

# Jurnal Penelitian Teori & Terapan Akuntansi

# PEETA

e-ISSN 2528-2581

Vol 2 No 1, Januari 2017

## Daftar Isi

<b>Michella Yessica Handiyono</b> Pengaruh <i>Brand Image</i> terhadap Kinerja Perusahaan dengan <i>Customer Loyalty</i> sebagai Variabel <i>Intervening</i> .....	1-18
<b>Dwiyani Sudaryanti, Yosevin Riana</b> Pengaruh Pengungkapan CSR terhadap Kinerja Keuangan Perusahaan.....	19-31
<b>Syaiful Bahri</b> Pengaruh <i>Free Cash Flow</i> , Laba Bersih, dan Ukuran Perusahaan terhadap Keputusan Investasi (Studi Empiris pada Perusahaan Manufaktur Sub Sektor Makanan dan Minuman yang Terdaftar Di BEI) .....	32-49
<b>Sura Klaudia, Dewi Rimba Riwayanti, Aminatunnisa</b> Menggali Realitas Kepatuhan Wajib Pajak Pemilik UMKM .....	50-64
<b>Kiki Intan Kumalasari, Ainur Rahma Wardany, Septi Kumalasari</b> Menuju Berakhirnya Program <i>Tax Amnesty</i> .....	65-78
<b>Hanif Yusuf Seputro, Sulistya Dewi Wahyuningsih, Siti Sunrowiyati</b> Potensi <i>Fraud</i> dan Strategi Anti <i>Fraud</i> Pengelolaan Keuangan Desa .....	79-93
<b>I Nyoman Darmayasa</b> Telaah Kritis Desentralisasi Fiskal di Indonesia.....	94-107



## **TELAAH KRITIS DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA**

**I Nyoman Darmayasa**

Mahasiswa Program Doktor Ilmu Akuntansi  
Universitas Brawijaya, MT. Haryono 169, Malang 65145

Surel: mangdarma@yahoo.com

**Abstrak. Telaah Kritis Desentralisasi Fiskal di Indonesia.** Penelitian ini bertujuan mengkritisi desentralisasi fiskal di Indonesia. Penelitian ini menggunakan pendekatan kritis dengan metode telaah literatur. Hasil telaah literatur menunjukkan bahwa tujuan desentralisasi fiskal adalah: 1) mendekatkan pelayanan publik kepada masyarakat, 2) menghilangkan kesenjangan vertikal dan horizontal, 3) menumbuhkembangkan demokratisasi, dan 4) menumbuhkan efek penyebaran antar daerah. Penelitian ini mengajukan beberapa rekomendasi untuk perbaikan perimbangan keuangan pusat dan daerah. Perbaikan tersebut terdiri dari perbaikan pada Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), dan Dana Bagi Hasil (DBH).

**Kata Kunci:** Desentralisasi Fiskal, Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Bagi Hasil (DBH), Otonomi Daerah.

**Abstract. Critical Review of Fiscal Decentralization in Indonesia.** This study aims to criticize fiscal decentralization in Indonesia. This research uses a critical approach with literature review method. The results of the literature study indicate that the objectives of fiscal decentralization are: 1) to bring public services closer to the community, 2) to eliminate vertical and horizontal gaps, 3) to foster democratization, and 4) to foster spreading effects among regions. This research proposes some recommendations for the improvement of central and regional fiscal balance. The improvements consist of improvements to the General Allocation Fund (DAU), Special Allocation Fund (DAK), and Profit Sharing Fund (DBH).

**Keyword:** Fiscal Decentralization, General Allocation Fund (DAU), Special Allocation Fund (Dana Alokasi Khusus, DAK), Profit Sharing Fund (DBH), Regional Autonomy.

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal di Indonesia sebenarnya telah dimulai sejak awal kemerdekaan Republik Indonesia, dan mengalami proses evolusi yang cukup panjang. Hal ini antara lain tercermin dari telah

diberlakukannya Undang-undang (UU) Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok-pokok Pemerintahan Daerah sebagaimana diubah dengan UU Nomor 1 Tahun 1957, dan kemudian disempurnakan dengan UU Nomor

18 Tahun 1965 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah. Selanjutnya, dengan UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-pokok Pemerintahan di Daerah, dilakukan penyempurnaan kembali atas kebijakan otonomi daerah dengan fokus otonomi pada daerah tingkat II. Namun demikian, kebijakan otonomi daerah tersebut tidak dapat diimplementasikan dengan baik, terutama karena adanya berbagai kendala yang ditemui, di antaranya kurang lengkapnya peraturan pelaksanaan dari UU tersebut. Dalam perkembangannya, seiring dengan semakin maraknya tuntutan demokrasi dan otonomi daerah, pada tahun 1999 diterbitkan dua UU di bidang otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah.

