Naskah
REKOMENDASI KEBIJAKAN REVISI PERIMBANGAN KEUANGAN

Naskah Rekomendasi Kebijakan Atas Revisi UU No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah

SEKNAS FITRA

TIFA

Naskah Rekomendasi Kebijakan Revisi Perimbangan Keuangan

Naskah Rekomendasi Kebijakan Atas Revisi UU No 33 Tahun 2004 Tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah

Penyusun :
Yuna Farhan
Peneliti :
Sigid Widagdo (Kab. Musi Banyuasin), Sabiq Al- Fauzi (Kab. Cilacap), Carolus Tuah (Kota Samarinda), Safriatna Ach (Kab. Dompu), Zulkifli (Nasional).
Kontributor :
Yenny Sucipto, Uchok Sky, Lukman Hakim, Hadi Prayitno.
Data Analisis :
Muhamad Taufik, Horst Posselt.

NATIONAL SECRETARIAT

Indonesian Forum for Budget Transparency
Jl. Kalibata Utara II No. 78 Jakarta Selatan, 12740
Telefax: (021) 7947608, e-mail: seknas_FITRA@yahoo.com ;
sekretariat@seknasFITRA.org Mail group : FITRA@yahoogroup.com,
Website: www.seknasFITRA.org & www.budget-info.com

Daftar Isi

Daftar Isi 3
Ringkasan Eksekutif..... 4
Pengantar..... 5

Persoalan Dana Perimbangan Terkini..... 6
Dana Alokasi Umum 10
Dana Alokasi Khusus..... 12
Dana Bagi Hasil..... 17

Membangun Hubungan Keuangan Yang Berkeadilan Dan Transparan Antara Pusat Dan Daerah..... 19
Dana Alokasi Umum 21
Dana Alokasi Khusus..... 24
Dana Bagi Hasil..... 26
Dana Insentif..... 28

Ringkasan Eksekutif

Tujuan otonomi daerah adalah untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat daerah dengan mendekatkan pelayanan publik di daerah. Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari desentralisasi penyerahan urusan pusat dan daerah. Prinsip money follow function yang bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat Pemerintahan. Pasca satu dasawarsa diberlakukan, paket UU otonomi daerah telah mengalami dua kali revisi. Namun masih menjadi pertanyaan besar, apakah kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkini, sudah dilakukan secara proporsional, adil, demokratis dan sesuai dengan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah?. Dalam kerangka revisi UU perimbangan keuangan Seknas FITRA melakukan riset yang hasilnya dapat digunakan sebagai bahan revisi UU tersebut,

Hasil riset menemukan, jenis dana perimbangan semakin banyak berkembang, di luar yang diatur dalam UU perimbangan dan berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Dari hanya 3 jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian pada tahun 2009, berkembang menjadi 7 jenis pada tahun 2011. Salah satu kasus yang masih hangat adalah dana penyesuaian infrasturktur, yang sarat dengan kepentingan politik dan membuka ruang praktek mafia anggaran. Bahkan terdapat 10 bidang yang sama pada dana penyesuaian juga dialokasikan pada DAK.

Skema dana perimbangan saat ini, justru memberikan insentif terhadap inefisiensi terhadap belanja pegawai dan terjadinya pemekaran daerah. Pada APBD 2011 misalnya, terdapat separuh lebih daerah (297 Kab/Kota) yang memiliki belanja pegawai di atas 50%. DAU yang sejatinya diberikan keluasaan bagi daerah mengalokasikan sesuai kebutuhan daerah, habis terserap untuk pegawai. Hal ini disebabkan formula DAU yang menjadikan belanja pegawai sebagai Alokasi Dana Dasar, termasuk menanggung belanja pegawai daerah hasil pemekaran. Pada sisi lain, besaran alokasi DAU yang seharusnya diterima daerah, selalu kurang dari yang dimandatkan UU, karena semakin banyaknya faktor pengurang dalam menentukan DAU. Tercatat, Rp.52,2 trilyun selisih DAU pada tahun 2011 seharusnya diterima oleh daerah.

Dari hasil riset FITRA, beberapa perbaikan yang perlu dilakukan dalam UU ini diantaranya;: Dana Perimbangan harus sejalan dengan urusan yang didesentralisasikan. Formula dana perimbangan juga harus transparan, akuntabel dan sederhana. Seluruh data yang dipergunakan dalam formula dana perimbangan harus dapat diakses public, disimulasikan dan mudah dipahami. Harus juga disediakan mekanisme komplain apabila dana perimbangan yang dikucurkan tidak sesuai diterima. Dana perimbangan juga harus mendorong terjadinya efisiensi dan efektifitas alokasi anggaran untuk pelayanan public yang optimal.

Pengantar

Satu dasawarsa pelaksanaan desentralisasi diharapkan telah membawa perubahan dalam pencapaian tujuan otonomi daerah, sebagai upaya untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Pelaksanaan otonomi daerah yang disertai desentralisasi fiskal telah di mulai sejak tahun 2001. Dalam pelaksanaannya, perangkat hukum desentralisasi fiksal ini telah berganti sebanyak dua kali seiring dengan perubahan kerangka hukum otonomi daerahi.

Instrumen fiskal sebagai salah satu pendukung desentralisasi dalam menyelenggarakan pembangunan daerah, meliputi Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus. Selain itu juga terdapat anggaran dalam rangka azas dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang bersifat langsung ke daerah tanpa melalui APBD. Dalam perkembangannya, jenis dana transfer daerah semakin berkembang, di luar jenis dana perimbangan yang diatur dalam UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah.

Lahirnya UU No 28tahun 2009 tentang Pajak dan Restribusi Daerah, yang mengalihkan PBB dan BPHTB menjadi pajak daerah, juga berimplikasi pada pertentangan perimbangan keuangan yang masih memasukan kedua komponen ini. Dengan kata lain, UU No 33 tahun 2004 sudah tidak sesuai lagi dengan pekermbangan saat ini.

Dalam kerangka inilah, Seknas FITRA memandang penting untuk melakukan penelitian mengenai dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang berkeadilan untuk memberikan konstribusi terhadap perbaikan atau perubahan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Penelitian ini dilakukan untuk melihat potret persoalan efektivitas kebijakan perimbangan keuangan sebagai dasar dalam perumusan redesain desentralisasi fiskal ke depan.

Penelitian ini mempergunakan pendekatan desk review dan studi lapangan. Desk review dilakukan dengan menggunakan data resmi statistic keuangan (Kementerian Keuangan) dan data sosial ekonomi yang berasal dari BPS, untuk menggambarkan pola fiskal transfer pada seluruh daerah. Sementara studi lapangan dilakukan empat daerah sebagai studi kasus khususnya untuk memperoleh informasi lapangan dari hasil wawancara mendalam dankelompok diskusi terfokus, untuk memetakan persoalan yang dihadapi daerah. Penentuan lokasi berdasarkan pertimbangan, tinggi-rendahnya kapasitas fiskal daerah, tinggi-rendahnya tingkat kemiskinan dan represetasi grografis. Dari pemetaan variabel tersebut, dipetakan daerah yang menjadi lokasi penelitian terdiri dari Kota Samarinda, Kab. Musi Banyuasin, Kab. Cilacap dan Kab. Dompu.

Persoalan Dana Perimbangan Terkini

Perimbangan keuangan pusat dan daerah merupakan konsekuensi dari pelaksanaan desentralisasi melalui penyerahan urusan pusat ke daerah. Salah satu prinsip dana perimbangan money follow function bermakna pendanaan harus mengikuti pembagian urusan dan tanggung jawab dari masing-masing tingkat Pemerintahan. Sehingga, sudah sepantasnya masih menjadi pertanyaan besar, apakah kebijakan perimbangan keuangan antara Pemerintah dan Pemerintah Daerah terkini, sudah dilakukan secara proporsional, adil, demokratis dan sesuai dengan potensi, kondisi dan kebutuhan daerah?.

Perimbangan keuangan belum mencerminkan prinsip money follow function.

Meskipun secara nominal, transfer daerah meningkat signifikan dalam kurun waktu lima tahun terakhir, namun dari segi proporsional, transfer daerah tidak beranjak dari 31% - 34% dari total belanja APBN. Di luar lima urusan yang mutlak menjadi kewenangan pemerintah pusat, Pemerintah Daerah menjadi ujung tombak pelayanan publik dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Persoalannya, kebijakan perimbangan keuangan yang seharusnya mengikuti pembagian urusan, dengan proporsi saat ini belum sepenuhnya menggambarkan prinsip money follow function. Dari sisi prosedur kelembagaan, salah satu penyebabnya adalah antara pembagian urusan dengan perimbangan keuangan diatur dalam kedua Undang-undang terpisah. Pembagian urusan merupakan ranah

grafik 1.1
sumber : Data Pokok APBN 2006-2012, Kemenkeu

Undang-undang Pemerintah Daerah merupakan domain dari Kementerian Dalam Negeri, sementara dana perimbangan merupakan domain dari Kementerian Keuangan. Sudah tidak menjadi rahasia umum, ego sektoral antara Kementerian, masih menjadi penyebab ketidaksinkronan antar aturan.

Kabupaten/Kota menggantungkan penyelenggaraan otonomi daerah pada dana perimbangan.

Ditengah proporsi transfer daerah yang relatif stagnan terhadap APBN, tingkat ketergantungan daerah terhadap dana perimbangan masih sangat besar. Pada tingkat Kabupaten di atas 80% Pendapatan mengantungkan pada dana perimbangan untuk menyelenggarakan otonomi daerah. Di tingkat Kota meskipun ketergantungan masih relatif tinggi, namun tidak setinggi dibandingkan Kabupaten. Sementara pada tingkat Propinsi, ketergantungan relatif lebih rendah. Hal ini menggambarkan, kewenangan memungut pajak yang lebih leluasa pada tingkat propinsi, menentukan tingkat ketergantungan daerah. Sedangkan di Kota, umumnya memiliki potensi pendapatan yang lebih besar, khususnya yang bersumber dari pajak, dibandingkan Kabupaten, sehingga memiliki ketergantungan lebih rendah . Gambaran Grafik 2. di bawah ini juga menunjukan inkonsitensi, bahwa titik otonomi daerah berada pada Kabupaten/Kota tidak terefleksi pada ketergantungan terhadap dana perimbangan.

grafik 2.1
sumber : Data diolah Seknas FITRA, dari DJPK Kemnekeu

Transfer daerah tidak memperhatikan prinsip kesetaraan setiap warga negara.

