



**Badan Pengelola Keuangan
dan Aset Daerah
Provinsi DKI Jakarta**

**Jakarta,
DESEMBER 2016**



LAPORAN AKHIR

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH (RAPERDA) TENTANG DANA
CADANGAN DAERAH PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR STRATEGIS DI
PROPINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA**

UNTUK

**BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET
DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

Laporan disusun oleh PT .SOLUSI WIRANIAGA INDONESIA



PT. SOLUSI WIRANIAGA INDONESIA

Jl.Raya Pasar Minggu KM 18 KAV.1B

Kalibata, Jakarta Selatan

Telp : (021) 79188413

Fax : (021) 79188413

LAPORAN AKHIR

NASKAH AKADEMIK

**RANCANGAN PERATURAN DAERAH (RAPERDA) TENTANG DANA
CADANGAN DAERAH PEMBANGUNAN INFRASTRUKTUR STRATEGIS DI
PROPINSI DAERAH KHUSUS IBUKOTA JAKARTA**

UNTUK

**BADAN PENGELOLA KEUANGAN DAN ASET
DAERAH PROVINSI DKI JAKARTA**

**PT. SOLUSI WIRANIAGA INDONESIA
2016**

DAFTAR ISI

BAB I. PENDAHULUAN	3
A. Latar Belakang Masalah	3
B. Identifikasi Masalah	6
C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik	11
D. Metode Penyusunan Naskah	11
E. Sistematika Naskah Akademik	13
F. Tahapan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik	13
BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS	16
A. Tinjauan Teoritis dan Konsep Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta	16
1. Keuangan Daerah sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah	16
2. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah	21
3. Pembangunan Infrastruktur Publik di Daerah	22
B. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait	25
C. Landasan Filosofis, Landasan Sosilogis, dan Landasan Yuridis	34
1. Landasan Filosofis	34
2. Landasan Yuridis	35
3. Landasan Sosiologis	36
D. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah.	37
BAB III PENUTUP	39
KESIMPULAN	39
SARAN	39
DAFTAR PUSTAKA	40

BAB I. PENDAHULUAN

A. Latar Belakang Masalah

SEBAGAI daerah yang merupakan Ibukota Republik Indonesia, pusat pemerintahan, sekaligus menyandang sebagai miniatur negeri dengan jumlah penduduk yang sangat padat, serta menjadi pusat bisnis terbesar di negeri ini, Propinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta (selanjutnya disebut Propinsi DKI Jakarta), tentu saja menuntut ketersediaan barang dan jasa publik yang lengkap, modern dan dapat diakses seluruh warganya. Upaya menyediakan sarana dan prasarana perkotaan sebagai infrastruktur publik yang cukup dan lengkap itu, niscaya menjadi urgensi pembangunan daerah yang mutlak mendapatkan atensi penuh dari pemerintah provinsi ini. Konsekuensinya, diperlukan dukungan pembiayaan pembangunan, yang tidak hanya mengandalkan dari anggaran negara dalam APBN maupun APBD, lebih dari itu diperlukan kreatifitas mumpuni dalam mengelola potensi daerah ini terkait dengan implementasi kewenangan desentralisasi untuk mendukung pembiayaan pembangunan program kegiatan dan proyek, seperti pembangunan infrastruktur publik yang sangat urgen dan menelan biaya besar di Propinsi DKI Jakarta ini.

Kewenangan desentralisasi sebagai bagian integral dari pelaksanaan otonomi daerah menuntut kepemimpinan daerah yang mampu merespon kepentingan publik dengan kreatifitas, inisiatif dan inovasi untuk memberikan aksesibilitas kepada masyarakat dalam menikmati ketersediaan infrastruktur atau barang dan jasa publik yang cukup.¹ Kreatifitas, inisiatif dan inovasi pemerintah daerah sangat menentukan keberhasilan pelaksanaan otonomi daerah. Indikasi keberhasilan otonomi daerah itu adalah terjadinya peningkatan pelayanan dan kesejahteraan masyarakat (*social welfare*) yang semakin baik, demokrasi makin maju, keadilan ditegakkan, terjadi pemerataan, hubungan serasi antara pusat-daerah

¹ Barang dan jasa publik adalah barang dan jasa yang penggunaannya dapat dinikmati bersama-sama dengan orang lain, contohnya jalan raya, fasilitas kesehatan, pendidikan, transportasi, telekomunikasi, air minum, dan penerangan. Dengan per-timbangan skala usaha dan efisiensi negara melakukan kegiatan ekonomi secara langsung sehingga masyarakat lebih cepat dan lebih murah dalam menikmati barang-barang dan jasa tersebut.

dan daerah dengan daerah. Menurut Mardiasmo, kondisi demikian hanya bisa dicapai jika lembaga sektor publik dikelola dengan memperhatikan konsep *value for money*.²

Apa lagi faktanya, ketika tuntutan dan kebutuhan publik semakin meningkat seiring modernisasi dan pertambahan jumlah penduduk, justru kapasitas kemampuan fiskal dan keuangan daerah belum mengiringinya secara sebanding. Untuk memenuhi kebutuhan publik yang terus dinamis itu, maka tentu saja memerlukan sumber pembiayaan pembangunan yang sangat besar dan tidak semata-mata mengandalkan pembiayaan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam tahun berjalan. Menyadari hal inilah maka sesungguhnya kreatifitas, inisiatif dan inovasi pemerintah daerah dalam memperkuat sumber pembiayaan pembangunan dalam kerangka desentralisasi, secara yuridis telah terbuka ruang diskresi untuk mengelola sumber keuangan yang dialokasikan untuk pembiayaan pembangunan yang menelan anggaran besar.

Diskresi kewenangan itu seyogyanya segera dipergunakan oleh Pemerintah Propinsi DKI Jakarta untuk mengalokasikan sumber pembiayaan proyek infrastruktur perekonomian dalam rangka menyediakan barang dan jasa publik di Propinsi DKI Jakarta. Pasalnya, menilik kebutuhan dana yang sangat besar untuk pembangunan satu jenis infrastruktur saja, teramat sulit untuk bisa dipenuhi dalam satu tahun anggaran yang singkat (1 Januari-31 Desember). Setiap tahun, Propinsi DKI Jakarta memiliki sisa lebih penggunaan anggaran (SILPA) sebesar Rp 1,5 trilyun, yang selama ini dicadangkan untuk kebutuhan pembiayaan mendesak jika terjadi bencana.³ Seyogyanya dana sebesar ini dapat diperuntukkan bagi pembiayaan proyek infrastruktur yang mendesak di DKI Jakarta, seperti Pembangunan Jalan Tol dan Jalan Layang, Reklamasi Pantai Utara Jakarta, Pembangunan Busway, MRT/Monorail, dan seterusnya, jika didukung dengan instrumen hukum yang memberikan legalitas penggunaannya.

Salah satu diskresi atau keleluasaan untuk menjalankan kewenangan dalam pengelolaan keuangan daerah yang diberikan oleh hukum positif pemerintahan daerah adalah menghimpun atau pembentukan Dana Cadangan Daerah⁴, sebagai instrumen

² Mardiasmo, *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*, Penerbit Andi, Yogyakarta, 2002, hlm.29

³ <http://megapolitan.kompas.com/read/2015/12/21/10082341/Hindari.Anggaran.Lebih.DPRD.DKI.Ak.an.Revisi.Perda.Dana.Cadangan>

⁴ Pasal 1 Angka 6 Peraturan Pemerintah No. 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang menyebutkan bahwa pengeolaan keuangan daerah adalah keseluruhan kegiatan yang meliputi perencanaan, pelaksanaan, penatausahaan, pelaporan, pertanggungjawaban, dan pengawasan keuangan daerah. Sementara pada Pasal 1 Angka 60 menyatakan bahwa Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan

keuangan daerah untuk menunjang kapasitas pembiayaan program dan proyek pembangunan yang berbiaya besar. Penggunaan diskresi kewenangan pengelolaan keuangan daerah ini tentu saja tetap dalam rangka merespon kebutuhan publik secara efektif, efisien, produktif dan mengedepankan akuntabilitas.

Dengan demikian implementasi diskresi pengelolaan keuangan daerah itu tetap mengedepankan prinsip-prinsip penyelenggaraan pemerintahan yang baik dan bersih (*good and clean government*), serta tata kelola pemerintahan yang baik (*good governance*).⁵

Dana Cadangan Daerah ini merupakan komplemen dari keuangan daerah oleh karena menjadi salah satu dari semua hak dan kewajiban daerah dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan daerah yang dapat dinilai dengan uang termasuk didalamnya segala bentuk kekayaan yang berhubungan dengan hak dan kewajiban daerah tersebut. Di dalam struktur Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD), maka Dana Cadangan Daerah ini termasuk dalam struktur pembiayaan daerah, yang meliputi semua penerimaan yang perlu dibayar kembali dan/atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran yang bersangkutan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya.⁶

Namun demikian dalam implementasi pembentukan Dana Cadangan Daerah ini memerlukan payung hukum tersendiri dalam sebuah produk hukum, yaitu Peraturan Daerah (Perda). Dengan adanya produk hukum inilah, maka akan diperoleh landasan legal formal yang cukup kuat untuk menjalankan diskresi kewenangan bagi kepala daerah dalam pembentukan Dana Cadangan Daerah guna membiayai pembangunan infrastruktur di Propinsi DKI Jakarta.

untuk menampung kebutuhan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran.

⁵ World Bank memberikan definisi *good governance* sebagai suatu penyelenggaraan manajemen pembangunan yang solid dan bertanggungjawab yang sejalan dengan prinsip demokrasi dan pasar yang efisien, penghindaran salah alokasi dana investasi, pencegahan korupsi baik secara politik maupun administratif, menjalankan disiplin anggaran, serta penciptaan *legal and political framework* bagi tumbuhnya aktivitas usaha. Sementara UNDP mengajukan sembilan karakteristik pelaksanaan *good governance*, yaitu *participation, rule of law, transparency, responsiveness, concensus orientation, equity, effectiveness and efficiency, accountability*, dan *strategic vision*.

⁶ Berdasarkan Pasal 5 Ayat (1) UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dinyatakan bahwa penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas pendapatan daerah dan pembiayaan. Pendapatan daerah bersumber dari PAD, dana perimbangan dan lain-lain pendapatan. Sedangkan pembiayaan bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran daerah, penerimaan pinjaman daerah, dana cadangan daerah, dan hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan.