Lahirnya kedua UU tersebut pada dasarnya merupakan tonggak penting dari pembaharuan kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah di Indonesia. Selanjutnya, dalam rangka melaksanakan secara konsisten ketentuan-ketentuan dalam Ketetapan MPR Nomor IV/MPR/2000 yang mengamanatkan agar otonomi daerah dan pembagian sumber daya alam yang lebih adil dan merata segera dilaksanakan, dan memenuhi ketentuan UU Nomor 25 Tahun 1999 yang mengamanatkan agar desentralisasi fiskal harus dilaksanakan paling lambat dua tahun sejak UU tersebut

dikeluarkan, maka kebijakan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah secara tegas dan efektif diimplementasikan sejak 1 Januari 2001. Implementasi kebijakan perimbangan keuangan pusat dan daerah tersebut tercermin antara lain dari peningkatan alokasi anggaran belanja ke daerah secara sangat signifikan dalam periode tersebut. Sejalan dengan itu, guna mengakomodasi amanat UU Nomor 25 tahun 1999 yang menyatakan bahwa pengaturan hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah ditujukan untuk membantu membiayai pelaksanaan fungsi yang menjadi kewenangannya, sebagai konsekuensi logis dari adanya pembagian kewenangan/fungsi dimaksud, maka kebijakan desentralisasi fiskal melalui APBN dilakukan dengan mengikuti prinsip *money follows function* (Farhan, Sucipto, Khadafi, & Hakim, 2012).

Berdasarkan hasil kajian dan evaluasi atas pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, maka sebagai wujud nyata dari komitmen untuk melaksanakan kebijakan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal, dalam tahun 2004 telah dilakukan penyempurnaan atas UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah dan perubahan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014, dan UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Pemikiran yang mendasari kebijakan

penyerahan kewenangan ke daerah, yang diikuti secara konsisten dengan desentralisasi fiskal dan otonomi daerah, adalah keyakinan bahwa pemerintah daerah yang langsung berhadapan dengan rakyat, akan memiliki kemampuan yang lebih baik dalam melayani kebutuhan rakyatnya. Aspirasi rakyat akan mudah dan cepat terekam, dan kemudian akan diterjemahkan dalam kebijakan, program, dan kegiatan untuk memenuhi aspirasi rakyat tersebut. Sejalan dengan peningkatan anggaran yang dikelola daerah, sudah selayaknya perlu diikuti oleh peningkatan kemampuan dari pemerintah daerah dalam mengelola, memanfaatkan secara optimal, dan mempertanggungjawabkan anggaran belanja ke daerah secara baik. Evaluasi selama ini menunjukkan bahwa masih banyak daerah yang belum memperlihatkan kualitas kepemimpinan dan pengelolaan pemerintahan, termasuk kemampuan dan komitmen kuat untuk menjalankan pemerintahan yang baik dan bersih (*good governance and clean government*). Kondisi ini diperlukan agar desentralisasi wewenang dan keuangan ke daerah mampu menghasilkan kualitas pelayanan yang semakin baik kepada masyarakat.

Sudah 15 tahun otonomi dan desentralisasi fiskal diimplementasikan. Sampai dengan Penelitian ini disusun jumlah pemekaran wilayah adalah 34 provinsi, 420 kabupaten, dan 94 kota. Menjadi suatu pertanyaan

apakah daerah otonom tersebut menjadi lebih baik dari sebelumnya. Menjadi renungan para peneliti sektor publik apakah transfer dari pusat berupa (DAU, DAK, dan DBH) telah mampu meningkatkan kemandirian daerah.

Pemberlakuan UU No. 23 tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah dan UU No 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan suatu reformasi hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Daerah diberikan kewenangan yang lebih luas dalam mengelola berbagai sumber daya yang dimiliki. Diharapkan pelaksanaan otonomi daerah mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, yang salah satunya diindikasikan dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah. Otonomi daerah harus mampu mengurangi ketergantungan terhadap pemerintah pusat, daerah menjadi lebih mandiri, dengan meningkatnya kontribusi pendapatan asli daerah (PAD) dalam hal pembiayaan daerah (Adi, 2008).

Persentase pengeluaran infrastruktur terhadap *Gross Domestic Product* (GDP) di Indonesia mengalami peningkatan dari 1,5 % pada tahun 2008 hingga 2 % dalam APBN 2014. Adam (2012) pengeluaran pembangunan untuk infrastruktur bagi Negara berkembang adalah sekitar 5-6% dari GDP. Dalam APBN 2014,

salah satu dari kebijakan adalah peningkatan belanja modal, terutama untuk infrastruktur. Pemerintah pusat mengalokasikan dana Rp 205,8 triliun untuk belanja modal dalam APBN 2014.

Adi (2006) dan Laras & Adi (2008) menunjukkan adanya perbedaan kesiapan daerah dalam memasuki era otonomi daerah. Gan (2005) menyimpulkan Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sumber pendanaan yang penting bagi pemerintah daerah, DAU bisa didistribusikan untuk mengatasi ketimpangan pendapatan antar daerah baik horizontal maupun vertikal.

