan perpustakaan terkendala melakukan pemantauan dan memperhitungkan berapa pendapatan dan yang disetorkan ke kas daerah. Tidak hanya di pasar, beberapa ruas jalan dan gelanggang olah raga Nani Wartabone ada ratusan kendaraan yang diparkir setiap harinya,

juga dikenakan tarif parkir yang tak berkarcis dan pemungutnya tidak memiliki identitas. Semua dibiarkan begitu saja tanpa ada upaya penertiban.

Pungutan karcis di pusat kegiatan ekonomi dan pasar kondisinya tidak jauh berbeda, pada umumnya juru pungut retribusi tidak menggunakan karcis. Sehingga menghitung berapa potensi riil yang bisa didapatkan dari pusat-pusat perdagangan dan pasar tidak ada barometernya. Pajak penerangan jalan kondisinya serupa, meskipun pajak penerangan jalan upaya pemungutannya lebih efisien karena dibayarkan oleh masyarakat sendiri lewat pembayaran rekening listrik. Sumber PAD yang berasal dari Izin Mendirikan Bangunan (IMB) juga perlu dilakukan pembenahan, ditengarai banyak permainan antara penerima pajak dan wajib pajak banyak dengan melakukan manipulasi ukuran dan luas bangunan. Serta terbukanya ruang negosiasi antara pemungut dan wajib pajak.

Potensi sumber PAD lainnya yang belum optimal dan terdapat celah yang cukup lebar melakukan manipulasi pajak, yakni di sektor perumahan. Banyak oknum pengembang melakukan penghindaran pajak dengan memanipulasi tipe rumah, ukuran rumah di atas tipe 45 dilaporkan pembayaran pajaknya setara dengan tipe 45 atau bahkan tipe 36 yang sudah tidak diperkenankan. Atau memanipulasi harga rumah yang sebenarnya, harga rumah setara Rp. 150 juta dilaporkan seharga rumah sederhana di bawah Rp, 100 juta, pajak yang dibayarkan relatif kecil dari kewajiban pajak yang sesungguhnya. Sedangkan dari sektor pajak hiburan, potensinya cukup signifikan. Ada beberapa *provider* penyedia jasa televisi berbayar di Kota Gorontalo termasuk kategori ilegal, dan yang lainnya belum berkontribusi nyata terhadap penerimaan daerah.

Selain pajak daerah, juga penting dipikirkan mekanisme pembayaran pajak nasional, meskipun hal tersebut bagian dari kewenangan pemerintah pusat. Akan tetapi memiliki dampak terhadap pembagian bagi hasil pajak yang didapatkan Kota Gorontalo. Beberapa perusahaan yang beroperasi di Gorontalo memiliki NPWP diluar Gorontalo, praktis pajaknya pun dibayar berdasarkan alamat NPWP. Semestinya penyeteroran pajak tidak berbasis alamat, akan tetapi didasarkan pada tempat beroperasinya perusahaan. Sumber PAD yang

belum optimal, selain pajak dan retribusi adalah Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan (HPKDD), yang berasal dari deviden PDAM. Jumlah pelanggan setiap tahunnya bertambah, deviden yang disetorkan belum signifikan.

Masih banyak potensi sumber PAD yang lain dapat digali dan dioptimalkan. Persoalannya terpulang pada masing-masing SKPD yang terkait apakah mereka serius memikirkan, serta sokongan *political action* dari Walikota Gorontalo. Juga sangat penting dorongan dan pengawasan dari pihak legislatif agar PAD Kota Gorontalo makin meningkat, sekaligus memperkecil ketergantungan transfer dari pemerintah pusat. Apalagi anggota legislatif sendiri akan mendapatkan limpahan manfaat langsung, karena besaran tunjangan anggota legislatif bergantung dari besarnya PAD.

Jalan keluar untuk mengoptimalkan potensi sumber PAD Kota Gorontalo, diantaranya penertiban perparkiran seiring dengan pembenahan ruas jalan dan pusat kegiatan ekonomi. *Self controlling* bagi juru parkir juga wajib dilakukan untuk memperkecil penyimpangan dengan memperbaiki penghasilan mereka, dan melakukan pembinaan mental secara berkesinambungan. Tak kalah pentingnya penggunaan alat kontrol lainnya seperti karcis berbayar, atau kartu parkir elektronik sebagai pencirian SMART CITY. Pemeriksaan secara berkala bagi bangunan-bangunan yang belum memiliki IMB, jika perlu dilakukan *cross ceck* secara fisik ukuran bangunan yang sesungguhnya untuk memastikan luas bangunan dan besaran pajak/retribusi yang dibayarkan. Upaya-upaya itu rasanya tidak ada yang sulit sepanjang ada komitmen yang kuat dari pemerintah Kota Gorontalo, terutama SKPD yang disertai tanggungjawab menghasilkan PAD. 📖

Kabupaten Gorontalo; Kaya Penghargaan, Kinerja Ekonomi Bermasalah

Ulang tahun Kabupaten Gorontalo jatuh pada tanggal 26 November dapat dijadikan momentum untuk melakukan refleksi kritis, karena daerah ini merupakan induk dari kabupaten yang ada di Provinsi Gorontalo. Meskipun ia induk, tetapi banyak aspek sudah tertinggal dengan daerah yang lahir dari rahimnya. Menilainya tidak perlu menggunakan pisau analisis yang terlalu tajam, dengan mudah dapat dibaca lewat data-data statistik. Malahan data-data statistik ekonomi dan keuangan tidak sedikit yang anomali satu sama lain, membutuhkan kajian yang serius agar ditemukan jalan keluarnya. Jika diacuhkan seolah tak ada masalah karena kaya penghargaan, dimasa mendatang akan menjadi kronis. Jika dilakukan diagnostik, ada beberapa permasalahan di sektor ekonomi dan fiskal, diantaranya; 1) Angka pertumbuhan ekonomi di tahun 2015 melambat hanya sebesar 6,31 persen. 2) Angka kemiskinan termasuk tertinggi di Provinsi Gorontalo 21,05 persen, tetapi *trade off* dengan angka pengangguran yang rendah 3,62 persen. 3) Sektor pertanian memberikan peranan terbesar terhadap pembentukan ekonomi, tetapi masyarakat perdesaan angka kemiskinannya tinggi. 4) APBD paling besar diantara enam kabupaten/kota, tetapi lebih banyak untuk belanja rutin. 5) Ketergantungan dana transfer sangat tinggi, rasio PAD rendah, dan 6) Nilai PDRB paling besar, indeks kapasitas fiskal terkecil.

Jika dilakukan pencermatan, merosotnya pertumbuhan ekonomi Kabupaten Gorontalo tahun 2015 karena struktur produksi ekonomi didominasi lapangan usaha pertanian yang sangat sensitif terhadap perubahan iklim. Pergeseran musim tanam dan kekeringan berkepanjangan berdampak terhadap hasil panen, mengakibatkan sumber pertumbuhan dari sektor pertanian melambat, dan secara agregat mengakibatkan pertumbuhan ekonomi mengalami tekanan. Kenyataan lain pun memperlihatkan bahwa sekalipun pertumbuhan ekonomi tinggi seperti tahun-tahun sebelumnya diatas 7 persen tidak memberikan pengaruh signifikan terhadap penurunan angka kemiskinan.

Oleh karena struktur produksi ekonomi masih didominasi oleh sektor primer dimana jumlah pekerja besar, tetapi produktivitasnya rendah. Pada hemat saya sepanjang struktur ekonomi belum mengalami pergeseran ke sektor produktif, kondisi ini tidak akan mengalami perubahan.

Nyatanya angka kemiskinan cenderung naik lima tahun terakhir sekalipun sudah banyak kebijakan dan puluhan program pengentasan kemiskinan yang dijalankan di Kabupaten Gorontalo. Dari tahun ke tahun nilai PDRB Kabupaten Gorontalo paling besar dibandingkan dengan enam kabupaten/kota, jika di provinsi lain nilai PDRB daerah perkotaan selalu lebih tinggi dibandingkan dengan kabupaten. Lain halnya disini PDRB Kabupaten Gorontalo mencapai Rp. 6.903 (miliar) sementara Kota Gorontalo sebesar 4.675 (miliar). Asumsinya potensi sumber daya yang dimiliki Kabupaten Gorontalo lebih besar di bandingkan dengan Kota Gorontalo, tetapi angka kemiskinan Kabupaten Gorontalo jauh lebih tinggi dibandingkan Kota Gorontalo hanya 5 persen. Boleh jadi data ini dapat menjadi polemik, ada yang menganggap logis sebab penduduk Kabupaten Gorontalo lebih banyak (370.441 jiwa) di bandingkan dengan penduduk Kota Gorontalo (202.202 jiwa), karena itu data yang ditampilkan dalam bentuk proporsi (persen) bukan angka nominal. Tingkat kemiskinan yang tinggi searah dengan tingginya nilai PDRB menggambarkan dengan gamblang bahwa kue ekonomi di Kabupaten Gorontalo tidak merata, terkonsentrasi di beberapa kawasan tertentu dan kelompok masyarakat terbatas.

Hal yang menjadi *trade off*, angka kemiskinan tinggi tetapi data dari Sakernas pada tahun 2015 Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Kabupaten Gorontalo termasuk paling rendah hanya 3,62 persen. Hubungannya negatif, orang yang menganggur sedikit tetapi orang miskin banyak, yang paling logis adalah pengangguran dan kemiskinan berkorelasi positif, jika angka pengangguran tinggi angka kemiskinan pun tinggi. Hal ini dikarenakan ketiadaan pekerjaan yang pasti mengakibatkan tidak dapat memenuhi kebutuhan dasarnya yang menjadi basis perhitungan kemiskinan. Rendahnya TPT boleh jadi sebagian penduduk miskin merupakan golongan setengah pengangguran, statusnya memiliki pekerjaan tetapi masih mencari pekerjaan lain yang lebih layak. Sekalipun demikian, kemiskinan yang tinggi tidak selamanya faktor status pekerjaan

yang mempengaruhi, pola konsumsi dan mentalitas kerap menjadi pemicu kemiskinan. Penghasilan yang cukup untuk pemenuhan kebutuhan dasar, tetapi tergoda dengan pola konsumsi berlebihan dengan membeli barang-barang mewah seperti motor dan barang elektronik lainnya dengan menggunakan jasa *leasing (finance)*. Pada akhirnya sebagian besar penghasilan dialokasikan untuk membayar cicilan, sementara pemenuhan kebutuhan dasar menjadi terbatas, akhirnya terperosot di bawah garis kemiskinan.

Kondisi lain yang dapat dicermati, secara sektoral pertanian kontribusinya cukup besar dalam pembentukan PDRB yakni 38,29 persen, disaat yang sama angka kemiskinan perdesaan juga tinggi. Mereka sangat sensitif mengalami perubahan status kemiskinan dari bawah garis kemiskinan jatuh ke tingkat keparahan kemiskinan. Ini tergambar dari data inflasi perdesaan di Gorontalo tiga tahun terakhir lebih tinggi dari inflasi perkotaan. Salah satu penyumbang inflasi perdesaan adalah bahan makanan (beras) dan rokok, padahal masyarakat perdesaan sebagian besar adalah petani yang menghasilkan bahan makanan, ini tentu ada yang salah.

Dari sisi fiskal, kabupaten yang memiliki APBD terbesar tetapi lebih dari separuh dialokasikan untuk belanja tidak langsung, yakni 63,50 persen. Dipastikan bahwa ruang fiskalnya pun terbatas untuk membiayai kegiatan produktif yang berdampak terhadap pengentasan kemiskinan. Pola belanja Kabupaten Gorontalo di tahun 2016 masih sama, karena itu memerlukan keseriusan melakukan perubahan struktur belanja. Efisiensi anggaran dan meningkatkan kualitas perencanaan yang menjadi dasar pembiayaan APBD harus dilakukan secara *sustain*. Pada tahun 2017 tentu makin berat bagi Kabupaten Gorontalo, mengacu pada data alokasi dana transfer, DAU tidak mengalami kenaikan (665 miliar), dan DAK mengalami penurunan dari Rp. 300 miliar turun menjadi Rp. 203 miliar. Menurunnya dua jenis transfer tersebut logis saja karena adanya penyerahan kewenangan pengelolaan SMA/SMK ke provinsi. Dana transfer yang mengalami penurunan signifikan ke Kabupaten Gorontalo adalah transfer Dana Insentif Daerah (DID), dari Rp. 41 miliar turun menjadi Rp. 7,5 miliar tahun depan. Kecuali Dana Desa yang meningkat dari Rp. 117 miliar naik Rp. 149 miliar tahun 2017. Dengan sendirinya Dana Desa harus dimaksimalkan pemanfaatannya untuk kegiatan pemberdayaan dan

peningkatan kualitas infrastruktur perdesaan (sektor pertanian), sehingga dapat menekan kemiskinan perdesaan.

Kenyataan lain yang membutuhkan pencermatan, ketergantungan dana transfer sangat tinggi tercermin dari rasio penerimaan PAD masih di bawah 10 persen. Pada tahun 2015 total pendapatan Kabupaten Gorontalo sebesar Rp. 1.018 triliun yang bersumber dari dana transfer sebesar Rp. 712 miliar dan PAD sebesar Rp. 91 miliar (8,9 persen). Tingginya ketergantungan transfer tidak lain karena belum optimalnya penerimaan PAD terutama dari pajak daerah, baru mampu dikumpulkan Rp. 10,5 miliar. Jika dibandingkan dengan potensi ekonomi Kabupaten Gorontalo terhadap realisasi penerimaan pajak masih sangat rendah, *tax ratio* di bawah 5 persen. Kondisi serupa, dimana indeks kapasitas fiskal sebesar 0,17 tahun 2016 paling rendah di Gorontalo sebagai dampak dari rendahnya kapasitas fiskal, ini terjadi karena dimana bilangan pengurang total pendapatan yaitu jumlah pegawai cukup besar, setali tiga uang bilangan pembaginya (angka kemiskinan) besar pula.

Berbagai permasalahan tersebut membutuhkan pembenahan dan penguatan kapasitas pengelola pemerintahan di Kabupaten Gorontalo, agar Gorontalo Gemilang dapat terwujud. Setidaknya solusi untuk mengurangi *trade off* perekonomian daerah yang bersifat permanen adalah mendorong terjadinya perubahan struktur ekonomi. Produk pertanian didorong ke kegiatan pengolahan, selain perlunya mengembangkan tanaman jangka panjang, bukan hanya tanaman pangan yang sensitif terhadap perubahan cuaca. Sementara persoalan pengentasan kemiskinan diperlukan evaluasi menyeluruh efektifitas program yang sudah dijalankan, bukan sekadar melihat output. Program yang kurang efektif menekan angka kemiskinan sebaiknya dihentikan dan digantikan dengan program yang lebih tepat sasaran.

Sementara anggaran yang tersedot banyak ke belanja tidak langsung mutlak dilakukan perubahan struktur secara drastis dengan memangkas belanja-belanja yang tidak pro rakyat. Sebari memperkuat kapasitas fiskal dengan mengoptimalkan sumber-sumber penerimaan sendiri, jika berkaca pada data PDRB termasuk tinggi pertanda bahwa potensi itu belum digarap. Salah satu sumber pajak daerah yang dapat dioptimalkan adalah PBB P1, nilai pajak tanah dan bangunan di beberapa lokasi sudah tidak relevan angkanya, malahan banyak yang belum

memenuhi kewajibannya membayar PBB termasuk IMB. Perbaikan basis data pajak daerah sangat diperlukan untuk melakukan ekstensifikasi penerimaan. Ini salah satu cara saja, saya berkeyakinan banyak cara lain yang telah dipikirkan oleh Pemerintah Kabupaten Gorontalo, tapi aksinya, entah? 📖

Dana Desa Belum Efektif Menurunkan Kemiskinan Perdesaan

Lahirnya UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa memberikan secercah harapan untuk meningkatkan pembangunan perdesaan, setidaknya UU ini mensyaratkan perlunya transfer dana desa sebagai upaya memberdayakan masyarakat perdesaan, serta menciptakan pemerataan infrastruktur. Transfer dana desa setiap tahun terus dinaikkan, selain itu ada bagi hasil pajak dan retribusi dari pemerintah provinsi dan kabupaten. Jika dikalkulasi secara keseluruhan pembagian dana desa sejak tahun 2015 hingga tahun 2017 sudah mencapai Rp. 197,68 triliun dikucurkan oleh pemerintah untuk 74,754 desa seluruh Indonesia, Uang sebanyak itu diharapkan memberikan efek yang besar untuk mengurangi kemiskinan perdesaan, serta menekan laju urbanisasi, sebab bilamana mempelajari karakteristik data, kemiskinan perdesaan jauh lebih besar dibandingkan perkotaan dan sebaliknya ketimpangan perdesaan jauh lebih kecil dibandingkan daerah perkotaan. Hal ini pertanda kuatnya arus urbanisasi ke perkotaan dari masyarakat perdesaan, boleh jadi ini salah satu aspek penyumbang ketimpangan perkotaan.

Hadirnya transfer dana desa diharapkan mendorong aktivitas dan kegiatan ekonomi masyarakat perdesaan, dengan kata lain kegiatan masyarakat perdesaan bukan hanya fokus ke sektor pertanian. Ini diperlukan, sebab sebagian besar provinsi di Indonesia masih mengandalkan sektor pertanian, malahan Provinsi Gorontalo sektor pertanian penyumbang terbesar rata-rata di atas 35 setiap tahun dalam pembentukan PDRB. Sekalipun sektor pertanian berkontribusi besar, tetapi pekerja di sektor tersebut paling banyak keluarga kurang mampu. Sejalan dengan hal tersebut, sebagian masyarakat perdesaan telah kehilangan lahan pertanian akibat ekspansi kepemilikan lahan bagi pemilik modal untuk pembangunan perkebunan, kawasan industri dan bahkan pembukaan lahan baru di pinggiran kota untuk kawasan komersil. Kondisi ini memaksa sebagian dari mereka menjadi buruh tani yang mendapatkan imbalan kerja tidak setara, dan yang lainnya mencari pekerjaan di perkotaan atau bahkan menjadi TKI.

Program dana desa merupakan kebijakan fiskal yang pengelolaannya bersifat otonom, dimana aparat desa selaku pengelola dana desa diberikan kewenangan dalam hal pemanfaatan (anggaran belanja). Dengan demikian aparat desa yang tahu betul apa yang menjadi kebutuhan, serta sektor apa yang perlu dikreasi untuk menghidupkan perekonomian desa, sekaligus dapat menciptakan dampak ekonomi, sehingga memiliki implikasi yang kuat terhadap penurunan ketimpangan antar desa-kota serta mengurangi angka kemiskinan perdesaan. Ini sejalan dengan argumentasi yang dikemukakan oleh Crudu (2015), bahwa kebijakan fiskal (transfer dana desa) adalah salah satu alat yang paling penting bagi pemerintah untuk mempengaruhi distribusi pendapatan, serta berbagai literatur menyebutkan dimana transfer fiskal dapat mendorong perbaikan distribusi pendapatan, sekaligus mengatasi masalah kemiskinan.

Berkaitan dengan hal tersebut transfer alokasi dana desa memberikan konsekuensi logis dimana pemerintah desa dituntut untuk menyusun perencanaan dan APBDes sebagai formula untuk mendesain perencanaan secara terstruktur, sebab selama ini pemerintahan desa tidak memiliki perencanaan yang baik, tidak ada penganggaran yang berstandar akuntansi. Akibatnya program yang disusun belum tentu memiliki dampak terhadap kinerja perekonomian desa, padahal dengan perencanaan yang baik dan terpadu dapat menurunkan kemiskinan perdesaan. Jika dilakukan evaluasi dengan membandingkan transfer dana desa dan angka kemiskinan perdesaan, misalnya di Gorontalo selama dua tahun belum dapat berjalan optimal, tidak sedikit pemerintahan desa untuk menyusun perencanaan dan anggaran menemui banyak kendala, khususnya dalam penyusunan program prioritas. Dalam Permendes PDTT No. 5 Tahun 2015 menegaskan bahwa prioritas penggunaan dana desa ditujukan untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat desa dan kualitas hidup manusia serta penanggulangan kemiskinan, melalui pemenuhan kebutuhan dasar, pembangunan sarana dan prasarana desa, pengembangan potensi lokal, dan pemanfaatan sumber daya alam dan lingkungan yang berkelanjutan.

Bila dihitung sejak diterapkan UU No. 6 tahun 2014 Tentang Desa mulai berlaku efektif 2015 berarti telah memasuki tahun ketiga. Selama ini belum pernah dilakukan evaluasi efektifitas pemanfaatan Dana Desa,

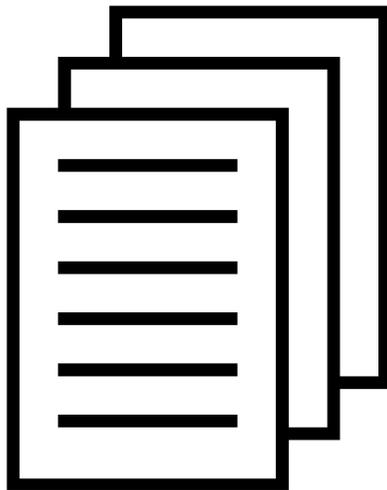
sejauh mana pengaruh ADD terhadap perubahan angka kemiskinan di wilayah perdesaan. Kelihatannya program yang dibuat pemerintah desa tidak terlalu melihat dampak yang ditimbulkan dalam menyusun program, jangankan pemerintah desa, pemerintah di level atas baik kabupaten/kota maupun provinsi untuk menyusun program pembangunan masih jauh dari konsistensi target yang hendak dicapai dalam Rencana Kerja Pemerintah (RKP) dengan kebijakan anggaran. Setidaknya pemerintah desa membutuhkan keterampilan yang baik dalam merencanakan program dalam APBDes, program yang efektif memperbaiki kesejahteraan masyarakat perdesaan. Harus dihindari kesan bahwa ADD lahan baru untuk melakukan “*abuse of power*”, dan mainan aparat desa, sebab ada indikasi setelah ada ADD orang jadi rebutan jadi kepala desa. Itu artinya ada motivasi lain yang lebih kuat, ketimbang dorongan melakukan pengabdian terhadap desanya.

Di Gorontalo sendiri ada 657 desa, jatah ADD tahun 2015 mendapatkan bagian sebesar Rp. 179,96 miliar dan tahun 2016 sebesar Rp. 403,68 miliar, pada tahun 2017 ADD untuk wilayah Gorontalo meningkat menjadi Rp. 513,96 miliar, ditahun mendatang terus akan dinaikkan sebagaimana tergambar dalam *road map* dana desa yang disusun oleh pemerintah. ADD yang telah digelontorkan ke Gorontalo cukup besar, selama tiga tahun dana tersebut diasumsikan memiliki efek terhadap perbaikan angka kemiskinan perdesaan. Hanya saja jika disandingkan ADD tahun 2015 hingga 2016 dengan data kemiskinan perdesaan sepertinya tidak memiliki efek, misalnya angka kemiskinan perdesaan tahun 2014 sebesar 23,41 persen, sementara pada tahun 2015 angka kemiskinan perdesaan sebesar 24,17 persen, itu artinya ada peningkatan sebesar 1,24 persen. Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa tahun 2014 belum ada ADD angka kemiskinan perdesaan lebih rendah dibandingkan pada tahun 2015 setelah ADD digelontorkan. Sedangkan tahun 2016 angka kemiskinan perdesaan Gorontalo sebesar 24,30 persen, menjadi lebih tinggi dibandingkan periode yang sama di tahun 2015.

Dengan melihat angka-angka tersebut, saya menduga bahwa pelaksanaan program kegiatan pemerintah desa yang tergambar dalam APBDes dari keseluruhan desa yang ada di Gorontalo, terbilang program yang dibuat belum efektif memberikan dampak terhadap perbaikan

angka kemiskinan perdesaan. Malahan di tahun fiskal 2016 dari total ADD Rp. 403,68 miliar tidak seluruhnya terserap, berdasarkan data dari Kantor Perbendaharaan Gorontalo ADD tahun 2016 yang terserap sebesar Rp. 403,53 miliar. Jika dicermati lebih lanjut, perencanaan program yang dibiayai dari ADD, ada kecenderungan pemerintah desa lebih banyak memanfaatkan untuk kegiatan fisik, sementara program pemberdayaan relatif sedikit. Program fisik secara umum efeknya jangka panjang, sementara program pemberdayaan lebih bersifat jangka pendek. Dalam kaitannya dengan hal tersebut, kedepan pelaksanaan ADD perlu dilakukan beberapa hal, antara lain; 1) Evaluasi dampak program terutama dalam menurunkan angka kemiskinan perdesaan di Gorontalo. 2) Reorientasi perencanaan program dalam APBDes untuk lebih mendorong peningkatan pendapatan masyarakat perdesaan. 3) Diperlukan pendampingan secara berkala dari SKPD bukan hanya dari Badan Pemberdayaan Masyarakat Desa akan tetapi juga dari SKPD yang dapat memberikan stimulasi program kegiatan ekonomi dan peningkatan pendapatan keluarga di perdesaan. 4) Pendamping desa yang direkrut oleh Kementerian PDTT juga perlu diberikan pengetahuan yang baik untuk mendesain program yang paling efektif mengurangi kemiskinan perdesaan. 

Bagaimana Mengelola Sektor Potensial dan Keunggulan Daerah?



Membaca Peluang Kawasan Timur Indonesia Dalam MP3EI

Potensi Kawasan Timur Indonesia (KTI) selama ini belum dioptimalkan, jika kawasan ini didorong akselerasinya akan memberikan kontribusi maksimal bagi pembentukan perekonomian nasional. Berbicara masalah KTI berarti membicarakan regional, yang meliputi di dalamnya Kalimantan, Sulawesi, Maluku, Nusa Tenggara dan Papua. Secara faktual kontribusi kawasan ini relatif kecil, juga dilihat dari berbagai indikator lainnya masih jauh tertinggal dengan Sumatera, apalagi Jawa. Secara spasial, Kalimantan berkontribusi terhadap pembentukan PDB sebesar 9,13 persen, Sulawesi 4,61 persen, Nusra-Maluku-Papua 3,83 persen.

Ada banyak faktor penentu rendahnya kontribusi wilayah KTI, diantaranya jumlah penduduk kecil, disamping sebaran penduduk di wilayah ini masih begitu timpang. Infrastruktur pendukung sangat terbatas, kemampuan sumber daya manusia masih rendah dan investasi minim. Apalagi dukungan kebijakan pada masalah lalu kurang mendukung secara optimal, pembangunan lebih berpusat di Jawa.

Ini sebagai konsekuensi pilihan ideologi pembangunan yang lebih berorientasi pada efisiensi (pertumbuhan), ketimbang memilih pemerataan. Investasi baik PMDN maupun asing cenderung diabaikan di kawasan ini, semua menumpuk di Jawa, jika pun ada investasi yang masuk dalam jumlah besar umumnya pada investasi pertambangan (*mining*) yang membutuhkan tenaga kerja yang berpendidikan tinggi, dan berorientasi *capital intensive*.

Keberadaan tambang di suatu wilayah kendati memberikan dampak ekonomi yang besar, tapi cenderung menimbulkan kompleksitas masalah sosial seperti konflik agraria, konflik ketenagakerjaan, kerusakan lingkungan. Apalagi dalam sejarah keberadaan tambang di Indonesia kontribusinya terhadap negara maupun masyarakat lokal sangat minim.

Demikian halnya, proporsi penyaluran kredit, maupun keberadaan lembaga keuangan di KTI masih sangat kecil sebagai implikasi dari masih minimnya investasi di kawasan ini. Meski disadari ada banyak kebijakan,

serta program untuk mendorong percepatan pembangunan di KTI pada masa lalu, seperti pembentukan Kawasan Ekonomi Terpadu (KAPET). Kebijakan ini seolah mati suri, secara kelembagaan KAPET masih ada, tapi sudah tidak ada aktivitasnya. Belakangan komitmen pemerintah, terutama pemerintahan SBY baik jilid satu maupun jilid dua terkesan kawasan ini diabaikan dengan menghilangkan kementerian khusus yang menangani KTI yang dibentuk oleh Presiden Abdurrahman Wahid.

Desainnya diubah menjadi kementerian daerah tertinggal, artinya tidak fokus ke KTI saja tapi semua wilayah. Sementara daerah yang paling banyak tertinggal dalam hal apapun ada di kawasan ini. Walau di Jawa sendiri masih ada daerah tertinggal, tapi tidak seberapa. Dalam perspektif lain, Jawa sebetulnya sudah “*overload*” dalam proses pembangunan, infrastruktur relatif sudah baik.

Hanya saja daya dukung untuk sektor primer (pertanian) makin menurun karena dipengaruhi faktor demografi, karena penduduk Indonesia lebih dari 50 persen ada di pulau Jawa. Idealnya, lembaga yang mengurus KTI tetap ada untuk memacu agar memiliki *spreadwash* ekonomi dengan kawasan barat, selain akan menjadi penarik sebagian penduduk yang ada di Jawa. KAPET selama ini diharapkan akan menjadi “*engine of growth*” di KTI, tapi hanya jadi aksesoris, tak berdaya, namun secara kelembagaan masih dipertahankan.