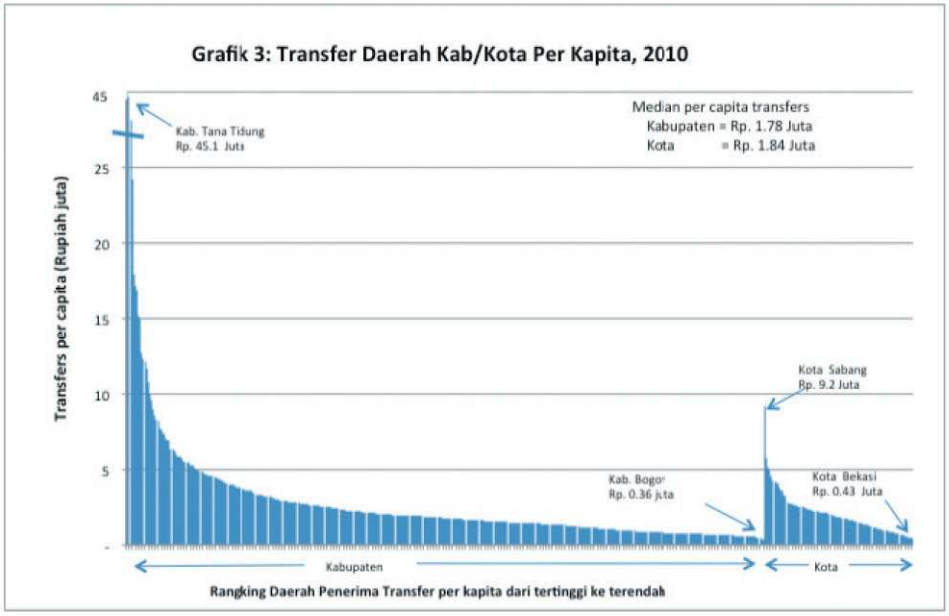
Pasal 23 konstitusi menyatakan anggaran dikelola untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Filosofi dari pasal ini bahwa hak asasi setiap warga negara, mengandung makna kesejahteraan warga negara merupakan tujuan dari bernegara. Dengan demikian, hubungan keuangan pusat dan daerah seharusnya berbasis pada kesetaraan pemenuhan hak-hak setiap warga negara. Grafik 3 menggambarkan tingginya kesenjangan transfer per kapita antar daerah. Pada tingkat Kabupaten, perbandingan transfer daerah yang menerima transfer per kapita tertinggi (Kab. Tana Tidung) besarnya 127 kali lipat dibandingkan daerah yang menerima transfer per kapita terendah (Kab. Bogor).

Jenis dana perimbangan semakin berkembang, tidak memiliki landasan aturan, dan berpotensi memperlebar kesenjangan antar daerah.

Khususnya komponen dana penyesuaian, pada awalnya digunakan untuk menampung dana kurang bayar dana perimbangan, namun sejak tahun 2008 dana penyesuaian juga digunakan untuk menampung dana non hold harmless, serta program-program adhoc . Tahun 2008 dikenal istilah DISP (Dana Infratruktur Sarana dan Prasarana), tahun 2009 menjadi Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal Percepatan Pembangunan Daerah (DPDF PPD) dan pada tahun 2010 ditambah lagi komponen Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah (DPIPD), Dana Percepatan Infrastruktur Pendidikan (DPIP). Bahkan pada tahun 2010 dan 2011, dana penyesuaian telah berkembang menjadi tujuh jenis. Dari sisi jumlah, dana penyesuaian terus meningkat sejak tahun 2010. Jenis dana perimbangan dalam komponen dana penyesuaian ini sama sekali tidak dikenal dalam UU No 33/2004, dan digunakan untuk menampung berbagai dana dari sektor sebagai konsekuensi dari peraturan-perundang-undangan lainnya. Jika, kondisi ini dibiarkan terus menerus, tanpa adanya pengaturan dan formula yang jelas, dana ini dapat merusak tujuan dari sistem dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan antar daerah.

Dana Penyesuaian infrastruktur merusak sistem dana perimbangan.

Pada tahun 2011, terdapat dua komponen dana perimbangan yang berpotensi merusak sistem dana perimbangan. Seperti DPID pada tahun anggaran 2011 tidak memperhatikan tingkat kemiskinan dan kemampuan fiskal suatu daerah. Kedua grafik ini (Grafik 4 dan 5) menunjukan pola pengalokasian DPID tanpa adanya kriteria tertentu, menyebabkan 76 daerah yang memiliki tingkat kemiskinan di atas rata-rata nasional atau indeks kemiskinan di atas 1 tidak mendapatkan alokasi ini, sementara terdapat 149 daerah



grafik 3.1
sumber : Data diolah Seknas FITRA, dari DJPK Kemnekeu

yang memiliki tingkat kemiskinan dibawah rata-rata nasional atau indeks kemiskinan dibawah satu justru mendapatkan alokasi DPID. Alokasi DPID juga telah memperlebar kesenjangan kemampuan keuangan antar daerah. Dimana terdapat 87 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah dibawah rata-rata nasional atau indeks dibawah satu, tidak mendapat alokasi DPID, sementara terdapat 65 daerah yang memiliki kemampuan keuangan daerah di atas rata-rata Nasional atau indeks fiskal di atas satu, mendapat alokasi DPID

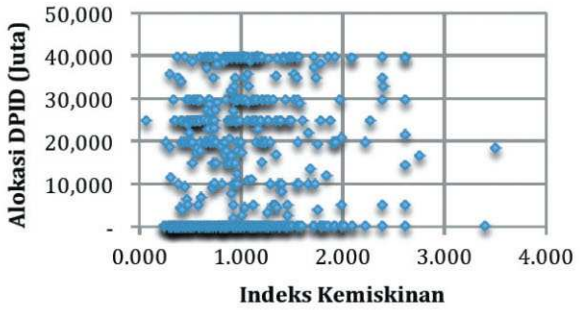
Hal yang sama juga dengan DPPID yang tidak memperhatikan kondisi daerah yang dapat menyebabkan ketidakadilan. Sebagaimana contoh yang diuraikan dalam tabel 2. Kota Sabang daerah dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih kecil, mendapatkan alokasi DPPID infrastruktur jalan. Sementara

Tabel 1. Jenis Dana Penyesuaian 20098 - 20110

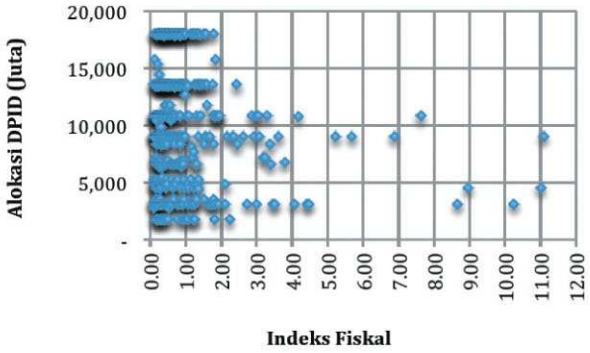
2009	2010	2011
1. Dana tambahan DAU untuk Guru PNSD	1. Dana tambahan tunjangan guru PNSD	1. Dana tambahan penghasilan guru PNSD
2. Dana tambahan DAU untuk penguatan desentralisasi fiskal	2. Dana insentif daerah	2. Dana insentif daerah
3. Kurang bayar DAK	3. Kurang bayar DAK	3. Tunjangan profesi guru
	4. Kurang bayar dana insfrasturktur sarpra	4. Bantuan operasional sekolah
	5. Dana Penguatan Deesentralisasi fikal dan percepatan pembangunan daerah	5. Dana penyesuaian infrastruktur daerah
	6. Dana penguatan infrastruktur danprasaran daerah	6. Kurang bayar dana sarana prasarana infrastruktur papua barat
	7. Dana percepatan pembangunan infrastruktur pendidikan	7. Dana percepatan pembangunan infrastruktur daerah

Tabel 1
sumber: Data Diolah dari UU APBN 20098-2011

Grafik 4. DPID tahun 2011 Berdasarkan Indeks Kemiskinan



Grafik 5. DPID Tahun 2011 Berdasarkan Indeks Fiskal



grafik 4 dan grafik 5
Sumber : Data diolah Seknas FITRA, dari DJPK Kemnekeu

Tabel 2. Perbandingan Alokasi DPPID Pada Dua Daerah di Provinsi Aceh

No	Daerah	Populasi	Kecamatan	Luas Wilayah	DPPID Jalan	DPID Jalan
1.	Kota Sabang	35.220	2	118 km^2	18 miliar	34.6 miliar
2.	Kab. Aceh Barat Daya	125.354	9	2.334.01 km^2	-	-

Tabel 2

kabupaten Aceh Barat Daya dengan populasi, kecamatan dan luas wilayah yang jauh lebih besar tidak memperoleh alokasi DPPID

Peraturan perundangan dana perimbangan perlu di sinkronisasi.

Lahirnya UU 39 tahun 2007 tentang Cukai Tembakau dan UU No. 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Restribusi Daerah (PDRD), berimplikasi pada tidak sinkronnya pengaturan dalam Undang-undang perimbangan. UU cukai tembakau mengatur bagi hasil cukai tembakau dengan daerah, sementara pada pada UU perimbangan, hal ini belum diatur. Begitu juga dengan UU PDRD yang memberikan kewenangan pemungutan Pajak Bumi Bangunan (PBB) dan Bea Hak Perolehan Tanah Bangunan (BPHTB) , yang sebelumnya termasuk pada komponen dana bagi hasil dalam UU perimbangan. Atas dasar ini UU perimbangan keuangan pusat dan daerah harus dilakukan perubahan.

