

EFEKTIVITAS PENGALIHAN DANA DEKONSENTRASI DAN TUGAS PEMBANTUAN KE DANA ALOKASI KHUSUS

Effectiveness of Transferring Deconcentration Funds And Assistance Duties to Special Allocation Funds

Wahyu Dede Kusuma, Viki Anggraini Soeprapto

Direktorat Jenderal Anggaran, Jakarta, wd.kusuma@kemenkeu.go.id

Abstract

In accordance with the mandate of Law No. 33 of 2004 and Government Regulation No. 7 of 2008, deconcentration and co-administration funds (Dekon TP funds) will be gradually transferred to the special allocation fund (DAK). Some activities that are regional affairs should be carried out by the regions through special allocation funds. This study is focused on the budget contained in the Ministry of Agriculture. The agricultural sector was chosen as a case study because it was a new initiative to make the matter to be authority of the local government. This study tries to analyze three things, namely: (1) how the regional responses to diversion policies; (2) how diversion readiness is through a performance evaluation perspective approach; and (3) how the effectiveness of Deconcentration Funds, Co-Administration Tasks and Special Allocation Funds on the performance of the agricultural sector at the national level. Based on the analysis that has been carried out using the Analytical Hierarchy Process (AHP) and Vector Autoregression (VAR) methods, the following conclusions are obtained: (1) from the perspective of performance evaluation measurement shows that the regional perspective and DJA place greater benefits in the assessment compared to the implementation aspect budget, it means that the region has preparedness in the transfer of responsibility along with the transfer of funding, (2) readiness of transferring Dekon TP funds to DAK by using budget performance evaluation, and (3) in terms of the effectiveness of the agricultural sector performance, there is no strong evidence to illustrate that special allocation funds, deconcentration funds and co-administration are effective in increasing farmer welfare.

Keywords : Effectiveness, Deconcentration Funds, Assistance Duties, Special Allocation Funds

JEL Classification : C22, D71, H72

Abstrak

Sesuai dengan amanat dari Undang-undang Nomor 33 Tahun 2004 dan PP Nomor 7 Tahun 2008, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan (dana Dekon TP) akan dialihkan ke dana alokasi khusus (DAK) secara bertahap. Beberapa kegiatan yang menjadi urusan daerah sudah seharusnya dilaksanakan oleh daerah melalui dana alokasi khusus. Kajian ini difokuskan pada anggaran yang terdapat di Kementerian Pertanian. Sektor pertanian dipilih sebagai studi kasus karena merupakan inisiatif baru untuk menjadikan urusan tersebut menjadi wewenang dari pemerintah daerah. Kajian ini mencoba menganalisis tiga hal, yaitu: (1) bagaimana tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan; (2) bagaimana kesiapan pengalihan melalui pendekatan perspektif evaluasi kinerja; dan (3) bagaimana efektivitas Dana Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, dan Dana Alokasi Khusus terhadap kinerja sektor pertanian di level nasional. Berdasarkan analisis yang telah dilakukan dengan menggunakan metode Analytical

Hierarchy Process (AHP) dan Vector Autoregression (VAR) diperoleh kesimpulan sebagai berikut: (1) dari perspektif pengukuran evaluasi kinerja menunjukkan bahwa perspektif daerah dan DJA menempatkan aspek manfaat lebih besar dalam penilaian bila dibandingkan aspek implementasi anggaran, artinya daerah telah memiliki kesiapan dalam pengalihan tanggung jawab seiring pengalihan pendanaan, (2) kesiapan pengalihan dekon TP ke DAK dengan pendekatan evaluasi kinerja anggaran, dan (3) dari sisi efektivitas kinerja sektor pertanian, belum ada bukti yang kuat untuk menggambarkan bahwa dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan efektif dalam meningkatkan nilai tukar petani.

Kata Kunci: Efektivitas, Dana Dekonsentrasi, TugasPembantuan, Dana AlokasiKhusus.

1. PENDAHULUAN

Dana dekonsentrasi adalah dana yang dilaksanakan oleh gubernur yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran yang berasal dari APBN sebagai konsekuensi pelimpahan wewenang Pemerintah pusat kepada gubernur. Dana tersebut di luar yang dikeluarkan instansi vertikal pusat di daerah. Gubernur selaku wakil pemerintah pusat diberi wewenang dalam melaksanakan kegiatan yang bersifat nonfisik. Dana tugas pembantuan adalah dana yang dilaksanakan oleh kepala daerah atau desa yang mencakup semua penerimaan dan pengeluaran yang berasal dari APBN dalam rangka pelaksanaan tugas pembantuan. Pendanaan tugas pembantuan bersifat fisik yang diberikan kepada kepala daerah atau desa selaku daerah otonom. Anggaran dana Dekon TP dialokasikan seluruhnya melalui pagu pada kementerian negara/lembaga (K/L). K/L tidak diperkenankan untuk meminta daerah menyediakan dana pendamping (*cost sharing*).

Sampai dengan tahun anggaran 2016, alokasi anggaran Dekon TP di K/L yang digunakan untuk melaksanakan kegiatan yang sebenarnya sudah menjadi urusan daerah ditengarai masih terjadi. Secara ideal berdasarkan peraturan perundangan, kondisi tersebut tidak boleh terjadi. Padahal pengalihan anggaran K/L yang sudah merupakan urusan daerah menjadi anggaran transfer ke daerah telah menjadi keputusan politik dalam bentuk peraturan perundangan sejak tahun 2004. Secara garis besar, ada dua alasan agar segera dialihkan semua kegiatan yang menjadi urusan daerah yaitu:

Alasan pertama, Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat Dan Pemerintahan Daerah, Pasal 108:ayat (1) dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan yang merupakan bagian dari anggaran Kementerian Negara/Lembaga (K/L) yang digunakan untuk melaksanakan urusan yang menurut peraturan perundang-undangan menjadi urusan daerah, secara bertahap dialihkan menjadi Dana Alokasi Khusus, ayat (2) pengalihan secara bertahap sebagaimana dimaksud pada ayat (1) diatur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah. Secara jelas undang-undang tersebut menyebutkan bahwa kegiatan-kegiatan K/L yang sudah menjadi kewenangan/urusan daerah seharusnya tidak ada lagi melainkan dialihkan ke daerah dalam bentuk DAK.

Ada beberapa alasan K/L enggan mengalihkan alokasi anggaran Dekon TP (bukan Dekon TP yang sebenarnya) menjadi kewenangan daerah dalam bentuk DAK. Pertama, dasar hukum berupa Peraturan Pemerintah sebagai petunjuk lebih lanjut UU Nomor 33 tahun 2004 terkait pengalihan Dekon TP menjadi DAK secara bertahap belum ditetapkan. Alasan kedua, alokasi anggaran Dekon TP lebih banyak menjadi sarana koordinasi dengan daerah terkait perkembangan program sektor yang menjadi kewenangan K/L. Kenyataannya,

program/kegiatan yang dilaksanakan tersebut memang seharusnya menjadi urusan daerah dan pemerintah pusat (K/L) tidak ada urusan terkait hal tersebut. Pada sisi yang lain, kondisi tersebut sejalan dengan kemampuan keuangan daerah yang sebagian besar masih disokong oleh anggaran transfer ke daerah sebagai dana perimbangan keuangan pemerintah pusat dan daerah. Adanya alokasi anggaran Dekon TP ini dipandang sebagai alternatif pendanaan oleh daerah yang kekurangan pendanaan atas kegiatan pembangunan di daerah.

Pemerintah telah mengupayakan adanya pengalihan alokasi belanja Dekon TP di K/L yang penggunaannya tidak tepat menjadi DAK. Upaya pertama dilakukan pemerintah pada tahun 2013. Pemerintah telah merealisasikan pengalihan dana sebesar Rp417,00 miliar yang berasal dari alokasi Dekon TP Kementerian Pertanian. Upaya kedua dilakukan pada tahun 2016. Pemerintah berhasil mengalihkan alokasi anggaran belanja Dekon TP pada 10 K/L sebesar Rp24,6 triliun (www.djpk.go.id).

Proses pengalihan ini menimbulkan pertanyaan apakah proses pengalihan itu juga diiringi dengan pengalihan tanggung jawab dalam pencapaian prioritas nasional. Jika diasumsikan juga terjadi pengalihan tanggung jawab, mengapa masih tetap terjadi peningkatan yang cukup signifikan pada alokasi dana Dekon TP. Pertanyaan lain yang juga muncul adalah dari sisi payung hukum apakah sudah ada petunjuk yang jelas terkait proses pengalihan tersebut.

Kondisi tersebut yang melatarbelakangi dilakukannya kajian ini. Ada aspek yang menarik untuk diteliti dan ditelaah lebih mendalam yaitu “Efektivitas Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan menjadi Dana Alokasi Khusus”. Efektivitas di sini terkait dengan korelasi peruntukan DAK dan penggunaannya sebagaimana yang ada dalam dokumen perencanaan/anggaran yang tersedia, baik yang semula berfungsi sebagai Dekon TP maupun pada saat berfungsi sebagai DAK. Hal ini sesuai dengan tugas fungsi Ditjen Anggaran. Oleh karena itu, perlu dilakukan kajian lebih lanjut untuk mengetahui efektivitas Pengalihan Dekon TP menjadi DAK.

Berdasarkan latar belakang yang telah diuraikan sebelumnya, maka rumusan masalah yang menjadi pertanyaan utama penelitian ini adalah bagaimana efektivitas pengalihan Dekon TP menjadi DAK. Apakah proses pengalihan itu juga diiringi dengan pengalihan tanggung jawab dalam pencapaian prioritas nasional. Jika diasumsikan terjadi pengalihan tanggung jawab, mengapa alokasi dana Dekon TP masih terjadi peningkatan yang cukup signifikan. Pertanyaan lain yang juga muncul adalah dari sisi payung hukum apakah sudah ada petunjuk yang jelas terkait proses pengalihan tersebut.

