

BAB VI
ORGANISASI DAN KEUANGAN:
TANTANGAN MENCEGAH KORUPSI DI DAERAH

Salah satu tantangan dalam memberantas korupsi di Indonesia adalah bahwa ia telah berurat berakar dalam masyarakat sejak era rezim Orde Baru yang otoriter Suharto (McLeod, 2000; Robertson-Snape, 1999; Vial & Hanoteau, 2010). Rezim ini dicirikan oleh korupsi terpusat skala besar dengan para pemimpin tingkat atas memonopoli barang dan jasa dan pejabat publik memonopoli akses ke para pemimpin mereka. Kekuasaan yang digunakan sistem patronase (Schwarz, 2004) untuk memastikan kesetiaan klien dan bawahan mereka. Selama rezim Orde Baru, kepala daerah (yaitu, gubernur, walikota, dan bupati) ditunjuk oleh pemerintah pusat. Kepala daerah mengandalkan saran dan dukungan dari pemerintah pusat dan menghadapi insentif politik dan fiskal yang kuat untuk bertanggung jawab. Dalam hal korupsi di tingkat lokal, aktor yang ditunjuk dan diberikan kekuasaan oleh pemerintah pusat untuk mengelola pemerintah daerah dapat membentuk monopoli lokal, tetapi kebijaksanaan untuk menggunakan kekuasaan itu selalu di bawah kendali pemerintah pusat.

Setelah jatuhnya rezim Orde Baru pada tahun 1998, kebijakan desentralisasi nasional diadopsi pada tahun 2001 untuk mempromosikan pemerintahan yang baik, dalam upaya untuk menghilangkan korupsi di seluruh negeri. Kebijakan desentralisasi ini dilaksanakan dalam dua tahap: yang pertama adalah dari tahun 2001 hingga 2004 dan yang kedua dimulai pada tahun 2005 dan belum berakhir. Menurut undang-undang otonomi daerah negara tersebut, dalam kedua fase, pemerintah daerah (yaitu, kabupaten dan kota) dapat melakukan sebagian besar fungsi (yaitu, kebijakan atau layanan kesehatan, pendidikan, lingkungan, dan infrastruktur), kecuali untuk pertahanan nasional, hubungan internasional, keadilan, polisi, kebijakan moneter, agama, dan keuangan. Karena itu, pemerintah daerah diberikan lebih dari setengah anggaran pemerintah dan mendapat wewenang untuk menentukan ukuran dan struktur pengeluaran anggaran. Fase pertama desentralisasi (2001-2004) ditandai oleh demokrasi

perwakilan di mana parlemen lokal (yaitu, dewan lokal) memiliki kekuatan untuk memilih dan mengeluarkan eksekutif lokal (mis., Kepala daerah dan wakil). Selanjutnya, dewan lokal memiliki tugas untuk membuat undang-undang, memantau, dan mengawasi eksekutif lokal dan menyalurkan aspirasi rakyat. Oleh karena itu, meskipun undang-undang menetapkan bahwa hubungan antara kedua badan adalah sama, eksekutif lokal sepenuhnya bertanggung jawab kepada dewan lokal. Dewan lokal yang kuat karenanya menikmati hak istimewa untuk memengaruhi proses pembuatan kebijakan di kepentingan mereka sendiri. Fase kedua (2005-to-date) ditandai dengan pemilihan kepala daerah langsung untuk kepala daerah dan anggota dewan lokal dengan warga lokal sebagai pemilih. Dibandingkan dengan fase pertama, eksekutif lokal sekarang memiliki keleluasaan lebih besar untuk mengeluarkan peraturan mereka sendiri dan mengelola sumber daya mereka sendiri, dengan persyaratan akuntabilitas yang lebih sedikit dari pemerintah pusat dan dewan lokal.

Dua fase desentralisasi ini telah membuahkan hasil yang beragam, terkait dengan dua pandangan yang saling bersaing tentang hubungan antara desentralisasi dan pengendalian korupsi. Pandangan optimis berpendapat bahwa pergeseran kekuasaan dan fungsi formal ke pemerintah daerah (yaitu, tingkat kabupaten) membatasi rentang intervensi pemerintah pusat dan memungkinkan pemerintah daerah untuk bekerja lebih dekat dengan masyarakat. Menjadi dekat dengan warga juga diharapkan untuk meningkatkan transparansi dan akuntabilitas di daerah, mengurangi biaya transaksi, dan mendorong kerja sama antara pemerintah dan sektor swasta, yang dapat baik untuk kinerja ekonomi lokal (Grindle 2007; Fisman & Gatti, 2002; Hofman, Kaiser , & Schulze, 2009). Desentralisasi, demikian asumsi itu, menciptakan insentif bagi para pemimpin lokal untuk menahan diri dari praktik-praktik terlarang, misalnya karena mereka bertanggung jawab kepada rakyat dan mungkin takut tidak terpilih kembali.