Dana Alokasi Umum

Daerah dirugikan akibat selisih DAU yang seharusnya diterima dengan yang ditetapkan pada APBN.

Merujuk pada pasal 27 UU No 33 tahun 2004, jumlah keseluruhan DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 26% dari Perdapatan Dalam Negeri Neto yang ditetapkan dalam APBN. Selanjutnya dalam penjelasan pasal ini dinyatakan Pendapatan Dalam Negeri Neto adalah Penerimaan Negara yang berasal dari Pajak dan Bukan Pajak setelah dikurangi dengan penerimaan Negara yang dibagi hasilkan kepada daerah atau Dana Bagi Hasil. Pada prakteknya, alokasi DAU sejak tahun 2008 selalu lebih kecil dari ketentuan ini. Hal ini terjadi karena, faktor pengurang Pendapatan Dalam Negeri Neto selalu bertambah, tidak hanya dana bagi hasil, melainkan juga subsidi dan pendapatan yang bersifat earmark. Ini berakibat daerah dirugikan, dari DAU yang seharusnya diterima berdasarkan ketentuan pasal pada UU ini. Seperti yang diuraikan pada Tabel 3 berikut ini :

pemekaran daerah. Grafik 6 menunjukan trend belanja pegawai yang terus meningkat proporsinya terhadap DAU. Artinya, praktis DAU yang memiliki tujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal, tidak akan tercapai karena DAU-nya habis dialokasikan untuk belanja pegawai. Bahkan dari hasil analisis FITRA pada APBD 2011, terdapat separuh lebih (297) Kabupaten/Kota yang memiliki belanja pegawai di atas 50% dari APBD-nya. Begitu pula bagi daerah otonom baru, belanja pegawai-nya akan dibiayai oleh DAU. Hal ini menjadi salah satu motivasi terjadinya pemekaran daerah.

Variabel yang dipergunakan pada formula DAU merupakan variabel proxy yang tidak mencerminkan kebutuhan daerah.

Kebutuhan fiskal suatu daerah dalam formula DAU menggunakan variabel jumlah penduduk, luas daratan, indeks kemahalan konstruksi, indeks pembangunan manusia dan PDRB per kapita.

Tabel 3. Selisih DAU Menurut UU No. 33 dengan UU APBN (Rupiah, milliar)

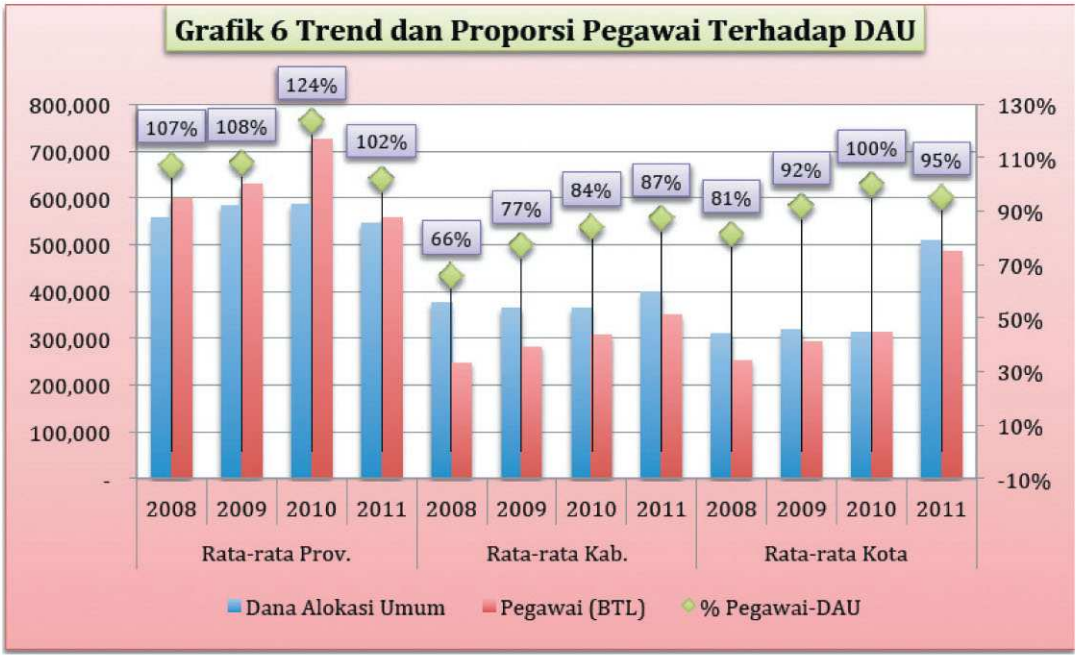
Versi DAU	2008	2009	2010	2011
DAU versi UU No. 33	234,230.15	200,451.34	234,229.81	277,804.90
DAU versi APBN	179,507.10	186,414.10	203,606.50	225,532.80
Selisih	54,723.05	14,037.24	30,623.31	52,272.10

Tabel 3
Sumber: Data Diolah dari Data Pokok APBN 20086-20011

Formula DAU memberikan insentif bagi daerah terjadinya inefisiensi belanja pegawai dan terjadinya pemekaran daerah.

Perhitungan formula DAU dengan meingkutsertakan belanja pegawai sebagai alokasi dasar tidak mencerminkan kebutuhan dan kesenjangan antar daerah. Formula ini tidak memberikan insentif bagi daerah yang mengurangi belanja pegawainya dan disinsentif bagi terjadinya

Sebagai Negara kepulauan, luas lautan yang besarnya tiga kali dari luas daratan tidak menjadi variabel pada formula ini. Penggunaan Indeks Pembangunan Manusia, juga tidak tepat, mengingat data ini sulit ketersediannya dan mengalami perubahan tidak signifikan setiap tahunnya. Grafik 7 menunjukan, PDRB tidak memiliki pengaruh terhadap besaran alokasi DAU yang diterima daerah. Variabel-variabel ini juga, tidak secara langsung menggambarkan kebutuhan

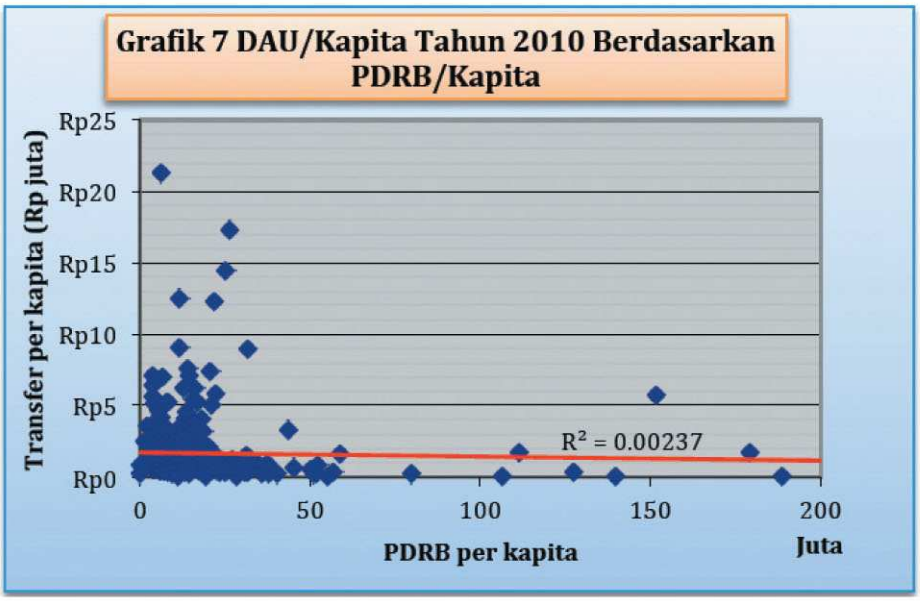


grafik 6
sumber : Data diolah Seknas FITRA, dari Kemnekeu

daerah untuk menyelenggarakan pelayanan dasar dalam kerangka otonomi daerah.

Formula perhitungan sulit disimulasikan dan tidak ada mekanisme penanganan keluhan.

Formula DAU mempergunakan berbagai variabel yang membutuhkan data-data dan bobot dalam perhitunggannya. Variabel yang diperhitungkan pada DAU mempergunakan bobot indeks Williamson dan coefficient. Hal ini mempersulit daerah untuk mengetahui kepastian alokasi DAU yang akan diterima atau mensimulasikan berdasarkan data yang tersedia. Sehingga daerah tidak dapat membuktikan apakah alokasi DAU yang diterima sesuai dengan kondisi data-data daerah. Hal ini juga dapat menimbulkan celah biasnya alokasi suatu daerah karena kepentingan politik tertentu.



grafik 7
sumber : Data diolah Seknas FITRA, dari Kemnekeu

Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus, semakin jauh dari pencapaian tujuannya untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas Nasional pada daerah tertentu.

Hal ini terjadi bidang yang mendapat alokasi DAK semakin banyak, sehingga tidak menggambarkan prioritas nasional apa yang akan dicapai. Pada tahun 2005 terdapat 7 bidang, kemudian membengkang menjadi 19 bidang yang mendapat alokasi DAK pada tahun 2011. Ini juga menyebabkan alokasi DAK per bidang menjadi semakin kecil karena banyaknya bidang yang dialokasikan, sebagimana yang diuraikankan dalam tabel 4 dibawah ini:

daerah memperoleh DAK. Sehingga tujuan DAK yang bersfiat khusus pada daerah tertentu yang memiliki kemampuan fiskcal daerah rendah justru tidak tercapai. Daerah kemampuan fiskcal tinggi yang seharusnya mampu membiayai prioritas nasional juga memperoleh DAK. Dengan kata lain, saringan DAK yang bersifat sejajar tidak efektif mencapai tujuan DAK. Seperti digambarkan pada grafik 8, terdapat 119 daerah yang memiliki indeks fiskal di atas rata-rata Nasional (indeks fiskal di atas 1) turut memperoleh DAK.