Penelitian ini bertujuan untuk mengetahui beberapa hal terkait pengalihan Dekon TP pada K/L menjadi DAK, yaitu:

- a. Mengetahui tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan Dekon TP ke DAK.
- b. Mendeteksi kesiapan kinerja daerah dalam menggunakan dana Dekon TP yang dialihkan guna mewujudkan tercapainya prioritas nasional.
- c. Mendapat gambaran mengenai efektivitas dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian di tingkat nasional.
- d. Memberikan rekomendasi dan evaluasi mengenai kebijakan pengalihan Dekon TP yang dialihkan ke DAK.

Dengan adanya penelitian ini diharapkan dapat menjadi masukan dalam penyusunan anggaran Dekon TP pada Kementerian Negara/Lembagadan anggaran DAK pada Transfer ke Daerah dan Dana Desa.

Penelitian ini mengkaji mengenai: (1) tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan tahun 2016; (2) kesiapan pengalihan melalui pendekatan perspektif evaluasi kinerja anggaran; dan (3) efektivitas pengalihan dana Dekon TP ke DAK dengan studi kasus Kementerian Pendidikan di level nasional.

2. TELAAH PUSTAKA

2.1 Konsep Efektivitas

Konsep efektivitas telah banyak dikemukakan oleh para ahli organisasi maupun manajemen dan memiliki makna yang berbeda-beda tergantung pada kerangka acuan yang dipergunakan. Efektivitas adalah ukuran berhasil tidaknya pencapaian tujuan organisasi. Bila suatu organisasi berhasil mencapai tujuannya, maka organisasi tersebut telah berjalan dengan efektif. Istilah efektivitas sendiri bervariasi dimana dalam penjelasannya dapat menyangkut berbagai dimensi yang memusatkan perhatian pada berbagai kriteria evaluasi.

Menurut Wisnu & Nurhasanah (2005) dikatakan bahwa suatu organisasi efektif apabila: (a) mengamankan skill dan sumber daya langka dari luar; (b) secara kreatif mengkoordinasikan sumber daya dengan skill karyawan untuk menemukan produk dan berselaraskan dengan perubahan kebutuhan konsumen (pendekatan system-sistem internal); dan (c) secara efisien mengubah skill dan sumber daya menjadi barang dan jasa (pendekatan teknis. Selanjutnya, beberapa pengertian efektivitas menurut para pakar:

1. Menurut Susilo (2004) suatu kondisi atau keadaan, dimana dalam memilih tujuan yang hendak dicapai dan sarana atau peralatan yang digunakan, disertai tujuan yang diinginkan dapat dicapai dengan hasil yang memuaskan;
2. Menurut Gibson (1994), efektivitas adalah hubungan optimal antara produksi, kualitas, efisiensi, fleksibilitas, kepuasan, sifat keunggulan dan pengembangan;
3. Menurut Westra (1989), efektivitas merupakan suatu keadaan yang mengandung pengertian mengenai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki. Kata Efektif diartikan sebagai terjadinya suatu efek atau akibat yang dikehendaki dalam suatu perbuatan yang dilakukan. Setiap pekerjaan yang efisien yang tentu juga berarti efektif, karena dilihat dari segi tujuan, hasil atau akibat yang dikehendaki dengan perbuatan itu telah tercapai bahkan secara maksimal (mutu dan jumlahnya), sebaliknya dilihat dari segi usaha, maka efek yang diharapkan juga telah tercapai. Setiap pekerjaan yang efektif belum tentu efisien, karena hasil dapat tercapai tetapi mungkin dengan penghamburan pikiran, tenaga, waktu, uang atau benda;
4. Menurut Indrawijaya, mengatakan bahwa apabila efektivitas individu dapat tercapai, akan memberikan kontribusi pada efektivitas organisasi secara keseluruhan. Oleh sebab itu dapat dikatakan bahwa efektivitas organisasi sama dengan prestasi organisasi secara keseluruhan.

Richard M. Steers (1995) mengemukakan terdapat tiga konsep yang dapat digunakan untuk meneliti efektivitas kegiatan organisasi untuk melihat apakah organisasi dapat mencapai sasaran dan tujuannya, yaitu: (a) konsep optimisasi tujuan; (b) konsep perspektif sistem; (c) tekanan terhadap perilaku. Tolok ukur efektivitas organisasi dari Richard M. Steers

(1995: 4) yaitu antara lain efektivitas keseluruhan, produktivitas, efisiensi, laba, pertumbuhan, stabilitas, semangat kerja, kepuasan, penerimaan tujuan organisasi, keterpaduan, keluwesan adaptasi dan penilaian oleh pihak luar yang menggambarkan kinerja dari organisasi tersebut.

Berdasarkan pendapat tersebut, bahwa efektivitas mempunyai hubungan timbal balik antara output dengan tujuan. Semakin besar kontribusi output, maka semakin efektif suatu program atau kegiatan. Efektivitas berfokus pada outcome (hasil), program, atau kegiatan yang dinilai efektif apabila output yang dihasilkan dapat memenuhi tujuan yang diharapkan. Efektivitas adalah menggambarkan seluruh siklus input, proses dan output yang mengacu pada hasil guna daripada suatu organisasi, program atau kegiatan yang menyatakan sejauh mana tujuan (kualitas, kuantitas, dan waktu) telah dicapai, serta ukuran berhasil tidaknya suatu organisasi mencapai tujuannya dan mencapai target-targetnya. Hal ini berarti bahwa pengertian efektivitas yang dipentingkan adalah semata-mata hasil atau tujuan yang dikehendaki.

Keluaran (output) yang dihasilkan lebih banyak bersifat keluaran (output) tidak berwujud (intangibile) yang tidak mudah untuk dikuantifikasi, maka pengukuran efektivitas sering menghadapi kesulitan. Kesulitan dalam pengukuran efektivitas tersebut karena pencapaian hasil (outcome) seringkali tidak dapat diketahui dalam jangka pendek, akan tetapi dalam jangka panjang setelah program berhasil, sehingga ukuran efektivitas biasanya dinyatakan secara kualitatif (berdasarkan pada mutu) dalam bentuk pernyataan saja (judgement), artinya apabila mutu yang dihasilkan baik, maka efektivitasnya baik pula.

Berdasarkan uraian di atas, bahwa ukuran daripada efektivitas harus adanya suatu perbandingan antara masukan dan keluaran, ukuran daripada efektivitas harus adanya tingkat kepuasan dan adanya penciptaan hubungan kerja yang kondusif serta intensitas yang tinggi, artinya ukuran daripada efektivitas adanya keadaan rasa saling memiliki dengan tingkatan yang tinggi. Sehubungan dengan hal tersebut di atas, maka hal-hal yang mempengaruhi efektivitas adalah ukuran, tingkat kesulitan, kepuasan, hasil dan kecepatan serta individu atau organisasi dalam melaksanakan sebuah kegiatan/program tersebut. Disamping itu adanya evaluasi apabila terjadi kesalahan pengertian pada tingkat produktivitas yang dicapai, sehingga akan tercapai suatu kesinambungan (sustainability).

Aspek evaluasi kinerja dinilai dari proses masukan, kegiatan, keluaran, dan hasil serta hubungannya dengan kebutuhan masyarakat, terdiri dari:

1. Aspek implementasi merupakan aspek evaluasi kinerja yang didasarkan pada hasil pelaksanaan kegiatan dan pencapaian keluaran. Aspek implementasi diperoleh dengan melakukan evaluasi pada proses kegiatan penganggaran. Aspek tersebut terdiri dari beberapa indikator, yaitu: (a) penyerapan anggaran adalah persentase realisasi anggaran terhadap pagunya; (b) konsistensi perencanaan dan implementasi adalah akumulasi persentase realisasi anggaran terhadap rencana penarikan dana; (c) pencapaian keluaran adalah persentase nilai keluaran yang didapat dari akumulasi perkalian volume output dengan rerata indikator kerjanya dengan membandingkan realisasi terhadap targetnya; (d) efisiensi adalah rerata persentase negasi dari perbandingan realisasi dengan pagu/target dengan membandingkan antara anggaran dan volume keluarannya.
2. Aspek manfaat merupakan aspek evaluasi kinerja yang didasarkan pada dampak yang diperoleh oleh masyarakat dari keluaran yang telah dicapai. Indikator yang diukur dalam aspek manfaat adalah pencapaian hasil. Pencapaian hasil ini diperoleh dengan

menghitung rerata persentase antara realisasi dan target indikator kinerja utama. Indikator kinerja utama menjadi tolak ukur terhadap manfaat yang diberikan oleh satuan unit terkait di masing-masing K/L.

3. Aspek konteks merupakan aspek evaluasi kinerja yang berhubungan dengan relevansi antara proses anggaran dan dinamika yang terjadi di masyarakat. Evaluasi kinerja diperoleh dengan membandingkan proses anggaran (masukan, kegiatan, keluaran dan hasil) dengan kebutuhan masyarakat. Apabila proses anggaran tersebut memberi dampak besar dan positif terhadap dinamika yang ada di masyarakat maka dari sisi aspek konteks proses penganggaran tersebut relevan dan berkontribusi untuk mengatasi problematika masyarakat. Sebaliknya, apabila dampak yang dirasakan tergolong kecil atau malah negatif maka proses penganggaran tersebut dianggap tidak relevan atau bahkan merugikan.