Tujuan dari Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, adalah : (a) Memberikan pedoman pelaksanaan Pembentukan Dana Cadangan Daerah; (b) Meningkatkan transparansi dan akuntabilitas pelaksanaan Pembentukan Dana Cadangan Daerah; (c) Memberikan Batasan Tujuan program dan kegiatan yang akan dibiayai dari Dana Cadangan Daerah, besaran dan rincian dana cadangan yang harus dianggarkan; serta (d) Agar dalam Pembentukan Dana Cadangan Daerah dapat berjalan efektif, efisien dan bertanggung jawab. Untuk itu Manfaat dari Penyusunan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Pemerintah Provinsi DKI Jakarta, adalah : (a) Mewujudkan tertib administrasi, kepastian dalam pengelolaan pembentukan Dana Cadangan daerah; (b) Meningkatkan kelancaran dalam penatausahaan dana cadangan Daerah.

Sejauh ini Pemerintah Propinsi DKI Jakarta sudah memiliki Peraturan Daerah Nomor 10 Tahun 1999 tentang Dana Cadangan Daerah. Akan tetapi perda ini tidak secara spesifik menyebutkan peruntukan dari pada pembentukan dana cadangan daerah ini, sehingga tidak cukup memadai sebagai produk hukum yang dapat melegaisasi usaha kreatif, inovatif dan inisiatif kepala daerah dalam membentuk dana cadangan daerah guna membiayai kegiatan yang mendesak dan proyek berbiaya besar yang strategis dan sangat urgen bagi warga ibukota ke depan.

Secara yuridis, ketentuan formulasi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan daerah ini seyogyanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk menyusun Raperda tersebut maka terlebih dahulu dengan mengacu pada Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik.

B. Identifikasi Masalah

Berkaitan dengan rencana Pemerintah Propinsi DKI Jakarta untuk menyelenggarakan pembangunan infrastruktur publik agar tersedianya barang dan jasa publik yang cukup bagi masyarakat di Jakarta, maka dengan ini ada sejumlah permasalahan yang dapat diidentifikasi sebagai berikut:

- a. Bahwa negara tetap memiliki kewajiban untuk menyediakan sarana dan prasarana atau infrastruktur publik yang dipergunakan untuk kelancaran aktivitas perekonomian maupun untuk memenuhi kebutuhan masyarakat akan pelayanan umum yang memadai, lengkap dan nyaman. Namun demikian sehubungan dengan kebijakan desentralisasi yang sebagian urusan sudah diserahkan kepada pemerintah daerah, maka Pemerintah Propinsi DKI Jakarta berkewajiban untuk membangun infrastruktur publik untuk kesejahteraan masyarakat melalui skema pembiayaan yang bertumpuh pada kekuatan keuangan daerah. Oleh karena itu pembiayaan pembangunan strategis ini membutuhkan dana besar dan tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran di dalam APBD;
- b. Propinsi DKI Jakarta sebagai Ibukota Negara Republik Indonesia memiliki tingkat pertumbuhan yang tinggi baik dari segi kependudukan, perekonomian, perkembangan sosial dan lain sebagainya. Dinamika tersebut menuntut adanya infrastruktur publik yang memadai untuk menunjang segala kebutuhan yang ada. Urgensi ketersediaan infrastruktur publik guna menunjang adanya perkembangan *socio-culture* yang kompleks.

Berdasarkan pemantauan selama ini ada beberapa proyek infrastruktur publik yang mendesak, namun tidak seluruhnya dapat dibiayai melalui APBD maupun dengan Dana Cadangan Daerah. Hal itu dikarenakan sebagian adalah proyek mercusuar yang bersifat strategis sektoral secara nasional sehingga pembiayaannya berasal dari APBN. Secara umum jenis-jenis infrastruktur publik yang mendesak tersebut dapat diidentifikasi sebagai berikut:

1. **Kebutuhan Infrastruktur Gedung dan Perumahan.** Pesatnya pertumbuhan ekonomi dibarengi dengan jumlah pertumbuhan penduduk yang tinggi sehingga pengembangan infrastruktur publik berupa gedung perkantoran, apartemen, rumah susun, perkantoran, pusat perbelanjaan, perumahan, dan sarana hiburan sebagai sarana sosial untuk diakses masyarakat ibukota. Di saat bersamaan perlunya penataan sebaran kepadatan penduduk kota melalui relokasi, dan penataan lingkungan, seperti ruang terbuka hijau, daerah resapan air, dan antisipasi banjir. Berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia

Nomor 3 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional, pembangunan perumahan ini menjadi proyek strategis nasional yang dimasukkan dalam Program Satu Juta Rumah, yaitu Pembangunan 603.516 rumah bagi Masyarakat Berpenghasilan Rendah sebanyak 2.332 unit Rumah Susun Sewa di Pasar Minggu, 2.396 unit Rumah Susun Sewa di Pasar Rumput, 500 unit Rumah Susun Sewa di Pondok Kelapa,

2. **Kebutuhan Infrastruktur Jalan Tol dan Jalan Layang.** Kebutuhan akan Jalan Tol (*toll-road*) dan Jalan Layang (*fly-over*) untuk mengurangi kemacetan lalu lintas di Jakarta menjadi proyek pembangunan infrastruktur publik prioritas guna mengantisipasi semakin banyaknya jumlah kendaraan bermotor yang tak terkendali. Belum lagi dampak turunannya yang menimbulkan tingkat polusi dan menurunnya kualitas lingkungan hidup. Oleh karena itu, pembangunan jalan haruslah diimbangi oleh pengendalian jumlah kendaraan bermotor dan perhatian untuk jalur hijau/penghijauan. Berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sudah direncanakan proyek strategis nasional, yaitu Jalan Tol Cengkareng - Batu - Ceper -Kunciran (14,19km), Jalan Akses Tanjung Priok (17km), dan Jalan Tol Sunter - Rawa Buaya - Batu Ceper (20km), Jalan Tol Semanan - Sunter 20,23 km (bagian dari 6 ruas tol DKI Jakarta), Jalan Tol Sunter - Pulo Gebang 9,44km, Jalan Tol Duri Pulo - Kampung Melayu 9,6km, Jalan Tol Kemayoran - Kampung Melayu 9,6km (bagian dari 6 ruas tol DKI Jakarta), Jalan Tol Ulujami - Tanah Abang 8,7km, Jalan Tol Pasar Minggu - Casablanca 9,16 km, yang seluruhnya dibiayai dengan APBN dan tidak dapat dibiayai dengan DCD oleh karena bukan dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.
3. **Infrastruktur Transportasi Publik.** Ketersediaan jalur bus khusus untuk angkuta massal seperti Busway, LRT dan MRT/Monorail merupakan infrastruktur publik yang mendesak untuk memenuhi sarana transportasi massal yang cepat, nyaman dan aman (*mass rapid transport*). Pengadaan Busway yang sudah dilakukan sejak tahun 2004 dengan pembangunan bertahap

12 koridor, mendesak untuk dilanjutkan dan ditingkatkan guna mengurangi pemakaian kendaraan pribadi di Jakarta.

4. Kebutuhan infrastruktur lainnya di antaranya Proyek pengembangan air minum melalui Pipanisasi Jatiluhur, atau Proyek Sistem Penyediaan Air Minum (SPAM) Jatiluhur untuk meningkatkan ketersediaan air baku di Jakarta. Dan kemudian pembangunan Kawasan Ekonomi Khusus (KEK) Ali Sadikin di Marunda dengan Pengembangan Pengolahan Air Limbah (*sewage*). Berdasarkan Lampiran Peraturan Presiden Republik Indonesia Nomor 3 tahun 2016 tentang Percepatan Pelaksanaan Proyek Strategis Nasional sudah direncanakan proyek strategis nasional Proyek Penyediaan Infrastruktur Sistem Air Limbah Komunal Jakarta Sewerage System/Pengolahan Limbah Jakarta Provinsi DKI Jakarta dan Proyek Pembangunan Tanggul Penahan Banjir National Capital Integrated Coastal Development (NCICD) Tahap A Provinsi DKI Jakarta juga tidak dibiayai dengan APBD sehingga tidak dapat menggunakan pembiayaan dari Dana Cadangan Daerah.
- c. Dari sejumlah kebutuhan akan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta ke depan, namun ada masalah krusial yang terkait dengan realisasi pembiayaan pembangunannya, yaitu menyangkut sumber pembiayaan pembangunan infrastruktur publik tersebut. Berdasarkan isu yang berkembang di ruang publik masalah pembiayaan pembangunan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta dapat diidentifikasi sebagai berikut: (i) Masih tingginya potensi sisa lebih anggaran tahun berjalan yang sekaligus menandakan rendahnya serapan anggaran daerah sehingga masih terjadi dana parker (*idle money*) yang tidak produktif. Sebagai contoh, APBD DKI – 2014 senilai Rp72.9Triliun, penyerapannya hanya 68% dan APBD DKI 2015 senilai Rp 63.9 triliun, penyerapannya hanya 70%; (ii) Selama ini kebijakan daerah masih mengandalkan dana dari pihak ketiga (swasta) untuk membangun infrastruktur publik, sekali pun APBD DKI belum digunakan secara optimum.⁷; (iii) Pembangunan infrastruktur publik pada masa datang seyogyanya difokuskan pada

⁷ <http://suarajakarta.co/news/bangun-infrastruktur-dki-ahok-lebih-milih-gunakan-dana-csr-daripada-apbd-kenapa/>

penyerapan dana APBD, selain untuk pembiayaan sektor pendidikan, kesehatan, perumahan, sembako, termasuk juga untuk peluang kerja dan pembinaan usaha kecil; (iii) Optimalisasi dana APBD seharusnya masih bisa dioptimalkan untuk memacu pertumbuhan ekonomi melalui belanja APBD melalui realisasi pembangunan infrastruktur publik.

- d. Pembangunan infrastruktur yang dibiayai dengan Dana Cadangan Daerah yang dibentuk melalui Perda Dana Cadangan Daerah untuk Pembiayaan Infrastruktur di Propinsi DKI Jakarta mengacu pada Perencanaan Pembangunan Daerah yang terdiri dari Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD); Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD); Rencana Strategis Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renstra SKPD); Rencana Kerja Pembangunan Daerah (RKPD); serta Rencana Kerja Satuan Kerja Perangkat Daerah (Renja SKPD). Dokumen Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah (RPJPD) Provinsi DKI Jakarta tahun 2005-2025 menjadi panduan dalam penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Prioritas infrastruktur publik yang mendesak untuk didukung pembiayaannya melalui pembentukan dana cadangan daerah seyogyanya jenis-jenis infrastruktur yang selaras dengan visi RPJMD Provinsi DKI Jakarta tahun 2013-2017: *“Jakarta Baru, kota modern yang tertata rapi, menjadi tempat hunian yang layak dan manusiawi, memiliki masyarakat yang berkebudayaan, dan dengan pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik”* melalui misi: (1) Mewujudkan Jakarta sebagai kota modern yang tertata rapi serta konsisten dengan Rencana Tata Ruang Wilayah; (2) Menjadikan Jakarta sebagai kota yang bebas dari masalah-masalah menahun seperti macet, banjir, pemukiman kumuh, sampah dan lain-lain; (3) Menjamin ketersediaan hunian dan ruang publik yang layak serta terjangkau bagi warga kota; (4) Membangun budaya masyarakat perkotaan yang toleran, tetapi juga sekaligus memiliki kesadaran dalam memelihara kota; (5) Membangun pemerintahan yang berorientasi pada pelayanan publik.