Kriteria teknis kerap berubah-ubah.

Tabel 4. DAK Berdasarkan Bidang, Alokasi, dan Daerah penerima 2005-2011

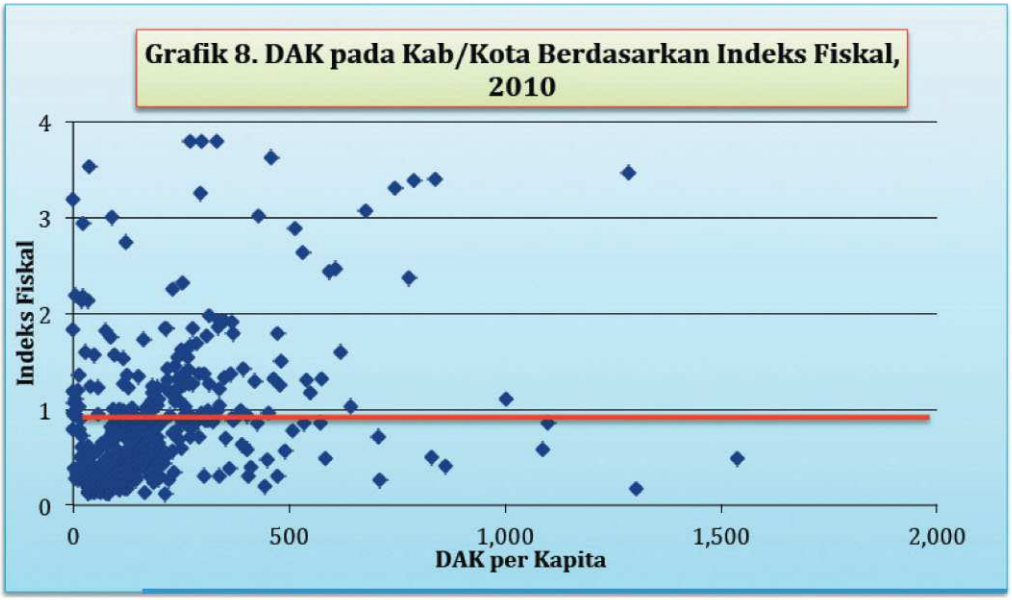
Tahun	Bidang DAK	Alokasi DAK (Rp. Miliar)	Jumlah Daerah penerima DAK/Total Daerah	Rata-rata DAK (Rp. Juta)
2005	7	3.977,7	379/473	7.674,9
2006	7	11.566,1	434/473	22.102,8
2007	11	16.237,8	434/498	32.684,7
2008	11	20.787,3	476/528	40.539,1
2009	11	24.707,4	506/530	47.456,1
2010	11	21.138.4	518/530	42.134,7
2011	19	25.232,8	520/530	48.524,6

Tabel 4
Sumber : data diolah Seknas FITRA, Data Pokok APBN 2005 - 2011

Kriteria berjajar yang dipergunakan DAK tidak tepat.

DAK mempergunakan tiga kriteria yang sifatnya berjajar, kriteria umum, teknis dan khusus. Pada akhirnya kriteria yang dipergunakan sebagai saringan daerah yang mendapat alokasi ini menjadi saling menegasikan. DAK juga dimandatkan pada daerah tertentu yang memiliki keterbatasan untuk mendukung pencapaian prioritas Nasional. Namun, karena kriteria penetapan daerah menggunakan kriteria berjajar; kriteria umum, kriteria khusus dan kriteria teknis serta semakin bertambahnya bidang, otomatis hampir semua

Kriteria teknis merupakan kriteria kedua yang dipergunakan untuk menentukan daerah penerima alokasi DAK. Kriteria teknis diusulkan oleh kementerian teknis terkait yang memperoleh alokasi bidang pada DAK. Sebagai transfer bersyarat atau "conditional transfer" kriteria teknis yang diusulkan oleh Kementerian Teknis berubah setiap tahun, begitu juga dengan peruntukannya. Penetapan kriteria teknis yang disusun oleh Kementerian terkait berbasis input indikator, sehingga dalam penyusunan Juknis juga menggunakan input kegiatan yang bersifat rigit dan belum tentu sesuai dengan kebutuhan



grafik 8
Sumber : Data diolah, Kemenkeu dan BPS, 2010

daerah, ini juga menyebabkan rendahnya penyerapan. Misalnya, pada bidang pendidikan, pada tahun 2009 menggunakan dua kriteria; jumlah SD yang mengalami kerusakan dan indeks kemahalan kontruksi, dengan tiga peruntukan: pembangunan rehab ruang kelas & pengadaan mebel, rehabilitas kamar mandi, dan ruang guru. Sementara pada 2010, menggunakan 16 kriteria teknis dengan 7 peruntukannya.

Kriteria DAK kompleks dan rawan bias kepentingan politik.

DAK mempergunakan tiga kriteria dan melibatkan berbagai kementerian teknis terkait sebagai penanggungjawabnya. Kriteria yang berjajar dan kriteria teknis masing-masing kementerian mempersulit pemahaman mengenai penentuan daerah yang memperoleh DAK dan rawan akan adanya intervensi politik. Indiekkators teknis yang digunakan Kementerian juga mengunakan banyak indikator yang dapat ditentukan sendiri sesuai selera Kementerian. Kriteria ini sulit dipahami atau dapat dismulasikan oleh daerah mengingat data-data kriteria teknis yang digunakan hanya dimiliki oleh kementereian teknis terkait. Sehingga daerah mengalami kesulitan untuk memprediksi berapa alokasi DAK yang akan diterima pada tahun mendatang. Selain itu juga tidak tersedia mekanisme bagi daerah untuk mengkritisi jika DAK yang diperolehnya tidak sesuai kebutuhan atau timpang dengan daerah lain.

Penetapan Petunjuk Teknis terlambat, mengganggu siklus perencanaan penganggaran daerah.

Pasal 59 PP 55 2005 menyatakan Petunjuk Teknis penggunaan DAK ditetapkan paling lambat 2 minggu setelah penetapan DAK. Pada prakteknya banyak Juknis yang mengalami keterlambatan dan menyebabkan rendahnya penyerapan DAK. Banyak kasus Juknis baru ditetapkan setelah APBD telah ditetapkan, sehingga memunculkan kegiatan yang tidak sesuai yang telah ditetapkan dalam APBD dengan kegiatan DAK dalam Juknis, sehingga daerah harus menunggu perubahan anggaran untuk merealisasikan DAK.

Dana Pendamping memberatkan daerah.

Daerah diwajibkan untuk menyediakan dana pendamping sebesar 10% dari DAK yang dialokakasikan, dengan adanya perbedaan kemampuan keuangan daerah penyamarataan dana pendamping akan memberatkan daerah dengan kemampuan keuangan rendah.

Peran DAK tergantikan oleh Dana Penyesuaian.

Selain DAK yang merupakan alokasi dana perimbangan untuk kegiatan tertentu dan daerah tertentu, mulai tahun 2008 APBN juga

Tabel 5.Perbandingan Tanggal Penetapan Juknis Vs Penetapan Alokasi DAK				
No	Bidang DAK	Juknis DAK		
		2008	2009	2010
1	Pendidikan	09/04/08	29/01/2009	01/02/2010
2	Kesehatan		18/11/2008	26/112009
3	Jalan*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
4	Irigasi*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
5	Air Minum*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
6	Sanitasi*	18/12/2007	18/12/2007	15/12/2009
7	Prasarana Pemerintah		15/12/2008	26/01/2010
8	Kelautan Perikanan		10/12/2008	08/12/2009
9	Pertanian		17/12/2008	08/10/2009
10	Lingkungan Hidup		31/12/2008	2009
11	Keluarga Berencana		31/12/2008	26/11/2009
12	Kehutanan	24/01/2008	29/10/2008	05/01/2010
13	Sarana Prasarana Desa		04/02/2009	
14	Perdagangan			27/012010
	Penetapan Alokasi DAK			
	PMK	142/2007	171/2008	175/2009
	Tanggal Penetapan	2011/2007	13/11/2008	11/11/2009

Tabel 5
Sumber : Laporan Monitoring DAK 2009 DJPK, Depkeu 2010
*Keterangan *: Juknis 2010 tetap menggunakan Juknis 2007*

mengalokasikan dana penyesuaian yang hampir sama dengan DAK. Perbedaanya, dana ini tidak memerlukan dana pendamping seperti DAK. Dalam PMK yang menetapkan alokasi ini tidak dijelaskan penetapan daerah yang memperoleh dana ini dan dana ini sama sekali tidak diatur dalam Undang-undang maupun PP 55 2005. Berikut adalah Dana penyesuaian dan PMK yang dialokasikan ke daerah :

- Dana Infrastruktur Sarana dan Prasarana PMK 81/2008
- Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangunan Daerah PMK 42/2009
- Dana Penguatan Infrastruktur dan Prasarana Daerah PMK 113/2010
- Dana Penguatan Desentralisasi Fiskal dan Percepatan Pembangundan Daerah PMK 118/2010
- Dana Percepatan Pembangunan Infrastruktur Pendidikan PMK 114/2010
- Dana Penguatan Infrastruktur Daerah PMK 2005/2011

Dari tabel 6 di bawah terlihat kesamaan antara alokasi DAK dan dana penyesuaian, meskipun daerah yang menerima berbeda, namun dana ini menimbulkan ketidakjelasan atas dasar apa suatu daerah berhak mendapat dana penyesuaian dibandingkan DAK yang mengharuskan pendamping. Pada tahun 2008, terrcatat 5 bidang sama antara DAK dan penyesuaian, tahun 2009 ditemukan 10 bidang yang sama dan tahun 2010, 4 bidang dialokasikan pada tiga alokasi yang berbeda dan 3 bidang dialokasikan pada DAK dan Dana penyeusaian lain. Hal yang sama terjadi di 2011, dari 19 bidang DAK 17 diantaranya juga dialokasikan dalam DPID dan DPPID.