2.2 Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat kepada gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan/atau kepada gubernur dan bupati/wali kota sebagai penanggung jawab urusan pemerintahan umum. Menurut PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pasal 2 ayat (2), penyelenggaraan dekonsentrasi dilakukan melalui pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan K/L. Ruang lingkup dekonsentrasi mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Pendanaan dalam rangka dekonsentrasi dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat non-fisik.

Berdasarkan UU No 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah dan PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Tugas pembantuan adalah penugasan dari Pemerintah Pusat kepada daerah otonom untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Pemerintah Pusat atau dari Pemerintah Daerah provinsi kepada Daerah kabupaten/kota untuk melaksanakan sebagian Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan Daerah provinsi. Dalam PP No 7 tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan pasal 2 ayat (3), penyelenggaraan tugas pembantuan dilakukan melalui penugasan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemberi tugas pembantuan dari Pemerintah kepada daerah dan/atau desa, dari pemerintah provinsi kepada kabupaten/kota, dan/atau desa, serta dari pemerintah kabupaten/kota kepada desa. Ruang lingkup tugas pembantuan mencakup aspek penyelenggaraan, pengelolaan dana, pertanggungjawaban dan pelaporan, pembinaan dan pengawasan, pemeriksaan, serta sanksi. Pendanaan dalam rangka tugas pembantuan dialokasikan untuk kegiatan yang bersifat fisik.

2.3 Dana Alokasi Khusus

Menurut Undang-Undang No.33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah, Dana Alokasi Khusus adalah dana yang bersumber dari pendapatan APBN yang dialokasikan kepada daerah tertentu dengan tujuan

untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional.

DAK merupakan salah satu dana perimbangan, di samping Dana Alokasi Umum dan Dana Bagi Hasil. Besaran DAK ditetapkan setiap tahun dalam APBN. DAK dialokasikan dalam APBN sesuai dengan program yang menjadi prioritas nasional.

Dalam penyusunannya, DAK harus memenuhi beberapa prinsip. Prinsip tersebut terkait dengan perencanaan, persyaratan, penganggaran dan pelaksanaannya. Adapun prinsip-prinsip yang harus dipenuhi adalah:

1. kegiatan yang akan didanai DAK dimuat dalam RKP sebagai prioritas nasional.
2. kegiatan yang didanai bersifat fisik dan merupakan kewenangan daerah.
3. kegiatan dan alokasi DAK dibahas dengan DPR RI dan disahkan dalam UU APBN.
4. pengalokasian DAK menggunakan formula indeks dari tiga kriteria, yaitu kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis, sehingga dimungkinkan tidak semua daerah bisa mendapatkan DAK.
5. DAK masuk APBD dan disalurkan dari Kas Negara ke Kas Daerah, daerah wajib menyediakan dana pendamping minimal 10% dari besaran dak yang diterimanya juga untuk fisik.

K/L mempunyai peranan dalam pengalokasian DAK. Peran K/L tersebut terkait dengan: (1) mengusulkan program/ kegiatan yang akan didanai DAK; (2) menyampaikan kriteria teknis beserta data teknis untuk pengalokasian DAK; (3) menyusun petunjuk teknis penggunaan DAK; (4) melakukan pemantauan dan evaluasi pelaksanaan DAK di daerah; dan (5) menyampaikan laporan pelaksanaan DAK di daerah.

DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yang merupakan bagian dari program yang menjadi prioritas nasional dan menjadi urusan daerah. Daerah Tertentu adalah daerah yang dapat memperoleh alokasi DAK berdasarkan kriteria umum, kriteria khusus, dan kriteria teknis.

1. Kriteria umum sebagaimana dirumuskan berdasarkan kemampuan keuangan daerah yang dicerminkan dari penerimaan umum APBD setelah dikurangi belanja pegawai negeri sipil daerah.
2. Kriteria khusus dirumuskan berdasarkan:
 - a. Peraturan perundang-undangan yang mengatur penyelenggaraan otonomi khusus; dan
 - b. Karakteristik daerah
3. Kriteria teknis disusun berdasarkan indikator-indikator kegiatan khusus yang akan didanai dari DAK. Kriteria teknis ditetapkan oleh kementerian Negara/departemen teknis.

Sejak tahun 2016, nomenklatur DAK diganti dengan Dana Transfer Khusus, yang terdiri atas DAK Fisik dan DAK Nonfisik. DAK Fisik mencakup: (a) DAK Reguler yang pendanaannya lebih difokuskan pada bidang-bidang yang menjadi prioritas nasional sebagaimana ditetapkan dalam RKP tahun 2016 dan RPJMN 2015-2019 serta sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah; (b) DAK Infrastruktur Publik Daerah, yang diarahkan untuk mendukung percepatan pembangunan/penyediaan infrastruktur yang menjadi kebutuhan dan prioritas daerah dan nasional; dan (c) DAK Afirmasi yang diarahkan untuk mendukung percepatan pembangunan/penyediaan infrastruktur daerah tertinggal, perbatasan, dan kepulauan. Sementara itu, DAK Nonfisik mencakup pengalihan beberapa jenis dana yang sebelumnya

termasuk dalam pos Dana Transfer Lainnya, yaitu dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dana Tunjangan Profesi Guru PNSD, dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD, dan dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2). Selain itu, pada DAK Nonfisik ini juga ditampung pengalihan dana Dekon TP dari beberapa K/L ke DAK, diantaranya yaitu: (1) dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK), yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekon pada anggaran Kementerian Kesehatan; (2) dana Bantuan Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD), yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekon pada anggaran Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; dan (3) dana Peningkatan Kapasitas Koperasi, UKM, dan Ketenagakerjaan, yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekon pada anggaran Kementerian Koperasi dan UMKM dan Kementerian Ketenagakerjaan.

Agar alokasi DAK Fisik sesuai dengan kebutuhan daerah dan prioritas nasional, maka mulai tahun 2016 pengalokasiannya dilakukan dengan mekanisme bottom-up, yakni daerah menyampaikan usulan (proposal based) sebagai dasar untuk penentuan alokasi. Hal ini berbeda dengan pengalokasian DAK pada tahun-tahun sebelumnya yang lebih banyak bersifat top-down, yakni sepenuhnya ditentukan oleh Pemerintah Pusat dengan menggunakan 3 kriteria, yaitu kriteria umum yang terkait dengan kemampuan keuangan daerah, kriteria khusus yang terkait dengan kewilayahan, dan kriteria teknis yang terkait dengan data kebutuhan teknis daerah. Sebaliknya, pengalokasian. Terdapat 3 jenis DAK Fisik yang mekanisme pengalokasiannya melalui proposal based, yaitu DAK Reguler, DAK Infrastruktur Publik Daerah, dan DAK Afirmasi kepada daerah tertinggal, perbatasan dan kepulauan.

3. METODE PENELITIAN

3.1 Jenis Penelitian

Penelitian ini merupakan kajian kualitatif dan kuantitatif. Secara kualitatif, kajian ini mengeksplor lebih dalam terkait studi literatur, landasan hukum, mekanisme dan kewajiban pengalihan dana Dekon ke DAK. Secara kuantitatif, analisa akan dibuat dengan dasar studi empiris pada tanggapan dan kesiapan daerah terkait kebijakan pengalihan. Selain itu, kajian ini juga membahas indentifikasi efektivitas kebijakan pengalihan dengan meninjau efektivitas dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian sebagai studi kasus.

3.2 Jenis Data dan Objek penelitian

Data statistik deskriptif didapat dari hasil wawancara dan tinjauan pustaka. Sedangkan data yang diolah pada metode AHP merupakan data persepsi pejabat daerah di Dinas Pertanian dan Badan Perencanaan Pembangunan Daerah (Bappeda) yang didapat melalui isian kuisioner. Adapun data metode VAR didapat dari data sekunder melalui publikasi BPS, DJA, DJPK, Kementan dan Kemendagri. Data yang digunakan pada studi VAR ini adalah data kuartalan dari tahun 2008-2015. Variabel-variabel yang dipakai dalam metode VAR ini adalah nilai tukar petani (NTP), Dana Alokasi Khusus (DAK), Dana Dekonsentrasi (Dekon) di bidang pertanian, tugas pembantuan (TP) di bidang pertanian, dan produk domestik bruto (PDB). Pendekatan data yang menjadi keterbatasan studi ini adalah pendekatan nilai total realisasi DAK sebagai pengganti DAK bidang pertanian. Selain itu, nilai PDB juga bukan spesifik pada PDB sektor pertanian karena data kuartalan PDB sektor pertanian tidak diperoleh. NTP merupakan representasi kinerja sektor pertanian. Alasan digunakannya NTP karena

peningkatan nilai tukar tersebut diharapkan mampu mengindikasikan peningkatan kesejahteraan masyarakat pertanian maupun dalam kondisi sebaliknya (Syekh 2013).

3.3 Pengolahan Data

Metode yang digunakan pada studi empiris adalah statistik deskriptif, Analytical Hierarchy Process (AHP), dan Vector Autoregression (VAR). Statistik deskriptif digunakan untuk meninjau tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan. Metode AHP digunakan untuk melihat kesiapan pengalihan melalui pendekatan perspektif evaluasi kinerja. Sedangkan metode VAR digunakan untuk mengidentifikasi efektivitas dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian di tingkat nasional.