Meskipun dalam teori desentralisasi dapat menciptakan pemerintahan yang baik, mereka yang memiliki pandangan yang lebih pesimistis akan berpendapat bahwa janji ini belum dipenuhi, setidaknya untuk Indonesia, karena korupsi masih menyebar di tingkat nasional dan sub-nasional dan sejumlah besar

pemimpin publik lokal didakwa melakukan korupsi. Beberapa pihak berpendapat bahwa desentralisasi di Indonesia tidak mengurangi jumlah tindakan korupsi, tetapi hanya memindahkan korupsi dari pusat ke pemerintah daerah, karena transfer kekuasaan dan sumber daya ke daerah membuka peluang untuk korupsi lokal ketika pejabat lokal menerima kekuasaan dan otonomi dalam mengelola daerah. sumber daya (Asian Development Bank, 2006; Henderson & Kuncoro, 2004; Hofman, Kaiser, & Schulze, 2009; Nordholt, 2005). Penjelasan lain untuk peningkatan korupsi di tingkat lokal setelah desentralisasi fokus pada kurangnya kapasitas pemerintah daerah untuk melaksanakan tugas-tugas yang diamanatkan dikombinasikan dengan kontrol yang lemah oleh pemerintah pusat (Martini, 2012; Rinaldi, Purnomo, & Damayanti, 2007).

A. Mereformasi Organisasi Pemerintah Daerah

Reorganisasi tanggung jawab fungsional lintas tingkatan pemerintah secara langsung memengaruhi struktur pemerintah daerah dan tingkat kepegawaian. Melalui UU 22/1999, tanggung jawab untuk lebih dari 16.000 penyedia layanan (sekolah, pusat kesehatan masyarakat, dan sebagainya) dipindahkan ke pemerintah daerah. Selain itu, untuk fungsi-fungsi yang baru didesentralisasi, kantor sektoral dekonsentrasi pemerintah nasional di daerah (Kanwils) dilebur ke dalam struktur pemerintah daerah. Sebagai akibatnya, pemerintah daerah menyerap lebih dari 2,4 juta pegawai negeri sipil nasional, termasuk anggota staf administratif dan fungsional seperti guru dan pekerja perawatan kesehatan. Tahun 2002 pemerintah daerah mempekerjakan lebih dari tiga perempat pegawai negeri.

Ketika pemerintah daerah memperoleh kendali atas otoritas yang baru ditugaskan, tantangan utama adalah menyesuaikan struktur organisasi mereka sehingga mereka akan mampu mengelola tanggung jawab dan sumber daya baru mereka secara efisien dan efektif. Di bawah desentralisasi, kendali atas banyak faktor yang berkaitan dengan administrasi daerah dan manajemen layanan sipil berada di tangan pemerintah daerah. UU 22/1999 memberikan kabupaten dan provinsi hak untuk menentukan ukuran layanan sipil mereka dan untuk mengatur struktur organisasi mereka dalam kerangka kerja yang diatur oleh pemerintah

nasional: Peraturan Pemerintah 84/2000 menetapkan batasan jumlah departemen dan badan pemerintah lainnya . Jumlah dan struktur unit pemerintah bervariasi di antara pemerintah daerah, tergantung pada ukuran, sifat, dan lokasinya. Biasanya administrasi pemerintah daerah, dipimpin oleh walikota (bupati atau walikota) di tingkat lokal dan gubernur di tingkat provinsi, termasuk sekretariat daerah (sekda), badan perencanaan (bappeda), dan sejumlah departemen sektoral (dinas), termasuk keuangan, pendidikan dan budaya, kesehatan, infrastruktur, pertanian, peternakan, perikanan, kehutanan, perkebunan, industri, kesejahteraan sosial, tenaga kerja, dan pariwisata.

UU 22/1999 menetapkan tanggung jawab yang signifikan untuk pengelolaan layanan sipil lokal ke tingkat lokal, sambil mempertahankan layanan sipil nasional yang bersatu.²⁴ Sebaliknya, UU 32/2004 baru-baru ini merealisasikan beberapa tanggung jawab dalam manajemen layanan sipil ke tingkat provinsi (seperti perwakilan dari pemerintah pusat), Menteri Pendayagunaan Aparatur Negara, atau Men-PAN), dan Kementerian Dalam Negeri. Persetujuan Men-PAN diperlukan untuk membangun posisi baru dengan birokrasi lokal (lihat tabel 7.10) .²⁵ Men-PAN sedang bersiap untuk menerapkan peraturan pemerintah. Selain itu, sejumlah peraturan nasional lainnya memengaruhi manajemen pegawai negeri sipil, termasuk undang-undang kepegawaian negeri yang bersangkutan, UU 43/1999, yang menetapkan hak fundamental tingkat pusat terkait dengan pengelolaan pegawai negeri. Tingkat nasional bertanggung jawab untuk menentukan sebagian besar aspek upah pegawai negeri, klasifikasi pekerjaan, dan standar terkait. Persyaratan kualifikasi ditetapkan oleh Badan Kepegawain Negara untuk pegawai negeri sipil administrasi dan kementerian sektoral, seperti pendidikan dan kesehatan, untuk personel yang bekerja sebagai penyedia layanan, seperti guru dan dokter.