Peran strategis pajak dan retribusi daerah memang telah memberikan kontribusi signifikan dalam sumber penerimaan PAD (Ahmad, 2006). Akan tetapi, perannya belum cukup kuat dalam menyokong APBD secara keseluruhan. Waluyo (2007) melakukan penelitian mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi dan ketimpangan pendapatan antar daerah di Indonesia, dampak desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi bisa berdampak positif maupun berdampak negatif. Wong (2004) pembangunan infrastruktur industri memberikan dampak terhadap kenaikan PAD.

Secara nasional PAD berpengaruh negatif terhadap belanja daerah hal ini disebabkan karena porsi PAD sebagai sumber pendapatan daerah sangat kecil, hanya sekitar 5-10% dari total PAD sedangkan belanja pegawai berpengaruh signifikan negatif

terhadap belanja modal pemerintah daerah di Indonesia dalam kurun waktu 2008 sampai dengan 2012 (Jiwatami, 2013).

Penelitian yang menyoroti tentang desentralisasi fiskal dan otonomi daerah telah banyak dilakukan. Penelitian Darmayasa (2014) meneliti tentang pengaruh DAU terhadap belanja modal pada kabupaten dan kota di Provinsi Bali, hasil penelitiannya DAU berpengaruh terhadap alokasi belanja modal. Penelitian lainnya dilakukan oleh Darmayasa & Suandi (2014) yang menggunakan data 34 provinsi di Indonesia menemukan bahwa DAU dan DBH berpengaruh terhadap alokasi belanja modal sedangkan DAK tidak berpengaruh. Penelitian yang terkait dengan penyusunan anggaran daerah dengan ASB juga dilakukan oleh Darmayasa (2013) dengan temuan formula ASB pada Kabupaten Jembrana.

Berdasarkan beberapa penelitian sebelumnya dan realitas pelaksanaan desentralisasi fiskal maka, **Penelitian ini menekankan pada telaah kritis dari implementasi desentralisasi fiskal.** Penelitian ini mengkritisi kelemahan desentralisasi fiskal yang sudah diterapkan selama 15 tahun dengan memberikan beberapa usulan rekomendasi perbaikan.

## METODE

Penelitian ini merupakan jenis penelitian kualitatif yaitu *literature review* atau telaah literatur. Pengumpulan data dalam penelitian ini adalah dengan mengumpulkan berbagai literatur

berkaitan dengan riset kualitatif, riset kritis dan berbagai riset yang menggunakan aliran pemikiran dalam kritis. Analisa yang saya lakukan adalah dengan mencari benang merah berbagai literatur tersebut yang *inline* dengan tema besar Penelitian ini. Pada riset yang berjudul *The Place of Literature Review in Grounded Theory Research* oleh Dunne (2011) menyatakan bahwa *literature review* merupakan pondasi yang penting dalam membangun riset dan memiliki posisi penting dalam riset *grounded theory*. Saya menyimpulkan bahwa posisi penting telaah literatur untuk penelitian *grounded theory* ini adalah pada struktur umum *grounded theory*, yakni struktur umum tersebut berupa teori dan perbedaannya dengan literatur yang ada (Creswell, 2007:80).

Beberapa manfaat dari penelitian telaah literatur yang saya tekankan dalam penulisan Penelitian ini antara lain: 1) mengidentifikasi hubungan antara teori atau konsep dengan praktik, 2) membedakan penelitian yang patut dan layak dicontoh, 3) menghindari replikasi yang tidak disengaja dan tidak perlu, 4) mengidentifikasi kekuatan dan kelemahan dari berbagai pendekatan penelitian yang telah dimanfaatkan (Onwuegbuzie, Leech, & Collins, 2012). Secara umum penelitian dengan metode ini akan dapat meningkatkan kemampuan membaca dan memahami penelitian akademik yang mana kemampuan tersebut adalah penting (Gordon & Porter, 2009) dalam Penelitian ini ditekankan

terutama untuk peneliti akuntansi sektor publik (ASP).

## PEMBAHASAN

### Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal

Kebijakan desentralisasi fiskal sejak tahun 2001 telah membawa konsekuensi pada perubahan peta pengelolaan fiskal yang cukup mendasar. Hal ini antara lain dapat dilihat dari semakin besarnya penyerahan sumber-sumber pendanaan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah, yang diimplementasikan dalam bentuk transfer belanja ke daerah dalam APBN, yang dari tahun ke tahun terus mengalami peningkatan. Selain itu, dalam rangka penyelenggaraan pemerintahan dan pelayanan kepada masyarakat berdasarkan azas desentralisasi, kepada daerah diberikan kewenangan untuk memungut pajak/retribusi (*tax assignment*) dan pemberian bagi hasil penerimaan (*revenue sharing*), serta bantuan keuangan sebagai sumber dana bagi APBD. Secara umum, sumber dana bagi daerah terdiri dari pendapatan asli daerah (PAD), serta dana perimbangan, yang meliputi dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK). Sebagai salah satu instrumen penting dalam pelaksanaan kebijakan fiskal pemerintah, kebijakan alokasi anggaran belanja ke daerah diarahkan antara lain untuk:

1. Meningkatkan efisiensi pemanfaatan sumber daya nasional.
2. Meningkatkan akuntabilitas, transparansi, dan partisipasi masyarakat;

3. Mengurangi kesenjangan fiskal antara pusat dan daerah (*vertical fiscal imbalance*) dan antar daerah (*horizontal imbalance*).
4. Meningkatkan pelayanan publik.
5. Meningkatkan efisiensi anggaran.

Pada tahun 2001, alokasi belanja ke daerah baru mencakup dana perimbangan, dan sejak tahun 2002, alokasi belanja ke daerah juga mencakup dana otonomi khusus untuk Provinsi Papua sebagai pelaksanaan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua, dan dana penyeimbang atau dana penyesuaian yang dialokasikan kepada daerah-daerah yang menerima DAU lebih kecil dari tahun sebelumnya. Mulai tahun 2008, Pemerintah akan mengalokasikan dana otonomi khusus untuk Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam sesuai dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Alokasi dana perimbangan tersebut terdiri atas alokasi dana bagi hasil (DBH), dana alokasi umum (DAU), dan dana alokasi khusus (DAK).

#### 1. Dana Bagi Hasil (DBH)

Besarnya realisasi DBH, yang terdiri dari DBH pajak dan DBH SDA, selain dipengaruhi oleh kinerja penerimaan dalam negeri yang dibagihasilkan, juga tergantung kepada peraturan perundang-undangan mengenai besarnya persentase bagian daerah penghasil. Pembagian DBH pajak dan SDA diatur dalam UU Nomor 33 Tahun 2004.

#### 2. Dana Alokasi Umum (DAU)

Distribusi alokasi DAU per daerah dipengaruhi oleh data kebutuhan fiskal daerah, yang secara umum mengindikasikan perkiraan besarnya kebutuhan anggaran yang diperlukan oleh daerah dalam memberikan pelayanan publik kepada masyarakat. Indikator dalam perhitungan kebutuhan fiskal, secara garis besar terbagi menjadi dua kelompok besar, yaitu indikator kependudukan dan indikator kewilayahan. Indikator kependudukan terbagi menjadi tiga indikator yaitu indeks penduduk (IP), indeks pembangunan manusia (IPM), dan indeks PDRB per kapita. Sementara indeks kewilayahan terbagi menjadi dua komponen yaitu indeks luas wilayah (IW), dan indeks kemahalan konstruksi (IKK). Dalam pengalokasian DAU ke daerah setiap tahun, Pemerintah dan DPR sepakat untuk memberikan bobot dalam bentuk persentase untuk setiap indeks penduduk, IPM, PDRB per kapita, IW, dan IKK. IKK merupakan data kewilayahan yang telah mengakomodasi tingkat kemahalan yang disebabkan oleh akses transportasi pada daerah-daerah kepulauan dan terpencil. Data IKK ini merupakan hasil perhitungan oleh BPS, terkait dengan aspek kemahalan bahan bangunan dengan mempertimbangkan intensitas pemakaian bahan bangunan menurut jenisnya di seluruh daerah. IKK yang digunakan dalam formula DAU, adalah IKK setiap daerah yang telah

dibagi dengan rata-rata nilai IKK seluruh daerah.

3. Dana Alokasi Khusus (DAK)  
Dana Alokasi Khusus (DAK) dialokasikan dari APBN kepada daerah tertentu dalam rangka pendanaan pelaksanaan desentralisasi untuk:
  - a. Mendanai kegiatan khusus yang ditentukan Pemerintah atas dasar prioritas nasional.
  - b. Mendanai kegiatan khusus yang diusulkan daerah tertentu.

### **Kendala Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal**

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pada prinsipnya bertujuan untuk lebih menciptakan kemandirian, demokrasi, partisipasi masyarakat, dan pertanggungjawaban pemerintah kepada masyarakatnya secara menyeluruh dalam wadah NKRI. Dalam kaitan itulah diperlukan dukungan ekonomi dan politik dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan. Namun demikian, implementasi desentralisasi tersebut masih menghadapi berbagai permasalahan, yang tidak saja disebabkan oleh beberapa hal yang berasal dari ketetapan dalam UU, namun juga permasalahan di luar ketentuan perundangan. Beberapa permasalahan dan tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia, di antaranya adalah sebagai berikut:

1. Hubungan antara UU Desentralisasi dengan UU Sektoral  
Penegasan hubungan kewenangan administrasi dan keuangan antara pemerintah

provinsi dengan pemerintah kabupaten/kota perlu dilakukan agar tidak menimbulkan kerancuan dalam penyediaan anggaran. Kerancuan tersebut berdampak kepada pengaturan teknis oleh kementerian/lembaga (K/L) yang tidak selaras dengan pengaturan norma dan standar kewenangan teknis antara pusat dan daerah. Oleh karena itu, mekanisme pendanaan yang dilaksanakan berdasarkan azas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan dalam banyak hal masih dilaksanakan secara tumpang tindih.