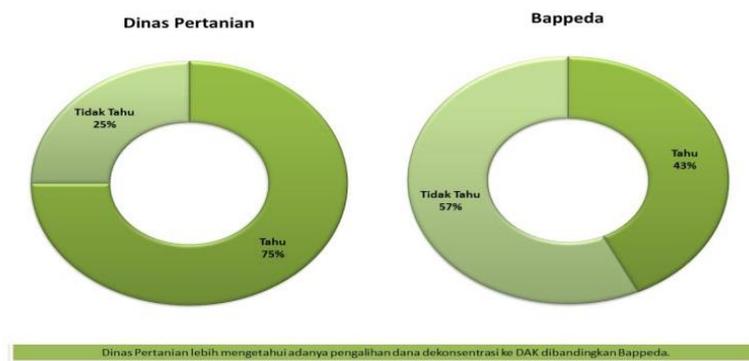
4. PEMBAHASAN

4.1 Tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan

Observasi terkait respon daerah terhadap pengalihan dana Dekon TP ke DAK dengan studi kasus sektor pertanian dilakukan pada sembilan provinsi, yaitu: Nusa Tenggara Barat, Sumatera Selatan, Sumatera Barat, Jawa Barat, Sulawesi Tenggara, Kalimantan Barat, Aceh, Jawa Timur, dan Jawa Tengah. Responden dari observasi tersebut merupakan pejabat yang mengurus bidang perencanaan, penganggaran dan/atau pelaporan dari Dinas Pertanian dan Bappeda. Pemilihan daerah yang diobservasi berdasarkan pada besarnya dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan di bidang pertanian. Observasi dilakukan dengan media kuisisioner yang berisi aspek-aspek evaluasi kinerja dan turunan indikatornya.

Secara teknis, observasi dilakukan dengan dua metode, yaitu: wawancara dan pengisian kuisisioner. Metode wawancara dilakukan untuk mengetahui proses bisnis dari perencanaan, penganggaran, serta monitoring dan evaluasi. Penggalan informasi terkait proses bisnis tersebut difokuskan pada aspek ketentuan hukum, mekanisme pelaksanaan, *stakeholder*, serta dokumen yang dipakai atau dihasilkan dalam perumusan dana Dekon TP dan DAK. Metode pengisian kuisisioner terdiri atas dua bagian, yaitu: kuisisioner preferensi responden terkait aspek dan indikator evaluasi kinerja serta kuisisioner statistik deskriptif terkait pengalihan dana Dekon TP ke DAK.

Respon daerah terhadap kebijakan pengalihan pada penelitian ini ditinjau dari dua sisi, yaitu: peningkatan DAK dan pola evaluasinya. Peningkatan DAK dihubungkan dengan peningkatan volume output dalam menunjang prioritas nasional. Sedangkan pola evaluasi ditinjau dari indikator kinerja serta *reward and punishment*. Namun sebelum meninjau lebih jauh pada dua sisi tersebut, respon pertama yang ingin didapat adalah pengetahuan responden terhadap adanya kebijakan pengalihan dana Dekon TP ke DAK. Hasil survei menunjukkan bahwa responden dari Dinas Pertanian lebih mengetahui adanya pengalihan dana tersebut bila dibandingkan dengan Bappeda. Responden Dinas Pertanian yang mengetahui adanya pengalihan tersebut adalah sebanyak 75 persen. Sedangkan 25 persen responden lainnya menyatakan tidak tahu.



Gambar 1. Persepsi Responden terkait Pengalihan Dekon TP ke DAK

Adapun responden Bappeda yang mengetahui adanya kebijakan pengalihan hanya 43 persen atau kurang dari setengahnya. Sedangkan 57 persen lainnya menyatakan tidak tahu dengan adanya kebijakan tersebut (**Gambar 1**).

Lebih tingginya pengetahuan Responden Dinas Pertanian dibandingkan Bappeda dapat dipahami dan dinilai sangat wajar. Mekanisme Dekon TP melibatkan lebih banyak internal Kementan beserta dinas-dinas pertanian di daerah bila dibandingkan Bappeda. Oleh sebab itu, persentase tahu responden Dinas Pertanian lebih tinggi.

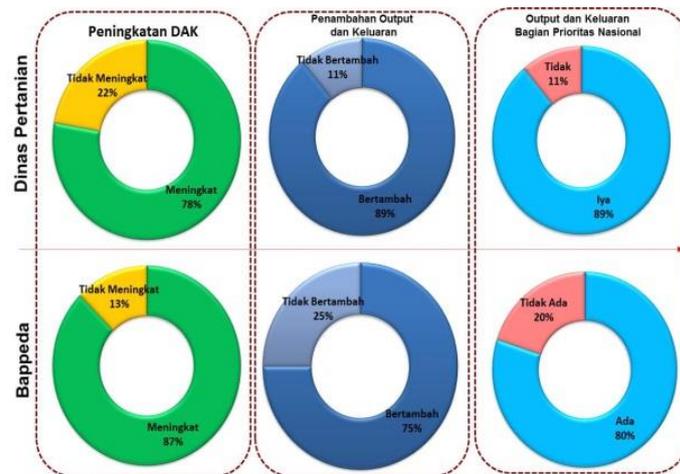
4.1.1. Hubungan peningkatan DAK dengan Volume Output dan Prioritas Nasional

Pengamatan pengalihan dana Dekon TP ke DAK dilanjutkan dengan melihat pandangan responden terhadap peningkatan DAK di daerah masing-masing. Selanjutnya peningkatan DAK tersebut akan dihubungkan dengan penambahan output dan keluaran serta kontribusinya terhadap prioritas nasional.

Responden Bappeda yang menyatakan adanya peningkatan DAK adalah sebesar 87 persen, sedikit lebih tinggi bila dibandingkan responden Dinas Pertanian yang menyatakan hal yang sama yaitu sebesar 78 persen. Sedangkan responden yang menyatakan tidak adanya peningkatan adalah sebesar 13 persen (Bappeda) dan 22 persen (Dinas Pertanian). Nilai tersebut sesuai dengan fakta bahwa tidak semua Dinas Pertanian di daerah yang memperoleh penambahan DAK. Sedangkan secara keseluruhan, Bappeda dapat memperoleh informasi adanya kenaikan DAK karena secara alamiah alokasi DAK dari tahun ke tahun terus meningkat.

Pengamatan dilanjutkan pada penambahan output dan keluaran. Responden pada Dinas Pertanian yang menyatakan adanya peningkatan output dan keluaran lebih banyak bila dibandingkan responden di Bappeda. Responden Dinas pertanian yang menyatakan adanya penambahan tersebut adalah sebesar 89 persen atau lebih tinggi 6 persen bila dibandingkan responden Bappeda dengan persentase 75 persen. Responden yang menyatakan tidak adanya penambahan adalah sebesar 11 persen (Dinas Pertanian) dan 25 persen (Bappeda). Alasan Dinas pertanian memiliki persentase responden yang menyatakan penambahan output dan keluaran lebih tinggi dibandingkan Bappeda karena target output dan keluaran terus meningkat secara alamiah dari tahun ke tahun. Sedangkan presentase responden Bappeda menyatakan adanya penambahan output dan keluaran lebih rendah dikarenakan Bappeda melihat hal penambahan tersebut secara agregat. Sehingga bisa jadi Bappeda berpendapat demikian karena adanya penambahan target pada satu kementerian tetapi penurunan atau target yang tetap pada kementerian yang lain.

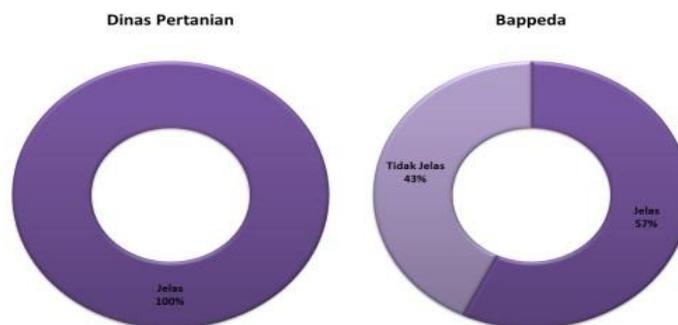
Sinkron dengan pandangan responden terhadap penambahan output dan keluaran, responden Dinas Pertanian memiliki presentase yang lebih tinggi terkait kontribusi peningkatan output dan keluaran dalam mencapai target prioritas nasional. Persentase pandangan responden Dinas Pertanian tersebut adalah sebesar 89 persen. Sedangkan responden Bappeda yang menyatakan hubungan positif antara peningkatan output dan keluaran terhadap target prioritas nasional hanya 80 persen. Responden yang menyatakan tidak ada hubungan peningkatan output dan keluaran terhadap target prioritas nasional adalah sebesar 11 persen (Dinas Pertanian) dan 20 persen (Bappeda), lihat **Gambar 2**.



Gambar 2. Hubungan Peningkatan DAK dengan Volume Output dan Keluaran

4.1.2. Indikator Kinerja serta *Reward and Punishment*

Respon daerah yang dilihat selanjutnya adalah pola evaluasi. Pola evaluasi ditinjau dari dua sisi, yaitu: indikator evaluasi kinerja serta *reward and punishment*.



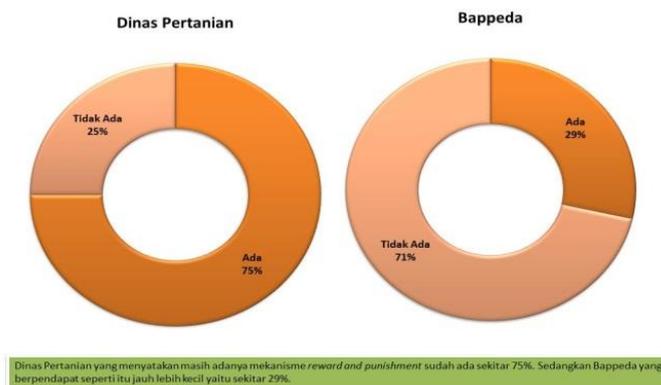
Dinas Pertanian sepenuhnya menyatakan bahwa indikator evaluasi kinerja DAK sudah jelas. Sedangkan Bappeda masih ada yang berpendapat bahwa indikator tersebut belum jelas yaitu sekitar 43%.

