

**TESIS**

**IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA ALOKASI UMUM  
DI PEMERINTAH KOTA SURABAYA**



**MILIK  
PERPUSTAKAAN  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

**WAHYU KUNCORO  
NIM: 099913330 M**

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA  
2002**

# **IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DANA ALOKASI UMUM DI PEMERINTAH KOTA SURABAYA**

TESIS

Untuk memperoleh Gelar Magister  
Program Studi Ilmu-ilmu Sosial  
pada Program Pascasarjana Universitas Airlangga



Oleh :

**WAHYU KUNCORO**  
NIM: 099913330 M

**PROGRAM PASCA SARJANA  
UNIVERSITAS AIRLANGGA  
SURABAYA**

## Lembar Pengesahan


TESIS INI TELAH DISETUJUI UNTUK DIUJIKAN  
TANGGAL 15 APRIL 2002

Oleh

Pembimbing I

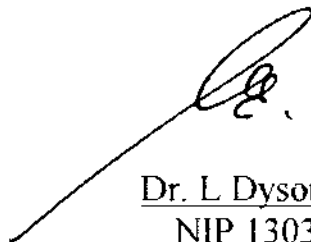
Drs Haryadi, MA  
NIP 1316534676

Pembimbing II



Drs Gitadi Tegas S., Msi  
NIP 131569363

Mengetahui,  
Ketua Program Studi Ilmu-Ilmu Sosial  
Program Pasjasarjana Universitas Airlangga



Dr. L Dyson P., MA  
NIP 130397724

## 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

## DAFTAR ISI

	halaman
<b>Ringkasan</b> .....	vi
<b>Abstrak</b> .....	vii
<b>Daftar Isi</b> .....	viii
<b>Daftar Tabel</b> .....	x
<b>Daftar Gambar</b> .....	xi
<b>BAB 1      PENDAHULUAN</b> .....	<b>1</b>
1.1    Latar Belakang .....	1
1.2    Permasalahan .....	18
1.3    Tujuan Penelitian .....	18
1.4    Manfaat Penelitian .....	19
<b>BAB 2      TINJAUAN PUSTAKA</b> .....	<b>20</b>
2.1    Kebijakan Publik .....	20
2.1.1    Implementasi Kebijakan .....	23
2.1.2    Analisa Kebijakan Publik .....	29
2.1.2.1    Beberapa Aspek Analisis Kebijakan .....	33
2.2    Desentralisasi Fiskal .....	34
2.2.1    Transfer Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah .....	39
2.2.1.1    Alokasi Khusus atau Serbaguna .....	43
2.2.2    Dana Alokasi Umum (DAU) .....	46
<b>BAB 3      METODOLOGI PENELITIAN</b> .....	<b>56</b>
3.1    Unit Analisis .....	56
3.2    Tipe Penelitian .....	58
3.3    Lokasi Penelitian .....	59
3.4    Jadwal Pelaksanaan Penelitian .....	60
3.5    Teknik Koleksi Data .....	62

3.6	Data-data yang dibutuhkan.....	64
3.7	Teknik Pengolahan dan Analisa Data.....	65
<b>BAB 4</b>	<b>DISKRIPSI LOKASI PENELITIAN.....</b>	<b>69</b>
4.1	Gambaran Umum Kota Surabaya.....	69
4.1.1	Geografis.....	69
4.1.2	Komposisi Penduduk.....	73
4.1.3	Potensi Ekonomi Daerah.....	76
4.1.3.1	Sektor Industri.....	76
4.1.3.2	Sektor Perdagangan.....	77
4.1.3.3	Sektor Pariwisata.....	77
<b>BAB 5</b>	<b>KONDISI KEUANGAN DAERAH.....</b>	<b>78</b>
5.1	Keuangan Daerah.....	78
5.2	Keterkaitan Ekonomi Antara Daerah.....	92
<b>BAB 6</b>	<b>PEMBAHASAN.....</b>	<b>94</b>
6.1	Formulasi DAU Pemkot Surabaya.....	94
6.1.1	Perhitungan DAU Kota Surabaya 2001.....	103
6.1.2	Rumus Perhitungan DAU tahun 2002.....	107
6.1.2.1	Perhitungan bobot DAU (perhitungan 1).....	108
6.1.2.2	Perhitungan bobot DAU (perhitungan 2).....	110
6.1.2.3	Perhitungan bobot DAU (perhitungan 3).....	112
6.2	Implementasi DAU.....	116
6.2.1	Penyaluran DAU.....	
<b>BAB 7</b>	<b>KESIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORETIK.....</b>	<b>149</b>
7.1	Kesimpulan.....	149
7.2	Implikasi Teoritis.....	152
7.3	Saran.....	154
	<b>Daftar Pustaka.....</b>	<b>155</b>
	<b>Lampiran.....</b>	<b>159</b>

## DAFTAR TABEL

		halaman
Tabel 1.1	Indeks Kemandirian Rutin (IKR).....	10
Tabel 1.2	Rincian Pemakaian Tambahan DAU.....	16
Tabel 3.1	Jadwal Pelaksanaan Penelitian.....	61
Tabel 4.1	Luas Wilayah Pembantu Walikota.....	71
Tabel 4.2	Banyaknya wilayah kerja sesuai dengan wilayah kerja Pembantu walikota di kota surabaya.....	72
Tabel 4.3	Jumlah dan Kepadatan Penduduk pada Wilayah Pembantu Walikota.....	74
Tabel 4.4	Komposisi Penduduk Kota Surabaya Menurut Jenis Kelamin.....	74
Tabel 4.5	Jumlah Industri dan Tenaga Kerja.....	76
Tabel 5.1	Laju Pertumbuhan APBD.....	80
Tabel 5.2	Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan.....	80
Tabel 5.3	Prosentase Penerimaan dari Sumbangan dan Bantuan Pemerintah yang lebih tinggi terhadap Total Penerimaan.....	82
Tabel 5.4	Rasio Belanja Rutin dengan Belanja Pembangunan.....	84
Tabel 5.5	Belanja Rutin Tahun 2000.....	85
Tabel 5.6	Belanja Rutin Tahun 2001.....	86
Tabel 5.7	Belanja Pembangunan Tahun 2000.....	89
Tabel 5.8	Belanja Pembangunan Tahun 2001.....	91
Tabel 6.1	Matrik variabel pembobotan DAU (perhitungan 1)...	110
Tabel 6.2	Matrik variabel pembobotan DAU (perhitungan 2)...	111
Tabel 6.3	Matrik variabel pembobotan DAU (perhitungan 3)...	113
Tabel 6.4	Realisasi APBD 2001 Kota Surabaya.....	119
Tabel 6.5	Proyek-proyek yang didanai DAU dalam APBD TA 2001.....	121
Tabel 6.6	Alokasi Bantuan Pemerintah Pusat ke Daerah.....	146



## DAFTAR GAMBAR

		halaman
Gambar 1.1	Indeks Kemandirian Rutin.....	11
Gambar 1.2	Pendapatan APBD TA 2001.....	13
Gambar 1.3	Belanja APBD TA 2001.....	14
Gambar 4.1	Peta Administrasi Surabaya.....	70
Gambar 5.1	Sumber Pendapatan APBD Kota Surabaya Tahun 2001	79
Gambar 5.2	Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2001.....	81
Gambar 5.3	Sumber Dana Perimbangan Kota Surabaya Tahun 2001	81
Gambar 5.4	Penggunaan Dana APBD Kota Surabaya Tahun 2001	85
Gambar 5.5	Penggunaan Dana Belanja Rutin Kota Surabaya Tahun 2001.....	86
Gambar 6.1	Proses Penetapan Variabel dan Rumus DAU.....	99
Gambar 6.2	Hubungan Hipotesa antara Jumlah Pegawai dengan Tugasnya.....	137
Gambar 6.3	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya Tahun 2002.....	141

## DAFTAR LAMPIRAN

- Lampiran 1 Surat Keterangan Melakukan Survey
- Lampiran 2 Peraturan Kota Surabaya No. 8 tahun 2001 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kota Surabaya Tahun Anggaran 2001
- Lampiran 3 Ringkasan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya Tahun Anggaran 2002
- Lampiran 4 Surat Menteri Keuangan No. S-31/MK.07/2002 tentang Penyampaian Keppres No. 131 Tahun 2001 dan KMK No. 685/KMK.07/2001
- Lampiran 5 Surat Edaran Jenderal Anggaran No. SE-28/A/2002 tentang Penetapan Alokasi Dana Alokasi Umum dan Dana Penyeimbang TA 2002

# BAB 1

## PENDAHULUAN

Reformasi membawa perubahan mendasar dalam struktur hubungan keuangan pusat dan daerah yang antara lain tercermin dalam desentralisasi fiskal. Dalam pelaksanaannya desentralisasi fiskal merupakan alokasi keuangan Pemerintah Pusat dalam bentuk Dana Alokasi Umum (DAU) bagi daerah-daerah.

### 1.1 Latar Belakang

Salah satu faktor utama penentu keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah adalah desentralisasi fiskal. Dalam konteks Indonesia dewasa ini, transfer dari pusat ke daerah tersebut terimplementasi dalam wujud DAU dan DAK. DAU merupakan transfer yang bersifat umum (*block grant*), sementara DAK merupakan transfer yang bersifat spesifik, dalam arti dimaksudkan untuk tujuan-tujuan tertentu yang sudah digariskan (*specific grant*)<sup>1</sup>. Padahal, tidak terpungkiri kalau alokasi DAU

---

<sup>1</sup> Jadi transfer fiskal tidak termasuk Bagi Hasil (*revenue sharing*) antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana diketahui, bagi hasil di era desentralisasi ini terdiri dari bagi hasil pajak (yakni: Pajak Bumi dan Bangunan - PBB, Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan = BPHTB, dan Pajak Penghasilan perorangan = PPh perorangan), dan bagi hasil sumber daya alam (minyak, gas bumi, pertambangan umum, kehutanan, dan perikanan)



selama ini belum menunjukkan titik terang akseptabilitasnya khususnya, bagi Pemkot maupun Pemkab.

Menurut UU No 25 Tahun 1999 Tentang Pembiayaan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah bahwa DAU adalah dana yang berasal dari APBN, yang dialokasikan dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah untuk membiayai kebutuhan pengeluarannya dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Sebagai bentuk bantuan dana yang bersifat *block grant*, penggunaan DAU secara leluasa tergantung pada kebijakan daerah penerima. Di masa lalu kita juga mengenal dana *block grant*, seperti dana Inpres Dati I, Inpres Dati II. Sedangkan DAK sebagai bentuk dana yang bersifat khusus (*specific grant*) penggunaannya berdasarkan petunjuk atau kebijakan dari pihak pemberi, dalam hal ini pemerintah pusat. Di masa lalu kita juga mengenal dana Inpres SD, Inpres kesehatan, dan bahkan subsidi daerah otonom (SDO) pun bisa kita masukkan dalam kategori khusus ini.

Studi tentang alokasi DAU terbitang baru di Indonesia. Selain karena kebijakan DAU baru diberlakukan UU No 22/1999 dan UU 25/1999 diberlakukan mulai 1 Januari 2001 studi tentang keuangan daerah masih relatif sedikit dalam bursa penelitian.

Maka itu, sangat relevan bila studi ini mengangkat topik DAU lebih-lebih bila dikaitkan dengan fenomena aktual dewasa ini. Yakni, tercatat banyak negara berkembang berputar haluan ke berbagai bentuk desentralisasi fiskal sebagai salah satu cara meloloskan diri dari berbagai jebakan ketidakefektifan dan ketidakefisienan pemerintahan, ketidakstabilan makroekonomi, dan ketidakcukupan pertumbuhan

ekonomi, yang telah menyebabkan mereka jatuh akhir-akhir ini<sup>2</sup>. Setiap negara memilih caranya sendiri dengan alasan tersendiri juga, tetapi karena banyak negara yang mengerjakan hal-hal serupa, maka permasalahan ini perlu diteliti lebih lanjut.

Selama ini penelitian tentang desentralisasi fiskal lebih banyak mengupas aspek pengaturan hubungannya, mungkin karena studi ini tergolong rumit dan menguatnya pandangan bahwa faktor politik lebih menentukan keberhasilan otonomi daerah.

Studi tentang keuangan daerah (DAU) pernah dilakukan oleh Raksaka Mahi<sup>3</sup> yang mengungkapkan bahwa desentralisasi di Indonesia –yang berkaitan dengan pelaksanaan UU No. 22/1999 dan UU No 25/1999, tak pelak lagi akan berpengaruh terhadap aspek “keadilan dan pemerataan” dan aspek “efisiensi”. Dari segi pemerataan, kesenjangan pendapatan antar daerah dapat diperkecil dengan pemeratakan ketersediaan sumber dana antar pemerintah daerah berdasarkan prinsip *finance follows function*. Sementara dari segi efisiensi, diharapkan bahwa proses desentralisasi akan mengalihkan sumber keuangan untuk pembiayaan pelayanan publik yang semula disesuaikan dengan “kepentingan” pusat menjadi lebih mengutamakan “kepentingan” daerah. Selain itu, peningkatan produktivitas faktor produksi daerah dapat tercapai seandainya bahaya laten korupsi dapat dikikis dan terbentuk pemerintahan daerah yang bersih dan berwibawa.

---

<sup>2</sup> Richard M. Birds dan Francois Vaillancoust, *Desentralisasi Fiskal di Negara-negara Berkembang: Tinjauan Umum*, PT Gramedia Pustaka Utama, Jakarta, 2000.

<sup>3</sup> Raksaka Mahi, *Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar Daerah dan Peningkatan Efisiensi*, Analisis CSIS, Tahun XXIX / 2000, No. 1.

Penelitian asing tentang desentralisasi fiskal pernah dilakukan V. Tanzi di Argentina. Menurut V. Tanzi<sup>4</sup>, Argentina merupakan salah satu contoh tepat untuk memperlihatkan desentralisasi fiskal yang sedang berlangsung, tetapi mengandung beberapa elemen kemunduran: pemerintah pusat –untuk pencapaian stabilisasi makroekonomi— telah memaksakan diberlakukannya Kesepakatan Fiskal tahun 1992, yang menyatakan pemerintah tingkat propinsi diwajibkan untuk membatasi pengeluaran mereka, dan merevisi serta menyesuaikan (mengikuti rambu-rambu nasional) sistem-sistem perpajakan mereka dengan imbalan bagi hasil minimum.

Penelitian Govinda Rao<sup>5</sup> mengungkapkan karakteristik penting federalisme fiskal India adalah besarnya perbedaan-perbedaan dalam kapasitas penerimaan antar negara bagian dan konsekuensinya, terjadi juga pada pengeluaran-pengeluaran per kapita. Terdapat lima belas negara bagian yang relatif homogen secara umum, tetapi –walaupun mereka memiliki juga perbedaan-perbedaan besar— kapasitas pengumpulan penerimaan, upaya-upaya, tingkat-tingkat pengeluaran, dan perpajakannya tetap tergantung pada pusat. Dalam kaitannya dengan karakteristik-karakteristik ekonomi dan sumber-sumber daya alam, sepuluh negara bagian di wilayah pegunungan utara dan tenggara sangat berbeda dari negara-negara bagian lainnya.

Dari penelitian tersebut masih besarnya ketergantungan pemerintah daerah

---

<sup>4</sup> Ernesto Rezk., M. Capello, and C. Ponce, *Arreglos fiscales interjurisdiccionales en Argentina*, International Seminar on Fiscal Federalism and Federal Finance, Cordoba, Argentina, 1996.

<sup>5</sup> Govinda M. Rao, *Fiscal Imbalance in India federalism: trends and issues*, Working Paper No. 30, National Institute of Public Finance and Policy, New Delhi.

terhadap pemerintah pusat dalam pembiayaan daerah, di sisi lain kepentingan pusat lebih banyak mewarnai dalam penyaluran subsidi atau bantuan ke pemerintah daerah.

Sementara itu, faktor-faktor non teknis juga mewarnai desentralisasi fiskal. Faktor-faktor non teknis itu umpamanya unsur politis, tarik menarik kepentingan (*conflict of interest*) maupun kemampuan *lobby* daerah terhadap pusat. Faktor *lobby* pula yang menurut Ketua DPRD Surabaya Moh. Basuki menjadi penyebab merosotnya jatah dana alokasi umum (DAU) untuk pembangunan yang diterima Pemkot Surabaya. Bila tahun 2001 menerima Rp. 332 miliar (Rp. 332.084.546.000,00), tahun 2002 ternyata jumlahnya bekurang, menjadi Rp. 280 miliar. Menurut Ketua DPRD Surabaya, Moch. Basuki, kepincangan DAU untuk Surabaya terjadi karena Pemkot tidak berhasil melobi pusat<sup>6</sup>. Meskipun pada akhirnya pemerintah pusat menetapkan jatah DAU Pemkot Surabaya tahun 2002 sama dengan sebelumnya (2001) yakni Rp. 332.084.546.000,00, namun ini menandakan tidak adanya peningkatan. Dengan demikian terang terbaca kalau masalah DAU bukan sekadar mengungkapkan persoalan 'teknis' perimbangan keuangan atau desentralisasi fiskal tapi juga faktor non teknis.

Sebelum penerapan UU No 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan di Daerah dan UU No. 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah, praktek penyaluran bantuan pemerintah pusat kepada daerah terbagi dalam dua kelompok.

Pertama, subsidi/perimbangan keuangan daerah otonom. Subsidi Daerah Otonom (SDO) merupakan salah satu kebijakan pemerintah yang dimaksudkan untuk

---

<sup>6</sup> Sebagai pembanding, Jember pada 2001 menerima DAU Rp 418,29 miliar, tahun depan akan menerima Rp 456,11 miliar. Kabupaten Bandung pada 2001 mendapatkan kucuran Rp 734,07 miliar, untuk 2002 menerima Rp 761,65 miliar. Sidoarjo pada 2001 menerima Rp 248,14 miliar, tahun depan Rp 286,37 miliar. Lihat Jawa Pos, 4 Agustus 2001

mengamankan pengeluaran pemerintah daerah yang terbesar yaitu gaji pegawai daerah otonom. Distribusi subsidi tersebut kepada daerah - daerah dilakukan berdasarkan kebijakan Menteri Dalam Negeri yang diperhitungkan dari data pegawai daerah di masing-masing daerah<sup>7</sup>. Subsidi Daerah Otonom (SDO) terdiri dari belanja pegawai, belanja nonpegawai yang diarahkan, dan belanja nonpegawai yang ditetapkan. Belanja nonpegawai yang ditetapkan terdiri dari dua kategori, yaitu subsidi/bantuan dan ganjaran.

Kedua, Bantuan Pembangunan Daerah (Bantuan Inpres) yang terbagi dalam dua bentuk, yaitu bantuan umum yang terdiri dari bantuan pembangunan Daerah Tingkat I, Daerah Tingkat II dan Desa. Sedangkan yang lain adalah bantuan khusus yang terdiri dari bantuan penunjang jalan dan jembatan kabupaten, bantuan pembangunan sekolah dasar, bantuan pembangunan sarana kesehatan, dan bantuan penghijauan dan reboisasi.

Menyangkut bantuan pembangunan dalam bentuk bantuan umum, pemerintah daerah berwenang menentukan untuk apa sumbangan itu digunakan, asal saja dipakai untuk sektor-sektor yang tepat, sesuai dengan program yang telah disetujui sebelumnya dan asal saja metode padat karya diterapkan dalam mendirikan bangunan. Sedangkan berkaitan dengan bantuan khusus, pemerintah pusat menetapkan prioritas dan pembagian dana, sementara pemerintah daerah hanya berwenang dalam hal penentuan lokasi proyek dan cara pelaksanaan<sup>8</sup>.

---

<sup>7</sup> Hirawan B. Siyasati, dkk., *Prospek Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Pelita IV*, Majalah Keuangan, no. 11, 1983.

<sup>8</sup> Nurjaman Arsyad, *Hubungan Fiskal Antar Pemerintah Daerah di Indonesia*, Analisis, Tahun XIX, No. 3, Mei/Juni, 1990.



Alokasi oleh Pemerintah Pusat kepada pemerintahan regional mengandung tujuan yang berbeda-beda yang mempengaruhi bentuk dan lingkupannya<sup>9</sup>.

(1) Pembelanjaan, seluruhnya atau sebagian, biaya pelayanan atau program-program pembangunan, yang kepentingannya bersifat nasional, yaitu yang dipandang sejalan dengan keinginan, kebijaksanaan dan sasaran pada tingkat nasional; itu semua, tentu saja, meliputi bantuan untuk luapan manfaat (*spill over*) pengeluaran pemerintahan regional yang menyajikan manfaat melampaui batas-batas wilayahnya. (2) Mendorong upaya oleh pemerintahan regional untuk program-program pembangunan, dan pelayanan yang sejalan dengan kebijaksanaan nasional. (3) Merangsang pertumbuhan ekonomi regional; baik untuk membantu pertumbuhan maupun mengurangi ketimpangan antar wilayah. (4) Mengendalikan pengeluaran regional untuk memastikan penyesuaian terhadap standar dan kebijaksanaan nasional. (5) Memantapkan standar pelayanan atau pembangunan yang adil atau lebih adil. (6) Mengembangkan wilayah-wilayah yang kapasitas fiskalnya rendah, suatu potensi yang relatif rendah untuk meningkatkan penerimaan langsung mereka. (7) Membantu wilayah-wilayah untuk mengatasi keadaan darurat.

Tujuan-tujuan ini tidaklah selamanya berdiri sendiri; tatanan alokasi pusat dapat mengkombinasikan pengendalian dengan perangsangan –umpun dan cambuk (*carrot and stick*)— subsidi umum dengan pemerataan.

Secara garis besar, isu krusial yang mengemuka dalam Keppres No 181 Tahun 2000 sebagai tindak lanjut dari Undang-Undang No 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah. Antara lain; Pertama, *mismatch*

---

<sup>9</sup> K J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah; Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia*

pembiayaan, yakni ketidaksesuaian antara sumber pembiayaan daerah dengan beban riil daerah, sebagai akibat luasnya *grey area* pembagian kewenangan Pusat-Provinsi-Kabupaten/Kotamadya. Kedua, banyak daerah yang mengajukan *complaint* kepada pusat yang menyatakan DAU yang diterima kurang sehingga tidak sanggup membiayai penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan. Ketiga, banyaknya keluhan dari daerah soal terlambatnya kucuran DAU sampai ke daerah. Keempat, adanya keluhan beberapa daerah tentang sistem pembobotan yang dilakukan Pemerintah Pusat terhadap calon penerima DAU. Hal ini dapat berdampak kecemburuan antara daerah<sup>10</sup>.

Selanjutnya, dalam studi yang dilakukan oleh Bahl dan Alin (1999), ditemukan bahwa beberapa pemerintah daerah masih memiliki pemahaman yang keliru tentang sumber-sumber pembiayaan bagi belanja pegawai seandainya beberapa fungsi (dinas) baru dibentuk<sup>11</sup>. Mereka beranggapan bahwa pembiayaan SDO akan tetap berjalan, sementara itu pembiayaan DAU adalah bantuan dana yang baru. Hal ini terjadi karena pemerintah daerah belum memahami sepenuhnya tentang jenis-jenis bantuan yang hilang, dan jenis-jenis bantuan baru yang menggantikannya. Walaupun dalam UU no. 25/1999 tidak dijelaskan dengan rinci, tetapi tersirat bahwa bantuan DAU ini merupakan suatu penggantian terhadap bantuan SDO dan bantuan INPRES umum yang telah diterima oleh daerah selama ini<sup>12</sup>.

---

Kenga, penerbit UIP (Universitas Indonesia Press). 1988

<sup>10</sup> Diolah dari berbagai sumber untuk lebih jelasnya baca Media Indonesia, 20 Mei 2001

<sup>11</sup> Bahl, Roy and James Alin. *Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems*, working report. USAID, June, 1999

<sup>12</sup> Raksaka Mahi, *Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antardaerah dan Peningkatan Efisiensi*, Analisis CSIS, Tahun XXIX/2000, No. 1

Di samping itu, daerah beranggapan kalau keberhasilan penyelenggaraan otonomi daerah sangat ditentukan oleh pengucuran DAU, yang berasal dari DAU banyak diandalkan daerah sebagai “bahan bakar” penyelenggaraan otonomi daerah dalam realitasnya ternyata menyulut kontroversi berlarut-larut.

Harus diakui, ada ketimpangan yang sangat lebar antara implementasi Keputusan Presiden (Keppres) Nomor 181 Tahun 1999 tentang Dana Alokasi Umum (DAU) dana dari pusat yang didistribusikan ke daerah dalam rangka otonomi—sebagai tindak lanjut UU no 22 dan 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dengan realitas di lapangan. Tak urung masalah ini menyulut banyak kerisauan daerah karena bukan hanya menyangkut keterbatasan dana yang diterima daerah, yang antara lain terkait pada formula pembagian DAU. Namun juga terkait dengan *rule of the game* dalam implementasi di lapangan, terutama bagi daerah yang mengalami surplus DAU, karena mereka dibebani ketentuan baru dengan membeli saham atau obligasi pemerintah<sup>13</sup>.

Membicarakan posisi dan implementasi DAU tentu tidak dapat dilepaskan dari struktur dan kondisi keuangan daerah Surabaya itu sendiri. Keadaan ini dapat diartikan bahwa Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan pemerintahan

---

<sup>13</sup> Selanjutnya, tercatat sebanyak 267 pemerintah daerah, seperti provinsi, kabupaten, dan kotamadya, telah mengklaim kekurangan DAU senilai total Rp 15,19 triliun<sup>13</sup>. Menurut Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Departemen Keuangan (Depkeu) Machfud Sidik, hingga batas akhir (10/ 3/ 2001) pengajuan kekurangan DAU kepada Sekretaris DPOD, tercatat 267 pemda yang mengajukan kekurangan DAU, dengan nilai Rp 15,19 triliun. Rinciannya, 24 provinsi mengklaim kekurangan DAU sebesar Rp 4,33 triliun sedangkan untuk daerah setingkat kabupaten, ada 184 kabupaten dengan klaim kekurangan DAU sebesar Rp 8,34 triliun. Sisanya, 59 kotamadya, mengajukan kekurangan DAU sebesar Rp 2,52 triliun (Kompas. 15/4/2001)

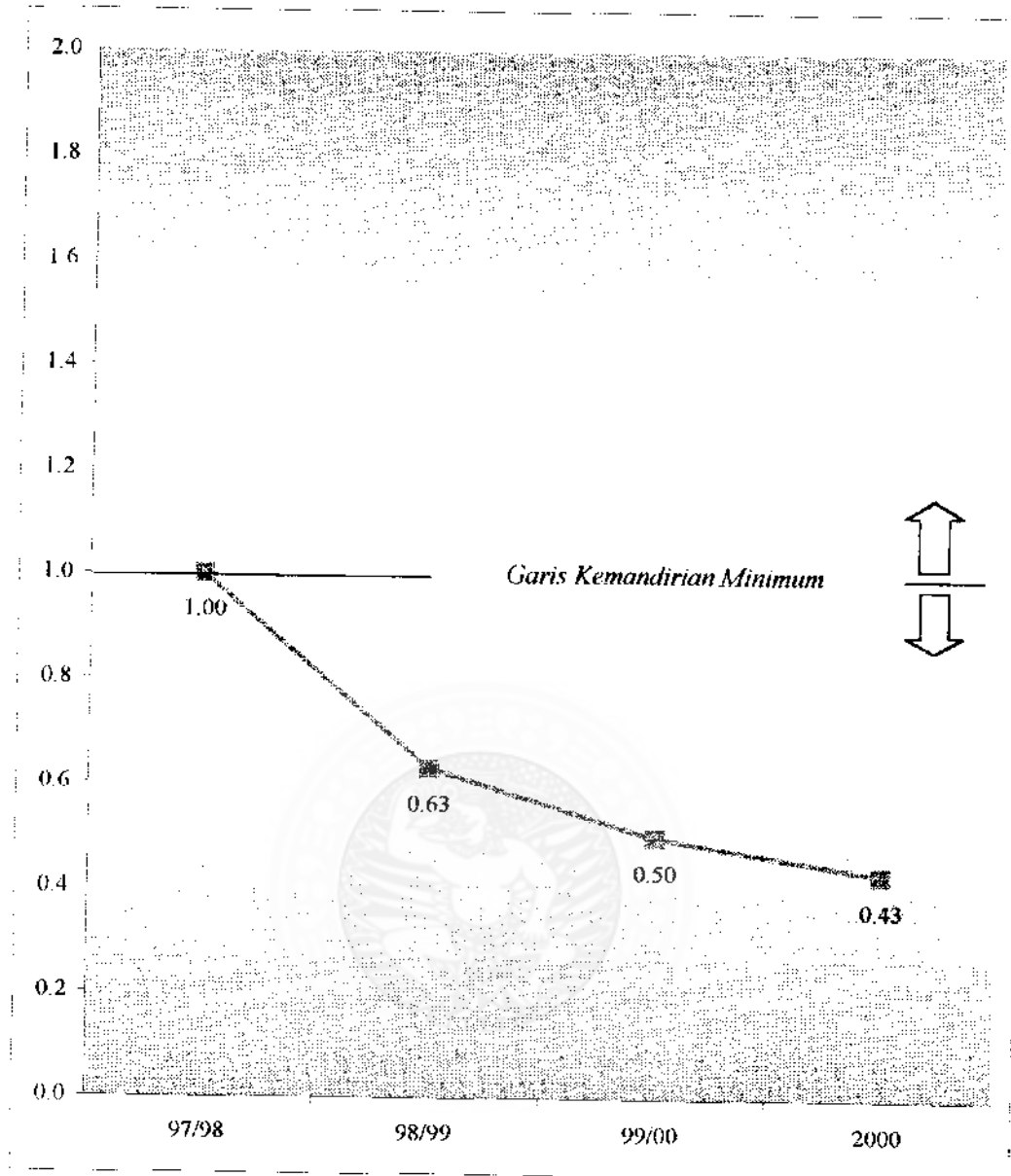
dan pembangunan bisa dilihat dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR), menunjuk pada nilai 0,51 pada tahun 2000 dan apabila dibandingkan dengan pencapaian nilai 4 (empat) tahun sebelumnya mengarah pada nilai yang semakin menjauh dari angka 1, yang berarti Surabaya dapat dikatakan semakin kurang memenuhi kriteria kemandirian (PAD) suatu daerah sedikitnya mampu menutupi biaya belanja rutin).

Tabel 1.1 Indeks Kemandirian Rutin (IKR)

Tahun	Belanja Rutin	PAD	IKR
1996 / 1997	114.475.859.448,27	118.972.597.024,26	1,04
1997 / 1998	130.593.244.158,41	142.238.941.316,79	1,09
1998 / 1999	197.686.454.544,41	122.055.376.408,25	0,62
1999 / 2000	260.013.774.238,79	138.684.845.565,37	0,53
2000	255.332.655.972,81	131.115.000.401,72	0,51

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

Catatan : Nilai IKR yang semakin mendekati 1 menggambarkan kinerja keuangan pemerintah daerah yang semakin baik, demikian pula sebaliknya.



Gambar 1.1 Indeks Kemandirian Rutin (IKR)

**Keterangan :**

IKR - Indeks Kemandirian Rutin - Rasio antara PAD dan belanja rutin  
IKR > 1 = baik  
IKR = 1 = cukup baik  
IKR < 1 = buruk

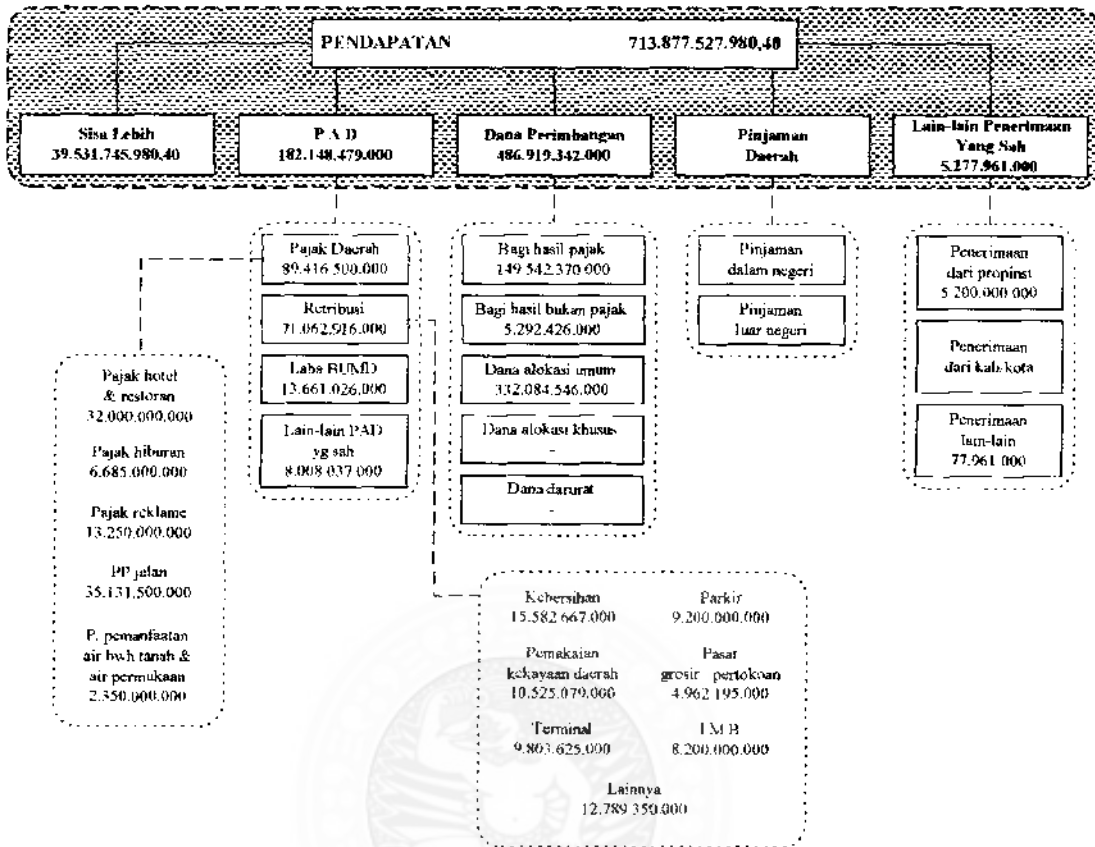
**Catatan :**

Daerah mandiri adalah setidaknya mampu membiayai belanja rutin

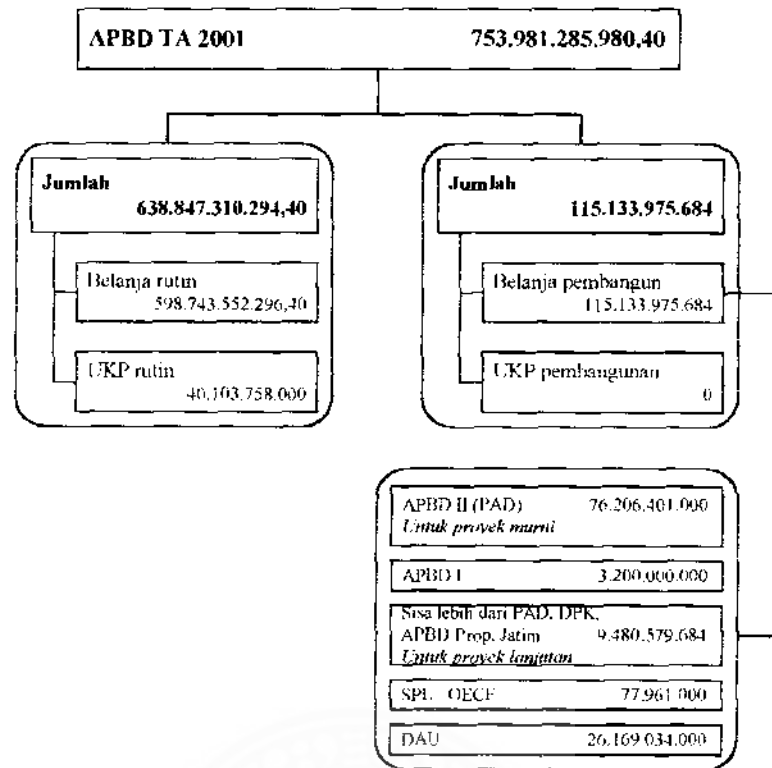
Karena DAU sendiri merupakan komponen utama penerimaan dalam struktur APBD Surabaya maka untuk memudahkan pemahaman bisa dilihat gambar 1.2 dan 1.3 berikut ini :



Jumlah APBD TA 2001 753.981.285.980,40  
 Pendapatnya 713.877.527.980,40  
 UKP 40.103.758.000



Gambar 1.2 Pendapatan APBD TA 2001



Gambar 1.3 Belanja APBD TA 2001

Pada awal tahun (triwulan) anggaran 2001 Pemkot Surabaya hanya mendapat jatah DAU sebesar Rp 166.810.000.000,- yang dipergunakan untuk Belanja Rutin sebesar Rp 140.590.966.000,- dan untuk Belanja Pembangunan sebesar Rp. 26.219.034.000,-. Tapi karena dianggap tak mencukupi akhirnya minta menjadi Rp 350 miliar. Namun dari usulan itu pemerintah pusat akhirnya mengabulkan sebesar Rp 285 miliar. Menurut Ketua 4DPRD Surabaya Moch. Basuki, DAU sebesar 285 miliar sesuai perhitungan lebih banyak terserap untuk pembiayaan gaji 18.000 karyawan Pemkot sebesar Rp 150 miliar. Jumlah tersebut sudah termasuk 6.200



karyawan limbah eks departemen terlikuidasi. Diantaranya eks karyawan Deppen, sosial, pekerjaan umum, transmigrasi, koperasi dan juga termasuk para guru SMP/SMU yang juga segera terlimpahkan<sup>14</sup>. Selain itu yang perlu digarisbawahi bahwa selain perlu biaya rutin, Surabaya memerlukan dana untuk subsidi pendidikan, pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana pemkot. Selain itu, juga untuk pembiayaan mengatasi banjir, sampah dan lainnya<sup>15</sup>.

Dalam kaitannya dengan kenaikan gaji pegawai negeri sipil (PNS) hanya antara 5 – 2 persen, Pemkot Surabaya justru mengisyaratkan tidak akan menaikkan gaji pegawainya. Gaji pegawai Pemkot Surabaya bisa naik jika pemerintah pusat menambah DAU sebesar Rp 332 milyar. Hal ini dikemukakan Sekretaris Kota Surabaya M Yasin menanggapi keputusan pemerintah pusat untuk menaikkan gaji PNS, per Januari 2001<sup>16</sup>.