Kebijakan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK), Koridor Ekonomi dan terakhir Masterplan Perluasan dan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia (MP3EI) tidak menekankan secara spesifik KTI, tapi semua wilayah diberikan peluang yang sama dengan berbasis pada keunggulan lokal. Artinya, desain MP3EI, pemerintah ingin mengakselerasi pembangunan secara simultan di semua kawasan. Dengan masing-masing wilayah diharapkan mengembangkan komoditinya sebagai *selling point*. Namun jika kita telaah dengan baik, tidak ada komoditi spesifik yang dimiliki di wilayah KTI yang tidak dimiliki oleh wilayah barat.

Asumsinya, dengan kebijakan atau pola pembangunan seperti itu, KTI dan KBI masing-masing didorong untuk bersaing secara bersamaan. Pola ini tidak terlalu banyak menolong ketertinggalan KTI, sebab ada banyak kendala yang dihadapi daerah ini. Kita berharap, apapun model atau kebijakan pembangunan yang berubah-ubah itu, akan memberikan perhatian lebih di KTI.

Ketertinggalan KTI dari berbagai aspek, terutama infrastruktur menciptakan biaya ekonomi tinggi. Biaya angkut transportasi berbagai komoditi antar KTI sendiri begitu timpang kendati jaraknya hampir sama, atau biaya angkut ke daerah Maluku dari Makassar misalnya lebih murah dengan biaya angkut sebaliknya. Dari desain perencanaan MP3EI juga memperlihatkan kecenderungan bahwa program ini sebetulnya tidak banyak memacu ketertinggalan KTI, karena secara umum koridor Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua yang dibuat nampak hanya dijadikan sebagai penumpang (*feeder*) komoditi yang dibutuhkan di Jawa maupun untuk kebutuhan ekspor.

Pelabuhan *direct call* tetap diletakkan di Jawa atau pusat perekonomian nasional, seperti pelabuhan Tanjung Perak Surabaya dan Tanjung Priok Jakarta, kendati Makassar dan Manado-Bitung dijadikan alternatif *port international*. Padahal koridor Sulawesi dan koridor Maluku-Papua lebih dekat dengan pasar potensial, terutama ke kawasan Asia Timur dan Amerika.

Dilihat dari perspektif ini, KTI jelas memerlukan *special treatment* atau insentif khusus untuk mempercepat ketertinggalannya. Kendala utama yang dihadapi koridor Kalimantan, Sulawesi dan Maluku-Papua begitu banyak, tapi yang paling krusial masalah infrastruktur. Dengan mempertimbangkan bahwa koridor yang ada di KTI seperti Kalimantan kegiatan utama ekonomi meliputi enam sub sektor yakni, migas, batubara, kelapa sawit, besi baja, bauksit dan perikanan. Koridor Sulawesi kegiatan utama ekonomi yang didorong yakni lima sektor, diantaranya sektor pertanian pangan, kakao, perikanan, nikel dan migas, sementara koridor Maluku-Papua meliputi pertanian pangan, tembaga, nikel, migas dan perikanan.

Ketiga koridor itu semua berbicara tentang pusat produksi dan pengolahan sektor primer, karena itu memerlukan infrastruktur pendukung yang memadai. Belum kendala lain, seperti koridor Kalimantan. Wilayah ini kontribusi utamanya dalam pembentukan PDRB dari sektor tambang. Akan tetapi ada tren penurunan total produksi sektor migas dari tahun ke tahun, tentu dalam jangka panjang menjadi persoalan yang berdampak pada keberlanjutan ekonomi Kalimantan, karena itu tidak boleh mengandalkan sektor tambang yang bersifat *unrenewable*. Apalagi realisasi investasi pembangunan di kawasan ini

masih tetap rendah. Akan halnya disparitas wilayah Kalimantan begitu tinggi, antara daerah tambang dan daerah non tambang.

Untuk koridor Sulawesi hambatan yang menghadang didepan, seperti rendahnya nilai PDRB perkapita dibandingkan dengan pulau lainnya, kegiatan utama perekonomian hampir 40 persen didominasi sektor pertanian, atau penyumbang terbesar dalam pembentukan PDRB, dan menyerap sekitar 50 persen tenaga kerja, tapi pertumbuhannya sangat melambat, investasi yang rendah serta infrastruktur yang terbatas. Koridor Maluku-Papua lebih banyak kendala yang dihadapi, seperti Jumlah penduduk atau mobilitas penduduk yang rendah, investasi yang rendah, infrastruktur terbatas dan produktivitas pertanian belum optimal yang merupakan andalannya. Karena begitu banyaknya kendala maka perlu ada keberpihakan bagi pemerintah, agar KTI tidak makin tertinggal dengan adanya MP3EI. Jika perlakuannya sama, justru MP3EI akan menjadi pemicu baru terciptanya disparitas antar KTI dan KBI.

Kita percaya saja, bahwa desain perencanaan yang dibuat kedalam MP3EI oleh pemerintah akan mendorong percepatan pembangunan sekaligus mengurangi pola ketimpangan antar kawasan, maupun distribusi pendapatan. Kekhawatiran saya, desain ini jika dibaca dengan rinci begitu elok, karena MP3EI dibuat oleh pemerintah untuk menyegerakan transformasi ekonomi. MP3EI mengedepankan *not bisnis as usual* dengan melibatkan semua *stakeholders*.

Melalui langkah MP3EI, percepatan dan perluasan pembangunan ekonomi akan menempatkan Indonesia sebagai negara maju pada tahun 2025 dengan pendapatan per kapita yang berkisar antara USD 14.250 – USD 15.500 dengan nilai total perekonomian (PDB) berkisar antara USD 4,0 – 4,5 Triliun. Sementara persoalan klasik, seperti koordinasi antar pemerintah pusat dan pemerintah daerah kurang berjalan mulus. Kebijakan pemerintah pusat terkadang implementasinya di daerah tidak sejalan.

Masing-masing koridor sudah dibuat tema pembangunan beserta pusat ekonominya, dan berikut kegiatan ekonomi utama. Hal ini berarti Pemda juga lebih fokus sesuai potensi yang dimiliki koridornya, sebab tidak jarang pemerintah daerah apa yang dilihat di luar sana, tertarik pula mengaplikasikan di daerahnya kendati tidak sesuai dengan potensi,

apalagi kebutuhan masyarakat lokal terkadang dikesampingkan demi mengejar sebuah prestise.

Dimana Posisi Gorontalo Dalam MP3EI?

Untuk mewujudkannya target di atas, diperlukan pertumbuhan ekonomi riil sebesar 6,4 – 7,5 persen pada periode 2011 – 2014, dan sekitar 8,0 – 9,0 persen pada periode 2015 – 2025. Pertumbuhan ekonomi tersebut akan dibarengi oleh penurunan inflasi dari sebesar 6,5 persen pada periode 2011 – 2014 menjadi 3,0 persen pada 2025. Kombinasi pertumbuhan dan inflasi seperti itu mencerminkan karakteristik negara maju (bappenas.go.id, 2011).

Dalam dokumen MP3EI ada delapan program utama yaitu pertanian, pertambangan, energi, industri, kelautan, pariwisata, dan telematika, serta pengembangan kawasan strategis. Kedelapan program utama tersebut terdiri dari 22 kegiatan ekonomi utama yang akan dibagi berdasarkan keunggulan lokal masing-masing koridor dengan mengedepankan semangat *not bisnis as usual*, terutama untuk pembangunan infrastruktur.

Model pembangunan infrastruktur selama ini yang dilakukan mengandalkan pembiayaan dari pemerintah melalui APBN dan APBD. Terbatasnya anggaran yang dimiliki oleh pemerintah, baik di pusat maupun di daerah tentu mempersulit pembangunan infrastruktur. *Not bisnis as usual* merupakan cara pandang yang berubah, pembangunan infrastruktur dibutuhkan kerja sama semua pihak dalam bentuk Indonesia *incorporate*.

Dalam hal ini juga dikembangkan metode pembangunan infrastruktur sepenuhnya oleh dunia usaha yang dikaitkan dengan kegiatan produksi. Peran Pemerintah adalah menyediakan perangkat aturan dan regulasi yang memberi insentif bagi dunia usaha untuk membangun kegiatan produksi dan infrastruktur tersebut secara paripurna. Insentif tersebut dapat berupa kebijakan (sistem maupun tarif) pajak, bea masuk, aturan ketenagakerjaan, perizinan, pertanahan, dan lainnya, sesuai kesepakatan dengan dunia usaha.

Perlakuan khusus diberikan agar dunia usaha memiliki perspektif jangka panjang dalam pembangunan pusat pertumbuhan ekonomi baru. Selanjutnya, Pemerintah pusat dan pemerintah daerah harus

membangun *linkage* semaksimal mungkin untuk mendorong pembangunan daerah sekitar pusat pertumbuhan ekonomi (bappenas.go.id, 2011)

Menarik untuk dikaji masalah MP3EI, begitu banyak program yang akan dikembangkan di setiap koridor. Koridor empat (Sulawesi) mengedepankan tema pembangunan pusat produksi dan pengolahan hasil pertanian, perkebunan, perikanan, migas, dan pertambangan nasional. Terdiri dari enam pusat ekonomi (Makassar, Kendari, Mamuju, Palu, Gorontalo dan Manado), kegiatan ekonomi utama meliputi pertanian pangan (padi, jagung, kedelai dan ubi kayu), kakao, perikanan, nikel dan minyak bumi dan gas (migas). Ilustrasi pengembangan koridor empat dengan jelas digambarkan pada setiap pusat ekonomi yang didasarkan pada *endowment factor* masing-masing wilayah.

Dengan mendasarkan pada kenyataan itu, terbuka peluang bagi masing-masing kepala daerah (gubernur) di regional Sulawesi untuk menginterpretasikan peluang apa yang dapat diraih dalam program MP3EI. Bagi Gubernur Sulawesi Tengah, MP3EI manfaatnya sedikit sekali di wilayahnya, jauh lebih diuntungkan Sulawesi Utara dan Sulawesi Selatan. Ilustrasi pengembangan koridor ekonomi di Sulawesi kelihatannya memang beberapa simpul komoditi strategis yang dapat dikembangkan kedua wilayah tersebut. Sementara di Sulawesi Tengah tersebar pengembangan simpul-simpul komoditi, tidak hanya berpusat di Palu.

Sekilas saya bisa mahfum mengapa Gubernur Sulawesi Tengah uring-uringan di dalam forum rapat kerja KADIN Sulawesi Tengah, dengan berpandangan agak apriori terhadap MP3EI. Baginya, MP3EI sangat sedikit manfaatnya bagi Sulawesi Tengah. Pandangan Gubernur Sulawesi Tengah mungkin akan jadi perdebatan jika kita mencermati dengan baik, terutama ilustrasi pengembangan koridor empat.

Pada kenyataannya memang ada beberapa komoditi andalan Sulawesi Tengah selama ini yang di *blow up* ke permukaan yang dianggap potensial, seperti komoditi rotan (perkayuan) maupun potensi perikanan yang berada di tiga kawasan (zona), yakni Selat Makassar, Teluk Tomini dan Teluk Tolo. Dalam ilustrasi pengembangan koridor, Sulawesi Tengah tidak dimasukkan sebagai simpul perikanan, bersama Gorontalo.

Tapi kita mesti yakin, Sulawesi Tengah akan kebagian kegiatan lain sebagai simpul pengembangan kakao bersama Sulawesi Barat dan

Sulawesi Tenggara, disamping kompleks LNG dan kluster industri di Palu bersama Makassar, juga ditetapkan sebagai simpul pengolahan nikel di Morowali selain di Sulawesi Barat dan Sulawesi Selatan.

Dengan demikian peluang Sulawesi Tengah masih terbuka lebar mengembangkan komoditi lain, dan tidak menutup kemungkinan hasil komoditi dari provinsi tetangga diolah di Sulawesi Tengah, karena Palu mendapat kebagian sebagai simpul kluster industri. Komoditi-komoditi itu kemungkinan besar mendapatkan *value added* di Palu, yang justru memberikan dampak ekonomi bagi masyarakat Sulawesi Tengah karena akan lahir industri-industri turunan. Saya menduga, apriori Gubernur Sulawesi Tengah di dasarkan pada keberadaan pelabuhan Makassar dan Manado-Bitung dijadikan sebagai *port of international* alternatif. Untuk mengantisipasi limpahan muatan dari kawasan barat, atau mendrive komoditi dari kawasan timur.

Penetapan itu tentu ada alasannya, karena kedua pelabuhan tersebut baik letak geografis maupun sarananya relatif lebih lengkap dibanding pelabuhan yang ada di Palu, atau pelabuhan lainnya yang ada di wilayah Sulawesi. Persoalannya, peluang apa yang dapat dimanfaatkan oleh Sulawesi Tengah bagi kegiatan ekonomi utama yang ditetapkan pada koridor empat (Sulawesi). Sulawesi Tengah relatif masih memiliki keuntungan dengan konsep MP3EI dibandingkan dengan Gorontalo.

Diantara enam pusat ekonomi, dalam MP3EI wilayah ini hanya dijadikan sebagai basis pengembangan tanaman pangan (jagung), simpul komoditi lainnya tidak ada. Sementara komoditi jagung sudah banyak wilayah yang mengembangkan, seperti Lampung, termasuk Merauke yang ditetapkan sebagai MIFEE (*Merauke Integrated Food & Energy Estate*), bahkan Sulawesi Selatan sendiri sudah surplus produksi jagung.

Berulang kali pemerintah, baik dilevel provinsi maupun kabupaten/kota di Gorontalo bahwa wilayahnya memiliki potensi perikanan yang besar, bahkan dahulu memiliki gagasan membentuk Badan Otorita Teluk Tomini. Disamping memiliki program taksi mina bahari, baik yang di perairan Tomini maupun perairan utara Gorontalo. Usaha itu sepertinya kurang mendapatkan kesan bagi pemerintah pusat, sehingga Gorontalo bukan termasuk simpul perikanan. Justru yang dijadikan simpul pengembangan komoditi perikanan Sulawesi Utara, Sulawesi Barat, Sulawesi Tenggara dan Sulawesi Selatan.

Hal ini berarti dari lima kegiatan ekonomi utama di koridor Sulawesi yang dianggap lebih potensial dikembangkan di Gorontalo hanya jagung. Walau tidak menutup kemungkinan komoditi lain pun boleh dikembangkan, kendati dianggap kurang kompetitif dengan pusat ekonomi lainnya. Dengan merujuk pada tema pembangunan untuk koridor ekonomi Sulawesi, sebagai pusat produksi dan pengolahan pertanian pangan (jagung). Gorontalo perlu meraih secara maksimal peluang ini, tidak saja sebagai pusat produksi jagung tapi perlu diupayakan sebagai pusat pengolahan jagung.

Gorontalo sudah punya “brand” jagung, tapi masih rendah *value added*-nya, karena kebanyakan jagung yang diproduksi diekspor dalam bentuk non olahan. Tidak hanya pasar ekspor, kebutuhan jagung domestik pun masih tinggi, pada tahun 2010 Indonesia masih mengimpor jagung sebanyak 800.000 ton dari total kebutuhan 5 juta ton.

Artinya, Gorontalo perlu memanfaatkan peluang pasar domestik tersebut dengan segala upaya yang didukung dengan regulasi dan kebijakan dari pemerintah daerah. Tak kalah pentingnya konsistensi dukungan dari pemerintah pusat untuk menempatkan Sulawesi, dan Gorontalo secara khusus sebagai pusat produksi dan pengolahan pertanian pangan (komoditi jagung).

Jika itu diabaikan niscaya MP3EI dampaknya di Gorontalo begitu minim, dan saya pun punya keyakinan yang mirip dengan pernyataan Gubernur Sulawesi Tengah, bahwa MP3EI jauh lebih diuntungkan Sulawesi Selatan dan Sulawesi Utara. Waktulah yang akan membuktikan “kerisauan” itu, apakah dengan MP3EI Gorontalo akan meraih manfaat yang maksimal, atau hanya sebagai pelengkap semata dari pusat ekonomi lainnya di Sulawesi, lebih luas di KTI. Entah!! 📖

Perlunya Merumuskan Model Ekonomi Lokal di Gorontalo Sebagai Spirit *Entrepreneurship*

Tulisan ini merupakan refleksi akhir tahun 2010 dan catatan menjelang satu dasawarsa Provinsi Gorontalo. Provinsi ini ketika lepas dari Sulawesi Utara, ada sinisme yang menyeruak tatkala mulai dirancang untuk berdiri sendiri. Biarkan Gorontalo lepas dari Sulawesi Utara nanti juga akan bergabung kembali. Konon ungkapan ini dilontarkan oleh ekonom senior Unsrat Manado. Seorang ekonom dalam membuat pernyataan sudah barang tentu memiliki landasan akademik, jika sekadar mengungkapkan tanpa didasari data tak ubahnya ungkapan emosional, provokatif.

Meski demikian analisis ekonomi selalu dilandaskan pada apa yang disebut asumsi. Ekonomi bukan ilmu pasti, satu tambah satu sama dengan dua, tapi juga tidak sama persis dengan ilmu sosial lainnya, seperti politik satu tambah satu hasilnya tergantung dari konsensus atau kepentingan. Karena itu asumsi yang digunakan untuk merumuskan kebijakan ekonomi atau menganalisis bisa meleset, namun dapat juga mendekati kebenaran tergantung kondisi internal dan dampak eksternal perekonomian.

Saya menduga ungkapan biarkan Gorontalo berdiri sendiri, nanti akan bergabung kembali ke induknya didasarkan pada kondisi perekonomian kala itu. Angka kemiskinan yang begitu tinggi, angka pengangguran besar, serta indikator kesejahteraan lainnya sangat jauh tertinggal dibandingkan dengan kabupaten lainnya yang ada di Sulawesi Utara. Kompleksitas masalah sosial seperti menjamurnya pekerja sektor informal atau lebih akrab di pendengaran kita pedagang kaki lima di pusat ibukota provinsi (Manado) seolah menjadi milik orang Gorontalo.

Potret sosial seperti itu lebih memperkuat dugaan “orang lain” bahwa orang Gorontalo tidak mungkin mampu untuk mandiri dengan membuat provinsi sendiri, karena hanya mampu menjadi pengusaha “kelas kaki lima”. Ketertinggalan Gorontalo dari berbagai segi, bukan karena “ketidakmampuan” atau etosnya orang-orang Gorontalo rendah,

tapi lebih banyak merupakan eksekusi kebijakan yang kurang berpihak pada wilayah ini.

Aktor *decision makers* dari Gorontalo di tingkat provinsi sangat terbatas, itu pun kalau ada tidak mampu memberikan warna dalam mengeksekusi kebijakan yang lebih berpihak ke wilayah Gorontalo. Juga rendahnya mutu SDM sebagai dampak dari desain yang sistemik memungkinkan peningkatan mutu SDM Gorontalo masa itu tidak dapat berkembang. Angka partisipasi sekolah di tingkat sekolah dasar begitu tinggi, bahkan tertinggi di Sulawesi Utara, pada tingkat sekolah menengah pertama mulai menurun sampai di tingkat perguruan tinggi makin menyusut. Itu pun pada tingkat perguruan tinggi fakultas-fakultas yang dikategorikan sebagai “favorit” jumlah orang Gorontalo sangat minim, mungkin hanya satu dua orang.

Setelah lepas dari Sulawesi Utara, asumsi “ketidakmampuan” berdiri sendiri meleset. Secara statistik angka kemiskinan menurun drastis dari 75 persen menurun sampai 27 persen pada tahun 2010 turun menjadi 23 persen, indikator sosial lainnya makin membaik. Kepiawaian seorang Fadel Muhammad sebagai seorang manajer dan marketer, jangan lupa ia juga seorang politisi yang pasti akan selalu menjaga citra populisme, Gorontalo bisa melakukan *sprint* sehingga mampu sejajar dengan provinsi lainnya di Indonesia.

Meski Gorontalo kalah populer dengan gubernurnya itu sendiri, jika menyebut Gorontalo yang terbayang Fadel Muhammad, bukan sebaliknya. Tidak salah banyak orang lebih mengenal Fadel Muhammad daripada Gorontalo, tidak jarang orang kerap bertanya Gorontalo itu dimana? Atau Fadel Muhammad itu gubernur dimana? Wajar saja karena Gorontalo satu-satunya provinsi yang ada di Sulawesi tidak menggunakan nama pulau itu.

Kemampuan lobi gubernur, serta jaringan di pusat sangat kuat karena itu banyak program yang dapat dikerjakan di Gorontalo. Dampaknya tentu terhadap pembangunan ekonomi, juga termasuk pada akselerasi pertumbuhan ekonomi. Selama kepemimpinan Fadel Muhammad pertumbuhan ekonomi Gorontalo di atas rata-rata nasional sekitar 8 persen. Tapi harap diingat, pertumbuhan yang tinggi itu lebih banyak dipicu dari *supply side* ketimbang *demand side*. Sekaligus menggambarkan bahwa uang yang di *drive* dari pusat oleh pemerintah

sangat nyata, tapi dalam jangka panjang akan memberikan dampak negatif terhadap perkembangan perekonomian daerah.

Jika transfer dari pusat selain DAU dan DAK menurun maka progresivitas perekonomian melemah, atau kemampuan lobi pemerintah daerah serta jaringan tidak ada untuk men-*drive* uang dari luar, sulit mengharapkan perkembangan ekonomi. Kondisi ini mulai terasa di Gorontalo setelah ada pergeseran kepemimpinan di tingkat gubernur, setelah Fadel Muhammad meninggalkan Gorontalo.

Perkembangan Gorontalo tidak dapat dipungkiri persepsi orang relatif positif, berkat kemampuan Fadel Muhammad membuat "*brand*", serta merumuskan prioritas utama pembangunan yang bertumpu pada pengembangan SDM, kelautan dan perikanan, serta agropolitan yang berbasis komoditi jagung. Pada periode kedua kepemimpinannya, program ini mulai surut, pengembangan SDM melalui pemberian beasiswa TPSDM sudah senyap. Program taksi mina bahari sudah tidak bergaung lagi, bahkan gagal meningkatkan kesejahteraan masyarakat pesisir, sementara program agropolitan makin meredup. Jagung tidak lagi identik dengan Gorontalo, sebab daerah lain sudah mengembangkan secara masif komoditi ini, seperti Sulawesi Selatan atau Lampung, meski tidak dapat dipungkiri "*brand*" itu masih melekat di Gorontalo. Karena itu untuk memenuhi permintaan ekspor komoditi jagung, Gorontalo mengambil sebagian dari Sulawesi Selatan.

Dalam konteks ini perlu dipahami secara teoretis antara pembangunan ekonomi dan pertumbuhan ekonomi memiliki pemahaman yang berbeda. Bagi daerah maju, pertumbuhan ekonomi yang relatif rendah tapi memungkinkan elastisitasnya lebih besar daripada daerah yang baru berkembang, daerah (negara) berkembang pertumbuhan boleh tinggi tapi elastisitasnya rendah dan *share*-nya terhadap perekonomian nasional sangat kecil. Kerap terjadi di negara (daerah) kapasitas ekonominya kecil, pertumbuhannya amat tinggi tapi penganggurannya juga tinggi. Padahal secara teoretis menunjukkan, jika pertumbuhan ekonomi tinggi, berarti angka pengangguran makin menurun yang berdampak terhadap menurunnya angka kemiskinan.

Dalam konteks seperti itu, Schumpeter sebagaimana diuraikan oleh Jhingan (2003) meletakkan pemahaman bahwa perkembangan dan pertumbuhan merupakan dua hal yang berbeda. Bagi daerah (negara)

maju yang berlaku adalah pertumbuhan, berarti perubahan jangka panjang secara perlahan dan mantap yang terjadi melalui kenaikan tabungan dan penduduk. Sementara di negara (daerah) berkembang perkembangan ekonomi merupakan perubahan spontan dan terputus-putus dalam keadaan stasioner yang senantiasa mengubah dan mengganti situasi keseimbangan yang ada sebelumnya.

Agar daerah lebih maju kita tidak boleh menyandarkan pada figur semata, pendekatan kesisteman perlu lebih dikedepankan. Siapa pun yang jadi pemimpin sistem tidak berubah, atau sistem yang baku menjadi *guidance* bagi pemimpin daerah. Jepang mungkin boleh menjadi rujukan, kendati pemimpinnya kerap berganti tapi situasi ekonominya tetap kokoh, atau yang sederajat dengan Indonesia seperti Thailand meski terjadi huru-hara politik kestabilan ekonominya tetap terjaga. Karena tidak bergantung pada figur pemimpinnya tapi lebih pada sistem yang sudah memiliki arah (*on the track*).

Kita punya kepentingan yang sama, bahwa ke depan Gorontalo harus dibuatkan rumusan yang tepat, terutama membuat model ekonomi lokal yang bertumpu pada keunggulan lokal dalam arti luas. Jika ini sudah menjadi spirit, yakin Gorontalo makin maju dari berbagai segi. Sebab hari ini, memasuki sepuluh tahun umur Gorontalo sepertinya provinsi ini rada kehilangan jati diri. Data statistik pada tahun 2009 menunjukkan sekitar 25 persen, dan klaim pemerintah provinsi menurun hingga 23 persen angka kemiskinan di Gorontalo, namun angka ini masih yang tertinggi dibandingkan dengan provinsi lainnya di regional Sulawesi, bahkan termasuk kategori sepuluh provinsi termiskin di Indonesia.

Kondisi ini memunculkan dugaan dan apriori, angka pertumbuhan yang dibanggakan pemerintah provinsi selama ini yang bertengger di atas rata-rata 8 persen setiap tahun merupakan rekayasa, hanya dijadikan sebagai pencitraan. Bahkan muncul pertanyaan, kenapa angka ini muncul setelah Fadel Muhammad meninggalkan Gorontalo? Secara kasat mata perkembangan Gorontalo makin meningkat seperti jumlah kendaraan bertambah, rumah-rumah mewah terus dibangun, orang kaya baru bermunculan.

Tapi jangan tanya, siapa pemilik kendaraan dan rumah-rumah mewah itu? Jika anda telusuri yang punya tidak jauh-jauh dari para pejabat yang ada di provinsi, kabupaten/kota, anggota legislatif dan

kontraktor. Lalu rakyat bagaimana? Petani jagung yang berjasa mengangkat nama Gorontalo sebagai penghasil jagung tidak menjadi lebih baik, paling menikmati harga jagung dari mata rantai perdagangan, yaitu pengumpul dan eksportir. Sedangkan pekerja profesional dan jumlah pengusaha tidak bertambah secara signifikan, yang ada adalah kontraktor bergantung hidupnya pada proyek pemerintah, itu pun kalau pandai-pandai memposisikan dirinya pada saat Pilkada. Jika salah mendukung, maka satu periode tidak mendapatkan “kue” dari penguasa.

Kontraktor dan pengusaha sangat berbeda. Jika kontraktor amat bergantung dari program (proyek) pemerintah, artinya dia akan melakukan proses produksi musiman, bekerja sekali dalam setahun bahkan faktor produksi yang dimiliki relatif terbatas, seperti *capital*, *land*, *technology* dan *entrepreneurship*. Sementara pengusaha, ketergantungan terhadap pemerintah relatif kecil, kemampuan melakukan produksi kontinyu yang didukung dengan faktor produksi yang memadai. Schramm dkk (2010) mendefinisikan *entrepreneurship* yaitu setiap badan usaha, baru atau yang sudah lama berdiri, yang menyediakan produk atau jasa baru atau yang mengembangkan dan menggunakan metode baru untuk memproduksi atau menyebarkan barang dan jasa yang sudah ada dengan biaya yang lebih murah.

Dalam pengamatan saya, dengan mempersempit definisi di atas, pelaku ekonomi di Gorontalo seperti pemilik toko-toko besar sangat jarang dimiliki oleh etnis Gorontalo, lebih didominasi etnis Tionghoa, Arab dan Bugis-Makassar. Bahkan supermarket yang ada di Gorontalo semua dimiliki oleh etnis non Gorontalo. Walau saya sendiri tidak ingin melakukan kategorisasi dalam kegiatan ekonomi, karena saya menduga meski mereka yang sukses sebagai *entrepreneurship* non etnis Gorontalo lebih merasa orang Gorontalo sendiri. Tapi ini fakta yang tidak dapat diabaikan, dalam jangka panjang dapat memunculkan gesekan-gesekan kecil sebagai akibat dari disparitas distribusi pendapatan antar golongan, yang dapat merugikan kegiatan perekonomian Gorontalo secara keseluruhan. Kondisi ini perlu diantisipasi oleh pemerintah daerah dengan mendorong lahirnya pelaku-pelaku usaha dikalangan orang Gorontalo sendiri.

Maenstream berpikir anak muda Gorontalo yang terlalu *political oriented* perlu direduksi, ada banyak ruang yang kosong mesti diisi oleh

mereka, selain dunia kecendekiaan terutama wilayah kewirausahaan (*entrepreneurship*) lebih dikembangkan. Sebab ukuran kemajuan suatu negara (daerah) sangat ditentukan oleh para pemilik modal (pengusaha), atau wirausahawan, bukan politisi. Hal ini sejalan yang diungkapkan oleh pakar *entrepreneur*, David McClland menyebutkan suatu negara akan mencapai tingkat kemakmuran apabila jumlah wirausahanya paling sedikit 2 persen dari jumlah penduduknya.

