

BAB I

PENDAHULUAN

1.1. Latar Belakang Masalah

Reformasi pemerintahan daerah, secara politik telah disepakati dengan diberlakukannya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah beserta peraturan perundang-undangan yang terkait seperti Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, namun demikian reformasi ini belum berjalan dengan sempurna. Sejak ditetapkannya UU no. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU no 25 tentang Dana Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah telah memberikan implikasi perubahan dasar hukum transfer dana dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah antara lain transfer Dana Alokasi Umum (DAU) ke Kabupaten/Kota.

Selanjutnya dalam rangka perhitungan DAU untuk TA 2002 dan tahun-tahun selanjutnya sudah ada komitmen bersama antara Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR-RI untuk mengkaji ulang sekaligus mereformulasi DAU TA 2002, agar dihasilkan perhitungan dan distribusi DAU TA 2002 yang lebih baik dan mencerminkan rasa keadilan antar Daerah. Formula DAU TA 2002 merupakan rekomendasi kepada Pemerintah dari Tim Independen yang terdiri dari 4 (empat) universitas terkemuka yang selama ini terlibat dalam kajian dibidang keuangan Daerah. Formula DAU tersebut telah disetujui oleh DPOD dan telah ditetapkan dengan PP Nomor 84 Tahun 2001 tentang Perubahan Atas PP Nomor 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Dalam perhitungan DAU TA 2002 (Rp69,1 triliun) terdapat beberapa daerah baik Propinsi maupun Kabupaten/Kota yang mengalami penurunan dibandingkan dengan DAU TA 2001. Hal ini cukup logis mengingat formula DAU yang baru dianggap lebih baik dan dapat mengoreksi hasil perhitungan DAU TA 2001 terutama daerah-daerah yang diuntungkan dalam perhitungan tersebut. Sesuai dengan pembahasan perhitungan DAU TA 2002 dengan Panitia Anggaran DPR RI telah disepakati bahwa hasil akhir perhitungan DAU TA 2002 menggunakan formula DAU sebagaimana dimaksud di atas dengan dilakukan beberapa penyesuaian dengan tujuan tidak ada Daerah yang menerima DAU TA 2002 lebih kecil dari DAU TA 2001 ditambah Dana Kontinjensi 2001 bagi Daerah yang menerima. Untuk tujuan tersebut telah ada tambahan dana untuk DAU (bukan

dari plafon) yang disebut dengan Dana Penyeimbang sebesar Rp 2.054,72 miliar yang perhitungannya bersamaan dengan perhitungan DAU berdasarkan formula pemerintah.

Dalam kurun waktu 2004 - 2008 alokasi dana transfer (termasuk DAU) dari pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah dapat dilihat pada tabel berikut :

Tabel 1.1 : Alokasi Transfer Dana Perimbangan Tahun 2004 s/d 2008 (milyar Rp)

Jenis Transfer	2004	2005	2006	2007	2008
DAU	82.131	88.766	145.664	164.787	179.507
DAK	2.839	7.909	11.570	17.094	21.202
DBH	26.928	31.220	59.358	68.461	66.070
Total	112.187	124.310	216.592	250.342	266.780

Sumber : Kepres/Perpres dan Keputusan/Peraturan Menteri Keuangan (diolah)

Dalam perjalanannya ternyata UU no 22/1999 dan UU no. 25/1999 tersebut menuai kritikan tajam sehingga kemudian dilakukan perubahan yang pada saat selanjutnya dalam relatif singkat lahir pula undang tentang yang terkait yaitu tentang keuangan negara dan perbendaharaan negara. Secara singkat amanat undang-undang yang terakhir substansi isinya yang saling terkait antara lain sebagai berikut :

- UU no. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah daerah yang antara lain berisi tentang sistim alokasi dan distribusi Dana Alokasi Umum.
- UU no. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah yang antara lain berisi tentang penyerahan kewenangan dari Pemerintah Pusat kepada Pemerintah Daerah yang terbagi dalam kategori urusan wajib dan urusan pilihan serta kemudian dilanjutkan dengan keharusan adanya Standar Pelayanan Minimal (SPM)
- UU no. 17/2003 tentang Keuangan Negara yang antara lain berisi tentang prinsip *money follows function*
- UU no. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara yang antara lain berisi tentang sistim penganggaran dan distribusi keuangan negara.

1.2. Perumusan Masalah

Prinsip desentralisasi fiskal haruslah sejalan dan seiring dengan prinsip desentralisasi kewenangan oleh sebab itu pemberian kewenangan pelayanan publik kepada daerah yang semakin besar tetap mempertimbangkan *Expenditure Efficiency Principle* sehingga tetap diperlukan adanya *national guidelines* yang dibuat oleh masing-masing departemen yang menggabungkan antara preferensi daerah dan nasional interest. Dengan demikian, maka konsep perhitungan DAU yang telah berjalan mengacu pada konsep *Fiscal Gap* (Kebutuhan Daerah – Kapasitas Daerah), dimana kebutuhan daerah seharusnya diukur dengan pendekatan pengukuran Standar Pelayanan Minimal (SPM) yang dialokasikan pada masing-masing Daerah.