Meskipun pada akhirnya mendapat tambahan hingga total penerimaan DAU menjadi Rp 332 milyar, namun kondisi demikian masih jauh dari usulan<sup>17</sup> anggaran melalui DAU yang pernah disampaikan Walikota Sunarto Sumoprawiro pada 27 Juni 2001. Dalam usulan tersebut, Pemkot Surabaya menyampaikan beberapa keterbatasan anggaran di satu sisi dan di sisi lain beban yang harus dipikul oleh Kota Surabaya sangat besar.

---

<sup>14</sup> Surya, 4 Januari 2001

<sup>15</sup> Pemkot dan DPRD Surabaya mengajukan penambahan DAU sebesar Rp 218 miliar yang diprioritaskan untuk menangani banjir. Menurut Ali Burhan, selain banjir, DAU juga dialokasikan untuk menangani masalah sampah, pendidikan, kesehatan dan perawatan jalan. Untuk lebih jelasnya lihat Surya, 9 Pebruari 2001

<sup>16</sup> Kompas, 8 Juni 2001

<sup>17</sup> Surat Walikota Surabaya kepada Menteri Keuangan RI, Nomor 910/1605/402.06.01/2001

Sebagaimana diketahui Kota Surabaya adalah kota besar kedua setelah Jakarta, walaupun demikian kalau dibandingkan kedua kota tersebut nampak sekali perbedaannya, Kota Surabaya jauh tertinggal dari Jakarta. Surabaya selain mendukung fungsi intern juga mempunyai kedudukan dan fungsi ekstern baik bagi hinterland maupun dalam konteks nasional, juga sebagai pusat pengembangan wilayah utama dalam konteks nasional. Surabaya selain sebagai Ibukota Jawa Timur dalam konteks regional, juga sebagai pusat pengembangan wilayah utama dalam konteks nasional.

Dengan kata lain dalam membangun Kota Surabaya selain memikirkan kepentingan intern kota juga harus mempertimbangkan dan memikirkan yang lebih luas yaitu mendukung fungsi ekstern Kota Surabaya dalam konteks regional maupun nasional.

Karena itu di samping DAU murni Pemkot Surabaya meminta tambahan DAU hingga totalnya menjadi Rp. 525.367.163. 697,- dengan pemakaian<sup>18</sup> :

Tabel 1.2 Rincian Pemakaian Tambahan DAU

No	Uraian	Anggaran (Rp.)
1	Program penanganan transportasi	89.684.000.000,00
2	Belanja Pegawai	335.683.163.697,00
3	Mendukung kota dagang dan jasa	100.000.000.000,00
	<b>Total</b>	<b>525.367.163.697,00</b>

Sumber : Surat Walikota Surabaya kepada Menteri Keuangan RI, Nomor 910/1605/402.06.01/2001

Hingga penelitian ini terus dilakukan implementasi kebijakan DAU masih terus bergulir memasuki triwulan pertama tahun 2002. Jika pada tahun 2001 alokasi

DAU terserap baik untuk belanja rutin maupun belanja pembangunan, maka DAU Tahun 2002 dengan jumlah tetap sama yakni Rp. 332.084.546.000,00 masih jauh dari mencukupi pasalnya untuk membayar gaji pegawai saja masih kurang. Akibatnya Pemkot Surabaya terpaksa menutup kekurangan dengan menggali pemasukan dari sumber-sumber lain antara lain dengan menggenjot PAD.

Dari gambaran-gambaran di atas, maka implementasi DAU masih memiliki kelemahan. Titik berat penelitian ini adalah pada implementasi kebijakan, yang menurut Grindle<sup>19</sup>, sesungguhnya tidak hanya bersangkut paut dengan mekanisme penjabaran sejumlah keputusan politik ke dalam prosedur rutin melalui saluran birokrasi. Implementasi kebijakan menyangkut pula masalah konflik, keputusan dan siapa saja yang memperoleh manfaat dari suatu kebijakan.

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 memperoleh manfaat dari kebijakan implementasi DAU tersebut. Karena itu, kini layak kiranya bila sekarang perlu semacam pengamatan yang lebih intens untuk mengkaji secara mendalam tentang kebijakan DAU.

---

<sup>18</sup> ibid.

<sup>19</sup> Merilee S. Grindle (ed). *Politics and Policy Implementation in the Third World*. Princeton, New Jersey: Princeton University Press, 1980

## 1.2 Permasalahan

Dari abstraksi seperti terungkap pada bagian latar belakang terang terbaca kalau distribusi dan implementasi DAU masih menyimpan sejumlah persoalan. Seiring dengan perkembangannya, DAU perlu ditelusuri sebagai suatu kajian ilmiah dalam kaitannya dengan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal untuk itu guna lebih mempertajam pembahasan diajukan pertanyaan sebagai berikut:

1. Bagaimana konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang melatarbelakangi implementasi DAU di Pemkot Surabaya?
2. Bagaimana proses dan implikasi yang muncul dalam implementasi DAU di Pemkot Surabaya, serta siapa yang diuntungkan?
3. Bagaimana respon Pemkot Surabaya terhadap kebijakan pemerintah pusat yang mendistribusikan DAU?

## 1.3 Tujuan Penelitian

1. Mengidentifikasi peta konflik yang melatarbelakangi implementasi DAU.
2. Mengidentifikasi sasaran berikut implikasi implementasi kebijakan DAU.
3. Mempertajam pemahaman tentang realitas problematis yang menggejala dalam implementasi kebijakan DAU.
4. Mendeskripsikan dan memahami secara lebih detail tentang dimensi dan implikasi dari implementasi DAU.

#### **1.4 Manfaat Penelitian**

1. Mengembangkan wawasan keilmuan bidang sosial politik khususnya memperkaya kajian tentang otonomi daerah yang dewasa ini menjadi paradigma pemerintahan di Indonesia. Juga terhadap pihak yang berminat mengembangkan penelitian yang berhubungan dengan pembiayaan pemerintahan daerah.
2. Penelitian ini bisa memberi kontribusi pemikiran dan menjadi bahan masukan bagi pemerintah setempat, agar implementasi DAU bisa lebih optimal.
3. Ikut memecahkan persoalan menyangkut masalah DAU yang di alami Pemerintah Propinsi/Kabupaten/Kotamadya di Jawa Timur



## BAB 2

### TINJAUAN PUSTAKA

#### 2.1 Kebijakan Publik

Sampai saat ini belum ada formula baku untuk Kebijakan Umum atau biasa disebut juga dengan Kebijakan Publik atau Public Policy, karena hampir setiap ahli mempunyai rumusan sendiri.

Dalam pengelompokan definisi kebijaksanaan menurut Hogwood dan Gunn, salah satu landasan yang sering digunakan para ahli adalah meletakkan konsep kebijaksanaan sebagai keputusan pemerintah. Keputusan tersebut diambil ketika pemerintah dihadapkan pada pemilihan alternatif akibat timbulnya suatu permasalahan yang mendesak untuk segera diatasi<sup>20</sup>. Keputusan disini dimaksudkan sebagai keputusan dalam arti luas, yaitu suatu aturan atau norma atau kaidah untuk mengatur masalah tertentu yang bersifat umum dan berlaku dalam waktu relatif lama. Kerangka pemahaman ini akan digunakan sebagai landasan dalam memilih definisi kebijaksanaan negara (*public policy*) yang banyak dikemukakan oleh para sarjana dan pemerhati masalah kebijaksanaan negara.

---

<sup>20</sup> Solichin Abdul Wahab, MA, *Analisa Kebijaksanaan Negara*, PT. Rineka Cipta, Jakarta, 1990.

Amir Santoso membagi dua kelompok ahli yang berbeda pandangan tentang kebijakan publik<sup>21</sup>. Kelompok pertama berpandangan bahwa kebijakan publik sama dengan tindakan yang dilakukan oleh pemerintah. Kelompok ini cenderung menganggap bahwa semua tindakan pemerintah dapat disebut sebagai kebijakan publik. Salah satunya yang menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah suatu tujuan tertentu yang dilakukan oleh suatu pemerintah pada periode tertentu dalam hubungan dengan suatu subyek atau sebagai tanggapan terhadap suatu krisis.<sup>22</sup>

Sedangkan definisi lain menyebutkan bahwa kebijakan publik adalah suatu wilayah tertentu dari aktivitas pemerintah sebagai subyek studi perbandingan dan studi yang kritis, yang mencakup tindakan dan prinsip yang berbeda dan menganalisis kemungkinan sebab dan akibatnya dalam konteks suatu disiplin tertentu seperti ekonomi, sains, atau politik<sup>23</sup>. Thomas R. Dye mendefinisikan kebijakan publik sebagai semua pilihan atau tindakan yang dilakukan oleh pemerintah<sup>24</sup>. Kebijakan publik di sini merupakan sejumlah pilihan pemerintah, baik itu pilihan untuk melakukan atau tidak melakukan sesuatu.

Eduard dan Sharkansky menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah<sup>25</sup>. Dengan demikian kebijakan publik dapat berupa sasaran atau tujuan program pemerintah.

---

<sup>21</sup> Amir Santoso, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Jurnal Ilmu Politik, No. 3, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, h. 4-5.

<sup>22</sup> Idem.

<sup>23</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood, Cliff, Prentice - Hall, 1978, h. 3-21.

<sup>24</sup> Idem.

<sup>25</sup> George C. Eduards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, W.H. Freeman, San Francisco, 1978, h.2.

Sedangkan kelompok kedua berpandangan bahwa kebijakan publik sebagai keputusan pemerintah yang mempunyai tujuan atau maksud tertentu, berupa serangkaian instruksi dari pembuat keputusan kepada pelaksana kebijakan yang menjelaskan tujuan dan cara mencapai tujuan tersebut<sup>26</sup>. Disamping itu kebijakan publik dapat juga dianggap sebagai suatu hipotesis yang mengandung kondisi awal dan akibat yang bisa diramalkan<sup>27</sup>.

Dari sejumlah batasan tentang kebijakan publik yang telah disebutkan, maka dapat disimpulkan bahwa kebijakan publik adalah semua keputusan yang diprakarsai, dirumuskan dan dijalankan secara tertata, terarah, dan terkelola oleh pemerintah dengan segenap jajarannya dari pusat ke daerah tujuan kepentingan, keadilan dan kesejahteraan masyarakat luas, yang mana kebijakan tersebut berisi petunjuk pelaksanaan dan program-program riil untuk mencapai tujuan itu.

### **2.1.1 Implementasi Kebijakan**

Solichin Abdul Wahab mengutip pengertian konsep implementasi dari kamus Webster yang merumuskan bahwa implementasi merupakan suatu proses melaksanakan keputusan atau kebijakan, biasanya dalam bentuk undang-undang, peraturan pemerintah, keputusan peradilan, perintah eksekutif, atau dekrit presiden<sup>28</sup>.

---

<sup>26</sup> Robert T. Nakamura and Frank Smallwood, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York, 1980, h.31.

<sup>27</sup> Jeffrey L. Pressman and Aaron Wildeveky, *Implementation*, dalam Amir Santoso, *Analisa ...*, h.5.

<sup>28</sup> Solichin Abdul Wahab, *Analisis Kebijaksanaan dari Formulasi ke Implementasi Kebijaksanaan Negara*, h. 50.



Menurut Ramlan Surbakti, terdapat empat tahap dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan monitoring dan evaluasi pelaksanaan program.<sup>29</sup>

Sedang Oberlin Silalahi, mengidentifikasi ada lima tahapan dalam proses kebijakan publik, yakni :<sup>30</sup>

1. Identifikasi

Mengidentifikasi masalah tentang kebijakan melalui permintaan publik terhadap kegiatan pemerintah.

2. Formulasi

Memformulasikan masalah-masalah dalam masyarakat dalam bentuk proposal yang dilakukan oleh badan perencana kebijakan, birokrasi pemerintah dan legislative serta kelompok kepentingan.

3. Legitimasi

Mensyahkan proposal kebijakan oleh partai-partai, kelompok kepentingan, eksekutif dan legislative.

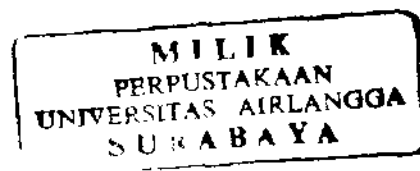
4. Implementasi

Pelaksanaan kebijakan publik oleh birokrasi yang terorganisasi.

---

<sup>29</sup> *Op. Cit.*, hlm. 197

<sup>30</sup> Oberlin Silalahi, *Beberapa...*, h. 111



## 5. Evaluasi

Melaksanakan pengawasan terhadap pelaksanaan kebijakan publik tersebut yang dilakukan oleh agen-agen pemerintah, pengawas/konsultan, wartawan dan masyarakat luas.

Pendapat serupa dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo yang membagi tahap-tahap pembentukan kebijakan publik menjadi 7 (tujuh) tahapan, yaitu :<sup>31</sup>

1. *Policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijakan;
2. *Policy recommendation*, yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijakan;
3. *Policy analysis*, yaitu analisa kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi suatu kebijakan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
4. *Policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan daripada kebijakan;
5. *Policy decision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan;
6. *Policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijakan;
7. *Policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijakan.

Dari ketiga pendapat tersebut di atas, pada prinsipnya menunjukkan adanya beberapa kesamaan, hanya saja yang memberikan uraian secara terperinci adalah

---

<sup>31</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1991, h 114-115

sebagaimana dikemukakan oleh Bintoro Tjokroamidjojo dengan 7 (tujuh) tahapan pembuatan kebijakan publik.

Mazmanian dan Sabatier menyebutkan bahwa implementasi adalah pelaksanaan keputusan kebijakan dasar, biasanya berbentuk undang-undang, tetapi bisa juga dalam bentuk lain seperti perintah atau keputusan eksekutif atau keputusan badan peradilan. Biasanya keputusan tersebut mengidentifikasi masalah yang ingin diatasi, menyebutkan secara tegas sasaran yang akan dicapai, dan berbagai cara untuk mengatur proses pelaksanaannya<sup>32</sup>.

Mazmanian dan Sabatier menambahkan bahwa mempelajari masalah implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa yang senyatanya” terjadi setelah suatu program disahkan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik yang menyangkut kegiatan administrasi maupun usaha yang memberikan dampak tertentu pada masyarakat.

Fungsi implementasi kebijakan adalah untuk membentuk suatu hubungan yang memungkinkan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan yang dilakukan oleh pemerintah.

Sedangkan Amir Santoso menyebutkan bahwa proses implementasi tidak lain merupakan suatu proses untuk mencapai tujuan dari suatu kebijakan. Proses implementasi ini baru dapat dimulai apabila tujuan kebijakan telah ditetapkan,

---

<sup>32</sup> Daniel A. Mazmanian and Paul A. Sabatier, *Implementation and Public Policy*, Illinois, Scott, Foresman and Company, 1983, h. 20-21.

program pelaksanaan telah dibuat dan dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan<sup>33</sup>.

Dengan kata lain, beberapa syarat pokok yang harus dipenuhi untuk suatu implementasi kebijakan adalah sebagai berikut :

1. Tujuan dan sasaran yang telah dirinci;
2. Program aksi yang telah dirancang;
3. Biaya atau dana yang telah dialokasikan untuk mewujudkan tujuan dan sasaran tersebut.

Secara singkat pelaksanaan atau implementasi kebijakan melibatkan unsur penetapan waktu, perencanaan dan pengawasan. Pressma dan Wildausky, mendefinisikan implementasi sebagai<sup>34</sup> : “Interaksi antara penyusunan tugas dengan sarana-sarana terdahulu dalam mencapaitujuan tersebut, atau kemampuan untuk menghubungkan dalam hubungan kausal antara yang diinginkan dengan cara untuk mencapainya.” Namun di sisi lain, proses kebijakan merupakan penggambaran dan dibentuk oleh interaksi antara faktor-faktor formal dan informal seperti politisi, birokrat, kelompok penekan dan medisa massa yang saling *bargaining* satu sama lain), juga oleh pola-pola masalah serta kebijakan yang dibuat masa lampau.

---

<sup>33</sup> Amir Santoso, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Jurnal Ilmu Politik, No. 3. PT Gramedia, Jakarta, 1988

<sup>34</sup> Silalahi, Oberlin, *Beberapa Aspek Kebijaksanaan Negara*, Liberty, Yogyakarta, 1989., hlm. 49.

Pada tahapan proses pelaksanaan kebijakan yang merupakan salah satu tahapan dari proses kebijakan adalah tahapan yang sangat penting sebab berbagai kebijakan yang telah dibuat tidak akan ada artinya apabila hanya tersimpan tetapi tanpa adanya upaya untuk melaksanakannya. Sebuah kebijakan ditetapkan sebagai suatu keputusan yang diperintahkan bagi seluruh komponen yang menjadi sasaran kebijakan yang dikenakannya. Dapat dikatakan bahwa produk kebijakan yang dikeluarkan tersebut, sedikit banyak akan menyangkut kepentingan umum berarti kebijakan yang diambil atau diputuskan oleh pemerintah disebut dengan kebijakan umum. William Dunn mengkompensasikannya sebagai suatu pedoman yang berkewenangan sebagai pendukung tindakan-tindakan pemerintah dalam yuridisnya baik pada tingkat lokal maupun pada tingkat nasional<sup>35</sup>.

Dari konteks pembicaraan masalah definisi kebijakan itu yang dalam hal ini merupakan landasan bagi adanya suatu proses implementasinya, mengacu pada apa yang dikemukakan oleh Syukur Abdullah dengan merujuk pada berbagai pendapat dari berbagai ahli, menyimpulkan bahwa pengertian proses pelaksanaan kebijakan adalah<sup>36</sup> :

“Proses implementasi kebijakan adalah rangkaian kegiatan tindak lanjut (setelah sebuah program atau kebijakan ditetapkan) yang terdiri atas pengambilan keputusan, langkah-langkah strategis maupun operasional yang ditempuh guna mewujudkan suatu program atau kebijakan menjadi kenyataan guna mencapai sasaran dari program (kebijakan) yang ditetapkan semula”.

---

<sup>35</sup> Dunn, William N, *Analisa Kebijakan Umum*, Hanindita, Yogyakarta, 1979.

<sup>36</sup> Abdullah. Muh. Syukur, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, LAN RI, Jakarta, 1991, hlm. 398.

Dalam suatu proses pelaksanaan kebijakan, sekurang-kurangnya harus terdapat 3 unsur, yaitu<sup>37</sup> :

1. Adanya program (atau kebijakan) yang dilaksanakan.
2. Target groups yaitu kelompok masyarakat yang menjadi sasaran dan diharapkan akan menerima manfaat dari program tersebut, pembaharuan atau peningkatan.
3. Unsur pelaksana (implementer) baik organisasi atau perorangan yang bertanggungjawab dalam pengelolaan, pelaksanaan dan pengawasan dari proses implementasi tersebut.

Kebijakan publik selalu mengandung setidaknya-tidaknya tiga komponen dasar, yaitu tujuan yang luas, sasaran yang spesifik dan cara mencapai sasaran tersebut. Komponen terakhir biasanya belum dijelaskan secara rinci, dan oleh karena itulah birokrasi harus menerjemahkan sebagai program-program aksi dan proyek. Di dalam "cara" tersebut terkandung beberapa kebijakan yang lain, yakni siapa pelaksana atau implementornya, berapa besar dan dari mana dana diperoleh, siapa kelompok sasarannya, bagaimana program dilaksanakan atau bagaimana sistem manajemennya, dan bagaimana keberhasilan atau kinerja kebijakan diukur.

Kondisi sosial, ekonomi dan politik juga berpengaruh terhadap efektivitas kebijakan (Sharkansy, 1971; Dye, 1996). Ini merupakan implikasi dari perspektif sistemik. Beberapa item pertanyaan yang berkaitan dengan variabel ini diantaranya :  
(1) Apakah sumber daya ekonomi yang dimiliki organisasi pelaksana cukup memadai

---

<sup>37</sup> Idem.

untuk mengejar efektivitas yang tinggi? (2) Bagaimana keadaan sosial ekonomi dari masyarakat yang akan dipengaruhi kebijakan? (3) Apa opini publik yang dominan, dan bagaimana pendapat publik terhadap kebijakan? (4) Apakah elit politik mendukung implementasi kebijakan? (5) Adakah kekuatan penentang? (6) Sejauh mana kelompok kepentingan dan swasta mendukung atau menentang kebijakan?

Kesemua variabel tadi membentuk sikap pelaksana terhadap kebijakan yang mereka implementasikan, untuk pada akhirnya menentukan seberapa tinggi kinerja kebijakannya. Kognisi, netralitas dan obyektivitas para individu pelaksana sangat mempengaruhi bentuk respons mereka terhadap semua variabel tersebut. Wujud respons individu pelaksana menjadi penyebab dari berhasil dan gagalnya implementasi. Jika pelaksana tidak memahami tujuan kebijakan, lebih-lebih apabila sistem nilai yang mempengaruhi sikapnya berbeda dengan sistem nilai pembuat kebijakan, maka implementasi tidak akan efektif. Hal yang sama juga akan terjadi bila “mayoritas”<sup>38</sup> pelaksana kepada organisasi rendah.

### **2.1.2 Analisis Kebijakan Publik**

Analisis kebijakan publik menurut Thomas R. Dye adalah suatu upaya untuk mengetahui apa sesungguhnya yang dilakukan oleh pemerintah, mengapa pemerintah melakukan hal tersebut, dan apa yang menyebabkan pemerintah melakukan sesuatu secara berbeda-beda<sup>39</sup>.

---

<sup>38</sup> Istilah ini tidak menunjuk pada kepatuhan yang kaku, melainkan kepatuhan yang kreatif dan dinamis yang diorientasikan kepada tujuan organisasi.

<sup>39</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood, Cliff, Prentice – Hall, 1978, h. 1.

Jadi dalam pandangan Dye semua definisi tentang analisis kebijakan pada akhirnya akan bermuara pada hal yang sama, yaitu penggambaran dan penjelasan mengenai sebab dan akibat tindakan atau kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah.

Dalam kaitannya dengan analisis kebijakan, Amir Santoso menyebutkan sekurang-kurangnya ada tiga perspektif analisis kebijakan publik<sup>40</sup>. Perspektif pertama adalah berasal dari pihak yang tidak terlibat dalam perumusan maupun pelaksanaan kebijakan publik. Menurut perspektif ini, analisis kebijakan adalah suatu alat untuk menyeleksi kebijakan yang baik dan bermanfaat bagi masyarakat.

Perspektif ini bertolak dari paham pluralis yang mengasumsikan bahwa setiap anggota masyarakat merupakan anggota dari sejumlah organisasi atau kelompok social. Organisasi atau kelompok social yang dimaksud misalnya partai politik, kelompok kepentingan, organisasi profesi, dan lain-lain.

Dalam kaitannya dengan analisis kebijakan publik, perspektif ini melihat bahwa setiap organisasi selalu berhubungan dengan kegiatan pembuatan kebijakan, apapun jenis kebijakan yang dibuat. Dan setiap anggota organisasi atau kelompok selalu mempunyai kesempatan yang sama untuk mempengaruhi kebijakan tersebut.

Sehingga menurut perspektif ini, analisis kebijakan dapat didefinisikan sebagai penggunaan alasan dan bukti untuk memilih kebijakan yang terbaik di antara sejumlah alternatif.

---

<sup>40</sup> Amir Santoso, *Analisis Kebijaksanaan Publik*, Jurnal Ilmu Politik, No. 3, PT. Gramedia, Jakarta, 1988, h. 5-6.



Perspektif kedua menganggap bahwa analisis kebijakan sebagai cara atau alat untuk meningkatkan kemampuan para perumus kebijakan untuk membuat kebijakan yang baik. Perspektif ini dapat disebut sebagai perspektif para perumus kebijakan.

Di sini para perumus kebijakan harus memiliki kemampuan untuk mengkoordinasikan berbagai pendapat dan saran dari berbagai pihak. Di samping itu para perumus kebijakan dituntut untuk mempunyai kemampuan dalam mengumpulkan data, menguasai informasi, dan sering kali juga harus mampu mengkaji ulang kebijakan yang telah dibuat sebelumnya. Hal ini perlu untuk dipakai sebagai bahan pertimbangan.

Dengan kata lain analisis kebijakan menurut perspektif ini dapat diartikan sebagai suatu tipe analisis yang menghasilkan dan menyajikan informasi dengan cara tertentu untuk meningkatkan kemampuan para perumus kebijakan guna melatifikasi kearifan mereka.

Perspektif ketiga adalah dari ilmuwan yang menganggap kebijakan publik sebagai obyek studi. Golongan ilmuwan adalah orang yang berminat untuk menganalisis kebijakan publik. Dalam perspektif ini dimungkinkan sekali adanya saran kepada perumus kebijakan untuk dapat merumuskan kebijakan yang baik.

Analisis kebijakan menurut perspektif ini merupakan kajian mengenai sifat, sebab, cara, dan akibat dari suatu kebijakan publik.

Pengertian kebijakan publik didasarkan pada sudut pandangan yang dipakai. Dalam penelitian ini analisis kebijakan yang dipakai adalah dari perspektif atau sudut pandangan keilmuan. Yaitu analisis kebijakan publik dilakukan karena merupakan salah satu obyek kajian ilmu. Dengan demikian analisis kebijakan publik dapat

didefinisikan sebagai kajian mengenai sifat, sebab, cara, dan akibat suatu implementasi kebijakan publik.

Sifat implementasi suatu kebijakan lebih menunjukkan pada luas jangkauan kebijakan atau untuk siapa saja kebijakan itu berlaku. Biasanya kebijakan yang dikeluarkan oleh pemerintah sifatnya universal, artinya berlaku bagi semua anggota masyarakat. Ini dapat dibedakan dengan kebijakan yang dikeluarkan oleh organisasi lain yang ada di dalam masyarakat, dimana kebijakan yang dikeluarkan hanya berlaku bagi anggota organisasi itu sendiri yang berarti hanya menyangkut sejumlah kecil anggota masyarakat saja<sup>41</sup>. Sedangkan sebab suatu implementasi kebijakan lebih menunjukkan kondisi social (bahkan kondisi politik) yang melatarbelakangi dikeluarkan dan dilaksanakannya suatu kebijakan.

Cara implementasi suatu kebijakan biasanya menggambarkan cara yang ditempuh untuk melaksanakan suatu kebijakan, seperti koordinasi dengan instansi lain, atau pendelegasian wewenang dari pusat ke daerah, atau cara lain.

Akibat implementasi suatu kebijakan menunjukkan adanya pengaruh yang ditimbulkan dari pelaksanaan suatu kebijakan, baik berupa pengaruh yang menguntungkan ataupun yang merugikan.

Dengan mengetahui akibat yang muncul dari pelaksanaan suatu kebijakan ini, diharapkan dapat memberikan alternatif penyelesaiannya. Sehingga masyarakat tidak banyak dirugikan dari pelaksanaan suatu kebijakan.

---

<sup>41</sup> Thomas R. Dye, *Understanding Public Policy*, Englewood, Cliff, Prentice – Hall, 1978, h. 20.

### **2.1.2.1 Beberapa Aspek Analisis Kebijakan**

Analisis kebijakan publik sekurang-kurangnya mempunyai tiga aspek, yaitu analisis mengenai perumusan kebijakan, analisis mengenai pelaksanaan atau implementasi kebijakan, dan analisis mengenai evaluasi kebijakan<sup>42</sup>.

Analisis perumusan kebijakan membahas tentang hubungan agensi pemerintah di mana kebijakan tersebut dirumuskan, dan hubungan antara lembaga eksekutif dan legislative selama proses perumusan kebijakan berlangsung. Dalam analisis ini diperlukan gambaran lengkap mengenai kelompok yang memerintah dan interaksi antar anggota kelompok tersebut.

Analisis pelaksanaan atau implementasi kebijakan mencoba untuk mempelajari sebab keberhasilan atau kegagalan kebijakan publik melalui pembahasan mengenai beberapa faktor yang mempengaruhi pelaksanaan kebijakan.

Analisis mengenai evaluasi kebijakan, yaitu telaah mengenai dampak atau evaluasi kebijakan mengkaji sejumlah akibat dari suatu kebijakan. Dengan kata lain aspek ini mencoba untuk menjawab pertanyaan “apa yang terjadi sebagai akibat dari implementasi suatu kebijakan”.

Pembahasan tentang kebijakan menurut Merilee Grindle menyangkut tiga komponen, yaitu tujuan kebijakan, aktivitas pelaksanaan, dan hasilnya. Adalah menjadi tugas dari pelaksanaan untuk memungkinkan tujuan kebijakan direalisasikan sebagai hasil dari aktivitas pemerintah. Dalam pandang Grindle, seluruh proses kebijakan baru bisa dimulai apabila tujuan umum dari kebijakan tersebut telah

---

<sup>42</sup> Idem, h. 8.

ditetapkan, apabila program pelaksanaan telah dibuat, dan apabila dana telah dialokasikan untuk pencapaian tujuan kebijakan. Menurut Grindle, aktivitas pelaksanaan kebijakan dipengaruhi oleh *content* dan *context* dari kebijakan<sup>43</sup>. *Content* kebijakan meliputi enam variable, yaitu pihak yang kepentingannya dipengaruhi; jenis manfaat yang bisa diperoleh; jangkauan perubahan yang diharapkan; letak pengambilan keputusan; pelaksana-pelaksana kebijakan / program; sumberdaya yang dapat disediakan.

Sedangkan *context* kebijakan terdiri dari tiga variable yaitu kekuasaan, kepentingan dan strategi-strategi dari aktor yang terlibat; ciri-ciri kelembagaan dan regim; konsistensi dan daya tanggap. Semua variable yang melekat pada *content* dan *context* kebijakan tersebut mempengaruhi hasil atau *outcomes* kebijakan.

## 2.2 Desentralisasi Fiskal

Musgrave melihat adanya 3 (tiga) fungsi utama dari kebijaksanaan fiskal. Pertama, fungsi alokasi; ini merupakan fungsi pemerintah yang mengadakan alokasi terhadap sumber-sumber dana untuk mengadakan barang-barang kebutuhan perorangan dan sarana yang dibutuhkan untuk kepentingan umum. Semuanya itu diarahkan agar terjadi keseimbangan antara uang yang beredar dan barang serta jasa dalam masyarakat. Kedua, fungsi distribusi; yaitu fungsi pemerintah untuk menyeimbangkan, menyesuaikan pembagian pendapatan dan menyejahterakan

---

<sup>43</sup> Merilee S. Grindle (Ed.), *Politics...*, h. 11.

masyarakat. Ketiga, fungsi stabilisasi; fungsi pemerintah untuk meningkatkan kesempatan kerja serta stabilitas harga barang-barang kebutuhan masyarakat, dan menjamin selalu meningkatnya pertumbuhan ekonomi yang mantap<sup>44</sup>.

Ada tiga variasi desentralisasi fiskal dalam kaitannya dengan derajat kemandirian pengambilan keputusan yang dilakukan daerah<sup>45</sup>. Pertama, desentralisasi berarti pelepasan tanggungjawab yang berada dalam lingkungan pemerintah pusat ke instansi vertikal di daerah atau ke pemerintah daerah<sup>46</sup>. Kedua, delegasi berhubungan dengan suatu situasi, yaitu daerah bertindak sebagai perwakilan pemerintah untuk melaksanakan fungsi-fungsi tertentu atas nama pemerintah. Ketiga, devolusi (pelimpahan) berhubungan dengan suatu situasi yang bukan saja implementasi tetapi juga kewenangan untuk memutuskan apa yang perlu dikerjakan berada di daerah<sup>47</sup>.

Seberapa jauh desentralisasi dapat dinilai dengan jelas, sebagian tergantung pada apakah yang sudah dilakukan lebih bersifat dekonsentrasi, delegasi atau devolusi. Hal juga tergantung apakah seseorang mengamatinya dari atas ke bawah (*top down*) atau dari bawah ke atas (*bottom up*)<sup>48</sup>.

Pendekatan desentralisasi fiskal dari bawah ke atas umumnya menekankan nilai politis misalnya, perbaikan pemerintahan dalam kaitannya dengan kemauan

<sup>44</sup> Musgrave, Ricahrd & Peggy, *Public Finance, in Theory and Practice*, Mc Graw Hill Kogakusha Ltd, 1974.

<sup>45</sup> Sudah tentu, desentralisasi fiskal hanya satu aspek desentralisasi dan tidak harus yang paling berarti, dan pengukuran derajatnya pun kompleks dan sering merupakan pekerjaan yang rumit (Bird, 1986 b), tetapi tidak satu pun dari butir-butir ini dapat didiskusikan lebih lanjut di sini.

<sup>46</sup> Dekonsentrasi dapat berbentuk "administrasi lapangan", yang mencakup unit-unit administrasi lokal (perwakilan departemen pamerintahan di daerah) yang bertanggungjawab untuk melakukan pelayanan; tetapi aparat-aparat tetap dalam arahan dan kontrol pusat, atau "administrasi local", yang disini berupa unit-unit lokal, mempunyai tanggungjawab lebih banyak atas penyusunan kebijakan dan implementasi program, tetapi masih dalam teknis arahan kementrian pusat. Untuk diskusi lebih lanjut tentang hal ini dan bentuk-bentuk lain desentralisasi, lihat Bank Dunia (1996 a).

<sup>47</sup> Wallich (1994) mengungkapkan bahwa motif ini demikian penting di Rusia, misalnya.

<sup>48</sup> Bird, Richard M, *Central Local Fiscal Relations and The Provision of Urban Public Service*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra, Australia National University, 1980.

menerima saran dan partisipasi lokal— dan efisiensi alokasi dalam arti perbaikan kesejahteraan (sebagaimana yang tercakup dalam teori desentralisasi oleh Oates, 1972).

Literatur ilmu politik sarat dengan alinea-alinea yang mengangkat manfaat dan kebaikan-kebaikan desentralisasi. Desentralisasi tidak hanya menghasilkan pengadaan pelayanan yang efisien dan adil melalui pemanfaatan pengetahuan lokal, tetapi juga merangsang partisipasi demokrasi yang lebih besar. Hasilnya, dukungan yang lebih luas kepada pemerintah dan memperbaiki stabilitas politik. Bila kebaikan-kebaikan dan manfaat ini ditambah dengan sisi manfaat yang lain —seperti peningkatan mobilisasi sumber-sumber dan pengenduran tekanan atas keuangan pusat, peningkatan akuntabilitas, dan peningkatan ketanggapan serta tanggungjawab pemerintah secara umum— tidak mengherankan banyak orang menganggap desentralisasi merupakan sesuatu yang demikian berharga.

Apapun hasil persis dari pengabdiosian sistem desentralisasi (dalam arti pelimpahan) pengambilan keputusan, semua dianggap — dari perspektif ini — memuaskan, semata-mata karena prosesnya pun disukai. Masyarakat daerah mungkin mengambil keputusan yang keliru dilihat dari kacamata pusat atau kacamata pengamat luar, tetapi, kacamata keputusan itu pasti diasumsikan benar bagi mereka. Dari perspektif ini, desentralisasi kemudian menjadi sesuatu yang mulia, sebab dia melembagakan partisipasi bagi mereka yang terkait dengan keputusan daerah. Hasil suatu proses yang baik, dengan sendirinya juga baik.

Permasalahannya menjadi tidak begitu jelas jika kita melihat prosesnya dari atas ke bawah (*top down*), bukan dari bawah ke atas (*bottom up*). Dari atas ke bawah

(pemerintah), dasar pemikiran desentralisasinya misalnya, meringankan beban pusat dengan mengalihkan defisit (atau paling tidak sebagian dari tekanan politis atas defisit) ke bawah<sup>49</sup>. Langkah ini mungkin merupakan sebagian dari keinginan pusat untuk mencapai tujuan alokasi dengan lebih efisien melalui pendelegasian atau desentralisasi kewenangan ke daerah (pemerintah daerah), seperti halnya kasus Kolombia dalam beberapa hal (Bird dan Fisbein) dan Indonesia (Shah). Mungkin pemerintah (pusat) bertujuan untuk meningkatkan kesejahteraan nasional, sebagaimana sering diasumsikan dalam diskusi teoretis (misalnya, Boadway, Roberts, dan Shah, 1993). Apapun dasar pemikirannya, pendekatan *top down* ini menekankan bahwa kriteria utama untuk mengevaluasi desentralisasi fiskal adalah seberapa baik hal ini dapat membantu tercapainya tujuan-tujuan kebijakan nasional.

Permasalahan utama dalam membuat evaluasi desentralisasi fiskal pada kondisi tertentu adalah dengan menentukan desentralisasi fiskal yang “baik” itu dapat dengan lebih baik mendukung tercapainya tujuan pusat (atau meningkatkan kesejahteraan nasional secara keseluruhan, jika ini lebih disukai), atau membebaskan daerah dari sebagian besar arahan pemerintah (atau, jika disukai, yang paling berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan di daerah-daerah). Desentralisasi mungkin memiliki banyak manfaat: desentralisasi dapat memperbaiki akseptabilitas, tanggungjawab lokal, dan efektifitas pemerintah. Tetapi desentralisasi, sulit menghasilkan, misalnya, pola pengeluaran yang sama seperti diambil pusat kecuali dalam kasus langka yang mungkin tidak akan terjadi; yakni bila tujuan pemerintah

---

<sup>49</sup> *Ibid.*

daerah identik dengan tujuan pusat. Dalam suatu masyarakat dengan kondisi geografis yang heterogen, hal ini jelas tidak mungkin. Perselisihan antara pusat dan daerah atas apa yang seharusnya dikerjakan jelas tidak dapat dihindari, walaupun masing-masing pihak sudah mencoba dengan sepuh hati untuk melayani kepentingan-kepentingan para pemilih (yang berbeda-beda).

Pilihan perspektif ini amatlah penting dalam usaha mendekati isu-isu desentralisasi fiskal. Perspektif *bottom up* mungkin lebih tepat untuk negara-negara seperti India (Rao)<sup>50</sup>, Afrika Selatan (Ahmad)<sup>51</sup>, atau Bosnia Herzegovina (Fox dan Wallich)<sup>52</sup>, sebab heterogenitas daerah—dalam banyak dimensi—tergolong tinggi, dan dalam banyak hal keputusan-keputusan politiknya dimaksudkan untuk membuat daerah paling tidak memiliki potensi untuk mandiri. Sebagian negara besar lain yang diamati dalam buku ini, sebaliknya—sebagaimana yang terjadi pada negara-negara berkembang secara umum perspektif *top down*-nya justru tampak lebih tepat<sup>53</sup>.