Gambar 3. Persepsi Responden terkait Kejelasan Indikator Evaluasi Kinerja DAK

Seluruh responden Dinas Pertanian menyatakan bahwa terdapat indikator evaluasi kinerja yang jelas dalam mengukur capaian DAK. Sedangkan responden Bappeda yang menyatakan hal senada hanya sebesar 57 persen. RespondendariBappedasebanyak43 persen menyatakan indikator evaluasi kinerja kurang jelas. Hasil tersebut bisa dipahami karena Dinas Pertanian menjadi pihak utama yang melaporkan evaluasi kinerja kepada Bappenas,

Kemendagri, Kemenkeu, dan kepala daerah. Sedangkan Bappeda hanya mengurus evaluasi kinerja untuk proses perencanaan. Sedangkan evaluasi kinerja untuk proses penganggaran, pelaksanaan dan pelaporan harus dilakukan melalui koordinasi dengan institusi terkait (lihat **Gambar 3**).

Berkaitan dengan *reward and punishment*, responden Dinas Pertanian dominan menyatakan bahwa terdapat mekanisme *reward and punishment* yaitu sebesar 75 persen. Sisanya berpendapat tidak terdapat mekanisme tersebut, yaitu sebesar 25 persen. Sedangkan pada Bappeda, respon yang berpendapat adanya mekanisme *reward and punishment* hanya sekitar 29 persen. Dominan responden yang menyatakan tidak terdapat mekanisme tersebut, yaitu 71 persen. Perbedaan presentase tersebut dapat dimengerti. Dinas pertanian selaku pelaku utama terlibat langsung dalam proses *reward and punishment*. Sedangkan Bappeda hanya menjadi satu bagian dalam proses evaluasi sehingga sangat dimungkinkan tidak terlibat langsung dalam proses *reward and punishment*. Proses *reward and punishment* lebih identik dengan proses penganggaran dan pelaksanaan karena bisa diukur secara langsung. Sedangkan proses perencanaan cenderung berkaitan dengan capaian keluaran yang nota bene tidak bisa diukur secara langsung (lihat **Gambar 4**).



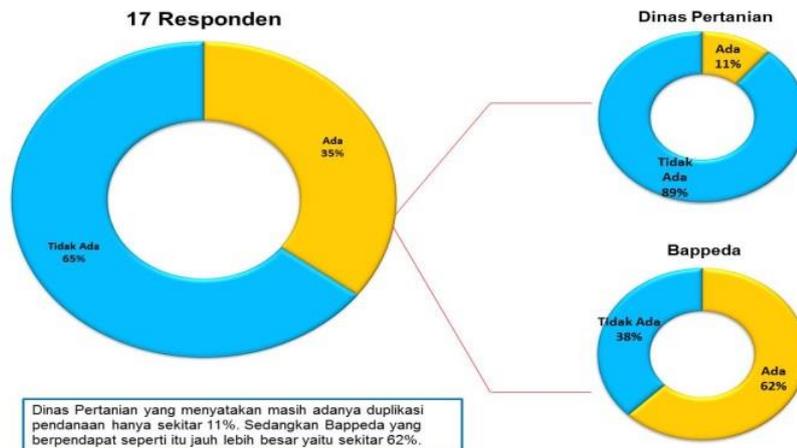
Gambar 4. Persepsi Responden terkait Mekanisme *Reward and Punishment*

4.1.3. Tanggapan Daerah terkait Indikasi Duplikasi Pendanaan

Responden di daerah juga ditanyakan mengenai adanya kemungkinan terjadi duplikasi pendanaan atas suatu kegiatan di daerah melalui pendanaan Dekon TP dan DAK. Secara akumulatif, mayoritas menyatakan tidak ada duplikasi pendanaan yaitu sebesar 65 persen namun terdapat 35 persen yang menyatakan adanya duplikasi pendanaan. Apabila ditinjau pada masing-masing institusi, responden Dinas Pertanian yang menyatakan terdapat duplikasi pendanaan hanya sekitar 11 persen. Sedangkan responden Bappeda dominan menyatakan adanya duplikasi pendanaan yaitu sebesar 62 persen. Temuan ini sangat menarik untuk ditelusuri lebih dalam. Perbedaan opini antara responden dari kedua institusi tersebut sangat signifikan. Namun untuk kebutuhan penelitian pada kajian ini temuan tersebut hanya terbatas sampai proses identifikasi saja.

Respon daerah terkait topik indikasi duplikasi pendanaan menjadi sangat penting untuk diketahui agar tidak terdapat pendanaan ganda yang berpotensi menyebabkan inefisiensi dalam keuangan negara. Inefisiensi ini juga berpotensi membuka peluang *moral hazard* apabila celahnya dimanfaatkan untuk kepentingan pribadi atau golongan tertentu. Meskipun

demikian, hasil survei mengenai duplikasi pendanaan ini tidak bisa langsung diartikan secara harfiah. Perlu adanya tinjauan lebih dalam terkait hasil survei tersebut, lihat **Gambar 5**.



Gambar 5. Persepsi Responden terkait Duplikasi Pendanaan di Daerah

4.2 Kesiapan Pengalihan Melalui Pendekatan Perspektif Evaluasi Kinerja

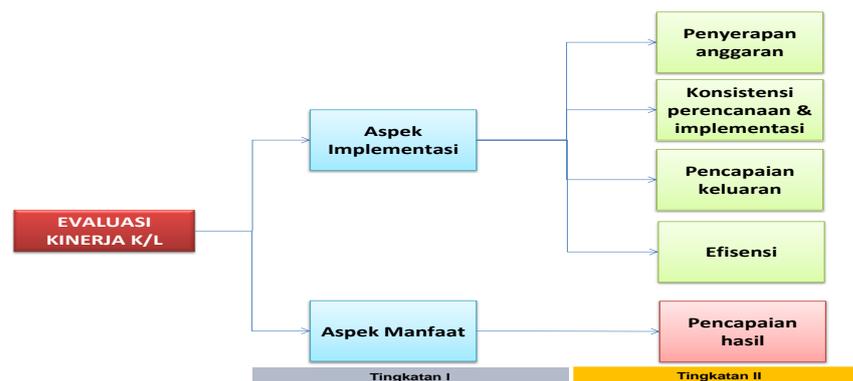
Tinjauan kesiapan pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke dana alokasi khusus dilakukan dengan membandingkan acuan penilaian evaluasi kinerja yang terdapat di DJA dengan persepsi responden Dinas Pertanian dan Bappeda di daerah. Perbandingan ini dilakukan dengan metode yang sama yaitu menggunakan AHP. Tujuan penggunaan metode tersebut adalah untuk melihat sejauh mana deviasi perspektif antara pemerintah pusat dan daerah. Besarnya deviasi akan menjadi sinyal adanya perbedaan tolak ukur kesuksesan yang akan berpengaruh terhadap pencapaian sasaran pembangunan prioritas nasional. Responden diminta untuk menentukan bobot dari skala kepentingan setiap aspek dan indikator relatif terhadap aspek dan indikator lainnya. Bobot tersebut akan diakumulasi dan dibandingkan dengan acuan bobot yang ada di DJA.

Sebagai tindak lanjut, perbedaan bobot yang ada diharapkan menjadi *trigger* untuk melakukan proses penyelarasan. Proses penyelarasan tersebut menjadi sangat penting karena akan berpengaruh terhadap capaian-capaian pembangunan nasional. Khusus untuk kasus pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan, proses penyelarasan akan menjadi jaminan bahwa adanya pengalihan pengelola keuangan negara akan tetap mendukung sasaran pembangunan prioritas nasional.

Dengan mengikuti langkah-langkah pengerjaan AHP seperti yang dijelaskan sebelumnya, hasil observasi preferensi responden terkait aspek dan indikator evaluasi kinerja dapat dijelaskan sebagai berikut:

- a. Masalah yang ingin dipecahkan adalah mengukur besarnya kontribusi tiap aspek dan indikator dalam penilaian evaluasi kinerja. Berdasarkan evaluasi kinerja yang digunakan di DJA, aspek evaluasi kinerja terdiri dari aspek implementasi, aspek manfaat, dan aspek konteks. Aspek yang diukur menggunakan metode AHP adalah aspek implementasi dan aspek manfaat. Aspek-aspek tersebut diturunkan menjadi beberapa indikator yaitu: (1) Indikator yang menyusun aspek implementasi adalah penyerapan anggaran, konsistensi perencanaan dan implementasi, pencapaian keluaran, serta efisiensi, dan (2) Indikator yang menyusun aspek manfaat adalah pencapaian hasil.

b. Struktur hirarki dibentuk berdasarkan aspek dan indikator yang menyusun evaluasi kinerja, seperti **Gambar 6**. Pada tingkatan I, evaluasi kinerja dibentuk dari dua pilar yaitu aspek implementasi dan aspek manfaat. Kedua pilar tersebut mempunyai besaran kontribusi yang berbeda terhadap evaluasi kinerja. Berdasarkan proses evaluasi kinerja penganggaran, aspek implementasi dan aspek manfaat mempunyai kontribusi masing-masing sebesar 33,3 persen dan 66,7 persen terhadap evaluasi kinerja penganggaran. Sedangkan pada level indikator, yang dapat disebut tingkatan II, masing-masing aspek dibentuk dari kontribusi tiap indikator dengan besaran yang berbeda-beda. Untuk aspek implementasi, besaran kontribusi indikator yang menyusun adalah penyerapan anggaran 9,7 persen, konsistensi perencanaan dan implementasi 18,2 persen, pencapaian keluaran 43,5 persen, serta efisiensi 28,6 persen. Apabila dikonversi dengan peran aspek implementasi terhadap evaluasi kinerja penganggaran yaitu sebesar 33 persen, peran tiap indikator dari aspek implementasi terhadap evaluasi kinerja penganggaran adalah penyerapan anggaran 3,2 persen, konsistensi perencanaan dan implementasi 6,1 persen, pencapaian keluaran 14,5 persen, serta efisiensi 9,7 persen. Untuk aspek manfaat, indikator pencapaian hasil 100 persen berkontribusi terhadap aspek tersebut. Artinya, indikator pencapaian hasil memiliki kontribusi yang sama terhadap evaluasi kinerja penganggaran yaitu sebesar 66,7 persen.