Secara keseluruhan, desentralisasi telah menghasilkan struktur manajemen layanan sipil yang pada kenyataannya menyebarkan wewenang di seluruh tingkat pemerintahan dan berbagai lembaga pemerintah. Memperlancar kerangka kerja peraturan dan mencapai keseimbangan antara beberapa tingkat kesatuan nasional yang diinginkan dalam sistem administrasi sambil memberikan fleksibilitas yang

cukup untuk penyesuaian lokal adalah salah satu bidang reformasi kebijakan yang paling penting.

Pemindahan personel diterjemahkan ke dalam peningkatan yang cukup besar dalam tagihan upah subnasional. Pemerintah daerah kini bertanggung jawab untuk membayar lebih dari separuh gaji pemerintah. Ada sedikit ruang untuk menyesuaikan ukuran dan struktur personel dari layanan sipil dengan kebutuhan spesifik pemerintah daerah.

Reformasi besar pemerintah daerah pertama kali dilaksanakan pada tahun 2001. Meskipun masih terlalu dini untuk mengeluarkan penilaian konklusif tentang dampak reformasi, beberapa hasil awal memerlukan komentar. Transisi ke arah yang jauh lebih terdesentralisasi.

Pemerintah daerah memikul tanggung jawab atas fungsi-fungsi baru mereka sesuai jadwal. Lebih dari 2,5 juta pegawai negeri sipil berhasil dipindahkan ke yurisdiksi pemerintah daerah. Pemerintah pusat terus meningkatkan kumpulan sumber daya yang ditransfer ke pemerintah daerah, baik secara relatif maupun absolut. Pada tahun 2004, pemilihan demokratis putaran kedua di tingkat nasional dan daerah berlangsung tanpa gangguan besar, dan pemerintah daerah sekarang dipimpin oleh walikota yang terpilih secara demokratis. Pada saat yang sama, risiko paling signifikan yang terkait dengan desentralisasi dikurangi. Transisi ini juga tidak mengakibatkan gangguan pada rantai pengiriman layanan, juga tidak memicu ketidakstabilan ekonomi makro.

Namun demikian, ada ruang untuk perbaikan di sejumlah bidang yang dapat lebih meningkatkan efek positif dari desentralisasi. Desentralisasi tanggung jawab pengeluaran harus secara bertahap disertai dengan peningkatan kekuatan perpajakan di tingkat lokal. Pendekatan saat ini mengalihkan otoritas pengeluaran secara lebih luas daripada otoritas pajak dan mendukung peran yang kuat bagi pemerintah nasional di sisi pendapatan. Meskipun desentralisasi pengeluaran memungkinkan beberapa keuntungan dari desentralisasi, seperti produksi berbiaya rendah, peningkatan informasi, dan kesesuaian layanan dengan permintaan lokal, untuk mendapatkan manfaat substansial desentralisasi fiskal memerlukan devolusi kekuasaan untuk mengenakan pajak. Ketergantungan yang ada pada transfer tanpa

syarat untuk membiayai operasi pemerintah daerah menciptakan insentif yang berpotensi melemahkan akuntabilitas pemerintah daerah (lihat Rodden 2002 untuk beberapa pertimbangan teoretis dan analisis lintas negara).

Memperluas basis pajak daerah memiliki sejumlah manfaat potensial. Jika pemberian layanan lebih erat kaitannya dengan pembayaran pajak daerah, warga menghadapi insentif yang lebih besar untuk memantau kinerja pemerintah dan menuntut akuntabilitas dari pemerintah daerah. Perluasan seperti itu selanjutnya dapat meningkatkan persaingan antarbudaya. Orang-orang yang memilih yurisdiksi pajak rendah, belanja rendah daripada yurisdiksi pajak tinggi, pengeluaran tinggi dapat menciptakan insentif yang kuat bagi pemerintah untuk meningkatkan efisiensi pengeluaran. Jika Indonesia ingin mendapat manfaat dari efek-efek itu, otonomi perpajakan subnasional yang lebih besar merupakan prasyarat institusional yang diperlukan.

Penugasan beberapa basis pajak yang signifikan, seperti pajak properti atau pajak penghasilan yang didukung, untuk membiayai penyediaan barang publik marjinal dapat meningkatkan efisiensi dan akuntabilitas dalam operasi pemerintah daerah. Hanya dengan memilih untuk membayar pajak yang lebih tinggi atau lebih rendah pada margin yang dapat penduduk yurisdiksi subnasional memilih tingkat layanan publik yang mereka inginkan. Pada saat yang sama, menugaskan lebih banyak kekuatan perpajakan ke tingkat yang lebih rendah akan semakin mengurangi pendapatan daerah miskin dan memperkuat kesenjangan yang ada dalam basis ekonomi daerah. Kesenjangan yang dihasilkan dalam pendapatan dan dana fiskal bisa dibilang memerlukan peran federal yang kuat dalam membiayai standar minimum nasional barang-barang jasa dan menyamakan pembayaran.