<sup>50</sup> Faktor-faktor historis India memainkan, peran penting dalam penerapan konstitusi federal dengan ciri-ciri khas kesatuan yang kuat. Semasa jajahan Inggris, sentralisasi administratif dan fiskal merupakan suatu keharusan kolonial. Pada waktu bersamaan, kesulitan untuk mengadministrasi negara besar—yang terdiri dari berbagai kelompok suku dan golongan, yang memiliki perbedaan-perbedaan bahasa, kebudayaan, dan tradisi-tradisi—sungguh-sungguh membutuhkan adanya desentralisasi dalam derajat tertentu. Lebih lengkapnya baca *India: Hubungan Fiskal Intrapemerintahan dalam Sistem Perencanaan Nasional*, M. Govinda Rao dalam *Desentralisasi Fiskal di Negara-Negara Berkembang*.

<sup>51</sup> Afrika Selatan sedang menangani permasalahan-permasalahan mendasar seputar hubungan fiskal intrapemerintah, setelah berlangsungnya proses penghapusan *apartheid* dan pendefinisian kembali sistem pemerintahan. Dalam proses tersebut, perubahan-perubahan mendasar diimplementasikan dalam struktur pemerintahan: Konstitusi telah dirancang kembali secara radikal; tingkatan (jenjang) pemerintahan baru diciptakan; desentralisasi dimulai; akuntabilitas daerah pemilihan diperluas ke semua ras; dan dimulainya penyaluran cepat terhadap barang-barang publik dasar (pelayanan pemerintah) bagi masyarakat di luar kulit putih. Lebih lengkapnya baca *Afrika Selatan: Transisi Sistem Fiskal Intrapemerintahan*, ibid. hlm. 328.

<sup>52</sup> Sebagai akibat peperangan, sistem fiskal Republik Bosnia Herzegovina lama kini telah dipecah, dan hingga kini ada tiga sistem fiskal yang secara keseluruhan berbeda di negara tersebut—satu sistem dianut di daerah berpenduduk mayoritas Kroasia pada negara federasi, satu pada daerah mayoritas Bosnia, dan satu lagi di Republik Serbia. Walaupun ketiga sistem masih membawa ciri asal Yugoslavia, sistem di daerah berpenduduk mayoritas Kroasia—hingga empat tahun setelah deklarasi kemerdekaan Bosnia Herzegovina—diselaraskan dengan sistem yang dianut Kroasia; sementara pada Republik Serbia, sistem fiskal Bosnia dan Kroasia berangsur-angsur mulai menyatu, bersamaan dengan berlakunya struktur negara Federasi yang baru.

<sup>53</sup> Bird, Richard M, *Threading the Fiscal Labyrinth: Some Issues in Fiscal Decentralization*, National Tax Journal, 1993.



Di RRC misalnya, Bahl (dalam buku ini) menyatakan bahwa reformasi perpajakan dan perimbangan keuangan pusat-daerah, akhir-akhir ini bertujuan (1) untuk menegaskan kembali kontrol makro ekonomi dan (2) untuk menjamin sumber-sumber yang cukup bagi pusat untuk mencapai tujuan-tujuan, seperti pembangunan infrastruktur penting antar daerah<sup>54</sup>.

### **2.2.1 *Transfer Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah***

Untuk dapat memiliki keuangan yang memadai dengan sendirinya Daerah membutuhkan sumber keuangan yang cukup pula. Dalam hal ini Daerah dapat memperolehnya melalui beberapa cara, yakni<sup>55</sup>:

- Pertama : ia dapat mengumpulkan dana dari pajak Daerah yang sudah direstui oleh Pemerintah Pusat;
- Kedua : Pemerintah Daerah dapat melakukan pinjaman dari pihak ketiga, pasar uang atau bank atau melalui Pemerintah Pusat;
- Ketiga : ikut ambil bagian dalam pendapatan pajak sentral yang dipungut Daerah, misalnya sekian persen dari pendapatan sentral tersebut;
- Keempat : Pemerintah Daerah dapat menambah tarif pajak sentral tertentu, misalnya pajak kekayaan atau pajak pendapatan;
- Kelima : Pemerintah Daerah dapat menerima bantuan atau subsidi dari Pemerintah Pusat.

Otonomi daerah yang seluas-luasnya sebagai bentuk pelimpahan wewenang dan keleluasaan mengurus rumah tangga sendiri, bukan berarti setiap daerah harus

<sup>54</sup> Lihat juga Qiang (1995) yang secara eksplisit menyatakan bahwa dua pertimbangan ini melandasi reformasi.

<sup>55</sup> Alfian Lains, *Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru*, dalam *Prisma*, No. 4, hlm. 41, Jakarta, 1985.

dapat membiayai seluruh kegiatan pembangunan dan pemerintahan dari pendapatan asli daerahnya. Tidak mungkin, bagi sebagian daerah yang hanya mempunyai sedikit potensi di dalam pendapatan asli daerahnya akan kekurangan biaya, bahkan bagi daerah yang potensialpun harus membantunya. Dalam pada itu, pemerintah pusat memiliki fungsi antara lain melakukan pemerataan antar daerah dengan mengalokasikan dana berupa bantuan dan subsidi yang relatif banyak kepada daerah yang berpendapatan rendah dan kurang berpotensi. Adanya subsidi dan bantuan pemerintah pusat merupakan alat yang utama dalam melakukan pemerataan antar wilayah<sup>56</sup>.

Pelaksanaan desentralisasi kaitannya dengan subsidi dan bantuan menyangkut dua aspek, yaitu besarnya subsidi yang diberikan kepada masing-masing daerah, dan tingkat kebebasan daerah di dalam mempergunakan subsidi dan bantuan tersebut. Besarnya subsidi dan bantuan harus diusahakan agar subsidi dan bantuan tersebut dapat meningkat terus dan meratakan tingkat pembangunan tersebut antar daerah.

Di dalam memeratakan tingkat pembangunan tersebut, besarnya subsidi dan bantuan kepada tiap daerah harus didasarkan pada formula yang rasional dan dikaitkan dengan besarnya alokasi sektoral kepada masing-masing daerah. Daerah yang telah menerima alokasi sektoral yang besar akan mendapat bantuan dan subsidi yang relatif kecil dibandingkan daerah lainnya. Sebaliknya bagi daerah yang menerima lokasi sektoral kecil perlu dibantu dan diberikan subsidi yang lebih besar.

---

<sup>56</sup> Tjahya Supriatna, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Bumi Aksara, hlm. 179, Jakarta, 1996.

Desentralisasi berkaitan erat dengan keleluasaan daerah dalam mempergunakan bantuan dan subsidi dari pemerintah pusat. Tetapi harus diusahakan agar penggunaan bantuan dan subsidi senantiasa mencapai tujuan yang direncanakan dengan tingkat efisiensi yang tinggi, tetapi di lain pihak perlu diusahakan agar daerah mempunyai keleluasaan dalam penentuan penggunaannya. Keleluasaan yang diberikan secara bertahap, baik bertahap secara regional maupun bertahap menurut waktu. Kedua penahapan tersebut dikenakan baik terhadap *subsidi yang tidak diarahkan* (block grant) maupun *subsidi yang diarahkan* (specific grant)<sup>57</sup>.

Kemudian, dalam konsep alokasi anggaran pemerintah pusat atau yang biasa disebut sebagai transfer fiskal maka bantuan beraneka bentuknya. Bantuan-bantuan itu meliputi jenis-jenis utama berikut ini<sup>58</sup> :

1. Bantuan untuk biaya pelepasan atau poyek khusus (*specific*), yang didasarkan atas suatu persentase tertentu dari pengeluaran regional yang disepakati. Jenis ini mungkin saja berupa subsidi 100 persen; alternatifnya, bantuan mungkin mengimbangi (*match*) sumbangan dari penerimaan pemerintahan regional, menurut imbalan yang ditetapkan sebelumnya. Pemerintah Swedia misalnya, memberikan 100 persen dari biaya gaji guru, namun 35 persen dari biaya 'bantuan perumahan' (*home helps*). Bantuan pengimbang terutama sangat menonjol.
2. Bantuan biaya satuan (*unit cost grants*) didasarkan atas suatu jumlah yang ditetapkan bagi setiap satuan pelayanan (50 juta sekian rupiah untuk setiap

---

<sup>57</sup> *ibid.* hlm 180

<sup>58</sup> K.J. Davey, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah: Praktek-praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, penerbit Universitas Indonesia (UI-Press)

- kilometer jalan yang dipelihara dan 1 juta rupiah bagi setiap siswa SD). Pemerintah Indonesia misalnya, memberikan jumlah-jumlah uang tertentu bagi setiap Sekolah Dasar dan kelas untuk perbaikan, peralatan, buku dan olah raga kepada pemerintah setempat. Biaya satuan dapat dihitung dengan memperhitungkan keragaman biaya regional. Bantuan pemeliharaan jalan misalnya, dapat ditimbang menurut kepadatan lalu lintas, lebar jalan, topografi, dan struktur tanah.
3. Bantuan untuk mengimbangi (*to match*) eksploitasi sumber-sumber penerimaan (*revenue*) regional. Penampang-penampang bagi perpajakan regional ini terutama cenderung berlaku bagi pemerintahan setempat yang menikmati kewenangan dalam kebijaksanaan perpajakan dan pengeluaran.
  4. Bantuan Pembangunan Serbaguna (*multi-purpose development*) yang dapat dialokasikan dengan rinci oleh pemerintahan regional bagi serangkaian fungsi tertentu dan menurut pedoman tertentu seperti kepadatkaryaan atau penciptaan kesempatan kerja. Contohnya banyak: dana 'Inpres' bagi pemerintahan propinsi, kabupaten dan kotamadya Indonesia. Bantuan-bantuan ini cenderung mengutamakan prasarana-jalan, pengaliran limbah, irigasi, pengendalian banjir, namun investasi langsung dalam program-program produksi pertanian dan industri kadang-kadang terjangkau juga. Pengeluaran gaji, pemeliharaan rutin, atau pelayanan kemasyarakatan seringkali, namun tidak selalu dilarang.
  5. Bantuan Pelengkap (*equalization*) Serbaguna, yang dimaksudkan untuk mencukupi (*top up*) pendapatan regional secara langsung di wilayah-wilayah yang kapasitas fiskalnya di bawah rata-rata atau di bawah 'standar'. Bantuan bagi hasil

penerimaan kepada pemerintahan negara bagian dan pemerintahan setempat di Amerika Serikat ditimbang dengan perbandingan terbalik terhadap imbalan antara pendapatan per kapita negara bagian terhadap angka nasionalnya. Dengan skala yang sangat berbeda, negara bagian India, Andhra Pradesh, mencukupi penerimaan dewan desa yang sasaran pendapatan daerahnya mencapai satu rupee lebih rendah per jiwa.

6. Sumbangan-sumbangan (*contribution*) serbaguna, untuk mengimbangkan anggaran regional, secara menyeluruh, menyesuaikan penerimaan terhadap pengeluaran regionalnya. Jenis ini seringkali dikenal sebagai bantuan umum (*block*) atau penutup kekurangan (*deficiency*). Sumbangan ini dapat didasarkan atas kekurangan anggaran nyata; Pemerintah Sudan misalnya, telah memperhitungkan bantuan kepada Pemerintah Daerah propinsinya atas kekurangan anggarannya yang tersisa, sesudah memotong anggaran belanja yang diusulkan dan menyetujui sasaran penerimaannya. Pilihan lainnya, bantuan seperti itu dapat ditaksir untuk menutup kesenjangan antara kebutuhan pengeluaran dan penerimaan regional yang potensial, sebagaimana didefinisikan menurut standar nasional tertentu.

#### **2.2.1.1 Alokasi Khusus atau Serbaguna**

Bentuk-bentuk tertentu dari alokasi Pemerintah Pusat menetapkan tujuan pengeluarannya. Bantuan khusus, pengimbang (*matching*), dan biaya satuan, serta kebanyakan pinjaman termasuk dalam golongan ini; demikian pula modal yang

ditanamkan dalam badan dengan tujuan tunggal. Jenis-jenis lainnya mewakili bantuan umum untuk pengeluaran pemerintahan regional, yang tetap menikmati kewenangan mengenai tujuan-tujuan dan program-program khusus yang menjadi beban tanggungjawabnya (terlepas dari masalah: apakah penggunaan akhir dari dana Pemerintah Pusat benar-benar dapat dibedakan dari sisa dari anggaran regional). Bagi hasil pajak, pinjaman pembangunan menyeluruh (*comprehensive*), bantuan pelengkap penerimaan, bantuan pembangunan serbaguna, serta bantuan-bantuan umum dan khusus yang menyeluruh (semuanya) memiliki sifat serbaguna<sup>59</sup>.

Perbedaan-perbedaannya tidaklah mutlak. Suatu alokasi untuk tujuan khusus masih memungkinkan pemerintahan penerima alokasi menikmati kewenangan yang sangat besar, mengenai cara memanfaatkannya. Sebuah bantuan untuk membangun sekolah atau pusat kesehatan, seperti (bantuan) Inpres Sekolah Dasar dan Inpres Kesehatan di Indonesia, masih memungkinkan pemerintahan daerah untuk menentukan pilihan lokasinya. Bantuan dan pinjaman Program Perbaikan Perumahan dapat diperuntukkan bagi berbagai jenis pengadaan perumahan-pembangunan yang baru, perbaikan rumah pribadi atau dinas, bantuan penggadaian harta tetap (*mortgage*) –menurut prakarsa masing-masing dewan pemerintahan daerah.

Sebaliknya, pembatasan-pembatasan dapat dikenakan atas penggunaan bantuan serbaguna. Jenis-jenis pengeluaran tertentu dapat dikecualikan; program-program pekerjaan umum sangat khas, mengecualikan jasa-jasa kemasyarakatan atau perkantoran. Suatu tingkat pengeluaran minimum yang diwajibkan dapat ditetapkan

---

<sup>59</sup> *Op. Cit.* hlm. 213.

bagi fungsi-fungsi tertentu. Sekali-kali bantuan khusus menggantikan (bukannya melengkapi pengeluaran dari) penerimaan regional yang berasal dari pelayanan-pelayanan tertentu, dengan demikian menambah sumber data yang tersedia, untuk tujuan lain bagi Pemerintah Regional.

Bantuan khusus cenderung mengarah pada pola-pola pengeluaran yang berbeda dari prioritas atau pilihan regional. Ketika bantuan khusus bagi perbaikan jalan telah diserap bersama-sama dengan bantuan lain dalam sebuah bantuan umum yang baru pada tahun 1972, pemerintahan setempat Denmark mengurangi pengeluaran untuk jalan, terlepas dari kenaikan biaya pembangunan jalan sebesar 45 persen. Alokasi serbaguna memperkuat kebijaksanaan pemerintahan regional untuk mengalokasikan uang menurut gagasan mereka tentang kebutuhan dan prioritas setempat; biasanya sebuah tujuan desentralisasi utama yang sangat jelas.

Suatu alokasi khusus dapat dibenarkan apabila pemerintahan-pemerintahan regional perlu didorong untuk melakukan pengeluaran konsisten dengan kebijaksanaan nasional, yang tidak akan ditempuh oleh mereka sendiri dengan cara dan skala yang dikehendaki. Langkah ini mensyaratkan bahwa suatu tingkat pengeluaran minimum yang seragam atau ditetapkan sebelumnya secara nasional benar-benar penting, dan bahwa langkah ini mungkin bagi Pemerintah Pusat untuk merencanakannya. Kebijakan ini juga mensyaratkan bahwa Pemerintah Nasional tidak memiliki perangkat yang lebih baik untuk merangsang kesetiaan regional. Alokasi khusus mungkin teramat penting dalam negara-negara federal, seperti Amerika Serikat, yang Pemerintah Pusatnya tidak memiliki kekuasaan mengarahkan pemerintahan negara bagian maupun setempat.

Sekalipun demikian, alokasi-alokasi seperti itu seyogyanya tidak melebihi kemampuan pusat untuk menentukan pengeluaran-pengeluaran mana yang bermanfaat dan relevan bagi lingkungan setempat; banyak 'ketentuan-ketentuan sasaran' pembangunan nasional terperosok dalam perangkap ini. Dalam bidang investasi ekonomi, seperti industri atau pertanian kecil, alokasi ke arah serangkaian pilihan pembangunan yang leluasa lebih cenderung mengenai sasarannya; Pemerintah Pusat boleh memegang veto atas pilihan regional, tetapi prakarsa dalam memilih program secara tepat akan lebih baik dilakukan setempat. Demikian pula alokasi-alokasi khusus seharusnya tidak berkepanjangan sehingga manfaatnya menurun. Sekali kegiatan yang dikehendaki telah terangsang, pemerintahan regional menjadi terlibat padanya dan bantuan keuangan dari pusat dapat ditarik menjadi bantuan serbaguna.

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

Dana Alokasi Umum (DAU) adalah salah satu komponen Dana Perimbangan yang pendistribusiannya didasarkan pada suatu rumus yang mempunyai tujuan pemerataan dengan memperhatikan potensi dan kebutuhan daerah.

1. DAU ditetapkan sekurang-kurangnya 25% dari Penerimaan Dalam Negeri (netto) yaitu PDN setelah dikurangi dengan Bagian Daerah dan Dana Reboisasi untuk daerah.



2. Rumus atau formula DAU ditetapkan dalam PP No 104 Tahun 2000 tentang Dana Perimbangan. Secara garis besar rumus DAU yang ditetapkan dalam PP tersebut adalah sebagai berikut :

$$\text{Kebutuhan DAU suatu Daerah} = \frac{\text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah}}{4}$$

$$\text{Kebutuhan Daerah} = \frac{\text{Pengeluaran Daerah rata-rata} \times [\text{Indeks penduduk} + \text{indeks luas daerah} + \text{indeks harga bangunan} + \text{indeks kemiskinan relatif}]}{4}$$

$$\text{Potensi Penerimaan Daerah} = \frac{\text{Penerimaan daerah rata-rata} \times [\text{indeks industri} + \text{indeks SDA} + \text{indeks SDM}]}{3}$$

Bobot Daerah :

$$\text{Bobot dana alokasi umum suatu daerah} = \frac{\text{kebutuhan dana alokasi umum suatu daerah}}{\text{kebutuhan dana alokasi umum seluruh daerah}}$$

Faktor Penyeimbang :

Adalah suatu mekanisme untuk menghindari kemungkinan penurunan kemampuan Daerah dalam pembiayaan beban pengeluaran yang akan menjadi tanggung jawab Daerah.

Variabel yang digunakan sebagai Faktor Penyeimbang (untuk perhitungan distribusi DAU TA 2001) adalah Dana Rutin Daerah dan Dana Pembangunan Daerah TA 2000 setelah dikonversi 112 bulan dan di tambah dengan berbagai penyesuaian sebagai proksi beban tambahan akibat pengalihan pegawai dari Pusat ke Daerah.

3. Perhitungan distribusi DAU per Daerah dilakukan oleh Sekretariat Bidang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah dalam DPOD, yang kemudian ditetapkan oleh DPOD untuk selanjutnya direkomendasikan kepada Presiden untuk ditetapkan dalam Keppres. Untuk TA 2001 ditetapkan dalam Keppres No 181 Tahun 2000. Selain itu, hasil perhitungan DAU ini telah dikonsultasikan dengan DPR RI melalui Panitia Anggaran DPR-RI.

Sementara itu, dalam perhitungan DAU untuk TA 2002 dan tahun-tahun selanjutnya sudah diadakan komitmen bersama antara Pemerintah dan Panitia Anggaran DPR RI untuk mengkaji ulang sekaligus mereformulasi DAU TA 2002, agar dihasilkan perhitungan dan distribusi DAU yang lebih baik dan mencerminkan rasa keadilan antar daerah. Hal ini mengingat bahwa perhitungan dan distribusi DAU TA 2001 seperti yang tercantum dalam Keppres 181 Tahun 2000 seperti yang tercantum dalam Keppres 181 tahun 2000 belum sepenuhnya dapat mencerminkan

pemerataan kemampuan keuangan antar daerah sesuai dengan amanat UU No 25 Tahun 1999. Dengan pengertian lain, bahwa DAU belum dapat berfungsi sebagai *equalization grant*<sup>60</sup>.

Reformulasi dan perhitungan DAU yang akan digunakan dalam TA 2002 pada dasarnya merupakan penyempurnaan dari perhitungan fiskal gap, baik yang menyangkut kebutuhan daerah (*fiscal needs*) maupun kapasitas fiskal (*fiscal capacity*) seperti yang tercantum dalam pasal 17 PP Nomor 104 Tahun 2000, dengan memberikan beberapa variabel tambahan yang tidak menyimpang dari ketentuan yang ada dalam UU itu sendiri. Selain itu, dalam formulasi tersebut masih memperhitungkan keberadaan Faktor Penyeimbang yang diharapkan semakin kecil peranannya dibandingkan dengan formulasi DAU TA 2001.

Beberapa variabel yang digunakan dalam formulasi *fiscal gap* dalam perhitungan DAU TA 2002 meliputi :

1. Variabel-variabel potensi daerah (*fiscal capacity*), terdiri dari potensi PAD (dihitung dari PDRB sektor jasa dengan menggunakan metode ekonometrika) dan potensi penerimaan bagi hasil (PBB, BPHTB, PPh Perseorangan, dan SDA). Bagi hasil SDA hanya diperhitungkan 75% dengan pertimbangan untuk mengakomodasi adanya kekhawatiran Daerah mengenai ketidakpastian jumlah bagi hasil SDA yang akan diterima serta untuk memberikan insentif ke Daerah

---

<sup>60</sup> Makalah Dr. Machfud Sidik, M.Sc. Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Depkeu RI dalam Lokakarya Penyusunan Qanun (Perda) bagi anggota DPRD Prop. NAD di Puncak, Jawa Barat, tgl 4 Oktober 2001

sebagai biaya untuk perbaikan lingkungan dan *social cost* akibat dampak dari eksploitasi SDA dimaksud.

2. Variabel-variabel kebutuhan Daerah (*fiscal needs*) dibagi atas variabel kependudukan dan variabel kewilayahan. Variabel kependudukan meliputi Jumlah Penduduk, Indeks Kemiskinan Relatif (proxi : Poverty Gap), dan Kepadatan Penduduk. Sementara untuk variabel kewilayahan meliputi Luas Wilayah dan Indeks Harga Bangunan. Masing-masing variabel diberi bobot nilai yang berbeda, yaitu :

- Variabel kependudukan (0,5), yang terdiri dari Indeks Penduduk (IP) sebesar 0,4; Indeks Kemiskinan Relatif (IKR) sebesar 0,1; dan Indeks Density (ID) sebesar 0,0
- Variabel kewilayahan (0,5), yang terdiri atas Indeks Wilayah (IW) sebesar 0,1 dan Indeks Harga Bangunan (IH) sebesar 0,4.

3. Variabel untuk Faktor Penyeimbang, yaitu Alokasi Umum yang terdiri dari :

- Lumpsum yang berasal dari sejumlah proporsi DAU yang akan dibagikan secara merata kepada seluruh Daerah yang besarnya tergantung kemampuan keuangan negara. Pemberian lumpsum ini merupakan komitmen Pemerintah Pusat untuk menjamin terselenggaranya proses pemerintahan di Daerah;
- Transefer dari Pemerintah Pusat yang dialokasikan secara proporsional dari kebutuhan gaji pegawai masing-masing daerah.

Dalam hal ini, alokasi minimum bukanlah merupakan besarnya belanja pegawai (gaji) yang ada di suatu daerah.

Berdasarkan beberapa variabel yang ditentukan tersebut, maka data yang digunakan untuk mendukung formulasi dan perhitungan DAU TA 2002 meliputi :

1. Jumlah Penduduk, SP Penduduk 2000 – BPS;
2. Jumlah Penduduk Miskin dan Poverty Gap, BPS, tahun 2000;
3. Luas Wilayah, (Usulan Daerah, Dep. Dalam Negeri), Tahun 2001;
4. Indeks Harga Bangunan, DJA dan Bappenas, Tahun 1999/2000
5. Bagi Hasil Pajak dan SDA, Dep. Keuangan, Tahun 2001
6. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) sektor Jasa (sektor 4,6 s/d 9), BPS, Tahun 1999;
7. Pengeluaran dan Penerimaan Daerah, Realisasi APBD masing-masing Daerah TA 2000;
8. Belanja Pegawai Daerah, (Data Kontinjensi TA 2001), Data usulan Daerah TA 2001, Jumlah Pegawai Daerah Tahun 2001 – BKN);

Berdasarkan variabel *fiscal gap* dan Faktor Penyeimbang yang berupa Alokasi Minimum, maka besaran DAU yang dialokasikan ke Daerah dapat dirumuskan :

$$\mathbf{DAU_i = AM + (BD \times DAU_n)}$$

Dimana :

DAU<sub>i</sub> : DAU yang akan dialokasikan ke Propinsi atau Kabupaten/Kota.

DAU<sub>n</sub> : DAU yang akan dialokasi ke seluruh Propinsi Kabupaten/Kota.

AM : Alokasi Minimum yang diberikan Pemerintah Pusat keDaerah.

BD : Bobot Daerah

Dari rumus di atas dapat dilihat bahwa alokasi DAU suatu Daerah adalah Balancing Factor dan perkalian bobot Daerah dengan alokasi DAU yang akan didistribusikan dengan formula *fiscal gap*, dimana bobot daerah diperhitungkan dari kebutuhan DAU suatu Daerah terhadap total kebutuhan DAU seluruh Indonesia, atau

$$\text{Bobot daerah} = \frac{\text{kebutuhan DAU suatu daerah}}{\text{kebutuhan DAU seluruh daerah}}$$

Kebutuhan DAU suatu daerah adalah selisih dari Fiscal Needs (FN) dengan Fiscal Capacity (FC) seperti rumus di bawah ini :

$$\text{FN} = \text{TPR} [\alpha_1 \text{IP} + \alpha_2 \text{IW} + \alpha_3 \text{IPG} + \alpha_4 \text{IHB} + \alpha_5 \text{ID}]$$

Dimana :

FN : kebutuhan fiskal daerah

TPR : total pengeluaran rata-rata

IP : Indeks penduduk

- IW : Indeks wilayah  
 IKR : Indeks kemiskinan relatif (poverty gap)  
 IHB : Indeks harga bangunan  
 ID : Indeks density  
 $\alpha_{1-5}$  : bobot masing-masing variabel

$$FC = \hat{PAD} + PBB + BPHTB + PPh + 0,75 SDA$$

$$\hat{PAD} = \beta_1 + \beta_2 PDRB_{jasa}$$

Dimana :

- FC : Potensi Penerimaan  
 $\hat{PAD}$  : Estimasi Penerimaan PAD  
 PBB : Pajak Bumi Dan Bangunan  
 BPHTB : Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan  
 PPh : Pajak Penghasilan  
 SDA : Sumber Daya Alam  
 $\beta_1$  : konstanta  
 $\beta_2$  : koefisien  
 PDRB : Produk Domestik Bruto

Dengan adanya Alokasi Minimum suatu daerah sebagai faktor penyeimbang, maka rumus DAU adalah sebagai berikut :

$$\begin{aligned} \text{DAU}_1 &= \text{AM} + (\text{BD} \times \text{DAU}_n) \\ \text{DAU}_1 &= (\text{LS} + \alpha \times \text{Gaji}) + (\text{BD} \times \text{DAU}_n) \end{aligned}$$

Dimana :

$\text{DAU}_1$  : DAU yang akan dialokasikan ke Propinsi atau Kabupaten / kota

$\text{DAU}_n$  : DAU yang akan dialokasikan ke seluruh Propinsi atau Kabupaten / kota

BD : bobot daerah

AM : alokasi minimum

LS : lumpsom

$\alpha \times \text{Gaji}$  : alokasi berdasarkan proporsi kebutuhan belanja pegawai (gaji)

Berdasarkan Faktor Penyeimbang yang berupa Alokasi Minimum dan formula *fiscal gap* dilakukan beberapa alternatif perhitungan dari komposisi keduanya sampai menunjukkan kondisi perhitungan yang terbaik, yaitu :

- Untuk Propinsi, Alokasi Minimum mencapai 50% dari total DAU 2002, yang terdiri atas 20% Lumpsom dan 30% berdasarkan proporsi kebutuhan gaji, sementara dengan formula *fiscal gap* mencapai 50%.



- Untuk Kabupaten/Kota, Alokasi Minimum mencapai 60% dari total DAU 2002 yang terdiri atas 10% Lumpsum dan 50% berdasarkan proporsi kebutuhan gaji, sementara dengan formula *fiscal gap* mencapai 40%.

Komposisi dan proporsi antara Faktor Penyeimbang dengan formula *fiscal gap* dimaksud menunjukkan kondisi yang lebih baik dibandingkan dengan perhitungan DAU Tahun 2001, mengingat formulasi *fiscal gap* dapat lebih berperan dalam menciptakan pemerataan kemampuan keuangan antar daerah. Diharapkan untuk tahun-tahun mendatang peranan formula *fiscal gap* dapat lebih dominan dibandingkan dengan Faktor Penyeimbang bahkan Faktor Penyeimbang dapat mendekati nol (0) atau tidak ada sama sekali.

Penyaluran DAU dilakukan oleh Menteri Keuangan c.q. Ditjen Anggaran secara berkala setiap bulan sebesar 1/12 dari total DAU per daerah. Tata cara penyaluran DAU diatur dalam Keputusan Menteri Keuangan Nomor 556/KMK/03/2000.

## **BAB 3**

### **METODE PENELITIAN**

Dalam bab ini diuraikan tentang sumber informasi, lokasi penelitian, teknik koleksi data, teknik pengolahan dan analisis data diharapkan dengan demikian ada keabsahan dan keotentikan penelitian ini.

#### **3.1 Unit Analisis**

Unit analisis dalam penelitian ini adalah institusi pemerintah pada tingkat lokal Surabaya yakni Pemerintah Kota (Pemkot) Surabaya sebagai institusi pemerintah yang berwenang dan berkompeten dalam mengelola, mengalokasikan dan mengimplementasikan DAU. Unit analisis lembaga di sini direpresentasikan pada individu meliputi aktor dan informan yang memiliki peran dan posisi kunci dalam menentukan pengambilan keputusan dan mengalokasikan pendistribusian DAU.

Untuk mendukung pelaksanaan penelitian ini maka informan digunakan sebagai upaya peneliti dalam menjajaki dan memahami secara detil kondisi pengelolaan dan pelaksanaan DAU. Dalam tahap penjajakan dan pemahaman lapangan tersebut, digunakan informasi dari berbagai sumber, baik media massa, aktor yang terlibat pengambilan keputusan. Dari tahap ini, akhirnya dapat diketahui

bagaimana sesungguhnya konteks penelitian berikut kesesuaiannya dengan kerangka pemahaman yang sebelumnya telah dirancang.

Dengan demikian, teknik pemilihan informan yang menggunakan *snowball sampling*, digunakan dalam tahap penjajakan dan pemahaman. Tetapi ketika penelitian sudah benar-benar terjun dan berkuat dalam penelitian maka teknik pengambilan sampel sesungguhnya sudah dilakukan secara *logical purposive sampling*<sup>61</sup>. Dengan *purposive* rasional inilah akhirnya para informan yang digunakan bukan hanya sekadar terlibat dalam konteks yang diteliti, tetapi juga menjadi konsultan peneliti. Dengan demikian, para informan benar-benar mengetahui dan memahami konteks penelitian serta mampu memberikan data yang terkait antara satu dengan yang lain dan menjadi suatu kesatuan utuh.

Untuk itu para informan yang digunakan antara lain dengan memilih aparat atau staff di lingkungan Pemkot Surabaya khususnya pada Bagian Keuangan (Sub Bagian Anggaran), Bagian Bina Pembangunan (Sub Bagian Penyusunan Program), dan Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Sub Bagian Penelitian dan Pengembangan. Sub Bagian Anggaran memegang peranan dan fungsi sebagai lembaga yang bertugas melakukan kalkulasi dan alokasi anggaran dan belanja, Sub Bagian Penyusunan Program merupakan lembaga pengendali administrasi proyek dan Bappeko (Badan Perancang Pembangunan Kota) menjadi lembaga pemasok data dan informasi.

---

<sup>61</sup> lihat Miles dan Huberman 1992: 46 – 51, serta Faisal, 1990 : 20

Dari ketiga lembaga tersebut para informannya yakni, Kepala Bagian Keuangan atau dalam hal ini Kepala Sub Bagian Anggaran Drs, Halim Kamajaya, Ketua Bappeko yang dalam hal ini diwakili oleh Ketua Litbang Drs Rudi Haryono, Ketua Bina Program yang diwakili Kasubag Anggaran Penyusunan Program Drs. Yayan Susyanto. Selain itu, peneliti juga menggali informasi dengan melibatkan beberapa staf lainnya yakni, Dra Pristy Utami dari staf Bagian Umum, Drs Eringgo Perkasa staf pasa Sub Bagian Anggaran. Wakil Walikota Surabaya Drs. Bambang D.H, M.Pd, dalam hal ini dipilih sebagai aktor, mengingat kapasitas dan posisinya sebagai pucuk pimpinan eksekutif (Pemkot Surabaya).

Selain dari pihak eksekutif, peneliti juga melibatkan informasi dari kalangan DPRD Surabaya sebagai lembaga yang mengawasi kinerja Pemkot Surabaya. Dan informannya adalah Ketua Komisi C Drs. H. Musyafak Rouf dan Wakil Ketua Komisi B Drs. Herman Rivai. Komisi C yang membidangi masalah anggaran dan keuangan.

### **3.2 Tipe Penelitian**

Selaras dengan perumusan masalah dan tujuan penelitian maka tipe penelitian yang digunakan adalah tipe penelitian deskriptif dengan penjelasan secara kualitatif. Dengan tipe penelitian ini diupayakan untuk memberi gambaran mengenai suatu fenomena sosial tertentu secara terperinci sehingga akhirnya dapat diperoleh pemahaman yang lebih jelas mengenai fenomea tersebut secara terperinci sehingga akhirnya dapat diperoleh pemahaman yang lebih jelas dan komprehensif mengenai fenomena tersebut.

Hal ini sesuai dengan H. Hadari Nawawi yang memberikan pengertian berikut ini<sup>62</sup> : “Metode deskriptif diartikan sebagai prosedur pemecahan masalah yang diteliti dengan menggambarkan atau melukiskan keadaan subjek atau objek penelitian (seseorang, lembaga, masyarakat dan lain-lain) berdasarkan fakta-fakta yang tampak atau sebagaimana adanya. “

Kemudian, agar penelitian deskriptif ini mempunyai bobot yang lebih tinggi maka penggarapannya tidak menutup kemungkinan digunakan data yang saling melengkapi dan menunjang. Dalam penelitian deskriptif dapat digunakan data kualitatif dan kuantitatif yang saling mendukung (Koentjaraningrat, 1993 : 252).

Dari pengertian di atas, maka penelitian deskriptif ini dapat dirumuskan sebagai berikut :

1. Penelitian deskriptif diupayakan untuk menggambarkan secara terperinci tentang suatu fenomena yang menjadi obyek penelitian. Dalam hal ini adalah implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya.
2. Agar hasil penelitian mempunyai bobot yang lebih tinggi, maka fakta-fakta yang dikemukakan dalam penelitian ini menjadi perhitungan yang akurat.
3. Dapat digunakan data kualitatif dan kuantitatif yang keduanya saling mendukung.

### **3.3 Lokasi Penelitian**

Pemilihan lokasi ini dilakukan secara *purposive*, yaitu dilakukan dengan sengaja mengingat implementasi suatu kebijaksanaan selalu terkait dengan ruang dan

---

<sup>62</sup> Nawawi, H. Hadari, *Metodologi Penelitian Bidang Sosial*, Gadjah Mada University Press,

waktu. Dalam hal ini, memilih Pemkot Surabaya sebagai lokasi penelitian sangat relevan. Masalah DAU sempat mengganggu kinerja pemerintahan dan pembangunan kota Surabaya. Misalnya masalah penggajian pegawai Pemkot dan guru.

Terlebih mengingat Surabaya menjadi daerah penyangga, maksudnya ikut menyangga beban sosial daerah-daerah di sekitarnya. Sebagai ibukota propinsi Jawa Timur, Surabaya tentu menjadi barometer penyelenggaraan desentralisasi, dan pembangunan daerah bagi Pemkot/Pemkab di Jawa Timur. Namun, nyatanya, Surabaya malah menerima DAU yang relatif sedikit dibanding dengan Pemkot/Pemkab lain di Jawa Timur. Dengan pemilihan Pemkot Surabaya sebagai lokasi penelitian tersebut diharapkan bisa mendeskripsikan implementasi dan situasi problematis kebijakan DAU di Pemkot Surabaya dewasa ini.

### **3.4 Jadwal Pelaksanaan Penelitian**

Pelaksanaan penelitian ini direncanakan dilakukan selama 5 (lima) bulan yaitu selama Bulan September hingga Pebruari 2002. Adapun jadwal pelaksanaan penelitian secara rinci dijelaskan dalam tabel di bawah ini.

---

Yogyakarta, 1983.



### 3.5 Teknik Koleksi Data

Sebagaimana dikemukakan di atas penelitian ini bertujuan untuk mendeskripsikan secara jelas dan mendetil implementasi DAU di Pemkot Surabaya dan aspek-aspek yang menyertainya. Dalam penelitian kualitatif, peneliti dalam mengoleksi data melakukan kontak langsung dan berhubungan secara kontinyu dengan informan dan dalam *setting* yang wajar. Pengumpulan data dilakukan oleh peneliti secara langsung atau sebagai instrumen pertama dalam mengumpulkan dan menginterpretasikan data.

Data yang diperoleh meliputi data primer dan data sekunder. Data primer adalah data informasi berasal dari informan, sedangkan data sekunder adalah data yang berupa dokumen baik dari instansi yang bersangkutan maupun kepustakaan, menghimpun dan mencatat dokumen resmi khususnya yang berkaitan dengan implementasi kebijakan DAU.

