

RINGKASAN

Hubungan keuangan pusat daerah menjadi persoalan penting dalam penyelenggaraan otonomi daerah. Apabila hubungan tersebut bersifat sentralistis maka pemerintah pusat lebih mendominasi kebijakan keuangan daerah, baik dalam menentukan jumlah dana yang akan diberikan maupun arah pengalokasian dana dalam paket kebijakan pembangunan daerah. Sehingga dampaknya antara lain kurangnya inisiatif lokal dan kemandirian daerah untuk mengelola dan mengoptimalkan pemanfaatan dana dalam pembangunan. Kebijakan keuangan daerah lebih merefleksikan kebijakan keuangan pemerintah pusat yang diimplementasikan dalam bingkai otonomi daerah.

DAU (Dana Alokasi Umum) menjadi paket kebijakan keuangan pusat dan daerah yang sejalan dengan kuatnya kehendak dan tuntutan agar dalam otonomi daerah dan pelaksanaan desentralisasi fiskal, daerah secara signifikan memiliki kemandirian dan keleluasaan untuk menentukan jumlah dan arah pengalokasian dana yang bersifat *block grant*. Namun dalam realitas empiris ternyata tindak lanjut pelaksanaan desentralisasi keuangan melalui mekanisme DAU tidak segampang yang dibayangkan. Tidak sedikit daerah yang merasa diperlakukan tidak adil dengan sistem pembobotan DAU, sebaliknya ada pula sejumlah daerah yang justru diuntungkan dengan munculnya kebijakan DAU karena terjadi *surplus* dalam anggaran pendapatan.

Dalam kaitan ini, implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya bisa dijadikan sebagai bahan kajian dan refleksi atas munculnya gugatan daerah terhadap kebijakan pemerintah pusat dalam soal DAU, tentu dengan harapan ada perbaikan dalam pengaturan keuangan daerah secara lebih merata dan adil. Konflik antara pemerintah pusat dengan Pemkot Surabaya maupun DPRD Surabaya dengan Pemkot Surabaya juga mewarnai implementasi kebijakan DAU.

Karena itu, Pemkot Surabaya menuntut adanya perubahan atau revisi dalam formulasi atau sistem pembobotan DAU misalnya, dengan ikut memperhitungkan variabel beban sosial. DAU sebagai bantuan yang sifatnya *block grant*, namun dalam implementasinya lebih menyerupai *specific grant* sebagaimana kebijakan lama. Implikasi dari DAU yang minim antara lain menjadikan Pemkot Surabaya lebih mengalokasikan DAU untuk memenuhi kebutuhan belanja rutin, khususnya belanja pegawai. Hal ini sekaligus mengindikasikan terjadinya inefisiensi dalam struktur birokrasi Pemkot Surabaya, apalagi ditambah dengan adanya pelimpahan pegawai.

Implementasi kebijakan DAU tidak hanya bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi. Demikian pula implementasi kebijakan DAU di Pemkot Surabaya tidak sekedar berupa penjabaran/alokasi sejumlah anggaran atau dana pembangunan, tetapi lebih dari itu menyangkut tentang konflik, keputusan dan beberapa pihak yang mendapat manfaat dari kebijakan DAU tersebut.

ABSTRACT

DAU has presented complex problems in relationship between central and local government finances as a policy of implementing DAU in terms of technical and nontechnical matters. Study of policy implementation meant an effort to have well understanding on “what really happen” after a program was passed or formulated, that is, events and activities which have taken place when a policy of the state was enacted, both related with administrative activity and business generating a certain impact on the community.

As a mechanism of the central government financial transfer to the local government, the DAU is a transformation of the centralistic transfer mechanism toward a transfer that emphasized self-sufficiency and discretion of the local government in utilizing the central government’s financial assistance. In fact, distribution and implementation of the DAU could be not separated from trade-off and conflict of interests between the central government and Surabaya Municipality government, as well as between the Municipality government and DPRD.

Results showed that conflict between the central government and the Pemkot Surabaya resulted from differences in perspective about DAU position. The central government formulated DAU as an instrument of horizontal *imbalance for equality* or filling the *fiscal gap* in financial structure. In contract, for the Pemkot Surabaya, DAU was designed to support local sufficiency.

Moreover, conflict between the Pemkot Surabaya and DPRD more dealt with appropriation aspect of DAU. The DPRD Surabaya argued that DAU should be used to fulfill the community’s basic needs as contained in the capital expenditure of the local budget. In reality, the Pemkot Surabaya more tended to use DAU for recurrent expenditure.

The Pemkot Surabaya felt that it was treated unfairly in line with the DAU it received. Therefor, it protested the central government for its DAU formulation did not consider a variable of social burden. This was directly related to Surabaya City position as East Java province capital that acted as a buffer of social burdens for other local areas around it. There was an indication that implementation of DAU policy constituted a replication of the old policy of *specific grant* for paying the local civil servants in local government. Although it should used in the local government’s discretion, but in fact it was more oriented to pay the local civil servants so that it resembled SDO (autonomous area subsidy) policy.

This research can be used as study material and reflection on emergence of the local government demands against the central government policy in associated with DAU. Hopefully, there should be a revision in regulation and formulation of DAU that is more fair and equitable.

Key Words: DAU (general-purpose transfer), conflict of interest, policy