Setidak-tidaknya pembentukan dana cadangan daerah untuk pembangunan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta dialokasikan untuk tiga misi yang disebutkan pertama, yaitu infrastruktur untuk penataan kota; infrastruktur untuk

mengatasi macet, banjir, pemukiman kumuh, dan persampahan; serta penyediaan hunian dan ruang publik yang layak serta terjangkau bagi warga kota.

C. Tujuan dan Kegunaan Naskah Akademik

Penyusunan Naskah Akademik ini bertujuan untuk melegitimasi argumentasi logis melalui tinjauan akademis bagi perumusan Rancangan Peraturan Daerah tentang Dana Cadangan Daerah dengan mengemukakan berbagai argumentasi dan landasan berpikir baik yang bersifat konseptual, maupun yuridis-formal. Peraturan Daerah ini nantinya akan berfungsi sebagai landasan yuridis formal bagi pemerintah daerah dalam Alokasi Anggaran khusus Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta.

Naskah Akademik ini juga diharapkan dapat memberikan pemahaman kepada pengambil kebijakan tentang perumusan aturan teknis mengenai alokasi, penganggaran dan penggunaan Dana Cadangan Daerah untuk membiayai program yang membutuhkan biaya besar dan mendesak pada masa mendatang. Selain itu naskah akademik ini akan berguna untuk dapat memberikan kerangka hukum (*legal framework*) bagi perumusan ketentuan dan pasal-pasal dari Raperda tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta.

D. Metode Penyusunan Naskah

Pendekatan yang digunakan secara umum yaitu pendekatan sosio yuridis, dengan melakukan kajian empiris dan teoritis melalui forum pertemuan dengan warga (*public hearing*) secara deliberatif, konsultasi ahli, observasi dan reportase lapangan secara door-stop interview atau snow-ball guna mengumpulkan berbagai isu yang berkaitan dengan kebutuhan tentang perlunya dana cadangan daerah di Propinsi DKI Jakarta dalam membiayai pelaksanaan pembangunan yang membutuhkan biaya besar. Selain itu kajian akademik ini menggunakan pendekatan sosiologis normatif dengan metode kualitatif yang disajikan secara deskriptif. Pendekatan ini digunakan dalam upaya mendeskripsikan arah penyusunan anggaran DCD di Propinsi DKI Jakarta.

Informan dalam penelitian ini adalah para pegawai dan unsur masyarakat sipil terorganisasi (*civil society organization*). Informan ditentukan secara bertujuan (*purposive*) dengan mempertimbangkan ketersediaan data dan informasi tentang permasalahan dan

program-program pembangunan di Propinsi DKI Jakarta yang diklasifikasikan sebagai objek pembangunan yang direncanakan untuk dibiayai dengan Dana Cadangan Daerah.

Adapun teknik pengumpulan data yang digunakan adalah:

1. Studi dokumentasi terhadap laporan tertulis, hasil-hasil penelitian, dan literatur lainnya yang relevan,
2. Wawancara mendalam yang dilakukan untuk memperoleh pandangan, informasi yang obyektif dan mendalam tentang permasalahan dan program-program kesejahteraan rakyat dari pejabat daerah, para ahli, dan pemangku kepentingan;
3. Rangkuman masukan pendapat dan aspirasi dari unsur instansi yang terlibat secara aktif dalam merumuskan alokasi, penganggaran dan penggunaan Dana Cadangan Daerah.

Pada kajian hukum atau penelitian hukum yang sosiologis (socio yuridis) ini, hukum dikonsepsikan sebagai pranata sosial yang secara riil dikaitkan dengan variabel-variabel sosial yang lain. Apabila hukum sebagai gejala sosial yang empiris sifatnya, dikaji sebagai variabel bebas/sebab (*independent variable*) yang menimbulkan pengaruh dan akibat pada berbagai aspek kehidupan sosial, kajian itu merupakan kajian hukum yang sosiologis (*socio-legal research*). Namun, jika hukum dikaji sebagai variabel tergantung/akibat (*dependent variable*) yang timbul sebagai hasil dari berbagai kekuatan dalam proses sosial, kajian itu merupakan kajian sosiologi hukum (*sociology of law*).

Langkah-langkah strategis yang dilakukan meliputi:

1. Menganalisa dan mengkaji sistem dan mekanisme pembangunan infrastruktur yang dilaksanakan oleh daerah;
2. Analisis sandingan dari berbagai peraturan perundang-undangan (tinjauan legislasi) yang berkaitan dengan pembangunan infrastruktur di Propinsi DKI Jakarta;
3. Analisis informasi dan aspirasi yang berkembang dari berbagai instansi/lembaga terkait dan tokoh-tokoh masyarakat (tinjauan teknis), yang meliputi Pemerintah Daerah dan instansi/dinas terkait, Lembaga Legislatif, sejumlah LSM, Orsos, tokoh-tokoh masyarakat dan para penerima pelayanan publik di Jakarta.

4. Melakukan tinjauan akademis melalui diskusi dengan anggota Tim, Tim Pakar dan melaksanakan pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan masukan.
5. Merumuskan dan menyusun dalam bentuk deskriptif analisis serta menuangkannya dalam Naskah Akademis Rancangan Peraturan Daerah.
6. Melakukan sosialisasi dalam rangka memberikan pemahaman kepada pemangku kepentingan (*stake holders*) tentang pengaturan Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta.

E. Sistematika Naskah Akademik

Demi tertibnya penulisan maka Naskah Akademik ini disusun dengan sistematika berdasarkan peraturan perundang-undangan sebagai berikut:

Bab I Pendahuluan

- a. Latar Belakang
- b. Tujuan dan Kegunaan Penyusunan
- c. Identifikasi Masalah
- d. Metode Kajian Akademik

Bab II Kajian Teoritis dan Praktik Empiris

- a. Tinjauan Teoritis dan Konsep Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta
- b. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait
- c. Landasan Filosofis, Landasan Sosilogis, dan Landasan Yuridis
- d. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah.

Bab IV Penutup

- a. Kesimpulan dan Saran
- b. Rangkuman dan Ringkasan Masukan dan Opini Publik
- c. Daftar Pustaka

F. Tahapan Kegiatan Penyusunan Naskah Akademik

Pelaksanaan kegiatan penyusunan rancangan peraturan daerah (*legal drafting*) ini dilakukan Tim Legal Drafting yang bersifat *Ad Hoc* berdasarkan urgensi kebutuhan keberadaan Naskah Akademik Raperda Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta. Tahapan kegiatan penyusunan naskah akademik ini meliputi:

1. Melakukan inventarisasi dan identifikasi permasalahan yang melingkupi pembangunan kesejahteraan sosial secara nasional dan daerah, yang kemudian dianalisis secara cermat dan sistematis. Hasil kegiatan ini dipergunakan untuk

- penyusunan materi muatan naskah akademik. Kegiatan ini dilakukan dalam bentuk diskusi kelompok secara internal oleh Tim Legal Drafting (TLD);
2. Melakukan penjaringan informasi dan data mengenai aspirasi masyarakat (Jaring Asmara) melalui gelar acara lokakarya/ seminar/ focus group discussion (FGD). Sebagai alternatif, “Jaring Asmara” dapat juga dilakukan dengan pendekatan reportase atau riset data primer. Kegiatan ini diinisiasi dan difasilitasi secara teknis oleh TLD dengan melibatkan pemangku kepentingan (*stake-holders*) dalam bentuk *Consultative Meeting*;
 3. Melakukan *Expert Meeting Forum* dengan dua orang ahli dengan disiplin ilmu sosial dan politik dari perguruan tinggi dan peneliti senior dari lembaga konsultasi untuk mendapatkan masukan materi substantif yang bersifat akademik. Kegiatan dalam bentuk Round Table Discussion ini dipandu dan difasilitasi oleh anggota TLD;
 4. Melakukan rapat dan diskusi internal anggota TLD untuk menghimpun dan memverifikasi data, berikut masukan dan pandangan yang telah disampaikan *stake-holders*, maupun kontribusi pemikiran ahli sebagai hasil dari penyelenggaraan kegiatan poin 2 dan 3. Untuk selanjutnya hasil dari kegiatan ini akan menjadi substansi draft naskah akademik;
 5. Melakukan penelitian hukum untuk: (a) pengumpulan data sekunder mengenai berbagai aturan vertikal (peraturan perundang-undangan di atas perda) dan horizontal (peraturan yang sejajar kedudukannya) yang menjadi dasar penyusunan raperda di berbagai daerah; (b) mengumpulkan berbagai *legal document* yang berlaku di Propinsi DKI Jakarta (Perda, SK Gubernur, dan sebagainya) yang mana materi hukumnya terkait langsung dengan raperda yang akan disusun. Penelitian hukum ini juga dimaksudkan untuk mengumpulkan teori, data dan informasi yang komprehensif dan relevan yang menjadi dasar bagi substansi materi aturan yang akan diatur dalam raperda.
 6. Penyusunan dan penulisan draft awal naskah akademik yang dilakukan secara bersama-sama oleh Tim Legal Drafting;
 7. Melakukan *Consultative Meeting* dengan instansi otonom terkait dengan pelaksanaan peraturan daerah ini;

8. Melakukan ulang kegiatan uji publik dan kesahihan melalui public hearing yang melibatkan para pemangku kepentingan (*stake-holders*) untuk mendiskusikan dan memperoleh *feed-back* (umpan balik dan kritisi) guna penyempurnaan draft awal naskah akademik yang telah disusun;
9. Finalisasi penyusunan draft naskah akademik sebelum dirumuskan menjadi draft Raperda tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta.

BAB II KAJIAN TEORITIS DAN PRAKTIK EMPIRIS

A. Tinjauan Teoritis dan Konsep Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta

1. Keuangan Daerah sebagai Instrumen Kebijakan Pemerintah

Anggaran merupakan hal yang pokok dalam proses manajemen pada seluruh sistem pemerintahan daerah. Menurut Mardiasmo, anggaran merupakan pernyataan mengenai estimasi kinerja yang hendak dicapai selama periode waktu tertentu yang dinyatakan dalam ukuran finansial, sementara penganggaran merupakan proses atau metoda untuk mempersiapkan suatu anggaran.⁸ Dari definisi anggaran menurut Mardiasmo tersebut diketahui bahwa penganggaran merupakan suatu tujuan yang hendak dicapai yang dinyatakan dalam ukuran finansial.