Untuk lebih jelasnya, teknik yang digunakan antara lain (1) wawancara mendalam (*indepth interview*) yang diharapkan mampu menjelaskan pendapat, keyakinan, serta sikap para informan terhadap kondisi atau keadaan yang dialami, (2) observasi sebagai upaya untuk menunjang pemahaman penelitian mengenai kondisi lapangan serta mengungkapkan keadaan atau kejadian-kejadian yang dijelaskan atau terletak dari hasil wawancara dengan informan (3) studi dokumentasi dengan melakukan penelusuran dan identifikasi untuk melengkapi dan mempertajam data dari wawancara dan observasi. Studi dokumen dimaksudkan untuk memperoleh



informasi yang berkaitan dengan kebijakan DAU, dengan demikian dari studi dokumen akan diperoleh gambaran jelas mengenai isi dan substansi kebijakan DAU.

Dokumentasi tersebut berasal dari literatur catatan-catatan, dokumen-dokumen atau bentuk tulisan lainnya yang memiliki hubungan serta maupun meminjam data yang dibutuhkan dalam penelitian.

Guna mendapat gambaran utuh menyangkut teknik koleksi data yang dilakukan adalah :

1. Menyusun rencana dan kerangka sementara mengenai pokok-pokok yang akan diteliti.
2. Mengumpulkan bahan-bahan mengenai berbagai tulisan, literatur, dokumen dan sumber-sumber yang berkaitan dengan tema permasalahan penelitian tersebut.
3. Memetakan situasi problematik dan kondisi yang terjadi di lapangan.
4. Memilih informan yang ada untuk dijadikan sebagai unit analisis atau subjek penelitian lalu melakukan wawancara yang mendalam
5. Menganalisa terbitan buku, dokumen resmi, literatur, laporan, surat keputusan
6. Melakukan tabulasi data
7. Melakukan analisis data

### 3.6 Data-Data yang Dibutuhkan

Guna menjawab permasalahan yang dipaparkan pada bab satu dengan menyusun kerangka pemikiran yang ada, maka faktor utama yang perlu ditelaah adalah proses implementasi dan distribusi DAU oleh aparat Pemkot Surabaya. Untuk itu data yang dibutuhkan adalah sebagai berikut :

1. Ketentuan perundang-undangan dan kebijakan yang mengatur DAU. Ketentuan tersebut antara lain ; UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Keppres No. 131 Tahun 2001 dan KMK No. 685/KMK.07/2001, dan berbagai ketentuan terkait lainnya.
2. Kebijakan yang pernah dibuat dan dikeluarkan dan masih berlaku, oleh instansi yang berwenang dalam hal ini DPRD Surabaya dan Pemkot Surabaya yang menetapkan APBD (Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) Surabaya. Utamanya, anggaran dan belanja daerah yang melibatkan unsur DAU sebagai komponen pendanaan. Maupun surat, dan dokumen resmi Pemkot Surabaya yang terkait dengan kebijakan DAU.
3. Kondisi keuangan daerah, untuk mengetahuinya bisa dilihat dari perkembangan APBD, PAD (Pendapatan Asli Daerah) dan IKR (Indeks Kemandirian Rutin).
4. Aparat Pemkot Surabaya yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan DAU.
5. Gambaran interaksi antar pihak yang terlibat dalam proses implementasi kebijakan DAU.

6. Gambaran senyatanya tentang mekanisme atau prosedur dalam pendistribusian DAU.
7. Gambaran tentang proses implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya. Hal ini menyangkut bagaimana kebijakan DAU itu diformulasikan dan didistribusikan oleh pusat kepada Pemkot Surabaya untuk kemudian diimplementasikan oleh pihak pelaksana.
8. Potret/gambaran konflik yang mewarnai sehubungan implementasi kebijakan DAU.

### **3.7 Teknik Pengolahan dan Analisis Data**

Setelah diperoleh data dengan dibutuhkan, selanjutnya diolah menggunakan teknik analisa data kualitatif dengan jalan mengabstraksikan secara cermat setiap informasi yang diperoleh. Analisa ini diharapkan mampu memberikan pemahaman yang utuh dan mendalam terhadap interaksi atau konsep-konsep yang diteliti.

Sehubungan penelitian ini akan menjawab permasalahan yang berkenaan dengan implementasi kebijakan DAU, faktor-faktor yang melatarbelakangi dan memetakan realitas problematis yang ada, maka dengan analisis yang bersifat deskriptif kualitatif segera dilakukan setelah melakukan wawancara, menghimpun data sekunder maupun literatur, sumber-sumber yang telah diterbitkan terkumpul secara lengkap. Studi lapangan dilakukan untuk memperoleh data primer dan sekunder. Data primer diperoleh melalui metode wawancara, observasi atau

pengamatan. Sedangkan data sekunder diperoleh dari dokumen-dokumen yang dapat memperjelas data primer. Dalam kaitan ini, peneliti juga melakukan studi dokumen yang dimaksudkan untuk memperoleh informasi yang berkaitan dengan kebijakan keuangan daerah atau transfer fiskal dari pemerintah pusat ke daerah, dengan demikian dari studi dokumen tersebut akan diperoleh gambaran jelas mengenai isi dan substansi kebijakan DAU.

Sementara itu, metode wawancara yang digunakan adalah wawancara tak berstruktur<sup>63</sup>. Yaitu peneliti mengajukan pertanyaan-pertanyaan secara lebih bebas dan leluasa, tanpa terikat oleh susunan pertanyaan yang telah dipersiapkan secara kaku. Selain itu dapat berkembang sesuai dengan kebutuhan penelitian.

Sedangkan data-data yang bersifat kuantitatif pada akhirnya ditafsirkan secara kualitatif, dan proses selanjutnya data yang sudah terkumpul akan diseleksi dan diklasifikasikan sesuai dengan kebutuhan analisis. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka data dan informasi yang telah berhasil diperoleh terlebih dahulu diklasifikasikan kemudian dianalisis berdasarkan perspektif kerangka pemikiran yang digunakan.

Adapun proses pengolahan data dilakukan dengan cara :

1. Melakukan observasi seluruh data yang tersedia dari berbagai sumber, yaitu dari hasil penelitian, dan studi-studi pustaka yang berkenaan dengan masalah DAU.
2. Mengidentifikasi masalah, kompleksitas DAU dan implikasi yang berkembang kemudian mencocokkannya dengan kebenaran materiil.

---

<sup>63</sup> Sanapiah Faisal, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasinya*, YA3, hlm. 62, Malang, 1990.

3. Menjabarkan temuan-temuan penelitian dalam bentuk analisis konseptual dan teoretis
4. Menginterpretasikan gejala dan temuan penelitian berdasarkan temuan, pengetahuan dan pengalaman.

Kemudian, dalam melakukan analisa, terdapat 3 (tiga) alur kegiatan yang dilakukan secara bersamaan dan menjadi suatu siklus disertai interaksi antara alur yang satu dengan alur yang lainnya, antara lain :

1. Reduksi data, yaitu proses pemilihan, perumusan atau perhatian pada penyederhanaan, pengabstrakan dan transformasi data kasar yang muncul dari catatan-catatan tertulis di lapangan, di mana proses ini berlangsung secara terus menerus selama penelitian berlangsung.
2. Penyajian data, merupakan sekumpulan informasi yang telah tersusun secara terpadu dan mudah dipahami yang memberi kemungkinan dilakukannya penarikan kesimpulan dan pengambilan tindakan. Penyajian data ini menuntut seorang penelitian untuk mampu mentransformasikan data kasar menjadi bentuk tulisan.
3. Verifikasi atau penarikan kesimpulan merupakan sebagian dari seluruh konfigurasi kegiatan penelitian yang utuh dan dapat dilakukan selama penelitian berlangsung verifikasi ini mungkin sesingkatnya. Pemikiran kembali yang melintas dalam pikiran peneliti selama ini menulis dan meninjau ulang catatan-catatan lapangan, atau mungkin lebih seksama dan memakan waktu serta tenaga yang lebih besar (Miles dan Huberman, 1992: 16- 20).

Analisis data dilakukan berdasarkan pada pendekatan metode kualitatif yang menitikberatkan pada penelitian yang bersifat deskriptif terhadap data-data yang berasal dari hasil wawancara berstruktur dan bebas serta hasil pengamatan (observasi). Kemudian demi keabsahan data yang telah didapatkan tersebut maka dilakukan pemeriksaan keabsahan atau verifikasi, dengan kriteria yang digunakan untuk kriteria verifikasi adalah kriteria kredibilitas dengan teknik yang benar.

Untuk memeriksa keabsahan data dilakukan triangulasi yang memanfaatkan sesuatu yang lain di luar data itu untuk keperluan pengecekan atau sebagai pembandingan terhadap data itu<sup>64</sup>. Triangulasi dengan sumber berarti membandingkan dan mengecek balik derajat kepercayaan suatu informasi yang diperoleh melalui waktu dan alat yang berbeda dalam metode kualitatif<sup>65</sup>.

Hal itu dapat dicapai dengan jalan: (1) membandingkan data hasil pengamatan dengan data hasil wawancara; (2) membandingkan apa yang dikatakan orang di depan umum dengan apa yang dikatakannya secara pribadi; (3) membandingkan apa yang dikatakan orang-orang tentang situasi penelitian dengan apa yang dikatakannya sepanjang waktu; (4) membandingkan keadaan dan perspektif seseorang dengan berbagai pendapat (5) membandingkan hasil wawancara dengan isi suatu dokumen yang berkaitan.

---

<sup>64</sup> Moleong, Lexy J., *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, cetakan kesembilan, 1998

<sup>65</sup> Patton, Michael Quinn. *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, Beverly Hills : Sage Publications, 1986

## **BAB 4**

### **DISKRIPSI LOKASI PENELITIAN**

#### **4.1 Gambaran Umum Kota Surabaya**

##### **4.1.1 Geografis**

Kota Surabaya merupakan wilayah pembentuk daerah Gerbangkertosusila. Secara geografis Kota Surabaya terletak antara 87° 21' lintang selatan dan 112° 36' sampai dengan 112° 54' bujur timur. Wilayahnya merupakan daratan rendah dengan ketinggian 3 – 6 meter diatas permukaan air laut, kecuali di sebelah selatan dengan ketinggian 25 – 50 meter diatas permukaan air laut.

Kota Surabaya memiliki batas-batas wilayah dengan daerah-daerah lain, yaitu

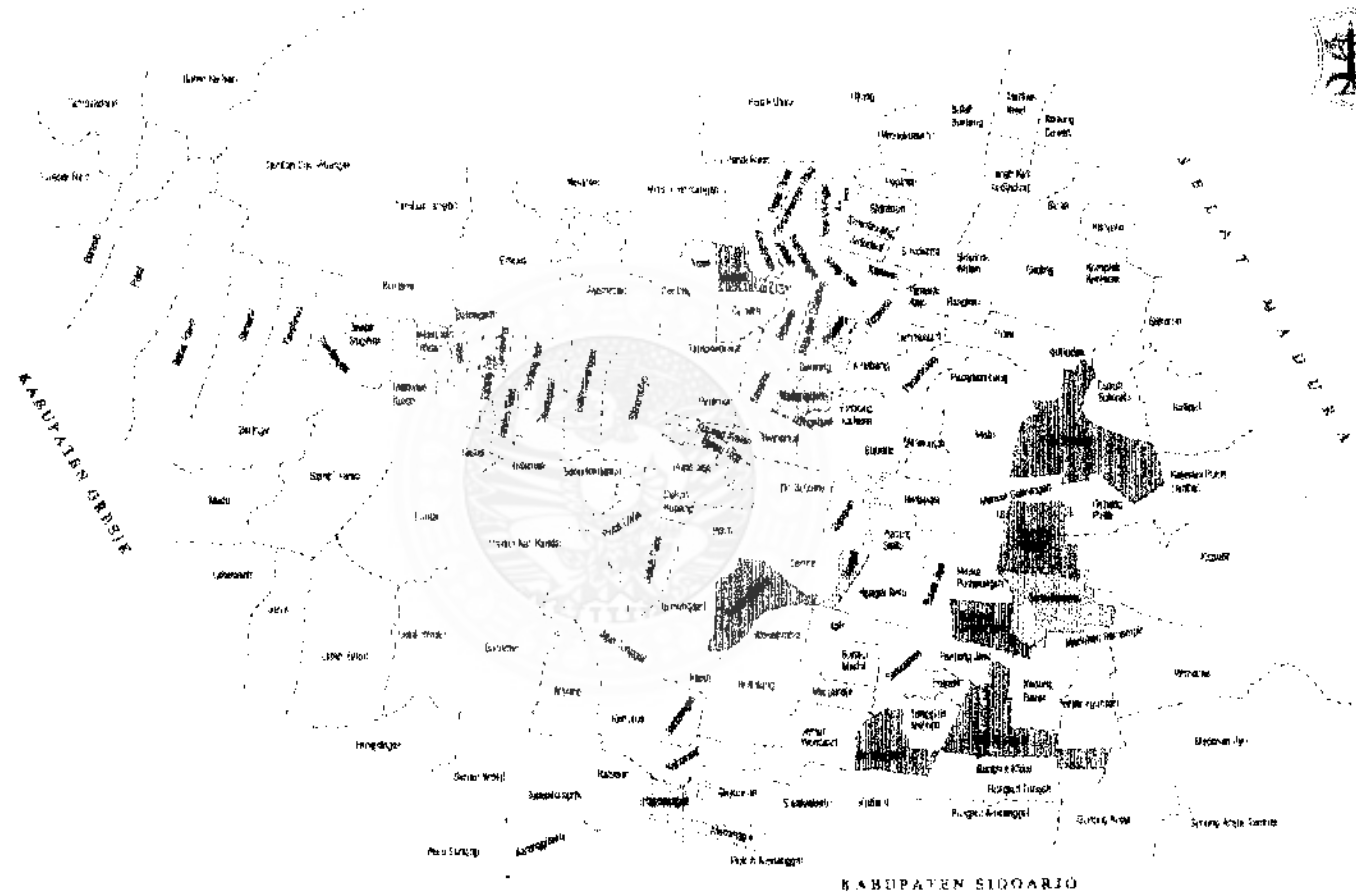
Sebelah utara : Selat Madura

Sebelah timur : Selat Madura

Sebelah selatan : Kabupaten Sidoarjo

Sebelah barat : Kabupaten Gresik

Luas wilayah Kota Surabaya seluruhnya sekitar 326,36 km<sup>2</sup> yang terbagi dalam 5 (lima) wilayah Pembantu Walikota, 28 wilayah kecamatan dan 163 desa / kelurahan.



Gambar 4.1 Peta Administratif Kota Surabaya



Kelima wilayah Pembantu Walikota Surabaya adalah wilayah Surabaya Pusat, Surabaya Utara, Surabaya Timur, Surabaya Selatan dan Surabaya Barat. Dari kelima wilayah tersebut, Surabaya Barat memiliki wilayah paling luas yakni 118,01 km<sup>2</sup> atau 36,16% dari luas Kota Surabaya terutama pada Kecamatan Benowo dan Lakarsantri, disusul kemudian oleh Surabaya Timur, Surabaya Selatan, Surabaya Utara dan Surabaya Pusat. Gambaran lebih rinci tentang luas wilayah pada masing-masing Wilayah Pembantu Walikota tersebut ditampilkan pada tabel di bawah ini.

Tabel 4.1 Luas Wilayah Pembantu Walikota

<b>Wilayah Pembantu Walikota</b>	<b>Luas Wilayah (km<sup>2</sup>)</b>	<b>Prosentase Luas Wilayah (%)</b>
Surabaya Pusat	14,78	4,53
Surabaya Utara	38,32	11,74
Surabaya Timur	91,19	27,94
Surabaya Selatan	64,07	19,63
Surabaya Barat	118,01	36,16

Sumber : Surabaya dalam Angka, tahun 2000

**Tabel 4.2 Banyaknya Wilayah Kerja sesuai dengan Wilayah Kerja Pembantu Walikota di Kota Surabaya** ADLN - Perpustakaan Universitas Airlangga

Masa / tgl berlaku peraturan yg diikuti	Sebelum 20 Sept 1982 PP No. 28	Setelah 20 Sept 1982 PP No. 28	Setelah 20 Juni 1990 Kep Mendagri 55	Setelah 20 Mei 1982 PP No. 26	Setelah 19 Sept 1992 PP No. 59
Wil. Pemb. Walikota	3	3	5	5	5
Jml. Kecamatan	16	19	19	24	28
Jml. Kelurahan	163	163	163	163	163
I. Surabaya Utara	P. Cantian Semampir Krembangan Tandes Bubutan	P. Cantian Semampir Krembangan Tandes Bubutan Benowo	P. Cantian Semampir Krembangan Kenjeran	P. Cantian Semampir Krembangan Kenjeran	P. Cantian Semampir Krembangan Kenjeran
II. Surabaya Timur	Tambaksari Gubeng Rungkut Sukolilo Simokerto	Tambaksari Gubeng Rungkut Sukolilo Kenjeran Simokerto	Tambaksari Gubeng Rungkut Sukolilo	Tambaksari Gubeng Rungkut Sukolilo Mulyorejo T. Mejoyo Gunggunyanyar	Tambaksari Gubeng Rungkut Sukolilo Mulyorejo T. Mejoyo Gununganyar
III. Surabaya Selatan	Sawahan Wonokromo Wonocolo Karangpilang Genteng Tegalsari	Sawahan Wonokromo Wonocolo Karangpilang Lakarsantri Genteng Tegalsari	Sawahan Wonokromo Wonocolo Karangpilang	Sawahan Wonokromo Wonocolo Karangpilang	Sawahan Wonokromo Wonocolo Karangpilang Jambangan Gayungan Wiyung D. Pakis
IV. Surabaya Barat			Benowo Lakarsantri Tandes	Benowo Lakarsantri Tandes Asemrowo Sukomanunggal	Benowo Lakarsantri Tandes Asemrowo Sukomanunggal
V. Surabaya Pusat			Bubutan Simokerto Genteng Tegalsari	Bubutan Simokerto Genteng Tegalsari	Bubutan Simokerto Genteng Tegalsari

#### 4.1.2 *Komposisi Penduduk*

Sumber data kependudukan yang sering digunakan saat ini adalah sensus penduduk, registrasi penduduk dan survei-survei kependudukan. Sensus penduduk adalah suatu kegiatan pengumpulan / pencacahan data kependudukan terhadap seluruh penduduk yang berdomisili di wilayah tertentu dalam suatu waktu tertentu. Sedangkan registrasi penduduk adalah suatu kegiatan pencatatan secara rutin setiap kejadian vital (kelahiran, kematian dan perpindahan) yang terjadi pada seluruh penduduk.

Jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 2000 dari hasil registrasi adalah 2.444.976 jiwa dengan rincian pada masing-masing wilayah Pembantu Walikota seperti tercantum pada tabel 4.2. Dari tabel tersebut terlihat bahwa Surabaya Selatan memiliki jumlah penduduk terbesar dibandingkan wilayah yang lain yakni sekitar 26,12% dari total penduduk Surabaya.

Bila ditinjau dari kepadatan penduduknya, wilayah Surabaya Pusat memiliki kepadatan penduduk tertinggi yakni 107.741 jiwa / km<sup>2</sup>. Hal ini bisa dipahami karena wilayah Surabaya Pusat merupakan pusat dari kegiatan pemerintahan maupun perekonomian kota meskipun luas wilayahnya hanya 14,78 km<sup>2</sup> yang merupakan luas wilayah terkecil dibanding wilayah yang lain.

Tabel 4.3 Jumlah dan Kepadatan Penduduk pada Wilayah Pembantu Walikota

Wilayah Pembantu Walikota	Jumlah Penduduk (jiwa)	Kepadatan Penduduk (jiwa / km <sup>2</sup> )
Surabaya Pusat	389.376	107.741
Surabaya Utara	467.543	52.343
Surabaya Timur	633.833	62.810
Surabaya Selatan	638.609	85.192
Surabaya Barat	315.255	21.604

Sumber : Surabaya dalam Angka, tahun 2000

Jumlah penduduk Kota Surabaya pada tahun 1996 sebesar 2.344.520 jiwa sampai dengan tahun 2000 menjadi 2.444.976 jiwa, dengan demikian rata-rata setiap tahunnya terjadi pertumbuhan penduduk sebesar 1,07%.

Komposisi penduduk menurut jenis kelamin di Kota Surabaya sejak tahun 1996 hingga tahun 2000 lebih banyak perempuan daripada laki-laki. Pada tahun 2000 dengan jumlah penduduk 2.444.976 jiwa terdiri dari 1.219.554 jiwa laki-laki dan 1.225.422 jiwa perempuan. Tabel 4.3 berikut ini memberikan gambaran yang lebih rinci tentang keadaan penduduk menurut jenis kelamin.

Tabel 4.4 Komposisi Penduduk Kota Surabaya Menurut Jenis Kelamin

Tahun	Laki-laki (jiwa)	Perempuan (jiwa)	Jumlah Penduduk (jiwa)
1996	1.169.672	1.174.848	2.344.520
1997	1.175.963	1.180.523	2.356.486
1998	1.184.834	1.188.448	2.373.282
1999	1.201.293	1.204.653	2.405.946
2000	1.219.554	1.225.422	2.444.976

Sumber : Surabaya dalam Angka, tahun 2000

Jumlah penduduk juga dipengaruhi oleh adanya faktor migrasi baik datang ataupun pindah. Dari hasil registrasi tahun 2000, wilayah Surabaya Timur paling banyak menerima kedatangan yakni 18.490 jiwa terutama pada Kecamatan Rungkut (9.208 jiwa), kemudian wilayah Surabaya Barat sebesar 16.506 jiwa terutama pada Kecamatan Tandes (11.912 jiwa). Hal ini terkait dengan keberadaan industri yang banyak terdapat pada kedua kecamatan tersebut, dimana banyak pendatang yang bekerja sebagai buruh dan menetap di wilayah tersebut. Sedangkan pada tiga wilayah yang lain menunjukkan besarnya migrasi tidak terlalu tinggi, yakni kedatangan di wilayah Surabaya Utara sebesar 11.241 jiwa; 11.188 jiwa di wilayah Surabaya Selatan; dan 5.656 jiwa di wilayah Surabaya Pusat.

Perekonomian kota dapat dilihat dari jenis mata pencaharian dan pendidikan masyarakat, disamping potensi perekonomian kota itu sendiri.

Ditinjau dari tingkat pendidikannya ternyata sebagian besar penduduk Kota Surabaya berpendidikan SD / MI yakni sebesar 536.844 jiwa (25,56%), disusul kemudian penduduk dengan pendidikan SMU / sederajat sebesar 488.873 jiwa (23,27%) dan SLTP / sederajat sebesar 446.292 jiwa (21,24%).

Dengan gambaran tingkat pendidikan seperti di atas, dapatlah dimengerti bila sebagian besar penduduk Kota Surabaya bekerja pada sektor perdagangan (34,90%) dan industri (24,08%). Selain juga relevan dengan kondisi Kota Surabaya saat ini sebagai daerah perdagangan dan industri.

Sebagian besar penduduk Kota Surabaya adalah pemeluk agama Islam. Pada tahun 2000 tercatat sebanyak 2.051.747 jiwa pemeluk agama Islam, pemeluk

Protestan sebanyak 211.168 jiwa, sedangkan 155.315 jiwa menganut agama Katholik dan 42.414 jiwa memeluk agama Hindu serta 41.233 jiwa memeluk agama Budha.

### 4.1.3 Potensi Ekonomi Daerah

#### 4.1.3.1 Sektor Industri

Surabaya dikenal juga sebagai kota indamardi, dimana salah satu unsurnya adalah industri. Sektor industri digolongkan menjadi tiga, yakni industri besar dengan jumlah tenaga kerja 100 orang atau lebih; industri sedang bila jumlah tenaganya 20 – 99 orang; bila tenaga kerjanya 5 – 19 orang termasuk industri kecil; dan industri rumah tangga dengan tenaga kerja 1 – 4 orang. Selama tahun 1998 hingga tahun 2000, perkembangan jumlah industri maupun jumlah tenaga kerja yang terserap cukup tinggi.

Tabel 4.5 Jumlah Industri dan Tenaga Kerja

Tahun	Industri Besar		Industri Sedang		Industri Kecil	
	Unit	Naker	Unit	Naker	Unit	Naker
1998	125	71.054	361	17.198	10.074	197.564
1999	136	73.850	410	18.870	10.275	205.475
2000	146	75.860	508	21.652	10.401	206.470

Sumber : Surabaya dalam Angka, tahun 2000

#### **4.1.3.2 Sektor Perdagangan**

Dalam sektor perdagangan selama tahun 2000 kegiatan perdagangan antar pulau yang dibongkar dan dimuat melalui Pelabuhan Tanjung Perak Surabaya sebesar 15.654.442, dengan jenis komoditi terbesar berupa makanan ternak dan baja / besi beton. Sedangkan volume ekspor dan impor tahun 2000 sebesar 15.654.442 ton.

#### **4.1.3.3 Sektor Pariwisata**

Sebagai salah satu daerah tujuan wisata di Jawa Timur, jumlah kunjungan wisatawan baik domestik maupun asing ke Surabaya selama tahun 2000 mengalami penurunan bila dibandingkan dengan tahun 1999. Selama tahun 1999 jumlah wisatawan yang datang ke Surabaya sebesar 5.460.019 orang meliputi wisatawan domestik sebanyak 5.311.565 orang dan 148.454 orang wisatawan asing. Sedangkan pada tahun 2000 terjadi penurunan sebesar 1,54% yakni 5.375.960 orang terdiri dari 5.352.205 orang wisatawan domestik dan 23.755 orang wisatawan asing.

## **BAB 5**

### **KONDISI KEUANGAN DAERAH**

Guna menelusuri tentang kontribusi dan implementasi DAU di Surabaya maka perlu kiranya untuk memahami kondisi keuangan daerah. Seperti diketahui kinerja Pemerintah Kota dari aspek *Capacity Building*-nya dapat ditunjukkan salahsatunya dengan memperhatikan kondisi / kinerja keuangan daerah, di samping kelembagaan serta personil / aparatur pemerintah daerah.

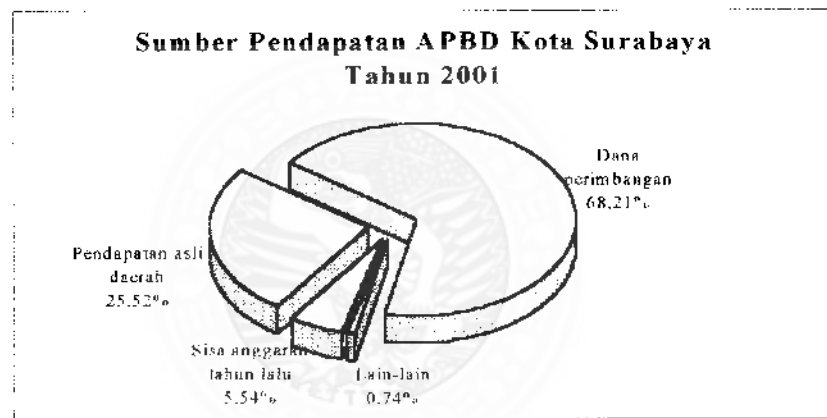
#### **5.1 Keuangan Daerah**

APBD yang berisikan rancangan program kegiatan dan pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah merupakan salah satu variabel yang dapat digunakan untuk mengetahui kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, termasuk menghimpun pendapatan daerah (*fiscal capacity*) dan subsidi pemerintah pusat yang antara lain dalam bentuk DAU.

Penerimaan APBD Kota Surabaya secara kuantitatif relatif besar dibanding daerah Kota / Kabupaten lain di Propinsi Jawa timur. Krisis ekonomi berkepanjangan tidak serta merta menjadikan Pemkot Surabaya surut dalam meningkatkan penerimaan daerah guna membiayai rumah tangganya sendiri. Hal ini



tampak nyata bahwa dari tahun ke tahun ada peningkatan cukup signifikan, pada tahun anggaran 2000 mencapai Rp. 420.668.773.397,78,00, tahun anggaran 2001 mencapai Rp. 713.877.527.980,40,00 dan tahun anggaran 2002 mencapai 931.794.480.000,00. Walaupun demikian besaran penerimaan ini masih dipandang belum proporsi dibanding dengan kebutuhan untuk membiayai semua pengeluaran terutama pengeluaran untuk pelayanan publik (*expenditure needs*), yang dirasa semakin meningkat dan bervariasi sejalan dengan perkembangan Kota Surabaya yang dinamis baik secara fisik maupun non fisik.



Gambar 5.1 Sumber Pendapatan APBD Kota Surabaya Tahun 2001

Perkembangan penerimaan APBD Kota Surabaya dalam 5 (lima) tahun mengalami pertumbuhan positif dengan kenaikan rata-rata 15,49% per tahun, dan kenaikan tinggi terjadi pada tahun 1998 / 1999 mencapai 26,12%. (table 5.1).

Tabel 5.1 Laju Pertumbuhan APBD

Tahun	Penerimaan APBD	Laju Pertumbuhan
1996 / 1997	237.908.923.813,23	
1997 / 1998	263.937.471.137,59	10,94
1998 / 1999	332.882.291.810,15	26,12
1999 / 2000	383.726.903.812,17	15,27
2000	420.668.773.397,98	9,62

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

Kenaikan penerimaan APBD Kota Surabaya dalam 5 (lima) tahun terakhir ini menunjukkan semakin meningkatnya kemampuan keuangan daerah dalam pembiayaan pembangunan yang secara tidak langsung dapat mempengaruhi kelangsungan proses pembangunan ekonomi.

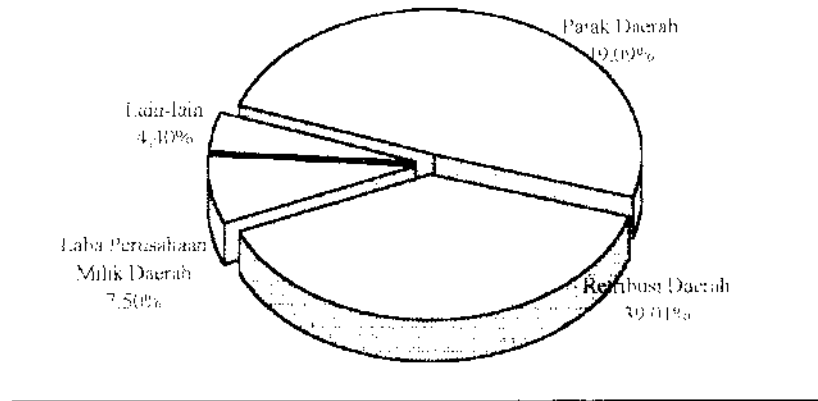
Sumber penerimaan asli daerah Surabaya yakni PAD yang diharapkan mampu *mensupport* terwujudnya kemandirian keuangan daerah, dalam struktur penerimaan daerah mempunyai peranan yang cukup berarti, walaupun penerimaan dari sektor ini dalam perkembangannya (1996/1997 s.d 2000) mengalami fluktuasi dan penurunan peranan, dimana kontribusi terhadap APBD cenderung menurun, tercatat tahun 1996 / 1997 sebesar 50% dan tahun 2000 sebesar 31,2%.

Tabel 5.2 Prosentase PAD terhadap Total Penerimaan

Tahun	PAD	Total Penerimaan	Prosentase
1996 / 1997	118.972.597.024,26	237.908.923.813,23	50,0
1997 / 1998	142.238.941.316,79	263.937.471.137,59	53,9
1998 / 1999	122.055.376.408,25	332.882.291.810,15	36,7
1999 / 2000	138.684.845.565,37	383.726.903.812,17	36,1
2000	131.115.000.401,72	420.668.773.397,98	31,2

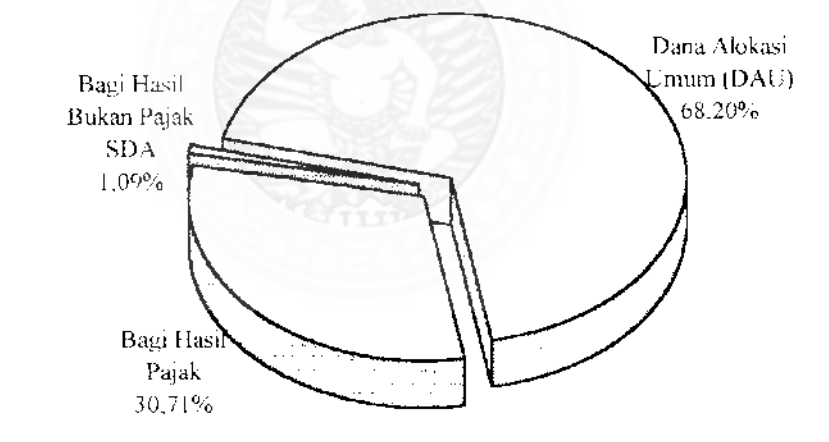
Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

### Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2001



Gambar 5.2 Sumber Pendapatan Asli Daerah Kota Surabaya Tahun 2001

### Sumber Dana Perimbangan Kota Surabaya Tahun 2001



Gambar 5.3 Sumber Dana Perimbangan Kota Surabaya Tahun 2001

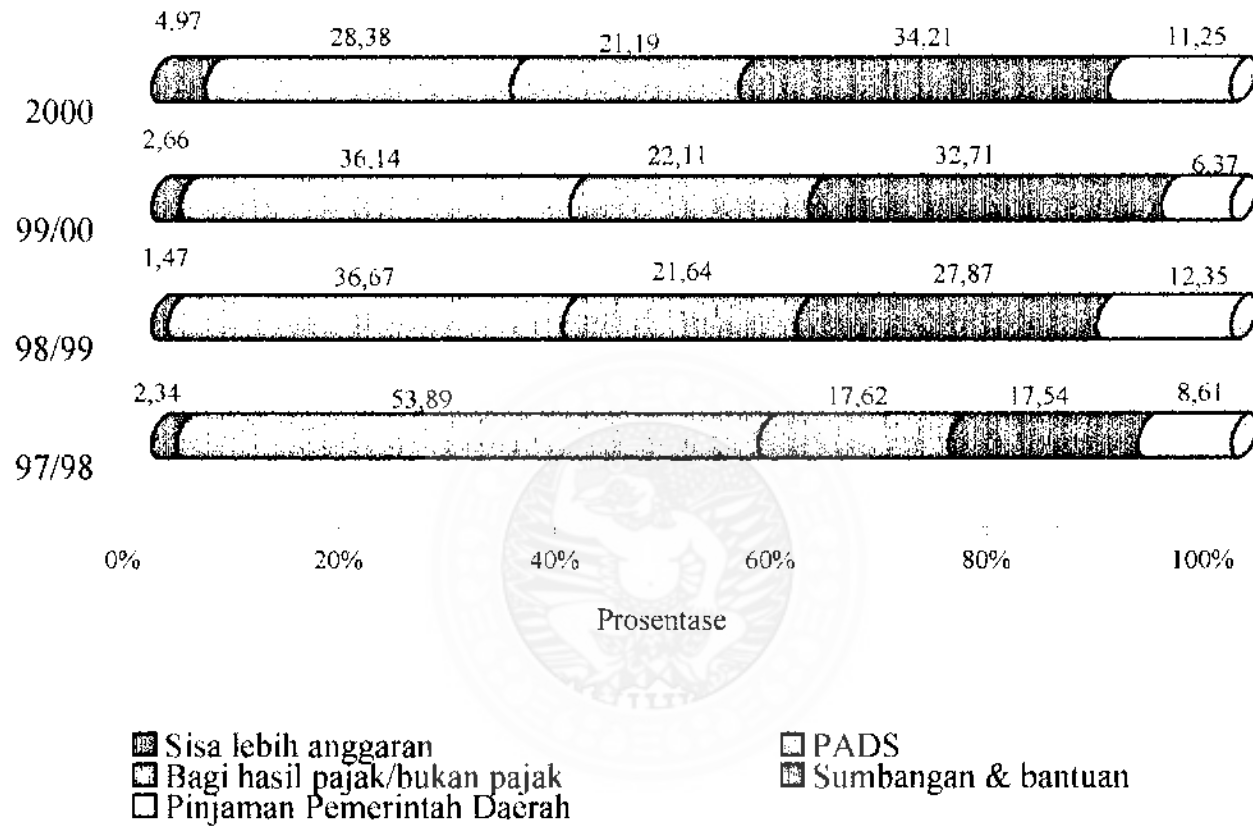
Sementara sumbangan dan bantuan dari pemerintah yang lebih tinggi (pusat) dalam struktur penerimaan daerah menunjuk pada *trend* peningkatan rata-rata 34,36% per tahun dan kontribusinya terhadap APBD semakin menguat, terbukti pada tahun 1996 / 1997 hanya sebesar 19,3% menjadi mencapai 30,2% pada tahun 2000.

Tabel 5.3 Prosentase Penerimaan dari Sumbangan dan Bantuan Pemerintah yang lebih tinggi terhadap Total Penerimaan

Tahun	Sumbangan & Bantuan	Total Penerimaan	Prosentase
1996 / 1997	45.941.457.826,00	237.908.923.813,23	19,3
1997 / 1998	46.291.199.281,00	263.937.471.137,59	17,5
1998 / 1999	92.780.639.779,00	332.882.291.810,15	27,9
1999 / 2000	124.530.129.009,00	383.726.903.812,17	32,4
2000	127.137.261.732,00	420.668.773.397,98	30,2

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001





Gambar 5.4 Peranan PAD & Sumber-sumber Penerimaan Lainnya Terhadap Total Penerimaan Daerah

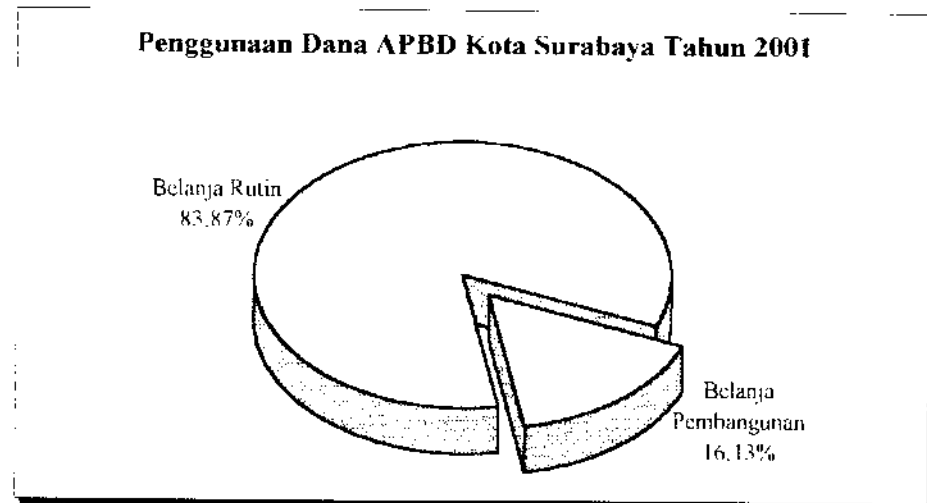
Keadaan ini dapat diartikan bahwa Pemerintah Kota Surabaya dalam penyelenggaraan pemerintahan dan pembangunan dilihat dari Indeks Kemampuan Rutin (IKR), menunjuk pada nilai 0,51 pada tahun 2000 dan apabila dibandingkan dengan pencapaian nilai 4 (empat) tahun sebelumnya mengarah pada nilai yang semakin menjauh dari angka 1, yang berarti Surabaya dapat dikatakan semakin kurang memenuhi kriteria kemandirian (PAD) suatu daerah sedikitnya mampu menutupi biaya belanja rutin.