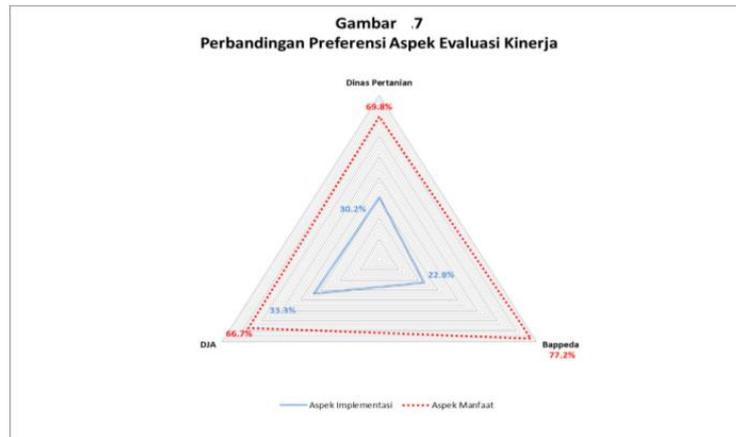


Gambar 6 Struktur Hirarki Evaluasi Kinerja

c. Dengan mencermati preferensi antara DJA, Dinas Pertanian dan Bappeda terkait aspek evaluasi kinerja dan indikatornya, perbandingan nilai tersebut dapat dijelaskan sebagai berikut:

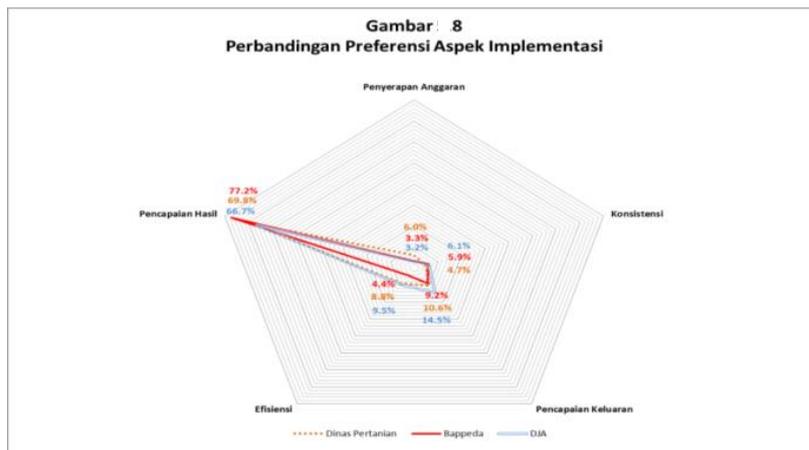
1) Perbandingan preferensi aspek evaluasi kinerja

Perbandingan preferensi antara DJA, Dinas Pertanian, dan Bappeda untuk aspek evaluasi kinerja menunjukkan kecenderungan yang sama (terlihat pada **Gambar 7**). Ketiga institusi menekankan porsi evaluasi kinerja yang lebih besar pada aspek manfaat yaitu sekitar dua kali dari aspek implementasi.



Gambar 7. Perbandingan Preferensi Aspek Evaluasi Kinerja

- 2) Perbandingan preferensi indikator evaluasi kinerja
 Nilai preferensi dari lima indikator menunjukkan bahwa pencapaian hasil mendapatkan porsi paling besar dibandingkan indikator lainnya (terlihat pada **Gambar 8**).



Gambar 8. Perbandingan Preferensi Aspek Implementasi

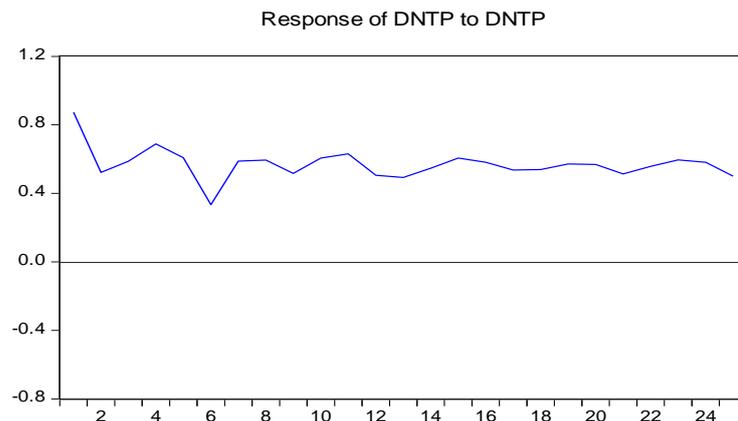
Besaran nilainya persentase pencapaian hasil tersebut adalah sekitar 66,7-77,2%. Posisi indikator setelahnya adalah pencapaian keluaran. Sedangkan indikator yang lain berbeda-beda urutan prioritasnya tergantung pada preferensi responden.

Seperti yang dijelaskan sebelumnya, tinjauan kesiapan pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke dana alokasi khusus dilakukan dengan membandingkan acuan penilaian evaluasi kinerja yang terdapat di DJA dengan persepsi responden Dinas Pertanian dan Bappeda di daerah. Dengan melihat persentase preferensi antara DJA, Dinas Pertanian, dan Bappeda yang relatif sama untuk aspek dan indikator evaluasi kinerja, hal ini menunjukkan bahwa daerah harusnya telah siap dengan pengalihan tersebut. Namun dengan adanya indikasi ketidakkonsistenan pada preferensi Dinas Pertanian serta urutan prioritas yang

berbeda pada level indikator untuk tiap institusi, hal ini menunjukkan adanya perbedaan persepsi yang berpengaruh terhadap capaian sasaran pembangunan prioritas nasional.

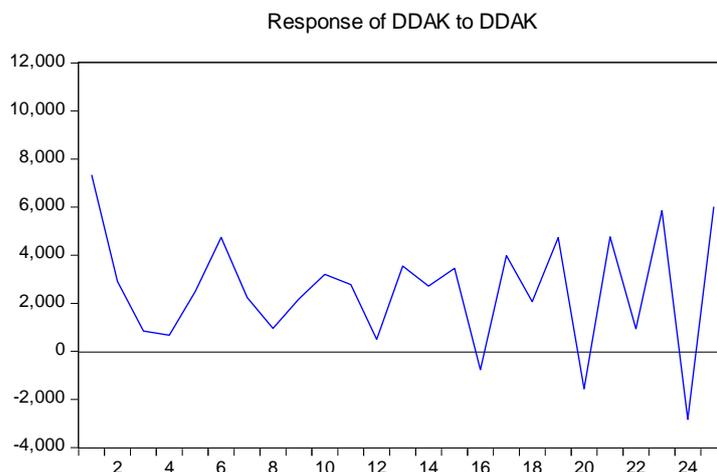
4.3 Efektivitas Dana Dekonsentrasi, Tugas Pembantuan, dan Dana Alokasi Khusus terhadap kinerja sektor pertanian di level nasional

Analisis *impulse response functions* (IRF) difokuskan untuk melihat bagaimana variabel DAK, DEKON, TP, dan PDB mempengaruhi NTP. Akan tetapi, melalui analisis IRF kita juga bisa melihat pengaruh NTP tahun sebelumnya terhadap NTP saat ini.



Saat terjadi guncangan NTP sebesar satu standar deviasi, pada periode pertama NTP akan meningkat sebesar 0,87 satuan. Guncangan NTP berfluktuatif sebelum bergerak ke keseimbangan jangka panjang pada level 0,57 satuan memasuki periode ke-8. Secara umum guncangan terhadap NTP akan direspon positif oleh NTP.