Sementara itu, Ciputra salah satu *entrepreneur* terkemuka di Indonesia menyebutkan bahwa *entrepreneurship* adalah kunci menuju masa depan negara yang maju, dengan merangkul *entrepreneurship* memungkinkan negara mencapai 'lompatan kuantum' dari keputusan menjadi kemakmuran. Carl Schramm dalam pengantarnya di buku *Good Capitalism, Bad Capitalism; And the Economics of Growth and Prosperity* (2010), para *entrepreneur* memainkan peranan penting dalam membantu kemajuan ekonomi, mereka menciptakan produk dan jasa baru, dan secara bersamaan membantu mendorong ekonomi efisien yang menaikkan standar hidup lebih baik dan kemakmuran.

Meski tidak dapat diabaikan peran politisi juga memberikan kontribusi terhadap perkembangan ekonomi suatu negara (wilayah), tapi proses politik (demokratisasi) yang tidak matang justru akan menciptakan *cauvmistik* (merasa paling mampu) menjadi pemimpin yang akan merusak kondisi makro ekonomi. Gejala ini sudah mulai nampak di Gorontalo, semua kepala daerah baik pada level provinsi atau kabupaten/kota mengklaim diri paling bisa menjadi gubernur. Pikiran dan kebijakan lebih banyak berorientasi pencitraan, ketimbang pembangunan secara substansial yang dapat mendorong perkembangan ekonomi, serta mendidik generasi muda Gorontalo menjadi pengusaha.

Klaim *success story* pengusaha sekelas keluarga Panigoro, Gobel atau Sandiaga Uno bisa menjadi figur untuk memberikan spirit kewirausahaan di Gorontalo. Kita tidak lagi sekadar membanggakan mereka sebagai orang Gorontalo. Tapi bagaimana melahirkan pengusaha-pengusaha baru di Gorontalo itu sendiri sekelas mereka. Arifin Panigoro, Rahmat Gobel dan Sandiaga Uno meski turunan Gorontalo, tapi kita tidak dapat mengklaim bahwa mereka sukses karena orang Gorontalo. Mereka menjadi pengusaha besar bukan karena spirit ke-Gorontaloan tapi dibentuk oleh lingkungan keluarga yang memiliki spirit *entrepreneurship*.

Pendidikannya mengarahkan ke dunia usaha, sementara di Gorontalo sendiri *background* pendidikan generasi muda lebih banyak “berorientasi” atau “dioreintasikan” pendidikannya untuk bekerja pada sektor pemerintah.

Orang Gorontalo bukan tidak memiliki etos *entrepreneurship*, di wilayah timur Indonesia seperti di Sulawesi Utara, Maluku Utara, Papua dan Papua Barat yang menghuni pasar-pasar sangat banyak orang Gorontalo. Tapi menjadi seorang *entrepreneurship* tidak hanya sekadar mengandalkan etos, tapi perlu “pelebagaan” untuk menjadi sebuah kultur. Orang-orang Tionghoa umumnya menjadi pedagang atau pengusaha, karena kultur mereka saling mendukung dengan sistem *gilda* (kekerabatan, atau semarga). Secara sosial tertutup peluangnya untuk mencari profesi atau bekerja pada sektor pemerintah seperti PNS, polisi, tentara, jaksa, hakim dan politisi. Pada akhirnya semua tercurah ke aktivitas dagang, dalam kadar tertentu kondisi seperti ini dapat menjadi contoh untuk melahirkan wirausaha-wirausaha muda di Gorontalo.

Sangat sulit mengharapkan kemajuan perekonomian suatu daerah bila hanya mengandalkan sektor pemerintah. Geliat ekonomi akan makin terasa jika sektor swasta berkembang dengan baik yang tidak bergantung dari proyek pemerintah. Semua *stakeholders*, baik pemerintah maupun perguruan tinggi perlu membuat rancangan bangun kultur kewirausahaan di Gorontalo yang berbasis nilai-nilai lokal. Gorontalo termasuk daerah adat di nusantara, sudah barang tentu kaya dengan adat istiadat yang dapat melecutkan semangat. Jepang meskipun mengadopsi nilai-nilai liberalisme-kapitalisme dalam mengembangkan kegiatan perekonomian tidak meninggalkan ajaran leluhurnya (ajaran meiji, atau tokugawa). Dalam teori pemikiran ekonomi politik disebut teori *heterodoks*, teori ini menurut Damanhuri (2010) merupakan teori yang menyempal dari liberal maupun radikal (sosialisme). Dalam teori ini pembangunan ekonomi bukan berarti menghilangkan budaya dan struktur sosial yang sudah melembaga di masyarakat. Ia berusaha mensinkronkan keduanya untuk mencapai hasil pembangunan ekonomi yang lebih maju.

Kekayaan adat istiadat yang dimiliki Gorontalo tidak dapat dinegasikan keberadaannya, apalagi menjadi penghambat kemajuan, justru dapat menjadi potensi ekonomi. Bali yang dikenal sebagai daerah eksotik, juga menjajal kebudayaannya sebagai potensi pariwisata,

termasuk Yogyakarta lebih menonjolkan aspek budayanya sebagai daya tarik pariwisata. Bali dan Yogyakarta sangat bergantung pada industri pariwisata, selain itu Yogyakarta industri pendidikan juga memiliki kontribusi yang tidak kecil. Dengan semangat yang sama, budaya di Gorontalo berpeluang untuk “dijual” juga makin berkembang industri pendidikan.

Struktur ekonomi Gorontalo sangat jelas menggambarkan bahwa sektor industri kontribusinya terhadap pembentukan PDRB sangat kecil, masih didominasi sektor pertanian (primer). Hal yang sama, sektor jasa-jasa masih kecil itu pun didominasi oleh sektor jasa pemerintah (belanja pegawai). Struktur ekonomi seperti itu mengindikasikan bahwa tidak dapat berharap dari sektor industri besar, maka yang perlu dikembangkan industri-industri kecil yang memiliki *linkage* dengan sektor lainnya, misalnya penunjang industri pariwisata yang berbasis budaya. Atau mengembangkan industri kreatif yang tidak terlalu bergantung pada modal fisik, tapi lebih bersandar pada modal pengetahuan. Kecenderungan ekonomi kreatif atau biasa juga disebut sebagai *economic knowledge* makin tumbuh yang bermodalkan pada *skill* (kecerdasan).

Karena itu *grand design*-nya pemerintah daerah perlu intervensi untuk mengembangkan modal manusianya, hal ini sejalan pergeseran fokus pertumbuhan ekonomi yang tidak hanya mengandalkan modal fisik, tetapi juga modal manusia yang menyangkut didalamnya pengetahuan, pengalaman dan keterampilan. Sementara itu, jagung yang telanjur menjadi “*brand*” di Gorontalo perlu terus dikembangkan produksinya dengan tetap mempertimbangkan faktor ekologi. Agar memiliki *value added*, industri pengolahan jagung juga menjadi keharusan dibangun. Sebab produksi jagung yang sudah berorientasi ekspor selama ini nilai tambahnya sangat rendah, serta dampak ganda (*multiplier effect*) yang ditimbulkan kecil.

Sementara itu, meski penyaluran kredit tetap tumbuh yang mungkin dapat mendorong pertumbuhan ekonomi, tapi lebih banyak pada kredit konsumtif, seperti perumahan, kendaraan dan konsumsi lainnya. Sementara penyaluran kredit untuk kegiatan produktif masih sangat rendah, karena itu peredaran uang di Gorontalo relatif lambat. Indikasi itu dapat dilihat dari uang yang beredar, pecahan rupiah umumnya uang lusuh. Kredit investasi tidak jauh berbeda, masih rendah

padahal investasi diharapkan dapat menyerap tenaga kerja. Desain kebijakan untuk mengembangkan perekonomian daerah harus disesuaikan dengan kondisi daerah, dengan terbatasnya peran swasta untuk menggerakkan roda perekonomian Gorontalo, peran pemerintah tentunya tetap menjadi tumpuan.

Didasarkan pada kondisi itu, pengeluaran pemerintah selain memacu pembangunan infrastruktur juga perlu perhatian pada pengembangan pembiayaan industri-industri kecil dan industri rumah tangga. Sebab ini masalah klasik, industri jenis ini sulit berkembang karena minimnya akses pembiayaan dan pemasaran, serta kemampuan *skill* bagi pelaku usaha kecil dan menengah. Kelemahan itu tentu butuh intervensi pemerintah yang memadai, jika hanya membiarkan mereka tumbuh sendiri niscaya tidak akan besar.

Apalagi mengharapkan mereka mampu bersaing dengan produk-produk dari luar yang sudah *kadung* menyerbu pasar Indonesia, setelah ASEAN-China Free Trade Area (AC-FTA) mulai berlaku awal Januari 2010. Pemerintah di tingkat kabupaten/kota tidak hanya mengadopsi keberhasilan daerah lain, atau apa yang dikembangkan di luar yang dianggap berhasil belum tentu cocok dikembangkan di Gorontalo. Tidak salah, dalam perumusan kebijakan masalah-masalah pengembangan ekonomi selain diperlukan visi yang jelas, juga pentingnya melibatkan perguruan tinggi.

Kebijakan pemerintah daerah bersinergi dengan perguruan tinggi, PT didorong membuat inovasi dari produk keilmuan yang beragam melalui riset, pembiayaan bisa dari pemerintah daerah. Hasil riset dan inovasi perguruan tinggi dapat diterapkan oleh industri, jadi semua bersinergi. Sebab selama ini terjadi keterlepasan (*decoupling*) antara pemerintah daerah, perguruan tinggi dan industri dalam melakukan inovasi. Padahal riset dan pengembangan salah satu pilar penting untuk mengembangkan perekonomian.

Dalam pada itu, Gorontalo yang meneguhkan visinya sebagai provinsi inovasi harus diperjelas. Visi bukan hanya milik gubernur, tapi dapat menjadi energi penggerak bagi semua level (kalangan). Pemahaman saya, inovasi dimaksudkan selalu membuat hal-hal yang baru atau melahirkan sesuatu yang lain dari yang sudah ada, baik bersifat

tangible maupun *intangible*. Atau sebagaimana ditegaskan oleh Peter Drucker, inovasi adalah instrumen khusus dari kewirausahaan.

Jika itu acuannya maka kita rakyat Gorontalo patut bertanya, apa yang baru di Gorontalo? Jangan-jangan pola-pola pelayanan pemerintah terhadap publik masih begitu-begitu saja, atau ada sesuatu kebijakan yang baru dapat menstimulasi kemajuan daerah, terutama pendapatan masyarakat? Jika tidak ada, lalu apa hasil inovasi itu? Gagasan provinsi inovasi yang pernah dikemukakan oleh Fadel Muhammad terinspirasi dari visi atau slogan dari beberapa korporasi besar yang mengglobal.

Patut diingat, visi sebuah korporasi (perusahaan) akan lebih mudah diwujudkan karena internalisasi nilai-nilai korporasi yang menjadi pijakan visi dimana karyawan pada sebuah perusahaan relatif homogen. Resistensi dari bawah untuk merealisasikan capaian visi jauh lebih kecil, atau nyaris tidak ada. Sementara pada organisasi publik (pemerintah) terlalu banyak *barrier* membentang untuk mewujudkan sebuah visi. Jika visi tidak dapat diwujudkan maka ia hanya akan menjadi slogan.

Visi dan slogan jelas sangat berbeda, slogan hanya merupakan identitas (yel-yel) sebuah komunitas atau lembaga. Kekuatiran saya, jangan sampai provinsi inovasi hanya sebuah slogan kosong yang kurang memberikan makna bagi kemajuan rakyat Gorontalo. Jauh lebih bermakna membumikan nilai-nilai lokal ketimbang mengadopsi kultur global yang penuh dengan slogan. Gorontalo sejak dahulu kala memiliki adat istiadat dan filosofi hidup yang bersandar pada agama (Islam) yang bisa menjadi *guidance* kemajuan. Jika Malaysia menisbatkan dirinya sebagai "*The Truly Asia*" yang sesungguhnya identitas lokal, kenapa Gorontalo malah cenderung menanggalkan identitas lokalnya yang dapat menjadi keunggulan lokal (*local genius*).

Tengok saja bangunan-bangunan perkantoran pemerintah di Gorontalo nyaris tidak menyisakan identitas lokal, lebih mengadopsi bangunan kubah yang menyerupai *white house*, pusat pemerintahan Amerika? Itulah (mungkin) kado manis Provinsi Gorontalo di ulang tahunnya yang kesepuluh. Atau entah, saya mengidap penyakit miopik dan menggunakan kacamata kuda sehingga pengamatan relatif terbatas!.📖

Mendorong Lompatan Pembangunan; Sinergitas Pemerintah Kota Gorontalo dan Perguruan Tinggi Dibutuhkan

Secara umum karakteristik perekonomian wilayah perkotaan hampir sama, pembentukan perekonomian didominasi oleh sektor sekunder dan tersier. Namun Kota Gorontalo memiliki kekhasan tersendiri, karena sektor primer (pertanian) masih potensial. Hanya saja karakteristik Kota Gorontalo yang masih memiliki lahan persawahan sulit untuk dipertahankan untuk jangka panjang, sebab Kota Gorontalo sebagai ibukota provinsi, sekaligus berfungsi sebagai pusat pemerintahan serta pusat jasa dan perdagangan akan memicu migrasi. Migrasi penduduk ke wilayah perkotaan akan mendorong kenaikan permintaan papan (rumah) sehingga mempercepat laju konversi lahan produktif menjadi kompleks perumahan dan perniagaan. Gejala ini merupakan fenomena umum di daerah perkotaan, upaya apapun yang dilakukan alih fungsi lahan tidak dapat dibendung. Apalagi areal persawahan merupakan milik pribadi (*private right*), tidak ada celah pemerintah memberikan kompensasi bila masyarakat hendak menjual atau membangun properti, sekalipun ada pembatasan alih fungsi lahan, seperti melalui Perda.

Di lain sisi jika pembatasan alih fungsi lahan dilakukan pemerintah, namun pertumbuhan penduduk sebagai dampak dari migrasi dan mortalitas justru akan memicu lonjakan biaya konstruksi di Kota Gorontalo. Saat ini indeks kemahalan konstruksi Kota Gorontalo sudah setara dengan kota-kota besar di Indonesia, sementara pendapatan per kapita masyarakat tergolong masih rendah. Akibatnya sebagian penduduk kota akan bergeser ke wilayah pinggiran Kota Gorontalo, dan secara administratif di luar wilayah. Dengan sendirinya kota akan kehilangan potensi pengembangan ekonomi yang berefek pada penerimaan daerah. Kota Gorontalo presentase kenaikan biaya hidup tertinggi ketiga di Indonesia dalam lima tahun terakhir, setelah Kota Puwokerto dan Kota Banjarmasin. Kondisi ini akan menguntungkan wilayah pinggiran, seperti Kabila dan Tapa (Kabupaten Bone Bone Bolango) dan Telaga (Kabupaten Gorontalo). Idealnya pergeseran penduduk Kota Gorontalo perlu dijaga,

karena mereka sesungguhnya potensi pasar dan modal untuk menggerakkan perekonomian daerah. Pada umumnya penduduk yang bergeser ke daerah penyanggah merupakan pekerja di sektor jasa, sementara Kota Gorontalo amat bergantung pada sektor tersebut.

Jika ditarik dalam ranah teori perubahan struktur ekonomi sebagaimana yang dikembangkan oleh Chenery dan Syrquin (1975), bahwa pada mulanya kegiatan perekonomian didominasi oleh sektor primer (pertanian), kemudian bergeser ke sektor sekunder (industri manufaktur) dan kurang lebih sama sektor tersier pun (jasa) berkembang. Artinya, bahwa sektor primer (pertanian) sudah pasti tidak dapat lagi diandalkan sebagai kontributor utama perekonomian, harapannya sektor industri tumbuh, hanya saja proses transformasi ekonomi di Kota Gorontalo mengalami loncatan ke sektor jasa, itu pun sektor jasa pada kenyataannya jasa pemerintah masih mendominasi. Ini merupakan tantangan berat, karena itu dalam periode kepemimpinan Walikota-Wakil Walikota Gorontalo saat ini perlu dilakukan reformulasi perekonomian dengan mengoptimalkan sektor jasa-jasa, sebab PDRB Kota Gorontalo peranan sektor jasa-jasa tertinggi, kemudian sektor perdagangan, hotel dan restoran. Sektor basis ini perlu dioptimalkan, karena peluangnya cukup besar, terutama melayani kawasan Teluk Tomini dan wilayah perbatasan utara dan selatan.

Sektor jasa pariwisata patut dipertimbangkan dijadikan andalan, sebab sektor ini menyerap banyak tenaga kerja, disamping penerimaan di sektor jasa pariwisata merupakan penerimaan sepenuhnya bagi daerah otonom (kabupaten/ kota) yang tidak dibagi hasilkan dengan pemerintahan di tingkat atas. Pada umumnya daerah dimana sektor jasa-jasa dan perdagangan, hotel dan restoran berkembang, Dana Alokasi Umumnya (DAU) rendah sehingga lebih mandiri dalam pembiayaan. Jika terjadi *turbulence* ekonomi di tingkat nasional, daerah yang tidak terlalu bergantung transfer dari pusat tetap stabil, dan sebaliknya daerah yang bergantung bantuan pusat rentang dengan krisis. Sektor pariwisata yang dapat diandalkan di Kota Gorontalo, terutama berdimensi budaya. Revitalisasi dan reaktualisasi budaya lokal mutlak dilakukan, dan tentu saja keinginan luhur ini sejalan dengan visi jangka panjang Universitas Negeri Gorontalo (UNG) sebagai universitas berbudaya. Pada titik inilah antara Kota Gorontalo dan UNG dapat bersinergi dan sejalan, budaya

Gorontalo sarat dengan nilai dan dapat dikembangkan menjadi ornamen hiburan.

Di samping itu, untuk mendorong pengembangan perekonomian di Kota Gorontalo, serta meningkatkan pendapatan masyarakat sektor Usaha, Mikro, Kecil dan Menengah (UMKM) jelas diperlukan optimalisasi, serta mendorong spirit *entrepreneurship* bagi masyarakat Kota Gorontalo. Pada realitasnya pelaku ekonomi, terutama sektor ritel didominasi oleh masyarakat Gorontalo dari suku ABC (Arab, Bugis dan China). Ini sangat erat kaitannya dengan mentalitas, perubahan pola pikir masyarakat Gorontalo perlu dirubah orientasinya. Budaya *entrepreneurship* perlu didorong dan difasilitasi, seperti bantuan permodalan (gratis) termasuk perizinan usaha gratis sebagaimana yang dicanangkan Pemerintah Kota Gorontalo perlu didukung.

Pembinaan generasi muda (mahasiswa), terutama yang dilakukan oleh UNG melalui Pusat Kegiatan Mahasiswa (PKM) bisa disinergikan dengan program pengembangan kewirausahaan bagi masyarakat Kota Gorontalo, sehingga dalam jangka panjang pelaku ekonomi di Kota Gorontalo, bukan hanya dari suku ABC akan tetapi bergeser atau bertambah menjadi ABCG (Arab, Bugis, China dan Gorontalo). Selain itu, pengembangan ekonomi Kota Gorontalo yang didasarkan pada sistem “*clustering*” melalui program pengembangan Kawasan Ekonomi Kecamatan (KEK) merupakan langkah tepat. Konsep dasar dari KEK adalah mengoptimalkan kegiatan ekonomi sesuai dengan potensi yang dimiliki oleh kecamatan. Sekaligus ditujukan untuk menata kawasan perekonomian perkotaan.

Selanjutnya, daya saing Kota Gorontalo (menyangkut SDM dan ekonomi) masih sangat rendah, karena dipengaruhi oleh berbagai faktor salah satunya mentalitas dan pola pikir. Masih mendominasi dalam pola pikir masyarakat setelah menempuh pendidikan akan bekerja pada sektor pemerintah (Pegawai Negeri Sipil), sementara formasi penerimaan PNS cukup terbatas. Itu pun sangat kompetitif kedepan, karena penerimaan CPNS makin ketat, seperti yang dialami oleh Universitas Negeri Gorontalo dua tahun terakhir pada umumnya lulusan dari luar daerah yang terakomodasi. Oleh karena itu pengembangan SDM yang berdaya saing dan unggul sangat layak dilakukan “penyemaian” bibit SDM unggul

melalui pembinaan secara dini (tingkat SLTA) untuk program internasionalisasi siswa/mahasiswa masyarakat Kota Gorontalo.

Pembinaan SDM unggul harus dimulai di tingkat kelas II SMA/SMK dengan menggunakan tenaga pengajar dari Universitas Negeri Gorontalo berdasarkan bidang kepakaran, selanjutnya di tingkat kelas III akan diberikan penguatan bahasa asing oleh pusat bahasa UNG. Muaranya adalah menciptakan SDM unggul dalam menghadapi Masyarakat Ekonomi ASEAN (MEA) dan pasar bebas. Kerja sama antara Pemerintah Kota Gorontalo dengan UNG menjadi penting disini, sebab UNG sudah melakukan rintisan kerja sama berbagai perguruan tinggi luar negeri. Sementara daya saing ekonomi (termasuk pelakunya) juga lemah ini terjadi bukan penyebab tunggal karena perekonomian Kota Gorontalo kurang ditopang oleh sektor produktif (industri manufaktur). Minimnya serapan tenaga kerja di sektor swasta harapannya menjadi PNS menarik minat melalui proses seleksi tenaga honorer, hingga saat ini tenaga honorer di Pemerintah Kota Gorontalo mencapai sekitar ribuan orang. Hal ini sangat berdampak terhadap pembiayaan. Oleh karena itu proporsi belanja tidak langsung (belanja pegawai) dalam APBD Kota Gorontalo mencapai 65 persen.

Tingginya belanja pegawai mengakibatkan ruang fiskal Kota Gorontalo cukup terbatas, terutama untuk membiayai sektor publik. Idealnya penggunaan anggaran daerah yang tepat seharusnya bisa menjadi *multiplier effect* yang dapat menciptakan siklus pertumbuhan ekonomi lebih positif dan berkualitas. Disamping itu, masalah yang dihadapi oleh Pemerintah Kota Gorontalo saat ini adalah defisit APBD, sebab pengeluaran (*expenditure*) lebih besar daripada penerimaan (*revenue*), walau pada dasarnya defisit bukan hal yang tabu, namun perlu ada batasan rasio. Secara umum kemampuan keuangan Kota Gorontalo dibandingkan dengan daerah otonom (kabupaten) yang ada di Gorontalo cukup baik, dari enam kabupaten/kota di Gorontalo Kota Gorontalo kapasitas fiskalnya tinggi, sedangkan kategori sedang adalah Boalemo, Pohuwato dan Gorontalo Utara dan kategori rendah Kabupaten Gorontalo dan Bone Bolango.

Kendati termasuk kategori kapasitas fiskalnya tinggi, namun Kota Gorontalo menghadapi masalah yang krusial menyangkut anggaran, dengan demikian ada yang salah, perlu dilakukan pembenahan dengan

serius lima tahun kedepan, dengan mengoptimalkan penerimaan daerah dan memperbaiki manajemen pengeluaran. Pengelolaan keuangan daerah dan sistem pelayanan di Kota Gorontalo penggunaan *Information, Communication and Technology (ICT)* dengan mengembangkan *Cyber City* cukup mendesak. Sistem pelayanan yang berbasis ICT akan menciptakan efisiensi dan memudahkan sistem kontrol penyalahgunaan wewenang bagi aparatur, sehingga akan mengurangi biaya. Pengembangan *Cyber City*, terutama untuk membangun sistem, jaringan dan SDM-nya tidak mungkin akan dilakukan oleh Pemerintah Kota Gorontalo akan tetapi butuh bantuan dari perguruan tinggi, terutama Universitas Negeri Gorontalo yang sudah lebih maju dari sistem layanan berbasis ICT. Tapi kerja sama itu dapat terwujud bergantung kedua belah pihak, semoga ini dapat terwujud.📖

Jagung; Tidak Penting Putih atau Kuning, Yang Dibutuhkan Nilai Tambah

Jagung putih (pulut) dan jagung kuning (hibrida) menjadi perbincangan hangat sebulan yang silam di warung kopi, bahkan kedua jenis jagung ini menyerempet ke ranah politik. Saya sendiri tidak ingin larut dalam perbincangan siapa pemilik program pengembangan jagung, apakah warna putih atau kuning karena duaduanya enak di makan. Nyaris setiap saat jagung rebus dihidangkan pada jamuan makan sejak dahulu, bahkan tidak sedikit orang sukses saat ini karena jagung. Gorontalo sudah identik dengan jagung melampaui zaman generasi saya bukan nanti 10 tahun terakhir, tapi pengembangannya tidak dimungkiri mulai mendapatkan *brand* pada masa pemerintahan Fadel Muhammad hingga di teruskan oleh pemerintahan Rusli Habibie – Idris Rahim.

Sampai hari ini, ekspor utama Gorontalo adalah komoditi jagung, secara kumulatif nilai ekspor yang melalui Pelabuhan di Gorontalo Januari-Desember 2015 mencapai US\$31.381.776 atau meningkat 108,66 persen dibanding periode yang sama tahun 2014. Data BPS Gorontalo mencatat, bahwa golongan barang HS 2 digit, ekspor terbesar pada periode Januari-Desember 2015 adalah jagung (HS 10) dengan nilai US\$ 26.751.599 (85,25 persen). Sementara data terakhir yang dirilis BPS maret 2016 ekspor jagung belum dilakukan. Data ini menggambarkan bahwa jagung berkontribusi besar terhadap kegiatan perdagangan internasional Provinsi Gorontalo. Disamping itu jagung paling tidak sudah menjadi *buffer* kemiskinan bagi sebagian masyarakat perdesaan di Gorontalo. Sayangnya saya sendiri selama tiga tahun secara berkala lewat FGD melakukan perbincangan panjang dan interaksi berbagai *stakeholders* (Dinas Pertanian, Dinas Perindagkop, Pelaku Usaha dan Petani) dalam rangka pengembangan industri agro belum menemukan cahaya terang dimana lokusnya ada petani menjadi kaya karena menanam jagung. Jika melihat data hasil ekspor, perputaran uang dari penjualan jagung mencapai US\$ 26.751.599, cukup fantastis. Gorontalo mengekspor jagung juga terbilang prestasi, dikarenakan kebutuhan jagung secara nasional

masih besar hingga 13,8 juta ton baik untuk pakan maupun untuk konsumsi.

Sekalipun demikian, teori ekonomi mengajarkan bahwa umumnya produk komoditas daya tahannya pendek (*non durable goods*) harganya lebih banyak ditentukan oleh pembeli dalam hal ini pedagang dan pengekspor, petani sendiri selaku produsen hanya menjadi *price taker*, menerima harga dari perdagangan (pengepul). Lain halnya komoditi olahan (industri) yang menentukan harga (*price setter*) adalah produsen. Karena itu menjadi penting dipikirkan secara sungguh-sungguh untuk menyejahterakan petani jagung, melalui hilirisasi komoditas jagung. Sejak tahun 2014 saya secara intens terlibat berdiskusi secara formal dengan berbagai pihak untuk mengidentifikasi berbagai macam sektor komoditi yang dapat dihilirisasi di Gorontalo, teridentifikasi 10 macam komoditi.

Dari 10 komoditi tersebut, program Kementerian Perindustrian lewat dana dekon mengidentifikasi sektor potensi untuk dihilirisasi dengan memilih satu atau dua komoditi di setiap provinsi. Pada tahun 2015 Gorontalo sendiri memilih mengajukan kelapa dan jagung menjadi komoditas yang diajukan ke Kementerian Perindustrian untuk ditetapkan komoditi *champion* untuk dihilirisasi. Terpilihnya kelapa dan jagung tidak sekadar menerka-nerka tapi menggunakan metode saintifik dengan berbagai macam kalkulasi ekonomi dan sosiologis, serta dukungan kebijakan pemerintah daerah. Dua komoditi strategi Gorontalo ini telah dibuatkan *roadmap* serta menderivasi berbagai macam turunan industri kelapa dan jagung. Namun di tahun 2016 ini Kementerian Perindustrian melakukan perubahan kebijakan dengan mendorong setiap provinsi hanya memilih satu komoditi, dan pilihannya adalah jagung.