Dari sisi pengeluaran, komposisi pengeluaran APBD Kota Surabaya dalam perkembangannya menunjuk pada semakin menguatnya dominasi belanja rutin (*recurrent expenditure*), dan komposisi untuk tahun anggaran 2000 belanja rutin 66,99% (Rp. 255.332.655.972,81) dan belanja pembangunan 33,01% (Rp. 125.804.371.444,57). Dengan demikian porsi yang kurang untuk belanja pembangunan sekaligus mengungkapkan kurangnya anggaran untuk pembangunan sosial, pemberdayaan masyarakat dan kepentingan publik.

Tabel 5.4 Rasio Belanja Rutin dengan Belanja Pembangunan

Tahun	Belanja Rutin	Belanja Pembangunan	Rasio
1996 / 1997	114.475.859.448,27	117.257.270.638,52	1 : 1,02
1997 / 1998	130.593.244.158,41	128.438.753.154,69	1,02 : 1
1998 / 1999	197.686.454.544,41	124.790.463.790,38	1,6 : 1
1999 / 2000	260.013.774.238,79	102.926.333.812,36	2,5 : 1
2000	255.332.655.972,81	125.804.371.444,57	2,03 : 1
2001	598.743.552.296,40	115.133.975.684,00	5,20 : 1

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001



Gambar 5.4 Penggunaan Dana APBD Kota Surabaya Tahun 2001

Dalam hal belanja rutin, komponen belanja pegawai memegang porsi terbesar (36,6%), kemudian diikuti belanja lain-lain (29,8%), belanja barang (15,3%) dan terkecil pada belanja perjalanan dinas (0,3%).

Tabel 5.5 Belanja Rutin Tahun 2000

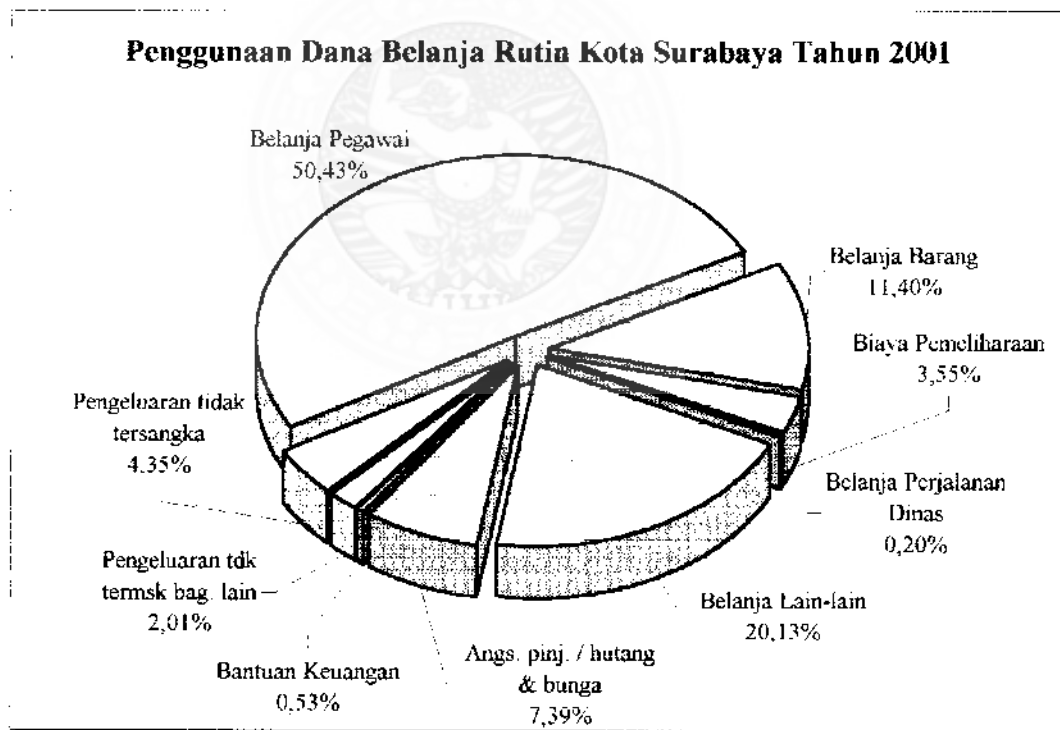
Pengeluaran Rutin	Jumlah Anggaran	Prosentase
Belanja Pegawai	93.358.190.458,00	36,6
Belanja Barang	39.152.609.755,00	15,3
Belanja Pemeliharaan	12.194.853.007,00	4,8
Belanja Perjalanan Dinas	805.062.365,00	0,3
Belanja Lain-lain	76.111.295.469,50	29,8
Angsuran Pinjaman / Hutang dan Bunga	20.933.760.008,31	8,2
Ganjaran / Subsidi	3.128.625.000,00	1,2
Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	8.469.259.910,00	3,3
Pengeluaran tidak tersangka	1.125.000.000,00	0,4
<b>Jumlah</b>	<b>255.332.655.972,81</b>	<b>100</b>

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

Tabel 5.6 Belanja Rutin Tahun 2001

Pengeluaran Rutin	Jumlah Anggaran	Prosentase
Belanja Pegawai	301.975.557.000,00	50,4
Belanja Barang	68.242.642.000,00	11,4
Belanja Pemeliharaan	21.283.511.250,00	3,55
Belanja Perjalanan Dinas	1.203.974.000,00	0,2
Belanja Lain-lain	120.552.263.000,00	20,13
Angsuran Pinjaman / Hutang dan Bunga	44.224.289.000,00	7,39
Bantuan Keuangan	3.171.000.000,00	0,53
Pengeluaran yang tidak termasuk bagian lain	12.044.880.000,00	2,01
Pengeluaran tidak tersangka	26.045.336.046,40	4,35
<b>Jumlah</b>	<b>598.743.552.296,40</b>	<b>100</b>

Sumber : Bapeco Surabaya, 2001



Gambar 5.5 Penggunaan Dana Belanja Rutin Kota Surabaya Tahun 2001



Semakin dominannya belanja rutin serta alokasi untuk belanja pegawai yang cukup besar ini seharusnya mencerminkan semakin efektif dan efisiennya pelayanan pemerintah Kota Surabaya kepada masyarakat.

Sedang belanja lain-lain (urutan kedua terbesar) yang merupakan keperluan rutin daerah yang tidak dapat diklasifikasikan ke dalam jenis belanja lainnya, dalam struktur pengeluaran rutin dipandang kurang proporsional dan kurang merepresentasikan konsep *value for money* yang menghendaki adanya kewajaran anggaran walaupun tidak ada ketentuan standarisasi yang mengaturnya.

Persoalan lain hubungannya dengan belanja rutin yaitu adanya pelimpahan ribuan pegawai pusat (sekitar 6.200) kepada pemerintah Kota Surabaya, yang tentunya daerah akan menanggung ketidakefisienan pegawai serta beban keuangan daerah yang semakin berat (belanja rutin).

Perkembangan yang mengarah pada semakin mendominasinya anggaran belanja rutin dalam struktur pengeluaran APBD menjadikan alokasi anggaran untuk belanja pembangunan (*capital expenditure*) cenderung semakin mengecil. Akibatnya pelayanan Pemkot untuk kepentingan publik dan masalah sosial menjadi kurang/tidak optimal, taruhlah misalnya untuk penanganan masalah banjir, sampah, PK 5 (pedagang kaki lima) padahal sektor-sektor ini merupakan titik lemah dalam konteks perkotaan di Surabaya dan acapkali menimbulkan konflik bila penanganannya tidak serius.

Pada tahun terakhir (tahun 2000) anggaran untuk belanja pembangunan mencapai Rp.125.804.371.444,- (table 5.5). Dalam struktur pengeluaran pembangunan APBD tahun anggaran 2000, terdapat 5 (lima) besar komponen

pengeluaran yaitu sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman (23,5%), kemudian sektor Transportasi (20,3%), sektor Sumber Daya Air dan Irigasi (12,7%), sektor Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan (10%) dan sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi (7,5%).



Tabel 5.7 Belanja Pembangunan Tahun 2000

<b>Pengeluaran Rutin</b>	<b>Jumlah Anggaran</b>	<b>Prosentase</b>
Sektor Industri	101.900.000,00	0,1
Sektor Pertanian dan Kehutanan	1.121.691.430,00	0,9
Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	16.025.532.544,85	12,7
Sektor Tenaga Kerja	299.936.910,00	0,24
Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi	9.473.905.110,00	7,5
Sektor Transportasi	25.512.603.952,80	20,3
Sektor Pertambangan dan Energi	0,00	0
Sektor Pariwisata dan Telekomunikasi Daerah	1.275.775.650,00	1,0
Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	29.606.121.822,92	23,5
Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	8.270.002.647,00	6,6
Sektor Dikbudnas, Kepercy thd. Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	5.288.786.922,00	4,2
Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	907.476.009,00	0,7
Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	7.906.906.250,00	6,3
Sektor Perumahan dan Pemukiman	3.748.415.112,00	3,0
Sektor Agama	485.000.000,00	0,4
Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	2.131.046.566,00	1,7
Sektor Hukum	417.500.000,00	0,3
Sektor Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan	12.618.443.068,00	0,1
Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	159.997.500,00	0,1
Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	0,00	0
<b>Jumlah</b>	<b>125.351.041.494,57</b>	<b>100</b>

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

Dalam hal pengalokasian anggaran pembangunan ini, seharusnya lebih berpijak pada paradigma baru fungsi dan peranan pemerintah, yaitu adanya keberpihakan kepada sektor-sektor yang merupakan kebutuhan dasar publik. Dalam struktur belanja pembangunan Kota Surabaya (APBD Tahun 2000), pengalokasian anggaran untuk sektor pendidikan dan sektor kesehatan masing-masing sebesar 4,2% dan 6,3% dipandang masih relatif kecil guna mendukung proses percepatan peningkatan kualitas pendidikan di Surabaya.



Tabel 5.8 Belanja Pembangunan Tahun 2001

<b>Pengeluaran Rutin</b>	<b>Jumlah Anggaran</b>	<b>Prosentase</b>
Sektor Industri	227.500.000,00	0,2
Sektor Pertanian	653.800.000,00	0,57
Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	-	-
Sektor Tenaga Kerja	561.040.000,00	0,49
Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Daerah, Keuangan Daerah dan Koperasi	9.150.675.000,00	7,95
Sektor Transportasi	16.755.726.000,00	14,55
Sektor Pertambangan dan Energi	-	-
Sektor Pariwisata	660.000.000,00	0,57
Sektor Pembangunan Daerah dan Pemukiman	25.449.285.732,00	22,10
Sektor Lingkungan Hidup dan Tata Ruang	20.265.988.600,00	17,60
Sektor Dikbudnas, Kepercy thd. Tuhan YME, Pemuda dan Olah Raga	2.341.000.000,00	2,03
Sektor Kependudukan dan Keluarga Sejahtera	5.019.869.000,00	4,36
Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak dan Remaja	7.326.301.000,00	6,36
Sektor Perumahan dan Pemukiman	2.985.928.870,00	2,59
Sektor Agama	722.000.000,00	0,63
Sektor Ilmu Pengetahuan dan Teknologi	3.876.000.000,00	3,37
Sektor Hukum	500.000.000,00	0,43
Sektor Aparatur Pemerintahan dan Pengawasan	11.067.531.432,00	9,61
Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi dan Media Massa	375.000.000,00	0,33
Sektor Keamanan dan Ketertiban Umum	-	-
Subd. Pembangunan kpd Daerah Bawahan	7.196.330.050,00	6,25
<b>Jumlah</b>	<b>115.133.975.684,00</b>	<b>100</b>

Sumber : Bapeko Surabaya, 2001

## 5.2 Keterkaitan Ekonomi Antar Daerah

Berlakunya Undang-undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah tidak lain adalah memberi otonomi yang lebih luas, nyata dan bertanggung jawab kepada daerah dan menciptakan kemandirian daerah dengan prakarsa sendiri berdasarkan aspirasi masyarakat. Namun demikian pemberian otonomi ini mampu menimbulkan eksese negatif yaitu ego kedaerahan yang berpotensi terhadap terjadinya konflik antar daerah. Keadaan ini tidak perlu terjadi apabila terdapat pemahaman yang mendalam terhadap konsep "Daerah Otonom" dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Disadari bahwa segala bentuk aktivitas pembangunan suatu daerah merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari pembangunan Nasional dan sekecil apapun pembangunan yang dilakukan suatu daerah baik langsung maupun tidak langsung dikarenakan sifat keterkaitan dan ketergantungannya dapat mempengaruhi daerah lainnya. Mempertimbangkan keterkaitan dan ketergantungan antara daerah satu dengan lainnya dapat dikembangkan pola kerjasama antar daerah sehingga pelaksanaan pembanguann pada berbagai daerah dapat bersinergi, tumbuh berkembang secara seimbang dan serasi. Mengembangkan potensi ekonomi daerah dengan menjalin kerjasama yang harmonis antar daerah lebih ditekankan pada daerah yang bertetangga, dilakukan atas dasar keterkatian fungsional alam, perkotaan, dll, dengan prinsip-prinsip saling menguntungkan, saling menghidupi (simbiosis mutualisma), efisiensi / efektivitas proses pembangunan dan saling memiliki

perolehan bersama (*mutual gain*). Dalam pengembangan kerjasama antar daerah ini tentunya perlu kejelasan potensi yang dimiliki pada masing-masing daerah.

Beberapa sektor pembangunan yang dikarenakan sifat keterkaitan dan ketergantungannya, idealnya dikerjasamakan dengan daerah lain yaitu sector penataan ruang, penyehatan lingkungan, penyediaan air minum, penanggulangan banjir, pembangunan jalan regional, pengelolaan sector pariwisata terutama pemasarannya, pengelolaan pantai dan laut, dan kependudukan.

Menyadari adanya keterkaitan dan ketergantungan dengan daerah lain, Surabaya dalam mengembangkan potensinya telah melakukan berbagai kerjasama meliputi berbagai bidang baik yang sifatnya regional, nasional maupun internasional. Wujud konkrit hasil dari kerjasama yang telah dilakukan antara lain: Pembangunan Terminal Purabaya, Program Kali Bersih, Penyusunan SUD Policy 2018, Master Plan Drainage, dll.

## **BAB 6**

### **PEMBAHASAN**

Dalam bab pembahasan ini sistematika yang digunakan terdiri atas pertama, formulasi DAU dan yang kedua, implementasi DAU. Dalam bagian formulasi diuraikan secara rinci tentang formulasi, aplikasi rumus dan penghitungan DAU Pemkot Surabaya. Dalam bagian implementasi, diulas tentang rangkaian analisis implementasi kebijakan DAU itu sendiri. Dengan sistematika demikian diharapkan pemahaman dan pembahasan implementasi DAU di Pemkot Surabaya bisa menjadi lebih mendasar dan utuh.

#### **6.1 Formulasi DAU Pemkot Surabaya**

Kebijakan DAU agar dapat disebut sebagai kebijakan, maka harus dicermati dan ditelusuri lebih lanjut dengan menggunakan sejumlah pengertian dan penghitungan kebijakan itu sendiri. Eduard dan Sharkansky menyebutkan bahwa kebijakan publik merupakan segala sesuatu yang dinyatakan dan dilakukan oleh pemerintah<sup>65</sup>. Dengan demikian kebijakan publik dapat berupa sasaran atau tujuan program pemerintah.

---

<sup>65</sup> George C. Eduards III and Ira Sharkansky, *The Policy Predicament*, San Francisco, W.H Freeman, 1978, h.2.



DAU sebagai sebuah produk kebijakan tentu memiliki serangkaian tujuan antara lain pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk membiayai keutuhan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Oleh karena itu, DAU untuk suatu daerah ditetapkan berdasarkan potensi penerimaan (*fiscal capacity*) dan kebutuhan belanja (*fiscal needs*) masing-masing penerimaan (*financial gap*). Indonesia Forum (2000), menyimpulkan bahwa Bagian Daerah untuk SDA akan memperbaiki keseimbangan fiskal antara Pusat dan Daerah (*vertical fiscal imbalance*), khususnya bagi daerah yang memiliki potensi SDA. Di sisi lain, perbaikan keseimbangan ini justru meningkatkan ketidakseimbangan fiskal antar daerah (*horizontal fiscal imbalance*). Oleh karena itu, DAU diharapkan mampu mengurangi ketidakseimbangan antar daerah.

Untuk mendapatkan DAU terlebih dahulu Pemkot Surabaya mengajukan permohonan disertai dengan formulasi atau penghitungan DAU sesuai rumus dan spesifikasi kebutuhan dan kondisi Kota Surabaya. Dalam kaitan ini, pihak Bappeko Sub Bagian Sosial dan Ekonomi melakukan penghitungan guna menentukan besarnya DAU yang akan diusulkan kepada pemerintah pusat. Rangkaian penyusunan dan perumusan formulasi DAU demikian ini senada dengan konsepsi kebijakan yang digagas oleh Ramlan Surbakti, Oberlin Silalahi dan Bintoro Tjokroamidjojo.

Menurut Ramlan Surbakti, terdapat empat tahap dalam proses pembuatan dan pelaksanaan kebijakan publik, yaitu politisasi suatu permasalahan (penyusunan agenda), perumusan, dan pengesahan tujuan dan program, pelaksanaan program, dan

monitoring dan evaluasi pelaksanaan program.<sup>66</sup> Sedang Oberlin Silalahi, mengidentifikasi ada lima tahapan dalam proses kebijakan publik, yakni<sup>67</sup> : identifikasi, formulasi, legitimasi, implementasi dan evaluasi.

Dalam format yang lebih rinci Bintoro Tjokroamidjojo membagi tahap-tahap pembentukan kebijakan publik menjadi 7 (tujuh) tahapan<sup>68</sup>, yaitu :

1. *Policy germination*, yaitu penyusunan konsep pertama dari suatu kebijakan; misalnya penetapan variabel dan rumusan DAU sebagaimana diamanatkan dalam UU No 25 Tahun 1999. Adapun proses penetapan DAU lebih jelasnya bisa dilihat dalam gambar 6.1.
2. *Policy recommendation*, yaitu rekomendasi mengenai suatu kebijakan; Pemkot Surabaya mengusulkan terlebih dahulu dengan membuat rekomendasi atau usulan anggaran melalui DAU sesuai dengan kebutuhan dan spesifikasi tertentu seperti tertuang dalam surat Walikota Surabaya kepada Menteri Keuangan RI No. 910/1605/402.06.01/2001
3. *Policy analysis*, yaitu analisa kebijakan, dimana berbagai informasi dan penelaahan dilakukan terhadap adanya suatu rekomendasi suatu kebijakan, yang biasanya juga mempertimbangkan berbagai alternatif implikasi pelaksanaannya;
4. *Policy formulation*, yaitu formulasi atau perumusan daripada kebijakan; setelah menetapkan kebutuhan dan spesifikasi tertentu kota Surabaya lantas Pemkot melakukan penghitungan dan perumusan dengan memperhitungkan variabel-

---

<sup>66</sup> *Op. Cit.*, hlm. 197

<sup>67</sup> Oberlin Silalahi, *Beberapa...*, h. 111

<sup>68</sup> Bintoro Tjokroamidjojo, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta, 1991, h. 114-115

variabel dan koefisien dengan melibatkan unit-unit institusi di lingkungan Pemkot Surabaya antara lain; BPS (Biro Pusat Statistik), Bapeko (Badan Perencana Pembangunan Kota), Biro Keuangan, BKKBN, Depnaker Jatim.

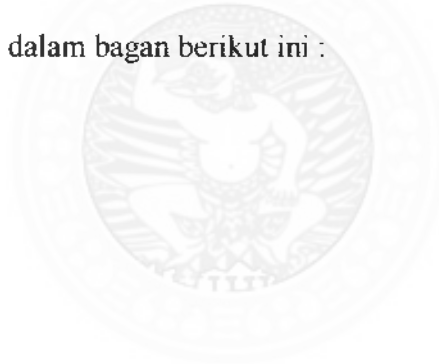
5. *Policy decision*, atau disebut juga *policy approval*, yaitu pengambilan keputusan atau persetujuan formal terhadap suatu kebijakan, yang biasanya hal ini kemudian disahkan dalam bentuk peraturan perundang-undangan; misalnya usulan anggaran DAU memasuki tahap verifikasi oleh pemerintah pusat, lantas ditetapkan nominal/jatah DAU untuk Pemkot Surabaya. DAU tersebut pada berikutnya menjadi komponen dana perimbangan dalam struktur APBD Surabaya yang disahkan oleh DPRD Surabaya dan dituangkan dalam bentuk PERDA Kota Surabaya No : 8 Tahun 2001 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah.
6. *Policy implementation*, yaitu pelaksanaan kebijakan; dalam tahap pelaksanaannya maka DAU didistribusikan sesuai dengan peruntukannya yang disesuaikan dengan kebutuhan dan kondisi Surabaya. Misalnya, dalam tahun anggaran 2001 DAU dialokasikan untuk membayar gaji pegawai dan membiayai sejumlah sektor dan proyek pembangunan. Sedangkan dalam tahun anggaran 2002 DAU dialokasikan untuk membayar gaji pegawai<sup>69</sup>.
7. *Policy evaluation*, yaitu evaluasi atau penilaian pelaksanaan kebijakan. Misalnya, DPRD Surabaya senantiasa melakukan kontrol dan evaluasi atas pelaksanaan

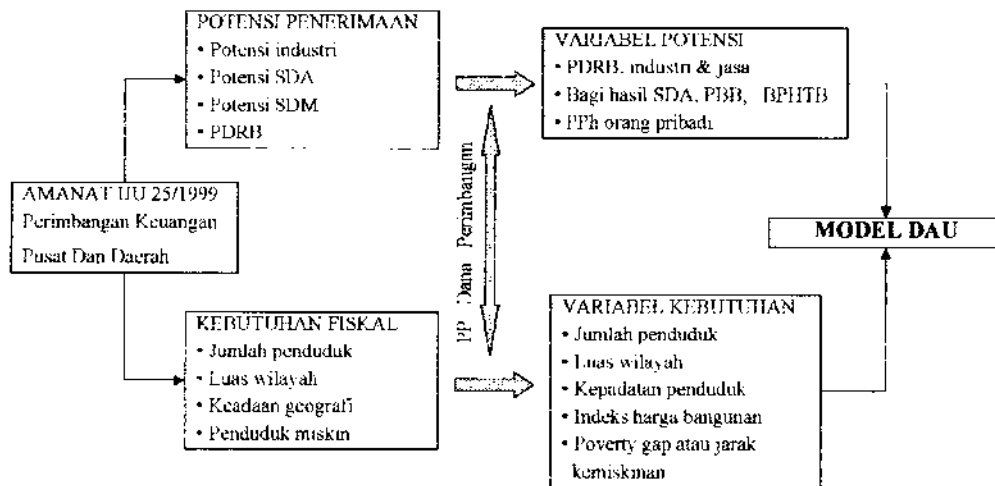
---

<sup>69</sup> Lebih jauh tentang *policy implementation* ini akan dipaparkan pada bagian 6.2.

APBD dan peruntukan DAU. Indikator yang digunakan antara lain adalah apakah realisasi APBD dan kinerja Pemkot Surabaya sesuai dengan Renstra (Rencana Strategik). Di sisi lain, evaluasi dan kontrol DAU juga dilakukan oleh KPKN (Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara) yang diwajibkan menyampaikan laporan triwulan realisasi DAU kepada Kepala Kanwil DJA setempat selambat-lambatnya pada tanggal 5 bulan pertama triwulan berikutnya.

Pemerintah dalam menyusun dan menetapkan kebijakan DAU juga telah melalui tahapan identifikasi variabel-variabel, koefisien dan prinsip-prinsip mendasar yang mencerminkan kebutuhan daerah yang sebenarnya. Kemudian memformulasikannya dalam suatu rumusan DAU yang proses penetapan variabel dan rumus DAU tergambar dalam bagan berikut ini :





Gambar 6.1 Proses Penetapan Variabel dan Rumus DAU

Dalam gambar 6.1 tersebut terlihat bahwa variabel yang dipergunakan dalam rumus formula DAU 2002 merupakan variabel yang sesuai dengan amanat UU No. 25 Tahun 1999 dan secara lebih jelas tertuang dalam PP Dana Perimbangan.

Selanjutnya, variabel dan rumus tersebut juga menjadi acuan dan pedoman bagi Pemkot Surabaya dalam mengusulkan DAU Tahun 2001 dan 2002. Hal ini terkait misalnya, dengan eksistensi Kota Surabaya sebagai Kota Besar kedua setelah Jakarta, walaupun demikian kalau dibandingkan kedua kota tersebut nampak sekali perbedaannya, Kota Surabaya jauh tertinggal dari Jakarta. Surabaya selain mendukung fungsi intern juga mempunyai kedudukan dan fungsi ekstern baik bagi hinterland maupun dalam konteks nasional. Surabaya selain sebagai Ibukota Propinsi

Jawa Timur dalam konteks regional, juga sebagai pusat pengembangan wilayah utama dalam konteks nasional.

Dengan kata lain, dalam mendukung Kota Surabaya selain memikirkan kepentingan yang lebih luas yaitu mendukung fungsi ekstern Kota Surabaya dalam konteks regional maupun nasional.

Mendukung kedua fungsi tersebut ternyata membawa konsekuensi yang tidak ringan, antara lain sebagai berikut :

1. Tingkat kemacetan lalu lintas tinggi, yaitu pada pagi hari sebesar 0,90 dan pada sore hari sebesar 0,98. Hal ini menunjukkan bahwa tingkat kemacetan di Kota Surabaya sudah sangat tinggi sebagai akibat jumlah pemakai jalan yang sangat besar baik dari dalam kota sendiri maupun dari luar kota. Kondisi demikian mengharuskan Pemerintah Kota harus menyediakan prasarana jalan dan utilitas dan fasilitas pendukungnya maupun meningkatkan daya dukung jalan-jalan yang ada.
2. Beban jalan yang demikian sarat mengharuskan Pemerintah Kota untuk selalu meningkatkan pemeliharaan, akibat kerusakan jalan yang cukup tinggi. Data menunjukkan bahwa perkembangan jalan yang rusak pada tahun 2000 sepanjang 16.880 km (8,40%) dari 201.000 km (sesuai SK Mendagri) sebagai akibat beban yang sarat tersebut.
3. Indikasi lain yang bisa dilihat adalah Penduduk Surabaya pada siang hari 3 juta lebih, padahal penduduk Surabaya sendiri 2,4 juta perilaku dan aktifitas penduduk ini membawa dampak pada volume sampah Kota Surabaya kurang lebih 8.700 m<sup>3</sup> per hari dengan perincian :

- Sampah yang dapat masuk ke TPA 6.700 m<sup>3</sup>
  - Sampah yang didaur ulang 1.044 m<sup>3</sup>
  - Sampah yang dibuang di belakang rumah 435 m<sup>3</sup>
4. Kondisi ini mengharuskan Pemerintah Kota menyediakan sarana dan prasarana penanganan sampah yang sangat besar dan kompleks.
  5. Sampah yang timbul bukan hanya menimbulkan problem penanganan sampah, tetapi juga memberikan andil yang cukup besar bagi timbulnya Banjir Kota Surabaya. Luas genangan banjir di Kota Surabaya seluas 4.755,53 Ha dengan lama genangan terendah 0 – 1 jam, tertinggi > 6 jam dan kedalaman terendah 0 – 10 cm, tertinggi > 70 cm. Kondisi dan solusi penanganan masalah banjir saja memerlukan dana yang tidak kecil, dan ini diluar kemampuan Pemerintah Kota untuk menyediakannya. Saluran irigasi harus dikonversi menjadi saluran pematuan, sehingga memerlukan dana yang sangat besar dan kompleks.
  6. Jumlah pulau di Surabaya 1 dibanding 84 pulau seluruh Jawa timur tidak mempunyai SDA namun mempunyai SDI (Sumber Daya Insani) yang dalam hal ini merupakan kota jasa dan perdagangan.
  7. Keberadaan Kota Surabaya yang merupakan kota jasa dengan kegiatan ekspor dan impornya juga membawa dampak tersendiri. Sebagai gambaran lalu lintas perdagangan ekspor dan impor yang melalui fasilitas Kota Surabaya adalah ekspor 5.292.138 ton dan impor 9.081.752 ton.
  8. Disamping masih banyak dampak yang lain yang bersifat ekonomi maupun sosial yang juga dipacu dengan terjadinya krismon, antara lain :

- Banyaknya penduduk miskin di Kota Surabaya dalam kurun waktu 3 tahun yang semula  $\pm 61.712$  jiwa, sekarang ini sudah berjumlah  $\pm 375.680$  jiwa.
- Diserbunya Kota Surabaya oleh PKL dari luar Surabaya sehingga dalam kurun waktu 3 tahun PKL yang semula  $\pm 3.000$ , sekarang ini sudah berjumlah  $\pm 25.000$  pedagang. Hal ini menimbulkan problem bagi Kota Surabaya.
- Anak jalanan yang jumlahnya meningkat tajam yaitu sebanyak 981 orang yang tersebar di 18 lokasi.
- PSK yang makin marak di jalan-jalan umum bahkan yang sangat memprihatikan pelakunya adalah ABG yang notabene adalah generasi penerus kita, pemegang masa depan kita. Jumlah PSK tahun 2000 sebanyak 3.333 orang.

Kemudian pada tahap berikutnya Pemkot Surabaya membuat beberapa perhitungan dan mengaplikasikan rumus DAU sesuai dengan kebutuhan dan kondisi Surabaya. Ini sesuai dengan fungsi implementasi kebijakan guna membentuk hubungan yang memungkinkan tujuan dan sasaran kebijakan dapat diwujudkan sebagai hasil akhir kegiatan pemerintah.

Untuk itu sesuai dengan permintaan pemerintah pusat agar Pemkot Surabaya menyampaikan usulan permintaan DAU sesuai dengan rumus, variabel dan kebijakan yang telah ditentukan maka dilakukan proses formulasi atau aplikasi rumus DAU sesuai dengan kebutuhan. Untuk mencapai formula DAU yang sesuai dengan kebutuhan, dan dengan memperhatikan kompleksnya persoalan Pemkot Surabaya



melakukan penghitungan DAU hingga tiga kali dengan melibatkan atau mengganti sejumlah variabel.

### 6.1.1 Perhitungan DAU Kota Surabaya 2001

#### A. Pengeluaran Daerah Rata-rata :

$$\frac{\text{Jumlah pengeluaran seluruh daerah}^{a1}}{\text{Jumlah daerah}} = \frac{3.805.140.973.066}{37} = 102.841.647.921$$

#### B. Indeks Penduduk :

$$\frac{\text{Populasi daerah}^{b1}}{\text{Populasi daerah rata - rata}} = \frac{2.902.431}{930.816} = 3,12$$

#### C. Indeks Luas Daerah :

$$\frac{\text{Luas daerah}^{c1}}{\text{Luas daerah rata - rata}} = \frac{326,37}{1.262,50} = 0,26$$

#### D. Indeks Harga Bangunan :

$$\frac{\text{Indeks konstruksi daerah}^{d1}}{100} = \frac{338,36}{100} = 3,38$$

**E. Indeks Kemiskinan Relatif :**

$$\frac{\text{Jumlah penduduk miskin daerah}^{a)}}{\text{Jumlah penduduk miskin daerah rata - rata}^{b)}} = \frac{375.680}{298.866} = 1,26$$

**F. Kebutuhan Daerah :**

$$\begin{aligned} & \text{Pengeluaran daerah rata - rata} \times \frac{\text{Indeks penduduk} + \text{Indeks luas daerah} + \\ & \text{Indeks harga bangunan} + \text{Indeks kemiskinan relatif}}{4} \\ & = 102.841.647.921 \times \frac{3,12 + 0,26 + 3,38 + 2,10 + 1,26}{4} \\ & = 260.189.369.240 \end{aligned}$$

**G. Penerimaan Daerah Rata-rata :**

$$\begin{aligned} & \frac{\text{PAD seluruh daerah} + \text{Bagi hasil pajak seluruh daerah}}{\text{Jumlah daerah}} \\ & = \frac{396.712.482.254,25 + 175.538.779.800}{37} \\ & = 15.466.250.325 \end{aligned}$$

**H. Indeks Industri :**

$$\frac{\text{PDRB sektor non primer daerah/PDRB daerah}^{a)}}{\text{PDRB sektor non primer seluruh daerah/PDRB seluruh daerah}^{b)}}$$

$$= \frac{40.803.281.920.000 / 40.898.148.960.000}{131.980.006.520.000 / 169.934.638.240.000}$$

$$= \frac{0,998}{0,777} = 1,28$$

#### I. Indeks Sumber Daya Alam :

$$\frac{\text{PDRB sektor SDA daerah}^{\text{ii}} / \text{PDRB daerah}^{\text{ii}}}{\text{PDRB sektor SDA seluruh daerah} / \text{PDRB seluruh daerah}^{\text{ii}}}$$

$$= \frac{94.867.030.000 / 40.898.148.960.000}{37.954.631.710.000 / 169.934.638.240.000}$$

$$= \frac{0,002}{0,223} = 0,01$$

#### J. Indeks Sumber Daya Manusia :

$$\frac{\text{Angkatan kerja daerah}^{\text{xi}} / \text{Populasi daerah}}{\text{Angkatan kerja Indonesia}^{\text{li}} / \text{Populasi Indonesia}^{\text{mi}}}$$

$$= \frac{1.397.300 / 2.902.431}{88.228.274 / 195.103.340}$$

$$= \frac{0,48}{0,45} = 1,07$$

**K. Potensi Ekonomi Daerah :**

$$\begin{aligned}
 & \text{Penerimaan daerah rata-rata} \times \frac{[\text{indeks industri} + \text{indeks SDA} + \text{indeks SDM}]}{3} \\
 &= 15.466.250.325 \times \frac{1,28 + 0,01 + 1,07}{3} \\
 &= 15.466.250.325 \times 0,79 \\
 &= 12.218.337.756,7
 \end{aligned}$$

**L. Kebutuhan DAU suatu Daerah :**

$$\begin{aligned}
 & \text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah} \\
 &= 260.189.369.240 - 12.218.337.756,7 \\
 &= 247.971.031.484
 \end{aligned}$$

**M. Bobot DAU suatu Daerah :**

$$\begin{aligned}
 & \frac{\text{Kebutuhan Daerah} - \text{Potensi Penerimaan Daerah}}{\text{Kebutuhan Dana Alokasi Umum Seluruh Daerah}} \\
 &= \frac{247.971.031.484}{\text{Kebutuhan Dana Alokasi Umum Seluruh Daerah}}
 \end{aligned}$$

**Keterangan :**

- a). Data Biro Keuangan Tk. I Tahun 2000
- b). Data BPS Surabaya Tahun 2000
- c). Data Surabaya Dalam Angka Tahun 1999
- d). Data PDRB Kota Surabaya Tahun 1999
- e). Data BKKBN Surabaya Tahun 2000
- f). Data BKKBN Pusat Tahun 2000
- g). i). Data PDRB Kota Surabaya Tahun 1999 Prediksi Tahun 2000
- h), j). Data PDRB Jatim Triwulan Tahun 1999 – 2000
- k). Data BPS Surabaya Tahun 1999
- l). Data Depnaker Jatim Tahun 2000
- m). Data BPS Jatim Tahun 2000

**6.1.2 Rumus Perhitungan DAU Tahun 2002 :**

$$P_i = A_t \frac{A_i}{\sum_i^n A_i}$$

dimana :

$P_i$  : DAU propinsi atau kabupaten/kota (daerah) “i”

$A_t$  : Total DAU yang ditetapkan oleh APBN

$A_i$  : Bobot DAU daerah “i”

**Cara untuk perhitungan bobot melalui rumus :**

$$A_i = (\alpha_i B_i + \beta_i C_i + \chi_i D_i + \delta_i E_i + \epsilon_i F_i + \phi_i G_i + \varphi_i H_i) \times l_i \pm J$$

Dimana :

$A_i$  : Total bobot DAU daerah “i”

- $B_i$  : Proporsi jumlah penduduk daerah " i "  
 $C_i$  : Proporsi luas wilayah " i "  
 $D_i$  : Proporsi jumlah penduduk dalam rumah tangga golongan miskin  
 $E_i$  : Proporsi jumlah pulau  
 $F_i$  : Proporsi panjang jalan propinsi atau kabupaten / kota  
 $G_i$  : Proporsi PDRB  
 $H_i$  : Proporsi PAD  
 $I_i$  : Koefisien Indeks Harga Konsumen  
 $J$  : Faktor penyesuaian, diberikan untuk menambah daerah yang mengalami penurunan alokasi dari tahun sebelumnya  
 $\alpha$  : Koefisien jumlah penduduk dengan bobot penyeimbang 10  
 $\beta$  : Koefisien luas wilayah dengan bobot penyeimbang 20  
 $\chi$  : Koefisien jumlah penduduk rumah tangga miskin dengan bobot penyeimbang 10  
 $\delta$  : Koefisien jumlah pulau dengan bobot penyeimbang 10  
 $\epsilon$  : Koefisien panjang jalan dengan bobot penyeimbang 10  
 $\phi$  : Koefisien PDRB dengan bobot penyeimbang 20  
 $\varphi$  : Koefisien indeks PAD dengan bobot penyeimbang 20