Pengalaman Indonesia menunjukkan bahwa desentralisasi saja tidak menghilangkan ketidaksetaraan antara lokalitas dengan pendapatan yang berbeda-beda, dan kualitas di komunitas yang lebih miskin terus menurun. Ketidakseimbangan horisontal yang besar dalam sumber daya fiskal perlu diatasi, untuk memastikan bahwa pemerintah daerah miskin memiliki sumber daya yang memadai untuk mendanai fungsi pengeluaran mereka yang baru diperoleh.

Instrumen fiskal yang tersedia saat ini, khususnya hibah DAU, yang digunakan untuk mencapai tujuan yang saling bertentangan (cakupan upah dan pemerataan horisontal) mungkin tidak dapat memenuhi tujuan ekuitas regional. Sementara mengkompensasi kesenjangan fiskal vertikal, DAU dikaitkan dengan hasil pemerataan positif namun tidak jelas. Tingkat kesetaraan yang diinginkan atau tingkat ketidakcocokan yang dapat diterima

kualitas pada dasarnya adalah masalah politik. Oleh karena itu, sistem penyetaraan fiskal harus menggunakan standar penyetaraan eksplisit untuk menentukan kumpulan total dan alokasi lintas yurisdiksi.

DAU tidak mewujudkan standar ekualisasi yang eksplisit. Kumpulan totalnya ditentukan secara sewenang-wenang, dan formulanya menggabungkan beberapa faktor dengan bobot sewenang-wenang yang bekerja di persimpangan. Ekuitas dari efek akhir karena itu tetap tidak pasti. Mengidentifikasi cara yang berkelanjutan secara politik untuk mereformasi sistem fiskal secara alami melibatkan pertukaran. Kombinasi langkah-langkah yang meningkatkan otonomi pajak daerah dan memperkuat basis pendapatan daerah-daerah yang kuat secara fiskal dengan sistem DAU yang lebih setara mungkin merupakan pertukaran yang cocok secara politik.

Reformasi Indonesia menekankan pada pendekatan mengisi celah untuk transfer fiskal yang menekankan otonomi daerah, dengan sedikit perhatian terhadap akuntabilitas lokal untuk pemberian layanan. Diperlukan pendekatan yang lebih seimbang, yang semakin memperkuat otonomi sambil menciptakan insentif bagi pemerintahan daerah yang akuntabel. Pendekatan semacam itu dapat dicapai dengan melembagakan hibah standar minimum yang berorientasi pada hasil untuk barang-barang yang pantas seperti pendidikan, kesehatan, dan jalan. Hibah ini dapat dialokasikan ke yurisdiksi lokal berdasarkan populasi layanan (seperti populasi usia sekolah untuk hibah pendidikan) dan didistribusikan ke penyedia publik dan swasta lokal sesuai dengan indikator objektif dari klien yang dilayani (misalnya, pendaftaran sekolah). Kelanjutan dari hibah di masa depan akan tergantung pada pertemuan atau peningkatan standar layanan dasar, seperti yang dipantau langsung oleh pelanggan warga. Indonesia, pada periode prereform,

adalah pelopor dalam melembagakan hibah berorientasi kinerja yang sederhana dan obyektif untuk pendidikan, kesehatan, dan jalan, dan akan bermanfaat untuk memperkenalkan kembali transfer serupa.

Implementasi yang tidak memadai dari kerangka desentralisasi administratif telah menghambat keberhasilan reformasi di Indonesia. Ini telah membebani pemerintah daerah dengan birokrasi besar yang menghabiskan sumber daya berharga. Ini juga membuka pintu untuk kontrol siluman pemerintah daerah oleh pemerintah pusat. Kemampuan pemerintah daerah untuk merekrut, memecat, dan menetapkan persyaratan kerja bagi karyawan lokal adalah elemen integral dari otonomi daerah dalam alokasi sumber daya dan akuntabilitas daerah untuk pemberian layanan.

Klarifikasi lebih lanjut diperlukan mengenai peran tingkat pemerintah, terutama untuk tanggung jawab bersama. Meskipun sampai taraf tertentu distribusi fungsi pemerintah diperdebatkan dan buram bahkan di sebagian besar federasi matang, seperti Jerman dan Amerika Serikat, klarifikasi dan penggambaran lebih lanjut mengenai penugasan fungsional harus dipromosikan di Indonesia. Perpindahan dari penugasan omnibus dari daftar negatif fungsi wajib dalam UU 22/1999 ke daftar positif dalam UU 32/2004 adalah langkah ke arah yang benar. Mengingat kompleksitas dan sensitivitas fungsi reorganisasi, undang-undang hanya menetapkan prinsip umum untuk alokasi fungsi, secara luas mengikuti subsidiaritas. Untuk memastikan klarifikasi lebih lanjut, pembuat kebijakan harus memastikan undang-undang sektoral (tentang kesehatan, pendidikan, dan sebagainya) selaras dengan prinsip-prinsip ini. Departemen pemerintah pusat di sektor-sektor yang didesentralisasi terus menghabiskan dana yang signifikan secara langsung di daerah, setidaknya sebagian dari mereka untuk fungsi-fungsi yang secara resmi ditugaskan kepada pemerintah daerah. Pengeluaran ini menciptakan masalah akuntabilitas karena pelanggan warga tidak tahu tingkat mana yang harus bertanggung jawab atas kualitas pemberian layanan.