Pertimbangan utamanya kenapa jagung akan difasilitasi oleh Kementerian Perindustrian dengan didahului penyusunan dokumen fasilitasi akselerasi industri agro, karena komoditi kelapa Sulawesi Utara (nyiur melambai) sudah memilih terlebih dahulu. Itu pula (mungkin) menjadi pertimbangan penting bagi pemerintah daerah di Sulawesi Utara izin pembukaan lahan perkebunan sawit tidak di buka, lain halnya di Gorontalo. Tapi bukan hanya itu pertimbangannya semata, jagung sendiri belum ada yang memilih sebagai komoditi *champion* untuk dihilirisasi. Dukungan kebijakan cukup besar di tingkat provinsi, sementara kelapa dukungan kebijakan relatif kecil dan kepemilikan pohon kelapa di

Gorontalo termasuk unik, karena ada sebagian pohon kelapa pemiliknya orang lain, lahan (kebun) lain pula. Usia kelapa di Gorontalo sendiri rata-rata di atas 25 tahun dan kegiatan *replanting* terbilang lambat, sehingga dikhawatirkan kontinuitas bahan baku dalam jangka panjang manakala dikembangkan menjadi industri olahan akan terganggu.

Sekalipun demikian jagung mendapatkan dukungan kebijakan yang kuat, ada hal penting yang perlu dicermati, jangan sampai data ekspor jagung meninabobokkan para pengambil kebijakan, terbuai dengan angka penjualan tapi efek jangka panjang tidak dipikirkan jalan keluarnya untuk mendongkrak kesejahteraan petani. Ada indikasi saat ini petani menanam jagung karena intervensi lewat program gratis bibit dan sarana produksi, boleh jadi pada titik tertentu *Marginal Productivity* (MP) justru menemui titik jenuh, malahan menurun. Oleh karenanya jagung bukan semata dipikirkan peningkatan hasil produksi, tapi jauh lebih penting peningkatan kesejahteraan petani jagung.

Hanya saja hilirisasi jagung sendiri tidak serta merta akan mudah dilakukan, jika diurai lebih jauh pengolahan komoditas jagung menjadi produk olahan di Gorontalo hambatannya cukup banyak. Hasil identifikasi yang kami lakukan misalnya untuk pakan ternak barrier-nya adalah praktik oligopoli, terutama dilakukan raksasa industri pakan Charoen Pokphand, pelaku usaha pakan yang kecil-kecil sulit bertahan. Kebutuhan pakan untuk pasar lokal pun tidak terlalu besar, sehingga industri pakan tidak akan mencapai *scale of economic* yang menjadi pertimbangan dasar sebuah industri untuk berproduksi.

Secara *culture* orang timur termasuk Gorontalo lebih memilih ikan sebagai sumber protein dibandingkan dengan ayam. Tidak jauh berbeda, minyak jagung sendiri cukup prospek kedepan, tapi membutuhkan industri skala besar dan investasinya besar pula, pasarnya pun dalam negeri dan lokal masih sangat kecil. Tepung jagung pun bersalin rupa dengan pakan dan minyak, pasarannya masih sangat terbatas dan belum tentu sesuai selera pasar lokal dan domestik. Pada akhirnya pilihan yang paling realistis komoditas jagung Gorontalo diarahkan menjadi industri pembibitan, bibit jagung yang digratiskan pemerintah selama ini merupakan bibit hasil penangkaran yang banyak di datangkan dari luar Gorontalo. Pengembangan industri pembibitan pasarnya jelas di daerah, tidak tertutup peluang dilakukan penjualan di luar pulau, sarana

pengembangan industri bibit jagung sudah tersedia di Gorontalo salah satunya Pusat Informasi Jagung yang sudah terbangun di Gorontalo.

Industri pembibitan tidak sekadar dipahami menangkan bibit unggul lalu dimasukkan kedalam karung selanjutnya di distribusi ke petani, jika jalurnya seperti itu masih menjadi ruang lingkup kegiatan pertanian. Industri pembibitan jelas memerlukan standarisasi, kemasan dan *branded* sebagai syarat mutlak untuk masuk ke ruang kegiatan perindustrian. Tentu saja pilihan industri ini tidak dimaksudkan mematikan kegiatan ekspor jagung Gorontalo tetapi mendeferensiasi penjualan produksi jagung. Juga tidak semua petani diarahkan untuk membuat industri bibit jagung, justru petani di berikan preferensi untuk memilih. Sekaligus ini akan menjadi rangsangan bagi petani untuk tetap menanam jagung, karena jagung adalah komoditas masa depan dunia. Varietas jagung pun tidak di batasi apakah putih (pulut) atau kuning (hibrida) mana yang paling produktif dan lebih ramah lingkungan itulah pilihannya, dan lebih penting petani bisa sejahtera bukan hanya yang membuat program penanaman jagung di Gorontalo baik yang mengklaim jagung putih maupun jagung kuning. Jika industri pengolahan jagung tidak terbangun di Gorontalo, tentu selamanya akan jadi provinsi pengeksport jagung pipilan ke Filipina. Sungguh, itu pilihan yang kurang bijak. 📖

Menggeser Sumber Pertumbuhan Ekonomi Gorontalo

Perhitungan pendapatan nasional (daerah) merupakan indikator penting untuk melihat perkembangan ekonomi suatu wilayah. Jika nilai output perekonomian makin meningkat setiap waktu menunjukkan bahwa sumber daya pada suatu wilayah dalam periode tertentu dapat dialokasikan secara efisien dalam kegiatan ekonomi. Selain itu output perekonomian juga memvisualisasikan tentang produktivitas dan tingkat kemajuan wilayah, serta merupakan gambaran awal perihal masalah-masalah struktural ekonomi. Khusus masalah struktural penting dilihat lebih dalam, sebab manakala *output* perekonomian didominasi berasal dari sektor pertanian (ekstraktif) maka diyakini akan menghadapi persoalan ketimpangan struktur produksi.

Selama dua tahun terakhir dua pulau, yakni Sumatera dan Kalimantan pertumbuhan ekonominya mengalami kontraksi yang sangat kuat dikarenakan wilayah tersebut sangat bergantung dari ekonomi ekstraktif. Berkaca pada kondisi tersebut perekonomian wilayah tidak boleh hanya menggantung semata pada satu sumber pertumbuhan ekonomi yang terlalu dominan. Kondisi ini nampaknya juga dihadapi oleh Provinsi Gorontalo, Ekonomi Gorontalo triwulan II-2016 terhadap triwulan II-2015 (*y-on-y*) tumbuh 5,40 persen, melambat dibanding periode yang sama pada tahun 2015 sebesar 6,66 persen (BPS, 2016). Salah satu faktor yang mengakibatkan tekanan pertumbuhan ekonomi Gorontalo karena sektor pertanian yang menyumbang paling besar terhadap pembentukan PDRB mengalami kontraksi sebesar -0,60 persen, kondisi serupa dialami oleh sektor pertambangan dan penggalian -2,14 persen. Kontraksi di sektor pertanian diasumsikan karena terjadi musim kering sehingga dilakukan pergeseran musim tanam. Sebab komponen sektor pertanian yang mendominasi adalah sub sektor tanaman pangan yang sangat rentang terhadap perubahan iklim. Ini tergambar dengan jelas kondisi ekspor pada periode Januari-Juni 2015 menurut golongan barang (HS), yakni jagung mencapai 20.590.667 ton, sedangkan periode yang sama tahun 2016 ini ekspor jagung belum ada. Secara kumulatif nilai

ekspor melalui Pelabuhan di Gorontalo Januari - Juni 2016 sebesar US\$1.284.280 atau menurun 93,79 persen dibanding periode yang sama Tahun 2015. Sekalipun panen jagung telah berlangsung setidaknya sudah dua kali, karena itu diduga jagung ini masih disimpan di gudang. Langkah ini tentu kurang tepat sebab sangat nampak mengganggu pertumbuhan ekonomi Gorontalo, yang juga memiliki implikasi terhadap penerimaan dari bea (eksportasi). Meskipun disadari bahwa para pedagang dan eksportir memiliki pertimbangan tersendiri menggudangkan jagung yang sudah ada.

Menurut hemat saya sepanjang sektor pertanian masih menjadi tumpuan besar pembentukan PDRB, sejatinya bukan hanya mengandalkan pada sub sektor tanaman pangan, namun perlu menggeser ke sub sektor lainnya seperti tanaman jangka panjang, diantaranya kelapa dan sub sektor perikanan perlu diperkuat. Sebari sub sektor tanaman pangan tetap perlu dikembangkan, komoditi kelapa juga perlu diperhatikan pemerintah, dukungan kebijakan untuk sektor ini terbilang minim dibandingkan dengan tanaman jagung. Padahal kekosongan ekspor jagung diisi oleh ekspor (antar pulau) selama periode Januari – Juni 2016 bungkil kopra mendominasi ekspor Gorontalo sebesar 1.245.000 ton atau setara 96,96 persen total ekspor Gorontalo di tahun 2016, kemudian ekspor sabuk kelapa sebesar 14.398 ton atau 1,12 persen dari total ekspor lewat pelabuhan Gorontalo. Merujuk data-data tersebut selayaknya pemerintah daerah mempertimbangkan perlunya membuat kebijakan afirmatif terkait dengan pengembangan komoditi kelapa, apalagi secara embrional industri kelapa sudah ada. Tantangan nyata yang dihadapi industri pengolahan kelapa tidak lain kecenderungan kekurangan bahan baku, sebab sebagian besar kelapa yang ada di Gorontalo sudah berusia 25 tahun lebih, makin kurang produktif, sementara kegiatan *replanting* terbilang lambat.

Sektor potensial lainnya dapat menjadi alternatif penopang perekonomian Gorontalo salah satunya sektor --jasa pariwisata--. Belakangan *good will* pemerintah sudah ada untuk mengembangkan sektor pariwisata, namun *political will* dari sisi penganggaran masih minim, baru mencapai Rp. 24,55 miliar atau rasionya baru mencapai 0,21 persen, dari total pagu yang ada, baik yang tersedia lewat APBN maupun APBD provinsi dan kabupaten/kota. Secara nasional sektor pariwisata

menjadi prioritas pembangunan pemerintah pusat, upaya ke arah itu dijabarkan dalam RPJMN dengan mendorong daya saing pariwisata melalui sasaran peningkatan kunjungan wisatawan, baik wisatawan mancanegara maupun wisatawan domestik dengan target penerimaan devisa US\$ miliar 14,13. Terpenting dari itu sektor pariwisata diharapkan dapat meningkatkan usaha lokal dalam industri pariwisata dan meningkatnya jumlah tenaga kerja lokal. Walaupun Gorontalo sendiri tidak termasuk kedalam destinasi pariwisata prioritas, namun pariwisata di Gorontalo tetap perlu dilakukan percepatan pengembangannya.

Jika demikian adanya, pertanyaannya kemudian, mengapa harus sektor pariwisata, padahal Gorontalo bukan menjadi destinasi pariwisata prioritas? Sebab sektor pariwisata dalam pandangan ekonomi memiliki apa yang disebut *Positive Economic Impacts of Tourism*. Berkembangnya sektor pariwisata akan memberikan efek terhadap; 1) *Foreign Exchange Earnings*, makin meningkatnya kunjungan wisata di suatu wilayah akan menarik minat wisatawan manca negara, tentu membutuhkan *outlet* dan perusahaan pertukaran uang asing. 2) *Revenues*, sektor pariwisata yang berkembang tentu memiliki efek secara signifikan terhadap penerimaan pemerintah lewat pajak dan retribusi, dimana perkembangan kegiatan pariwisata yang mengikut di dalamnya adalah industri perhotelan dan restoran maupun hiburan, sumber PAD ini 100 persen murni menjadi penerimaan daerah yang tidak dibagi hasilkan, karenanya daerah yang menjadi destinasi utama wisata rasio penerimaan sendiri jauh lebih besar dibandingkan dengan dana transfer. Tentu tidak akan terkena imbas pemangkasan dana transfer seperti yang terjadi saat ini. 3) *Employment Generation*, sektor pariwisata termasuk kategori *labour intensive*, kegiatan ekonomi yang banyak menyerap tenaga kerja. Satu wisatawan yang menginap di suatu tempat wisata paling tidak hanya dilayani oleh satu orang (penjemput di bandara/terminal, penunjuk/pendamping jalan, layanan di hotel dan restoran) berbeda satu sama lain. 4) *Infrastructure Development*, perkembangan pariwisata di suatu wilayah dengan sendirinya akan mendorong pemerintah membangun infrastruktur pendukung, terutama akses jalan maupun sarana air bersih, sebab ini tidak dapat disiapkan oleh swasta, lain halnya sarana yang terkait langsung dengan aktivitas kegiatan wisata seperti agen travel, *cottage*, hotel, restoran umumnya merupakan inisiatif pelaku usaha. 5)

Development of Local Economic, geliat kegiatan pariwisata, serta objek wisata yang berjalan akan mendorong kegiatan ekonomi masyarakat lokal, dengan menyediakan berbagai sarana kebutuhan rekreasi atau kebutuhan makanan.

Dampak positif ekonomi pariwisata tentu akan tercipta bilamana masyarakat sendiri sadar akan pentingnya sektor ini, sebab sektor pariwisata merupakan 'komoditi jasa' yang memerlukan pelayanan, keramahan dan adaptasi yang baik antara pengunjung dan masyarakat lokal. Jika penerimaan, layanan dan kondisi keamanan tidak terjamin, serta biaya yang tidak rasional, jangan berharap kunjungan wisatawan akan meningkat. Karena itu pentingnya pemerintah menciptakan masyarakat –sadar wisata–, dan memilih sektor pariwisata sebagai sektor unggulan menjadi sesuatu yang tepat, bahkan visioner. 📖

Urgensi Analisis Indikator Makro Ekonomi Untuk Penyusunan APBD

Salah satu poin penting dalam menyusun APBN adalah penetapan target asumsi makroekonomi, asumsi yang dibangun tidak sekadar melakukan *forecasting* dengan metode kira-kira tetapi membutuhkan kajian mendalam. Misalnya target pertumbuhan ekonomi, semua aspek dipelajari baik data *existing* maupun perkiraan kondisi di masa depan. Juga perlu merujuk dari beberapa lembaga yang menyusun target pertumbuhan ekonomi berbagai negara seperti yang dilakukan oleh IMF, Bank Dunia, ADB, OECD dan Bank Indonesia. Selama ini yang kerap menetapkan target pertumbuhan ekonomi sangat konservatif adalah IMF, sehingga lembaga ini dijadikan rujukan batas bawah oleh pemerintah dibandingkan dengan lembaga lain. Demikian halnya target nilai tukar penetapannya musti hati-hati dikarenakan indikator ini paling *volatile*, dimana perubahannya sangat cepat sehingga akan berdampak terhadap pembiayaan di berbagai bidang, dimana nilai tukar yang dijadikan patokan adalah dollar USA. Tidak jauh berbeda dengan produksi minyak mentah (*lifting minyak*) dan gas setiap tahun targetnya kerap meleset diluar dari asumsi yang ditetapkan. Kondisi serupa dengan harga minyak mentah penetapannya harus melihat kondisi dan kecenderungan harga minyak mentah dunia. Jika salah satu indikator makro ini mengalami perubahan maka APBN dipastikan dilakukan percepatan perubahan menjadi APBN-P.

Menetapkan asumsi-asumsi makroekonomi cukup menguras pikiran dan menyita waktu yang cukup panjang, apalagi membangun kesepakatan dengan pihak legislatif. Belum pernah ada dalam sejarah asumsi makro ekonomi yang disusun oleh pemerintah langsung disetujui oleh pihak legislatif, tapi selalu ruwet dan tarik menarik setiap penetapan indikator yang ada. Bagi pemerintah sendiri, indikator makroekonomi disusun dengan optimisme tetapi tidak jarang dari pihak legislatif melihatnya hal yang pesimis. Perbedaan itu wajar, karena sudut pandang melihat problem ekonomi kerap mengambil *angel* yang berbeda. Karena itu penetapan asumsi-asumsi makroekonomi memakan waktu yang lama.

Demikian halnya para ekonom yang kerap disorotinya dalam UU APBN setiap tahun adalah asumsi-asumsi yang ditetapkan, ada yang melihat terlalu optimisme dan realistis ada pula yang melihat pesimis, tentu mereka punya pijakan argumentasi akademik. Sangat jarang ekonom berdebat dan mengkritisi persoalan angka-angka atau rupiah dalam pembelanjaan yang diberikan kepada Kementerian dan Lembaga (K/L) maupun yang menjadi bagian dari dana transfer.

Bagaimana dengan Penyusunan APBD?

Sepertinya landasan menyusun APBD tidak serumit dalam menyusun APBN, sebab tidak dilakukan analisa makroekonomi, tidak ada asumsi yang disusun. Landasan penyusunan APBD semata didasarkan pada kebutuhan bagi daerah itu sendiri, serta arah kebijakan politik anggaran sekadar melakukan perhitungan kenaikan nilai APBD dengan didasarkan *common sense* belaka. Poin perdebatan bukan pada target makro ekonomi, implikasi setiap rupiah yang dikeluarkan terhadap pertumbuhan, ketenagakerjaan dan kemiskinan nyaris tidak ada tertuju kesana. Perdebatan antara eksekutif dan legislatif tidak jauh dari seputaran berapa nominal rupiah untuk SKPD dan akomodasi kepentingan pihak legislatif.

Sejalan dengan itu, target penerimaan baik dari Dana Perimbangan maupun Pendapatan Asli Daerah (PAD) juga dihitung kenaikan rata-rata sama dengan tahun sebelumnya. Oleh sebab itu saya meyakini bahwa penyusunan APBD yang didahului dengan penyusunan KUA-PPS tidak dilandaskan pada kondisi makroekonomi berdasarkan data *existing* dan perkiraan kondisi ekonomi global dan nasional kedepan. Maka tidak mengherankan target penerimaan daerah kerap meleset, terutama dari pajak daerah dan retribusi daerah malahan dari dana transfer itu sendiri.

Berkaca pada pengalaman di tahun 2016, pemerintah pusat melakukan pemangkasan anggaran pada K/L dan penundaan dana transfer, daerah menjadi kelimpungan karena mereka sudah merencanakan kegiatan (program) lewat dana dekonsentrasi maupun pembangunan fisik lewat DAK. Apalagi PAD juga tidak mencapai target, jika dilihat dari data terakhir per November 2016 hampir seluruh kabupaten/kota di Gorontalo target dan realisasi PAD di bawah 75 persen. Rendahnya realisasi PAD bukan karena ketidakmampuan petugas

atau dinas pemungut namun karena target yang ditetapkan sangat tidak realistis, ini tidak lain karena penetapan target landasannya tidak jelas. Padahal naik turunnya penerimaan daerah baik dari Dana Perimbangan maupun PAD sangat tergantung dari kondisi makroekonomi nasional dan regional.

Risiko ekonomi global dan nasional sangat penting dijadikan landasan dalam menyusun APBD, hal yang tersulit dilakukan perhitungan akurat adalah penerimaan. Ada dua sumber utama PAD yakni pajak dan retribusi, dengan mempelajari data yang ada realisasinya selalu di bawah target baik pada level provinsi maupun kabupaten/kota. Sebetulnya kondisi ini juga terjadi pada tingkat nasional, kendati sudah dilakukan antisipasi dengan melakukan revisi anggaran dan menyusun APBN yang lebih kredibel, seperti pada APBN 2017 target penerimaan pajak diturunkan sekitar Rp. 40 triliun dengan melihat perkembangan risiko ekonomi global. Sementara APBD hampir semua daerah, juga termasuk di Gorontalo selalu diupayakan naik signifikan dibandingkan dengan tahun anggaran sebelumnya.

Jika sekadar membaca sekilas tanpa pemahaman yang memadai, apalagi dengan melihat dari kacamata politik penurunan target penerimaan dan nilai APBD dibanding tahun sebelumnya dianggap sebagai kegagalan. Kedepannya pemahaman seperti ini tidak bisa dijadikan rujukan untuk menyusun APBD, sekadar kamufase menaikkan target penerimaan APBD yang tinggi tapi realisasinya jauh dari target. Melihat kenyataan yang ada bahwa kedepan penyusunan APBD selayaknya didahului dengan analisa makroekonomi, sebab melemahnya pertumbuhan ekonomi dipastikan berdampak terhadap penerimaan negara (daerah). Selama puluhan tahun Indonesia sangat tergantung dari penerimaan yang bersumber dari pajak non migas dalam hal ini penjualan komoditas. Tiga tahun terakhir harga komoditas di pasar internasional mengalami tekanan, hal ini berdampak terhadap perlambatan ekonomi secara nasional, juga sangat berimbas bagi wilayah penghasil utama komoditas seperti Sumatera dan Kalimantan.

Melambatnya pertumbuhan ekonomi di tingkat regional tentu juga akan berpengaruh terhadap penerimaan daerah, sama halnya yang dialami oleh Gorontalo pada triwulan kedua 2016 kegiatan ekspor utama (jagung) belum berlangsung efeknya terhadap penerimaan secara umum.

Kontribusi sektor dominan (pertanian) pertumbuhannya negatif sekalipun pada triwulan ketiga 2016 mengalami kenaikan, jika ia tumbuh negatif berarti kegiatan ekonomi di sektor tersebut tidak berjalan normal, demikian juga di sektor-sektor lainnya. Pada akhirnya kemampuan masyarakat membayar kewajibannya terhadap negara dalam hal ini membayar pajak tidak optimal. Pola pergerakan pertumbuhan ekonomi semacam ini tidak diperhatikan sama sekali dalam menyusun APBD, sehingga pemerintah dianggap gagal mencapai target. Karena itu menurut hemat saya, penyusunan APBD kedepan baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota perlu didahului analisa makroekonomi dan fiskal daerah yang lebih komprehensif dan *up to date* sebelum menetapkan angka-angka dalam APBD, terutama dari sisi penerimaan. Karena APBD bukan persoalan seberapa besar nilainya, tetapi bagaimana menyusun APBD yang kredibel, pola belanja yang produktif tanpa harus melihat naik atau turun APBD. 📖

Resiko Perlambatan Ekonomi dan Optimalisasi Potensi Fiskal Daerah



Mewaspadaai Perlambatan Ekonomi dan Menjaga Inflasi Gorontalo

Pertumbuhan ekonomi Gorontalo pada Triwulan Kedua (TW II 2017) mengalami peningkatan dari 5,37 persen pada tahun 2016 menjadi 6,64 pada tahun 2017. Lapangan usaha tumbuh paling tinggi adalah sektor Pengadaan Listrik dan Gas (19,20 %), artinya kegiatan pembangunan fisik berjalan. Hanya saja sektor ini tergolong sektor *non tradeable* diasumsikan kurang memberikan efek terhadap perbaikan kemiskinan bahkan cenderung meningkatkan ketimpangan dikarenakan permintaan sektor tersebut dilakukan oleh kelas menengah keatas. Sedangkan dari sisi pengeluaran tumbuh paling tinggi adalah komponen ekspor barang dan jasa sebesar 10,71 persen. Namun ini perlu dikonfirmasi dengan jelas, sebab bilamana dipersandingkan dengan data ekspor hingga bulan Juli 2017 belum ada kegiatan ekspor yang selama ini didominasi oleh jagung. Boleh jadi produksi jagung masih ditampung di gudang. Sumber utama pertumbuhan ekonomi didominasi oleh sektor Pertanian, Kehutanan dan Perikanan sebesar 40,00 persen, Konstruksi (10,96 persen) dan Perdagangan Besar-Eceran dan Reparasi Mobil-Sepeda Motor (10,74 persen).

Hanya saja jika dilihat pertumbuhan secara *Quarterly to Quarterly (Q to Q)* untuk tahun 2017 ekonomi Gorontalo mengalami kontraksi dari 7,27 persen menjadi 6,64 persen, dari sisi sektoral penurunan terjadi pada sektor Pertanian, Kehutanan dan Perikanan. Penyebab turunnya ekonomi Gorontalo sudah dapat ditebak yakni produksi jagung menurun, dengan alasan musim. Fakta di lapangan sepanjang tahun 2017 curah hujan cukup baik bila dibandingkan dengan tahun lalu, ini berarti bukan musim paceklik maka alasan ini dapat menimbulkan polemik. Di lain sisi ketahanan ekonomi Gorontalo, komoditi jagung salah satu komponen penting menguatkan. Dengan sendirinya tanaman jagung tetap diperlukan di Gorontalo, keberadaannya sekaligus dapat menjadi *buffer* kemiskinan, walau kesejahteraan petani jagung tidak seberuntung eksportir jagung.

Untuk jangka panjang perlu dipikirkan sub sektor diluar tanaman pangan, jika tetap mengandalkan tanaman pangan ia sangat *volatile* terhadap iklim, apalagi anomali cuaca makin kerap terjadi. Sub sektor peternakan dan sub sektor perkebunan cukup prospek dikembangkan di Gorontalo, termasuk sub sektor perikanan dan kelautan yang memiliki potensi besar di kawasan Teluk Tomini dan perairan Gorontalo Utara. Dalam kaitannya dengan kontraksi ekonomi Gorontalo secara Q to Q sebagai dampak dari turunnya produksi jagung mengindikasikan bahwa sub sektor perikanan kontribusinya stagnan, kalau tidak ingin dikatakan minim. Menurut hemat saya sub sektor perikanan dan kelautan membutuhkan intervensi kebijakan yang lebih kuat dalam rangka menggenjot produksi ikan, sebab ini anomali potensi besar tapi kontribusi minim. Tidak optimalnya performa sub sektor perikanan di Gorontalo mengakibatkan komoditi ikan menjadi sumber inflasi tertinggi (5,85 persen) didalam kelompok bahan makanan.

Dari sisi pengeluaran pertumbuhan ekonomi Gorontalo pada TW II 2017 didominasi oleh komponen Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga sebesar 62,63 persen. Kuatnya sektor ini sebagai efek dari pemberian tunjangan hari raya yang dilakukan oleh pemerintah, setelah lebaran pembayaran gaji 13 turut memperkuat Indeks Tendensi Konsumen, yaitu 115 poin berada pada posisi lima secara nasional, dan tertinggi di regional Sulawesi, artinya optimisme konsumen di Gorontalo cukup tinggi berkaitan dengan pendapatannya. Sejalan dengan itu, pemberian gaji 13 setelah lebaran cukup ampuh menghilangkan “rasa ngilu” dan menjadi obat panasea penyakit inflasi yang terjadi tapi tidak dirasakan.

Inflasi tahunan Gorontalo mencapai 4,70 persen melebihi inflasi secara nasional, padahal setahun sebelumnya inflasi Gorontalo cukup terkendali dan termasuk kelompok provinsi pengendalian inflasi yang terbaik. Demikian juga inflasi di bulan Juli 2017 sebesar 1,03 persen, jika dipetakan maka inflasi Gorontalo salah satu yang tertinggi diantara kota-kota di Sulawesi setelah Kota Bau-Bau. Disisi lain kelompok non makanan pendorong inflasi tertinggi yakni rekreasi (1 persen). Gaya hidup masyarakat Indonesia, termasuk di Gorontalo boleh dikata mengalami pergeseran, permintaan konsumsi untuk barang-barang tahan lama (*durable goods*) tidak lagi menjadi prioritas. Pembelian furnitur, alat elektronika, sepatu dan pakaian lainnya dikurangi, sementara *budget*

untuk kegiatan rekreasi terus ditambah. Ini terkonfirmasi setiap musim liburan, akhir tahun dan hari kejeput harga tiket melambung tinggi dan tetap terjual, hunian hotel tinggi, demikian juga kegiatan penyewaan kendaraan terus tumbuh dari tahun ke tahun.

Kesemuanya memiliki keterkaitan langsung dengan kegiatan kepariwisataan, maka ini menjadi peluang perlunya sektor pariwisata dikembangkan di Gorontalo, objek wisata alam dan bahari cukup banyak. Hanya saja promosi dan infrastruktur pendukung terbatas, ditengah keterbatasan seperti itu intervensi pemerintah lewat alokasi anggaran sangat dibutuhkan. Pihak swasta belum optimal menggarap bilamana infrastruktur minim, dan even kepariwisataan masih kurang. Sayangnya pemerintah daerah belum menempatkan sektor pariwisata sebagai *leading sector* dari segi prioritas penganggaran, secara akumulatif anggaran sektor pariwisata baik dari APBD maupun APBN kurang dari 1 persen, padahal sektor pariwisata merupakan program unggulan pemerintahan Rusli Habibie – Idris Rahim di periode kedua.

Tekanan inflasi lainnya dari non makanan yaitu *administered price* terutama transportasi udara untuk bulan Juli 2017, penyebabnya mobilitas masyarakat Gorontalo dari dan keluar daerah lumayan tinggi, maskapai penerbangan bertambah, frekuensi penerbangan meningkat. Mobilitas kegiatan pemerintahan baik di level pemerintah provinsi maupun kabupaten/kota juga termasuk didalamnya, seperti kegiatan studi banding, konsultasi, bimbingan teknis, keberangkatan berombongan yang tidak urgen, pelatihan dan semacamnya cukup sering dilaksanakan diluar daerah. Menurut hemat saya kegiatan semacam ini selayaknya ditekan, sebab selain mendorong inflasi efek APBD mengecil, padahal APBD dapat dijadikan sebagai instrumen menekan inflasi dengan catatan pembelanjannya produktif. Kegiatan bimbingan teknis dan pelatihan bagi ASN idealnya dilakukan di Gorontalo, bukan diluar Gorontalo karena mengurus anggaran yang cukup besar, akan lebih hemat bila pematernya yang didatangkan ke Gorontalo, demikian pula perjalanan dinas anggota legislatif dikurangi. Menekan kegiatan diluar daerah tidak hanya menciptakan efisiensi tetapi juga efektif mendorong perputaran ekonomi, misalnya kegiatan bimbingan teknis dan pelatihan yang dilakukan di Gorontalo akan menghidupkan hotel dan restoran, pendapatan hotel dan restoran nantinya kembali ke pemerintah lewat pajak daerah. Jika

pelaksanaannya diluar daerah maka yang diuntungkan adalah daerah lain, seperti Jakarta, padahal APBD provinsi dan kabupaten/kota paling besar berasal dari Jakarta (baca pusat, dana transfer).