#### 6.1.2.1 Perhitungan bobot DAU (perhitungan 1) :

$$A_i = (\alpha_i B_i + \beta_i C_i + \chi_i D_i + \delta_i E_i + \epsilon_i F_i + \phi_i G_i + \varphi_i H_i) \times I_i \pm J$$

$$B_i = \frac{3}{36} \times 10 = 0,83$$

$$C_i = \frac{326}{46.110} \times 20 = 0,14$$

$$Di = \frac{376}{0,015} \times 10 = 0,63$$

$$Ei = \frac{1}{84} \times 10 = 0,12$$

$$Fi = \frac{201.870}{22.818.900} \times 10 = 0,09$$

$$Gi = \frac{36.155.535}{84.358.469} \times 20 = 8,57$$

$$Hi = \frac{130 : 3}{393,593} \times 20 = 2,20$$

$$Ii = \frac{198,94}{201,44} = 0,99$$

$$Ai = 0,83 + 0,14 + 0,63 + 0,12 + 0,09 + 8,57 + 2,20 + 0,99 = 13,57$$

$$\text{DAU Kota Surabaya} = \frac{13,57}{100} \times 4.000.000.000.000 = 542.800.000.000$$

**Catatan :**

1. Perhitungan DAU belum memasukkan variabel penambah atau pengurang J
2. Perhitungan Fi masih berdasarkan Surat Gubernur Jatim kepada Mendagri tanggal 30 April 1999 perihal data panjang jalan di Dati II Jatim
3. Perhitungan Hi adalah berdasarkan PAD setelah dikurangi pembayaran beban hutang

Tabel 6.1 Matrik Variabel Pembobotan DAU (perhitungan 1)

	Satuan	Surabaya	Jawa Timur	Koefisien	(1 : 2) x 3
		1	2	3	4 (bobot)
Jumlah Penduduk (Bi)	ribuan	3.000	36.000	10	0,83
Luas Wilayah (Ci)	km <sup>2</sup>	326	46.110	20	0,14
Jumlah Penduduk Miskin (Di)	ribuan	376	6.015	10	0,63
Jumlah Pulau (Ei)	satuan	1	84	10	0,12
Panjang Jalan (Fi)	km	201.870	22.818.900	10	0,09
PDRB (Gi)		36.155.535	84.358.469	20	8,57
PAD perkapita (Hi)		43.333	393.593	20	2,20
<b>Total Bobot Sementara</b>					<b>12,58</b>
Koefisien IHK (Ii)		19.894	20.144	1	0,99
<b>Bobot Akhir</b>					<b>13,57</b>

### 6.1.2.2 Perhitungan bobot DAU (perhitungan 2) :

$$A_i = (\alpha_i B_i + \beta_i C_i + \chi_i D_i + \delta_i E_i + \varepsilon_i F_i + \phi_i G_i + \varphi_i H_i) \times I_i \pm J$$

$$B_i = \frac{3}{36} \times 10 = 0,83$$

$$C_i = \frac{326}{46.110} \times 20 = 0,14$$

$$D_i = \frac{376}{6.015} \times 10 = 0,63$$

$$E_i = \frac{1}{84} \times 10 = 0,12$$

$$I_i = \frac{625.000}{23.200.000} \times 10 = 0,27$$



$$Gi = \frac{36.155.535}{84.358.469} \times 20 = 8,57$$

$$Hi = \frac{190 : 3}{393,593} \times 20 = 3,22$$

$$Ii = \frac{198,94}{201,44} = 0,99$$

$$Ai = 0,83 + 0,14 + 0,63 + 0,12 + 0,27 + 8,57 + 3,22 + 0,99 = 14,77$$

$$\text{DAU Kota Surabaya} = \frac{14,77}{100} \times 4.000.000.000.000 = 590.800.000.000$$

**Catatan :**

1. Perhitungan DAU belum memasukkan variabel penambah atau pengurang J
2. Perhitungan Fi masih berdasarkan perkiraan panjang jalan di Surabaya
3. Perhitungan Hi adalah berdasarkan PAD tanpa faktor pengurang pembayaran beban hutang

Tabel 6.2 Matrik Variabel Pembobotan DAU (perhitungan 2)

	Satuan	Surabaya	Jawa Timur	Koefisien	(1 : 2) x 3
		1	2	3	4 (bobot)
Jumlah Penduduk (Bi)	ribuan	3.000	36.000	10	0,83
Luas Wilayah (Ci)	km <sup>2</sup>	326	46.110	20	0,14
Jumlah Penduduk Miskin (Di)	ribuan	376	6.015	10	0,63
Jumlah Pulau (Ei)	satuan	1	84	10	0,12
Panjang Jalan (Fi)	km	625.000	23.200.000	10	0,27
PDRB (Gi)		36.155.535	84.358.469	20	8,57
PAD perkapita (Hi)		63.333	393.593	20	3,22
<b>Total Bobot Sementara</b>					<b>13,78</b>
Koefisien IHK (Ii)		19.894	20.144	1	0,99
<b>Bobot Akhir</b>					<b>14,77</b>

**6.1.2.3 Perhitungan bobot DAU (perhitungan 3) :**

$$A_i = (\alpha_i B_i + \beta_i C_i + \chi_i D_i + \delta_i E_i + \varepsilon_i F_i + \phi_i G_i + \varphi_i H_i) \times I_i \pm J$$

$$B_i = \frac{3}{36} \times 10 = 0,83$$

$$C_i = \frac{326}{46.110} \times 20 = 0,14$$

$$D_i = \frac{376}{0,015} \times 10 = 0,63$$

$$E_i = \frac{1}{84} \times 10 = 0,12$$

$$F_i = \frac{625.000}{23.200.000} \times 10 = 0,27$$

$$G_i = \frac{36.155.535}{84.358.469} \times 20 = 8,57$$

$$H_i = \frac{250 : 3}{393.593} \times 20 = 4,23$$

$$I_i = \frac{198,94}{201,44} = 0,99$$

$$A_i = 0,83 + 0,14 + 0,63 + 0,12 + 0,27 + 8,57 + 4,23 + 0,99 = 15,78$$

$$\text{DAU Kota Surabaya} = \frac{15,78}{100} \times 4.000.000.000.000 = 631.200.000.000$$

**Catatan :**

1. Perhitungan DAU belum memasukkan variabel penambah atau pengurang J
2. Perhitungan Fi masih berdasarkan perkiraan panjang jalan di Surabaya

3. Perhitungan  $H_i$  adalah berdasarkan asumsi penambahan PAD tanpa faktor pengurang pembayaran beban hutang

Tabel 6.3 Matrik Variabel Pembobotan DAU (perhitungan 3)

	Satuan	Surabaya	Jawa Timur	Koefisien	(1 : 2) x 3
		1	2	3	4 (bobot)
Jumlah Penduduk (Bi)	ribuan	3.000	36.000	10	0,83
Luas Wilayah (Ci)	km <sup>2</sup>	326	46.110	20	0,14
Jumlah Penduduk Miskin (Di)	ribuan	376	6.015	10	0,63
Jumlah Pulau (Ei)	saruan	1	84	10	0,12
Panjang Jalan (Fi)	km	625.000	23.200.000	10	0,27
PDRB (Gi)		36.155.535	84.358.469	20	8,57
PAD perkapita (Hi)		83.333	393.593	20	4,23
<b>Total Bobot Sementara</b>					<b>14,79</b>
Koefisien IHK (Ii)		19.894	20.144	1	0,99
<b>Bobot Akhir</b>					<b>15,78</b>

Namun demikian, meskipun Pemkot Surabaya telah melakukan serangkaian penghitungan DAU guna mendapatkan DAU yang memadai dalam realitasnya DAU Tahun 2001 dan 2002 yang diterima adalah sama besarnya yakni Rp 332.084.546.000,-. Menyangkut hal ini, Walikota Surabaya Bambang D.H. mengungkapkan karena pemerintah pusat mengalami kesulitan keuangan dan formula DAU yang kurang menguntungkan Pemkot Surabaya<sup>70</sup>. Sementara itu, Kasubag Anggaran Pemkot Surabaya Halim Kamajaya<sup>71</sup> mengakui bahwa angka Rp 332.084.546.000,-, tidak akan ketemu sekalipun dengan menerapkan rumus -

<sup>70</sup> wawancara dengan Walikota Surabaya Bambang D.H pada 16 Januari 2002

<sup>71</sup> wawancara dengan Kasubag Anggaran Pemkot Surabaya Halim Kamajaya, pada 16 Januari 2002. Halim tidak tahu persis tentang kebijakan 'khusus' seperti apa yang membuat DAU Pemkot Surabaya hanya Rp. 332.084.546.000,-

rumus DAU. Dikatakan memang ada semacam kebijakan ‘khusus’ di luar yang ketentuan hingga nominal DAU menjadi Rp 332.084.546.000,-. Jadi sesuai dengan perspektif kebijakan Sharkansy (1971) dan Dye (1996) kalau kondisi sosial, ekonomi, dan politik juga mempengaruhi efektivitas sebuah kebijakan. Bahwa sumber daya ekonomi secara keseluruhan dalam hal ini kesulitan keuangan pemerintah pusat dan krisis nasional diakui cukup mempengaruhi minimnya DAU yang diterima.

Melihat minimnya DAU yang diterima Pemkot Surabaya mengajukan tuntutan untuk mereformulasi DAU dengan melibatkan variabel-variabel beban sosial daerah penyangga. “Perbaikan formula DAU mendesak untuk dilakukan bukan saja mengandalkan luas daerah, untuk Kota Surabaya beban sosial dan tingkat kepadatan penduduk sebagai ibukota propinsi perlu diakomodir sebagai variabel untuk mendukung pembiayaan dan pemeliharaan fasilitas publik,” kata Bambang D.H.

Selain itu, formulasi DAU dirasakan kurang adil karena tidak terakomodasinya kontribusi daerah terhadap pemerintah pusat sebagai variabel yang mencerminkan aspek keadilan bagi daerah. Kontribusi daerah terhadap penerimaan pusat (pajak, bea, cukai, dan BUMN) tidak memberikan insentif kepada daerah.

Berdasarkan konsep desentralisasi yang menganut pendekatan *money follows function* tersebut, tampaknya terjadi ketidaktepatan dalam penetapan formulasi perhitungan pembagian DAU Tahun Anggaran 2002. Hal ini juga diakui oleh Kepala Dinas Pendapatan Propinsi Jatim Soekarwo, bahwa kelemahan formulasi pembagian DAU tahun anggaran 2002 diantaranya adalah variabel kepadatan penduduk diberikan bobot 0 persen. Akibatnya ini merugikan daerah yang memiliki kepadatan penduduk relatif tinggi. Sebab adanya beban pembiayaan untuk sektor-sektor

kebutuhan dasar masyarakat, seperti sektor pendidikan, kesehatan, dan transportasi umum<sup>72</sup>.

Di samping itu, lanjut Soekarwo, pola penghitungan dan variabel yang digunakan menyebabkan distorsi dalam kebijakan desentralisasi fiskal. Alasannya, peningkatan PAD merupakan faktor pengurang dalam pembagian DAU. Karena itu, daerah cenderung memperbesar anggaran belanja untuk memperoleh DAU yang lebih besar. Kemudian, minimal untuk alokasi DAU sebesar 25% dari penerimaan dalam negeri belum dikembangkan untuk mencapai kecukupan pembiayaan daerah.

Kondisi ini sangat bertentangan dengan pendekatan *money follows function* yang digunakan dalam implementasi otonomi daerah. Sebab melalui pendekatan tersebut, pemenuhan kebutuhan daerah seharusnya menjadi aspek utama yang harus dipenuhi. Konsep ini sejalan dengan konsep deentralisasi fiskal menurut studi bank Dunia (Rondinelli, 1989: 181) sebagaimana disampaikan Dr Machfud Siddik. Yakni, pemerintah daerah dapat melaksanakan fungsinya secara efektif bila diberi kebebasan dalam pengambilan keputusan pengeluaran sektor publik. Ini pun harus didukung sumber-sumber keuangan yang memadai. Baik yang berasal dari PAD, bagi hasil pajak dan bukan pajak, pinjaman, maupun subsidi atau bantuan keuangan pemerintah pusat.

---

<sup>72</sup> Formulasi Pembagian DAU 2003, Soekarwo, Jawa Pos, 28 Maret 2002

## 6.2 Implementasi DAU

Seperti telah diuraikan pada bagian pendahuluan kalau DAU bukan sekadar persoalan hubungan keuangan pusat dan daerah, namun menyangkut implementasi kebijakan yang mengandung muatan teknis maupun non teknis. Seperti dilontarkan Mazmaniar dan Sabatier bahwa mempelajari implementasi kebijakan berarti berusaha untuk memahami “apa yang senyatanya” terjadi setelah suatu program disahkan atau dirumuskan, yakni peristiwa dan kegiatan yang terjadi setelah proses pengesahan kebijakan negara, baik yang menyangkut kegiatan administrasi maupun usaha yang memberikan dampak tertentu pada masyarakat<sup>73</sup>.

DAU merupakan salah satu sumber penerimaan daerah yang signifikan, khususnya daerah yang kurang potensial dalam SDA dan SDM. Hal ini terlihat dari porsi DAU yang relatif lebih besar dari sejumlah sumber-sumber penerimaan dalam struktur keuangan daerahnya. Berbagai studi, antara lain BAKD (2000), menunjukkan betapa daerah mempunyai PAD relatif rendah, sehingga masih akan menggantungkan pelaksanaan otonomi pada Dana Perimbangan. Lebih lanjut disebutkan, bahwa ketergantungan daerah akan DAU masih relatif tinggi, antara 70% sampai 97% dari total penerimaan.

Kondisi demikian juga dialami Pemkot Surabaya. Dalam APBD Tahun 2001 dari total penerimaan daerah Rp. 713.877.527.980,40,- ditemukan porsi DAU mencapai Rp. 332.084.546.000,- atau sekitar 46,5 %. Pada APBD Tahun 2002

---

<sup>73</sup> Daniel A. Mazmaniar and Paul A. Sabatier, *Implementation ...*, op. cit., hlm. 20 - 21

dari total penerimaan daerah Rp 931.794.480.000,- didapati porsi DAU yang sama yakni Rp 332.084.546.000,- atau sekitar 35,6%. Angka dan prosentase ini masih relatif besar dari sejumlah sumber-sumber penerimaan dalam struktur keuangan daerahnya.

Maka itu, menyoyal DAU tentu tak dapat dilepaskan dari struktur APBD Surabaya itu sendiri. Karena APBD yang berisikan rencana kegiatan dan pembiayaan penyelenggaraan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan daerah merupakan salah satu variabel yang dapat digunakan untuk mengetahui kinerja dan kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerah, termasuk mengimpun pendapatan daerah (*fiscal capacity*).

Penerimaan APBD Kota Surabaya secara kuantitatif relatif besar dibanding daerah Kota/Kabupaten lain di Propinsi Jawa Timur, pada tahun anggaran 2000 mencapai Rp. 420.668.773397,78, dan pada tahun anggaran 2001 mencapai Rp. 464.818.850.010, walaupun demikian besaran penerimaan ini masih dipandang belum proporsi dibanding dengan kebutuhan untuk membiayai semua pengeluaran terutama pengeluaran untuk pelayanan publik (*expenditures needs*), yang dirasa semakin meningkat dan bervariasi sejalan dengan perkembangan Kota Surabaya yang dinamin baik secara fisik dan non fisik.

Sumber-sumber penerimaan di dalam Pemkot Surabaya dalam APBD Tahun 2001 terdiri dari lima komponen besar, yaitu Pendapatan Asli Daerah, bagi hasil pajak dan bukan pajak, dana perimbangan, pinjaman daerah dan sisa lebih tahun sebelumnya. Pendapatan Asli Daerah (PAD) terdiri dari penerimaan dari pajak daerah, retribusi daerah, bagian laba dari perusahaan dan perusahaan milik daerah dan

hasil pengelolaan kekayaan daerah, penerimaan dari dinas-dinas dan pendapatan lain-lain.

Dari susunan APBD 2001 Kota Surabaya terungkap bahwa pendapatan daerah mencapai Rp. 713.877.527.980,40,- bersumber dari (1) sisa anggaran tahun lalu Rp. 39.531.745.980,40,- (2) pendapatan asli daerah sendiri Rp. 182.148.479.000,- (3) Dana Perimbangan Rp. 486.919.342.000,- (4) lain-lain penerimaan yang sah Rp. 5.277.961.000,-.

Dengan demikian prosentase sumber pendapatan APBD 2001 Kota Surabaya tersebut meliputi 5,53% sisa anggaran tahun lalu, 25,5% PAD dan 68,2% dana perimbangan, dan 0,73%. Dengan demikian jelas terlihat kalau bantuan pemerintah pusat berupa dana perimbangan menempati porsi terbesar dari keseluruhan sumber pendapatan Kota Surabaya. Proporsi subsidi/bantuan pemerintah pusat di dalam penerimaan daerah Sebagai salah satu komponen terbesar pendapatan dalam APBD, mendorong Pemkot Surabaya memposisikan sebagian besar DAU untuk membiayai belanja rutin.



Tabel 6.4 Realisasi APBD 2001 Kota Surabaya

KOMPONEN	RENCANA (Rp.)
<b>BELANJA RUTIN</b>	
<b>1. Bagian Urusan Umum Pemerintahan</b>	70.693.458.000
a. DPRD (uang representasi, u.paket, u.duka, pakaian dinas, tunjangan kehormatan, tunjangan kesejahteraan, dsb)	6.950.920.000
b. Sekretarian DPRD	3.512.903.000
b.1. Belanja pegawai (gaji pokok, tunjangan biasa, honorarium, dsb)	523.876.000
b.2. Belanja barang (biaya pakaian dinas, perpustakaan, hansip, pembelian inventaris kantor, ongkos kantor)	2.231.095.000
b.3. Belanja pemeliharaan (gedung & inventr. kendaraan dinas)	577.580.000
b.4. Belanja lain-lain (biaya kesejahteraan pegawai, propaganda, pameran, penerangan dan dokumentasi)	180.352.000
c. Walikota Surabaya	2.082.490.000
c.1. Biaya rumah tangga walikota	480.000.000
c.2. Biaya pembelian inventaris rumah jabatan	200.000.000
c.3. Biaya pemeliharaan rumah jabatan	100.000.000
c.4. Biaya pemeliharaan kesehatan	35.000.000
c.5. Biaya pemeliharaan inventaris rumah jabatan	35.000.000
c.6. Biaya pemeliharaan kendaraan dinas	59.490.000
c.7. Biaya sekretariat muspida	3.000.000
c.8. Biaya pakaian dinas	20.000.000
c.9. Biaya perjalanan dinas	150.000.000
c.10. Biaya penunjang operasional	1.000.000.000
d. Wakil Walikota Surabaya	492.500.000
d.1. Biaya rumah tangga wakil walikota	90.000.000
d.2. Biaya pembelian inventaris rumah jabatan	70.000.000
d.3. Biaya pemeliharaan rumah jabatan	25.000.000
d.4. Biaya pemeliharaan kesehatan	17.500.000
d.5. Biaya pemeliharaan inventaris rumah jabatan	15.000.000
d.6. Biaya pemeliharaan kendaraan dinas	30.000.000
d.7. Biaya operasional wakil walikota kepala daerah	200.000.000
d.8. Biaya pakaian dinas	10.000.000
d.9. Biaya perjalanan dinas	35.000.000
e. Sekretarian (Walikota & Wakil Walikota - pen.)	57.654.645.000
e.1. Belanja pegawai (gaji pokok, tunjangan, honor, uang lembur, perawatan dan pengobatan pegawai)	25.635.035.000
e.2. Belanja barang (ongkos kantor, pemb. invent. kantor, pak. dinas, biaya administrasi keuangan daerah, dsb)	16.750.304.000
e.3. Belanja pemeliharaan (gedung, rum. din., kendaraan, dsb)	3.829.001.000
e.4. Belanja perjalanan dinas	800.000.000
e.5. Belanja lain-lain	10.640.305.000
<b>2. Bagian Urusan Umum Pemerintahan</b>	130.452.664.000
<b>3. Bagian Pekerjaan Umum</b>	
<b>4. Bagian Kesehatan</b>	6.926.143.000
<b>5. Bagian Pendidikan dan Kebudayaan</b>	771.494.556.000
<b>6. Bagian Perumahan dan Perburuhan</b>	4.974.756.000
<b>7. Bagian Pertanian, Kebutuhan, Perkebunan, Peternakan, Perikanan, Koperasi</b>	1.858.498.000
<b>8. Bagian Usaha-usaha Daerah (termasuk utk menunjang kegiatan dinas, THR, Taman hiburan Kenjeran, dinas balai pemuda &amp; GINI, dll)</b>	25.673.536.000
<b>9. Pembayaran Hutang + Bunga</b>	44.224.289.000
<b>10. Ganjaran, Subsidi dan Sumbangan</b>	3.171.000.000
<b>11. Pengeluaran yang Tidak Termasuk Bagian Lain</b>	11.552.194.000
<b>12. Pengeluaran Tidak Tersangka</b>	6.125.000.000

Untuk APBD tahun 2001 maka penggunaan DAU Rp 332.084.546.000,00 terserap untuk membiayai belanja pegawai sebesar Rp. 301.975.557.000,00, sementara sisanya terserap untuk untuk membiayai pembangunan, yang tersebar dalam berbagai proyek.

Bantuan pemerintah pusat dalam bentuk DAU sebesar Rp. 332.084.546.000,- atau mencapai 68,2% dari keseluruhan dana perimbangan. Dengan demikian terang terbaca jika DAU menjadi sumber utama pendapata/penerimaan APBD Surabaya. Dengan kata lain, adanya perbedaan yang tegas sumber penerimaan daerah bisa menjadi tolok ukur kemampuan daerah dalam mengatur rumah tangganya sendiri, yaitu jumlah dana yang benar-benar menunjukkan kemampuan setiap daerah dalam menyelenggarakan kegiatan pembangunan daerah. Untuk APBD Surabaya Tahun 2001 terang terbaca bahwa DAU menempati posisi terbesar dari keseluruhan sumber pendapatan Kota Surabaya. Jadi dengan demikian terang terbaca jika Pemkot Surabaya masih memiliki ketergantungan terhadap Pemerintah Pusat.

Adapun alokasi DAU 2001 memang banyak terserap untuk membiayai gaji 18.906 pegawai/aparatur Pemkot Surabaya sebesar Rp 301.975.557.000,-. Jumlah tersebut sudah termasuk 6.200 karyawan Deppen, sosial, pekerjaan umum, transmigrasi, koperasi dan juga termasuk para guru SMP/SMU. Selain itu, yang perlu digarisbawahi bahwa selain untuk digunakan untuk biaya rutin, DAU digunakan pula untuk mensubsidi pendidikan, pemeliharaan dan pengadaan sarana dan prasarana pemkot, juga untuk biaya mengatasi banjir, sampah dan lainnya.

Untuk lebih jelasnya rincian alokasi DAU Tahun 2001 untuk belanja pembangunan adalah sebagai berikut:

Tabel 6.5 Proyek-proyek yang didanai DAU dalam APBD TA 2001

NO.	URAIAN			JUMLAH ALOKASI (Rp.)	PROSENTASE PER SEKTOR (%)
	SEKTOR	SUB SEKTOR	PROGRAM		
1	INDUSTRI	a. Industri	- Proyek Pengembangan Potensi Industri Kecil	227.500.000,00	1,56
2	PERTANIAN DAN KEHUTANAN	a. Pertanian Rakyat	- Proyek Pembangunan dan Pembinaan Usaha Tanaman Pangan dan Hortikultura	91.800.000,00	3,71
		b. Peternakan	- Proyek Penyebaran dan Pemasaran Ternak di Kota Surabaya	150.000.000,00	
			- Proyek Peningkatan Produksi Peternakan di Kota Surabaya	100.000.000,00	
		c. Perikanan	- Proyek Pengembangan Sumber Daya Efisiensi Sarana dan Prasarana Perikanan di Kota Sby	125.000.000,00	
			- Proyek Peningkatan Produksi Perikanan di Kota Surabaya	75.000.000,00	
3	TRANSPORTASI	a. Transportasi Darat	- Proyek Rehabilitasi / Peningkatan / Pemasangan Sarana Kelengkapan di Kota Surabaya	375.000.000,00	6,00
			- Proyek Rehabilitasi Shelter Terminal dan Subterminal Angkutan Umum di Kota Surabaya	400.000.000,00	
			- Proyek Pengembangan Pengelolaan Transportasi di Kota Surabaya	100.000.000,00	
4	PARIWISATA DAN TELEKOMUNIKASI DAERAH	a. Pariwisata	- Proyek Rehabilitasi Sarana dan Prasarana THR di Kota Surabaya	100.000.000,00	2,47
			- Proyek Rehabilitasi Sarana dan Prasarana THP Kenjeran di Kota Surabaya	110.000.000,00	
			- Proyek Rehabilitasi Sarana dan Prasarana Gedung Balai Pemuda dan GNI	150.000.000,00	
5	PEMBANGUNAN DAERAH & PEMUKIMAN	a. Pembangunan Daerah Bawah	- Proyek Jasa Bantuan Teknik untuk Supervisi Pompa Pengendali Banjir dan Generator Set di Kota Sby	75.000.000,00	3,84
		b. Pembangunan Kota	- Proyek Pembangunan / Rehabilitasi Rumah Pompa dan Pengadaan Sarana Kelengkapan Lainnya di Kota Surabaya	UP	
			- Proyek Perencanaan dan Pengendalian / Pengawasan Teknis Bina Marga di Kota Sby	235.000.000,00	
			- Proyek Perencanaan dan Pengendalian / Pengawasan Teknis Cipta Karya di Kota Sby	100.000.000,00	
		c. Pembangunan Desa	- Proyek Peningkatan Perkembangan Usaha Ekonomi dan Sumberdaya Desa dan Pemantapan Sistem UDKP di Kota Surabaya	150.000.000,00	

NO.	URAIAN			JUMLAH ALOKASI (Rp.)	PROSENTASE PER SEKTOR (%)
	SEKTOR	SUB SEKTOR	PROGRAM		
6	LINGKUNGAN HIDUP DAN TATA RUANG	a. Lingkungan Hidup	- Proyek Bantuan Pengendalian Dampak Lingkungan di Kota Surabaya	225.000.000,00	25,19
			- Proyek Pembinaan dan Pengelolaan Lingkungan Hidup di Kota Surabaya	200.000.000,00	
			- Proyek Pembangunan dan Rehabilitasi Sarana dan Prasarana Persampahan di Kota Surabaya	1.200.000.000,00	
		b. Tata Ruang	- Proyek Rehabilitasi Makam dan Pembangunan Sarana Makam di Kota Surabaya	1.200.000.000,00	
			- Proyek Penyusunan dan Pengendalian Tata Ruang di Kota Surabaya	750.000.000,00	
			- Proyek Perviapan Rencana Lokasi Prasarana Sarana Kota di Kota Surabaya	100.000.000,00	
			- Proyek Urban Mapping dan Sistem Informasi untuk Sby di Kota Sby	UP	
7	PENDIDIKAN, KEBUD. NASIONAL, KEPERCAYAAN TERHADAP TUHAN YME, PEMUDA DAN OLAH RAGA	a. Pendidikan	- Proyek Pembinaan Pendidikan Dasar di Kota Surabaya	100.000.000,00	4,46
		b. Pendidikan Luar Sekolah dan Kedinasan	- Proyek Pembinaan Pendidikan Luar Sekolah di Kota Surabaya	25.000.000,00	
			c. Kebud daerah & kepercayaan terhadap Tuhan YME	- Proyek Peningkatan dan Pengembangan Nilai Budaya di Kota Surabaya	
		- Proyek Pembinaan dan Pengembangan Perpustakaan Umum di Kota Surabaya		100.000.000,00	
		- Proyek Pengadaan Sarana dan Prasarana Perpustakaan Kelurahan di Kota Surabaya		200.000.000,00	
		- Proyek Pembinaan Kesenian Sekolah dan Masyarakat di Kota Surabaya		25.000.000,00	
		d. Pemuda dan Olah raga	- Proyek Pembinaan dan Pengembangan Kepemudaan di Kota Surabaya	25.000.000,00	
			- Proyek Pembinaan Keolahragaan di Kota Surabaya	25.000.000,00	
			- Proyek Peningkatan Lapangan Olah Raga di Kota Surabaya	100.000.000,00	
			- Proyek Bina Keluarga Balita (BKB) di Kota Surabaya	150.000.000,00	
8	KEPENDUDUKAN DAN KELUARGA SEJAHTERA	a. Kependudukan dan keluarga berencana	- Proyek Bina Keluarga Balita (BKB) di Kota Surabaya	150.000.000,00	1,03
9	KESEHT, KESEJAHTERAAN SOS. PERANAN WANITA, ANAK DAN REMAJA	a. Kesehatan	- Proyek Penunjang Pemberian Makanan Tambahan Anak Sekolah (PMTAS) di Kota Surabaya	175.000.000,00	6,51
			- Proyek Rehabilitasi dan Peningkatan Sarana Prasarana RSUD Tambak Rejo di Kota Surabaya	500.000.000,00	
		b. Peranan wanita, anak dan remaja	- Proyek Penunjang Pembinaan Kesejahteraan Keluarga di Kota Surabaya	275.000.000,00	

NO.	URAIAN			JUMLAH ALOKASI (Rp.)	PROSENTASE PER SEKTOR (%)
	SEKTOR	SUB SEKTOR	PROGRAM		
10	PERUMAHAN DAN PERMUKIMAN	a. Perumahan dan Permukiman	- Proyek Perbaikan Perumahan dan Permukiman di Kota Surabaya	572.700.000,00	14,21
			- Proyek Implementasi Program KIP di Kota Sbvaya	900.000.000,00	
			- Proyek Penyediaan dan Pengelolaan Air Bersih Perkotaan di Kota Surabaya	125.000.000,00	
		b. Penataan Bangunan	- Proyek Penataan Bangunan di Kota Surabaya	150.000.000,00	
		c. Penerapan teknik produksi & teknologi	- Proyek Pelatihan dan Penerapan Teknologi di Kota Surabaya	UP	
		d. Penelitian	- Proyek Perencanaan Pembangunan Bidang Sosial Budaya di Kota Surabaya	150.000.000,00	
			- Proyek Perencanaan Program Pembangunan Sektor Bidang Ekonomi di Kota Surabaya	175.000.000,00	
11	HUKUM	a. Hukum	- Proyek Penyusunan dan Pengembangan Produk Hukum di Kota Surabaya	110.000.000,00	3,22
			- Proyek Dokumentasi dan Informasi Perundang-undangan di Kota Surabaya	80.000.000,00	
			- Proyek Koordinasi dan Konsultasi Hukum di Kota Surabaya	100.000.000,00	
			- Proyek Pembelaan dan Konsultasi Hukum di Pengadilan di Kota Surabaya	180.000.000,00	
12	PEMERINTAH DAN PENGAWASAN	a. Aparatur pemerintah	- Proyek Peningkatan Fasilitas Kebakaran di Kota Surabaya	500.000.000,00	26,43
			- Proyek Pembangunan / Rehabilitasi Kantor Bengkel Milik Pemerintah Kota Surabaya	166.000.000,00	
			- Proyek Pembangunan / Rehabilitasi Prasarana Pemerintah Kelurahan di Kota Surabaya	750.000.000,00	
			- Proyek Pembangunan / Rehabilitasi Prasarana Fisik Praja di Kota Surabaya	600.000.000,00	
			- Proyek Pemasangan Afsluiter Sumur Kebakaran di Kota Surabaya	55.000.000,00	
			- Pengadaan / Perbaikan Alat-alat Berat untuk Dinas Pekerjaan Umum Bina Marga Kota Sbvaya	300.000.000,00	
			- Proyek Pembinaan Organisasi dan Tata Kerja Perangkat Daerah di Kota Surabaya	125.000.000,00	
			- Proyek Bantuan Pembinaan Kecamatan di Kota Surabaya	UP	

NO.	URAIAN			JUMLAH ALOKASI (Rp.)	PROSENTASE PER SEKTOR (%)
	SEKTOR	SUB SEKTOR	PROGRAM		
			- Proyek Pelaksanaan Analisis Jabatan pada Pemerintah Kota di Kota Surabaya	60.000.000,00	
			- Proyek Pembinaan Kelembagaan Perangkat Wilayah / Daerah Kota Surabaya	100.000.000,00	
			- Proyek Pembinaan Tata Kearsipan di Kota Sbyaya	200.000.000,00	
			- Proyek Pengendalian Administrasi Pengelolaan Keuangan Proyek di Kota Surabaya	87.469.360,00	
			- Proyek Perencanaan dan Pengendalian Penyusunan Program di Kota Surabaya	205.913.375,00	
			- Proyek Administrasi dan Koordinasi Pelaksanaan Proyek di Kota Surabaya	350.597.442,00	
			- Proyek Pengembangan Sumberdaya Aparatur Pemerintah Kota di Kota Surabaya	100.000.000,00	
		b. Pendayagunaan sistem dan pelaksanaan pengawasan	- Proyek Pengawasan Fungsional di Kota Surabaya	202.267.755,00	
			- Proyek Pengendalian Administrasi Penghijauan dan Dampak Lingkungan di Kota Surabaya	53.000.000,00	
13	POLITIK, PENERANGAN KOMUNIKASI & MEDIA MASSA	a. Penerangan, komunikasi dan media massa	- Proyek Pengembangan Operasi Penerangan di Kota Surabaya	200.000.000,00	1,37
TOTAL				14.587.247.932,00	100,00
BELANJA PEMBANGUNAN APBD 2001				115.133.975.684,00	
PROSENTASE					12,67

Terdapat lima sektor yang memiliki alokasi dana terbesar, yaitu :

1. Pemerintahan dan pengawasan (26,43%)
2. Lingkungan hidup dan tata ruang (25,19%)
3. Perumahan dan pemukiman (14,21%)
4. Keseht., kesejahteraan sos., peranan wanita, anak & remaja (6,51%)
5. Transportasi (6,00%)

Tentang proses penentuan proyek-proyek yang didanai DAU tersebut adalah menjadi kewenangan dari tim Satuan Tiga. Dalam struktur tim Satuan Tiga, pihak Bina Pembangunan/Penyusunan Program memegang peran dominan dalam menentukan proyek-proyek mana saja yang akan direalisasikan, karena memegang peran dan fungsi Bina Pembangunan adalah menjadi pengendali administrasi proyek. Kemudian Bagian Keuangan melakukan fungsi pengaturan pembiayaan, Bappeko memberikan input data untuk dijadikan sebagai acuan tentang rancangan program kegiatan dan tugas-tugas pemerintahan dan pembangunan<sup>74</sup>.

---

<sup>74</sup>Tim Satuan Tiga juga menjadi tim penyusun APBD, untuk menghimpun materi APBD Pemkot Surabaya dalam hal ini Bagian Penyusunan Program membentuk tiga Pokja (Kelompok Kerja) yakni, Pokja Pendapatan (koordinator : Dispenkot), Pokja Rutin (Bagian Keuangan), Pokja Pembangunan (Bina Pembangunan/Penyusunan Program).

Inventarisasi belanja pembangunan dilakukan melalui proses panjang dan berjenjang. Dimulai dari Musyawarah Pembangunan sebagai tahapan awal penyerapan aspirasi masyarakat lapisan paling bawah di tingkat kelurahan dengan melibatkan RT/RW, karang taruna dan pemuka masyarakat. Hasil Musyawarah Pembangunan dibahas dalam forum Temu Kerja Pembangunan di tingkat kecamatan melibatkan Kelurahan, LKMD, LSM, pemuka agama dan masyarakat.

Selanjutnya tahapan sinkronisasi melalui forum Rakorbang (Rapat Koordinasi Pembangunan), Bappeko melakukan *hearing* dengan dinas-dinas dan seluruh satker untuk saling mencocokkan, menyeleksi dan mensinkronkan dengan usulan masyarakat. Pelaksanaan seluruh rangkaian kegiatan di atas memakan waktu kurang lebih selama tujuh sampai delapan bulan.

Gambaran rangkaian kegiatan itu adalah (1) Musyawarah Pembangunan di tingkat klrh. diselenggarakan pada Januari-Februari, (2) Temu Karya Pembangunan di tingkat kcmr. diselenggarakan pada Maret-Mei, (3) Rakorbang oleh Bappeko digelar pada bulan Juni – Agustus, (4) Pada akhir Agustus muncul proyek-proyek yang dianggarkan, (5) kemudian dilaporkan kepada walikota untuk dijadikan draft APBD pada akhir Oktober sampai Nopember, (6) draft APBD tersebut memasuki pemrosesan legislatif disampaikan ke DPRD untuk dibahas oleh seluruh komisi sesuai bidang koordinasinya dengan melibatkan dinas-dinas dan satker (7) Hasil evaluasi seluruh komisi disampaikan ke Panggar (Panitia Anggaran) DPRD, lalu menjadi draft APBD dibahas dalam forum Panmus (Panitia Musyawarah) timnya terdiri dari Panggar (DPRD) dan Tim Penyusun APBD (Pemkot Surabaya) (8) Dari sini muncul RAPBD (Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah) diserahkan kepada DPRD melalui Nota Keuangan lantas dibahas antar fraksi dan disampaikan melalui pandangan umum, disertai evaluasi dan koreksi RAPBD tersebut pada akhirnya disahkan atau diperdakan menjadi APBD.

Struktur organisasi tim Satuan Tiga yang juga menjadi tim Penyusun APBD adalah sebagai berikut:

1. Ketua (Sekretaris Kota) : Drs. M Yasin
2. Wakil Ketua (Bappeko) : Ir Benyamin Hiily
3. Sekretaris Tim (Bagian Keuangan) : Drs Purwito
4. Sekretaris II (Penyusunan Program) : Ira Puspita

Perlu diketahui keanggotaan Tim Penyusun APBD ini bersifat instansional jadi menyangkut personil yang hadir dan aktif dalam tim tidak harus ketua atau kepala, tapi bisa staf (yang didelegasikan) mewakili masing-masing ketiga instansi tersebut (Bappeko, Bagian Keuangan dan Penyusunan Program).

Menurut Kasubag Anggaran Pemkot Surabaya Halim Kamajaya, dalam praktek pembiayaan berbagai proyek dalam belanja pembangunan posisi PAD dan DAU tidak ada perbedaan. “Keduanya (DAU dan PAD) merupakan pendapatan daerah jadi sama praktek pemanfaatannya. Alokasi DAU setelah dihitung untuk memenuhi belanja pegawai, maka sisanya bebas untuk proyek apa saja”.