Sementara menurut Mulyadi (2001:56)⁹ anggaran adalah merupakan suatu rencana kerja yang dinyatakan secara kuantitatif, yang diukur dalam satuan moneter. Mahsun (2006:145) menyatakan anggaran adalah perencanaan keuangan untuk masa depan yang pada umumnya mencakup jangka waktu satu tahun dan dinyatakan dalam satuan moneter. Anggaran ini merupakan perencanaan jangka pendek organisasi yang menerjemahkan berbagai program ke dalam rencana keuangan tahunan yang lebih kongkret. Usulan anggaran pada umumnya ditelaah atau direview terlebih dahulu oleh pejabat yang lebih tinggi untuk bisa dijadikan anggaran formal. Anggaran adalah alat ekonomi terpenting yang dimiliki pemerintah untuk mengarahkan perkembangan sosial dan ekonomi, menjamin kesinambungan, dan meningkatkan kualitas hidup masyarakat. Anggaran merupakan alat utama kebijakan fiskal pemerintah.

Sedangkan mengenai tujuan anggaran, diungkapkan Mc Master sebagai berikut:

1. Anggaran merupakan sebuah perencanaan
2. Anggaran menetapkan prioritas mengenai pelayanan yang akan diberikan

⁸ Mardiasmo, 2002, hlm. 61

⁹ Mulyadi, "Akuntansi Manajemen; Konsep, Manfaat dan Rekayasa" dalam Ramlah Basri, "Analisis Penyusunan Anggaran dan Laporan Realisasi Anggaran pada BPM-PD Provinsi Sulawesi Tenggara", Jurnal EMBA, Vol.1 No.4 Desember 2013, Hal. 204.

3. Anggaran mengalokasikan alokasi sumberdaya yang ada untuk berbagai kegiatan yang akan dilakukan dan menentukan arah pekerjaan yang akan dilaksanakan selama tahun anggaran yang bersangkutan.
4. Anggaran menentukan tingkat pajak, biaya dan ongkos.
5. Anggaran memberikan kewenangan yang sah mengenai pembiayaan selama masa anggaran.
6. Anggaran memberikan informasi yang menyeluruh mengenai posisi dan rencana keuangan untuk berbagai kegiatan yang akan dilakukan selama tahun anggaran yang bersangkutan.¹⁰

Anggaran sektor publik, menurut Mardiasmo terdiri dari dua jenis anggaran, yaitu Anggaran Operasional dan Anggaran Modal. Anggaran operasional biasa dikenal dengan anggaran belanja rutin, yaitu pengeluaran yang manfaatnya hanya untuk satu tahun anggaran dan tidak dapat menambah aset atau kekayaan bagi pemerintah. Disebut rutin karena sifat pengeluarannya berulang-ulang setiap tahun. Pengeluaran yang termasuk kategori ini antara lain belanja Administrasi Umum dan Belanja Operasi, dan Pemeliharaan. Sedangkan Anggaran Modal merupakan pengeluaran yang manfaatnya cenderung melebihi satu tahun anggaran dan akan menambah aset atau kekayaan pemerintah, yang selanjutnya akan menambah anggaran rutin untuk biaya operasional dan pemeliharaannya.¹¹

Anggaran sektor publik ini memiliki beberapa prinsip sebagai berikut:¹²

1. Otoritas oleh legislatif; anggaran publik harus mendapatkan otorisasi dari legislatif terlebih dulu sebelum eksekutif dapat membelanjakan anggaran tersebut.
2. Komprehensif; anggaran harus menunjukkan semua penerimaan dan pengeluaran pemerintah. Adanya dana non-budgeter pada dasarnya menyalahi prinsip anggaran yang bersifat komprehensif.
3. Keutuhan anggaran; semua penerimaan dan belanja harus terhimpun dalam dana umum (*general fund*).

¹⁰ Mc Master, 1991, hlm, 95

¹¹ Mardiasmo, Op.Cit.

¹² Ibid.

4. Periodik; anggaran merupakan suatu proses yang periodik, dapat bersifat tahunan maupun multi tahunan.
5. Akurat; estimasi anggaran hendaknya tidak memasukkan cadangan yang tersembunyi yang dapat dijadikan sebagai kantong-kantong pemborosan dan inefisiensi anggaran, sehingga dapat mengakibatkan munculnya *under-estimate* pendapatan dan *over-estimate* pengeluaran.
6. Jelas; anggaran hendaknya sederhana, dapat dipahami masyarakat, dan tidak membingungkan.
7. Diketahui publik; anggaran harus diinformasikan kepada masyarakat luas.

Secara konseptual, anggaran di tingkat pemerintahan daerah disebut sebagai Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, yaitu instrumen kebijakan yang utama bagi pemerintah daerah. Sebagai instrumen kebijakan, anggaran daerah menduduki posisi sentral dalam upaya pengembangan kapabilitas dan efektivitas. Anggaran daerah digunakan sebagai alat untuk menentukan besar pendapatan dan pengeluaran, membantu pengambilan keputusan dan perencanaan pembangunan.¹³ Itulah sebabnya maka di dalam penggunaan anggaran berlaku prinsip disiplin yang ketat.

Sebagai instrument kebijakan, maka fungsi APBD berdasarkan Pasal 66 Ayat (3) Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) memiliki fungsi sebagai berikut:

1. Fungsi Otorisasi yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi dasar untuk melaksanakan pendapatan dan belanja pada tahun yang bersangkutan.
2. Fungsi Perencanaan yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman bagi manajemen dalam merencanakan kegiatan pada tahun yang bersangkutan.
3. Fungsi Pengawasan yang mengandung arti bahwa anggaran daerah menjadi pedoman untuk menilai apakah kegiatan penyelenggaraan pemerintahan sesuai dengan ketentuan yang telah ditetapkan

¹³ Mardiasmo. "Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah", *Jurnal Analisis Kinerja Keuangan APBD*, 2005, hlm. 61.

4. Fungsi Alokasi yang mengandung arti bahwa anggaran daerah untuk mengurangi pengangguran dan pemborosan sumber daya, serta meningkatkan efisiensi dan efektifitas perekonomian.
5. Fungsi Distribusi yang mengandung arti bahwa kebijakan anggaran daerah harus memperhatikan rasa keadilan dan kepatuhan.

Untuk menjalankan fungsinya sebagai instrument kebijakan tersebut, maka anggaran merupakan sebuah sistem yang terdiri dari beberapa komponen, yang di dalam Anggaran Pendapatan Belanja Daerah (APBD) maka komponen itu terdiri dari:

1. Komponen pendapatan daerah. Pasal 22 Ayat (1) Huruf a Undang-Undang No. 33 Tahun 2004 menyatakan bahwa Pendapatan Pemerintah Daerah meliputi semua penerimaan uang melalui rekening kas umum daerah, yang menambah ekuitas dana, merupakan hak daerah dalam satu tahun anggaran dan tidak perlu dibayar kembali oleh daerah.
2. Belanja Daerah. Yang dimaksud dengan belanja daerah adalah keuangan daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki atau dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan undang-undang yang berlaku.¹⁴
3. Pembiayaan digunakan untuk menutupi anggaran yang defisit yang bersumber dari dalam negeri maupun luar negeri.

Sebagaimana dinyatakan bahwa Keuangan Daerah sebagai semua hak dan kewajiban yang dapat dinilai dengan uang, demikian pula segala sesuatu baik berupa uang maupun barang yang dapat dijadikan kekayaan daerah sepanjang itu belum dimiliki atau dikuasai oleh Negara atau daerah yang lebih tinggi serta pihak-pihak lain sesuai ketentuan atau peraturan undang-undang yang berlaku. Oleh karena itu Tujuan Keuangan Daerah menurut Devas, et.al, (1989) adalah sebagai berikut:¹⁵

¹⁴ Halim, *Definisi Keuangan Daerah, Edisi 3* (Jakarta, Salemba Empat, 2001) hlm. 19.

¹⁵ Devas, et.al., "*Analisis Pendapatan Asli Daerah dan Kinerja Keuangan*", Jurnal Otonomi Daerah, Bali, 1989.

1. Akuntabilitas - Pemda harus mempertanggungjawabkan tugas keuangan kepada lembaga atau orang yang berkepentingan dan sah. Lembaga atau orang yang dimaksud antara lain, adalah Pemerintah Pusat, DPRD, Kepala Daerah, masyarakat dan kelompok kepentingan lainnya (LSM);
2. Memenuhi Kewajiban Keuangan - Keuangan daerah harus ditata sedemikian rupa sehingga mampu melunasi semua ikatan keuangan, baik jangka pendek maupun jangka panjang;
3. Kejujuran - Urusan keuangan harus diserahkan pada pegawai profesional dan jujur, sehingga mengurangi kesempatan untuk berbuat curang.
4. Hasil guna (*effectiveness*) dan daya guna (*efficiency*) kegiatan daerah - Tata cara pengurusan keuangan daerah harus sedemikian rupa sehingga memungkinkan setiap program direncanakan dan dilaksanakan untuk mencapai tujuan dengan biaya serendah-rendahnya dengan hasil yang maksimal.
5. Pengendalian - Manajer keuangan daerah, DPRD dan aparat fungsional pemeriksaan harus melakukan pengendalian agar semua tujuan dapat tercapai. Harus selalu memantau melalui akses informasi mengenai pertanggungjawaban keuangan.

Sebagai sebuah instrument kebijakan yang dijadikan sebagai tolok ukur bagi rencana pendapatan dan pengeluaran atau belanja, maka untuk memperjelas pengelolaan dan pertanggungjawaban keuangan daerah, terdapat produk hukum positif dalam bentuk undang-undang sebagai dasar hukum keuangan daerah. Peraturan perundang-undangan tersebut di antaranya:¹⁶

1. UU No.32 Tahun 2004 Tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana telah diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014.
2. UU No.33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah
3. UU No.17 Tahun 2003 Tentang Keuangan Negara
4. UU No.15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggung Jawab Keuangan Negara

¹⁶ Rosmiaty Tarmizi Dkk, "Analisis Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah Kota Bandar Lampung Sebelum dan Setelah memperoleh Opini WTP", Jurnal Akuntansi & Keuangan, Vol. 5, No. 2, September 2014, hlm. 94.