2. Kebijakan *Hold Harmless* dalam Pengalokasian DAU  
Kebijakan *hold harmless* yang menghendaki tidak adanya daerah yang memperoleh DAU lebih kecil daripada DAU yang diterimanya pada tahun sebelumnya.
3. Peraturan Daerah yang Mendorong Timbulnya Ekonomi Biaya Tinggi dan Menghambat Investasi.  
Pungutan-pungutan liar, dapat mengganggu iklim investasi, karena investor dihadapkan dengan berbagai macam pungutan yang kecil-kecil yang dapat meningkatkan biaya pemenuhan perpajakan dan retribusi (*compliance cost*).
4. Standar Pelayanan Minimum  
Penyediaan pelayanan pendidikan dasar, kesehatan dasar, dan penyediaan air bersih diserahkan kembali kepada masyarakat, karena tidak menghasilkan penerimaan.
5. Pengelolaan Keuangan Daerah



Pengelolaan keuangan daerah sesuai dengan PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah masih mengalami hambatan. Pada sisi perencanaan dan penganggaran, penerapan anggaran berbasis kinerja belum optimal dan belum sesuai harapan

#### 6. Pemekaran Daerah

Pembentukan daerah otonom baru dapat menimbulkan permasalahan, jika tidak didukung oleh kemampuan ekonomi dan keuangan yang memadai.

#### **Pemekaran Wilayah**

Pembentukan daerah pada dasarnya dimaksudkan untuk meningkatkan pelayanan publik guna mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat disamping sebagai sarana pendidikan politik di tingkat lokal. Oleh karena itu pembentukan daerah harus mempertimbangkan berbagai faktor seperti kemampuan ekonomi, potensi daerah, luas wilayah, kependudukan, dan pertimbangan aspek sosial politik, sosial budaya, pertahanan dan keamanan serta pertimbangan dan syarat lain yang memungkinkan daerah itu dapat menyelenggarakan dan mewujudkan tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya tujuan dibentuknya daerah dan diberikannya otonomi daerah. Pemerintah dapat menetapkan kawasan khusus di daerah otonom untuk menyelenggarakan fungsi-fungsi pemerintahan tertentu yang bersifat khusus dan untuk kepentingan

nasional misalnya dalam bentuk kawasan cagar budaya, taman nasional, pengembangan industri strategis, pengembangan teknologi tinggi seperti pengembangan tenaga nuklir, peluncuran peluru kendali, pengembangan prasarana komunikasi, telekomunikasi, transportasi, pelabuhan dan daerah perdagangan bebas, pangkalan militer, serta wilayah eksploitasi, konservasi bahan galian strategis, penelitian dan pengembangan sumber daya nasional, laboratorium nasional, laboratorium sosial lembaga permasyarakatan spesifik. Pemerintah wajib mengikutsertakan pemerintah daerah dalam pembentukan kawasan khusus diatas. Evaluasi kebijakan Pemekaran Wilayah dilakukan dengan:

1. Perumusan Masalah (Penyusunan Agenda)  
Perumusan masalah merupakan aspek yang paling krusial tetapi paling tidak dipahami dalam analisis kebijakan. Analisis kebijakan sering gagal dalam memecahkan masalah karena pada dasarnya mereka tidak tahu secara pasti apa masalah sesungguhnya. Jadi, bagaimana solusi yang dikeluarkan bisa benar jika masalahnya saja salah. Lebih susah menentukan masalah yang sebenarnya dari pada menentukan solusi yang harus dilakukan. Untuk menentukan pemecahan masalah kita lihat dari kompleksitasnya, kadang masalah sederhana pun memerlukan langkah yang sama kompleksitasnya. Tingkat

kompleksitas masalah menentukan metode dan teknik yang tepat untuk mencari solusi pemecahan masalah.

## 2. Peramalan (Formulasi Kebijakan)

Peramalan (*forecasting*) adalah suatu prosedur untuk membuat informasi aktual tentang situasi sosial masa depan atas dasar informasi yang telah ada tentang masalah kebijakan. Dengan banyaknya daerah pemekaran mengalami penurunan hal ini mengindikasikan apa yang sebelumnya diramalkan dalam proses penyusunan kebijakan pemekaran wilayah belum tercapai. Banyak hal yang mungkin terjadi apakah peramalannya yang kurang akurat atau hanya menonjolkan dari segi positifnya saja yang hanya bertujuan untuk menggoalkan proses pemekaran suatu wilayah.