Masalah lain yang patut mendapat perhatian pemerintah daerah berkaitan dengan sumber pertumbuhan dari sisi pengeluaran yang semestinya dapat mengakselerasi ekonomi, yaitu belanja pemerintah belum optimal dipertengahan tahun, terutama belanja modal rata-rata masih dibawah 30 persen seluruh daerah di Gorontalo, pada akhirnya kontribusi belanja pemerintah terhadap pertumbuhan ekonomi pada TW II 2017 mengalami pertumbuhan negatif (-3,21 persen), dan share-nya kurang dari 25 persen terhadap pembentukan PDRB. Maka pemerintah perlu mewaspadaai gejala perlambatan ekonomi di TW III 2017, sebab berdasarkan survei BPS Gorontalo Indeks Tendensi Konsumen diprediksi menurun dibandingkan dengan TW II 2017, berarti akan mengganggu konsumsi rumah tangga yang selama ini penopang perekonomian. Maka sejatinya konsumsi pemerintah perlu dioptimalkan pada TW II 2017 untuk tetap menjaga pertumbuhan ekonomi, karena pada saat yang sama inflasi bisa jadi tidak akan menurun, sebab di hadapan kita sebentar lagi ada momen hari raya idul adha dan akhir tahun, jika itu terjadi maka harapannya menurunkan angka kemiskinan di Gorontalo sulit diwujudkan. 📖

Penyebab dan Resiko Perlambatan Ekonomi

Fenomena perlambatan ekonomi merupakan gejala global, tidak saja dialami oleh negara berkembang seperti Indonesia. Negara maju pun mengalami kondisi serupa, bahkan negara yang dikategorikan sebagai negara *emerging market* seperti Brazil dan Rusia pertumbuhan ekonominya malahan minus. Sedangkan China era pertumbuhan ekonomi *double digit* sudah berakhir, kini rata-rata pertumbuhan ekonomi China turun di kisaran 7 persen per tahun. Kondisi ini memaksa *People Bank of China* (PBoC) melakukan devaluasi Yuan. Sebagai negara yang memiliki kekuatan ekonomi dunia, devaluasi Yuan berdampak terhadap perekonomian negara lain, khususnya Indonesia karena China merupakan salah satu mitra dagang utama Indonesia. Gejala perlambatan ekonomi dunia sebetulnya sudah mulai terasa sejak tahun 2013 lalu, apalagi krisis kawasan Eropa, Jepang dan USA belum pulih. Di tambah krisis Yunani, sekalipun efek krisis Yunani ke Indonesia resonansinya tidak terlalu kuat. USA yang diharapkan menjadi motor penggerak perekonomian global mengalami perlambatan di triwulan II-2015, Jepang pun kontraksi ekonominya cukup ekstrem karena masih tumbuh minus.

Dari rilis BPS memperlihatkan Ekonomi Indonesia triwulan II-2015 terhadap triwulan II-2014 (*y-on-y*) hanya tumbuh 4,67 persen, melambat dibanding capaian triwulan II-2014 yang tumbuh 5,03 persen dan triwulan I-2015 yang tumbuh 4,72 persen. Sumber pertumbuhannya pun kurang “greget”, sebab dari sisi produksi dimana pertumbuhan tertinggi dicapai Jasa Pendidikan yang tumbuh 12,16 persen. Sementara dari sisi pengeluaran pertumbuhan tertinggi dicapai Komponen Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga (PK-RT) yang tumbuh 4,97 persen. Untung saja tingkat inflasi masih terjaga diambang batas psikologi sehingga PK-RT masih dapat menopang pertumbuhan ekonomi, sedangkan komponen ekspor dan impor kontribusinya minus sejak triwulan I-2015.

Perlambatan ekonomi Indonesia saat ini tidak bisa dibaca secara sempit sebagai kelemahan rezim pemerintahan sekarang, penyebabnya merupakan “penyakit kronis” puluhan tahun yang lampau. Setidaknya ada empat risiko ekonomi global yang turut menahan laju pertumbuhan

ekonomi domestik, diantaranya 1) harga komoditas global sangat volatile dan cenderung melemah, sementara Indonesia termasuk negara selama bertahun-tahun sangat mengandalkan ekspor komoditi non olahan, 2) kinerja perekonomian *emerging market* terutama China masih dalam fase perlambatan, sementara Brazil dan Rusia tumbuh minus, 3) kinerja perekonomian negara maju, USA menunjukkan gejala pemulihan, tetapi Jepang dan Eropa belum pulih, negara-negara tersebut merupakan mitra dagang utama Indonesia, dan 4) ketidakpastian kebijakan moneter negara maju, seperti normalisasi The Fed. Di tengah situasi seperti itu China memanfaatkan momentum melakukan devaluasi Yuan turut menambah pelemahan mata uang rupiah.

Menghadapi situasi yang sulit seperti sekarang ini, pemerintah perlu menjaga daya beli masyarakat karena konsumsi menjadi penopang pertumbuhan ekonomi. Di tengah melemahnya nilai tukar rupiah, sesungguhnya bukan pertanda ekonomi Indonesia akan kiamat, justru situasi ini dapat mendatangkan berkah. Dengan asumsi ekspor harus terus didorong karena hasil imbal kegiatan ekspor akan menghasilkan nilai tukar yang lebih besar. Dukungan kebijakan fiskal juga tentu dibutuhkan, pemberian *tax holiday* dan *tax allowance* sudah tepat akan tetapi belum cukup, hambatan-hambatan kegiatan ekspor dan lemak-lemak ekonomi perlu segera dihilangkan, termasuk perbaikan sistem distribusi dan transportasi angkutan barang. Disamping aspek kelembagaan dan perilaku birokrasi, baik di tingkat pusat maupun daerah dibutuhkan koordinasi dan pelayanan yang efisien.

Sementara itu, secara spasial struktur perekonomian Indonesia masih didominasi oleh provinsi di Pulau Jawa disusul Sumatera, jika diakumulasi kedua pulau tersebut kontribusinya terhadap pembentukan perekonomian nasional sebesar 80,66 persen. Sedangkan provinsi di KTI kurang dari 15 persen, namun uniknya pertumbuhan ekonomi provinsi yang ada di KTI cukup tinggi, misalnya Pulau Sulawesi tumbuh 8,6 persen dari 7,3 persen, Maluku dan Papua tumbuh sebesar 10,2 dari 3,7 persen triwulan I-2015. Provinsi di Pulau Jawa sekalipun tetap tumbuh tetapi gejala penurunan terlihat dari sebelumnya di triwulan I-2015 tumbuh sebesar 5,2 persen menurun menjadi 5,1 persen. Sementara Sumatera dari 3,5 persen di triwulan I-2015 menjadi 2,9 persen triwulan II-2015, demikian halnya kawasan Kalimantan hanya tumbuh sekitar 1 persen.

Disini jelas terlihat bahwa provinsi yang mengandalkan ekspor komoditi, yakni Sumatera dan Kalimantan paling merasakan dampak dari perlambatan ekonomi global, terutama tujuan ekspor batu bara, sawit dan karet.

Gejala ini sesungguhnya menampilkan figura bahwa percepatan perubahan struktur ekonomi sangat diperlukan. Ekspor komoditas eranya sudah lewat, komoditi andalan membutuhkan hilirisasi untuk menciptakan nilai tambah dan menjaga fluktuasi harga. Pulau Jawa mendominasi perekonomian nasional tidak terlepas dari hasil transformasi ekonomi, industri manufaktur telah berkembang. Sebari sektor-sektor produktif lainnya perlu dipacu, termasuk sektor jasa yang menjadi penopang ekonomi Nusa Tenggara dan Bali hingga tumbuh sebesar 8,9 persen. Di luar itu perbaikan struktur ketimpangan wilayah tidak bisa diabaikan, hilirisasi sektor komoditas yang dihasilkan di luar Pulau Jawa harus dibangun dimana komoditi diproduksi, seperti pengolahan hasil tambang (*smelter*), pengolahan sawit dan karet serta komoditi-komoditi lainnya. Tentu saja ada konsekuensinya, pembangunan infrastruktur di luar Pulau Jawa perlu digenjut.

Melemahnya kinerja ekspor yang berdampak terhadap kontraksi ekonomi juga memerlukan kebijakan lain, diantaranya perubahan struktur anggaran pemerintah, terutama kabupaten/kota dan provinsi. Secara umum kabupaten/kota alokasi anggaran belanja publik masih lebih kecil dibandingkan dengan belanja pegawai, struktur anggaran yang seperti itu jelas tidak akan menjadi pendorong kuat terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Selain serapan belanja K/L dan APBD diperlukan percepatan, sebab realisasi investasi, kegiatan ekspor-impor yang melambat, belanja pemerintah tentu menjadi tumpuan harapan meningkatkan pertumbuhan ekonomi hingga mencapai 5 persen sesuai target dalam APBN.

Rendahnya serapan belanja pemerintah jelas sangat berdampak terhadap melemahnya pertumbuhan ekonomi. Hingga kini baru lima K/L yang optimal realisasi anggarannya, sehingga secara keseluruhan belanja K/L capaiannya kurang dari 50 persen. Malahan dana transfer dan Dana Desa yang diberikan kepada pemerintah daerah serapannya lebih kecil lagi. Sekitar Rp. 271 triliun dana milik Pemda mengendap di bank belum dimanfaatkan, padahal realisasi penyaluran sudah tepat waktu. Pola ini

selalu berulang setiap tahun membutuhkan perbaikan sistem, sekalipun sesungguhnya ini bukan beban yang mesti dipikul sendiri oleh pemerintah daerah. Selain itu, lambatnya penggunaan dana transfer karena menyangkut kehati-hatian yang senantiasa berpotensi melanggar hukum, maka kemudian pemerintah daerah seringkali lebih memilih mencari jalan aman menyimpan uang di bank. Meskipun dapat dibaca dalam perspektif lain, uang sengaja disimpan di bank selama berbulan-bulan agar mendapatkan penghasilan tambahan melalui bunga. Tapi risikonya beban bunga menjadi tanggungan bank dalam hal ini pemerintah juga yang ikut memanggul beban. Kondisi serupa yang dihadapi pemanfaatan Dana Desa, penyalurannya sudah dilakukan tepat waktu tetapi belum berjalan efektif pemanfaatannya. Padahal Dana Desa memiliki relevansi yang sangat kuat terhadap visi dan misi pemerintahan saat ini membangun Indonesia dari pinggir (desa).

Ada beberapa isu yang membelit penyaluran Dana Desa, diantaranya perangkat pendukung seperti peraturan bupati dan penyusunan PerDes yang terlambat, akibatnya pencairan Dana Desa tahap pertama juga terlambat. Selain itu, keterbatasan kompetensi aparatur desa yang rendah, dan ditambah sebagian besar kabupaten/kota belum mengalokasikan Dana Desa dan bagi hasil Pajak Daerah dan Retribusi Daerah sebesar 10 persen sebagaimana disyaratkan oleh UU Desa.

Dibalik itu semua, perlambatan ekonomi yang disebabkan oleh berbagai faktor, serta risiko yang ditimbulkan akan menjadi beban bagi pemerintahan Jokowi-JK, dan akan terus menjadi sorotan negatif. Meskipun kita semua semestinya arif memandang bahwa perekonomian yang melambat faktor eksternal yang dominan, tentu faktor internal tidak dapat dinafikkan keberadaannya sebagai kelemahan. 📖

Ekonomi Melambat, Percepat Belanja Pemerintah Daerah

Pertumbuhan ekonomi Indonesia mengalami perlambatan, pada triwulan II-2015 hanya tumbuh 4,67 persen lebih rendah dibanding triwulan I-2015 yang tumbuh 4,72 persen. Dari sisi produksi, Jasa Pendidikan tumbuh paling tinggi 12,16 persen dan dari sisi pengeluaran Komponen Pengeluaran Konsumsi Rumah Tangga (PK-RT) tumbuh 4,97 persen. Dua sumber pertumbuhan yang tertinggi tersebut terbelang kurang berkualitas, efeknya terhadap pencipta lapangan kerja kecil. Pada triwulan I-2015 hampir semua daerah mengalami kondisi serupa pertumbuhannya melambat, tidak terkecuali Gorontalo hanya tumbuh 4,69 persen dari 7,3 persen pada periode yang sama I-2014.

Memasuki triwulan II-2015 secara nasional pertumbuhan ekonomi makin melambat, Gorontalo justru mulai terjadi pembalikan, ekonominya tumbuh signifikan naik menjadi 6,37 persen. Walaupun demikian nampak pertumbuhan meningkat, jika disasar sumber pertumbuhan secara sektoral kurang baik karena pertumbuhan tertinggi dicapai dari Lapangan Usaha Pengadaan Listrik dan Gas sebesar 13,68 persen. Sektor ini dampak gandanya relatif terbatas, sementara sisi pengeluaran pertumbuhan tertinggi dicapai oleh Komponen Ekspor Barang dan Jasa sebesar 14,09 persen.

Lesunya perekonomian global berdampak terhadap kinerja ekspor komoditi menurun drastis, sudah barang tentu mempengaruhi perlambatan ekonomi Indonesia. Di lain pihak selama bertahun-tahun pertumbuhan ekonomi dari sisi pengeluaran diperkuat oleh PK-RT, sektor ini juga terjadi perlambatan meski masih berkontribusi besar. Melambatnya pertumbuhan ekonomi merupakan sinyal kuat bagi pemerintah untuk berpikir keras menjaga kestabilan ekonomi, membutuhkan bauran kebijakan yang tepat untuk mendorong pertumbuhan. Jika mengacu pada kinerja investasi terbuka peluang ekonomi tetap tumbuh di atas 5 persen sesuai target pemerintah, sekalipun kinerja ekspor melemah. Selain dibutuhkan investasi dalam

jumlah yang besar, belanja pemerintah juga cukup signifikan mengontrol ekonomi untuk lebih cepat tumbuh di triwulan III-2015.

Pada perspektif lain, perlambatan ekonomi juga dapat dibaca sebagai cerminan kondisi ekonomi global yang mengalami krisis. Dengan demikian konjunktur (grafik turun) dalam siklus ekonomi mengalami percepatan, jika sebelumnya siklus krisis relatif panjang baru terjadi konjunktur dari pertengahan 1930-an kemudian kembali terjadi pertengahan 1990-an, disusul tahun 2008 dan menjadi lebih pendek tahun ini. Dugaan saya salah satu faktor cepatnya terjadi konjunktur sebagai refleksi timpangnya perekonomian global, hanya berapa negara yang menguasai perekonomian dunia. Bila negara-negara tersebut mengalami krisis, dipastikan efeknya cepat menjalar ke negara lain, terutama negara mitra utama dalam perdagangan. Indonesia salah satu negara yang rentang terhadap gejolak ekonomi bila negara seperti China, USA dan Jepang mengalami perlambatan ekonomi sebab negara-negara tersebut merupakan tujuan ekspor komoditi.

Maka persoalan pokok ekonomi yang harus dibenahi, baik pada level nasional maupun di daerah adalah mendorong perubahan struktur ekonomi dengan cepat. Ekspor komoditi tidak lagi menjadi primadona, dibutuhkan komoditi olahan. Melemahnya ekspor komoditi sangat memukul daerah penghasil komoditas, seperti Sumatera dan Kalimantan. Pada triwulan II-2015 Pulau ini pertumbuhannya dibawah 3 persen, lain halnya Sulawesi, Maluku-Papua dan Nusa Tenggara tumbuh di atas 7 persen. Sayangnya kontribusi pulau yang ada di Kawasan Timur Indonesia terhadap perekonomian nasional sangat kecil, jika diakumulasi hanya 19,34 persen. Ini persoalan kedua membutuhkan pembenahan kedepannya agar kegiatan perekonomian tidak terus bertumpuk di Pulau Jawa dan Sumatera. Bila tidak dilakukan koreksi secara mendasar dalam desain perencanaan pembangunan, beban Pulau Jawa semakin berat. Konsep pembangunan Nawacita sebetulnya sudah baik karena aspek pemerataan wilayah menjadi salah satu pilar penting untuk segera dibenahi. Tentu saja konsep tidaklah cukup, diperlukan komitmen yang lebih kuat untuk mengurangi ketimpangan antar wilayah bagi semua pemangku kepentingan.

Belanja Pemerintah Menjadi Tumpuan Pertumbuhan

Daya beli masyarakat yang cenderung menurun, realisasi investasi belum sesuai dengan komitmen investasi, kinerja ekspor melemah dan tingginya impor, maka belanja pemerintah menjadi tumpuan besar mendorong pertumbuhan ekonomi. Bercermin tahun-tahun sebelumnya percepatan realisasi belanja pemerintah lewat Kementerian/Lembaga dan Pemerintah Daerah mulai mengalir deras nanti pada triwulan III. Khusus untuk serapan belanja pemerintah daerah sangat kecil dan dana idle (dana pemda yang menganggur di perbankan) justru sangat besar karena dana transfer ke daerah dan dana desa cukup tinggi dan dilakukan tepat waktu. Dalam benak saya, mendorong pertumbuhan ekonomi yang lebih tinggi bukan hanya tugas pemerintah pusat, pemerintah daerah punya andil besar. Apalagi tahun 2016 dana transfer meningkat menjadi Rp. 782 triliun lebih besar dibandingkan dengan belanja K/L Rp. 780 triliun.

Jika kinerja pemerintah daerah masih tetap polanya sama dengan sekarang dalam hal penyerapan anggaran dan dana idle makin membesar. Berharap banyak kepada daerah menjadi pilar penopang pertumbuhan ekonomi nasional terlalu berlebihan rasanya, tidak salah kiranya jika pemerintah pusat lewat Kementerian Keuangan memberikan *punishment* bagi daerah yang lelet merealisasikan anggarannya. Dalam RAPBN 2016 pada kenyataannya sudah disiapkan jangkarnya, artinya kedepan penggunaan dana transfer diantaranya DAK berbasis kinerja dan daerah yang memiliki dana idle yang relatif besar akan dikonversi kedalam Surat Berharga Negara (SBN). Lima tahun terakhir dana idle mengalami peningkatan, per bulan Juni 2015 terdapat lonjakan yang cukup signifikan yaitu mencapai Rp. 273,5 triliun. Dana idle milik Gorontalo sendiri baik provinsi maupun kabupaten/kota sekitar Rp. 2 triliun.

Masalah lain yang patut jadi *concern* pemerintah, yaitu Dana Insentif Daerah (DID) sejatinya diperbesar bagi daerah berkinerja baik dalam hal pengelolaan keuangan dan perekonomian, paling penting dana transfer memiliki efek yang besar terhadap perbaikan kesejahteraan. Jangan sampai DID lebih banyak berpatokan pada pengelolaan keuangan dengan mengacu pada penilaian Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) yang diberikan oleh BPK, sementara alokasi anggarannya lebih besar ke belanja tidak langsung (belanja pegawai).

Melihat kinerja ekonomi daerah selama ini, khususnya daerah dimana investasi swasta terbatas, belanja pemerintah menjadi kekuatan. Persoalannya kebanyakan kabupaten/kota belanjanya didominasi belanja pegawai sehingga efek ganda terhadap perekonomian daerah masih sangat kecil. Percepatan belanja pemerintah daerah sesuatu yang urgen, tapi struktur anggaran daerah tidak dapat diabaikan untuk segera dilakukan perubahan secara fundamental. Di Gorontalo sendiri dari enam kabupaten/kota struktur anggarannya untuk belanja publik lebih besar hanya ada dua, yakni Kabupaten Boalemo dan Kabupaten Gorontalo Utara.

Selain perubahan struktur anggaran dalam APBD dilakukan, penting pula bagi pemerintah daerah memperbesar pembiayaan sektor-sektor produktif di perdesaan. Sedapat mungkin menghindari proyek-proyek infrastruktur mercusuar yang kurang menunjang kekuatan ekonomi desa. Bagi Gorontalo sendiri gejala itu mengarah kesana, pembangunan infrastruktur merupakan program unggulan tetapi kemiskinan perdesaan mengalami peningkatan. Jika mengacu pada pertumbuhan ekonomi tahun 2014, ekonomi Gorontalo tumbuh sebesar 7,4 persen tetapi dampaknya terhadap kemiskinan sangat kecil. Menghadapi situasi yang demikian, RAPBD 2016 Provinsi Gorontalo serta RAPBD 2016 kabupaten/kota akan mendapatkan tambahan limpahan transfer, sejak sekarang sejatinya memperkuat program yang berdampak besar terhadap perkembangan ekonomi daerah, sebab investasi swasta masih sangat terbatas masuk ke Gorontalo. 

Optimalkan Belanja Publik Menurunkan Angka Kemiskinan di Gorontalo

Persoalan kemiskinan sepertinya masalah yang tidak pernah akan selesai, jangankan di negara berkembang, di negara maju pun dengan mudah orang miskin masih jamak dijumpai. Kemiskinan tidak akan pernah sirna selamanya, tetapi pemerintah pada level mana pun berkewajiban mengupayakan menurunkan angka kemiskinan. Cukup banyak program yang ditelurkan pemerintah untuk mengentaskan orang miskin dari dalam “lumpur kemiskinan”, tapi tidak sedikit program pengentasan kemiskinan justru menjadi “sumber rezeki” bagi lembaga yang disertai tugas mengentaskan kemiskinan.

Terpenting dibalik itu program pengentasan kemiskinan sudah menjadi kewajiban pemerintah dan diharapkan dalam ruang lingkup perencanaan pembangunan serta alokasi APBN/APBD penurunan angka kemiskinan menjadi target output. Idealnya program pengentasan kemiskinan lebih fokus, karena itu syarat utamanya data riil orang miskin dan *single data* diperlukan untuk mengetahui siapa namanya? dimana alamatnya (*by name by address*) dan apa potensinya?. Data ini menjadi pijakan untuk melakukan intervensi lebih lanjut, jika *single data* tidak dibuat tidak menutup kemungkinan sasaran bantuan dan pemberdayaannya sama, sementara ada pihak lain yang tidak tersentuh program.

Di Gorontalo sendiri angka kemiskinan menunjukkan tren yang makin membaik sejak tahun 2009 dimana angka kemiskinan berada dikisaran angka 25,01 persen hingga menurun signifikan 17,44 persen di tahun 2014. Penurunan angka kemiskinan di Provinsi Gorontalo harus diyakini sebagai efek dari upaya keras pemerintah pusat dan daerah. APBD provinsi dan kabupaten/kota juga tak dapat dinafikkan memberikan kontribusi untuk memberdayakan masyarakat sehingga sebagian dari mereka mengkompensasikan dirinya keluar dari lingkaran setan kemiskinan.

Namun demikian, angka kemiskinan di Gorontalo masih terbilang cukup tinggi. Efek domino kondisi perekonomian nasional yang kurang

stabil, serta minimnya investasi swasta sangat rentang terhadap posisi garis kemiskinan di Gorontalo. Artinya, jika terjadi *turbulence* ekonomi secara nasional, orang yang berada pada posisi rawan miskin akan turun menjadi miskin, sebab Gorontalo sangat bergantung transfer dari pusat. Sementara dana transfer pola alokasinya lebih banyak diperuntukkan untuk kegiatan rutin, walau pada tingkat provinsi "*budget reform*" sudah makin membaik karena alokasi belanja publik makin meningkat lebih besar daripada belanja pegawai, namun tidak demikian dengan kabupaten/kota.

Di tengah situasi ekonomi global yang kurang kondusif serta perekonomian nasional yang kurang stabil, kini mulai terasa efek penyakit ekonomi. Sebagian besar perusahaan komoditas yang berorientasi ekspor mengalami penurunan kinerja, secara teoritik faktor produksi yang paling duluan dikurangi adalah tenaga kerja yang kurang produktif, minim *skill*, akibatnya akan menciptakan pengangguran baru. Dengan sendirinya lahir orang-orang miskin baru, sekalipun kinerja investasi secara nasional menunjukkan ada peningkatan persentase dan nominal. Tetapi investasi yang masuk ke Indonesia elastisitasnya begitu kecil terhadap penyerapan tenaga kerja.

Kinerja perekonomian secara nasional mengalami perlambatan demikian halnya di daerah terutama di kuartal I - 2015, tetapi sebagian besar wilayah yang ada di Kawasan Timur Indonesia (KTI) pertumbuhannya cukup tinggi pada kuartal II – 2015. Persoalannya, dibalik pertumbuhan ekonomi yang tinggi, seperti yang dialami oleh Provinsi Gorontalo pertumbuhan ekonomi tumbuh di atas rata-rata nasional sekitar 7 persen (*YoY*), tetapi efeknya terhadap penurunan angka kemiskinan relatif kecil dan cenderung makin melambat setiap tahun. Malahan per maret 2015 angka kemiskinan di Gorontalo meningkat menjadi 18,32 persen dari 17,44 persen tahun sebelumnya. Data ini sekaligus mengonfirmasikan kepada kita bahwa kemiskinan di Gorontalo merupakan masalah serius, presentase angka kemiskinan tertinggi kelima setelah Papua, Papua Barat, NTT, Maluku. Sementara ruang lingkup regional Sulawesi angka kemiskinan tertinggi, lebih tinggi dari Sulawesi Barat yang baru mekar dari Sulawesi Selatan 2004.

Dalam perspektif teoretis makroekonomi, variabel investasi signifikan mendorong penurunan angka kemiskinan. Persoalannya, di

Gorontalo investasi swasta sangat terbatas. Secara sektoral investasi PMA 2014 yang terbesar pada sektor pertambangan (US\$ 143,89 Juta), sektor ini merupakan *capital intensive*, modal besar, minim serapan tenaga kerja. Untuk PMDN penguatannya di sektor pertanian dengan nilai investasi US\$ 183,38 Juta, sayang sektor pertanian di Gorontalo masih minim nilai tambahnya, *multiplier effect* ekonominya terbatas. Selain investasi, variabel ekspor juga cukup kuat memberikan dampak menurunkan meningkatkan output ekonomi, nantinya akan memberikan dampak lanjutan terhadap penurunan angka kemiskinan. Berdasarkan data per Juni 2015 ekspor Gorontalo tercatat 99,59 persen merupakan ekspor jagung, tujuan utamanya adalah Filipina.

Akan jadi persoalan besar, bahkan menjadi malapetaka ekonomi kelak jika ekspor komoditas andalan ini tidak *drive* oleh pemerintah untuk menghasilkan nilai tambah melalui hilirisasi. 'Ruang' kegiatan ekonomi komoditas jagung terbatas, hanya diekspor tanpa ada pengolahan, tidak menutup kemungkinan jika sekiranya ekonomi Filipina tidak stabil maka diyakini permintaan komoditi jagung akan mengalami penurunan. Dipastikan harga jagung pipilan akan rontok karena tujuan alternatif penjualan tidak ada, yang memanggul beban berat adalah petani. Saya sendiri berkeyakinan petani-petani ini akan menjadi terpuruk, pada akhirnya mereka menjadi miskin.

Jalan yang paling terbuka lebar adalah mengoptimalkan – *government spending* (belanja publik)--. Belanja pemerintah (publik) memiliki korelasi yang kuat untuk mengurangi angka kemiskinan, ada banyak hasil studi yang menunjukkan diantaranya Dollar dan Kray (2001) mereka berdua mengamati di negara berkembang dan menemukan bahwa kuat dugaan kebijakan *pro-poor* seperti belanja publik untuk kesehatan dan pendidikan tidak mempunyai dampak signifikan terhadap pendapatan kaum miskin. Sebaliknya, pendapatan kaum miskin tampak mempunyai respons secara sistematis terhadap kebijakan publik seperti disiplin fiskal, stabilitas makroekonomi, keterbukaan dan perdagangan internasional. Belanja publik di negara berkembang seringkali justru hanya bermanfaat bagi kelompok menengah dan kaya daripada kelompok miskin. Oleh karena itu proporsi yang tinggi dalam belanja publik seperti kesehatan dan pendidikan sesungguhnya tidak merefleksikan pendapatan yang tinggi bagi kaum miskin. Jika hasil studi ini direlevansikan dengan

program unggulan Pemerintah Provinsi Gorontalo bisa memberikan sinyal yang sejalan dengan kesimpulan di atas. Namun untuk membuktikannya apakah program gratis dengan menggunakan belanja publik untuk bidang kesehatan dan pendidikan sudah signifikan mempengaruhi penurunan angka kemiskinan di Gorontalo? tentu membutuhkan kajian dan studi yang serius, tapi gejalanya mengarah kesana. Kajian serupa saya lakukan tahun lalu menunjukkan bahwa pembiayaan sektor publik melalui pembiayaan infrastruktur di Gorontalo kurang signifikan mengurangi angka kemiskinan, karena terkesan pembiayaan di sektor ini kurang menyentuh pada kantong-kantong produksi pertanian.