5. UU No.1 Tahun 2004 Tentang Perbendaharaan Negara
6. PP No.58 Tahun 2005 Tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
7. PP No.71 Tahun 2010 Tentang Standar Akuntansi Pemerintahan
8. Permendagri No.21 Tahun 2011 Tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

2. Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah

Keberhasilan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran, ditentukan dengan sejumlah indikator dari Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah. Yang dimaksud dengan kinerja keuangan pemerintah daerah adalah kemampuan suatu daerah untuk menggali dan mengelola sumber-sumber keuangan asli daerah dalam memenuhi kebutuhannya guna mendukung berjalannya sistem pemerintahan, pelayanan kepada masyarakat dan pembangunan daerahnya dengan tidak tergantung sepenuhnya kepada pemerintah pusat dan mempunyai keleluasaan didalam menggunakan dana-dana untuk kepentingan masyarakat daerah dalam batas-batas yang ditentukan peraturan perundang-undangan.¹⁷

Adapun tujuan dari Pengukuran Kinerja Keuangan Pemerintah Daerah, menurut Mardiasmo, pengukuran kinerja keuangan pemerintah daerah dilakukan untuk memenuhi tiga tujuan yaitu:

1. Memperbaiki kinerja pemerintah,
2. Membantu mengalokasikan sumber daya dan pembuatan keputusan;
3. Mewujudkan pertanggungjawaban publik, serta memperbaiki komunikasi dan kelembagaan.¹⁸

Ada beberapa Rasio Keuangan sebagai alat yang dipergunakan untuk melakukan Pengukuran Kinerja Keuangan Pemda. Beberapa rasio keuangan yang dapat digunakan untuk mengukur akuntabilitas pemerintah daerah yaitu rasio kemandirian, rasio efektifitas terhadap pendapatan asli daerah, rasio efisiensi belanja daerah, rasio pertumbuhan keuangan, dan rasio akitivitas keuangan daerah.¹⁹

¹⁷ Tarmizi, *Ibid.*

¹⁸ Mardiasmo, *Op.Cit*

¹⁹ Abdul Halim, Abdul, *Rasio Keuangan Pemerintah Daerah : Akuntansi Keuangan Daerah*, Edisi 3^o. (Jakarta, Salemba Empat, 2004), hlm. 233.

Menurut Arifin (2004), ada beberapa analisis rasio keuangan di dalam pengukuran kinerja keuangan daerah yang dikembangkan berdasarkan data keuangan yang bersumber dari APBD, yakni tingkat kemandirian pembiayaan, tingkat ketergantungan, dan desentralisasi fiskal.²⁰ Adapun pihak-pihak yang berkepentingan dengan rasio keuangan pemerintah daerah adalah :

1. DPRD sebagai wakil dari pemilik daerah (masyarakat).
2. Pihak Eksekutif sebagai landasan dalam menyusun APBD berikutnya.
3. Pemerintah pusat/provinsi sebagai masukan dalam membina pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah.
4. Masyarakat dan kreditur, sebagai pihak yang akan turut memiliki saham pemerintah daerah, bersedia memberi pinjaman maupun membeli obligasi.²¹

Ada sejumlah komponen pendapatan di dalam Laporan Keuangan Pemerintah Daerah. Menurut UU Nomor 33 Tahun 2004, sumber penerimaan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi terdiri atas Pendapatan Daerah dan Pembiayaan. Pendapatan Daerah bersumber dari:

- a) Pendapatan Asli Daerah (PAD)
- b) Dana Perimbangan, yang terdiri dari Dana Bagi Hasil Pajak dan Bukan Pajak, Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi Khusus (DAK); dan
- c) Lain-lain Pendapatan.

Sedangkan Pembiayaan bersumber dari:

- a) sisa lebih perhitungan anggaran daerah
- b) penerimaan pinjaman daerah
- c) dana cadangan daerah; dan
- d) hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan

3. Pembangunan Infrastruktur Publik di Daerah

²⁰ Junarwati, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2010-2012", Jurnal Telah & Riset Akuntansi, Vol. 6 No. 2 Juli 2013 , hlm. 188.

²¹ Halim, *Op Cit*, hlm. 232.

Penyelenggaraan pembangunan infrastruktur publik dilakukan oleh pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan asas pembantuan, dekonsentrasi, maupun desentralisasi. Pemerintah daerah diselenggarakan oleh Kepala Daerah (KDH) selaku penyelenggara pemerintahan tertinggi bersama dengan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Dalam hal ini Kepala Daerah (gubernur, bupati dan walikota) berfungsi dalam melaksanakan fungsi pengambilan kebijakan publik (*public policy making*) dan sekaligus melakukan fungsi melaksanakan kebijakan publik (*public policy executing*) dengan menggunakan instrumen perangkat birokrasi lokal (*local bureaucracy*). Melalui perumusan kebijakan publik inilah kemudian menjadi dasar dilakukannya pelayanan publik oleh dinas-dinas daerah, BUMD (Badan Usaha Milik Daerah) atau perusahaan daerah.

Bentuk *public services* (pelayanan publik) memiliki karakteristik yang baku, sebagaimana dikemukakan oleh Olive Holtham dalam Leslie Willcocks dan Jenny Harrow: (1992), bahwa secara umum pelayanan publik itu tidak dapat dipilih oleh pelanggannya karena sudah merupakan kewenangan dari pemerintah (*generally cannot choose customer*), dan untuk menjalankan pelayanan dibatasi oleh regulasi (*roles limited by legislation*) yang dirumuskan bersama legislative dengan pertanggungjawaban yang kompleks (*complex accountability*). Meski pun seluruh tindakan pelayan publik dapat dibenarkan (*action must be justified*), tetapi hasil yang dicapai sulit untuk diukur (*objectives-outputs difficult to state /measure*). Demikianlah karakteristik pelayanan publik menurut Leslie dan Harrow.²²

Dengan karakteristik tersebut, pelayanan publik memerlukan organisasi yang berbeda dengan organisasi yang dapat memilih konsumennya secara selektif. Setiap terjadi kenaikan harga atas suatu pelayanan publik harus dibicarakan atau harus mendapat persetujuan terlebih dahulu dari pihak legislatif.²³ Intervensi pemerintah menjadi keniscayaan dalam memberikan pelayanan publik dalam bentuk penyediaan barang dan jasa publik, seperti penyediaan air bersih, listrik, infrastruktur dan sebagainya. Oleh karena itu adalah benar bahwa barang dan jasa publik itu tidak sepenuhnya diserahkan kepada proses mekanisme pasar semata. Tanpa adanya intervensi pemerintah atau pemerintah sendiri sebagai pelakunya, maka akan ada bagian dari anggota masyarakat yang tidak dapat menikmati pelayanan publik tertentu sehingga tidak terpenuhinya aspek pemerataan. Oleh

²² Leslie Willcocks and Jenny Harrow, eds., *Rediscovering Public Services Management*, McGraw-Hill, London: 1992.

²³ Achmad Nurjadi, *Manajemen Perkotaan*, Lingkaran Bangsa, Yogyakarta : 1999.

karena itu jika pelayanan publik ditangani melalui mekanisme pasar yang diserahkan kepada sektor privat akan terjadi fenomena kegagalan pasar (*market failure*).

Penyediaan barang-barang publik (*public goods*). Barang-barang publik memiliki dua karakteristik yaitu *non-excludability* (tidak dapat dikecualikan) dan *non-rivalry consumption* (dapat dikonsumsi tanpa adanya persaingan). Karakteristik *non-excludability* diartikan bahwa orang-orang yang membayar untuk mendapatkan barang publik itu tidak dapat dipisahkan dari orang-orang yang tidak membayar tetapi dapat mengkonsumsinya juga. Sedangkan karakteristik *non-rivalry consumption* diartikan bahwa bila seseorang mengkonsumsi barang itu, orang lain pun mempunyai kesempatan mengkonsumsinya pula tanpa mengurangi kepuasan orang lain. Oleh karena pihak swasta tidak bersedia menghasilkan barang publik (murni), maka pemerintahlah yang harus menyediakannya agar kesejahteraan seluruh masyarakat dapat ditingkatkan.²⁴

Penyediaan Pelayanan yang paling diperlukan adalah Infrastruktur, definisi Infrastruktur menurut kamus *The Routledge Dictionary of Modern Economics* (1996) adalah pelayanan utama dari suatu Negara yang membantu kegiatan ekonomi dan kegiatan masyarakat supaya terjamin kelangsungannya dengan menyediakan fasilitas publik. Dalam majalah *Priority Outcome* (No.3-Februari: 2003), infrastruktur dibagi 3 (tiga), yaitu:

- a. Infrastruktur Ekonomi, merupakan aset yang menyediakan jasa dan digunakan dalam produksi dan konsumsi final meliputi: *public utilities* (telekomunikasi, air minum, sanitasi dan gas), *public works* (jalan, bendungan, saluran irigasi dan drainase) dan *transportation* (jalan kereta api, lapangan terbang dan pelabuhan). Ada lagi infrastruktur sosial yang merupakan aset yang mendukung kesehatan dan keahlian masyarakat, meliputi: Pendidikan (Sekolah, Universitas & Perpustakaan), Kesehatan (Rumah Sakit, Puskesmas), dan Rekreasi (Taman, Museum), kemudian Infrastruktur Administrasi/Institusi (Penegakan Hukum, Pertahanan & Keamanan, Kebudayaan).

Perkembangan Infrastruktur di Indonesia mengalami perubahan berarti, setelah otonomi daerah dengan perubahan paradigma dari sentralistik sektoral menjadi pembangunan desentralistik regional, sehingga peran pemerintah daerah dalam menyediakan infrastruktur sebagai fasilitas publik mutlak diperlukan, artinya pemerintah daerah dituntut mampu menyediakan infrastruktur yang mampu berperan dalam mendukung

²⁴ Nurdjaman Arsjad, dkk., *Keuangan Negara*, Penerbit Alfabeta:1992.

pergerakan orang, barang dan jasa untuk mendukung perekonomian sekaligus mempersempit kesenjangan antar daerah dan infrastruktur public tersebut memiliki korelasi yang tinggi dengan pertumbuhan ekonomi wilayah, kesesuaian tata ruang dan lingkungan hidup.

B. Evaluasi dan Analisis Peraturan Perundang-undangan Terkait

Pembangunan penyediaan sarana dan prasarana publik, termasuk infrastruktur perekonomian yang dapat diakses masyarakat luas untuk memenuhi kebutuhan hidupnya merupakan amanat *grund-norm* atau termaktub dalam Konstitusi, yakni Undang-Undang Dasar (UUD) 1945 dalam mana menjadi kewajiban negara untuk menyediakan barang dan jasa publik dan menjadi hak asasi warga negara untuk mendapatkannya.