B. Anggaran Pemerintah Daerah

Secara umum, perhitungan alokasi transfer ke daerah dan dana desa dilakukan berdasarkan peraturan perundang-undangan atau kebijakan khusus yang

hendak dicapai Pemerintah pada tahun anggaran tertentu. Namun demikian, setiap subbagian dari transfer ke daerah dan dana desa memiliki karakteristik dan tata cara pengalokasian yang berbeda-beda. Perhitungan alokasi setiap subbagian dari transfer ke daerah dan dana desa dapat diuraikan sebagai berikut.

1. Perhitungan Dana Perimbangan

Dana Perimbangan adalah dana yang bersumber dari pendapatan negara yang dialokasikan kepada daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi, yang terdiri atas dana bagi hasil, dana alokasi umum, dan dana alokasi khusus. Pengalokasian dana perimbangan diatur dalam UU No. 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintahan Daerah, yang secara ringkas, dijelaskan sebagai berikut:

a. Dana Bagi hasil

Dana Bagi Hasil, yang selanjutnya disingkat DBH, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Bagi Hasil (DBH) terdiri dari (1) DBH pajak dan (2) DBH Sumber Daya Alam (SDA) yaitu keduanya dihitung berdasarkan persentase tertentu terhadap penerimaan negara. Perhitungan masing-masing DBH dapat dijelaskan sebagai berikut.

- 1) Perhitungan besaran DBH Pajak Pasal 21 dan Pasal 25/29 Wajib Pajak Orang Pribadi Dalam Negeri diperoleh dari 20 persen dari penerimaan masing- masing jenis penerimaan pajaknya.
- 2) Perhitungan DBH PBB terdiri dari DBH PBB sektor perkebunan, perhutanan, pertambangan umum, dan pertambangan minyak dan gas bumi, dengan perhitungan sebagai berikut: $(91\% \times \text{PBB}) + (9\% \times ((40\% \times \text{PBB perkebunan}) + (35\% \times \text{PBB perhutanan}) + (30\% \times \text{PBB pertambangan}) + (30\% \times \text{PBB migas}))$.
- 3) Perhitungan DBH Cukai Hasil Tembakau yaitu 2 persen dari penerimaan cukai tembakau.

- 4) Perhitungan DBH SDA minyak bumi adalah sebesar 15,5 persen dari penerimaan SDA minyak bumi, sedangkan DBH SDA gas bumi sebesar 30,5 persen dari penerimaan SDA gas bumi.
- 5) Perhitungan DBH pertambangan umum, DBH kehutanan kecuali dana reboisasi, DBH perikanan, dan DBH pertambangan panas bumi, adalah sebesar 80 persen dari masing-masing jenis penerimaannya.
- 6) Perhitungan DBH dana reboisasi adalah sebesar 40 persen dari penerimaan terkait kehutanan.

Berkaitan dengan DBH SDA minyak dan gas bumi, Provinsi Papua Barat dan Aceh mendapatkan suatu perlakuan khusus. Kedua provinsi tersebut menerima DBH migas sebesar 70 persen dari penerimaannya. Ketentuan pemberian khusus untuk Provinsi Papua Barat ini berlaku selama 25 tahun dimulai pada tahun 2001 sampai dengan 2025. Pada tahun ke-26, pembagian DBH migas untuk Provinsi Papua Barat menjadi 50%.

b. Dana Alokasi Khusus

Dana Alokasi Khusus, yang selanjutnya disingkat DAK, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional (Wellisch, 2004). Besaran Dana Alokasi Khusus (DAK) menyesuaikan dengan kemampuan keuangan negara. Besaran DAK pada dasarnya diupayakan selalu meningkat dari tahun ke tahun dengan mempertimbangkan unsur-unsur inflasi, pertumbuhan ekonomi, dan pertumbuhan DAK pada tahun-tahun sebelumnya. Selanjutnya, besaran DAK di dalam APBN bersifat final setelah dikesepakati antara Pemerintah dan DPR.

Bidang-bidang yang didanai dari DAK dari tahun 2005 sampai dengan 2015, telah mengalami perubahan/penambahan. Jika alokasi DAK pada tahun 2005 digunakan untuk mendanai kegiatan di 8 bidang, yaitu pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, air bersih, dan pertanian, maka pada tahun 2006 dialokasikan untuk mendanai kegiatan di 9 bidang (pendidikan, kesehatan, jalan, irigasi, air

minum, prasarana pemerintahan, kelautan dan perikanan, pertanian dan lingkungan hidup). Bidang yang didanai dari DAK bertambah dua bidang lagi pada tahun 2008, yaitu bidang keluarga berencana (KB) dan bidang kehutanan sehingga menjadi 11 bidang.