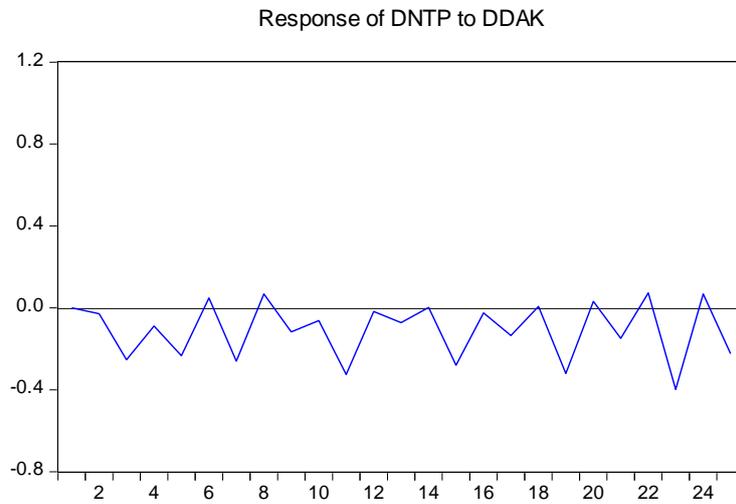
a. Guncangan DAK terhadap NTP



Gambar 9. Response DAK terhadap Guncangan DAK Tahun Sebelumnya

Analisis IRF pada model VAR/VECM digunakan untuk melihat bagaimana respon dari suatu variabel terhadap guncangan satu standar deviasi variabel lainnya. Guncangan variabel DAK sebesar satu standar deviasi menyebabkan DAK cenderung naik dengan pergerakan yang berfluktuasi hingga menuju keseimbangan jangka panjangnya sekitar 2,5 triliun (lihat **Gambar**

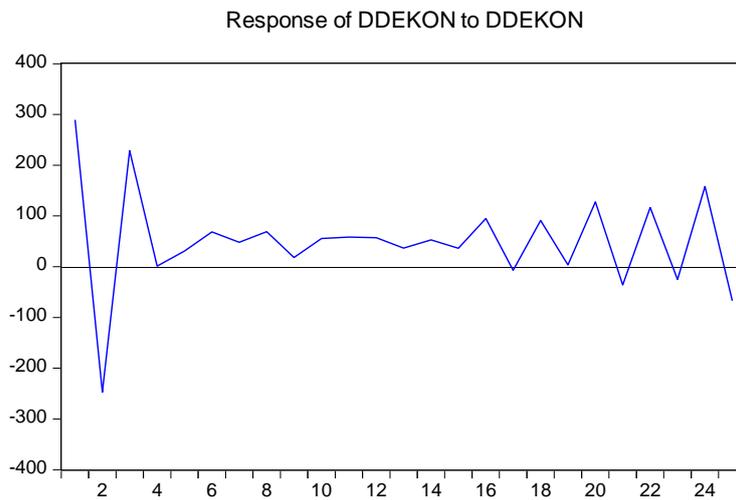
9). Untuk periode yang sama, kenaikan DAK menyebabkan nilai NTP bergerak fluktuatif sebelum kembali ke keseimbangan jangka panjang sekitar -0,11 satuan (lihat **Gambar 10**).



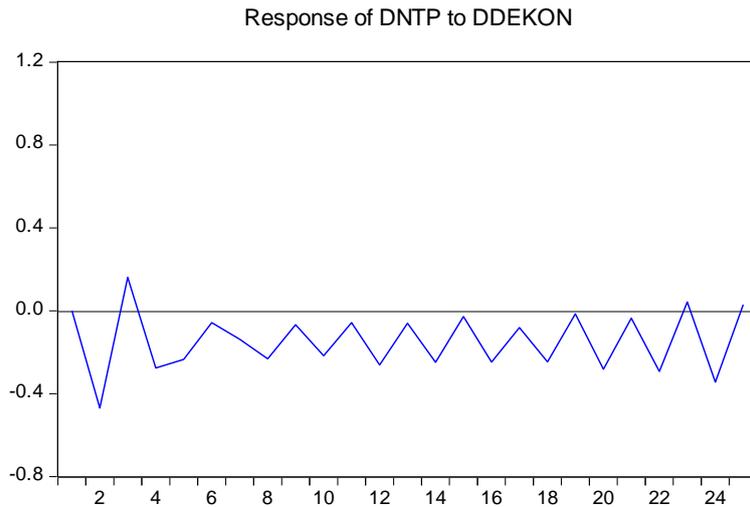
Gambar 10. Response NTP terhadap Guncangan DAK

b. Guncangan DEKON terhadap NTP

Guncangan variabel DEKON sebesar satu standar deviasi menyebabkan DEKON cenderung naik dengan pergerakan yang berfluktuasi hingga menuju keseimbangan jangka panjangnya sekitar 50 miliar (lihat **Gambar 11**). Untuk periode yang sama, kenaikan DEKON menyebabkan nilai NTP bergerak fluktuatif sebelum kembali ke keseimbangan jangka panjang sekitar -0,15 satuan (lihat **Gambar 12**).



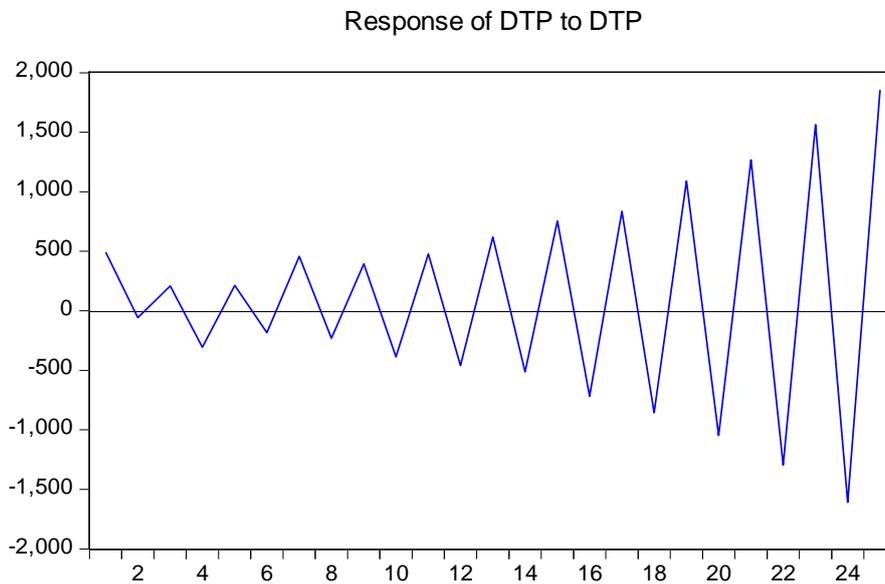
Gambar 11. Response DEKON terhadap Guncangan DEKON Tahun Sebelumnya



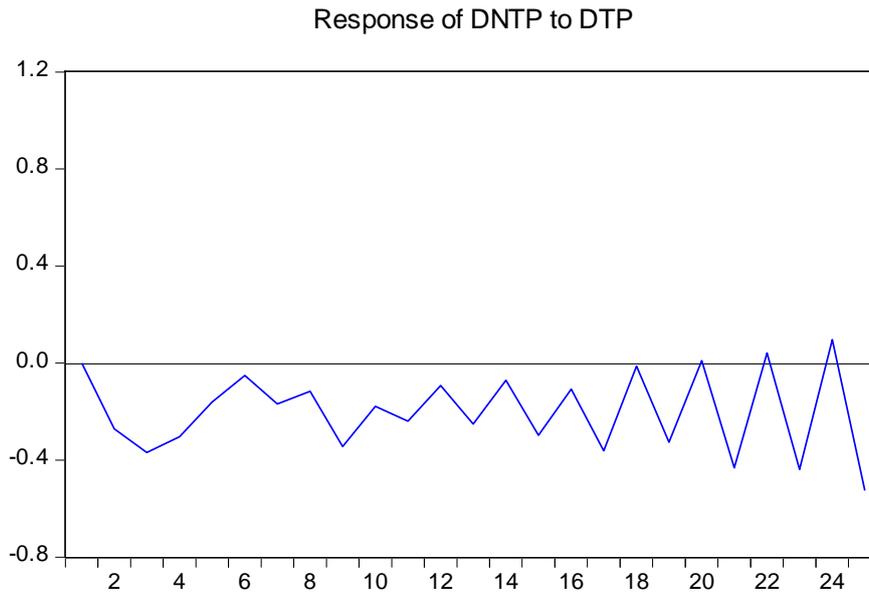
Gambar 12. Response NTP terhadap Guncangan DEKON

c. Guncangan TP terhadap NTP

Guncangan variabel TP sebesar satu standar deviasi menyebabkan TP cenderung naik dengan pergerakan yang berfluktuasi hingga menuju keseimbangan jangka panjangnya sekitar 102,90 miliar (lihat **Gambar 13**). Untuk periode yang sama, kenaikan TP menyebabkan nilai NTP bergerak fluktuatif sebelum kembali ke keseimbangan jangka panjang sekitar -0,20 satuan (lihat **Gambar 14**).



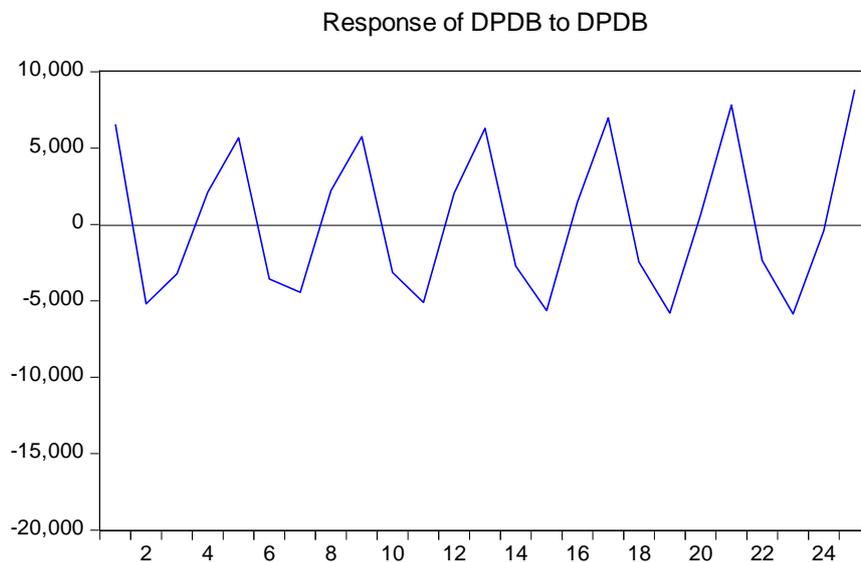
Gambar 13. Response TP terhadap Guncangan TP Tahun Sebelumnya