DAK Versus Dana Dekonsentrasi & Tugas Pembantuan.

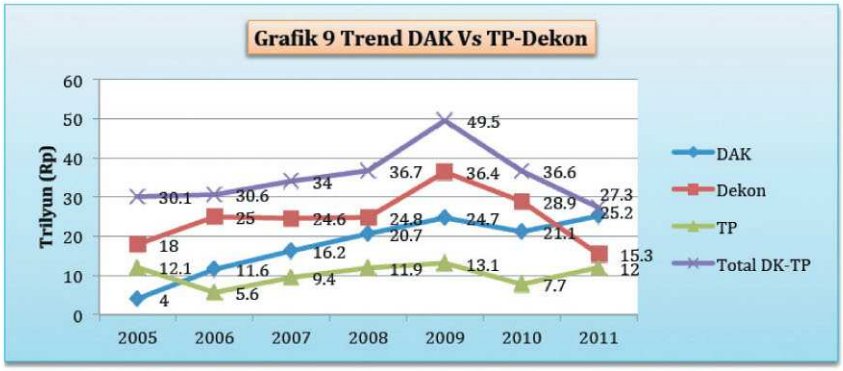
Pasal 108 ketentuan peralihan pada UU No 33 tahun 2004, secara tegas menyatakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bertahap dialihkan menjadik DAK dan diatur lebih lanjut dalam bentuk PP. Namun, ketentuan ini tidak sungguh-sungguh dilaksanakan. Dari

Tabel 6. Perbandingan DAK dan Dana Penyesuaian 2008-2011

No	Bidang	2008		2009		2010			2011		
		DAK	DISP	DAK	DPD - FPPD	DAK	DPIPD	DPDFPPD	DAK	DPID	DPPID
1	Pendidikan	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔
2	Kesehatan	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
3	Jalan*	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
4	Irigasi*	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
5	Air Minum*	✔		✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔	✔
6	Sanitasi*	✔		✔		✔	✔		✔	✔	✔
7	Prasarana Pemerintah	✔	✔	✔	✔	✔	✔		✔	✔	✔
8	Kelautan Perikanan	✔		✔	✔	✔			✔	✔	✔
9	Pertanian	✔	✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔
10	Lingkungan Hidup	✔	✔	✔		✔			✔	✔	
11	Keluarga Berencana	✔		✔		✔			✔		
12	Kehutanan	✔		✔		✔			✔	✔	
13	Sarana Prasarana Desa			✔		✔			✔	✔	
14	Perdagangan		✔	✔	✔	✔			✔	✔	✔
15	Transportasi/				✔		✔		✔	✔	
	Perhubungan/ Pelabuhan										
16	Sistim Informasi Keuangan Daerah						✔				
17	Transportasi Pedesaan								✔	✔	
18	Perumahan Pemukiman								✔	✔	
19	Listrik Pedesaan								✔	✔	
20	Sarpra Perbatasan								✔		
21	Transmigrasi										✔
22	Waduk										✔

Tabel 6
Sumber : Seknas FITRA diolah dari PMK AK dan Dana Penyesuaian
Keterangan:Warna yang sama menunjukan alokasi pada bidang yang sama

segi mandat hukum, PP dana dekoensentrasi dan tugas pembantuan, baru dikeluarkan empat tahun kemudian melalui PP No 7 tahun 2008. Itupun, dalam PP ini masih dinyatakan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dialihkan secara bertahap. Hal ini juga ditunjukan dari grafik 8 trend alokasi DAK terhadap Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, tidak terlihat sama sekali adanya pengalihan atau realokasi dana dekonstrasi tugas pembantuan menjadi DAK. Dekonsetrasi dan Tugas pembantuan terus mengalami trend kenaikan.



grafik 9
Sumber: Diolah dari Nota Keuangan

Dana Bagi Hasil

Tidak adanya argumentasi yang jelas tentang pembagian proporsional dana bagi hasil pajak dan sumber daya alam.

Sejak pemberlakuan otonomi daerah yang disertai dengan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, serta perubahannya melalui UU No 33 tahun 2004, proporsi perimbangan dana bagi hasil tidak mengalami perubahan signifikan. Proporsi antar pusat dan daerah juga tidak memiliki argumentasi yang jelas. Daerah juga tidak memiliki posisi tawar dalam menentukan alokasi DBH dan cenderung menerima perhitungan yang dilakukan oleh pemerintah pusat. Daerah tidak memiliki data pembanding untuk mengkritisi benar atau tidaknya dana bagai hasil yang diterima berdasarkan pajak maupun sumber daya alamnya.

Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam tidak sejalan dengan semangat konstitusi.

Pasal 33 ayat 3 konstitusi menyatakan "Bumi dan air dan kekayaan alam yang terkandung di dalamnya dikuasai oleh Negara dan dipergunakan untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat". Berkaitan dengan ini, putusan Mahkamah Konstitusi Nomor 3/PUU-VII/2010 perihal pengujian UU No 27 tahun 2007 tentang Perairan Pesisir dan Pulau-pulau kecil, MK memberikan pertimbangan "untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat" di bidang sumber daya alam bagi rakyat digunakan empat tolak ukur: 1) Kemanfaatan sumber daya alam bagi rakyat, 2) tingkat pemerataan manfaat sumber daya alam bagi rakyat, 3) tingkat partisipasi rakyat dalam menentukan manfaat sumber daya alam, 4) penghormatan terhadap hak rakyat secara turun temurun dalam pemanfaatan sumber daya alam. Kutipan ini menegaskan, sumber daya alam sebagai sumber pendapatan negara dan komponen DBH sumber daya alam, dapat dimaknai agar dimanfaatkan oleh seluruh rakyat Indonesia secara merata. Adanya proporsi dana bagi hasil sumber daya alam, menunjukan pemanfaatan yang tidak merata dari dana bagi hasil.

Dana bagi hasil antara ada dan tiada.

Tujuan dari dana perimbangan adalah untuk mengurangi kesenjangan fiskal antar daerah. Mengacu pada pengertian dan formula DBH, dana ini tidak sejalan dengan tujuan tersebut. McLleod and Fadliya (2011)i, menemukan DBH merupakan mitos, atau sebenarnya tidak ada dalam transfer daerah. McLleod, mensimulasikan rumusan transfer daerah sebagai berikut:

Box . Simulasi Fadliya & MacLleod Pada Formula Transfer Daerah

- DAU = Alokasi Dasar (belanja pegawai) + Celah Fiskal (CF)
  - CF = Kebutuhan Fiskal (Keb. F) – Kapasitas Fiskal (KF)
  - KF = Pendapatan Asli Daerah (PAD) + Dana Bagi Hasil (DBH)

  Jadi:

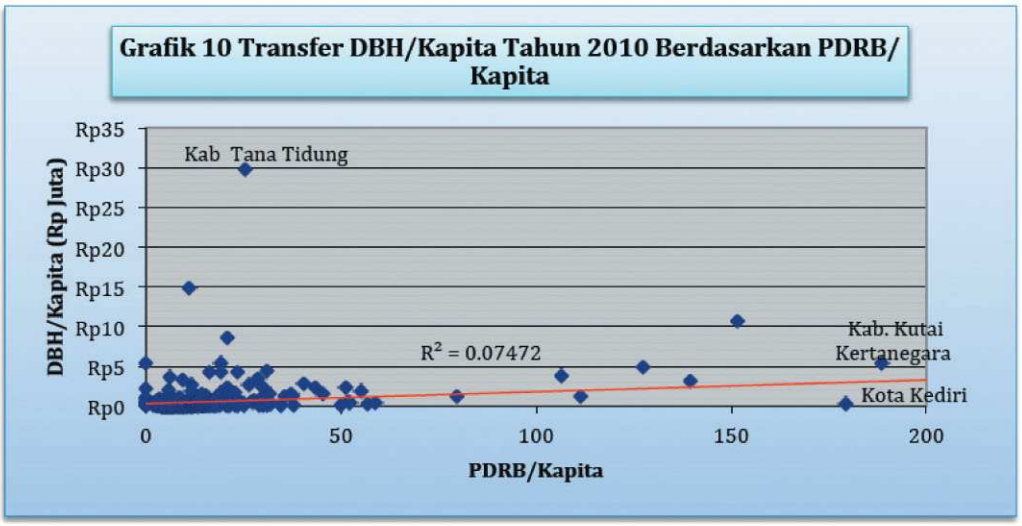
- DAU = AD + Keb.F – (PAD+DBH)
  = AD + Keb F – PAD – DBH

- Dana Perimbangan = DBH + DAU + DAK
  = DBH + (AD + Keb F – PAD – DBH) + DAK
  = AD + Keb. F – PAD + DAK

Dari simulasi di atas, DBH sebenarnya tidak diperhitungkan pada transfer daerah, karena DBH sebagai komponen dana perimbangan juga menjadi faktor pengurang dalam formula DAU. Hal ini mempertegas, bahwa sebenarnya DBH itu tidak ada. Kecuali dalam kasus, kapasitas fiskal daerah melebihi dari kebutuhan fiskal dan alokasi dasar, daerah hanya akan mendapatkan dana bagi hasil. Menjadi pertanyaan, mengapa antara DAU dan DBH harus dibuat formula atau jenis yang berbeda, padahal jumlah transfer yang akan diterima sama dan bersifat diskresi.

Dana Bagi Hasil tidak merefleksikan potensi daerah.