Pada tahun 2009, DAK bertambah menjadi 13 bidang karena adanya penambahan bidang perdagangan dan bidang sarana prasarana perdesaan, dan untuk selanjutnya mengalami menjadi 14 bidang pada tahun 2010 karena adanya pemisahan Bidang DAK Air Minum dan Sanitasi menjadi DAK Air Minum dan DAK Sanitasi. Pada tahun 2011, bidang-bidang yang didanai dari DAK menjadi 19 bidang karena adanya penambahan 5 bidang baru, yaitu bidang listrik perdesaan, perumahan dan permukiman, keselamatan transportasi darat, transportasi perdesaan dan sarana dan prasarana kawasan perbatasan. Sama halnya dengan tahun 2011, dalam tahun 2012 sampai dengan tahun 2014, bidang-bidang yang didanai DAK berjumlah 18 (sembilan belas) yaitu 1) Pendidikan, 2) Kesehatan, 3) Infrastruktur Jalan, 4) Infrastruktur irigasi, 5) Infrastruktur air minum, 6) Infrastruktur sanitasi, 7) Prasarana pemerintah, 8) Kelautan dan perikanan, 9) Pertanian, 10) Lingkungan hidup, 11) Keluarga berencana Kehutanan, 12) Perdagangan, 13) Sarana dan prasarana daerah tertinggal, 14) Listrik pedesaan, 15) Perumahan dan permukiman, 16) Transportasi perdesaan, 17) Sarana dan prasarana kawasan perbatasan, 18) Keselamatan transportasi darat.

Selanjutnya, dalam RAPBN tahun 2015, dilakukan restrukturisasi bidang DAK agar lebih fokus dan berdampak signifikan terhadap peningkatan kuantitas dan kualitas layanan publik. Dengan restrukturisasi bidang tersebut, maka DAK mencakup dua kelompok, yaitu: (1) Kelompok DAK pelayanan dasar yang terdiri dari enam bidang dan (2) Kelompok DAK nonpelayanan dasar yang terdiri dari delapan bidang, dengan rincian sebagai berikut:

c. Dana Alokasi Umum

Dana Alokasi Umum, yang selanjutnya disingkat DAU, adalah dana yang bersumber dari pendapatan Negara yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan pemerataan kemampuan keuangan antardaerah untuk mendanai

kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Pemberian Dana Alokasi Umum (DAU) merupakan sebuah upaya Pemerintah untuk mengurangi kesenjangan pembiayaan dan pelayanan publik antara Pemerintah Pusat dengan Pemerintah Daerah dan juga kesenjangan antardaerah. Secara nasional (agregat), besaran DAU dihitung berdasarkan persentase tertentu dari Pendapatan Dalam Negeri neto (PDN neto) yaitu merupakan total penerimaan dalam negeri dikurangi penerimaan dalam negeri yang dibagikan. Berdasarkan Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004, formula DAU adalah sekurang-kurangnya 26 persen dari PDN neto.

Pada APBN tahun 2015, Pemerintah melakukan reformulasi faktor pengurang PDN bruto yang dalam Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 disebut sebagai penghasilan yang dibagikan. Dengan tujuan tetap menjaga peningkatan riil alokasi DAU setiap tahun, pada APBN 2015 bobot DAU ditentukan sebesar 27,7 persen dari PDN neto meskipun secara historis, besaran DAU rata-rata sebesar 26 persen dari PDN neto.

d. Dana Otonomi Khusus

Dalam rangka mengurangi kesenjangan antara Provinsi Papua, Provinsi Papua Barat, dan Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam (NAD) dengan provinsi lain serta meningkatkan taraf hidup masyarakat di ketiga provinsi tersebut, maka diperlukan sebuah kebijakan khusus untuk mencapai tujuan tersebut. Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 21 Tahun 2001, Pemerintah berkewajiban untuk mengalokasikan sebesar dua persen dari alokasi DAU nasional khusus bagi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat dengan perbandingan penyaluran sebesar 70 persen untuk Provinsi Papua dan 30 persen untuk Provinsi Papua Barat. Pengalokasian dana Otsus Provinsi Papua dan Papua Barat ini hanya akan dialokasikan selama 20 tahun terhitung mulai tahun 2001. Besaran dana Otsus untuk Papua adalah sebesar 2% dari DAU Nasional. Selain dari itu, Pemerintah juga dapat memberikan alokasi dana tambahan Otsus untuk kedua provinsi tersebut yang terutama diperuntukkan bagi pembangunan infrastruktur yang besarnya disesuaikan dengan kemampuan keuangan Negara.