## 3. Rekomendasi (Adopsi Kebijakan)

Pertanyaan yang harus mampu dijawab dalam suatu Rekomendasi kebijakan adalah “**Apa yang harus dikerjakan**” sehingga semua rekomendasi kebijakan berupa suatu pernyataan yang bersifat tindakan tidak hanya sekedar penandaan (seperti pada peramalan) evaluatif (seperti pada evaluasi) karena berkaitan erat dengan persoalan aksi mana yang paling tepat.

Berdasarkan kebijakan publik pemekaran wilayah

rekomendasi atau tindakan apa yang harus diambil oleh pihak-pihak yang terkaik seperti DPOD melakukan studi kelayakan untuk melakukan kajian yang mendalam mengenai kelayakan pemekaran suatu wilayah, yang menjadi permasalahan adalah bagaimana akuratnya hasil pengkajian tersebut, apakah hanya didominasi oleh kekuatan lobi-lobi politik untuk mendekati DPR sehingga memperlancar penetapan pemekaran wilayah dengan mengabaikan substansi pemekaran wilayah itu sendiri.

## 4. Pemantauan (Implementasi Kebijakan)

Pemantauan (*monitoring*) merupakan prosedur analisis kebijakan publik yang digunakan untuk memberikan informasi tentang sebab dan akibat dari kebijakan publik. 4 fungsi pemantauan dalam analisis kebijakan, meliputi; Kepatuhan (*compliance*), Pemeriksaan (*Auditing*), Akuntansi, dan Eksplanasi.

Setelah terbentuknya suatu pemekaran wilayah yang telah ditetapkan oleh DPR melalui UU, perlu diadakan pemantauan apakah daerah yang dimekarkan tersebut kondisi masyarakatnya lebih baik dari sebelum adanya pemekaran. Ada daerah yang dimekarkan sudah hampir 6 tahun malah belum bisa membangun kantor sendiri lalu bagaimana daerah tersebut bisa memperhatikan kesejahteraan

rakyatnya, kondisi daerah seperti ini harus dipantau lebih intensif baik dari segi kepatuhan dari daerah yang dimekarkan dengan perundangan, dilakukan pemeriksaan secara berkala mengenai kinerja daerah yang dimekarkan, dan melakukan pemantauan bagaimana proses pembukuan (akuntansinya).

#### 5. Penilaian (Penilaian Kebijakan)

Evaluasi berkenaan dengan produksi informasi mengenai nilai atau manfaat hasil kebijakan. Ketika hasil kebijakan pada kenyataannya mempunyai nilai, hal ini karena hasil tersebut memberi sumbangan pada tujuan atau sasaran. Dalam hal ini dapat dikatakan bahwa kebijakan atau program telah mencapai tingkat kinerja yang bermakna, yang berarti bahwa masalah-masalah kebijakan dibuat jelas atau diatasi.

Kebijakan mengenai pemekaran wilayah telah diambil sehingga semua pihak yang terkait harus melakukan penilaian apakah kebijakan yang telah ditetapkan tersebut sudah berjalan dengan efektif. Berdasarkan hasil *Focus Group Discussion* (FGD) dapat disimpulkan hal-hal yang perlu ditindaklanjuti sehingga tujuan utama dari pemekaran wilayah bisa tercapai.

#### **Rekomendasi Kebijakan Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah**

Berdasarkan berbagai uraian mengenai pelaksanaan desentralisasi fiskal, dengan ini saya

usulkan beberapa rekomendasi yang bisa digunakan untuk memperbaiki UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah dalam kategori DAU, DAK, dan DBH.

#### **Rekomendasi Dana Alokasi Umum (DAU)**

DAU sebagai transfer yang bisa dialokasikan sesuai kebutuhan daerah menjadi tidak efektif karena habis terserap untuk kebutuhan belanja pegawai (Farhan, 2012:20). Berdasarkan fenomena tersebut, saya mengusulkan perbaikan dalam formula dan kebijakan DAU sebagai berikut:

1. Menaikkan besaran DAU menjadi 30 % dari Pendapatan Dalam Negeri (PDN)
2. Pembagian DAU antara Provinsi dan Kabupaten/Kota ditentukan berdasarkan proporsi pembagian urusan Provinsi dan Kabupaten/Kota. Karena model pembagian 10 % provinsi dan 90 % kabupaten/kota tidak mempertimbangkan rasio dari lebih cepatnya pertumbuhan daerah otonom baru hasil pemekaran pada kabupaten/kota dibandingkan provinsi.
3. Formula DAU sebaiknya lebih sederhana, mudah dipahami dan transparan.
4. Diperlukan forum atau kelembagaan dana perimbangan yang menentukan besaran DAU.
5. Mengganti indeks-indeks dengan Analisa Standar Belanja (ASB) pada

pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM).