Dana Bagi Hasil merupakan pendapatan yang berasal dari daerah tersebut yang menjadi kewenangan pemerintah pusat , kemudian dibagihasilkan ke daerah secara proposional. Ini berarti Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) yang menggambarkan perumbuhan ekonomi pada suatu daerah memiliki hubungan erat dengan dana bagi hasil. Dari transfer DBH tahun 2010, grafik 9 menunjukan tidak adanya hubungan yang signifikan (R2 = 0,0742) antara PDRB suatu daerah dengan alokasi dana bagi hasil yang diterima daerah.



grafik 10
Sumber: Data diolah Seknas FITRA dari Kemenkeu dan BPS (2010)

Membangun Hubungan Keuangan Yang Berkeadilan Dan Transparan Antara Pusat - Daerah

Prinsip & Kebijakan Desentralisasi Fiskal

Hubungan keuangan pusat dan daerah sebagai konsekuensi pelakasanaan desentralisasi fiskal, tidak terlepas dari sistem keuangan negara secara nasional. Prinsip-prinsip tata kelola sistem keuangan yang baik, harus menjadi landasan dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Oleh karenanya prinsip-prinsip di bawah ini harus menjadi landasan dalam setiap pengaturan komponen dana perimbangan.

Transparansi. Prinsip transparansi pada dana perimbangan harus mengandung informasi yang rinci naratif dan kuantitas, mencakup : mekanisme penerimaan dan pengeluaran, mekanisme pengalokasian setiap daerah dan penjelasannya, serta formula yang dipergunakan. Setiap dana perimbangan dengan indikator atau variabel yang dipergunakan dalam formula penentuan dana perimbangan harus tersedia bagi publik. Sehingga publik ataupun daerah dapat memverifikasi dan mensimulasikan formula tersebut atas indikator yang dipergunakan.

Akuntabilitas. Prinsip akuntabilitas pada dana perimbangan mengandung makna tersedianya mekanisme komplain bagi daerah dan alokasi dana perimbangan yang dapat dipertanggunjawabkan sesuai kriteria dan tujuannya. Daerah memriliki ruang complain ketika alokasi transfer daerah yang dialokasikan tidak sesuai dengan formula, kriteria atau kondisi serta potensi daerah. Oleh karena itu, dibutuhkan kelembagaan yang menangani mekanisme komplain ini yang terdiri dari unsur pemerintah pusat dan serta perwakilan daerah, seperti DPD (Dewan Perwakilan Daerah). Sesuai amanat konstitusi, peran DPD sebagai mediasi dalam penentuan dana perimbangan tidak bisa dinafikan.

Partisipasi. Dimana terdapat transfer daerah yang bersifat diskresioner pada pemerintah daerah, maka peluang keterlibatan warga harus tersedia untuk memberikan masukan pada proses penganggaran, pelaksanaan dan evaluasi. Dana perimbangan harus mencerminkan aspirasi masyarakat daerah atau sesuai dengan kebutuhan daerah. Oleh karenanya, skema dana perimbangan juga harus memberikan jaminan regulasi partisipasi warga dalam proses perencanaan dan penganggaran disertai penjelasan bagaimana masukan warga tersebut ditangani (masukan diterima, diterima dengan modifikasi atau masukan ditolak dengan penjelasannya). Perlindungan hukum juga harus tersedia bagi kelompok minoritas dan marginal untuk melindungi mereka dari diskriminasi dan memastikan mereka dapat berpartisipasii.

Kesetaraan. Distribusi dana perimbangan antar pemerintah daerah harus memperhitungkan kesetaraan, dan diarahkan berdasarkan kebutuhan atas layanan, daripada pertimbangan pada sisi penyediaan seperti pegawai dan infrastrukturii. Kebijakan dana perimbangan selama ini, bertujuan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antar daerah, konstitusi mengamanatkan kesejahteraan rakyat, sementara pemerintah adalah pelaksananya, oleh karena itu kesejahteraan rakyat harus dicapai untuk mengurangi kesenjangan pendapatan per kapita antar penduduk pada suatu daerah. Karena setiap warga negara memiliki kebutuhan yang sama atas pelayanan minimal yang dibutuhkan, maka dana perimbangan harus berdasarkan atas kebutuhan atas pelayanan minimal yang diperlukan oleh warganya.

Uang mengikuti kewenangan. Desentralisasi fiskal harus mengikuti kewenangan yang menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Bhal (1999), menyatakan kebanyakan kesalahan dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal adalah diawali dengan pembagian pendapatan, seharusnya ditentukan terlebih dahulu berapa anggaran yang dibutuhkan pada setiap level pemerintahan untuk menyelenggarakan pelayanan publik, lalu menentukan penerimaan apa saja yang perlu diberikan ke daerah. Oleh karenanya, kebijakan dana perimbangan harus berdasarkan berapa kebutuhan belanja yang diperlukan daerah untuk menyelenggaran pelayanan publik yang telah didesentralisasikan. Selama ini rata-rata 33% belanja Negara dialokasikan untuk transfer daerah. Meskipun demikian dalam nota keuangan kerap dinyatakan belanja negara yang dialokasikan ke daerah, mencapai hingga 60%, termasuk di dalamnya dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, bantuan ke masyarakat dan subsidi. Mengingat sebagian besar urusan pelayanan publik telah didesentralisasikan ke daerah, maka minimal 50% belanja negara seharusnya dapat dialokasikan dalam bentuk transfer ke daerah (dana perimbangan). Dengan catatan, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang memang sudah diserahkan ke daerah harus menjadi bagian transfer daerah, termasuk bantuan langsung masyarakat yang selama ini menjadi pendanaan urusan bersama.

Sederhana. Kebijakan dana perimbangan harus bersifat sederhana dan mudah untuk dipahami. Bhal (1999), mengidentifikasi hal-hal yang bersifat kompleks pada sistem transfer daerah yang harus dihindari, seperti; sulitnya penentuan alokasi formula karena tidak didukung dengan kecukupan data yang tersedia. Data yang dipergunakan pada formula tidak tersedia sehingga diperlukan metode estimasi. Data mungkin tersedia untuk satu periode namun tidak dapat dapat di update karena mahalnya biaya untuk mengumpulkan dataiii. Kasus DAU yang membutuhkan banyak data seperti HDI, tidak tersedia setiap tahun mengkonfirmasi persoalan ini. Begitu juga dengan, DAK yang membutuhkan petunjuk pelaksanaan kementerian teknis untuk pelaksanannya.

Insentif dan Disinsentif. Sistem dana perimbangan harus mampu menciptakan iklim bagi pemerintah daerah untuk melakukan efisiensi dan efektifitas alokasi untuk mencapai tujuan desentralisai, yakni kesejahteraan masyarakat di daerah. Daerah mendapatkan insentif dana perimbangan, jika melakukan efisiensi belanja pegawai, meningkatkan pendapatannya, serta tata kelola anggaran yang baik dan mampu meningkatkan indikator kesejahteraan masyarakatnya. Sebaliknya, dana perimbangan harus memproteksi terjadinya pemekaran daerah dan belanja pegawai yang besar, dan lambat meningkatkan kesejahteraan warganya.

Kerangka Traasnsfer Jangka Menengah. Kepastian pendanaan, khususnya sumber pendapatan yang berasal dari dana perimbangan, membantu daerah untuk melakukan perencanaan anggaran secara tepat. Oleh karenanya, kepastian sumber dana perimbangan yang masih menjadi ketergantungan bagi daerah, harus bersifat kerangka pengeluaran jangka menengah, dengan menyertakan informasi prakiraan maju dana perimbangan yang akan diterima daerah tersebut, minimal untuk dua tahun ke depan.

Daftar tertutup dana perimbangan. Bias politik dalam pengalokasian dana perimbangan, kemungkinan terjadi sangat besar. Adanya jenis dana perimbangan baru diluar komponen dana perimbangan yang diatur dalam Undang-undang berpotensi merusak tujuan dana perimbangan untuk mengatasi kesenjangan fiskal. Oleh karenanya, jaminan kerangka hukum harus menutup hadirnya dana perimbangan baru di luar yang telah diatur dalam Undang-undang.

Dana Alokasi Umum

" DAU sebagai transfer yang bisa dialokasikan sesuai kebutuhan daerah menjadi tidak efektif karena habis terserap untuk kebutuhan belanja pegawai ".

Dana Alokasi Umum sebagai salah satu komponen dana perimbangan bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dalam rangka mendanai kebutuhan daerah dalam pelaksanaan desentralisasi. Dana Alokasi Umum bersifat unconditional atau tidak memiliki syarat dalam penggunaannya sehingga bisa dialokasikan sesuai dengan kebutuhan daerah. DAU dihitung berdasarkan alokasi dana dasar yang merupakan kebutuhan belanja pegawai dan celah fiskal yang merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dengan kapasitas fiskal suatu daerah. Formula ini yang mendorong terjadinya inefisiensi belanja pegawai karena ditanggung oleh DAU dan pembentukan Daerah Otonom baru, yang pembiayaannya juga akan ditanggung oleh DAU. Sehingga, DAU sebagai transfer yang bisa dialokasikan sesuai kebutuhan daerah menjadi tidak efektif karena habis terserap untuk kebutuhan belanja pegawai.

Beberapa usulan perubahan dalam dana alokasi umum adalah sebagai berikut :

- Besaran alokasi DAU diusulkan meningkat menjadi 30% dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN) Netto. Argumentasi 30% PDN Netto, mengingat 70% lebih dari pendapatan negara diperoleh dari pajak dan sumber daya alam yang berasal dari daerah. Sementara konstribusi pajak seperti perdagangan internasional dan badan usaha negara serta hibah, tidak signifikan. Oleh karena, urusan yang telah didesentralisasikan lebih besar kepada daerah. Definisi dari PDN Netto juga harus dipertegas kembali ke definisi dalam UU No. 33/2004, PDN Netto merupakan Pendapatan Dalam Negeri dikurangi dengan Dana Bagi Hasil ke daerah. Pemenuhan DAU 30% Netto dapat diberlakukan secara bertahap dengan memperhatikan dari kemampuan keuangan (budget constraint) dan kondisi perekonomian negara.