Berbeda dengan dana Otsus untuk Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, sesuai amanat Undang-Undang Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh, dana Otsus bagi Provinsi NAD yang berlaku selama 20 tahun dimulai pada tahun 2007. Pada lima belas tahun pertama, alokasi dana Otsus bagi Provinsi NAD adalah dua persen dari alokasi DAU nasional, namun mulai tahun keenam belas alokasi tersebut berubah menjadi satu persen dari alokasi DAU nasional. Dana Otsus bagi Provinsi NAD ini ditujukan untuk membiayai terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan.

Sesuai amanat Undang-Undang Nomor 13 Tahun 2012, Pemerintah berkewajiban mendukung keistimewaan DIY. Dukungan keistimewaan tersebut bertujuan antara lain untuk mewujudkan pemerintahan yang demokratis, tata pemerintahan dan tatanan sosial yang baik, serta melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta. Dana Keistimewaan DIY ini dialokasikan setiap tahun yang besarnya sesuai dengan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara.

e. Dana Transfer Lainnya

Dana transfer lainnya, dahulu disebut dengan dana penyesuaian, dialokasikan Pemerintah untuk membantu daerah melaksanakan beberapa kegiatan dalam rangka melaksanakan kebijakan sesuai peraturan perundangan. Kegiatan-kegiatan tersebut terutama yang berhubungan dengan pendidikan dan infrastruktur. Dalam APBN 2015, dana transfer lainnya meliputi dana untuk tunjangan profesi guru PNSD, bantuan operasional sekolah, dana tambahan penghasilan guru PNSD, dana insentif daerah, dan dana proyek pemerintah daerah dan desentralisasi. Pengalokasian dana transfer lainnya disesuaikan dengan usulan kebutuhan Kementerian terkait dan kemampuan keuangan negara.

2. Dana Desa

Sesuai dengan amanat Undang-Undang Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa yang diterjemahkan lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah Nomor 60

Tahun 2014 tentang Dana Desa, pengalokasian anggaran dana desa dalam APBN adalah sebesar sepuluh persen dari dana transfer ke daerah. Namun, dalam masa transisi, pengalokasian tersebut akan secara bertahap dipenuhi sesuai dengan usulan dari kementerian terkait dan kemampuan keuangan Negara.

Pengalokasian dan penyaluran dana desa yang berasal dari APBN dilakukan melalui dua tahap, tahapan di tingkat Pemerintah Pusat dan tahapan di tingkat Pemerintah Daerah. Tahap pertama, Pemerintah Pusat mengalokasikan dana desa kepada seluruh kabupaten/kota berdasarkan jumlah desa dan dihitung dengan memperhatikan variabel jumlah penduduk (30 persen), luas wilayah (20 persen), dan angka kemiskinan (50 persen). Hasil perhitungan tersebut selanjutnya disesuaikan dengan tingkat kesulitan geografis yang dicerminkan oleh variabel indeks kemahalan konstruksi masing-masing kabupaten/kota. Tahap kedua, berdasarkan alokasi dana desa masing-masing kabupaten/kota, bupati/walikota menghitung alokasi dana desa setiap desa di wilayahnya berdasarkan variabel jumlah penduduk desa (30 persen), luas wilayah desa (20 persen), dan angka kemiskinan desa (50 persen). Hasil perhitungan tersebut selanjutnya juga disesuaikan dengan tingkat kesulitan geografis masing-masing desa yang ditetapkan oleh bupati/walikota. Adapun tata cara pembagian dan penetapan besaran dana desa setiap desa ditetapkan dengan peraturan bupati/walikota. Selain dana desa yang bersumber dari APBN, setiap desa juga mendapat alokasi dana yang bersumber dari APBD kabupaten/kota berupa:

- a. Bagian hasil pajak daerah dan retribusi daerah (PDRD) kabupaten/kota paling sedikit sepuluh persen;
- b. Alokasi dana desa (ADD) paling sedikit sepuluh persen dari dana perimbangan yang diterima kabupaten/kota setelah dikurangi DAK; dan
- c. Bantuan keuangan dari APBD provinsi dan APBD kabupaten/kota.

3. Anggaran Pendidikan

Sesuai dengan amanat UUD 1945 Amendemen Keempat pasal 31 ayat (4), anggaran pendidikan dialokasikan sekurang-kurangnya 20% dari APBN dan 20%

dari APBD, untuk memenuhi kebutuhan penyelenggaraan pendidikan nasional. Dalam UU APBN, anggaran pendidikan didefinisikan sebagai alokasi anggaran pada fungsi pendidikan yang dianggarkan melalui Kementerian Negara/Lembaga, alokasi anggaran pendidikan melalui transfer ke daerah dan dana desa, dan alokasi anggaran pendidikan melalui pengeluaran pembiayaan, termasuk gaji pendidik, tetapi tidak termasuk anggaran pendidikan kedinasan, untuk membiayai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab Pemerintah. Oleh karena itu, anggaran pendidikan baru dapat dihitung setelah postur APBN lengkap selesai disusun. Mengingat formulanya yang sirkular, maka penghitungan anggaran pendidikan menggunakan proses iterasi yang cukup panjang.