Jika melihat peta kemiskinan di Gorontalo sebetulnya sudah terpetakan dengan jelas, bahwa angka kemiskinan perdesaan cenderung makin meningkat dan indeks kedalamannya pun cukup tinggi rata-rata 4,19 dan indeks kedalam kemiskinan perkotaan rata-rata bernilai 1,09. Oleh sebab itu, menurut hemat saya program pengentasan kemiskinan di Gorontalo harus diperkuat di perdesaan melalui pemberdayaan dengan mengoptimalkan belanja publik dan Alokasi Dana Desa (ADD). Belanja publik setidaknya menjadi kekuatan ditengah minimnya investasi dan kegiatan industri berorientasi produk ekspor. Syaratnya "*budget reform*" bagi pemerintah kabupaten/kota di Gorontalo segera dilakukan.

Selain mengoptimalkan belanja publik yang ada di dalam APBD provinsi dan kabupaten/kota juga perlunya memperkuat belanja publik yang dikelola satuan kerja (satker) kementerian di Gorontalo. Jika dikalkulasi secara keseluruhan dana transfer yang masuk ke APBD provinsi, dan kabupaten/kota di Gorontalo ditambah APBN yang dikelola oleh satker mencapai ± Rp. 8 Triliun. Namun patut disayangkan dana sebesar ini belum dimanfaatkan secara optimal, total pagu bagi satker di Gorontalo yaitu Rp. 5,3 Triliun yang terbesar adalah Kementerian PUPR dan Kementerian Perhubungan. Realisasi anggaran baru mencapai sekitar 40 persen per September 2015 yang dipicu dari rendahnya belanja modal, karena itu perhitungan pertumbuhan ekonomi kontribusi dari sisi pengeluaran lebih banyak disumbang oleh sektor rumah tangga dibandingkan dengan belanja modal.

Rendahnya realisasi belanja publik yang dikelola oleh satker PUPR dan Perhubungan terhambat pada pembebasan lahan, terutama untuk pembangunan drainase Bandara Jalaluddin, *Gorontalo Out Ring Road*

(GORR), penyediaan dan pemanfaatan sumber daya air. Pembebasan lahan merupakan tanggungjawab penuh dari pemerintah daerah, hal yang demikian bukan tugas satker, itu artinya pembebasan lahan untuk pembangunan infrastruktur tidak bisa dianggap urusan sepele. Uang sebanyak itu diyakini akan mampu mengurangi angka kemiskinan di Gorontalo jika sekiranya dioptimalkan pemanfaatannya. Boleh jadi pemerintah daerah terlalu sibuk melobi anggaran di pusat tapi persoalan lokal yang fundamental dilupakan. Kreatif bernegosiasi melobi anggaran, tapi buntu bernegosiasi terhadap rakyat sendiri yang pemilik tanah mencerminkan karakter kepemimpinan yang tidak kuat, dan sama halnya miskin inovasi. 📖

Mengentaskan Kemiskinan Lewat Pergeseran Struktur Produksi Ekonomi

Tidak ada negara luput dari persoalan kemiskinan pada awal kemerdekaan (berdiri), maka dari itu kemiskinan menjadi salah satu target pembangunan bagi sebuah pemerintahan di seluruh negara, termasuk di Indonesia. Namun tidak selamanya intervensi kebijakan pemerintah dapat mengatasi kemiskinan dengan cepat, sudah ada puluhan bahkan ratusan jenis program untuk mengatasi masalah kemiskinan yang dijalankan pemerintah pusat dan daerah. Namun pada kenyataannya belum dapat menekan angka kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan. Model intervensi kebijakan pengentasan kemiskinan banyak yang dijalankan sekadar mengejar target program (output) semata, masih jauh dari *outcome* (menurunkan angka secara signifikan). Malahan kegiatan serupa terus dilakukan setiap tahunnya baik yang diprogramkan secara spesifik untuk pengentasan kemiskinan maupun program yang dilaksanakan oleh dinas yang tidak terkait langsung. Sekalipun demikian tidak dapat divonis bahwa intervensi kebijakan pemerintah mengatasi persoalan kemiskinan gagal, setidaknya intervensi itu bisa menahan laju peningkatan angka kemiskinan, atau membendung orang-orang miskin agar tidak jatuh di bawah garis kemiskinan.

Salah satu model kebijakan pengentasan kemiskinan yang rutin dilakukan adalah bantuan sosial, hanya saja jenis bantuan ini tidak dapat diandalkan, ia bukan panacea yang dapat menyelesaikan masalah dalam sekejap. Bantuan sosial ibarat obat generik untuk mengurangi rasa sakit semata, bukan obat yang dapat menyembuhkan secara permanen. Bantuan sosial bahkan tidak jarang menjadi “penyakit sosial” yang dapat menjerembabkan banyak pihak menjadi alat kampanye. Pemberi bantuan sosial berubah wajah seperti “*robinhood*”, mengambil lalu membagikan tak peduli apakah bantuan itu efektif atau tidak. Sudah banyak pimpinan SKPD dan Kepala Daerah menjadi tersangka karena bantuan sosial salah urus, lalu apakah bantuan sosial salah? Bantuan sosial tidak salah malahan diperlukan untuk membantu masyarakat yang kurang berdaya.

Namun tidak dapat dijadikan sebagai modal utama untuk mengatasi masalah kemiskinan.

Lain halnya pemberdayaan, model kebijakan ini akan mendorong orang miskin untuk mempercepat mengkompensasi dirinya keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Kebijakan pemberdayaan lewat beragam bantuan sudah diluncurkan oleh pemerintah, hanya saja banyak yang tidak jalan maksimal sebab monitoring dan pendampingan terkadang terputus di tengah jalan. Pemberdayaan dengan inisiasi dari bawah menjadi penting dan harus didorong oleh pemerintah, jika pemberdayaan secara *top down* kebanyakan kurang efektif. Kami menemukan kasus selama menyusun dokumen Strategi Pengentasan Kemiskinan Daerah (SPKD) Provinsi Gorontalo, bantuan dalam rangka pemberdayaan menjadi alat rebutan sebagian kelompok masyarakat. Penyebabnya ada kelompok (individu) yang tidak berhak mendapatkan bantuan tetapi merasa dirinya berhak menerima, atau sudah tidak berhak menerima bantuan tetapi tetap menuntut diberi bantuan. Pada saat yang bersamaan ada kelompok yang tidak mendapatkan karena jatah dan anggaran untuk bantuan kegiatan pemberdayaan terbatas. Maka sesungguhnya ini menjadi persoalan tersendiri yang perlu diperbaiki oleh pemerintah, atau pemangku kepentingan karena mentalitas “meminta dan berharap” terkesan terpelihara, tidak sedikit target sasaran penerima bantuan menerima berulang kali dengan jenis bantuan yang berbeda. Bantuan dianggap sebagai *buffer* untuk menjalani kehidupan, padahal sejatinya bantuan menjadi stimulasi meningkatkan keberdayaan bagi orang kurang mampu.

Perubahan Struktur Produksi Ekonomi Menjadi Solusi Permanen

Sejarah perekonomian Indonesia menunjukkan bahwa pada pertengahan 1970-an angka kemiskinan cukup tinggi sebesar 40,08 persen selama dua dekade menurun menjadi 15,08 persen. Penurunan angka kemiskinan tidak terlepas dari upaya pemerintah melakukan intervensi kebijakan, namun penurunan angka kemiskinan daya dorongnya lebih kuat karena adanya perubahan struktur produksi ekonomi lewat deregulasi ekonomi yang dilakukan pemerintah dengan menarik investasi domestik maupun asing. Tahun 1970-an tumpuan besar perekonomian lebih kuat dari sektor primer, perlahan seiring dengan

keberhasilan deregulasi penguatan dari sektor non migas makin meningkat. Berbagai jenis industri lahir memberikan dampak luas, termasuk mendorong peningkatan daya beli masyarakat sehingga konsumsi meningkat. Pertumbuhan ekonomi dari sisi sektoral tidak lagi sektor primer menjadi andalan namun industri manufaktur (sektor sekunder) tumbuh pesat, pada akhirnya menekan angka kemiskinan.

Bukan hanya Indonesia melewati pengalaman seperti ini, puluhan negara pun melaluinya. Hasil studi Kuznets dalam bidang ekonomi pembangunan yang monumental dikenal sebagai Kuznets Hypotetis, bahwa pada awalnya negara-negara dalam proses pembangunan kondisinya sangat tinggi disparitasnya, tentu di dalamnya orang miskin lebih banyak dibandingkan dengan orang yang sejahtera hidupnya. Tetapi lama kelamaan hasil pembangunan mengalami *convergency* dimana disparitas makin kecil karena itu orang miskin makin berkurang. Tentu di dalamnya dibutuhkan kegiatan pembangunan ekonomi dengan mendorong perubahan struktur produksi ekonomi dari sektor non produktif ke sektor lebih produktif.

Berubahnya struktur produksi ekonomi akan berefek pada proses perpindahan struktur tenaga kerja yang awalnya banyak bekerja di sektor pertanian bergeser ke sektor non pertanian. Pergeseran ini juga akan mengurangi beban sektor pertanian, karena jumlah pekerja di sektor ini terbilang tinggi dan penghasilan yang kurang memadai. Maka dapat diasumsikan bahwa jumlah orang miskin paling banyak bekerja di sektor pertanian, sebab angka kemiskinan perdesaan jauh lebih besar di bandingkan di wilayah perkotaan. Namun tidak tepat disebutkan bahwa sektor pertanian penyumbang kemiskinan, karena sesungguhnya sektor pertanian tidak bisa ditinggalkan sama sekali. Produk pertanian diharapkan menopang sektor industri, atau sektor pertanian menyediakan bahan baku untuk input industri.

Jika struktur produksi ekonomi mengalami pergeseran maka secara proporsi *share* sektor pertanian menurun dalam pembentukan ekonomi seiring dengan meningkatnya *share* sektor non pertanian. Tentu saja produktivitas sektor pertanian diharapkan meningkat, dan jumlah pekerja di sektor tersebut berkurang sehingga penghasilan pekerjanya meningkat yang dapat mengurangi angka kemiskinan di wilayah perdesaan. Tetapi pada kenyataannya sebagian besar wilayah yang ada di Indonesia tidak

terkecuali Gorontalo sektor pertanian menjadi kontributor utama perekonomian. Ditambah sektor pertanian nilai tambahnya cukup kecil, sementara pekerja di sektor ini sekitar 35 persen dari total angkatan kerja di Gorontalo. Oleh sebab itu sepanjang struktur produksi ekonomi belum mengalami pergeseran angka kemiskinan penurunannya tidak akan landai, walaupun menurun angkanya cukup tipis. Jika dilihat historisnya, memang pada awal berdirinya Gorontalo angka kemiskinan menurun tajam karena pembentukan ekonomi tidak hanya ditunjang oleh sektor pertanian semata akan tetapi sektor-sektor lain turut berkontribusi seperti sektor bangunan. Sektor ini terbilang banyak menyerap tenaga kerja serta bahan input sektor bangunan cukup beragam sehingga melibatkan banyak orang bekerja di dalamnya, perputaran uang yang merupakan belanja pemerintah mendorong daya beli masyarakat meningkat, sehingga dapat menekan angka kemiskinan. Sekarang tantangannya berbeda, karena itu solusi permanennya adalah mendorong perubahan struktur produksi ekonomi untuk mengatasi masalah kemiskinan, terutama di wilayah perdesaan, tidak saja di Gorontalo namun di seluruh daerah yang terbilang angka kemiskinannya tinggi. 📖

Alokasi Dana Desa Untuk Pembiayaan Sektor Produktif

Hierarki pemerintahan paling ujung (*desk front*) pelayanan publik adalah pemerintahan desa. Selama puluhan tahun ujung tombak pelayanan ini kurang mendapatkan porsi perhatian masalah pembiayaan, pengelolaan pemerintahan desa sangat bergantung dari dana swadaya masyarakat, sebagian merupakan bantuan dari pemerintah daerah baik untuk kegiatan pelayanan maupun pembangunan. Potensi dan sumber daya desa yang dimiliki cenderung belum dapat dimanfaatkan secara optimal untuk memberikan kesejahteraan masyarakat desa. Mengakibatkan pembangunan perdesaan sangat lamban, efeknya lebih lanjut sumber penghasilan di desa sangat terbatas, sebagian masyarakat desa melakukan migrasi ke perkotaan, namun ada diantara mereka tidak memiliki keterampilan yang dibutuhkan di daerah perkotaan, akhirnya bekerja di sektor informal, dan yang lainnya bekerja di luar negeri menjadi Tenaga Kerja Indonesia (TKI).

Pemerintah menyadari bahwa pelayanan publik desa selama puluhan tidak diberdayakan secara maksimal, maka muncul kesadaran baru untuk memaksimalkan pemerintahan desa dalam pelayanan dengan memberikan dana untuk menggerakkan pembangunan. Secara normatif pengaturan pemerintahan desa selama ini dipayungi oleh Undang-Undang (UU) No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, namun pengaturannya tidak terlalu spesifik. Lahirnya UU No.16 Tahun 2014 Tentang Desa pertanda pemerintah memiliki perhatian serius untuk menjadikan desa sebagai basis pembangunan. Semangat UU tersebut harus dimaknai sebagai bentuk penerapan kaidah-kaidah yang baik dalam menjalankan roda pemerintahan, termasuk di dalamnya tata kelola keuangan pemerintah pusat, daerah dan desa. Ketiga level pemerintahan tersebut bertalian dan menopang satu sama lain, sehingga dari sisi pengelolaan keuangan membutuhkan tata kelola yang baik, dan dipastikan memberikan dampak ekonomi atas pemberian Dana Desa tersebut.

Konsekuensi lahirnya UU Desa dibarengi dengan pembiayaan yang disebut Anggaran Dana Desa (ADD), pemberian ADD mulai diimplementasikan tahun 2014 setiap desa mendapatkan jatah sebesar Rp. 70 juta dan akan meningkat secara bertahap, hingga mencapai sebesar Rp. 1,4 Miliar sebagaimana dijanjikan oleh pemerintahan saat ini. Pemberian ADD tidak sekadar dimaksudkan sebagai pelipur lara, bagi desa yang tertinggal dan berada di daerah yang tidak memiliki SDA yang melimpah, sebab ADD sebetulnya sudah lama diberikan di beberapa kabupaten yang kaya SDA, seperti Kabupaten Kutai Kartanegara memberikan dana desa Rp. 1 Miliar per desa. ADD diharapkan efektif mendorong peningkatan kesejahteraan masyarakat desa, sebab kebanyakan kelompok masyarakat miskin berada di perdesaan.

ADD atau keuangan desa pada dasarnya merupakan sub sistem dari keuangan negara secara keseluruhan, karena itu penggunaannya akan diawasi (diperiksa) oleh lembaga pengawas pemerintah (BPK). Sekalipun mekanisme pertanggung jawabannya berjenjang, dimana penggunaan ADD diakhir tahun disampaikan kepada bupati lewat camat setempat. Setiap rupiah penggunaannya harus dipertanggungjawabkan, jangan sampai ADD dianggap sebagai bantuan yang tidak memiliki pertanggungjawaban maupun target dan output. ADD menganut prinsip *value for money* yaitu prinsip yang menekankan bahwa dalam pengelolaan keuangan desa harus dilaksanakan secara ekonomis, efisien dan efektif. Itu artinya, sebagai bagian dari keuangan negara maka ADD harus dimanfaatkan untuk kegiatan produktif, atau untuk memenuhi azas manfaat untuk masyarakat. Jika dilihat jenis transfer, nampak sekilas bahwa ADD berbentuk *specific grant* hanya saja pemanfaatannya diserahkan sepenuhnya kepada pemerintahan desa, sehingga lebih cocok dikategorikan sebagai *block grant*.

Prinsip dari *block grant* adalah pemanfaatannya digunakan untuk kegiatan operasional dan pembangunan (pemberdayaan). Hanya saja pemanfaatan ADD telah diatur sedemikian rupa dimana biaya operasional sebesar 30 persen dan biaya untuk pemberdayaan masyarakat sebesar 70 persen. Pengaturan ini diperlukan agar ADD tidak dihabiskan untuk belanja operasional pemerintahan desa, sebab terbukti selama ini pada level pemerintahan kabupaten/kota alokasi atau postur anggaran tidak didesain dengan bagus, dan tidak ada pengaturan bahwa belanja

pembangunan harus lebih besar daripada belanja rutin. Sehingga kebanyakan postur anggaran kabupaten/kota lebih banyak untuk biaya operasional pemerintahan yang efeknya terhadap kesejahteraan masyarakat sangat minim.

Adanya ADD menimbulkan konsekuensi bagi aparatur desa itu sendiri, jika selama ini perencanaan, manajemen pengelolaan dana desa serta target pembangunan tidak tersusun secara baik. ADD menuntut adanya Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes). APBDes strukturnya tidak berbeda jauh dengan APBD, karena itu APBDes merupakan gambaran makro pembangunan selama setahun, di dalamnya tergambar target penerimaan dan pengeluaran. Pemerintah desa diberikan kewenangan bersama Badan Permusyawaratan Desa (BPD) untuk melakukan pungutan sebagai sumber pendapatan. Dikhawatirkan kedepannya kewenangan ini justru akan membebani masyarakat desa, maka penyusunan APBDes harus dirancang secara profesional dan proporsional.

Penyusunan APBDes tentu saja mengacu pada dokumen perencanaan dengan menyusun RPJMDes terlebih dahulu. RPJMDes sendiri mengacu pada RPJP dan RPJMD kabupaten bersangkutan, hal ini diperlukan agar terjadi sinergi dan kesinambungan program pembangunan daerah. Dengan melihat berbagai perubahan pengelolaan keuangan desa maka dibutuhkan aparatur desa yang memiliki kemampuan untuk merancang program. Walau pemanfaatan ADD didesain akan menggunakan pendamping yang berfungsi sebagai tenaga konsultatif di setiap desa. Tapi lebih elok dan efisien bilamana aparatur desa memiliki kemampuan sumber daya yang memadai, terutama untuk mengoptimalkan pemberdayaan masyarakat yang menyangkut di dalamnya, antara lain 1) pembangunan sarana dan prasarana ekonomi perdesaan, 2) mengoptimalkan kegiatan pendidikan, kesehatan dan pengarusutamaan gender, 3) pemberdayaan ekonomi masyarakat yang bermuara pada pengentasan kemiskinan.

Bila APBDes tidak dirancang dengan baik, boleh jadi ADD yang diguyurkan setiap tahun hanya akan menjadi bancakan bagi aparatur desa. Bahkan saya memiliki kekhawatiran banyak aparatur desa akan diperhadapkan dengan masalah hukum, atau menjadi sumber konflik bagi masyarakat desa dengan adanya ADD. Saat ini ADD sudah menjadi “alat

mainan” baru bagi sebagian politisi petualang yang tergiur dengan gelontoran ADD. Pasca dicabutnya moratorium pemekaran desa dan kelurahan Januari 2015 lalu, usulan pemekaran desa bermunculan, menurut catatan Direktorat Jenderal Pemerintahan Umum Kemendagri ada sekitar seribuan usulan pemekaran desa. Sudah dapat diduga pengusulan pemekaran sangat erat kaitannya dengan ADD, meskipun tidak menutup kemungkinan pengusulan pemekaran desa karena dipelopori oleh calon kepala desa yang kalah pada pemilihan kepala desa. Usulan pemekaran desa normatifnya tidak terlalu menguntungkan secara ekonomis, karena pembagian ADD yang bersumber dari APBN didasarkan pada jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan faktor geografis. Besaran alokasi anggaran desa dari APBN ditentukan 10 persen dari dan di luar dana transfer daerah secara bertahap. Alokasi ADD dalam APBN-P 2015 sebesar Rp. 20,76 Triliun yang diperuntukkan untuk 74,094 desa seluruh Indonesia, setiap desa akan mendapatkan kucuran dana sebesar Rp. 280 Juta. Ini sangat menggiurkan bagi pemburu rente. 📖

Kemiskinan Perdesaan di Gorontalo Meningkat, Alokasi Dana Desa Solusinya

Lima tahun terakhir pertumbuhan ekonomi Provinsi Gorontalo di atas rata-rata 7 persen, lebih tinggi dibanding pertumbuhan secara nasional. Sekalipun angka-angka pertumbuhannya tinggi, namun membutuhkan pencermatan dengan memperhatikan sumber-sumber pertumbuhan ekonomi wilayah. Ekonomi bisa jadi tumbuh tinggi tapi kurang memiliki efek terhadap penyerapan tenaga kerja dan kemiskinan. Akibatnya akan menjadi *bubble economy*, seperti busa kelihatan besar tapi hanya berisi rongga udara. Karena itu pentingnya memperbaiki kualitas pertumbuhan ekonomi, pemerintah sedapat mungkin menggeser sumber-sumber pertumbuhan ke sektor produktif. Di tengah terbatasnya investasi swasta untuk sektor industri dan sektor riil, belanja modal pemerintah menjadi tumpuan.

Hanya saja ruang fiskal bagi kabupaten/kota di Gorontalo begitu sempit, sebab belanja aparatur lebih besar, tak banyak pilihan yang ada di hadapan pemerintah, terkecuali harus secara sungguh-sungguh melakukan *budget reform*, dengan melakukan efisiensi di tubuh birokrasi. Frame berpikir bagi sebagian pemerintah daerah, APBD dimanfaatkan sebesar-sebesarnya untuk belanja aparatur, sedangkan belanja pembangunan akan diupayakan dari pemerintah pusat lewat mekanisme transfer tambahan perlu diminimalisir. Melemahnya pertumbuhan ekonomi secara nasional akan memiliki efek terhadap penerimaan pajak, tentu saja akan mengganggu belanja pemerintah, termasuk menambah transfer ke daerah, apalagi saat ini pemerintah pusat jor-joran membangun proyek infrastruktur. Rendahnya penerimaan pajak, seiring dengan kehendak terus menggenjot pembangunan infrastruktur akan berdampak terhadap meningkatnya defisit APBN. Untuk membiayai defisit, jalan pintas yang paling mudah dilalui adalah menerbitkan Surat Berharga Negara (SBN), serta pinjaman bilateral

Idealnya, pemerintah daerah harus memiliki inovasi dan mencari jalan alternatif mendorong peningkatan ekonomi yang nantinya akan memberikan efek terhadap peningkatan pendapatan masyarakat, dengan

sendirinya memiliki korelasi terhadap pendapatan daerah. Setiap tahun upaya memperkuat desentralisasi fiskal dan semangat membangun daerah sudah makin terasa dengan meningkatnya dana transfer serta tambahan Dana Desa. RAPBN 2016 tercermin belanja Kementerian/Lembaga secara proporsi makin menurun dan transfer ke daerah makin meningkat, terutama transfer spesifik (DAK), dimana DAK tidak lagi dikompliasi dalam satu paket, akan tetapi dibelah menjadi DAK fisik dan DAK non fisik.

Keinginan baik ini sejatinya oleh pemerintah daerah memanfaatkan anggaran secara bijak, terutama Dana Desa. Amanat UU No. 6 Tahun 2014 Tentang Desa dimaksudkan untuk memberdayakan masyarakat desa, tentu ini memiliki keterkaitan kuat untuk meningkatkan penghasilan masyarakat desa sekaligus menggiring mereka keluar dari lingkaran setan kemiskinan. Hal ini tercermin, sekalipun angka pertumbuhan ekonomi Gorontalo meningkat di semua kabupaten/kota akan tetapi dampaknya terhadap penurunan angka kemiskinan justru kecil. Jika dilihat trennya, angka kemiskinan menurun tapi belakangan makin melambat. Tahun 2014 angka kemiskinan Gorontalo mencapai 17,41 persen per bulan maret 2015 angka kemiskinan meningkat menjadi 18,32 persen. Kenaikan angka kemiskinan di Gorontalo justru lebih besar di daerah perdesaan, indeks kedalaman kemiskinan mencapai 4 basis poin dan perkotaan 1,09 poin. Data ini menunjukkan sekaligus dapat dijadikan instrumentasi untuk memanfaatkan Dana Desa secara tepat.

Kemiskinan perdesaan meningkat karena dipicu berbagai faktor, mayoritas masyarakat perdesaan bekerja di sektor pertanian. Pada umumnya pekerja di sektor pertanian sudah *overload*, sementara luas lahan cenderung makin menurun karena adanya alih fungsi lahan. Akibatnya produktivitas pekerja di sektor pertanian menurun, selain itu pekerja di sektor pertanian merupakan petani penggarap. Belum lagi sektor pertanian sangat sensitif terhadap perubahan iklim dan cuaca yang setiap tahun pasti akan dihadapi. Pekerja di sektor pertanian umumnya mereka termasuk kategori setengah pengangguran, pada musim tanaman mereka akan bekerja penuh, pada saat musim kering akan menganggur. Pada masa musim paceklik pekerja di sektor pertanian tidak memiliki penghasilan, penjualan hasil panen habis digunakan untuk kebutuhan sehari-hari. Pada akhirnya stok makanan makin menipis, akhirnya mereka

kembali membeli bahan makanan, hal ini bisa dilihat dari sumber inflasi perdesaan, sumber inflasi terbesar justru dari bahan makanan.

Pemanfaatan Dana Desa sekalipun sudah diatur mekanisme pembagian peruntukannya, dimana 30 persen untuk belanja kegiatan administrasi dan 70 persen untuk pemberdayaan. Tetapi dalam implementasinya bisa saja melenceng dengan porsi yang tidak lagi sesuai mekanisme pengaturan dalam pengalokasian. Pemanfaatan Dana Desa lebih dari separuh untuk pemberdayaan, lewat kegiatan pemberdayaan menjadi jalan lain untuk keluar dari jeratan kemiskinan. Maka dari itu, kegiatan pemberdayaan sejatinya dimanfaatkan pada saat musim tanam sudah lewat, yakni pada musim paceklik dengan tujuan agar para petani tidak menganggur. Alokasi Dana Desa dipastikan setiap tahunnya akan bertambah, baik yang bersumber dari APBN, maupun yang berasal dari APBD provinsi dan kabupaten, ditambah dengan Pendapatan Asli Desa. Dalam konteks itu diperlukan sumber daya manusia yang memadai untuk melakukan identifikasi potensi setiap desa. Hasil identifikasi potensi desa dijadikan acuan dasar untuk menyusun perencanaan program, sebab ada indikasi lemahnya sistem perencanaan dan rancangan program karena dokumen perencanaan pembangunan desa dibuat sekadar pemenuhan syarat pencairan Dana Desa. Sehingga pada tahap implementasi program pemanfaatan Dana Desa akan menemui banyak kendala.

Realisasi pemanfaatan Dana Desa secara umum belum berjalan optimal untuk tahap kedua, oleh karenanya tahun anggaran 2016 selayaknya perencanaan penggunaan Dana Desa sudah didesain secara optimal. Selain itu Dana Desa dimungkinkan untuk membuka kegiatan usaha produktif, pada hemat saya usaha produktif sebaiknya di tujukan kepada ibu-ibu rumah tangga. Karena sebagian besar kaum perempuan perdesaan tidak memiliki pekerjaan tetap. Dengan demikian kaum perempuan perdesaan memiliki pendapatan tambahan, selain dari penghasilan suaminya.

Tahun anggaran 2015, Alokasi Dana Desa yang diterima oleh lima kabupaten yang ada di Gorontalo mencapai Rp. 51,574 miliar dan pada tahun 2016 diperkirakan meningkat hampir dua kali lipat, belum lagi anggaran tambahan yang akan didapatkan 10 persen yang bersumber dari Pajak Daerah dan Retribusi Daerah. Jika Dana Desa ini dimanfaatkan secara optimal, serta dapat dibelanjakan tepat pada waktunya dipastikan

akan menggerakkan perekonomian desa. Tetapi terpenting dari itu semua, pemanfaatan Dana Desa harus dimonitoring dengan ketat, dengan mempersempit ruang negosiasi antara aparat desa dengan pendamping. Juga perlu diwaspadai agar pengelolaan Dana Desa bukan hanya yang berada di episentrum penguasa desa. Pengalaman menunjukkan, selama bertahun-tahun bantuan beras miskin (raskin) dan penyaluran kompensasi lainnya seringkali lebih diprioritaskan keluarga aparatur desa, sekalipun ada diantara mereka berkemampuan secara fisik dan ekonomi. Oleh karenanya, seluruh masyarakat desa wajib digerakkan untuk diberdayakan dalam memanfaatkan Dana Desa, dengan langkah itu Dana Desa akan menjadi solusi untuk mengatasi kemiskinan di perdesaan Provinsi Gorontalo. 