- Pembagian DAU antara propinsi dan Kabupaten/Kota harus ditentukan berdasarkan proporsi pembagian urusan dan proporsional jumlah antara propinsi dan Kabupaten/Kota. Karena Model pembagian 10% propinsi dan 90% Kabupaten/Kota tidak mempertimbangkan lebih cepatnya pertumbuhan Daerah Otonom Baru hasil pemekaran pada Kab/Kota dibandingkan propinsi. Padahal dari sisi jumlah, rasio propinsi saat ini hanya 6% dari jumlah Kab/kotai. Selain rasio dari jumlah Pemerintah Daerah, proporsional DAU juga mempertimbangkan rasio dari urusan antara propinsi dan Kab/kota. Pada sisi lain, Kab/Kota sebagai ujung tombak pelayanan publik harus menanggung

- beban belanja pegawai yang lebih besar, karena mengakomodasi tenaga fungsional pelayanan publik seperti Guru dan Tenaga Kesehatan.

- Formula DAU seyogyanya lebih sederhana dan mudah dipahami serta transparan. Artinya daerah atau publik mampu mensimulasikan formula ini untuk memperoleh kepastian DAU dan melakukan mekanisme komplain apabila DAU yang diterima tidak sesuai. Seluruh data, variabel yang dipergunakan sebagai dasar perhitungan DAU harus dipublikasikan atau di upload dalam website, atau menjadi lampiran yang menjelas diperolehnya alokasi DAU pada suatu daerah.

- Untuk menghindari formula DAU menyimpang karena bias politik, maka diperlukan forum atau kelembagaan dana perimbangan yang menentukan besaran DAU setiap daerah, sebelum diajukan ke Pemerintah untuk dibahas DPR. Kelembagaan ini terdiri dari unsur Pemerintah Pusat, DPD dan Pemerintah Daerah, serta kalangan independen. Formula DAU harus secara jelas dan tegas diatur dalam Undang-undang, untuk menghindari terjadinya bias pada aturan turunan atau saat pelaksanaan.

- Alokasi Dana Dasar yang merupakan kebutuhan belanja pegawai harus dihilangkan dalam formula DAU. Beberapa alternatif yang dapat dilakukan dalam penentuan alokasi dana dasar adalah sebagai berikut :
  - Hanya memperhitungkan celah fiskal: Celah Fiskal = Kebutuhan Fiskal – Kapasitas Fiskal
  - Belanja Pegawai menjadi beban provinsi, sehingga Alokasi Dana Dasar hanya menjadi dasar pada formula DAU provinsi
  - Alokasi Dana Dasar (ADD) berdasarkan belanja pegawai diganti dengan sebesar 30% dari total DAU dibagi dengan seluruh jumlah penduduk, dan dikalikan dengan jumlah penduduk pada daerah bersangkutan. Dengan rumus sebagai berikut:

ADD^A = 30% Total DAU/Total Jumlah Penduduk X Jumlah $Penduduk^A$

Sehingga formula DAU menjadi :

DAU = ADD + Celah Fiskal
(Keb. Fiskal – Kap.Fiskal)

- Celah fiskal merupakan selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal. Berdasarkan simulasi yang dilakukan Fadliya dan MacLleod (2011), kapasitas fiskal yang merupakan perjumlahan Pendapatan Asli Daerah dengan Dana Bagi Hasil, sebenarnya Dana Bagi Hasil tidak dipehitungkan. Oleh karena itu, alternatif lain dari formula Kapasitas Fiskal suatu daerah cukup memperhitungkan PAD dan atau ditambah dengan PDRB per kapita.

Kapasitas Fiskal = Indeks PAD (PAD suatu daerah/rata2 PAD Nasional)

- Kebutuhan fiskal dengan menggunakan Indeks Penduduk, Indeks Luas Wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi, Indeks Pembangunan Manusia, dan Indeks PDRB per kapita, merupakan variabel proxy yang tidak mencerminkan kebutuhan daerah secara riil. Grand Disain Desentralisasi Fiskal mengusulkan indeks ini digantikan dengan Analisa Standar Belanja pada pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM) tertentu. Lahirnya UU No. 25 tahun 2009 tentang Pelayanan Publik, mewajibkan adanya standar pelayanan yang harus dijadikan ukuran dalam pelayanan publik. Peluang Undang-undang ini, dapat mengakselerasi tersedianya SPM pada berbagai sektor seperti pendidikan dan kesehatan. Selain itu, Kementerian Keuangan juga telah memulai penggunaan ASB dalam penyusunan anggaran mulai tahun 2011. Metode perhitungan kebutuhan fiskal dapat menggunakan metode ABC (Activity Based Cost) untuk menghitung analisa standar belanja dalam pencapaian suatu standar pelayanan minimal tertentu. Setidaknya standar pelayanan minimal ini mencakup tiga jenis yakni; Pendidikan, Kesehatan dan Infrasturktur Dasar. Rumus dari kebutuhan fiskal dapat dijabarkan seperti ini:

Keb.Fikal = ASB.SPMP + ASB.SPMK
+ ASB.SPMI

Keterangan:
ASB = Analisa Standar Belanja
SPMP = Standar Pelayanan Minimum Pendidikan
SPMK = Standar Pelayanan Minimal Kesehatan
SPMI = Standar Pelayanan Minimal Infrastruktur

- Penggunaan formula kebutuhan fiskal berdasarkan analisa standar belanja suatu SPM dapat dilakukan secara bertahap selama 5 tahun ke depan, dengan mempersiapkan data SPM dan kebutuhan dari ASB pada masing-masing daerah. Untuk alternatif lain, sampai dengan tersedianya data SPM, formula kebutuhan fiskal, masih dapat menggunakan variabel proxy dengan mengganti beberapa variabel yang lebih relevan atau dekat serta data yang mudah tersedia. Variabel yang bisa digunakan diantaranya Indeks Luas Wilayah Daratan dan Laut, Indeks Gini Ratio, Indeks Kemiskinan, dan Indeks Kemahalan Konstrusi. Indeks Pembangunan Manusia sebaiknya diganti dengan Indeks kemiskinan, karena data IPM tidak bisa tersedia setiap tahun dan sulit untuk dikumpulkan. Sementara Indeks PDRB per kapita diganti dengan indeks gini ratio, dengan argument PDRB per kapita tidak mencerminkan kondisi riil sebenarnya, sementara Gini Ratio dapat menggambarkan tingkat kesenjangan pendapatan antar penduduk. Dengan demikian rumus kebutuhan fiskal dapat dijabarkan sebagai berikut :

$$\textbf{Keb. Fiskal} = \textbf{TBR x } \{\Xi_1 ILW + \alpha_2 ILL + \alpha_3 IG + \alpha_4 IK + \alpha_5 IKK\}$$

Dimana:

TBR = Total Belanja Rata-rata APBD
α = Bobot setiap variabel
ILW = Indeks Luas Wilayah
ILL = Indeks Luas Laut
IG = Indeks Gini
IK = Indeks Kemiskinan
IKK = Indeks Kemahalan Konstruksi

Sehingga, DAU berdasarkan celah fiskal dapat diperoleh dengan formula berikut:

$$\textbf{DAU}_i = \textbf{Bobot Daerah}_i \textbf{ X Total DAU Berdasarkan Celah Fiskal (70\%)}$$

$$\textbf{Bobot Daerah}_i = \frac{\textbf{Celah Fiskal}_i}{\textbf{\{Celah Fiskal}}$$

Dana Alokasi Khusus

" Pelaksanaannya DAK semakin jauh dari tujuannya. Prioritas DAK semakin banyak, sehingga tidak jelas arah dari kebijakan yang akan dicapai. ".

Dana Alokasi Khusus (DAK) atau *specific grant* merupakan dana transfer yang bersifat conditional. Sesuai dengan sifatnya, DAK dialokasikan untuk mendanai kegiatan khusus sesuai prioritas nasional pada daerah tertentu. Berbeda dengan DAU yang pengalokasiannya bebas sesuai kebutuhan Daerah, penggunaan DAK sudah ditetapkan bidang/sektor, bahkan kegiatan yang harus dilakukan.

Pelaksanaannya DAK semakin jauh dari tujuannya. Prioritas DAK semakin banyak, sehingga tidak jelas arah dari kebijakan yang akan dicapai. Hampir seluruh daerah juga memperoleh DAK, karena penggunaan kriteria yang berjajar; umum (fiskal), Teknis dan khusus. Rumus yang rumit dan sulit dipahami, menjadikan alokasi DAK bias kepentingan politik.

Beberapa revisi yang perlu dilakukan terhadap DAK adalah sebegai berikut :

- Formula DAK, kriteria, variabel, indeks dan cara perhitungan alokasi DAK harus dipublikasikan dan dapat diuji. Formula DAK sedapat mungkin juga sederhana dan mudah dipahami dengan data yang mudah diperoleh. Oleh karenanya, perlu kelembagaan yang bersifat lintas sektor dan mewakili unsur Pemda, Pusat, dan kalangan independen untuk menghindari terjadinya bias politik.

- Untuk memastikan kepastian pendanaan bagi daerah dalam menyusun anggaran, maka DAK harus menggunakan Medium Term Expenditure Framework atau kerangka pengeluaran jangka menengah, minimal selama 2 tahun ke depan. Hal yang sama berlaku terhadap pedoman pengalokasian DAK dapat berlaku hingga tiga tahun dan dapat diperbaharui kembali. Hal ini juga dapat menjamin DAK dapat terserap secara optimal.

- Besaran alokasi DAK minimal 30% dari total transfer daerah. Dari alokasi DAK, yang diterima daerah, 40% diantaranya, merupakan alokasi yang diputuskan melalui mekanisme Musrenbang pada tingkat kecamatan atau media partisipasi masyarakat dalam perencanaan anggaran daerah. DAK juga dapat digunakan untuk membiayai kegiatan non fisik dengan batasan 30% dan 70% untuk fisik.