Lebih lanjut dijelaskan bahwa pengalokasian proyek-proyek pembangunan diprioritaskan pada kebutuhan mendasar masyarakat luas. “Jadi yang penting programnya dulu harus jelas dulu, perkara biaya bisa diambilkan dari pos PAD atau DAU. Tapi, pada prinsipnya semua seluruh dinas atau unit kerja akan kebagian jatah untuk merealisasikan proyeknya,” tambah Halim. Pasalnya, tidak mungkin seluruh proyek masing-masing dinas tersebut akan habis dalam satu tahun karena keterbatasan-keterbatasan internal misalnya, SDM atau pelaksananya. Dinas-dinas



tersebut antara lain Dinas PUBM dan utilitas, Dinas Kebersihan, Dinas Pertamanan, Dinas Pengendalian dan Penanggulangan Banjir, Dinas Tata Kota, Dinas Bangunan, Dinas PMK, Dinas Kesehatan, Dinas Pendidikan, Dinas Pemantapan Pangan, Dinas Perhubungan, Dinas Perindustrian, Perdagangan, dan Penanaman Modal, Dinas Koperasi, Pengusaha Kecil dan Menengah, Dinas Tenaga Kerja dan Mobilitas Penduduk, Dinas Pendaftaran Penduduk, Dinas Pendapatan, Dinas Pariwisata, Dinas Informasi dan Komunikasi, Dinas Sosial dan Pemberdayaan Perempuan, Dinas Lingkungan Hidup, Dinas Pengelolaan Tanah dan Rumah, Dinas Pertanahan. Sementara kelompok badan/kantor antara lain Badan Perencanaan Pembangunan Kota (Bapeko), Badan Pengawas, Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat, Kantor Perpustakaan Umum, Kantor Arsip, Kantor Pengelolaan Data dan Elektronik, Kantor Kas.

Adapun dasar pertimbangan dari penentuan proyek-proyek yang direalisasikan sangat tergantung pada prioritas pembangunan. Untuk tahun anggaran 2002 belanja daerah diprioritaskan pada program/proyek yang harus memiliki prinsip dan kriteria sebagai berikut :

1. Dapat membuka lapangan kerja, kesempatan kerja dan kesempatan berusaha bagi masyarakat.
2. Secara langsung menyentuh kebutuhan mendasar masyarakat dan bernilai ekonomi produktif.
3. Secara tepat dapat menghasilkan dan memberikan nilai tambah bagi masyarakat.
4. Secara langsung dapat menanggulangi kemiskinan masyarakat.
5. Program/proyek pengadaan prasarana dasar dan pelayanan sosial dasar masyarakat.

6. Program/proyek yang bersifat padat karya.
7. Program/proyek yang secara langsung dapat mendukung upaya-upaya penguatan struktur perekonomian masyarakat.
8. Mempunyai nilai strategi yang harus diselesaikan dalam rangka program investasi dan membuka lapangan kerja dan kesempatan usaha.

Dengan demikian setiap dinas dan satker (satuan kerja) yang akan menyampaikan usulan proyek hendaknya mengacu pada prinsip-prinsip mendasar di atas.

Sementara itu, berbeda dengan DAU 2001 –yang teralokasikan baik untuk belanja rutin maupun belanja pembangunan— maka untuk DAU 2002 jangankan untuk Belanja Pembangunan, untuk Belanja Pegawai (membayar gaji pegawai) saja masih kurang dari cukup sehingga memaksa Pemkot Surabaya harus mencari tambahan pendapatan yang terutama melalui menggenjot PAD dan mengoptimalkan dinas penghasil. Pada tahun anggaran 2002, Pemkot Surabaya menerima DAU sama dengan tahun sebelumnya (2001) yakni, Rp 322.084.546.000,-, sementara Belanja Pegawai yang harus dibayar sebesar Rp. 350.419.987.000,-, jadi masih kurang Rp. 28.335.441.000,-.

Berdasarkan keberadaan dan alokasi DAU Pemkot Surabaya selama kurun tahun 2001 sampai awal 2002 ini maka dinamika atau proses implementasi kebijakan DAU memang dipengaruhi oleh sejumlah faktor. Hal ini memang sejalan dengan pemikiran Randal B. Ripley yang mengungkapkan ada empat faktor yang mempengaruhi proses perumusan kebijakan, yaitu lingkungan, persepsi pembuat

kebijakan mengenai lingkungan, aktivitas pemerintah perihal kebijakan dan aktivitas masyarakat perihal kebijakan<sup>75</sup>.

Dalam konteks ini, faktor lingkungan juga ikut mempengaruhi dan menjadi pertimbangan utama Pemkot Surabaya dalam mengajukan kenaikan/tambahan DAU sebagaimana telah peneliti uraikan pada bagian sebelumnya. Antara lain Surabaya sebagai ibukota Jawa Timur dalam konteks regional, juga sebagai pusat pengembangan wilayah utama dalam konteks nasional. Dengan kata lain, dalam membangun Kota Surabaya selain memikirkan kepentingan intern kota juga harus mempertimbangkan dan memikirkan kepentingan yang lebih luas yaitu mendukung fungsi ekstern Kota Surabaya dalam konteks regional maupun nasional, seperti telah peneliti uraikan pada bagian sebelumnya.

Di sisi lain perbedaan persepsi juga ikut mewarnai, yakni ada perbedaan pola pandang di antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah mengenai alokasi DAU. Bagi pemerintah pusat, alokasi DAU dimaksudkan sebagai instrumen *horizontal imbalance* untuk pemerataan (*equality*) atau mengisi *fiscal gap* di dalam struktur keuangan daerah. Sementara itu, bagi pemerintah daerah alokasi DAU dimaksudkan untuk mendukung kecukupan daerah (*sufficiency*). Perbedaan tersebut sering bermasalah ketika daerah minta kepada pusat untuk memberikan DAU sesuai dengan kebutuhan daerah. Kemudian menyangkut aktivitas pemerintah tentang kebijakan DAU, telah peneliti uraikan bahwa DAU 2001 dialokasikan baik untuk belanja rutin

---

<sup>75</sup> Ripley, Randall B., *Policy Analysis in Political Science: Political*, Chicago: Nelson-Hall Publisher, 1965.

-membayar gaji pegawai— dan sejumlah proyek dalam belanja pembangunan, sementara DAU 2002 hanya cukup untuk memenuhi kebutuhan belanja pegawai.

Masyarakat dalam hal ini, adalah sebagai pihak yang ingin dipengaruhi kepentingannya misalnya mendapat pelayanan birokrasi dari aparat Pemkot secara lebih baik. Maupun memperoleh peningkatan pelayanan dan kapasitas, rehabilitasi fasilitas publik bila masyarakat memanfaatkan aset Pemkot.

Kemudian, merujuk pada Merilee S. Grindle (1980) program kebijakan harus disusun secara jelas, dan jika tetap masih bersifat umum program harus diterjemahkan secara lebih operasional menjadi proyek. Kejelasan ini diperlukan, karena hanya dengan itulah diperoleh kriteria untuk memeriksa dan mengevaluasi tindakan administratif yang dilakukan oleh birokrasi guna mentransformasikan kebijakan menjadi kegiatan nyata.

Lebih lanjut Grindle mengungkapkan kalau implementasi kebijakan ditentukan oleh *isi kebijakan dan konteks implementasinya*. Isi kebijakan mencakup: (1) kepentingan yang dipengaruhi oleh kebijakan (2) jenis manfaat yang diperoleh (3) derajat perubahan yang diinginkan (4) kedudukan pembuat kebijakan (5) siapa pelaksana program (6) sumber daya yang dikerahkan. Sementara konteks kebijakannya adalah: (1) kekuasaan, kepentingan dan strategi aktor yang terlibat, (2) karakteristik lembaga dan penguasa dan (3) kepatuhan serta daya tanggap pelaksana. Intensitas keterlibatan para perencana, politisi, pengusaha, kelompok sasaran dan para pelaksana program akan bercampur baur mempengaruhi efektivitas implementasi.

Bila benang merah dari konsepsi Ripley dan Grindle tersebut diterjemahkan dalam implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya maka sudah sejumlah faktor

juga mewarnai implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya. Adapun isi kebijakan DAU yakni salah satu sumber penerimaan daerah yang signifikan, khususnya daerah yang kurang potensi dalam SDA dan Sumber Daya Manusia (SDM), yang ditujukan guna pemerataan kemampuan keuangan antar daerah dan untuk membiayai kebutuhan pengeluaran daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi.

Adapun menyangkut jenis manfaat yang diperoleh –karena sifatnya *block grant*— maka peruntukan atau pemanfaatannya sepenuhnya menjadi kewenangan Pemkot Surabaya. Namun dalam realitas implementasinya, DAU Tahun 2001 lebih diprioritaskan untuk Belanja Rutin (Belanja Pegawai) dan Belanja Pembangunan, bahkan DAU Tahun 2002 seluruhnya teralokasi untuk Belanja Rutin (belanja pegawai). Apalagi dengan adanya pelimpahan ribuan pegawai pemerintah pusat (sekitar 6.200) kepada Pemkot Surabaya, yang tentunya daerah akan menanggung ketidakefisienan pegawai serta beban keuangan daerah yang semakin berat (belanja rutin). Jadi, dengan demikian manfaat alokasi DAU lebih banyak menguntungkan para pegawai di jajaran Pemkot Surabaya ketimbang untuk pembangunan dan keberpihakan kepada sektor-sektor yang merupakan kebutuhan dasar publik.

Selanjutnya, melihat realitas implementasi tersebut maka derajat perubahan yang diinginkan lebih diarahkan pada pemenuhan kebutuhan para pegawai yang seharusnya mencerminkan semakin efektif dan efisiennya pelayanan pemerintah kota Surabaya kepada masyarakat.

Sedangkan SDM atau pelaksana pelaksananya adalah segenap jajaran birokrasi Pemkot, khusus untuk belanja pegawai maka pelaksananya adalah Bagian

Keuangan Pemkot Surabaya, sementara untuk belanja pembangunan pelaksanaannya adalah masing dinas atau unit kerja di lingkungan Pemkot Surabaya.

Selanjutnya, menyangkut konteks impementasi kebijakan selaras dengan konsepsi Grindle, maka implementasi kebijakan DAU di Pemkot Surabaya bukan sekedar merupakan penjabaran atau alokasi sejumlah anggaran atau dana pembangunan melalui saluran birokrasi, tetapi lebih dari itu juga menyangkut tentang konflik kepentingan, baik antara Pemerintah Pusat dengan Pemkot Surabaya, maupun DPRD Surabaya dengan Pemkot Surabaya.

Konflik antara Pemerintah Pusat dengan Pemkot Surabaya berangkat dari perbedaan pola pandang mengenai alokasi DAU. Bagi pemerintah pusat, alokasi DAU dimaksudkan sebagai instrumen *horizontal imbalance* untuk pemerataan (*equality*) atau mengisi *fiscal gap* di dalam struktur keuangan daerah. Sementara itu, bagi pemerintah daerah, alokasi DAU dimaksudkan untuk mendukung kecukupan daerah (*sufficiency*). Perbedaan tersebut sering bermasalah ketika daerah minta kepada pusat untuk memberikan DAU sesuai dengan kebutuhan daerah<sup>76</sup>.

Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, Machfud Sidik, sendiri menganggap keliru daerah-daerah yang semata-mata hanya melihat DAU sebagai sumber pembiayaan daerah. "Padahal dalam rangka desentralisasi disamping DAU sebagai komponen dana perimbangan masih ada Bagian Daerah dari Bagi Hasil dan Dana Alokasi Khusus yang menjadi sumber pembiayaan daerah" ujar Machfud<sup>77</sup>.

---

<sup>76</sup> Laporan awal studi formulasi DAU Tahun 2002, kerjasama UI, UGM, UNHAS, UNAND difasilitasi oleh Depkeu dan Depdagri dan otonomi daerah, Jakarta, 12 Juli 2001

<sup>77</sup> *ibid.* halaman kata pengantar.

Berbeda dengan Machfud, Pemkot Surabaya menilai pemerintah pusat kurang adil dalam mengalokasikan DAU kepada Pemkot Surabaya. “Kalau kita lihat dari apa yang selama ini kita setor ke pusat dan berapa persen yang balik ke kita, DAU sebesar Rp 332.084.546.000,-, jelas kurang pas. Mestinya untuk mengatasi ketimpangan proporsi antara belanja rutin dan belanja pembangunan, pemerintah pusat memenuhi terlebih dulu anggaran untuk belanja rutin kemudian sisianya untuk belanja pembangunan,” kata Walikota Surabaya Bambang D.H.<sup>78</sup>.

Apalagi Pemkot Surabaya, lanjut Bambang, menjadi daerah penyangga bagi daerah-daerah di sekitarnya (Jawa Timur) sehingga menanggung beban sosial yang tidak sedikit. Banyak masyarakat pendatang dari daerah satelit mencari nafkah dan tinggal di Surabaya. “Diantara mereka kan juga membuang sampah, menggunakan fasilitas umum bahkan ada juga yang menjadi pelacur, gelandangan dan pengemis. Ini menjadi beban sosial yang harus ditanggung Surabaya,” jelas Bambang.

Karena itu, Pemkot Surabaya menuntut adanya perubahan formulasi DAU. “Formulasi yang digunakan dalam DAU itu lebih memperhatikan aspek kuantitas misalnya, jumlah penduduk dan tingkat kemiskinan. Tapi bagaimana misalnya dengan beban sosial (*social cost*) yang harus ditanggung Pemkot Surabaya sebagai ibukota propinsi Jawa Timur, kan tidak terakomodir di situ,” tukas Bambang yang mengharapkan perubahan formulasi DAU bisa lebih menjamin prinsip keadilan dan pemerataan.

---

<sup>78</sup> Wawancara dengan Walikota Surabaya Bambang D.H., tanggal 1 Maret 2002

Hal senada juga disampaikan oleh Kasubag Anggaran Pemkot Surabaya, Halim Kamajaya. “Kalau melihat napas DAU sebagai penyeimbang, tapi kok dalam implementasinya justru menciptakan ketimpangan dalam anggaran dan belanja daerah,” ujar Halim yang memimpin bagian anggaran sebagai bagian yang mengurus dan menyalurkan anggaran dan keuangan termasuk DAU— sesuai peruntukannya<sup>79</sup>.

Di sisi lain, konflik antara Pemkot Surabaya (eksekutif) dan DPRD Surabaya (legislatif) ternyata juga mewarnai implemmentasi DAU di Surabaya. Realitas konflik ini berangkat dari kenyataan dan kebijakan sedikitnya alokasi DAU untuk kepentingan pembangunan atau masyarakat luas. Bahkan dalam DAU Tahun 2002 tidak ada yang tersisa sepersenpun untuk belanja pembangunan.

Wakil Ketua Komisi B DPRD Surabaya, Herman Rivai mengungkapkan kekecewaannya atas pengalokasian seluruh anggaran DAU untuk belanja rutin. “DAU itu sebenarnya bukan untuk menggaji karyawan Pemkot Surabaya, tapi untuk belanja pembangunan. Makanya untuk Kota Surabaya itu memerlukan DAU minimal Rp. 500 milyar supaya bisa bernapas, jadi Pemkot Surabaya sangat perlu *me-lobby* Pemerintah Pusat,” tandas Herman yang dikenal sebagai vokalis dewan<sup>80</sup>.

Herman mengakui akan menjadi dilema tersendiri jika anggaran DAU untuk belanja pembangunan, sementara jumlah pegawai pemkot semakin membengkak ditambah dengan pelimpahan pegawai dari pemerintah pusat. Herman memperingatkan

---

<sup>79</sup> Wawancara dengan Kasubag Anggaran Pemkot Surabaya Halim Kamajaya, 10 Pebruari 2002

<sup>80</sup> Wawancara dengan Wakil Ketua Komisi B DPRD Surabaya, Herman Rivai, 5 Pebruari 2002



supaya Pemkot Surabaya lebih bertanggungjawab menyusul cekaknya DAU yang diterima oleh Pemkot Surabaya. “Pekot Surabaya jangan macam-macam dengan DAU, pokoknya harus meyakinkan ke pusat bahwa kita perlu tambahan DAU. Dan itu tak cukup melalui surat tapi harus didatangi, *lobby*-nya yang intensif,” tegas Herman dengan serius.

Senada dengan Herman, Ketua Komisi C DPRD Surabaya, Musyafak Rouf mempertanyakan tentang kebijakan Pemkot yang lebih mengutamakan alokasi DAU hanya untuk membayar gaji pegawai. “Memang kalau berbicara kebutuhan tak ada habisnya, tapi kita kan menyaksikan sendiri kalau Kota Surabaya memerlukan perbaikan jalan dan *got-got* yang rusak, renovasi gedung, dan aset-aset kota yang tak terawat. Jadi seharusnya, DAU bisa digunakan merehabilitasi itu, bukan hanya untuk membayar gaji pegawai saja,” tukas Musyafak<sup>81</sup>.

Dari rangkaian konflik yang telah peneliti uraikan di atas, maka sesungguhnya konflik antara legislatif dan esekutif tentang alokasi DAU bisa dipahami dengan konsepsi Grindle sesuai *context* implementasi kebijakan DAU itu sendiri. Yakni, bagi DPRD Surabaya sebagai representasi wakil rakyat yang mengemban amanat rakyat dan memiliki fungsi mengartikulasikan aspirasi dan kepentingan publik (masyarakat) melihat DAU seharusnya lebih bisa dioptimalkan untuk kepentingan mendasar masyarakat luas, pembangunan fasilitas publik, mengatasi kemiskinan, menciptakan lapangan kerja maupun pelayanan sosial, atau dialokasikan dalam belanja pembangunan.

---

<sup>81</sup> Wawancara dengan Ketua Komisi C DPRD Surabaya, Musyafak Rouf, 7 Februari 2002

Di sisi lain, Pemkot Surabaya sebagai pihak eksekutif lembaga birokrasi atau pemrintah daerah, maka DAU lebih diprioritaskan untuk memenuhi kebutuhan aparat birokrasi atau belanja pegawai dalam struktur APBD. Terlebih dengan adanya pelimpahan pegawai dari pusat kepada Pemkot Surabaya, tentu semakin mendorong Pemkot Surabaya semakin "realistis", mengalokasikan DAU untuk membayar gaji ribuan pegawai limpahan tersebut<sup>82</sup>.

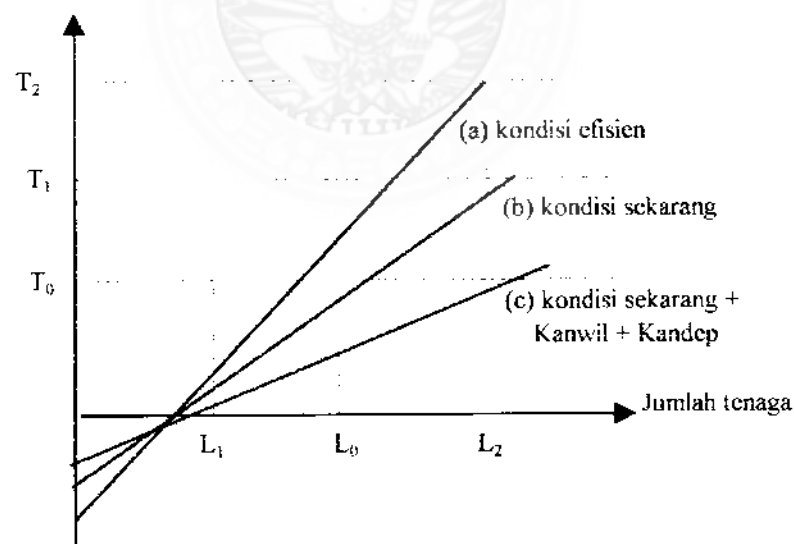
---

<sup>82</sup> Hasil penelitian IRDA (Indonesia Rapid Decentralization Appraisal) pertama –yang bekerja sama dengan The Aisa Foundation dan USAID (Kompas, 1/03/2002). Hambatan utama dalam mewujudkan otonomi daerah adalah inefisiensi administratif dan tekanan pada anggaran, yang muncul akibat besarnya jumlah pegawai yang harus diakomodasi oleh pemerintah daerah dalam organisasi mereka. Karena dukungan pusat tidak mencukupi, pemerintah dipaksa mempekerjakan pegawai daerah dalam jumlah besar serta menyediakan layanan yang lebih banyak dan lebih baik, namun dengan uang yang terbatas.

Kebijakan tentang pegawai negeri yang dilimpahkan telah memaksa daerah membelanjakan sebagian besar anggaran mereka untuk gaji dan tunjangan, dan hanya menyisakan sedikit dana untuk digunakan dalam meningkatkan pelayanan dan melaksanakan pembangunan di daerah. Pemerintah daerah yang ada telah merestrukturisasi instansi-instansi untuk mengakomodasi bertambahnya jumlah pegawai. Mereka telah berusaha mempertahankan tingkat pelayanan publik yang sebelumnya disediakan oleh pemerintah pusat dengan hasil bermacam-macam. Tidak dimungkiri, terdapat kelebihan pegawai pada pemerintah daerah sebagai akibat dari pemindahan besar-besaran dari pemerintah pusat, selain di Surabaya kondisi serupa terjadi di Sidoarjo misalnya, pegawai pemerintah daerah bertambah dari 2.729 menjadi 13.663 orang. Pejabat pemerintah daerah pun menghabiskan banyak waktu untuk merestrukturisasi instansi dan mereorganisasi tata kerja untuk menjalankan kewenangan yang ada menurut UU No 22 tahun 1999. Tetapi, tetap tidak jelas apakah inisiatif ini menghasilkan kinerja lebih baik dan memberikan kepuasan warga.

Akibat jangka pendek dari jumlah pegawai yang besar adalah tingginya proporsi anggaran yang dihabiskan untuk pengeluaran rutin. Hasilnya, hanya tersisa sedikit anggaran untuk penyediaan layanan, bantuan teknis, dan pembangunan kapasitas. Meskipun banyak bergantung pada dana dari pemerintah pusat pemerintah daerah yang ada berupaya mencari jalan untuk meningkatkan sumber pendapatannya sendiri dalam bentuk pajak dan retribusi.

Gaji pegawai, baik gaji pokok maupun tunjangan, sebagai tenaga pelaksana pelayanan publik (*public service*) di daerah, merupakan tanggungan Pemerintah Daerah. Sebelum pemberlakuan otonomi daerah sebagian besar pegawai adalah pegawai negeri yang gajinya ditanggung oleh Pemerintah Pusat melalui pos pengeluaran Gaji Pegawai Negeri dalam APBN. Dengan diberlakukannya otonomi daerah, sebagian kewenangan Pemerintah Pusat dilimpahkan ke daerah. Hal ini berdampak pada pelimpahan pegawai pusat ke daerah (Kanwil dan Kandep). Konsekuensinya, jumlah pegawai yang ada di daerah bertambah, seperti terlihat pada gambar 6.2 untuk melaksanakan tugas  $T_0$  sebelum ada pelimpahan terdapat pegawai sebanyak  $L_0$  di daerah. Jika tugas  $T_0$  dilaksanakan dengan efisien, maka hanya membutuhkan pegawai sebanyak  $L_1$ . Dengan demikian Pegawai Pusat, Pegawai Daerah menjadi terlalu banyak ( $L_2$ ).



Gambar 6.2 Hubungan Hipotesis antara Jumlah Pegawai dengan Tugasnya

Beban gaji karena jumlah pegawai yang lebih banyak dari titik efisien, memberatkan Pemerintah Daerah. 'Melimpahnya' jumlah pegawai merupakan masalah utama dalam pelaksanaan otonomi daerah karena daerah akan menanggung ketidakefisienan pegawai tersebut. Untuk meningkatkan efisiensi pegawai dapat dilakukan dengan dua cara. Pertama, pemerintah daerah bisa mengurangi jumlah pegawai dari  $L_2$  menjadi  $L_1$ . Tetapi, kebijakan mengurangi jumlah pegawai dalam jangka pendek merupakan langkah yang tidak populer di jaman krisis ekonomi dewasa ini, dimana tingkat pengangguran tinggi. Pencapaian efisiensi dalam pengurangan jumlah pegawai bisa dilakukan tetapi dalam perspektif jangka panjang. Untuk itu, dibutuhkan waktu untuk melakukan transformasi tersebut.

Kedua, memanfaatkan kelebihan pegawai untuk melakukan tugas lain. Ini berarti, pemerintah daerah dituntut kreativitasnya untuk menciptakan kegiatan-kegiatan (*task*) baru. Pada Gambar 6.2, kreativitas ini ditunjukkan dengan bagaimana pemerintah daerah menciptakan kegiatan baru ( $T_0, T_1$ ) untuk kelebihan pegawai ( $L_0, L_1$ ). Dalam perspektif jangka pendek, penciptaan kegiatan ini sulit dilakukan karena beberapa hal antara lain : masalah SDM, kendala structural dan prinsip bekerja 'sekedarnya menjalankan kebiasaan'. Dalam perspektif jangka panjang, kegiatan baru ini diarahkan pada kegiatan yang produktif yang memberikan kontribusi bagi penerimaan daerah.

Pelimpahan Kantor Wilayah (Kanwil) dan Kantor Departemen (Kandep) menambah beban bagi daerah. Sudah menjadi rahasia umum bahwa terdapat kegiatan-kegiatan Kanwil dan Kandep yang tumpang tindih (*overlapping*) dengan berbagai kegiatan yang dilakukan oleh pegawai pemerintah daerah. Beban bagi

pemerintah daerah, di dalam Gambar 6.2, ditunjukkan oleh grafik (c) bahwa jumlah pegawai yang saat ini di daerah adalah jumlah dari pegawai dengan kondisi sekarang (sebelum ada pelimpahan) ditambah dengan jumlah pegawai eks Kanwil dan eks Kandep.

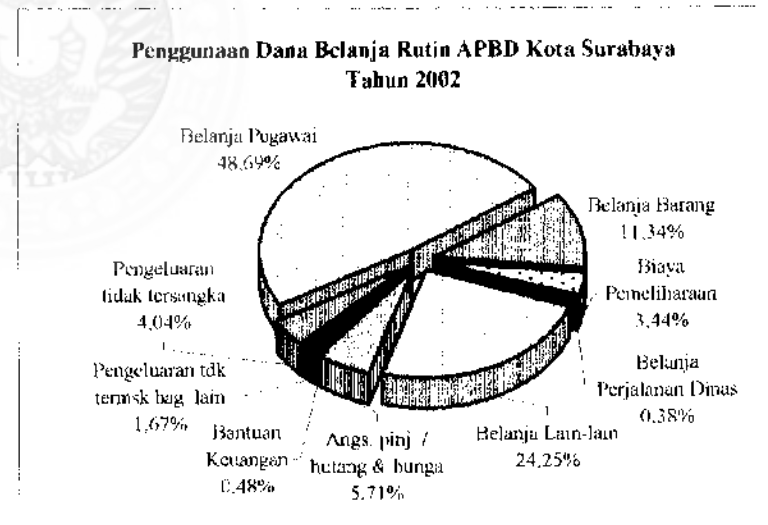
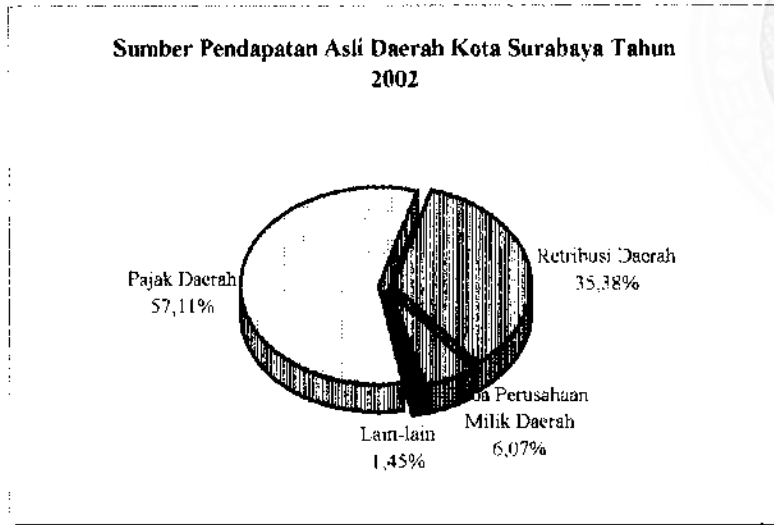
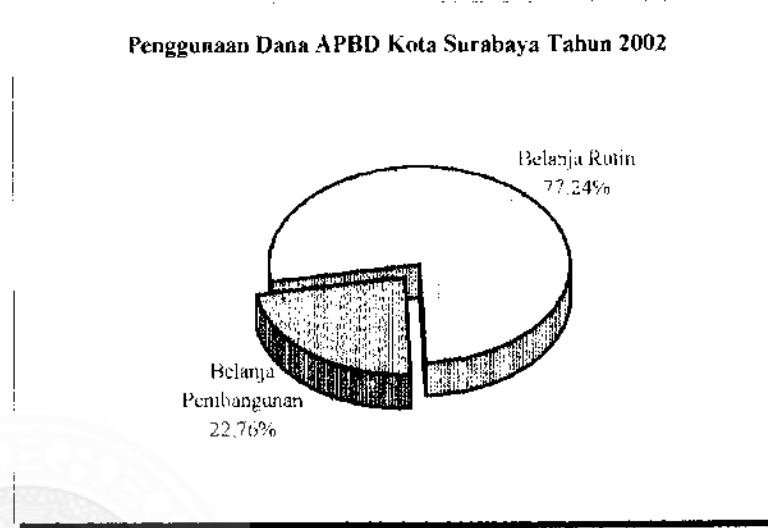
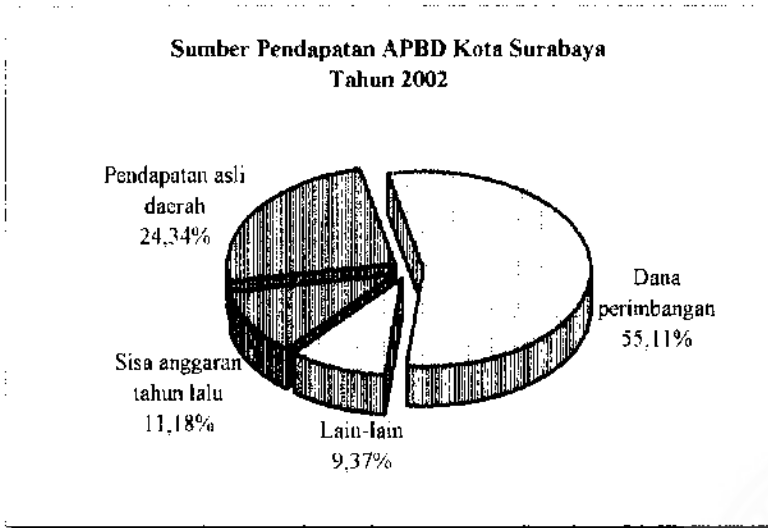
Selain permasalahan jumlah pegawai, Peraturan Pemerintah (PP) No. 84 Tahun 2000 yang berisi kenaikan eselon bagi pegawai daerah berdampak pada peningkatan biaya per pegawai (gaji pokok maupun tunjangan), sehingga total biaya untuk pegawai akan meningkat. Meskipun untuk daerah kaya SDA kenaikan eselon tersebut bisa dilakukan, akan tetapi hal itu tetap merupakan peningkatan ketidakefisienan. Sebaliknya, bagi daerah yang miskin (kurang) SDA, Pemerintah Daerah semakin tidak mampu menutup biaya pegawai.

Kebijakan perubahan Gaji Pokok yang tertuang dalam PP No. 26 Tahun 2001 dan Keputusan Presiden (Keppres) No. 64 Tahun 2001 tanggal 18 Mei 2001 juga akan membawa dampak pada peningkatan biaya gaji pegawai. Bagi beberapa daerah yang mengalami kesulitan anggaran menyatakan bahwa DAU tidak cukup untuk menutup gaji pegawai daerah. Terlebih lagi, keputusan kenaikan gaji tersebut bersifat progresif, artinya golongan yang lebih tinggi mengalami kenaikan gaji yang cukup besar sedangkan golongan rendah mendapat kenaikan yang relatif lebih kecil. Dengan demikian, kombinasi PP No. 84 tahun 2000, PP No. 26 tahun 2001 dan Keppres No. 64 tahun 2001 membawa implikasi kenaikan beban gaji pegawai yang harus ditanggung oleh setiap daerah.

Selanjutnya, merujuk APBD Tahun 2002 terang terbaca kalau ada ketimpangan mencolok dalam pengalokasian dana APBD, hal ini terlihat dari

penyusunan dan penganggaran belanja rutin dan belanja pembangunan. Dalam realitasnya, DAU 2001 dan 2002 juga banyak terserap untuk kebutuhan belanja rutin ketimbang belanja pembangunan. Untuk lebih memudahkan pemahaman bisa disimak ilustrasi di bawah ini:





Gambar 6.3 Diagram Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kota Surabaya Tahun 2002

Tak heran jika struktur APBD yang timpang atau tidak proporsional ini banyak menyulut sorotan dari berbagai pihak. Hal ini setidaknya tercermin dari kritikan Prof Dr H Suroso Imam Zadjuli, SE, yang mengungkapkan Rancangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (RAPBD) yang dibuat oleh hampir seluruh kabupaten/kota di Indonesia, belum mampu mencerminkan kepedulian dan keberpihakan kepada rakyat kecil. Sejak APBD pertama dibuat pada masa Orde Lama, anggaran belanja rutin hampir selalu berkisar antara 70-80 persen, jauh di atas anggaran belanja pembangunan. Demikian pula RAPBD Kota Surabaya yang berjumlah Rp 931.794.480.000, dan 77,24 persennya dialokasikan untuk anggaran belanja rutin<sup>83</sup>.

Menurut Direktur Pusat Pendidikan Bisnis Fakultas Ekonomi (FE) Universitas Airlangga (Unair) ini, seharusnya saat ini perbandingan antara belanja rutin dan belanja pembangunan sudah dapat seimbang (50:50), sehingga rakyat kecil dapat memperoleh manfaat lebih besar.

“Dari dulu, komposisi APBN maupun APBD ya begitu-begitu saja. Anggaran belanja rutin, yang pada praktiknya habis untuk membayar gaji pegawai negeri sipil (PNS), selalu jauh lebih besar dibanding anggaran pembangunan yang sebenarnya dapat dimanfaatkan rakyat banyak untuk meningkatkan kesejahteraan,” kata Suroso.

Apabila anggaran pembangunan lebih besar dibanding anggaran belanja rutin, dapat dipastikan kesejahteraan rakyat akan meningkat karena pembangunan berhasil guna dan berdaya guna bagi masyarakat kecil. Selama ini, hanya PNS yang dapat

---

<sup>83</sup> Kompas, 22 Januari 2002



memanfaatkan sebagian besar anggaran belanja negara. Menurut Suroso, pembangunan berbagai fasilitas yang manfaatnya dapat dikembalikan kepada rakyat jauh lebih penting. Pembangunan jalan tol, perbaikan fasilitas Perusahaan Daerah Air Minum (PDAM), pengusaha kapal keruk untuk membebaskan Surabaya dari banjir, akan mempermudah aksesibilitas dan mobilitas rakyat sehingga dapat menumbuhkan sense of business masyarakat. "Bersama anggaran belanja rutin selama ini, salah satunya disebabkan kebijakan setiap birokrat baru yang biasanya juga memboyong anak buah baru.

Akibatnya, anggaran gaji membengkak. Padahal, sekarang kan teknologi komputer sudah maju sehingga sebenarnya jumlah PNS sudah dapat dikurangi. Contoh yang bagus adalah pembentukan Otorita Batam sehingga daerah lain perlu menirunya," kata Suroso.

Sementara itu lebih besarnya alokasi belanja rutin itu, menurut penjelasan Bambang DH, karena ada dua hal<sup>84</sup>. Pertama, ada pengeluaran dari belanja rutin yang sifatnya tidak mungkin dialokasikan pada belanja pembangunan. Kedua, pemerintah kota tidak lagi mengandalkan pelaksanaan pembangunan yang bersumber dari Bank Dunia. Meskipun jumlah perimbangan demikian besar, namun pihak DPRD menerima RAPBD 2002 tersebut. Juru bicara DPRD Kota Surabaya H Isman mengemukakan, RAPBD 2002 telah memenuhi usul-usul legislatif dan panitia

---

<sup>84</sup> idem

anggaran, serta telah memenuhi syarat peraturan perundang-undangan yang berlaku sehingga bisa dilanjutkan dalam pelaksanaannya.

Seperti halnya SDO (Subsidi Daerah Otonom) maka porsi terbesar penggunaan DAU di Surabaya adalah untuk membayar gaji sekitar 18.906 karyawan Pemkot, umlah tersebut sudah termasuk 6.200 karyawan limpahan eks departemen terlikuidasi. Diantaranya eks karyawan Deppen, sosial pkerjaan umum, transmigrasi, koperasi, dan juga termasuk para guru SMP/SMU yang juga segera terlimpahkan.

Jika menurut UU No 5 Tahun 1974 maka bagian terbesar dari sumbangan/bantuan pemerintah pusat berbentuk Subsidi Daerah Otonom (SDO) yang dipakai untuk membayar pegawai daerah. Jadi bantuan ini tergolong sebagai *specific grants* yang digunakan untuk pengeluaran yang telah ditentukan dan dikontrol secara detil oleh pusat. Sebab sebagaimana diketahui aparatur/pegawai negeri merupakan pegawai pemerintah pusat yang diangkat dan digaji oleh pemerintah pusat. Dalam konteks yang hampir sama DAU -- meskipun sifatnya *blockgrant*— namun dalam prakteknya yang sebagian besar dialokasikan untuk membayar gaji pegawai cenderung menjadi bantuan yang sifatnya *specific grants*.

Dan jika dalam APBD Surabaya Tahun 2001 DAU juga terserap dalam belanja pembangunan antara lain dalam sejumlah sektor pembangunan, ini bisa disejajarkan dengan INPRES/BANPRES merupakan *block grants* (bantuan umum) digunakan untuk tujuan umum dengan penggunaan yang sesuai dengan pedoman pusat. Misalnya, INPRES pembangunan di sektor jalan, sekolah dasar, pusat kesehatan masyarakat, dan kesehatan.

Perbedaan antara DAU dan SDO / Inpres tampaknya lebih pada dasar pengalokasiannya. Jika DAU dasar pengalokasiannya adalah bobot daerah yang ditetapkan berdasarkan (a) kebutuhan wilayah otonomi daerah; (b) potensi ekonomi daerah. Kebutuhan wilayah otonomi daerah paling sedikit dapat dicerminkan dari variabel jumlah penduduk, luas wilayah, keadaangeografi, dan tingkat pendapatan masyarakat dengan memperhatikan kelompok masyarakat miskin. Sementara, potensi ekonomi daerah antara lain dapat dicerminkan dengan potensi penerimaan yang diterima daerah seperti potensi industri, potensi sumber daya alam, potensi sumber daya manusia dan Produk Domestik Regional Bruto.