Jadikan Desa Sebagai Pusat Pembangunan Ekonomi Gorontalo Kedepan

Jika mengukur indikator-indikator makro ekonomi Gorontalo secara runtun waktu sejak berdiri menjadi provinsi terlihat cukup mengalami kemajuan. Rata-rata pertumbuhan ekonomi berada di kisaran 7 persen setiap tahunnya, sekalipun di tahun 2015 mengalami penurunan sebesar 6,23 persen, angka kemiskinan menurun drastis sejak tahun 2001. Demikian halnya angka pengangguran terbilang rendah dibandingkan provinsi yang sudah lebih dulu berdiri. Tapi dibalik keberhasilan itu membutuhkan kecermatan dari pemerintah daerah (provinsi, kabupaten/kota) untuk membacanya. Jika tidak dicermati dengan baik seolah daerah ini makin maju tapi dibalik itu berbagai --paradoks ekonomi—bermunculan.

Keberhasilan yang dicapai memendam persoalan kronis, tentu saja memerlukan pembenahan secara fundamental. Pembenahannya tidak bisa lewat skenario *bussines usual* semata, tetapi dibutuhkan percepatan dan lompatan lewat *big push* pembangunan. Penurunan angka kemiskinan tidak lagi memiliki korelasi yang kuat terhadap pertumbuhan ekonomi, jika diagnostik lebih lanjut melalui data statistik, angka kemiskinan stagnan di angka 17 sampai dengan 18 persen. Regional Sulawesi angka kemiskinan Gorontalo yang tertinggi, dan posisi kelima tertinggi secara nasional (18,16 persen), dibawah Papua (28,4 persen), Papua Barat (25,75 persen), Maluku (22,58) dan NTT (19,36 persen). Namun demikian angka pengangguran termasuk rendah di bawah 5 persen. Nalarnya, jika angka kemiskinan tinggi harusnya angka pengangguran tinggi, tapi yang terjadi di Gorontalo kebalikannya.

--Paradoks-- itu muncul karena sebagian angkatan kerja di Gorontalo termasuk kelompok setengah pengangguran, artinya sudah bekerja tapi masih mencari pekerjaan yang lebih baik. Kelompok ini sangat sensitif berubah posisinya bergeser ke bawah garis kemiskinan bilamana terjadi kenaikan inflasi. Jika dipetakan lebih lanjut, angka kemiskinan di perdesaan jauh lebih besar persentasenya mencapai 86,92 persen dibandingkan dengan perkotaan 13,06 persen. Sungguh pun

demikian secara sektoral pertanian menyumbang sebesar 37,09 persen terhadap pembentukan PDRB Gorontalo. Pekerjaan utama masyarakat perdesaan bekerja di sektor pertanian. Selain itu, bantuan pemerintah terhadap sektor pertanian setiap tahunnya terus meningkat, bantuan pemberdayaan di perdesaan pun bertambah, baik yang disalurkan pemerintah provinsi maupun kabupaten. Tetapi kenyataannya orang miskin di desa tidak mengalami penurunan secara signifikan. Ironisnya lagi persentase penduduk usia 15 tahun ke atas yang bekerja menurut lapangan usaha 34,66 persen bekerja di sektor pertanian lebih tinggi dibandingkan sektor-sektor lainnya.

Selain itu jika diukur dari gini rasio, ketimpangan perkotaan di Gorontalo sebesar 0,42 lebih tinggi dibandingkan dengan ketimpangan perdesaan (0,37). Asumsinya ketimpangan yang relatif rendah diperdesaan pertanda baik, karena pembagian "kue ekonomi" lebih merata dibandingkan masyarakat perkotaan. Tapi itu juga tidak menjawab persoalan kemiskinan, sebab meningkatnya gini rasio perkotaan Gorontalo diindikasikan karena proses urbanisasi terus berjalan, dan sebagian usia angkatan kerja yang telah menyelesaikan pendidikannya di perkotaan tidak kembali ke daerahnya. Ini diperkuat makin besarnya angka pengangguran terbuka berdasarkan tingkat pendidikan, angka pengangguran terbuka berpendidikan SD cukup rendah, sementara angka pengangguran terbuka berpendidikan sekolah menengah dan tamatan universitas termasuk tinggi. Besarnya angka pengangguran terbuka yang berasal dari tamatan sekolah menengah dan perguruan tinggi dibandingkan dengan lulusan SD karena penyediaan lapangan kerja di Gorontalo sangat friksional sifatnya. Kebutuhan tenaga kerja yang tersedia tidak sesuai dengan keterampilan dan pendidikan angkatan kerja, apalagi jika dikaitkan sumber pertumbuhan utama kegiatan ekonomi secara sektoral adalah sektor pertanian, sebagian besar sarjana pertanian sendiri enggan menggeluti sektor pertanian.

Dilihat dari sisi permintaan, kinerja ekspor Gorontalo cukup baik, terus mengalami kenaikan terutama disumbang dari ekspor komoditi jagung. Total ekspor Gorontalo, jagung mendominasi kegiatan ekspor sebesar 85,25 persen tahun 2015. Besarnya kontribusi sektor pertanian terhadap kegiatan perekonomian Gorontalo merupakan berkah tersendiri, namun sekaligus menjadi sumber "kutukan" bagi masyarakat

Gorontalo. Saatnya pemerintah tidak lagi hanya berpikir menggarap dengan terus menambah subsidi dan bantuan di sektor hulu (*on farm*), tetapi hilirisasi tidak dapat dielakkan bagaimana pun caranya. Pemberian subsidi dan bantuan untuk meningkatkan produksi pertanian merupakan solusi yang bersifat “*short run*” yang memang dibutuhkan saat ini dan masa lalu. Kedepan tentu membutuhkan pergeseran, tugas pemerintah men-*drive* produk pertanian ke pasar dan pengolahan, disamping mengembangkan sektor-sektor potensi lainnya yang dapat menjadi “*engine of growth*” bagi perekonomian Gorontalo.

Jadikan Desa Sebagai “*Growth Pole*”

Kemiskinan dan ketimpangan merupakan akumulasi dampak dari desain kebijakan pembangunan, penyebab kedua persoalan tersebut sudah teridentifikasi dengan jelas. Karenanya menurut hemat saya desain rencana pembangunan jangka menengah kedepan yang sementara dalam proses pembahasan, pemerintah lebih fokus pembangunan pedesaan. Desa tidak hanya menjadi pusat produksi pertanian, tapi desa dapat menjadi basis produksi industri olahan (agribisnis), dengan kata lain pemerintah provinsi dan kabupaten secara serius mendorong penciptaan nilai tambah ekonomi komoditi yang dapat menjadi sektor basis, seperti jagung dan kelapa. Kedua komoditi ini merupakan komoditi *champion* bagi Gorontalo yang berbasis di pedesaan. Jika keduanya di kreasi akan memberikan dampak ekonomi bagi masyarakat pedesaan.

Jika mencermati tantangan ekonomi Gorontalo saat ini, konsep pembangunan kutub pertumbuhan (*growth pole*) dapat menjadi solusi. Sekalipun konsep ini banyak yang mengkritik karena dianggap gagal memberikan efek perembesan kesamping dan ke bawah, atau *spread effect*-nya tidak tercipta, justru yang terjadi *backwash effect* (menarik dan mencuci daerah pinggiran. *Growth pole* pada prinsipnya tidak terbangun dengan sendirinya, tapi ia harus diciptakan sekalipun tidak semua tempat dan serentak. Dengan menciptakan desa sebagai *growth pole* tarikan ekonomi ke perkotaan akan berkurang, sekaligus mengurangi beban Kota Gorontalo, sebab luas wilayah Kota Gorontalo sangat terbatas baik yang akan dimanfaatkan untuk kegiatan industri maupun permukiman.

Desain pembangunan yang bertumpu di desa akan selaras dengan konsep pembangunan secara nasional, membangun dari desa bagian dari

--Nawa Cita--. Memperkuat pembangunan pedesaan dan mengembangkan ekonomi desa berdasarkan desain kebijakan dalam RPJMD kedepan berarti akan menyelesaikan lebih dari separuh masalah ekonomi di Gorontalo. Berkembangnya ekonomi pedesaan akan menahan laju urbanisasi, produktivitas masyarakat meningkat mengakibatkan pendapatan bertambah dengan sendirinya akan mengurangi angka kemiskinan yang memang paling banyak bermukim di pedesaan. Apalagi desa saat ini ketambahan dana, setiap tahunnya akan bertambah. Jika diproporsikan Alokasi Dana Desa (ADD) dan jumlah penduduk desa Gorontalo akan terjadi kelebihan dana di desa. Merujuk pada *road map* dana desa tahun 2016 rata-rata setiap desa di Indonesia akan mendapatkan ADD sebesar Rp. 1,115 miliar, tahun 2017 meningkat sebesar Rp. 1,703 miliar, tahun 2018 sebesar Rp. 2,197 miliar dan tahun 2019 sebesar Rp. 2,368 miliar. Jika ekonomi perdesaan tumbuh cepat karena fokus pembangunan berada di wilayah itu, serta memanfaatkan dana desa secara efektif untuk pemberdayaan masyarakat desa, maka kedepannya desa akan menjadi daya tarik bagi lulusan sekolah menengah dan universitas. Kota hanya akan menjadi tempat persinggahan, bukan lagi menjadi tumpuan dan pusat utama kegiatan ekonomi, sekaligus mengurangi disparitas wilayah. 📖

Berbagai Kemungkinan Dampak Transfer Non Tunai

Di tengah lesunya perekonomian global, harga komoditas masih rendah memberikan tekanan terhadap permintaan ekspor Indonesia. Pada saat yang bersamaan terdapat indikasi melemahnya permintaan domestik tergambar dari pertumbuhan impor juga negatif, sebagian besar barang impor merupakan bahan pendukung (barang antara) untuk kegiatan industri. Indikasi itu makin diperkuat dimana konsumsi rumah tangga pada kuartal pertama tahun 2016 menurun tipis sebesar 4,9 persen dibandingkan periode yang sama 2015 sebesar 5,0 persen. Meski terlihat penurunannya tipis tetap memberikan dampak terhadap permintaan domestik.

Melemahnya kegiatan ekspor-impor dan konsumsi rumah tangga tentu diharapkan komponen lain tumbuh positif untuk dapat menggerakkan pertumbuhan ekonomi. Konsumsi pemerintah sendiri tetap tumbuh meskipun tidak mengalami peningkatan berarti, sementara Pembentukan Modal Tidak Bruto (PMTB) mengalami peningkatan yang cukup signifikan dibanding periode yang sama kuartal pertama 2015 dari 4,6 persen naik menjadi 5,6 persen. Sementara komponen LNPR pertumbuhannya cukup lumayan bagus kuartal pertama 2016 tumbuh 6,4 persen dibandingkan periode yang sama di tahun 2015 pertumbuhannya -0,8 persen.

Situasi seperti ini kehadiran pemerintah sangat strategis terutama dalam mempercepat realisasi belanja modal. Jika melihat data pertumbuhan ekonomi kuartal pertama 2016 peran belanja pemerintah sangat nampak dari sisi pengeluaran, hanya saja kondisi ini relatif masih lebih kuat digerakkan oleh pemerintah pusat, berbeda sebagian pemerintah daerah belum optimal melakukan realisasi belanja. Polanya masih mirip-mirip di tahun-tahun sebelumnya dalam membelanjakan APBD-nya, sehingga hampir semua daerah pertumbuhan ekonominya di awal tahun belum optimal. Ini dibuktikan dengan masih tingginya dana SILPA dan dana *idle* di perbankan. Jika dana-dana ini dimanfaatkan tepat waktu dan disegerakan maka pertumbuhan ekonomi secara nasional akan

lebih kuat dibandingkan dengan sekarang. Menghadapi situasi demikian, pemerintah pusat selayaknya memang menerapkan berbagai instrumen penting untuk bisa mendorong pemerintah daerah menggunakan dananya. Karena pemerintah pusat sudah melakukan transfer tepat waktu baik DAU, DAK dan Dana Desa, kecuali Dana Bagi Hasil kerap mengalami keterlambatan.

Kebijakan pemerintah pusat memberikan “*punishment*” kepada daerah yang tidak menyegerakan realisasi belanja tepat waktu patut diapresiasi dengan memberlakukan transfer non tunai. Kebijakan ini tentu diharapkan memberikan efek terutama bagi Pemda untuk dapat disiplin memanfaatkan anggarannya, sebab dipastikan sebagian besar daerah kemampuan menarik investasi dalam menggerakkan roda perekonomian terbatas. Memaksimalkan belanja pemerintah dapat menjadi alternatif pengerek pertumbuhan, jika ada unsur kesengajaan tidak memaksimalkan belanja lebih memilih mengendapkan dananya di bank dapat diduga kepala daerah tidak memiliki niat yang baik melakukan tata kelola ekonomi daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dana *idle* setiap tahun cenderung masih besar, misalnya posisi Maret 2016, simpanan Pemda di perbankan mencapai Rp. 212,5 T meskipun ada penurunan dibandingkan pada periode tahun lalu Rp. 227,7 T. Uang sebesar itu bilang dibelanjakan tepat waktu dipastikan perputaran uang meningkat dengan sendirinya pergerakan ekonomi akan lebih kuat.

Transfer non tunai tentu tidak sekadar dimaksudkan untuk memberikan “*punishment*” kepada daerah, secara normatifnya transfer non tunai memiliki tujuan, diantaranya; 1) Mendorong pengelolaan APBD yang sehat, efisien, dan efektif; 2) Mendorong penyerapan APBD yang optimal dan tepat waktu untuk mempercepat pembangunan di daerah; dan 3) Mengurangi uang kas dan/atau simpanan pemerintah daerah di bank dalam jumlah yang wajar. Selain itu kepentingan lain pemerintah pusat adalah memberikan edukasi kepada daerah bahwa betapa pentingnya belanja daerah digunakan tepat waktu karena situasi ekonomi global masih menghadapi risiko tekanan yang kuat. Pilihannya perekonomian domestik perlu dioptimalkan sebagaimana dilakukan oleh negara-negara *–emerging market–* yang jumlah penduduknya cukup besar sebagai potensi pasar. Selain itu dana transfer baik dalam bentuk spesifik *grant* maupun blok *grant* dan bagi hasil didapatkan dengan susah

payah. Kebijakan anggaran yang bersifat ekspansif setiap tahun konsekuensi logisnya adalah pengeluaran pemerintah makin meningkat sementara sumber penerimaan terutama dari pajak belum optimal.

Transfer non tunai dialihkan kepada instrumen keuangan Surat Berharga Negara (SBN) sebetulnya "*punishment*" yang terbilang ringan, karena penerapannya memiliki kriteria rekening yang tidak wajar, dengan pengertian sederhana bilamana selama tiga bulan dana yang sudah ditransfer belum dibelanjakan maka bulan keempat dikonversi ke SBN. Tiga bulan kemudian baru boleh dicairkan, itu pun selama dikonversi ke non tunai mendapatkan bunga ingkat *yield* 50 persen dari tingkat suku bunga penempatan kas Pemerintah Pusat di Bank Indonesia (65 persen Dari BI *Rate*). Namun sesungguhnya daerah yang mendapatkan "pinalti" SBN masih mendapatkan keuntungan, karena itu menurut saya pemerintah juga harus menyiapkan instrumen lain untuk lebih menstimulasi daerah menyerap anggaran tepat waktu.

Sejak transfer non tunai diberlakukan selama tahun 2015 sudah ada enam daerah yang mendapatkan transfer non tunai yang bersumber dari DAU, tiga provinsi dan tiga kabupaten. Ketiga provinsi itu adalah Riau dengan SUN senilai Rp. 61,47 miliar, Jawa Barat dengan SUN senilai Rp 103,92 miliar, dan Banten dengan SUN senilai Rp 57,78 miliar. Sedangkan tiga kabupaten yang mendapat SUN adalah Tanah Laut dengan SUN senilai Rp. 44,84 miliar, Berau dengan SUN senilai Rp. 45,26 miliar, dan Kutai Timur dengan SUN senilai Rp 45,71 miliar, ketiga kabupaten ini berada di Kalimantan.

Transfer non tunai sejauh ini memiliki berbagai dampak, bagi pemerintah pusat sendiri sudah memiliki instrumen yang jelas untuk memberikan "*punishment*" kepada daerah untuk mengurangi penumpukan dana Pemda di bank, sementara daerah sebagian besar menjadi lebih disiplin memanfaatkan dananya secara efektif, serta lebih sigap melakukan pelaporan data bulanan ke kementerian keuangan. Pemda tentu juga diharapkan dapat mengurangi perilaku *moral hazard*, karena memang ditemukan beberapa Pemda dengan sengaja mengendapkan uangnya di Bank Daerah untuk mendapatkan pendapatan tambahan lewat bunga simpanan. Tentunya transfer non tunai memberikan dampak lain bagi Bank Daerah (BPD) karena dana Pemda tidak

dapat lagi disimpan berbulan-bulan, yang terjadi BPD kemungkinan kekeringan likuiditas sebab BPD sangat bergantung dari dana Pemda.

Ketergantungan BPD terhadap dana Pemda cenderung tidak ada inovasi produk untuk menghimpun dana pihak ketiga, padahal BPD sekalipun pemegang sahamnya Pemda tapi bank pembangunan ini termasuk kategori bank umum yang bisa menghasilkan berbagai macam produk layanan perbankan sama dengan bank umum lainnya. Jika terdapat indikasi mengeringnya likuiditas BPD di berbagai daerah ini menjadi momentum yang baik bagi mereka untuk berbenah menjadi bank profesional, selain mengelola dana pemerintah juga dapat menarik dana pihak ketiga secara optimal. Sejauh ini baru dua BPD yang berkinerja baik dan sudah melakukan *Initial Public Offering* (IPO) yakni PT Bank Jatim dan PT Bank BJB Tbk. Kedua bank itu memimpin kinerja keuangan BPD di Indonesia baik dari sisi penghimpunan aset, penyaluran kredit, pengumpulan dana pihak ketiga (DPK), serta perolehan laba bersih. 📖

Struktur Anggaran dan Kapasitas Fiskal Kota Gorontalo Membaik

Ensensi pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah memperkuat kemampuan daerah dalam pengelolaan keuangannya baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Prinsip *money follow function* pada konteks ini tentu masih relevan, *money follow function* diartikan uang diberikan kepada daerah seiring dengan pelimpahan sebagian besar kewenangan pusat ke daerah, sejalan dengan itu sumber-sumber penerimaan pun sebagian diserahkan ke daerah. Hanya saja sumber-sumber penerimaan daerah pengelolaannya belum optimal bahkan sebagian daerah otonom, potensi sumber penerimaan sendiri begitu minim, karena itu prinsip *money follow function* menjadi tetap relevan dijadikan instrumen untuk menggerakkan ekonomi daerah. Dengan pengertian uang yang dikelola oleh daerah baik dari penerimaan sendiri maupun dari dana transfer, kedua sumber tersebut hanya mencukupi untuk membiayai fungsi utama pemerintahan daerah, maka uang mengikuti fungsi dasar pemerintah daerah semata.

Namun bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang tinggi selayaknya tidak lagi sekadar membiayai fungsi-fungsi pokoknya yang diserahkan oleh pemerintah pusat kepada daerah, tetapi sudah saatnya memang menggeser menjadi *money follow program*. Sebab daerah yang memiliki kemampuan fiskal tinggi keleluasaan mendesain berbagai macam program begitu luas, utamanya untuk mendorong pertumbuhan ekonomi daerah, serta mengurangi angka kemiskinan. Sudah dapat dipastikan daerah yang memiliki kapasitas fiskal yang tinggi, tentu ruang fiskalnya pun lebih luas untuk memilih program yang memberikan elastisitas terhadap kinerja makro ekonomi daerah. Ini akan menjadi efek viral, dengan pembiayaan pada sektor produktif kegiatan ekonomi akan bergerak sehingga nantinya kemampuan masyarakat membayar kewajiban lewat pajak dan retribusi meningkat, PAD pun turut naik sehingga kapasitas fiskal bertambah.

Jika dilihat dari perkembangan ekonomi Kota Gorontalo secara makro, tiga tahun terakhir mengalami perbaikan dilihat dari peningkatan

pada pendapatan per kapita juga dari sisi fiskal. Anggaran belanja pun secara nominal naik, seiring dengan perbaikan perubahan struktur anggaran, dimana belanja langsung makin meningkat dan belanja tidak langsung makin menurun. Sekalipun ada yang mengasumsikan bahwa belanja langsung dan tidak langsung tidak terlalu relevan diperdebatkan karena kedua komponen belanja tersebut terdapat belanja pegawai. Tetapi belanja pegawai dalam komponen belanja langsung sifatnya komplemen dari program dan belanja modal. Selain juga dalam komponen belanja tidak langsung terdapat pembiayaan subsidi, namun kebijakan ini kurang memberikan dampak yang baik bagi perbaikan ekonomi dalam jangka panjang. Paling penting dari itu, perubahan alokasi anggaran memberikan efek terhadap kinerja makro ekonomi, sebab tak dimungkiri dari sisi permintaan investasi swasta masih sangat terbatas, kecuali untuk sektor ritel. Sedangkan kegiatan ekonomi dengan interaksi perdagangan internasional relatif minim, sehingga sektor pemerintah tentu menjadi harapan selain dari konsumsi rumah tangga.

Pada tahun 2014 proporsi belanja tidak langsung mendominasi belanja APBD Kota Gorontalo mencapai 57,54 persen, dan belanja langsung sebesar 42,46 persen, dengan demikian anggaran lebih banyak untuk biaya operasional pegawai. Pada tahun 2015 proporsi belanja tidak langsung menurun menjadi 56,19 persen dan belanja langsung meningkat sebesar 43,81 persen dan tahun anggaran 2016 proporsi belanja APBD Kota Gorontalo mengalami perubahan yang signifikan dimana belanja langsung sudah lebih tinggi dibandingkan dengan belanja tidak langsung, masing-masing sebesar 51,83 persen dan 48,17 persen. Ini memperlihatkan bahwa Pemerintah Kota Gorontalo memiliki komitmen yang kuat melakukan perubahan struktur belanja. Tidak semua daerah mampu dan memiliki keinginan politik melakukan perubahan struktur anggaran, kecenderungannya yang terjadi belanja tidak langsung tetap dominan. Karakteristik daerah yang memiliki belanja tidak langsung yakni ketergantungannya terhadap transfer sangat besar, dan peruntukannya kurang memberikan efek yang kuat terhadap pertumbuhan ekonomi daerah. Kendala utama bagi pemerintah daerah untuk melakukan perubahan struktur anggaran setidaknya ada dua persoalan mendasar; Jumlah pegawai yang terlalu banyak, termasuk pegawai honor; seiring juga dengan gemuknya struktur organisasi.

Karena itu sejatinya upaya mendorong perkembangan ekonomi daerah struktur belanja APBD memerlukan reformasi birokrasi. Sangat sedikit kepala daerah yang memiliki komitmen pada persoalan ini, karena efek politisnya sangat besar terutama dalam menghadapi Pilkada jika dilakukan efisiensi anggaran dan pengurangan struktur kelembagaan. Perampingan struktur kepegawaian yang menyedot banyak anggaran semestinya memang dilakukan pemerintah pusat, maka dari itu upaya Kemendagri melakukan penggabungan beberapa SKPD yang berkaitan erat tugas dan fungsinya menjadi jalan yang terbaik. Kepala daerah pasti akan mengikuti dan relatif tidak memiliki beban politik melakukan perampingan struktur kelembagaan SKPD.

Sebaliknya, dengan makin besarnya belanja langsung dalam APBD maka pemerintah daerah memiliki kelonggaran mengalokasikan sumber daya untuk menggerakkan perekonomian. Juga menggambarkan komitmen sebuah pemerintahan sejauh mana keberpihakannya terhadap pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Secara teoritik belanja pemerintah memberikan efek terhadap pertumbuhan ekonomi, meskipun asumsi ini sangat debatable, karena berbagai hasil riset menunjukkan memiliki kesimpulan yang berbeda, namun jika mengikuti alur dari Barro (1990) kontribusi pengeluaran terhadap pertumbuhan ekonomi terjadi manakala pengeluaran yang bersifat produktif, dan sebaliknya jika pengeluaran untuk sektor non produksi tidak berpengaruh terhadap pertumbuhan ekonomi.

Sejalan dengan itu, kapasitas fiskal Kota Gorontalo juga mengalami perbaikan, dimana pada tahun 2014 indeks kapasitas fiskal Kota Gorontalo termasuk kategori rendah dengan basis poin sebesar 0,36 dan tahun 2015 meningkat menjadi kategori sedang dengan poin sebesar 0,69, pada tahun 2016 berdasarkan PMK/No. 37/PMK.07/ 2016 indeks kapasitas fiskal meningkat menjadi kategori tinggi, dengan poin sebesar 1,11. Ini dapat diindikasikan bahwa Kota Gorontalo memiliki kemampuan ekonomi dan keuangan yang memadai untuk melaksanakan fungsi-fungsi pemerintahannya. Jika trend ini dipertahankan, atau ditingkatkan ketergantungan fiskal dari pusat dalam jangka panjang untuk membiayai berbagai macam kegiatan di Kota Gorontalo makin menurun, dan inilah yang diharapkan sebetulnya dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal. Namun sejauh ini tidak dipungkiri bahwa potensi sumber pendapatan

Kota Gorontalo belum terlalu optimal, dan paling besar menyumbang PAD Kota Gorontalo, yakni sektor kesehatan (rumah sakit) dan statusnya BLU.

Maka menurut hemat saya, ada beberapa hal yang perlu dilakukan oleh SKPD di lingkungan Pemerintah Kota Gorontalo, diantaranya; Perlunya memperkuat komitmen kepada seluruh perangkat SKPD untuk tetap menjaga proporsi anggaran yang lebih produktif dengan terus mengupayakan di tahun-tahun mendatang alokasi belanja lebih besar untuk belanja langsung; Sumber daya ekonomi Kota Gorontalo makin membaik hal ini ditunjukkan dengan makin meningkatnya kapasitas fiskal dari kategori rendah, sedang menjadi kategori tinggi. Oleh karena itu perlu upaya mendorong peningkatan kemandirian fiskal dengan menggali potensi-potensi sumber pendapatan tanpa menciptakan distorsi ekonomi daerah; Perlunya perbaikan manajemen pengelolaan sumber PAD baik dikelola sendiri oleh SKPD maupun yang di pihak ketigakan. 📖

Menjaga Momentum Perekonomian Gorontalo Lewat Perbaikan Perencanaan

Pertumbuhan ekonomi Gorontalo di tahun 2016 sebesar 6,52 persen sedikit mengalami kenaikan dibandingkan tahun 2015 sebesar 6,22 persen. Capaian pertumbuhan tersebut terbilang moderat, sebab selama tahun 2016 perekonomian global masih belum pulih yang berdampak terhadap perekonomian nasional. Jika dilihat secara visual pola pertumbuhan ekonomi Gorontalo cenderung sama dengan pergerakan ekonomi secara nasional, jika ekonomi nasional mengalami perlambatan, Gorontalo pun cenderung mengalami kondisi serupa. Tentu ini dapat diasumsikan bahwa perekonomian Gorontalo tingkat ketergantungannya cukup besar terhadap kondisi makro ekonomi nasional. Melemahnya kegiatan ekspor Indonesia dipastikan memiliki efek langsung terhadap penerimaan negara, karena itu sepanjang tahun 2016 target pencapaian penerimaan negara, utamanya dari pajak tidak tercapai. Rendahnya penerimaan negara tentu memiliki implikasi terhadap belanja Kementerian/Lembaga (K/L) dan dana transfer ke daerah. Sepanjang tahun 2016 belanja K/L dipangkas sebesar Rp. 65 triliun dan dana transfer sebesar Rp. 68 triliun. Adanya pemangkasan belanja pemerintah, maka Gorontalo pun sedikit kena imbas sebab ada pemangkasan dana transfer dan APBN yang dijalankan oleh Satuan Kerja Kementerian yang ada di Gorontalo.

Ini kemudian berdampak terhadap perekonomian Gorontalo, khususnya dari sisi konsumsi (belanja) pemerintah perannya menurun dalam pembentukan PDRB Gorontalo pada kuartal ketiga dan keempat 2016. Sektor konsumsi rumah tangga tetap berkontribusi paling besar yakni 60,62 persen, ini tentu menjadi tidak ideal kinerja perekonomian wilayah dari sisi permintaan yang seharusnya diperkuat oleh sektor investasi dan interaksi perdagangan internasional (ekspor – impor). Sektor investasi sendiri di Gorontalo masih cukup rendah, hal ini dapat dibaca dari porsi penyaluran kredit di Gorontalo lebih dari 60 persen untuk kredit konsumsi, sedangkan investasi kurang dari 20 persen. Kedepannya dibutuhkan perubahan struktur sumber pertumbuhan dari

sisi pengeluaran dengan mendorong penguatan *investment driven*. Sedangkan dari sisi sektoral masih didominasi oleh sektor pertanian, pada tahun 2016 sektor pertanian menyumbang terhadap pembentukan PDRB Provinsi Gorontalo sebesar 37,44 persen, disusul sektor konstruksi sebesar 12,00 persen. Kedua sektor tersebut bila dikaji lebih mendalam merupakan sektor yang paling banyak menyerap tenaga kerja di Gorontalo, bahkan sektor pertanian sendiri menyerap tenaga kerja sebanyak 171,104 (34,66 %) dari total angkatan kerja.