- Kriteria penentuan alokasi DAK seyogyanya tidak sejajar dan selektif pada daerah tertentu, khususnya daerah perbatasan, pesisir, rawan bencana dan daerah tertinggal. DAK hanya

- diperuntukkan bagi daerah yang memiliki kapasitas fiskal di bawah rata-rata Nasional. Penentuan kriteria DAK tidak lagi berbasis input, melain berorientasi pada pencapaian Standar Pelayanan Minimal. Oleh karena itu, prioritas nasional yang menjadi bidang DAK perlu dibatas hanya pada tiga bidang, yakni pencapaian pelayanan pendidikan, pelayanan kesehatan, dan infrsatruktur dasar. DAK juga dapat diberikan untuk prioritas lintas sektor, seperti kemiskinan.

- Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) yang selama ini dianggap sebagai urusan bersama, sudah seharusnya direalokasi menjadi transfer DAK untuk bidang kemiskinan. Hal ini juga berlaku pada urusan daerah lain yang masih dialokasikan pada tugas pembantuan dan dekonsentrasi di berbagai Kementerian Lembaga harus dialihkan menjadi DAK.

- DAK juga perlu mengakomodasi dana transfer yang selama ini tidak memiliki ruang dan masuk dalam kategori dana penyesuaian, seperti Dana BOS, Tunjangan Sertifikasi dan Tambahan Penghasilan Guru, serta Dana insentif.

- Pemberlakuan dana pendamping seyogyanya tidak disamaratakan antar daerah. Batasan dana pendamping maksimal 5% dan besarannya ditentukan berdasarkan tingkat kemampuan keuangan daerah.

Dana Bagi Hasil

" Pembagian DBH dengan proporsi tertentu, sampai saat ini juga tidak memiliki argumentasi yang jelas. Pada sisi lain, berbagai proporsi perhitungan dan data yang dipergunakan untuk menghitung DBH sangat kompleks, dan tidak memiliki data pembanding, kecuali dari pihak pemerintah pusat. ".

Dari sisi penggunaan Dana Bagi hasil, sama dengan DAU yang bersifat unconditional transfer atau daerah diberikan keleluasaan dalam mengalokasikan sesuai kebutuhannya. DBH atau dikenal dengan sharing revenue terdiri dari bagi hasil pajak dan bukan pajak atau SDA. Dalam konteks dana bagi hasil pajak DBH diperlukan untuk mengatasi kesenjangan vertikal. Sementara DBH pada SDA masih menjadi pertanyaan serius. Daerah penghasil sumber daya alam adalah faktor given , konstituti mengamanatkan kekayaan SDA dikuasai oleh Negara untuk sebesar-besarnya kemakmuran rakyat. Dalam konteks revisi perimbangan keuangan penghapusan DBH SDA khususnya yang berasal dari Migas dan Pertambangan patut dipertimbangkan, dan digantikan dengan dana pemulihan lingkungan dan kesejahteraan untuk mengatasi dampak lingkungan dan sosial pada daerah-daerah tersebut. Pembagian DBH dengan proporsi tertentu, sampai saat ini juga tidak memiliki argumentasi yang jelas. Pada sisi lain, berbagai proporsi perhitungan dan data yang dipergunakan untuk menghitung DBH sangat kompleks, dan tidak memiliki data pembanding, kecuali dari pihak pemerintah pusat.

Beberapa usulan perubahan yang perlu dilakukan pada kebijakan DBH adalah sebagai berikut :

- Memperjelas dan menyederhanakan argumentasi proporsi pembagian dari komponen Dana Bagi Hasil. Peraturan perundang-undangan DBH saat ini, tersebar diberbagai aturan lain dan aturan turunan teknis di Kementerian/lembaga terkait, sehingga sulit dalam melakukan sinkronisasi dan pengintegrasian. Pengaturan DBH perlu menjadi satu pengaturan organik yang dijadikan acuan aturan kementerian teknis lainnya.

- DBH Pajak terdiri dari PBB (Pajak Bumi Bangunan) Non Pedesaan Perkotaan, PPh orang pribadi, dan cukai rokok. Sampai saat ini belum ada kejelasan mengapa hanya pajak ini yang dibagi hasilkan ke daerah. Ada beberapa pertimbangan dalam DBH Pajak, yang memunculkan paradok. Kewenangan memungut pajak di daerah disatu sisi dapat menimbukan persaingan yang tidak sehat di daerah dan memunculkan iklim investasi yang tidak kondusif. Pada sisi lain, indikator desentralisasi fiskal adalah taxing power bagi daerah untuk mendorong peningkatan pemungutan Pajak. Pada beberapa Negara seperti Macedonia, Pajak Pertambahan Nilai dan Jepang untuk Pajak Badan,

- merupakan salah satu jenis pajak yang turut dibagihasilkan ke daerah. Sehingga perlu menjadi pertimbangan, Pajak Pertambahan Nilai juga menjadi salah satu komponen Dana Bagi Hasil, yang diperhitungkan berdasarkan PDRB per kapita daerah tersebut. Belajar dari pengalaman Cina, model insentif pajak daerah dapat memacu pertumbuhan ekonomi.
- Untuk mendapatkan legitimasi yang kuat dalam hal proporsi bagi hasil pajak dan komponen bagi hasil pajak, Pemerintah Pusat perlu melakukan forum pembahasan bersama dengan Daerah, untuk memperoleh konsensus secara nasional, yang dituangkan dalam Undang-undang. Model DBH pajak yang bersifat asimetris, juga memungkinkan dilakukan untuk memberikan insentif bagi daerah sebagai pemungut pajak dan membantu daerah lain yang memiliki fiskal rendah.

- Perlu dipertimbangkan DBH Non Pajak khususnya dari sector Migas dan Pertambangan sebagian dialihkanmenjadi endowment fund dan dikembalikan sebagai biaya pemulihan lingkungan dan dampak kesejahteraan sosial di daerah penghasil tersebut.

- Persoalan yang kerap terjadi dalam DBH Migas adalah ketidakpastian yang dbagi hasilkan ke daerah, karena sangat tergantung dari fluktuasi harga minyak dunia. Ketepatan waktu dan jumlah menjadi keharusan yang perlu dipertimbangkan dalam penyaluran DBH Migas. Selain itu, mekanisme pengawasan 0,5% DBH Migas dialokasikan earmarked untuk pendidikan tidak efektif, karena terlalu kecil. Alternatifnya, earmarked diperbesar dengan cakupan lebih luas, seperti kesehatan, resiko lingkungan dan kesejahteraan daerah tambang, atau dihapuskan.

- Dana Bagi Hasil Kehutanan terdiri dari Iuran Hak Penguasaan Hutan (IUPH), Provisi Sumber Daya Alam (PSDH) dan dana reboisasi. Terkait dana reboisasi usulah perubahan yang perlu dilakukan merubah proporsi pembagian menjadi 40% Pusat dan 60% Daerah, argumentasi ini terkait dengan komitmen REDD++ yang dilalakukan dan dampaknya dirasakan daerah.

- Berbeda dengan formula DBH SDA lainnya, DBH Perikanan memiliki formula seragam untuk seluruh Kab/Kota. Karena potensi DBH ini tidak signifikan, maka kedepan DBH ini cukup diserahkan kepada daerah penghasil, atau dihapuskan dari penerimaan pusat, tidak perlu dibagi hasilkan.

Dana Insentif

" Oleh karena itu, besaran dana insentif harus dibatasi maksimal 10% dari total dana transfer. ".

Berangkat dari pengalaman dana insentif sebelumnya, keberadaan dana ini cukup efektif mendorong perbaikan bagi tata kelola anggaran di daerah. Namun, indikator yang digunakan masih sebatas adminitratif dan belum menyentuh substansi terhadap efektifitas alokasi dan pencapaian tujuan otonomi daerah.

Dana Insentif sebagai komponen baru dana perimbangan, bertujuan untuk mendorong efektivitas dan efisiensi pengelolaan anggaran daerah yang berorientasi pada pelayanan publik. Meski demikian, pemberian insentif juga harus diantisipasi agar tidak menjadi bumerang terhadap kesenjangan fiskal. Oleh karena itu, besaran dana insentif harus dibatasi maksimal 10% dari total dana transfer.

Beberapa kriteria yang dapat dipergunakan pemberian dana insentif, seperti; rasio peningkatan PAD, rasio belanja modal, hasil audit, dan kemajuan peningkatan Standar Pelayanan Minimal, penurunan angka kemiskinan, selain kriteria yang telah digunakan selama ini; ketepatan waktu APBD dan hasil audit BPK. Kriteria ini dapat diberlakukan secara bertingkat ataupun berjajar. Dana Insentif dapat diberikan dalam bentuk matching grant. Misalnya, Daerah yang mampu meningkatan PAD Rp. 10 milyar akan mendapat dana insentf sebesar 10%-nya atau Rp. 1 milyar. Skema ini juga dapat diintegrasikan dengan kriteria lainnya. Sebagai insentif dana ini, juga harus bersifat block grant yang pegalokasiannya diberikan keleluasaan bagi daerah sesuai dengan kebutuhannya.

---

[i] Kerangka hukum otonomi daerah pertama adalah UU No. 22 tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah dan UU No. 25 tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah, dan mengalami perubahan menjadi UU No 32 tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU No 33 tentang Perimbangan Keuangan Pusat Daerah

[ii] Fadliya And Ross H McLeod. Fiscal Transfer to Regional Governments in Indonesia. July 2011

[iii] International Budget Partnership, 2011: draft for discussion. Transparency, Participation, and Financial Management at Subnational Level: where are we, and where do we need to be?.

[iv] Ibid.

[v] Roy Bahl, 1999. Implementation Rules of Fiscal Decentralizaton. International Studies Program

[vi] angka 6% diperoleh dari rasio jumlah propinsi sebanyak 33 dengan jumlah kab/kota sebanyak 530.