Oleh karena itu permasalahan yang terjadi dapat dirumuskan oleh Departemen Keuangan Republik Indonesia dalam Grand Design Desentralisasi Fiskal di Indonesia (2008), antara lain adalah sebagai berikut :

- Dari perkembangan kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia, terdapat empat elemen utama desentralisasi fiskal yang harus disempurnakan, yaitu
 - 1) Sistem dana perimbangan (transfer),
 - 2) Sistem pajak dan pinjaman daerah,
 - 3) Sistem administrasi dan anggaran pemerintahan pusat dan daerah, serta
 - 4) Penyediaan pelayanan publik dalam konteks penerapan SPM.
- Masalah strategis pada desentralisasi fiskal di Indonesia adalah pada sistem transfer antar tingkat pemerintahan. Transfer dari pemerintah pusat pada prakteknya masih merupakan sumber pembiayaan dominan pada sebagian besar pemerintah daerah di Indonesia. Sampai saat ini, penerapan sistem transfer di Indonesia di cirikan oleh:
 - 1) Sering adanya perubahan formula untuk *block grants* (DAU) dan juga *conditional grants* DAK,
 - 2) Peningkatan cakupan sektor dari dana bagi hasil (DBH) dan penerapan *earmarked* pengeluaran dari alokasi DBH yang diterima oleh daerah, dan
 - 3) Perubahan total alokasi *block grants* DAU dan DAK, serta
 - 4) Belum adanya hubungan antara transfer dan *expenditure assignments* atau dalam hal ini target pencapaian SPM (standar pelayanan minimum).

Hingga April 2002, masalah perbedaan persepsi antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah masih dominan khususnya berkaitan dengan masalah pelimpahan kewenangan. Pemerintah Pusat, melalui departemen teknis, masih melakukan

kewenangannya dengan apa yang disebut Unit Pelaksana Teknis (UPT) yang ada di daerah. Alasan pembenaran hal tersebut adalah daerah yang masih belum siap dan atau ketidaksiapan departemen teknis untuk menyerahkan kewenangan itu. Dengan demikian beberapa masalah lain diluar grand disain desentralisasi fiskal adalah :

- Kemampuan daerah dalam melakukan pelayanan publik dasar meskipun tetap bisa dilaksanakan tetapi kualitasnya tidak sesuai harapan masyarakat yang dilayani disamping tidak ada ukuran standar kualitas pelayanan yang dapat diandalkan.
- Sampai dengan tahun anggaran 2007 penerapan anggaran berbasis kinerja serta prinsip *money follows function* belum berjalan.
- Pendekatan desentralisasi fiskal dengan menggunakan *fiscal gap* belum menyentuh substansi keterkaitan antara jumlah anggaran dengan jumlah biaya yang sesungguhnya diperlukan untuk fungsi alokasi tertentu.

1.3. Ruang Lingkup/Batasan Masalah

Pembahasan dalam thesis ini akan dibatasi pada lingkup sebagai berikut :

- Melakukan kajian dalam rangka membangun suatu prosedur perhitungan alternatif terhadap jumlah transfer khususnya DAU, berdasarkan target pencapaian SPM sektor tertentu pada Pemerintah Daerah tertentu.
- Melakukan analisis perbandingan antara hasil perhitungan standar belanja yang dihasilkan dari SPM dengan anggaran/realisasi APBD atas belanja publik yang bersangkutan.

1.4. Tujuan

Tujuan dari analisis dan kajian pada tesis ini adalah untuk menjawab bagaimana struktur (jenis-jenis) pengeluaran atas belanja publik tertentu pada pemerintah daerah kemudian dilakukan analisis untuk menjawab apakah metode *standard costing* dapat diterapkan pada belanja tersebut sehingga hasilnya (total belanja yang terstandarisasi) dapat digunakan sebagai alternatif atas formula perhitungan transfer dana perimbangan pemerintah pusat yang bersifat umum (dalam hal ini DAU) dalam pelaksanaan praktik desentralisasi di Indonesia.

1.5. Manfaat

Manfaat yang dapat diperoleh dari kajian ini adalah dapat menjadi bahan pertimbangan pihak terkait di pemerintah pusat dan daerah agar dapat mengimplementasikan prinsip transfer, berbasis perhitungan pembelanjaan yang spesifik, yaitu :

- Adanya upaya untuk mengukur standar penggunaan anggaran. Dalam hal ini penggunaan anggaran adalah pengeluaran belanja sebagai konsekuensi dari penyediaan barang publik.
- Menghindari pembiayaan yang kurang efektif dalam pelaksanaan pelayanan publik tertentu.
- Menghindari tumpang tindih belanja dalam kegiatan pemerintahan.

1.6. Metodologi Kajian

Metodologi kajian diperlukan untuk memberikan kerangka alur pikir agar sistematis pembahasan kajian dapat dipertanggungjawabkan. Dalam hal ini penulis, menggunakan metodologi sebagai berikut :

- Menetapkan pilihan jenis barang publik yang akan dianalisis.
- Menetapkan pilihan salah satu Pemerintah Daerah tertentu dan tahun tertentu sebagai dasar perhitungan nilai rupiah standar belanja atas belanja publik yang telah dipilih.
- Melakukan perhitungan pembelanjaan atas barang publik yang telah dipilih berdasarkan standar layanan yang telah ditetapkan. Dalam hal ini pembelanjaan menggunakan konsep Standar Pelayanan Minimum (SPM) sebagai standar teknis layanan.
- Menghitung belanja publik yang bersangkutan berdasarkan anggaran/realisasi dalam pelaksanaan APBD.
- Melakukan analisis lebih lanjut perbedaan antara hasil standar belanja dengan jumlah anggaran atau realisasinya dalam APBD.