Setidaknya beberapa pasal di dalam UUD 1945 merupakan alasan utama yang menjadi keniscayaan bagi setiap pemerintah daerah untuk menyelenggarakan pembangunan dalam rangka penyediaan barang dan jasa publik, termasuk melalui kebijakan daerah yang ditujukan untuk menjalankan pemerintahan terdesentralisasi. Beberapa landasan konstitusional yang dimaksud adalah:

- a. Kewenangan pemerintah Propinsi DKI Jakarta dalam menggunakan diskresi untuk menjalankan pemerintahan desentralisasi dilandasi Pasal 18 Ayat (2) yang menyatakan, *Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*, dan Ayat (5) bahwa *Pemerintahan daerah menjalankan otonomi seluas-luasnya, kecuali urusan pemerintahan yang oleh undang-undang ditentukan sebagai urusan Pemerintah Pusat*.
- b. Dalam usaha penyediaan sarana infrastruktur di Propinsi DKI Jakarta, pemerintah Propinsi DKI Jakarta menjalankan usaha memenuhi kebutuhan masyarakat sesuai amanat Pasal 18A yang menyatakan “*Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang*”. Kemudian pada Pasal 27 ayat (1) jo. Pasal 28 D dinyatakan, “*Persamaan kedudukan dalam hukum dan pemerintahan terhadap segenap penduduk tanpa kecuali*”.

- c. *Pasal 28H Ayat (2) yang menjamin bahwa “setiap orang berhak mendapat kemudahan dan perlakuan khusus untuk memperoleh kesempatan dan manfaat yang sama mencapai persamaan dan keadilan”.* Kemudian ditegaskan pula pada *Pasal 31 jo. Pasal 28 C “Setiap warga Negara Indonesia berhak mendapatkan pendidikan dan memperoleh manfaat ilmu pengetahuan dan teknologi dan kemudian pada Pasal 34 dinyatakan, “Fakir miskin dan anak terlantar dipelihara oleh Negara, hak jaminan sosial, fasilitas pelayanan umum”.*
- d. Perlu pula untuk memperhatikan aspek formil yang berkaitan dengan kewenangan pembentukan Perda ini bertumpu pada ketentuan Pasal 18 ayat (6) UUD 1945 yang menentukan Pemerintah Daerah berhak menetapkan Peraturan Daerah dan peraturan-peraturan lainnya untuk melaksanakan otonomi dan tugas pembantuan.

Dengan demikian sebenarnya usaha Pemerintah Propinsi DKI Jakarta untuk menyediakan infrastruktur strategis bagi masyarakat Jakarta melalui pembentukan peraturan daerah guna merumuskan payung hukum pembiayaannya, merupakan implementasi dari Konstitusi Negara. Tujuannya pun bersifat konstitusional oleh karena ditujukan untuk memenuhi hak setiap warga negara tanpa terkecuali dalam mendapatkan pelayanan umum, mendapatkan persamaan kesempatan dan keadilan, persamaan dalam pemerintahan.

Implementasi penyelenggaraan pemerintahan daerah untuk mewujudkan amanat konstitusi di atas ditindaklanjuti dengan ketentuan lebih khusus melalui produk hukum positif setingkat undang-undang, yaitu:

- a. Undang-Undang Nomor 28 Tahun 1999 tentang Penyelenggaraan Negara yang Bersih dan Bebas dari Korupsi, Kolusi dan Nepotisme;
- b. Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara;
- c. Undang-Undang Nomor 1 Tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara;
- d. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2004 tentang Pemeriksaan Pengelolaan dan Tanggungjawab Keuangan Negara;

- e. Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana **telah diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah;
- f. Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah;
- g. Undang-Undang Nomor 15 Tahun 2006 tentang Badan Pemeriksa Keuangan;
- h. Undang-Undang Nomor 29 Tahun 2007 tentang Pemerintahan Provinsi Daerah Khusus Ibukota Jakarta Sebagai Ibukota Negara Kesatuan Republik Indonesia;
- i. Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan;

Bahwa menyediakan barang dan jasa publik untuk memenuhi kebutuhan masyarakat melalui usaha pembiayaan sendiri oleh daerah merupakan bentuk kebijakan daerah yang diberikan keleluasaan sebagai daerah otonom melalui ketentuan **Pasal 17 Ayat (1) dan Ayat (2) Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah yang menyatakan bahwa (1) Daerah berhak menetapkan kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah (ayat 1) dan Daerah dalam menetapkan kebijakan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1), wajib berpedoman pada norma, standar, prosedur, dan kriteria yang telah ditetapkan oleh Pemerintah Pusat (Ayat 2). Sedangkan ketersediaan infrastruktur itu sendiri merupakan bentuk penataan daerah sebagaimana dimaksud Pasal 31 Ayat (2) Huruf b dan c, yaitu usaha mempercepat peningkatan kesejahteraan publik dan kualitas pelayanan publik.

Kebijakan Daerah untuk menyelenggarakan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah hanya dapat didukung dengan keniscayaan agar mampu dalam pengelolaan keuangan daerah. Untuk itu landasan hukumnya harus memperhatikan Pasal 182 dan Pasal 194 **Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004** tentang Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan **UU Nomor 23 tahun 2014**, dan Pasal 69 dan Pasal 86 **Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004** tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, perlu menetapkan Peraturan Pemerintah tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Pengelolaan keuangan daerah berdasarkan **Pasal 283 UU No 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah menyatakan bahwa: (1) Pengelolaan keuangan Daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan Urusan Pemerintahan

yang menjadi kewenangan Daerah sebagai akibat dari penyerahan Urusan Pemerintahan. Dan pada Ayat (2) dinyatakan bahwa Pengelolaan keuangan Daerah sebagaimana dimaksud pada ayat (1) dilakukan secara tertib, taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan rasa keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat.

JIKA terjadi perubahan arah kebijakan sebagaimana dituangkan dalam RPJPD dan RPJMD maka sebenarnya Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah yang sudah ditetapkan atau diberlakukan akan dievaluasi dengan mengacu pada ketentuan **UU No 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah, yaitu: Apabila terjadi perubahan arah kebijakan yang menyebabkan materi muatan di dalam Perda tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah yang sudah ditetapkan tidak lagi relevan, maka dapat dirumuskan Perda tentang Pembentukan DCD yang baru. Pemikiran ini mengacu pada **Pasal 239 Ayat (7) Huruf c UU No 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah, dimana *“Dalam keadaan tertentu, DPRD atau kepala daerah dapat mengajukan rancangan Perda di luar program pembentukan Perda karena alasan: mengatasi keadaan tertentu lainnya yang memastikan adanya urgensi atas suatu rancangan Perda yang dapat disetujui bersama oleh alat kelengkapan DPRD yang khusus menangani bidang pembentukan Perda dan unit yang menangani bidang hukum pada Pemerintah Daerah”*.

Sedangkan untuk menetapkan prioritas masalah pembangunan yang dianggap urgen atau mendesak untuk dilaksanakan berdasarkan pelaksanaan desentralisasi dan perencanaan pembangunan daerah, harus mengacu pada **Pasal 274 UU No 23 Tahun 2014** tentang Pemerintahan Daerah, dimana setiap perencanaan pembangunan didasarkan pada data dan informasi di dalam Sistem Informasi Pembangunan Daerah.

Penyusunan rancangan peraturan daerah sebagai bagian dari pelaksanaan amanat undang-undang harus tetap memperhatikan landasan yuridis yang terkait dengan pedoman penyusunan peraturan perundang-undangan. Terkait dengan asas-asas pembentukan peraturan perundang-undangan ini maka penyusunan rancangan peraturan daerah harus mengacu pada prinsip yang diatur di dalam **Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-undangan**, yang meliputi:

- a. Pengayoman: setiap peraturan perundang-undangan harus berfungsi memberikan perlindungan dalam rangka menciptakan ketentraman masyarakat.
- b. Kemanusiaan: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan perlindungan dan penghormatan HAM serta harkat dan martabat setiap warga negara dan penduduk Indonesia secara proporsional.
- c. Kebangsaan: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan sifat dan watak bangsa Indonesia yang pluralistis dengan tetap menjaga prinsip NKRI.
- d. Kekeluargaan: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan musyawarah untuk mencapai mufakat di dalam setiap pengambilan keputusan.
- e. Kenusantaraan: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan senantiasa memperhatikan kepentingan seluruh wilayah Indonesia dan materi perundang-undangan yang dibuat di daerah merupakan bagian dari sistem hukum nasional yang berdasarkan Pancasila.
- f. Bhineka Tunggal Ika: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus memperhatikan keragaman penduduk, agama, suku dan golongan, kondisi khusus daerah, dan budaya khususnya yang menyangkut masalah-masalah sensitif dalam kehidupan bermasyarakat, berbangsa dan bernegara.
- g. Keadilan: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan harus mencerminkan keadilan secara proporsional bagi setiap warga negara tanpa kecuali.
- h. Kesamaan Kedudukan dalam Hukum dan Pemerintah: setiap materi muatan peraturan perundang-undangan tidak boleh berisi hal-hal yang bersifat perbedaan berdasarkan agama, suku, ras, golongan, gender atau status sosial.
- i. Ketertiban dan Kepastian Hukum: setiap materi muatan perundangundangan harus dapat menimbulkan ketertiban dalam masyarakat melalui jaminan adanya kepastian hukum.
- j. Keseimbangan, Kerasian dan Keselarasan: setiap materi muatan perundang-undangan harus mencerminkan keseimbangan, kerasian, dan keselarasan antara kepentingan individu dan masyarakat dengan kepentingan bangsa dan negara.

Selaras dengan ketentuan UU tersebut kemudian ada alasan yuridis mengapa setelah UU perlu dibentuk peraturan daerah sebagai pelaksanaan program pembangunan, pemerintahan dan pelayanan publik di daerah. Pada **Pasal 136 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004** sebagaimana telah diubah dengan **UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** menyatakan bahwa Peraturan Daerah berfungsi untuk:

- a. Menyelenggarakan pengaturan dalam rangka penyelenggaraan otonomi daerah dan tugas pembantuan;
- b. Menyelenggarakan pengaturan sebagai penjabaran lebih lanjut peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi dengan memperhatikan ciri-ciri khas masing-masing daerah;
- c. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut hal-hal yang tidak bertentangan dengan kepentingan umum; dan
- d. Menyelenggarakan peraturan lebih lanjut hal-hal yang tidak bertentangan dengan peraturan perundang-undangan yang lebih tinggi.