Hanya saja sektor pertanian dan sektor konstruksi merupakan kegiatan musiman, artinya pekerja di sektor tersebut dalam waktu tertentu akan menjadi pekerja tidak penuh, atau masuk pada kelompok setengah pengangguran. Sementara sektor industri sendiri yang semestinya diharapkan dapat menjadi *prime mover* pertumbuhan ekonomi sekaligus sebagai penanda terjadinya perubahan struktur ekonomi Gorontalo hanya menyumbang sebesar 7,23 persen. Dominannya sektor pertanian dan konstruksi menyumbang terhadap perekonomian Gorontalo yang merupakan kegiatan produksi musiman bagi sebagian pekerja di sektor tersebut, tentu memiliki sensitivitas terhadap perubahan angka kemiskinan. Ini dikarenakan kedua sektor tersebut menjadi penyedia tenaga kerja terbesar, jika dikaitkan dengan Tingkat Pengangguran Terbuka (TPT) di Gorontalo terhitung rendah sebesar 2,76 persen lebih rendah secara nasional dan beberapa provinsi lainnya, namun angka kemiskinan cukup tinggi sebesar 17,63 persen, sebagian besar keluarga miskin diduga bekerja pada kedua sektor tersebut.

Sektor pertanian dipastikan sebagai sektor basis di Provinsi Gorontalo, malahan sektor pertanian tanaman pangan menjadi ekspor utama. Namun di tahun 2016, ekspor jagung mengalami penurunan, di lain sisi produksi jagung meningkat dibandingkan dengan tahun-tahun sebelumnya. Ini pun menggambarkan kondisi anomali, di lain pihak ekspor jagung menurun tetapi produksi jagung meningkat. Asumsinya bila ekspor jagung menurun sepanjang tahun 2016, berarti terserap banyak di pasar domestik, atau diantarpulaukan karena tidak mungkin jagung terserap di pasar lokal, dikarenakan belum ada industri pengolahan jagung di Gorontalo.

Sekalipun demikian, sektor pertanian sebagai unggulan, kontribusi sektor pertanian kepada PDRB mencapai 37,44 persen, sayangnya porsi alokasi belanja sektor pertanian hanya sebesar 4,01 persen dari total APBN dan APBD. Ini mengindikasikan adanya kontradiksi dimana sektor pertanian berkontribusi besar, namun hanya mendapat alokasi anggaran yang minim, kurang dari 5 persen dari total belanja APBN dan APBD di Gorontalo. Dengan demikian dapat ditafsirkan bahwa perhatian pemerintah dari sisi penganggaran untuk sektor pertanian cukup rendah, karena itu model perencanaan sektoral dan penganggaran kedepan perlu dilakukan perbaikan. Sektor-sektor unggulan dan berkontribusi besar sejatinya mendapatkan porsi pembiayaan yang lebih dibandingkan sektor-sektor non unggulan. Hanya saja jika ditinjau dari ruang fiskal yang tersedia dalam APBD Provinsi Gorontalo cukup kecil kurang dari 40 persen. Besaran persentase itulah dibagi habis ke sektor-sektor lainnya, sehingganya itu perencanaan anggaran perlu dilakukan perubahan mendasar dengan memfokuskan diri pada sektor yang kuat *me-leverage* pertumbuhan ekonomi Gorontalo.

Berbagai macam penjelasan serta uraian problem perekonomian Gorontalo yang cenderung kontradiksi seperti gambaran di atas, maka jelas memerlukan perbaikan perencanaan. Jika rencana kerja pemerintah daerah tidak menysar problem ekonomi yang paling mendasar seperti perubahan struktur ekonomi, maka target pencapaian penurunan angka kemiskinan secara drastis sulit tercapai. Hampir 10 tahun terakhir angka kemiskinan di Gorontalo berada dikisaran 17 – 18 persen, sementara pertumbuhan ekonomi boleh dikata tidak terlalu buruk (moderat). Ini artinya bahwa pertumbuhan ekonomi tidak lagi memiliki korelasi yang signifikan dalam menurunkan angka kemiskinan.

Masalah lain yang dihadapi oleh perekonomian Gorontalo adalah persoalan ketimpangan, jika diukur secara teoretis angka ketimpangan Gorontalo dengan menggunakan Indeks Gini Rasio masuk dalam kategori sedang. Namun jika dilakukan pengelompokan kategori tingkat ketimpangannya termasuk tinggi bersama dengan Provinsi DIY (0,42), Gorontalo (0,410), Jawa Timur dan Jawa Barat (0,402), Papua Barat (0,401), Sulawesi Selatan (0,400), Papua (0,399), DKI Jakarta (0,397), Banten (0,392) dan Sulawesi Tenggara (0,388).

Giri Rasio Gorontalo sepanjang tahun 2016 mengalami penurunan, dari 0,419 pada bulan Maret 2016 turun menjadi 0,410 pada bulan September 2016. Jika dibandingkan dengan angka Gini Rasio nasional (0,39) dan Gorontalo masih lebih tinggi, dan sangat berfluktuatif selama tiga tahun terakhir. Pola ketimpangan yang terjadi di beberapa negara pada awalnya memang cenderung tinggi, tetapi dalam jangka waktu tertentu setidaknya dalam satu dekade pembangunan akan mengalami penurunan. Tingginya angka Gini Rasio akan menghambat penurunan angka kemiskinan, dari berbagai macam studi empiris yang dilakukan oleh para ekonom, menunjukkan bahwa dengan distribusi pendapatan yang timpang akan menyebabkan pertumbuhan ekonomi sulit mereduksi angka kemiskinan yang lebih signifikan. Pertumbuhan ekonomi hanya dapat dinikmati oleh kelompok masyarakat yang jumlahnya terbatas, sementara kelompok masyarakat yang jumlah lebih besar porsi kue ekonomi yang didapatkan sedikit.

Jika dilihat faktor penyebab ketimpangan distribusi pendapatan secara teoretis cukup banyak, namun jika dianalisis secara faktual salah satu faktor pendorong ketimpangan yang cukup tinggi di Gorontalo adalah kegiatan ekonomi cenderung terpusat di dua daerah yang bersebelahan, yakni Kota Gorontalo dan Kabupaten Gorontalo. Malahan diduga bahwa belanja APBN 2016 lewat Satuan Kerja dan Dana Transfer realisasinya mencapai sebesar Rp. 9,825 triliun, lebih dari separuh belanja tersebut berputar di wilayah Kota Gorontalo. Menghadapi situasi seperti itu, maka diperlukan peran pemerintah daerah lewat perencanaan yang baik untuk mendorong distribusi kegiatan ekonomi tidak terlalu terpusat di Kota Gorontalo. Lewat perencanaan pembangunan dengan memperkuat orientasi pembiayaan di perdesaan maka diharapkan belanja APBN dan APBD terdistribusi secara merata berdasarkan kebutuhan diluar wilayah perkotaan. Untuk memutus mata rantai permasalahan ekonomi maka ada beberapa skenario kebijakan dapat ditempuh oleh pemerintah daerah menghadapi tahun fiskal 2018 kedepan, antara lain: 1) Sektor pertanian memerlukan perhatian lebih dalam hal pembiayaan secara terintegratif, mulai dari budi daya, infrastruktur pendukung hingga pengolahan dan pemasaran produk pertanian. 2) Pengembangan kegiatan UMKM berbahan baku sektor potensi termasuk produk pertanian agar mata rantai kegiatan ekonomi

berkembang, sehingga dapat meningkatkan pendapatan keluarga petani di perdesaan yang banyak masuk dalam kategori kurang mampu. 3) Perlunya penguatan sektor industri pengolahan agar komoditi jagung di Gorontalo dapat menciptakan nilai tambah dan memiliki dampak ekonomi. 4) Pembiayaan pembangunan perlu diperkuat di wilayah perdesaan dalam rangka menggeser secara perlahan kegiatan ekonomi dari wilayah perkotaan. Harapannya model pilihan kebijakan seperti ini dapat menurunkan tingkat ketimpangan antar wilayah diintra Provinsi Gorontalo. 5) Sebagai daerah yang sangat bergantung terhadap transfer dari pusat, maka diperlukan kesungguhan menciptakan anggaran yang lebih efisien dan kredibel. Penghematan belanja yang tidak produktif perlu dilakukan pemangkasan secara radikal, termasuk volume pembiayaan perjalanan dinas baik di tingkat provinsi maupun kabupaten/kota. 📖

Arah Kebijakan Fiskal dan Tantangan Pembangunan Infrastruktur

Optimisme pemerintah untuk mencapai target pertumbuhan ekonomi sebesar 5,3 % di tahun 2016 ini belum memberikan keyakinan yang kuat bagi masyarakat. Meskipun di triwulan kedua 2016 pertumbuhan ekonomi mencapai 5,1 %, dan capaian ini lebih baik dibandingkan dengan pertumbuhan ekonomi secara (*y-o-y*) tahun 2015 sebesar 4,7 % dibawah target APBN-P 2015 sebesar 5,7 %. Ini memberikan penjelasan dengan tegas bahwa ekonomi nasional mengalami perlambatan. Secara garis besar ada dua faktor yang mempengaruhi perlambatan ekonomi, yakni 1) Faktor internal (domestik) selama ini pemerintah terlena dengan *booming* komoditi, terlalu bertumpu pada sumber pertumbuhan ekonomi ekstraktif terutama di daerah. Kegiatan hilirisasi komoditi untuk menciptakan nilai tambah terlambat diantisipasi. 2) Faktor eksternal, perlambatan pertumbuhan ekonomi global mempengaruhi turunnya tingkat permintaan. Kedua faktor tersebut terkait secara langsung, namun oleh pihak pemerintah menganggap bahwa faktor eksternal menjadi risiko utama pertumbuhan ekonomi.

Jika dilihat kondisinya nampak alasan itu cukup logis, sekalipun faktor internal tidak dapat diabaikan sebagai faktor pengganggu pertumbuhan ekonomi. Beberapa faktor yang mempengaruhi ekonomi dunia (eksternal) 2016: a) Meningkatnya volatilitas pasar keuangan, b) Pemulihan ekonomi di negara maju yang kehilangan momentum, c) Melambatnya ekonomi negara berkembang terutama yang bersumber dari moderasi pertumbuhan ekonomi Tiongkok, d) Pelemahan harga komoditas yang masih berlanjut, dan e) Ketidakpastian permasalahan geopolitik.

Melambatnya pertumbuhan ekonomi belakangan ini cukup mengganggu penerimaan negara dari sektor perpajakan. Tentu berdampak terhadap pembiayaan pembangunan di berbagai sektor, khususnya untuk mengejar target pembangunan infrastruktur yang menjadi program prioritas pemerintah tidak akan optimal. Menghadapi

situasi demikian, tentu pemerintah memiliki langkah taktis untuk keluar dari hadangan “awan kolonombus” yang bisa menciptakan guncangan ekonomi yang lebih dahsyat. Setidaknya untuk memperbaiki ekonomi yang mengalami konjunktur ada tiga model kebijakan yang dapat ditempuh, diantaranya *fiscal policy*, *monetary policy* dan *adjustment structural*. Ketiganya boleh dijalankan secara gradual tapi alangkah lebih baiknya dilakukan secara sinergi. Pengaturan kebijakan fiskal dan moneter terbilang pola kebijakan yang sifatnya ‘*tuning*’ yang dapat distel setiap waktu kapan saja dibutuhkan. Lain halnya *adjustment structural* lewat paket kebijakan ekonomi memerlukan kesungguhan dan kemauan politik. Menurut hemat saya, pada konteks ini pemerintahan telah melakukan *adjustment structural* lewat paket kebijakan ekonomi, hingga kini sudah paket ke-13. Kebijakan ekonomi yang distel secara bersamaan sangat jarang dilakukan oleh negara-negara lain, walau tentu target setiap kebijakan tersebut berbeda-beda jangka waktunya.

Pada tahun 2016 arah kebijakan fiskal yang dirumuskan otoritas fiskal dengan melakukan --penyehatan fiskal-- lewat beberapa strategi, diantaranya; 1) Optimalisasi pendapatan; 2) Penguatan kualitas belanja; 3) Efisiensi Pembiayaan, dan; 4) Penguatan fiskal. Arah kebijakan fiskal ini cukup baik, hanya saja berbagai tantangan dipastikan akan menjadi hambatan, misalnya optimalisasi pendapatan yang bersumber dari perpajakan. Target yang ditetapkan oleh pemerintah tahun ini sebesar Rp. 1.546 triliun. Sementara kondisi perekonomian kurang mendukung kearah sana, belum lagi *tax ratio* terbilang masih rendah hanya 12,73 %. Penggalan potensi tentu bisa menjadi solusi, tetapi tidak mudah, sama halnya kebijakan perluasan basis pajak, sementara *tax amnesty* yang diharapkan dapat menyumbang pendapatan lewat dana repatriasi sepertinya tidak meyakinkan untuk mencapai target sebesar Rp. 165 triliun. Paling memungkinkan dan realistis dijalankan saat ini dengan melakukan penguatan kualitas belanja, karena ini lebih pada sejauh mana komitmen secara internal pemerintah terutama melakukan efisiensi belanja operasional, pembatasan kegiatan yang kurang produktif dan memperbaiki sasaran subsidi. Searah dengan itu anggaran infrastruktur perlu terus ditingkatkan, anggaran kesehatan yang memadai dan menjaga anggaran pendidikan 20 %. Pada kenyataannya ini dapat dilakukan oleh pemerintah seperti terlihat pada data pembiayaan sektor prioritas,

infrastruktur pada tahun 2015 alokasi belanjanya sebesar Rp. 290,3 triliun meningkat menjadi Rp. 313,5 triliun tahun fiskal 2016. Sementara belanja sektor pendidikan pada tahun 2015 sebesar Rp. 408,5 triliun meningkat menjadi Rp. 419,2 triliun di tahun 2016, belanja kesehatan di tahun 2015 sebesar Rp. 77,4 triliun meningkat sebesar Rp. 104,8 triliun. Dan belanja subsidi energi terus menurun dari tahun 2014 sebesar Rp. 350,3 triliun dua tahun terakhir turun drastis menjadi Rp. 102,1 triliun, penurunan belanja subsidi energi jelas menunjukkan ada perbaikan sasaran subsidi. Sementara efisiensi pembiayaan utang juga nampak menemui masalah karena nyatanya pemerintah terus melakukan penarikan utang baru untuk mendapatkan dana dalam rangka pembiayaan utang (utang baru ditutupi utang lama), meski rasio utang masih *managable*.

Dukungan Fiskal Untuk Pembangunan Infrastruktur

Rendahnya daya saing Indonesia dibandingkan dengan beberapa negara Asia lainnya salah satu faktor penyebabnya karena keterbatasan infrastruktur. Kondisi serupa dialami oleh daerah, rendahnya pola daya tarik investasi dipengaruhi masalah-masalah klasik, seperti faktor kelembagaan dan minimnya infrastruktur masih dominan. Nugraheni dan Priyarsono (2012) menyebutkan infrastruktur secara luas dapat memicu terjadinya kegiatan ekonomi produktif di sektor-sektor lain. Shenggen Fan dan Connie Chan-Kang (2004), mengatakan bahwa pembangunan jalan dengan pengembangan agrikultur, irigasi, pendidikan, listrik dan telekomunikasi, memiliki kontribusi yang signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi dan penurunan kemiskinan.

Maka dari itu, secara tidak langsung, pembangunan infrastruktur akan mendukung produktivitas sektor ekonomi lainnya sehingga mendorong pertumbuhan ekonomi dan peningkatan kondisi sosial-budaya kehidupan masyarakat melalui efek berganda. Sedangkan secara langsung terkait sektor konstruksi, infrastruktur juga menciptakan kesempatan kerja dan usaha (Awal, 2014). Oleh pemerintahan Presiden Joko Widodo pembangunan infrastruktur menjadi salah satu program prioritas. Dalam RPJMN 2015 – 2019 biaya yang dibutuhkan untuk membangun berbagai macam infrastruktur seperti Kereta Api, Perhubungan Darat, Laut dan Udara, Transportasi Perkotaan, Ketenagalistrikan, Energi, Telekomunikasi, Sumber Daya Air, Air Minum

dan Limbah, dan Perumahan mencapai Rp. 5,519 triliun. Sektor paling besar membutuhkan pembiayaan adalah kelistrikan totalnya Rp. 980 triliun untuk kapasitas 35.000 MW. Sekalipun skema pembiayaan pembangunan infrastruktur tidak seluruhnya pembiayaan dari APBN/APBD, juga diharapkan dari BUMN dan Swasta lewat kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU). Tetapi secara persentase dari total anggaran yang dibutuhkan membangun infrastruktur 50% dari APBN/APBD. Tentu ini menjadi tantangan tersendiri, apalagi sumber penerimaan negara tidak memadai untuk membiayai APBN.

Tidak itu saja, pembiayaan pembangunan infrastruktur dari APBN/APBD ditakutkan tidak terlalu efisien sebab pemerintah sekaligus memainkan peran ganda dalam menjalankan roda ekonomi, regulator sekaligus operator. Disini pentingnya memilah karakteristik infrastruktur yang akan dibangun, infrastruktur yang *fisiable* secara ekonomi dan *financial* sebaiknya badan usaha (swasta) mengambil porsi lebih besar. Sementara yang tidak *fisiable* secara ekonomi dan tidak *fisiable* secara *financial* tentu menjadi tanggungjawab pemerintah. Lewat skema ini secara paralel diharapkan akan mengurangi disparitas wilayah, sebab pembangunan infrastruktur di wilayah Kawasan Timur Indonesia secara umum tidak efisien, swasta diyakini kurang tertarik menggarap proyek infrastruktur yang dibutuhkan disana. Di tahun 2015 pembangunan proyek infrastruktur di bawah kewenangan Kementerian PUPR dan Perhubungan sudah berjalan (lelang) tiga bandara pengembangan di Bengkulu, Ternate dan Labuan Bajo. Pembangunan jaringan Kereta API Makassar – Parepare dan Jabodetabek, Pelabuhan *Inland waterways* di Cikarang Bekasi Laut Jawa, Pelabuhan Jawa Barat, Sorong, Pelabuhan baru di Kalimantan Utara, Kalimantan Selatan, Sumatera Utara, Maluku, Sulawesi Tengah. Sedangkan pembangunan Bendungan: Paya Seunara, Rajui (Aceh), Kuwil Kawangkoan (Sulawesi Utara) dan Kelistrikan di Gorontalo telah beroperasi. Sebagian jalan tol telah rampung dan sudah dimanfaatkan, walau kelanjutan dari pembangunan periode sebelumnya.

Beberapa proyek strategis yang tersebar di daerah juga terus digenjut, tapi tidak sedikit pula yang belum berjalan sama sekali karena kendala biaya yang bersumber dari APBN/APBD terbatas. Biaya non APBN lewat kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) paling realistis, model kerja sama seperti ini bukan sesuatu yang baru, sudah puluhan

negara menerapkannya. Sekalipun ini tidak mudah karena banyak hambatan yang dihadapi dalam implementasinya, seperti sulitnya membangun *mutual trust*, mafia tanah merajalela, sosial politik, isu lingkungan, harmonisasi peraturan pusat dan daerah dan sebagainya. Jika ini dapat dibenahi tentu akan memberikan rangsangan bagi pihak swasta, walau swasta sendiri tentu memilah-milah jenis infrastruktur yang akan digarap. Pembangunan proyek infrastruktur juga memiliki karakteristik yang berbeda dengan proyek investasi lainnya, sebab industri infrastruktur tergolong *capital intensive*. Selain itu industri infrastruktur merupakan investasi jangka panjang, sedangkan pendanaan yang tersedia (baik di dalam sistem perbankan domestik maupun *capital market*) mempunyai jangka waktu yang lebih pendek. Dalam implementasinya dan *enforcement* dari regulasi yang ada masih menjadi kendala utama, tidak sedikit pembangunan infrastruktur kerap terkendala dengan teknis regulasi baik yang ada di pusat maupun di daerah.

Tentu ini memerlukan kesungguhan dari pemerintah melakukan perbaikan, segala sesuatu bersinergi satu sama lain untuk mendorong keterlibatan pihak swasta lewat KPBU. Jika dilihat dari regulasi yang ada sekarang, paling tidak saya melihat sudah ada langkah konkrit kearah sana lewat kebijakan fiskal untuk meningkatkan *trust* bagi investor. Beberapa kebijakan itu antara lain; 1) Pemberian fasilitas penjaminan pemerintah, 2) Penerapan skema pembayaran ketersediaan layanan (*Availability Payment*), dan 3) Pembentukan PPP unit di Kementerian Keuangan.

Pemberian jaminan fasilitas oleh pemerintah kepada badan usaha yang akan menggarap proyek infrastruktur sejatinya tidak seleluasa mungkin dilakukan, tentu dibutuhkan kehati-hatian. Oleh sebab itu dibutuhkan penjaminan yang terukur dan transparan, terpenting sesuai kebutuhan dan kemampuan fiskal. Sementara penerapan skema pembayaran yang dilakukan pemerintah adalah bertahap berdasarkan ketersediaan layanan infrastruktur yang dapat dimanfaatkan oleh masyarakat. Bukan itu saja, kualitas layanan infrastruktur memenuhi standar kualifikasi yang tinggi dan diikat dalam perjanjian kontrak setidaknya dalam jangka waktu menengah. Sehingga badan usaha tidak sekadar menyelesaikan pekerjaan proyek infrastruktur, atau sekadar jadi. PPP Unit di kementerian Keuangan bertanggungjawab dalam pengelolaan

pemberian fasilitas dan dukungan pemerintah. Fasilitas dan dukungan pemerintah meliputi, a) Fasilitas penyiapan proyek, b) Fasilitas dukungan kelayakan, c) Fasilitas penjaminan pemerintah, dan d) Asistensi dalam penerapan skema. 📖

TENTANG PENULIS



Muhammad “Amier” Arham, lahir di Bulukumba (Sul-Sel) 25 Juli 1972. Menamatkan Sekolah Dasar sampai Sekolah Menengah Atas ditempat kelahirannya. Pada tahun 1991 melanjutkan pendidikan tinggi di IKIP Negeri Manado merampungkan studinya pada saat reformasi berlangsung 1998, atau ditempuhnya selama 15 semester. Lalu melanjutkan studi pada Program Magister Ekonomi konsentrasi Perencanaan dan Kebijakan Publik di FE UI Jakarta pada tahun 2000, kali ini dapat menyelesaikan studi tepat empat semester di tahun 2002. Sementara studi Doktoralnya dirampungkan pada Fakultas Ekonomi dan Bisnis Unpad Bandung dengan peminatan ekonomi kebijakan publik, ekonomi politik dan regulasi pada tahun 2013 dengan predikat *cumlaude*.

Pada tahun 2002/2003 sempat bergabung di NGO yang memiliki *concern* terhadap kemajuan otonomi daerah (Komite Pemantau Pelaksanaan Otonomi Daerah) sebagai peneliti. Sejak tahun 2006 diangkat sebagai tenaga edukatif di Fakultas Ekonomi dan Bisnis Universitas Negeri Gorontalo hingga saat ini. Selain jadi pengajar, merangkap kegiatan di luar kampus sebagai tim ahli Walikota Gorontalo sejak tahun 2014 dan Ekonom Kementerian Keuangan Republik Indonesia sejak tahun 2015. Tim Pendukung Program Pembangunan Provinsi Gorontalo tahun 2016. Puluhan kegiatan yang dilakukan oleh Pemda di Gorontalo diposisikan sebagai tim ahli dalam merumuskan kebijakan dan dokumen perencanaan. Semenjak mahasiswa kemampuan menulis sudah terasa, menghasilkan ratusan artikel yang dimuat di media massa, puluhan artikel jurnal ilmiah dan puluhan buku yang telah ditulisnya. Disamping juga bertindak selaku redaktur pelaksana majalah ilmiah --- Oikos-Nomos--- yang menerbitkan tulisan hasil kajian dan riset tentang ekonomi dan bisnis

Menikahi seorang wanita bernama Tri Ningsih Handayani, S.E tepat diakhir tahun 2003. Dari buah pernikahannya, ia sudah dianugerahi dua putri bernama Iftitah Hivatia Dihyan Calista dan Tsania Myra Candrakanti serta satu putra bernama Muhammad Mevlana Tsaqif Danawi. 📖

DAFTAR PUSTAKA

- Arham, M. Amir. 2013. Pengaruh Kebijakan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pergeseran Sektor dan Ketimpangan Antar Kabupaten/Kota di Sulawesi dan Jawa. Disertasi (Tidak Dipublikasikan), Program Doktor Pascasarjana Unpad Bandung.
- Bappenas. 2013. Masterplan Perluasan dan Percepatan Pembangunan Ekonomi Indonesia
- Schramm, Carl J., Litan, Robert E. dan Baumol, William J. 2010. Good Capitalism, Bad Capitalism - Kapitalisme Baik, Kapitalisme Buruk dan Ekonomi Pertumbuhan dan Kemakmuran. Gramedia, Jakarta.
- Chenery, Hollis dan Syrquin, Moises. 1975. *Patterns of development 1950-1970 (English)*. A World Bank research publication. New York, NY.
- Crudu, Rodica. 2015. The Influence of Fiscal Policy on Income Inequality in European Union's Member States. *Business System and Economic*, 1 (1), 1 – 5.
- Jhingan, M.L. 2003. Ekonomi Pembangunan, Rajawali Press, Jakarta.
- Lampert, Heinz. 1994. Ekonomi Pasar Sosial: Tatanan Ekonomi dan Sosial Republik Federasi Jerman. Puspa Swara. Jakarta.
- Rachbini, J. 2004. Ekonomi Politik, Ekonomi politik: kebijakan dan strategi pembangunan, Granit, Jakarta.
- Raksaka, Mahi, 2005. Peran Pendapatan Asli Daerah di Era Otonomi, *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 6 (1), 39-49.
- Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah, Jakarta.
- Nugraheni, Diah dan Priyarsono, D.S. 2012. Kinerja Keuangan Daerah, Infrastruktur dan Kemiskinan: Analisis Kabupaten/Kota di Indonesia 2006-2009. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan Indonesia*, 12 (2), 148 – 167.



Dollar, David dan Kray, Aart. 2001. Trade, Growth, and Poverty World Bank Policy Research Working Paper No. 2615, World Bank.

Damanhuri, Didin S. 2010. Ekonomi Politik dan Pembangunan Teori, Kritik dan Solusi bagi Indonesia dan Negara Sedang Berkembang. Bogor: IPB Press.

Sumber Lain:

Badan Pusat Statistik, 2016

Harian Kompas, Edisi 12 November 2010

Undang-Undang No. 32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah

Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Keuangan Pusat dan Daerah

Undang-Undang No. 28 Tahun 2009 Tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

Semenjak otonomi daerah diimplementasikan, banyak ragam *bad practice* pemerintahan di kabupaten/kota muncul. Tidak sedikit teori yang menjelaskan bahwa dengan memberikan kewenangan yang luas kepada pemerintahan di tingkat bawah, pelayanan semakin membaik, serta pembiayaan yang makin efektif. Itu pula yang mendasari kenapa desentralisasi dilaksanakan, selain untuk mengurangi ketimpangan horizontal dan vertikal.

Desentralisasi juga dimaksudkan agar kemampuan ekonomi daerah makin meningkat, sehingga ketergantungan terhadap transfer makin menurun. Asumsi-asumsi teoritis di atas nyatanya bukan daerah makin mandiri, justru terbalik peranan transfer dari pusat makin meningkat, sementara proporsi PAD terhadap APBD makin mengecil kendati secara nominal naik. Pelaksanaan desentralisasi juga memberikan kebebasan kepada pemerintah daerah untuk melakukan kreasi dan inovasi sehingga kapasitas ekonominya makin besar.

Konsekuensinya yang harus dijalankan oleh Pemda adalah melakukan kompetisi untuk menarik investasi. Salah satu upaya yang dapat dikembangkan, melakukan perbaikan tata kelola pemerintahan. Dipandang selama ini birokrasi (kelembagaan) pemerintah menjadi faktor kendala untuk menarik investasi ke daerah. Padahal faktor kelembagaan, terutama tata kelola pemerintahan signifikan mempengaruhi (dampak besarnya) terhadap pertumbuhan ekonomi.

“Penulis buku ini saya kenal dengan baik, ia memiliki kapasitas dan pemahaman yang komplet tentang perkembangan perekonomian nasional dan kondisi ril perekonomian daerah, khususnya Gorontalo. Selain mampu memotret paradoks ekonomi, penulis juga memberikan gambaran potensi ekonomi daerah, serta strategi pengelolaannya.”

Prof. Dr. Ir. Hj. Winarni Monoarfa, M.S.



Penerbit Deepublish (CV BUDI UTAMA)
Jl. Rajawali, Gang Elang 6 No.3, Drono, Sardonoharjo, Ngaglik, Sleman
Jl. Kaliurang Km 9,3 Yogyakarta 55581
Telp/Fax : (0274) 4533427
Anggota IKAPI (076/DIV/2012)
cs@deepublish.co.id @penerbitbuku_deepublish
Penerbit Deepublish www.penerbitbukudeepublish.com

Kategori : Otonomi Daerah

ISBN 978-623-2871-517-5



9 786232 095175