6. Metode perhitungan kebutuhan fiskal dapat menggunakan ABC (*Activity Based Cost*).

### **Rekomendasi Dana Alokasi Khusus (DAK)**

Pelaksanaan DAK semakin jauh dari tujuannya. Prioritas DAK semakin banyak, sehingga tidak jelas arah dari kebijakan yang akan dicapai (Farhan, 2012:23). Sesuai dengan kondisi tersebut, saya mengajukan rekomendasi DAK sebagai berikut:

1. Formula DAK, kriteria, variabel, indeks dan cara perhitungan alokasi DAK harus dipublikasikan dan dapat diuji.
2. Untuk memastikan kepastian pendanaan bagi daerah dalam menyusun anggaran, maka DAK harus menggunakan *Medium Term Expenditure Framework* minimal 2 tahun ke depan.
3. Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM)- tugas pembantuan sudah seharusnya direlokasi menjadi transfer DAK untuk bidang kemiskinan.
4. Pemberlakuan dana pendamping sebaiknya tidak disamaratakan antar daerah.

### **Rekomendasi Dana Bagi Hasil (DBH)**

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 (Farhan, 2012:25). Mengacu pada realitas tersebut, saya mengusulkan perbaikan dalam Alokasi DBH sebagai berikut:

1. Belum ada penjelasan mengapa DBH terdiri hanya dari PBB (Pajak Bumi Bangunan) Non Perdesaan Perkotaan, PPh OP, dan Cukai Rokok. Sedangkan di Macedonia (PPN merupakan komponen DBH), di Jepang PPh Badan merupakan komponen DBH.
2. Perlu melakukan forum pembahasan bersama dengan Daerah untuk memperoleh konsensus secara nasional yang ditungkan dalam UU.
3. Perlu dipertimbangkan DBH Non Pajak khususnya dari sektor migas dan pertambangan sebagian dialihkan menjadi *endowment fund* dan kembalikan menjadi biaya pemulihan lingkungan dan dampak kesejahteraan sosial.

### **KESIMPULAN**

Berdasarkan telaah kritis lima belas tahun pelaksanaan desentralisasi fiskal telah ada perubahan beberapa kali UU yang mengatur tentang pemerintahan daerah. UU No. 22 tahun 1999 dirubah menjadi UU No. 32 Tahun 2004 dan perubahan terakhir dengan UU No. 23 Tahun 2014. Namun belum diimbangi dengan perbaikan atau perubahan dalam Perundangan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah. UU No. 25 tahun 1999 telah dirubah dengan UU No.

33 tahun 2004, untuk menyesuaikan dengan kondisi terkini dan hasil telaah kritis desentralisasi fiskal diusulkan beberapa rekomendasi perbaikan.

Prinsip-prinsip yang diusulkan menjadi landasan dalam setiap pengaturan komponen dana perimbangan adalah: 1) transparansi, 2) akuntabilitas, 3) partisipasi, 4) kesetaraan, 5) uang mengikuti kewenangan, 6) sederhana, 7) insentif dan disinsentif, 8) kerangka transfer jangka menengah, 9) daftar tertutup dana perimbangan. Rekomendasi perbaikan terhadap perimbangan keuangan pusat dan daerah diusulkan sesuai dengan kriteria dana perimbangan itu sendiri yaitu DAU, DAK, dan DBH.

Rekomendasi perbaikan DAU adalah: 1) diperlukan Forum atau kelembagaan dana perimbangan yang menentukan besaran DAU, 2) mengganti indeks-indeks dengan Analisa Standar Belanja (ASB) pada pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM), 3) menggunakan ABC (*Activity Based Cost*) untuk perhitungan kebutuhan fiskal. Rekomendasi perbaikan adalah: 1) formula DAK, kriteria, variabel, indeks, dan cara perhitungan alokasi DAK harus dipublikasikan dan dapat diuji, 2) DAK harus menggunakan *Medium Term Expenditure Framework* minimal 2 tahun ke depan, 3) pemberlakuan dana pendamping diupayakan tidak disamaratakan antar daerah. Rekomendasi perbaikan DBH adalah: 1) Perlu melakukan forum pembahasan bersama dengan daerah untuk memperoleh konsensus secara

nasional yang ditungkan dalam UU, 2) DBH dari sektor migas dan pertambangan sebagian dialihkan menjadi *endowment fund* dan dikembalikan menjadi biaya pemulihan lingkungan dan dampak kesejahteraan sosial.

Kendala yang dihadapi dalam implementasi desentralisasi fiskal yang paling ditekankan adalah maraknya pemekaran wilayah yang sering diumpamakan seperti jamur di musim hujan. Kebijakan pemekaran wilayah merupakan salah satu kebijakan publik yang telah melalui proses penyusunan kebijakan publik yaitu: 1) perumusan masalah (penyusunan agenda), 2) peramalan (formulasi kebijakan), 3) rekomendasi (adopsi kebijakan), 4) pemantauan (implementasi kebijakan), dan 5) penilaian (penilaian kebijakan).