Pada Pasal 137 dijelaskan bahwa : Perda dibentuk berdasarkan pada asas pembentukan peraturanperundang-undangan yang meliputi:

- a. kejelasan tujuan
- b. kelembagaan atau organ pembentuk yang tepat
- c. kesesuaian antara jenis dan materi muatan
- d. dapat dilaksanakan
- e. kedayagunaan dan kehasilgunaan
- f. kejelasan rumusan; dan
- g. keterbukaan

Hak masyarakat dalam penyusunan Peraturan Daerah diatur pada Pasal 139 ayat (1) sebagai berikut : Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan atau tertulis dalam rangka penyiapan atau pembahasan rancangan Perda. Ketentuan-ketentuan hukum di atas dalam konteks penyusunan naskah akademis dalam rangka pembentukan Perda tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta, pada dasarnya dapat dibedakan dalam dua klasifikasi yakni: *pertama*, ketentuan hukum yang menjadi landasan hukum dari aspek formil yakni berkaitan dengan kewenangan untuk

membentuk peraturan perundang-undangan. Dan *kedua*, ketentuan hukum yang berkaitan dengan substansi atau materi muatan atau aspek materil.

Pada **Pasal 237 Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004** sebagaimana telah diubah dengan **UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah** menyatakan bahwa:

- a. Asas pembentukan dan materi muatan Perda berpedoman pada ketentuan peraturan perundang-undangan dan asas hukum yang tumbuh dan berkembang dalam masyarakat sepanjang tidak bertentangan dengan prinsip Negara Kesatuan Republik Indonesia.
- b. Pembentukan Perda mencakup tahapan perencanaan, penyusunan, pembahasan, penetapan, dan pengundangan yang berpedoman pada ketentuan peraturan perundangundangan.
- c. Masyarakat berhak memberikan masukan secara lisan dan/atau tertulis dalam pembentukan Perda.
- d. Pembentukan Perda sebagaimana dimaksud pada ayat (2) dilakukan secara efektif dan efisien.

Dalam **UU Nomor 23 Tahun 2014** juga memperkuat aspek pengawasan Peraturan Daerah dengan menempatkan daerah yang membentuknya sebagai satu kesatuan dengan pemerintah pusat. Konsekuensinya, keputusan pembatalan Peraturan Daerah oleh pemerintah pusat hanya dapat diajukan keberatan secara internal kepada pemerintah pusat, atau Menteri Dalam Negeri, dan tidak dengan mengajukan upaya hukum ke MA. Hal ini diatur di dalam **Pasal 251 ayat (7) dan ayat (8) UU Nomor 23 Tahun 2014**.

Selain itu juga memperhatikan pula **Pasal 65 Ayat (1) Huruf d dan Ayat (2) Huruf a UU Nomor 9 tahun 2015 tentang Perubahan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, dimana Kepala daerah mempunyai tugas antara lain menyusun dan mengajukan rancangan Perda tentang APBD, rancangan Perda tentang perubahan APBD, dan rancangan Perda tentang pertanggungjawaban pelaksanaan APBD kepada DPRD untuk dibahas bersama. Pelaksanaan pembangunan daerah dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dalam pembiayaan pembangunan yang bersifat strategis yang kebutuhan dananya tidak dapat disediakan dalam satu tahun anggaran, perlu

penyediaan Dana Cadangan. Dalam melaksanakan tugas ini maka kepala daerah memiliki wewenang mengajukan rancangan perda.

Pembentukan dana cadangan daerah Propinsi DKI Jakarta untuk membiayai pembangunan infrastruktur publik merupakan dasar hukum untuk membiayai pelaksanaan pembangunan sebagaimana dimaksud pada **Pasal 258 Ayat (1) UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah**, yang menyatakan bahwa “*Daerah melaksanakan pembangunan untuk peningkatan dan pemerataan pendapatan masyarakat, kesempatan kerja, lapangan berusaha, meningkatkan akses dan kualitas pelayanan publik dan daya saing Daerah*”.

LANDASAN yuridis yang lebih spesifik dan bersifat teknis dalam bentuk hukum positif di bawah undang-undang merupakan elemen hukum yang menjadi acuan dalam penyusunan Perda Dana Cadangan Daerah. Beberapa produk hukum yang dimaksud adalah:

- a. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Berdasarkan landasan yuridis ini, hal terpenting dalam pengelolaan keuangan daerah ini terletak pada prinsip taat asas. Untuk itu telah ditetapkan Asas Umum Pengelolaan Keuangan Daerah yang dimaksud, sebagaimana dinyatakan pada Pasal 4 Ayat (1) bahwa: Keuangan daerah dikelola secara tertib, taat pada peraturan perundang-undangan, efisien, ekonomis, efektif, transparan, dan bertanggung jawab dengan memperhatikan asas keadilan, kepatutan, dan manfaat untuk masyarakat; dan pada Ayat (2) dinyatakan bahwa Pengelolaan keuangan daerah dilaksanakan dalam suatu sistem yang terintegrasi yang diwujudkan dalam APBD yang setiap tahun ditetapkan dengan peraturan daerah.
- b. Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah; Dalam Pasal 122 PP Nomor 58 tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah dan Pasal 63 Permendagri Nomor 13 tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011 menyatakan bahwa Pemerintah Daerah dapat membentuk Dana Cadangan.

- c. Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana telah beberapa kali diubah terakhir dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 21 Tahun 2011; Hanya saja ketentuan yuridis ini selalu berubah, yang saat ini dapat ditunjukkan oleh ketentuan Pasal 63 ayat (8) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah, dimana dalam hal sumber pengalokasian dana cadangan ini tidak lagi terbatas pada (a) Sisa Lebih Perhitungan Anggaran Tahun lalu; dan (b) Pendapatan Daerah Tahun Berjalan. Lebih dari itu di dalam penerimaan hasil bunga/dividen rekening dana cadangan dan penempatan dalam portofolio wajib juga dicantumkan sebagai penambah dana cadangan berkenaan dalam daftar dana cadangan pada lampiran rancangan peraturan daerah tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Artinya, besaran pembentukan dana cadangan daerah juga harus memasukkan bunga/dividen dari dana cadangan setiap tahun sebagai sumber penerimaan dana cadangan tahun-tahun berikutnya.
- d. Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2011 tentang Pinjaman Daerah; Pembangunan infrastruktur publik selain dengan dana cadangan daerah, juga dapat dibiayai dengan Pinjaman Daerah. Sebagaimana dinyatakan pada **Pasal 14 Ayat (5)** bahwa Pinjaman Jangka Panjang yang bersumber dari masyarakat digunakan untuk membiayai kegiatan investasi prasarana dan/atau sarana dalam rangka penyediaan pelayanan publik yang menghasilkan penerimaan bagi APBD yang diperoleh dari pungutan atas penggunaan prasarana dan/atau sarana tersebut.
- e. PP Nomor 71 tahun 2010 tentang SAP berbasis akrual, Standar Akutansi berbasis akrual mengharuskan pemerintah untuk memelihara catatan yang lengkap atas seluruh aset dan kewajiban, Laporan keuangan yang dihasilkan dari penerapan SAP Berbasis Akrual dimaksudkan untuk memberi manfaat lebih baik bagi para pemangku kepentingan, baik para pengguna maupun pemeriksa laporan keuangan pemerintah, dibandingkan dengan biaya yang dikeluarkan. Hal ini sejalan dengan salah satu prinsip akuntansi yaitu bahwa biaya yang

dikeluarkan sebanding dengan manfaat yang diperoleh. Selain mengubah basis SAP dari kas menuju akrual menjadi akrual, Peraturan Pemerintah ini mendelegasikan perubahan terhadap PSAP diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan. Perubahan terhadap PSAP tersebut dapat dilakukan sesuai dengan dinamika pengelolaan keuangan negara. Meskipun demikian, penyiapan pernyataan SAP oleh KSAP tetap harus melalui proses baku penyusunan SAP dan mendapat pertimbangan dari BPK.

- f. Peraturan Daerah Nomor 5 Tahun 2007 tentang Pokok-Pokok Pengelolaan Keuangan Daerah; Dana Cadangan adalah dana yang disisihkan guna mendanai kegiatan yang memerlukan dana relatif besar yang tidak dapat dipenuhi dalam satu tahun anggaran. Dalam hal APBD diperkirakan defisit, ditetapkan pembiayaan untuk menutup defisit tersebut yang diantaranya dapat bersumber dari sisa lebih perhitungan anggaran tahun anggaran sebelumnya, pencairan dana cadangan, hasil penjualan kekayaan daerah yang dipisahkan, penerimaan pinjaman, dan penerimaan kembali pemberian pinjaman atau penerimaan piutang.

Ketentuan-ketentuan teknis ini wajib menjadi pertimbangan yuridis dalam pembentukan dana cadangan daerah agar setiap kebijakan daerah mengenai dana cadangan dapat dipertanggungjawabkan secara hukum. Dari ketentuan ini jelaslah bahwa kewenangan kepala daerah untuk menyusun Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah memiliki landasan yuridis dari UU, PP dan Permendagri.

C. Landasan Filosofis, Landasan Sosilogis, dan Landasan Yuridis

1. Landasan Filosofis

Setiap warga negara Indonesia memiliki hak-hak dasar untuk hidup yang seyogyanya terpenuhi secara adil sebagai warga negara, tanpa adanya perbedaan latar belakang, keturunan, tingkatan status (*ascribed status*), sebagaimana juga adanya jaminan akan persamaan di muka hukum (*equaity before the law*). Artinya, setiap warga

negara memiliki persamaan hak untuk mengembangkan dirinya sebagai manusia berdasarkan hak-hak dasar yang dimilikinya sebagai manusia. Oleh karena itu setiap warga negara seyogyanya memiliki hak untuk mendapatkan penghidupan yang layak. Penyediaan infrastruktur perkotaan merupakan pelaksanaan dari tugas pemerintah untuk mewujudkan kehidupan yang layak bagi setiap warga negara.

Tugas negara adalah memberikan jaminan perlindungan hak-hak dasar yang dimiliki warganya dalam memperoleh kesempatan untuk hidup layak. Pancasila sebagai landasan ideal bangsa ini dalam Sila Kedua menyatakan bahwa “Kemanusiaan yang Adil dan Beradab” dan Sila Kelima menyatakan “Keadilan Sosial Bagi Seluruh Rakyat Indonesia” merupakan landasan ideologis bagi kebijakan publik dalam penyediaan barang dan jasa publik di daerah. Dan karena itu sebagaimana ditegaskan oleh Pembukaan Undang-Undang Dasar 1945 Alinea Keempat bahwa tujuan pembentukan negara Indonesia adalah melindungi segenap bangsa dan seluruh tumpah darah Indonesia dan untuk memajukan kesejahteraan umum, mencerdaskan kehidupan bangsa, dan ikut melaksanakan ketertiban dunia yang berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi dan keadilan sosial. Daerah otonom dalam hal ini merupakan representasi dari negara dalam ruang lingkup regional.