C. Celah Korupsi di Daerah

Perdebatan yang berlangsung lama dalam literatur ekonomi tentang pengaruh politik terhadap bisnis dan ekonomi telah menghasilkan beberapa teori seminal, seperti teori rente (Krueger 1974) dan teori grabbing hand (Shleifer dan Vishny 1994; 1998). Pada dasarnya, teori-teori ini menjelaskan bagaimana tokoh-tokoh politik (politisi dan birokrat) mengambil keuntungan dari posisi mereka untuk mendapatkan keuntungan pribadi, yang dapat berupa korupsi, suap, dan sumber lain dari keuntungan pribadi (Nys et al, 2015).

Korupsi besar-besaran masih ada di Indonesia, meskipun beberapa perbaikan besar pada perubahan peraturan, penegakan hukum, dan otonomi pemerintah daerah telah dilaksanakan setelah reformasi kelembagaan setelah kerusakan ekonomi dan krisis politik pada akhir 1990-an, yang mendorong negara untuk menjadi lebih demokratis, terdesentralisasi, dan dideregulasi (Henderson dan Kuncoro 2011, Mursitama 2006). Reformasi mungkin telah secara signifikan meningkatkan tingkat demokratisasi dan desentralisasi negara. Namun, mereka juga memperluas penyalahgunaan kekuasaan. Sebaliknya, Fisman dan Gatti (2002), dalam studi lintas negara menemukan bahwa desentralisasi fiskal berhubungan negatif dengan korupsi. Perubahan dalam struktur politik dan sistem multipartai telah meningkatkan jumlah kasus korupsi yang melibatkan tokoh politik lokal di cabang eksekutif dan legislatif karena mekanisme kontrol

parlemen lokal tidak berfungsi dengan baik. Salah satu fenomena, lazim di hampir semua daerah di Indonesia sebagai dampak dari otonomi daerah yang besar, adalah "raja kecil," di mana tokoh-tokoh politik lokal memiliki kekuatan politik untuk memainkan peran dominan dalam semua aspek kehidupan dan juga menciptakan birokrasi yang korup. Ini bertepatan dengan teori pencarian sewa (Krueger, 1974) dan teori tangan meraih (Shleifer dan Vishny 1994), di mana birokrat dan politisi berperilaku dengan cara yang mementingkan diri sendiri. Mengurangi dan meminimalkan korupsi adalah masalah penting karena penjualan oleh pejabat pemerintah properti pemerintah untuk keuntungan pribadi, hampir sama dengan definisi pencarian sewa (Shleifer dan Vishny 1993), merupakan faktor penghambat dan merugikan dalam pertumbuhan ekonomi (Sarte, 2001 ; Heckelman dan Powell, 2010), karena menciptakan pasar yang tidak adil, menghambat investasi, dan juga secara langsung mengurangi pengeluaran pemerintah untuk tujuan pembangunan.

Dampak tata kelola pemerintah daerah terhadap perilaku korupsi di tingkat daerah perlu tinjauan serius. Kasus Kepala Daerah tertangkap korupsi menjadi urgen untuk segera diselesaikan. Kondisi ini menjadi kritik bagaimana demokrasi lokal dijalankan di Indonesia. Selain itu, perlu kajian serius untuk memutus rantai kebiasaan korupsi kepala daerah. Tata kelola yang buruk mengarah pada kasus-kasus yang lebih tinggi dari ketidakpatuhan pemerintah daerah, yang dapat dianggap sebagai proxy untuk korupsi dan perilaku mencari rente secara keseluruhan. Tata kelola publik yang buruk, lebih khusus dalam sistem penganggaran dan kontrol, dapat menciptakan lebih banyak insentif bagi pejabat lokal untuk mengambil manfaat pribadi dalam bentuk korupsi. Misalnya, dalam beberapa kasus di Indonesia, korupsi berasal dari eksploitasi bantuan sosial yang dirancang dalam anggaran pemerintah untuk kepentingan pribadi para tokoh politik lokal dan partai politik. Sejumlah makalah empiris juga mengungkapkan bahwa pemerintahan publik merupakan penentu utama korupsi (mis. Aidt et al., 2008, Dreher et al., 2007). Lebih lanjut, kami menganggap bahwa pengaruh tata kelola terhadap korupsi tergantung pada kondisi keuangan pemerintah daerah. Dapat diperdebatkan, ketika suatu daerah dihadapkan dengan kesulitan keuangan,

insentif untuk mencari sewa oleh petugas lokal bisa lebih tinggi (Chen et al., 2011). Oleh karena itu, kami berpendapat bahwa kesulitan keuangan dapat menjadi faktor yang memperburuk dampak tata kelola yang buruk terhadap perilaku korupsi. Lebih dalam lagi, kita juga melihat dampak dari komponen-komponen korupsi yang eksogen, seperti pengaruh pemerintahan lokal terhadap ekonomi regional, yang diukur dengan pertumbuhan ekonomi regional.