Keterbatasan Penelitian ini adalah hanya mengkritisi pelaksanaan implementasi desentralisasi fiskal dengan telaah literatur. Penelitian ini belum mampu menggali realitas yang terdapat dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal secara utuh. Diharapkan penelitian berikutnya menggunakan metode lainnya sehingga mampu mengungkap permasalahan yang lebih kontekstual.

## DAFTAR RUJUKAN

- Adam, Latif. (2012). *Perlunya Solusi Pembiayaan Infrastruktur dalam Mendukung Akselerasi Percepatan Pertumbuhan Ekonomi*. Disampaikan pada diskusi PIP di Jakarta.
- Adi, Priyo Hari. (2006). Hubungan antara Pertumbuhan Ekonomi Daerah, Belanja Pembangunan dan Pendapatan Asli Daerah (Studi pada Kabupaten dan Kota se Jawa Bali). *Jurnal Akuntansi dan Keuangan Sektor Publik*, 8 (1) : 1450 -1465.
- Adi, Priyo Hari. (2008). Relevansi Transfer Pemerintah Pusat Dengan Upaya Pajak Daerah (Studi pada Pemerintah Kabupaten dan Kota Se Jawa). *The 2<sup>nd</sup> National Conference UKWMS*. Surabaya, 6 September 2008.
- Ahmad, Waluya Jati. (2006). Peranan Pajak dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah (Studi Pada Daerah Tingkat II Di Jawa Timur), *Jurnal Humanity*, 2: Fakultas Ekonomi Universitas Muhammadiyah Malang.
- Creswell, J. W. (2007). *Qualitative Inquiry & Research Design Choosing among Five Approaches* (2nd ed.). USA: Sage Publications Inc.
- Darmayasa, I. N. (2013). Analisis Standar Belanja (ASB) untuk Mencapai Penganggaran Berbasis Kinerja pada Kabupaten Jembrana. In *Simposium Nasional Akuntansi Vokasi II* (pp. 154–166). Badung: Politeknik Negeri Bali, 17-18 Mei 2015.
- Darmayasa, I. N. (2014). Pengaruh DAU, PAD, dan Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah. In *Simposium Nasional Akuntansi Vokasi III* (pp. 88–99). Padang: Politeknik Negeri Padang, 12-14 Juni 2014.
- Darmayasa, I. N., & Suandi, I. K. (2014). Faktor Penentu Alokasi Belanja Modal Dalam APBD Pemerintah Provinsi. In *Simposium Nasional Akuntansi XVII* (pp. 1–22). Mataram: Universitas Mataram, 24-27 September 2014.
- Dunne, C. (2011). The place of the literature review in grounded theory research. *International Journal of Social Research Methodology*, 14(2), 111–124. <http://doi.org/10.1080/13645579.2010.494930>
- Dunn, William N. (2003) *Analisis Kebijakan Publik*. Yogyakarta
- Farhan, Y. (2012). *Naskah Rekomendasi Kebijakan Revisi Perimbangan Keuangan*. Jakarta: Seknes Fitra.
- Farhan, Y., Sucipto, Y., Khadafi, U. S., & Hakim, L. (2012). *Kupas Tuntas Hubungan Keuangan Pusat Daerah*. Jakarta: Seknes Fitra.
- Gan, Wang, Chen. (2005). *Intergovernmental Fiscal Transfer System a New Model From a Comparison Between Sweden and China*. Kristianstad University.
- Gordon, T. P., & Porter, J. C. (2009). Reading And Understanding Academic Research In Accounting: A Guide for Students. *Global*

- Perspectives on Accounting Education*, 6, 25–45.
- Jiwatami, Sandhyakalaning. (2013). *Pengaruh Kemandirian Daerah, Dana Perimbangan, dan Belanja Pegawai terhadap Belanja Modal Pemerintah Daerah (Pada Kabupaten/Kota di Indonesia Periode 2008-2012)*. Simposium Nasional Akuntansi XVI, Manado, 25-28 September 2013
- Laras, Wulan Ndadari & Adi, Priyo Hari. (2008). *Perilaku Asimetris Pemerintah Daerah terhadap Transfer Pemerintah Pusat*. *The 2<sup>nd</sup> National Conference UKWMS*. Surabaya, 6 September 2008.
- Onwuegbuzie, A. J., Leech, N. L., & Collins, K. M. T. (2012). *Qualitative Analysis Techniques for the Review of the Literature*. *The Qualitative Report*, 17(56), 1–28.
- UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah
- Waluyo, Joko. (2007). *Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi dan Ketimpangan Pendapatan antar Daerah di Indonesia*. Parallel Session IA di Wisma Makara, Kampus UI-Depok, 12 Desember 2007
- Wong, Jhon D. (2004). *The Fiscal Impact of Economic Growth and Development on Local Government Capacity*. *Journal of Public Budgeting, Accounting & Financial Management*. Fall 1s6.3 : 413-423.