2. Landasan Yuridis

Secara yuridis, ketentuan formulasi penyusunan rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan daerah ini seyogyanya mengacu pada Undang-Undang Nomor 10 Tahun 2004 sebagaimana telah diubah dengan Undang-Undang Nomor 12 Tahun 2011 tentang Pembentukan Peraturan Perundang-Undangan. Untuk menyusun Raperda tersebut maka terlebih dahulu dengan mengacu pada Pasal 19 Ayat (1) Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 53 Tahun 2011 tentang Pembentukan Produk Hukum Daerah yang menyatakan bahwa rancangan peraturan daerah harus disertai dengan naskah akademik.

Berdasarkan landasan yuridis formal baik konstitusi, peraturan perundang-undangan, maupun aturan teknis di bawahnya yang berlaku saat ini, maka dalam pelaksanaan pembangunan infrastruktur publik di Jakarta harus didukung oleh peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan yang berfungsi sebagai:

- a. landasan/dasar hukum bagi pelaksanaan pembentukan dana cadangan di Propinsi DKI Jakarta yang dipergunakan untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta;
- b. Pemberi arah kepada pemerintah daerah dalam menetapkan kebijakan pelaksanaan tugas umum pemerintahan daerah dan tugas pembangunan di sarana dan prasarana publik di Propinsi DKI Jakarta;
- c. Alat kontrol atau kendali bagi pelaksanaan program pembiayaan dalam rangka pembangunan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta.

3. Landasan Sosiologis

Pertumbuhan jumlah penduduk yang pesat dan percepatan pembangunan ekonomi, industri dan perdagangan yang didukung dengan perkembangan ilmu pengetahuan dan teknologi menimbulkan kompleksitas kehidupan sosial di masyarakat Jakarta. Sebagian problema yang muncul adalah munculnya sejumlah kekurangan sarana dan prasarana publik yang layak dan dapat diakses oleh seluruh masyarakat. Padahal secara bersamaan, faktanya warga di DKI Jakarta tidak hanya mengalami ketertinggalan dalam mengakses sarana dan fasilitas publik yang layak, tetapi juga masih menghadapi masalah ketersediaan yang cukup (*sufficiency*), murah, nyaman, dan

Bahwa penyusunan peraturan daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta didasari oleh kehendak untuk mendapatkan dasar hukum yang memadai dalam menyediakan infrastruktur publik. Peraturan daerah ini sangat diperlukan mengingat secara sosio-kultural, pertumbuhan jumlah penduduk di Propinsi DKI Jakarta terus bertambah dan kompleks, tidak hanya karena berasal dari suku, ras dan agama yang ada di Nusantara, melainkan juga makin banyak warga asing yang bermukim di Jakarta.

Oleh karena itu, realitas sosiologis warga Jakarta yang demikian kompleks dan terus bertumbuh ini memiliki tuntutan dan kebutuhan akan infrastruktur publik yang lengkap. Untuk tujuan tersebut maka Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah di Propinsi DKI Jakarta menjadi jaminan hukum dalam pembiayaan pembangunan infrastruktur publik di Ibukota Republik Indonesia ini.

D. Jangkauan, Arah Pengaturan, dan Ruang Lingkup Peraturan Daerah.

Di dalam rancangan peraturan daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta untuk memuat ruang lingkup yang selaras dengan Peraturan Perundang-undangan tentang keuangan daerah menyangkut:

- a. Penetapan tujuan pembentukan dana cadangan;
- b. Program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan;
- c. Besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer kerekening dana cadangan dalam bentuk rekening tersendiri;
- d. Sumber dana cadangan; dan
- e. Tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan.

Batang tubuh dari Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta ini berisikan :

A. Ketentuan Umum Pembentukan Dana Cadangan Daerah

1. Asas-asas dan Fungsi Dana Cadangan Daerah.
2. Batasan umum mengenai Dana Cadangan Daerah,
3. Pembangunan Infrastruktur Publik
4. Sumber Dana Cadangan Daerah;
5. Ketentuan Umum tentang Penyidik atau yang selanjutnya disebut penyidik pegawai negeri sipil, Warga negara, Masyarakat Pengguna, Pemerintah, Pemerintah Provinsi, Pemerintahan Kota, Pemerintah Daerah, Dewan Perwakilan Rakyat Daerah, dan Satuan kerja perangkat daerah.

B. Ruang Lingkup Materi Muatan

Materi yuridis yang terkandung di dalam rancangan peraturan daerah tentang pembentukan dana cadangan daerah akan memiliki substansi sebagai berikut:

1. Tujuan Pembentukan Dana Cadangan
2. Jenis program/kegiatan yang dinyatakan memerlukan anggaran dan tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran. Bagian ini menjelaskan tentang pembentukan dana cadangan dan alasan besaran anggaran dan substansi program/kegiatan.
3. Nama program/kegiatan yang akan didanai oleh dana cadangan dengan secara teknis, daftar nama program/kegiatan merujuk pada Lampiran A.VII

Permendagri No.13/2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah. Namun, Permendagri No.59/2007,

4. Sumber Pendanaan Dana Cadangan dan Ketentuan Pembentukan Dana Cadangan Daerah bersumber dari kontribusi tahunan penerimaan APBD, kecualidari Dana Alokasi Khusus, Pinjaman Daerah dan Dana Darurat yang berasal dari Pemerintah. Dengan demikian, pemenuhannya bersumber dari Penerimaan Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Bagi Hasil Pajak/Bukan Pajak.
5. Ketentuan mengenai sumber pendanaan Dana Cadangan Daerah yang menyatakan sama dengan sumber pendanaan untuk belanja operasional pemerintah daerah di dalam APBD.
6. Ketentuan Pengelolaan Dana Cadangan mengacu kepada Standar Akuntansi Pemerintahan (SAP) PP 71 Tahun 2010 didasarkan pada basis akrual.
7. Pelaksanaan Program dan Kegiatan yang Dibiayai dengan Dana Cadangan;
8. Pertanggungjawaban Penggunaan Dana Cadangan;
9. Pengawasan Penggunaan Dana Cadangan;
10. Sanksi-sanksi hukum.

BAB III PENUTUP

KESIMPULAN

Pembentukan Dana Cadangan Daerah untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur di Propinsi DKI Jakarta sangat mendesak diatur secara tersendiri, oleh karena dua hal: *pertama*, mengoptimalkan penggunaan dana parkir (*idle money*), berupa sisa anggaran lebih (SILPA) untuk kegiatan produktif yang mendorong pertumbuhan ekonomi; *kedua*, sejauh ini pembiayaan program pembangunan infrastruktur publik di DKI Jakarta belum optimal karena belum adanya landasan hukum yang tepat untuk membiayai kebutuhan dana yang besar dan tidak bisa dibiayai APBD dalam setahun anggaran. Di samping itu SILPA beum digunakan menurut faktor *proximity* (kedekatan) dengan permasalahan lokal di Propinsi DKI Jakarta.

Berdasarkan tinjauan pilosofis, sosiologis, dan yuridis maka keberadaan Peraturan Daerah yang mengatur tentang penyelenggaraan Dana Cadangan Daerah Propinsi DKI Jakarta seyogyanya segera dirumuskan dalam bentuk Rancangan Peraturan Daerah (RAPERDA). Tujuan dari Raperda ini juga harus mampu mendorong seluruh potensi pembiayaan di Propinsi DKI Jakarta dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunan yang memiliki urgensi tinggi secara terkoordinir, terarah, tepat sasaran, dan efisien.

SARAN

Peraturan Daerah Nomor 10 tahun 1999 tentang Dana Cadangan Daerah tidak memadai untuk menjadi dasar hukum pembentuk dana cadangan daerah di Propinsi DKI Jakarta. Dan oleh karena itu perlu disusun dan diajukan segera Naskah Rancangan Peraturan Daerah tentang Pembentukan Dana Cadangan Daerah yang secara khusus mengatur tentang pembiayaan untuk pembangunan infrastruktur publik di Propinsi DKI Jakarta.

DAFTAR PUSTAKA

- Budiman, Arif, *Teori Pembangunan Dunia Ketiga*, Jakarta: Gramedia, 1992.
- Halim, Abdul, *Rasio Keuangan Pemerintah Daerah : Akuntansi Keuangan Daerah, Edisi 3*". Salemba Empat, Jakarta, 2004
- Halim, Abdul., *Definisi Keuangan Daerah*, Edisi 3, Salemba Empat, Jakarta, 2001
- Haris, Abdul, *Memburu Ringgit Membagi Kemiskinan: Fakta di Balik Migrasi Orang Sasak ke Malaysia*, Yogyakarta : Pustaka Pelajar, 2002.
- James Midgley, *Pembangunan Sosial: Perspektif Pembangunan Dalam Kesejahteraan Sosial*, Jakarta : Universitas Islam Negeri Syarif Hidayatullah, 2004
- Junarwati, "Pengaruh Pendapatan Asli Daerah terhadap Kinerja Keuangan Daerah pada Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh Tahun 2010-2012", *Jurnal Telah & Riset Akuntansi*, Vol. 6 No. 2 Juli 2013
- Korten, David C., *Pembangunan Berpusat pada Rakyat*, Jakarta : Yayasan Obor Indonesia, 1992.
- Leslie Willcocks and Jenny Harrow, eds., *Rediscovering Public Services Management*, McGraw- Hill, London: 1992.
- Mikkelsen, Britha, 2001. *Metode Penelitian Partisipatoris dan Upaya-Upaya Pemberdayaan: Sebuah Buku Pegangan bagi Praktisi Lapangan*, Penerjemah : Mathios Nalle, Jakarta : 2004.
- Mulyadi, "Akuntansi Manajemen; Konsep, Manfaat dan Rekayasa" dalam Ramlah Basri, "Analisis Penyusunan Anggaran dan Laporan Realisasi Anggaran pada BPM-PD Provinsi Sulawesi Tenggara", *Jurnal EMBA*, Vol.1 No.4 Desember 2013
- Moelyarto, T. *Politik Pembangunan: Sebuah Analisis, Konsep, Arah dan Strategi*, Yogyakarta :Tiara Wacana, 1995.
- Nurdjaman Arsjad, dkk., *Keuangan Negara*, Penerbit Alfabeta:1992.
- Nurmadi, Achmad, *Manajemen Perkotaan*, Lingkaran Bangsa, Yogyakarta : 1999.
- Suyanto, Bagong dkk., *Penyusunan Rencana Induk Pengentasan kemiskinan di Kota Surabaya*, Bappeko Surabaya bekerjasama dengan Lutfansah, Surabaya, 2001.