Sementara dasar pengalokasian SDO / Inpres adalah gaji pegawai negeri, panjang jalan, keadaan jalan, kepadatan, biaya per unitproduksi, kebutuhan fasilitas sekolah, kebutuhan obat-obatan, puskesmas dan tenaga kesehatan, evaluasi proyek per proyek.

Tabel 6.6 Alokasi Bantuan Pemerintah Pusat ke Daerah

No.	Uraian	UU No. 5 Tahun 1974 (SDO / Inpres)	UU No. 25 Tahun 1999 (DAU / DAK)
1.	<b>Bentuk dan Jenis Kegiatan</b>	a. <b>SDO</b> berbentuk <i>specific grant</i> digunakan utk : - belanja pegawai - belanja pegawai yang diarahkan - belanja pegawai yang ditetapkan, berupa subsidi dan ganjaran b. <b>Inpres</b> merupakan bantuan pembangunan daerah, dapat berbentuk : - bantuan umum (Tk. I dan Tk. II) - bantuan khusus (pembangunan jalan, jembatan, sekolah dasar, dan reboisasi)	a. <b>DAU</b> berbentuk <i>grant</i> digunakan utk : - belanja rutin (gaji pegawai) - belanja pembangunan di berbagai sektor b. <b>DAK</b> berbentuk <i>specific grant</i> yg merupakan komitmen / prioritas nasional
2.	<b>Pola Pengawasan</b>	a. <b>SDO dan Inpres</b> di bawah pengawasan pemerintah pusat b. <b>SDO</b> dijalankan / diadakan dengan tujuan dekonsentrasi c. - <b>Inpres bantuan umum</b> merupakan wewenang daerah tetapi perlu persetujuan dr pemerintah pusat - Pada <b>Inpres bantuan khusus</b> pemerintah pst menetapkan prioritas pembiayaan dananya, sedangkan daerah menentukan lokasi dan cara pelaksanaannya	a. <b>DAU</b> merupakan wewenang pemerintah daerah dan tdk dibawah pengawasan pemerintah pst b. Pengawasan dan arahan <b>DAK</b> dilakukan oleh pemerintah pusat
3.	<b>Dasar Pengalokasian</b>	a. <b>SDO</b> : gaji pegawai negeri b. <b>Inpres</b> : - jalan : panjang jalan - sekolah : kebutuhan fasilitas - kesehatan : kebutuhan obat dan tenaga - reboisasi : evaluasi proyek per proyek	a. <b>DAU</b> , bobot daerah berdasarkan : - kebutuhan wilayah otonomi daerah (jumlah penduduk, luas wilayah, keadaan geografi, tk. pendapatan masyarakat) - potensi ekonomi daerah (SDA, SDM, PDRB)
4.	<b>Cara Penyaluran</b>	Penanggung jawab di tingkat propinsi adalah <b>Ka-biro pemerintahan umum</b> yg tiap triwulan wajib menyampaikan laporan ke <b>Dirjen PUOD</b> (Pemerintahan Umum dan Otonomi Daerah) dan selanjutnya diolah oleh <b>Direktorat Pembinaan Umum Pemerintahan</b>	<b>Gubernur / walikota / bupati</b> menetapkan pejabat yg berwenang utk menandatangani <b>SPP</b> (Surat Permintaan Pembayaran) dan diajukan kpd <b>KPKN</b> . Selanjutnya <b>KPKN</b> menyampaikan laporan triwulan kpd <b>Kanwil DJA</b> (Dirjen Anggaran). <b>Kanwil DJA</b> menyampaikan laporan kpd <b>Dirjen Anggaran</b>

### 6.2.1 Penyaluran DAU



Gambar 6.3 Teknik Pendistribusian DAU

Menyangkut alur teknis pendistribusian DAU dari Pemerintah Pusat ke Pemkot Surabaya, Pemerintah Pusat dalam hal ini Departemen Keuangan (c.q. Dirjen Anggaran) mendistribusikan pos DAU kepada masing-masing gubernur, bupati/walikota di daerah melalui Kepala KPKN (Kantor Perbendaharaan dan Kas Negara)

yang ada di tiap provinsi (Jl. Indrapura, Surabaya), dan untuk Pemkot Surabaya ditetapkan pada bagian KPKN Surabaya 1.

Selanjutnya setelah melalui proses otorisasi penetapan pagu (jatah) maka sesuai dengan Surat Edaran Dirjen Anggaran dan Keuangan maka pagu DAU Tahun 2001 yang dikucurkan setiap bulannya adalah  $\frac{1}{12}$  dari pagu atau  $\frac{1}{12} \times$  Rp. 332.084.546.000,- = Rp. 27.673.712.170,- yang diterima oleh Kantor Kasda (Kas Daerah) yang dalam hal ini menunjuk Bank Jatim, yang berlokasi di Jl. Taman Surya. Setelah itu, masing-masing unit kerja/dinas melalui bendaharanya mengajukan Surat Permintaan atau Pembayaran (SPP). Misalnya, untuk unit kerja pendidikan/sekolahan mengajukan SPP (Surat Permintaan Pembayaran) gaji para guru maka harus menyertakan rincian atau daftar personil penerima gaji. Demikian pula, dengan unit kerja lainnya misalnya untuk sektor jalan, pariwisata dan lain-lain mengajukan dana melalui prosedur serupa.

## BAB 7

### KESIMPULAN DAN IMPLIKASI TEORITIS

#### 7.1 Kesimpulan

Berdasarkan rangkaian pembahasan dalam bab enam maka dapat ditarik kesimpulan bahwa :

1. Konflik kepentingan (*conflict of interest*) yang mewarnai implementasi DAU di Pemkot Surabaya melibatkan pemerintah pusat dengan Pemkot Surabaya, maupun antara DPRD Surabaya dengan Pemkot Surabaya.
  - a. Konflik antara pemerintah pusat dengan Pemkot Surabaya berangkat dari perbedaan pola pandang mengenai alokasi DAU. Bagi pemerintah pusat, alokasi DAU dimaksudkan sebagai instrumen *horizontal imbalance* untuk pemerataan (*equality*) atau mengisi *fiscal gap* di dalam struktur keuangan daerah. Sementara bagi daerah, alokasi DAU dimaksudkan untuk mendukung kecukupan daerah (*sufficiency*). Perbedaan tersebut sering menjadi masalah ketika daerah minta kepada pusat untuk memberikan DAU sesuai dengan kebutuhan daerah.





agenda, perumusan, formulasi, pengesahan, rekomendasi, pelaksanaan kebijakan hingga evaluasi.

Menyusul minimnya DAU yang diterima di satu sisi, sementara terjadi pembengkakan jumlah pegawai di sisi lain, menimbulkan tekanan pada anggaran. Pemkot Surabaya terpaksa membelanjakan sebagian besar anggaran DAU untuk membayar gaji, tunjangan dan eselonisasi, dan menyisakan sedikit anggaran untuk meningkatkan pelayanan publik atau memenuhi kebutuhan mendasar masyarakat luas. Hal ini memberikan indikasi terjadinya inefisiensi dalam struktur birokrasi Pemkot Surabaya sehubungan membengkaknya jumlah pegawai. Terlebih dengan adanya pelimpahan guru-guru dan pegawai pusat hingga jumlah seluruh pegawai atau karyawan Pemkot Surabaya menjadi 17.699 orang.

5. Dalam implementasinya DAU lebih diprioritaskan untuk Belanja Rutin ketimbang Belanja Pembangunan, bahkan DAU Pemkot Surabaya Tahun 2002 seluruhnya teralokasi untuk Belanja Rutin. DAU lebih digunakan untuk memenuhi kebutuhan birokrasi, khususnya belanja pegawai seperti gaji pegawai. Hal ini menunjukkan bahwa kalangan birokrasi lebih diuntungkan dalam implementasi DAU.
6. Berdasarkan hasil penelitian, implementasi kebijakan DAU di Pemkot Surabaya (dalam prakteknya) sekaligus mengindikasikan adanya reapiikasi kebijakan lama. Jika dalam UU No. 5 Tahun 1974 tentang alokasi pendanaan pusat kepada daerah menetapkan SDO (Subsidi Daerah Otonom) sebagai *specific grant* untuk

menggaji pegawai negeri di daerah dan INPRES/BANPRES (Instruksi Presiden dan Bantuan Presiden) sebagai *block grant*, maka implementasi DAU meskipun peruntukannya sesuai aturan menjadi otoritas daerah, tapi dalam peruntukannya lebih diprioritaskan untuk membayar pegawai sehingga lebih mirip atau mendekati kebijakan SDO.

## 7.2 Implikasi Teoretis

Studi implementasi kebijakan cukup banyak mewarnai khazanah penelitian berbagai disiplin ilmu, khususnya disiplin ilmu-ilmu sosial baik dalam skala mikro maupun makro. Munculnya sejumlah studi implementasi kebijakan tidak terlepas dari suatu kondisi yang mengungkapkan adanya ketimpangan antara kebijakan yang telah dirumuskan dengan implementasi di lapangan. Di sisi lain, perbedaan persepsi diantara aktor pelaksana dan kecenderungan konflik kepentingan yang ikut melatarbelakangi implementasi kebijakan juga mendorong munculnya studi kebijakan.

Tercatat banyak kebijakan yang telah dirumuskan mengalami pembiasan ketika diimplementasikan. Bahkan tidak jarang terjadi kegagalan suatu kebijakan saat diimplementasikan. Hal inilah yang mendorong peneliti untuk meneliti lebih jauh tentang situasi problematis dan konflik-konflik yang melatarbelakangi implementasi kebijakan.

Berdasarkan hasil penelitian implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya, pemikiran Randal B. Ripley, khususnya unsur aktivitas masyarakat perihal kebijakan

kurang dapat menjelaskan tentang implementasi kebijakan DAU di Pemkot Surabaya. Karena masyarakat dalam konteks ini tidak dalam posisi menjalankan kebijakan DAU, tetapi lebih terorientasi kelompok sasaran sebagaimana tercermin dalam alokasi DAU untuk belanja pembangunan yang mengagendakan sejumlah proyek untuk pelayanan dan kepentingan publik. Namun ketiga unsur yang lain yakni, lingkungan, persepsi pembuat kebijakan, aktivitas pemerintah bisa mendukung pemaknaan dan pemahaman dalam implementasi kebijakan DAU di Pemkot Surabaya.

Pemikiran Merilee S. Grindle lebih akurat untuk menjelaskan tentang implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya. Hal mana implementasi kebijakan ditentukan oleh isi kebijakan dan konteks implementasinya. Kebijakan DAU sebagai bantuan pusat yang bersifat *block grant* dalam implementasinya tidak terlepas dari tarik menarik kepentingan antara pihak eksekutif dan legislatif, di sisi lain DAU lebih banyak terserap untuk membayar gaji pegawai.

Implementasi kebijakan yang menurut Grindle 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.

Adapun, tahapan formulasi dan implementasi kebijakan DAU Pemkot Surabaya lebih mengikuti model implementasi kebijakan seperti yang digagas oleh Bintoro Tjokroamidjojo yang membagi tahap-tahap implementasi kebijakan menjadi

tujuh tahapan antara lain; *policy germination*, *policy recommendation*, *policy analysis*, *policy formulation*, *policy decision*, *policy implementenation*, *policy evaluation*.



## DAFTAR PUSTAKA

### Buku :

- Abdullah, Muh. Syukur, 1991, *Perkembangan Penerapan Studi Implementasi*, LAN RI, Jakarta.
- Badan Pusat Statistik, 2000, *Surabaya Dalam Angka Tahun 2000*, Surabaya.
- Badan Perencanaan Pembangunan Kota, 2001, *Penjaringan Data dan Entry Data Primer dan Sekunder*, Pemerintah Kota Surabaya.
- Bahl, Roy and James Alin, , 1999, *Decentralization in Indonesia: Prospects and Problems*, working report, USAID, June.
- Bird, Richard M, 1980, *Central Local Fiscal Relations and The Provision of Urban Public Service*, Centre for Research on Federal Financial Relations, Canberra, Australia National University.
- Bird, Richard M and Vaillancourt Francois, 1998, *Fiscal Decentralization in Developing Countries*, Cambridge University Press, United Kingdom.
- Davey, K.J., 1988, *Pembiayaan Pemerintahan Daerah; Praktek-Praktek Internasional dan Relevansinya bagi Dunia Ketiga*, Penerbit Universitas Indonesia Press (UIP), Jakarta.
- Dunn, W. N., 1979, *Analisa Kebijakan Umum*, Hanindita. Yogyakarta.
- Eduards III, George, C., and Sharkansky, Ira, 1978, *The Policy Predicament*, W.H. Freeman, San Francisco.
- Faisal. Sanapiah, 1990, *Penelitian Kualitatif Dasar-dasar dan Aplikasinya*, YA3, Malang.
- Grindle, Merilee, S., (ed), 1980, *Politics and Policy Implementation in the Third World*, Princenton, New Jersey: Princenton University Press.
- Mazmanian, D. A. and Sabatier P. A., 1983, *Implementation and Public Policy*, Illinois, Scott, Foresman and Company.
- Miles, Matthew B. dan A. Michael Hubberman, 1992, *Analisa Data Kualitatif (Buku Sumber tentang Metode-metode Baru)*, terjemahan Tjejep Rohandi Rohidi, UI - Press, Jakarta.

- Moleong, Lexy J., 1998, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, PT Remaja Rosdakarya, Bandung, cetakan kesembilan.
- Musgrave, Ricahrd & Peggy, 1974, *Public Finance, in Theory and Practice*, Mc Graw Hill Kogakusha Ltd.
- Nakamura, Robert, T., and Smallwood, Frank, 1980, *The Politics of Policy Implementation*, St. Martin's Press, New York.
- Nawawi, H. Hadari, 1990, *Metodologi Penelitian Kualitatif*, UGM - Press, Yogyakarta.
- Patton, Michael Quinn, 1986, *Qualitative Data Analysis: A Sourcebook of New Methods*, Beverly Hills: Sage Publications.
- Silalahi, Oberlin, 1989, *Beberapa Aspek Kebijakan Negara*, Liberty, Yogyakarta.
- Supriatna, Tjahya, 1996, *Sistem Administrasi Pemerintahan di Daerah*, Penerbit Bumi Aksara, Jakarta.
- Thomas R. Dye, 1978, *Understanding Public Policy*, Englwood, Cliff, Prentice – Hall.
- Tjokroamidjojo, Bintoro, 1991, *Pengantar Administrasi Pembangunan*, LP3ES, Jakarta.
- Wahab, S. A., 1990, *Analisa Kebijakan Negara*, PT. Rineka Cipta, Jakarta.

### **Majalah :**

- Arsyad, Nurjaman, 1990, *Hubungan Fiskal Antar Pemerintah Daerah di Indonesia*, Analisis, Tahun XIX, No. 3, Mei/Juni.
- Siyasati, Hirawan, B., dkk., 1983, *Prospek Sumber Pendapatan Asli Daerah Dalam Pelita IV*, Majalah Keuangan, no. 11.

### **Jurnal :**

- Bird, Richard M, 1993, *Threading the Fiscal Labyrinth : Some Issues in Fiscal Decentralization*, National Tax Journal.

- Lains, Alfian, 1985, *Pendapatan Daerah Dalam Ekonomi Orde Baru*, Prisma, No. 4, Jakarta.
- Mahi, Raksaka, 2000, *Prospek Desentralisasi di Indonesia Ditinjau dari Segi Pemerataan Antar Daerah dan Peningkatan Efisiensi*, Analisis CSIS, Tahun XXIX / 2000, No. 1.
- Nazara, Suahazil, 1997, *Struktur Penerimaan Daerah Tingkat Propinsi di Indonesia*, Prisma No. 3, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Maret, Jakarta.
- Radianto, Elia, 1997, *Otonomi Keuangan daerah Tingkat II (Suatu Studi di Maluku)*, Prisma No. 3, PT Pustaka LP3ES Indonesia, Maret, Jakarta.
- Santoso, Amir, 1988, *Analisis Kebijakan Publik*, Jurnal Ilmu Politik, No. 3, PT. Gramedia, Jakarta.

### **Makalah :**

- Laporan Awal Studi Formulasi DDU Tahun 2002*, Juli 2001, kerjasama UI, UGM, Unhas, Unand difasilitasi Depkeu dan Depdagri dan Otonomi Daerah, Jakarta.
- Sidik, Machfud, 2001, Dirjen Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Depkeu RI dalam Lokakarya Penyusunan Qanun (Perda) bagi anggota DPRD Prop. NAD di Puncak, Jawa Barat, tgl 4 Oktober 2001.

### **Surat Kabar :**

- Jawa Pos, 4 Agustus 2001.
- Kompas, 8 Juni 2001.
- Kompas, 26 Juni 2001.
- Media Indonesia, 20 Mei 2001.
- Surya, 4 Januari 2001.
- Surya, 9 Pebruari 2001.

**Surat dan Peraturan Daerah :**

Peraturan Kota Surabaya No. 8 tahun 2001 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kota Surabaya Tahun Anggaran 2001.

Peraturan Kota Surabaya No. 1 tahun 2002 tentang Penetapan Perubahan Anggaran Pendapatan Dan Belanja Kota Surabaya Tahun Anggaran 2002.

Surat Walikota Surabaya No. 910/1605/402.06.01/2001 tanggal 29 Juni 2001 tentang Usulan Anggaran Melalui DAU.







PEMERINTAH KOTA SURABAYA  
BADAN KESATUAN BANGSA & PERLINDUNGAN MASYARAKAT  
JALAN JAKSA AGUNG SUPRPTO NO. 2 dan 4 TELP. 547 3284, 534 3000  
SURABAYA ( 60272 )

**SURAT KETERANGAN**

Untuk melakukan Survey / Reseach  
Nomor : 072 / 107 / 402.5.3 / 2002

MEMBACA : SURAT DARI : UNIVERSITAS AIRLANGGA SURABAYA.  
TANGGAL : 21 JANUARI 2002 NO :038/FTSP/SURV.2/1/2002.  
PERIHAL : PERMOHONAN IJIN PENELITIAN.

MENGINGAT : 1. Instruksi Menteri Dalam Negeri No. 3 Tahun 1972.  
2. Surat Gubernur Kepala Daerah Tingkat I Jawa Timur Tanggal 17 Juli 1972 No. Gub / 187 / 1972.

Dengan ini menyatakan tidak keberatan dilakukan survey / reseach oleh :

Nama : WAHYU KUNCORO  
Alamat : Jl. PLOSO 2/22A SBY  
Pekerjaan : MHS. UNIV. AIRLANGGA SBY  
Thema / Acara Survey / Reseach : " IMPLEMENTASI KEBIJAKAN DAU DIPEMKOT SURABAYA"  
Daerah / tempat dilakukan Survey : KOTA SURABAYA  
Lamanya Survey : 3 (TIGA) BULAN TMT. SRT. DIKELUARKAN  
Pengikut : .....

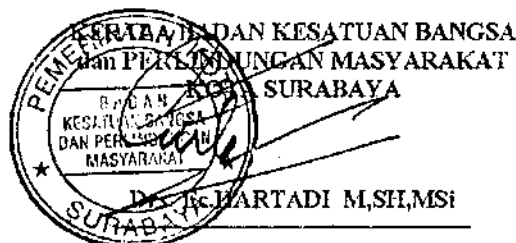
Dengan syarat - syarat / ketentuan sebagai berikut :

1. Yang bersangkutan harus mentaati ketentuan - ketentuan / peraturan - peraturan yang berlaku dimana dilakukannya kegiatan survey / reseach.
2. Dilarang menggunakan questionnaire diluar design yang telah ditentukan.
3. Yang bersangkutan sebelum dan sesudah melakukan survey / reseach harap melaporkan pelaksanaannya dan hasilnya Kepada Dinas / Instansi yang bersangkutan dan Kepada Bp. Walikota Surabaya cq. Kepala Badan Kesatuan Bangsa dan Perlindungan Masyarakat Kota Surabaya.
4. Surat Keterangan ini akan dicabut / tidak berlaku apabila yang bersangkutan tidak mematuhi syarat - syarat serta ketentuan - ketentuan seperti tersebut diatas.

Surabaya, JANUARI 2002

TEMBUSAN : Kepada Yth.

1. Gubernur Prop. Jawa Timur.
2. Up. Ka. Badan Kesatuan Bangsa Jatim di Surabaya
3. Sdr. KA DISPENKOT KOTA SURABAYA
4. Sdr. KA BAG. KEUANGAN KOTA SURABAYA
5. Sdr. KETUA BAPPEKKO



Pembina  
Nip. 510 050 512



## WALIKOTA SURABAYA

Surabaya, 27 Juni 2001

Nomor : 910/1605/402.06.01/2001  
Sifat :  
Lampiran :  
Perihal : Usulan Anggaran melalui  
Dana Alokasi Umum (DAU)

Kepada Yth. :  
Sdr. Menteri Keuangan Republik Indonesia  
di -

JAKARTA

Menunjuk Surat Kawat Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah tertanggal 13 Juni 2001 Nomor : 900/443/OTDA, Perihal tersebut pokok surat, maka bersama ini dikirimkan data dimaksud sebagaimana terlampir.

Disamping itu mengingat beberapa keterbatasan anggaran di satu sisi dan disisi lain beban yang harus dipikul oleh Kota Surabaya sangat besar dengan spesifikasi terlampir, maka disamping DAU murni kami mohon tambahan DAU sebesar Rp. 525.367.163.697,00 dengan pemakaian :

1. Program penanganan transportasi sebesar Rp. 89.684.000.000,00
2. Belanja pegawai Rp. 335.683.163.697,00
3. Mendukung kota dagang dan jasa sebesar Rp. 100.000.000.000,00

Demikian untuk diketahui dan atas persetujuan dan kerjasamanya kami sampaikan terima kasih.



WALIKOTA SURABAYA

H. SUTARNO SLMOPRAWIRO

Tembusan disampaikan kepada Yth. :

1. Sdr. Ketua Bappenas RI
2. Sdr. Menteri Dalam Negeri dan Otonomi Daerah RI
3. Sdr. Menteri Perhubungan & Prasarana Wilayah RI
4. Sdr. Gubernur Propinsi Jawa Timur
5. Sdr. Dirjen Otonomi Daerah Dept. Dalam Negeri & Otonomi Daerah RI
6. Sdr. Dirjen anggaran Dept. Keuangan RI
7. Sdr. Deputy V Bappenas Jakarta
8. Sdr. Dirjen Tata Perkotaan & Tata Pedesaan Dept. Kimpraswil RI
9. Sdr. Ketua Bappeprop Jawa Timur
10. Sdr. Kepala Biro Bina Penyusunan Program Propinsi Jawa Timur
11. Sdr. Kabag. Penyusunan Program Kota Surabaya
12. Sdr. Kabag. Keuangan Kota Surabaya



## PEMERINTAH KOTA SURABAYA

SALINAN

### PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA NOMOR 8 TAHUN 2001

TENTANG

### PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2001

DENGAN RAHMAT TUHAN YANG MAHA ESA

WALIKOTA SURABAYA,

- Menimbang :**
- a. bahwa dengan adanya penatambahan dan atau pengurangan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah yang ditetapkan dengan Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001 perlu dilakukan perubahan terhadap Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimaksud ;
  - b. bahwa untuk memberikan landasan hukum terhadap perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimaksud pada huruf a perlu ditetapkan dengan Peraturan Daerah.
- Mengingat :**
1. Undang-undang Nomor 16 Tahun 1950 tentang Pembentukan Daerah Kota Besar dalam lingkungan Propinsi Jawa Timur/Jawa Tengah/Jawa Barat dan Daerah Istimewa Yogyakarta yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 2 Tahun 1965 (Lembaran Negara Tahun 1965 Nomor 19, Tambahan Lembaran Negara Nomor 2730);
  2. Undang-undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah yang telah diubah dengan Undang-undang Nomor 34 Tahun 2000 (Lembaran Negara Tahun 2000 Nomor 246, Tambahan Lembaran Negara 4048);
  3. Undang - undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 60 Tambahan Lembaran Negara Nomor 3839);
  4. Undang-undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah (Lembaran Negara Tahun 1999 Nomor 72, Tambahan Lembaran Negara Nomor 3851);
  5. Peraturan Pemerintah Nomor 6 Tahun 1975 tentang Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (Lembaran Negara Tahun 1975 Nomor 6);
  6. Keputusan Presiden Nomor 181 Tahun 2000 tanggal 23 Desember 2000 tentang Dana Alokasi Umum Daerah Propinsi dan Daerah Kabupaten/Kota Tahun Anggaran 2001 ;
  7. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 11 Tahun 2000 tentang Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2001 ;

(Banda Pak, April 2001, 1da)

8. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 6 Tahun 2001 tanggal 19 Mei 2001 tentang Penetapan Sisa Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Tahun Anggaran 2000 ;
9. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 1 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat Daerah Kota Surabaya ;
10. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 2 Tahun 2001 tentang Organisasi Sekretariat Dewan Perwakilan Rakyat Daerah Kota Surabaya ;
11. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 3 Tahun 2001 tentang Organisasi Dinas Kota Surabaya ;
12. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 4 Tahun 2001 tentang Organisasi Lembaga Teknis Kota Surabaya ;
13. Peraturan Daerah Kota Surabaya Nomor 5 Tahun 2001 tentang Organisasi Kecamatan dan Kelurahan Kota Surabaya ;

**Dengan Persetujuan,  
DEWAN PERWAKILAN RAKYAT DAERAH KOTA SURABAYA**

**MEMUTUSKAN :**

**Menetapkan : PERATURAN DAERAH KOTA SURABAYA TENTANG PERUBAHAN ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH TAHUN ANGGARAN 2001**

**Pasal 1**

- (1) Anggaran Pendapatan Daerah Tahun Anggaran 2001, semula berjumlah Rp. 464.818.850.010,00 bertambah sejumlah Rp. 249.058.677.970,40 sehingga menjadi Rp. 713.877.527.980,40
- (2) Anggaran Belanja Daerah tahun Anggaran 2001 semula berjumlah Rp. 464.818.850.010,00 bertambah sejumlah Rp. 249.058.677.970,40 sehingga menjadi Rp. 713.877.527.980,40 dengan rincian sebagai berikut :
 

a. Belanja Rutin sebelum perubahan	Rp. 391.582.000.000,00
Bertambah	<u>Rp. 207.161.552.296,40</u>
Belanja Rutin setelah perubahan	Rp. 598.743.552.296,40
b. Belanja Pembangunan sebelum perubahan	Rp. 73.236.850.010,00
Bertambah	<u>Rp. 41.897.125.674,00</u>
Belanja Pembangunan setelah perubahan	Rp. 115.133.975.684,00

**Pasal 2**

- (1) Ringkasan Perubahan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah dimaksud pada Pasal 1 sebagaimana tercantum dalam Lampiran A Peraturan Daerah ini.
- (2) Rincian penambahan Anggaran Pendapatan dimaksud Pasal 1 ayat (1) sebagaimana tercantum dalam Lampiran A.IX.A Peraturan Daerah ini.

- (3) Rincian penambahan Anggaran Belanja Rutin dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) sebagaimana tercantum dalam Lampiran A.IX/R Peraturan Daerah ini.
- (4) Rincian penambahan Anggaran Belanja Pembangunan dimaksud pada Pasal 1 ayat (2) sebagaimana tercantum dalam Lampiran A.IX/P Peraturan Daerah ini.

**Pasal 3**

- (1) Anggaran Pendapatan Bagian Urusan Kas dan Perhitungan Tahun Anggaran 2001 semula berjumlah Rp. 18.909.650.000,00 bertambah sejumlah Rp. 21.194.108.000,00 sehingga menjadi Rp. 40.103.758.000,00.
- (2) Rincian penambahan Pendapatan dimaksud pada ayat (1) Pasal ini sebagaimana tercantum dalam Lampiran A.IX/A/UKP Peraturan Daerah ini.

**Pasal 4**

- (1) Anggaran Belanja Urusan Kas dan Perhitungan Tahun Anggaran 2001 semula berjumlah Rp. 18.909.650.000,00 bertambah sejumlah Rp. 21.194.108.000,00 sehingga menjadi Rp. 40.103.758.000,00
- (2) Rincian penambahan Belanja dimaksud pada ayat (1) Pasal ini sebagaimana tercantum dalam Lampiran A.IX/B/UKP Peraturan Daerah ini

**Pasal 5**

Peraturan Daerah ini mulai berlaku pada tanggal diundangkan.

Agar setiap orang mengetahuinya, memerintahkan pengundangan Peraturan Daerah ini dengan penempatannya dalam Lembaran Daerah Kota Surabaya.

Disahkan di Surabaya  
pada tanggal 29 September 2001

**WALIKOTA SURABAYA,**

ttt

**H. SUNARTO SUMOPRAWIRO**

Diundangkan di Surabaya  
pada tanggal 2 Oktober 2001

**SEKRETARIS DAERAH KOTA SURABAYA,**

ttt

**Drs. H. MUHAMMAD JASIN, MSi.**  
Pembina Utama Muda  
NIP. 510 029 022

**LEMBARAN DAERAH KOTA SURABAYA TAHUN 2001 NOMOR 7/C**

KOTA SURABAYA  
TAHUN ANGGARAN 2002

NOMOR : 1 TAHUN 2002

TANGGAL : 31 JANUARI 2002

No	PENDAPATAN	APBD TA. 2001 STL PERUBAHAN (Rp)	APBD TA. 2002 (Rp)	No	BELANJA	APBD TA. 2001 STL PERUBAHAN (Rp)	APBD TA. 2002 (Rp)
1.	SISA LEBIH PERHITUNGAN ANGGARAN TAHUN YANG LALU	39.531.745.960,40	104.166.608.000,00	1.	BELANJA RUTIN	598.743.552.298,40	719.687.367.000,00
2.	PENDAPATAN ASLI DAERAH	182.148.479.000,00	226.773.205.000,00		1. Belanja Pegawai	301.975.557.000,00	350.419.967.000,00
	a. Pajak Daerah	89.416.500.000,00	129.500.000.000,00		2. Belanja Barang	68.242.642.000,00	81.577.466.000,00
	b. Retribusi Daerah	71.062.916.000,00	80.232.406.000,00		3. Belanja Pemeliharaan	21.263.511.250,00	24.740.466.000,00
	c. Laba Perusahaan Milik Daerah dan Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang dipisahkan	13.661.026.000,00	13.759.294.000,00		4. Belanja Perjalanan Dinas	1.203.974.000,00	2.759.400.000,00
	d. Lain - lain Pendapatan Yang Sah	8.008.037.000,00	3.281.505.000,00		5. Belanja Lain - lain	120.552.363.000,00	174.552.213.000,00
3.	DANA PERMIRANGAN	466.919.342.000,00	513.500.757.000,00		6. Angsuran Pinjaman / Hutang dan Bunga	44.224.289.000,00	41.067.209.000,00
	a. Bagi Hasil Pajak	149.542.370.000,00	176.386.285.000,00		7. Pansuku dan Onderstand	-	-
	b. Bagi Hasil Bukan Pajak SDA	5.292.426.000,00	5.029.926.000,00		8. Bantuan Keuangan	3.171.000.000,00	3.450.605.000,00
	c. Dana Alokasi Umum ( DAU )	332.084.548.000,00	332.084.548.000,00		9. Pengeluaran Tidak Termasuk Bagian Lain	12.044.880.000,00	12.043.744.000,00
	d. Dana Alokasi Khusus ( DAK )	-	-		10. Pengeluaran Tidak Tersangka	26.045.336.046,40	29.059.275.000,00
	e. Dana Darurat	-	-	2.	BELANJA PEMBANGUNAN	115.133.975.684,00	212.107.083.000,00
4.	PINJAMAN DAERAH	-	-		1. Sektor Industri	227.500.000,00	295.250.000,00
	a. Pinjaman Dalam Negeri	-	-		2. Sektor Pertanian dan Kehutanan	653.600.000,00	5.990.678.000,00
	b. Pinjaman Luar Negeri	-	-		3. Sektor Sumber Daya Air dan Irigasi	-	-
5.	LAIN - LAIN PENERIMAAN YANG SAH	5.277.961.000,00	87.353.910.000,00		4. Sektor Tenaga Kerja	561.040.000,00	926.100.000,00
	a. Penerimaan dari Propinsi	5.200.000.000,00	87.353.910.000,00		5. Sektor Perdagangan, Pengembangan Usaha Dhr, Keuangan Dhr & Koperasi	9.150.675.000,00	10.631.800.000,00
	b. Penerimaan dari Kabupaten / Kota	-	-		6. Sektor Transportasi	16.755.726.000,00	32.626.458.000,00
	c. Penerimaan lain-lain	77.961.000,00	-		7. Sektor Perlambangan dan Energi	-	-
					8. Sektor Pospostal Daerah	660.000.000,00	1.850.700.000,00
					9. Sektor Pembangunan Dhr & Permukiman	25.449.285.732,00	49.006.884.000,00
					10. Sektor Lingk. Hidup dan Tata Ruang	20.265.986.600,00	44.983.971.000,00
					11. Sektor Pendidikan, Kebudayaan, Nas.Ke- percayaan, Tnd. Tuhan YME, Pemuda & OR	2.341.000.000,00	13.911.975.000,00
					12. Sektor Kependudukan & Kel. Sejahtera	5.019.869.000,00	5.589.810.000,00
					13. Sektor Kesehatan, Kesejahteraan Sosial, Peranan Wanita, Anak & Remaja	7.326.301.900,00	9.670.606.000,00
					14. Sektor Perumahan dan Permukiman	2.985.926.870,00	2.933.772.000,00
					15. Sektor Agama	722.000.000,00	1.246.000.000,00
					16. Sektor PTEK	3.876.000.000,00	4.893.360.000,00
					17. Sektor Hukum	500.000.000,00	477.555.000,00
					18. Sektor Aparatur Pemerintah & Pengawasan	11.067.531.432,00	22.902.706.000,00
					19. Sektor Politik, Penerangan, Komunikasi, dan Media Massa	375.000.000	1.015.500.000,00
					20. Sektor Keamanan & Ketertiban Umum	-	-
					21. Subekdi Pembangunan kepada Dhr. Bawahan	7.196.330.050,00	3.154.228.000,00
	<b>J U M L A H</b>	<b>713.877.527.980,40</b>	<b>931.794.480.000,00</b>		<b>J U M L A H</b>	<b>713.877.527.980,40</b>	<b>931.794.480.000,00</b>
	<b>URUSAN KAS &amp; PERHITUNGAN</b>	<b>40.103.758.000,00</b>	<b>49.682.952.000,00</b>		<b>URUSAN KAS &amp; PERHITUNGAN</b>	<b>40.103.758.000,00</b>	<b>49.682.952.000,00</b>

**DEPARTEMEN KEUANGAN REPUBLIK INDONESIA  
DIREKTORAT JENDERAL ANGGARAN**

Cedung, Anggaram 11/11  
Jl. Lapangan Airlangga Timur No. 2-4  
Jakarta 10110  
Kotak Pos 1139

Telepon : 021-700021 s.d. 021-700022  
021-700023 s.d. 021-700024  
021-700025 s.d. 021-700026  
021-700027 s.d. 021-700028  
021-700029 s.d. 021-700030  
021-700031 s.d. 021-700032  
021-700033 s.d. 021-700034  
021-700035 s.d. 021-700036  
021-700037 s.d. 021-700038  
021-700039 s.d. 021-700040

28 Pebruari 2002

Lampiran : -  
Perihal : Penetapan Alokasi Dana Alokasi Umum  
dan Dana Penyeimbang TA 2002

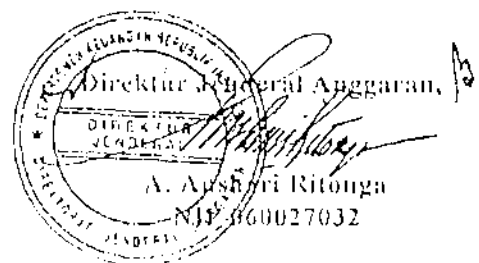
Yth : 1. Para Gubernur,  
2. Para Bupati/Walikota  
di seluruh Indonesia

**SURAT - EDARAN**  
Nomor : SE - 28 /A/2002

Berkenaan dengan penetapan alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) dan Dana Penyeimbang TA 2002 untuk masing-masing Propinsi/Kabupaten/Kota, dengan ini kami tegaskan hal-hal sebagai berikut :

1. Alokasi DAU dan Dana Penyeimbang TA 2002 untuk masing-masing Pemerintah Daerah Propinsi/Kabupaten/Kota didasarkan atas formula yang sebelumnya telah disimulasikan dan disetujui oleh Dewan Pertimbangan Otonomi Daerah (DPOD).
2. Perhitungan dan penetapan alokasi DAU dan Dana Penyeimbang TA 2002 dilakukan oleh unit-unit terkait yang tergabung dalam Sekretariat Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah, DPOD yang selanjutnya alokasi DAU ditetapkan dengan Keputusan Presiden Nomor 131 tahun 2001 tanggal 11 Desember 2001 sedangkan alokasi Dana Penyeimbang ditetapkan dengan Keputusan Menteri Keuangan Nomor 685/KMK.07/2001 tanggal 31 Desember 2001.
3. Selanjutnya pembayaran DAU dan Dana Penyeimbang kepada Propinsi/Kabupaten/Kota adalah sebesar yang tercantum dalam Keppres/KMK tersebut dan tidak dapat ditambah atau dikurangi. Tidak berlebihan dimintakan perhatian semua pihak bahwa dalam penetapan alokasi DAU dan Dana Penyeimbang tersebut tidak diperkenankan biaya pengurusan atau biaya lainnya yang berkaitan dengan penetapan dan pencairannya.
4. Apabila ada pihak yang menyatakan dapat mengurus penambahan DAU dan Dana Penyeimbang dimaksud, supaya diwaspadai kalau perlu diusut lebih lanjut, karena hal tersebut tidak benar dan kemungkinannya dilakukan untuk kepentingan pribadi.

Demikian untuk dinaknkan



Tembusan :

1. Menteri Keuangan (sebagai Ineransi)
2. Direktur Jenderal Perimbangan Keuangan Pusat dan Daerah Dep. Keuangan
3. Direktur Jenderal Otonomi Daerah, Desentralisasi dan OTDA

11/11/2002