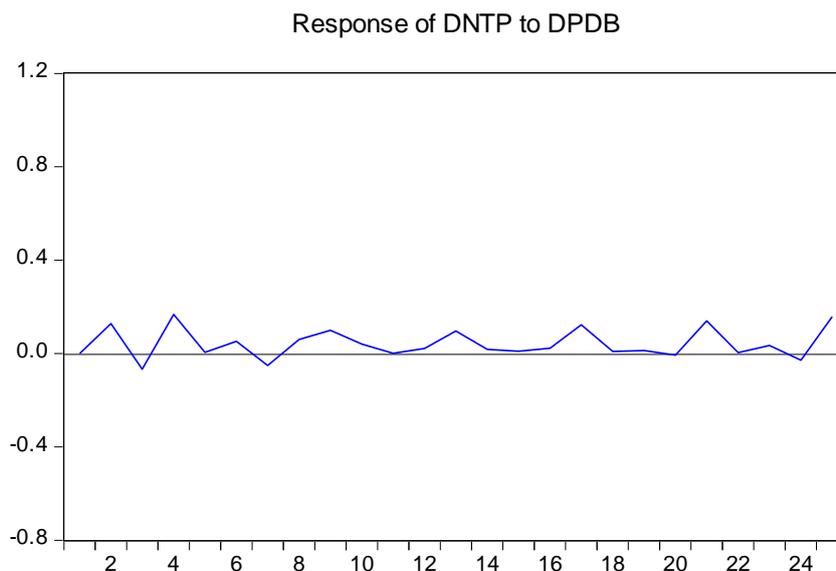
Gambar 13. Response NTP terhadap Guncangan TP

d. Guncangan PDB terhadap NTP

Guncangan variabel PDB sebesar satu standar deviasi menyebabkan PDB cenderung naik dengan pergerakan yang berfluktuasi hingga menuju keseimbangan jangka panjangnya sekitar 258,10 miliar (lihat **Grafik 14**). Untuk periode yang sama, kenaikan PDB menyebabkan nilai NTP bergerak fluktuatif sebelum kembali ke keseimbangan jangka panjang sekitar 0,04 satuan (lihat **Grafik 15**).



Gambar 14. Response PDB terhadap Guncangan PDB

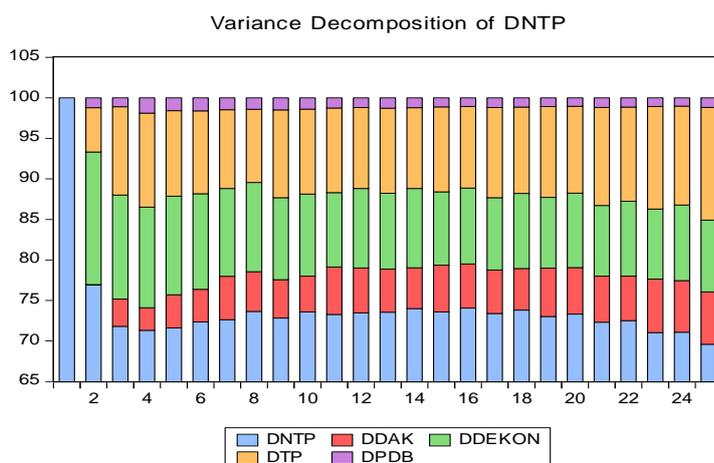


Gambar 15. Response NTP terhadap Guncangan PDB

1. Analisis Variance Decomposition

Analisis *variance decomposition* bertujuan untuk melihat faktor-faktor yang berkontribusi terhadap NTP. Hasil perhitungan menunjukkan bahwa pada periode pertama hanya NTP tahun sebelumnya yang berkontribusi terhadap fluktuasi NTP. Pada periode kedua, dominasi NTP tahun sebelumnya turun menjadi 77 persen. Kontributor kedua terbesar adalah DEKON dengan besaran 16 persen. TP dan PDB ikut menjadi kontributor masing-masing sebesar 6 persen dan 1 persen.

Dalam jangka panjang, kontribusi NTP sebelumnya cenderung mengalami penurunan. DEKON pun memiliki kecenderungan yang sama. Adapun DAK dan TP memiliki tren kontribusi yang terus meningkat dari tahun ke tahun. Sedangkan PDB, kontribusinya cenderung stagnan di besaran 1 persen.



Gambar 16. Variance Decomposition of DTNP

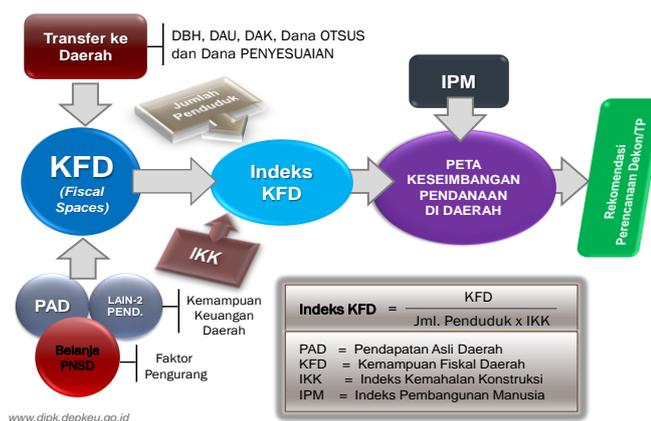
Hasil perhitungan dan analisa studi empiris dukungan dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian menunjukkan hal-hal sebagai berikut:

Period	DNTP	DDAK	DDEKON	DTP	DPDB
1	100.00	0.00	0.00	0.00	0.00
5	71.61	4.09	12.17	10.54	1.59
10	73.59	4.40	10.14	10.48	1.40
15	73.59	5.76	9.05	10.48	1.12
20	73.32	5.74	9.18	10.73	1.03
25	69.59	6.46	8.86	13.90	1.19

Gambar 17. Dukungan Dana Dekon TP dan DAK terhadap Kinerja Sektor Pertanian

1. Beberapa hubungan yang menarik ditemukan dari penelitian analisis pengujian *Granger Causality*, yaitu:

- a. Produk domestik bruto secara statistik mempengaruhi besarnya dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Hal ini dapat dipahami karena salah satu penentu utama dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan selain indeks pembangunan manusia adalah keseimbangan fiskal daerah. Adapun keseimbangan fiskal daerah terbagi atas beberapa komponen yaitu jumlah penduduk, indeks kemahalan konstruksi, dan kapasitas fiskal daerah. Kapasitas fiskal daerah ini merupakan bagian dari komponen produk domestik bruto apabila dipandang dari sisi penerimaan maupun pengeluaran.



Gambar 18. Formula Keseimbangan Pendanaan di Daerah

- b. Hubungan lain yang dapat dilihat adalah pengaruh tugas pembantuan terhadap dana dekonsentrasi. Pengaruh tersebut dapat dipahami karena alokasi tugas pembantuan yang diperuntukkan untuk pembangunan fisik memerlukan dukungan manajemen dan administratif. Selain itu, adanya program pendamping untuk proyek pembangunan fisik tersebut sangat dimungkinkan. Oleh sebab itu, indikasi pengaruh tugas pembantuan terhadap dana dekonsentrasi dapat diterima.
 - c. Terkait pengaruh dana alokasi khusus dan dana dekonsentrasi terhadap nilai tukar petani, hal tersebut tidak dapat dibuktikan secara langsung, Namun indikasi yang dapat dilihat dari pengaruh tersebut adalah program-program dana dekonsentrasi dan dana alokasi khusus besar kemungkinan besar memiliki hubungan langsung terhadap faktor-faktor pembentuk nilai tukar petani. Sehingga baik dana dekonsentrasi maupun dana alokasi khusus berpengaruh terhadap nilai tukar petani.
2. Dari analisis *impulse response functions* (IRF), ada beberapa temuan yang perlu dibahas lebih lanjut, yaitu:

- a. Nilai tukar petani sangat dipengaruhi nilai tukar petani kuartal sebelumnya. Nilai tukar petani tersebut bergerak fluktuatif namun selalu cenderung mendorong kenaikan (berpengaruh positif) nilai tukar petani kuartal berikutnya.
 - b. Pergerakan dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan cenderung mendorong kenaikan besaran masing-masing di kuartal berikutnya. Namun pergerakan dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan tersebut justru memberi tekanan pada nilai tukar petani. Temuan ini sangat menarik karena bila berdasarkan logika umum harusnya ketiga pendanaan tersebut mendorong kenaikan nilai tukar petani.

Tidak ada penjelasan tunggal untuk mengkaji temuan ini. Namun temuan ini dapat dilihat dari beberapa pendekatan, yaitu:

 - Tidak ada hubungan langsung antara dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan nilai tukar petani. Nilai tukar petani merupakan rasio antara harga yang diterima petani dan harga yang dibayar petani. Hal-hal yang mempengaruhi rasio tersebut adalah harga jual yang tergantung dengan harga pasar dan harga beli yang tergantung dengan konsumsi dan sarana produksi. Meskipun tidak berhubungan langsung, pendekatan kinerja sektor pertanian dari sisi kesejahteraan hampir tidak ada, sehingga nilai tukar petani menjadi pilihan satu-satunya bagi para pengamat pembangunan pertanian dalam menilai tingkat kesejahteraan petani (Simatupang dan Maulana, 2008).
 - Sifat dasar dari nilai tukar petani dengan dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan berbeda. Dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan setiap kuartalnya bergerak berdasarkan perencanaan penganggaran dan kebijakan. Hal ini memungkinkan untuk mengatur realisasi penyerapan dana agar sesuai dengan target pemerintah. Sedangkan nilai tukar petani ditentukan oleh harga pasar dan harga produksi. Faktor-faktor yang mempengaruhi harga tersebut sangat dinamis. Sehingga tinjauan untuk melihat hubungan nilai tukar petani dengan dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dengan basis waktu kuartal akan sangat mungkin temuan yang didapat berupa tekanan ketiga pendanaan tersebut terhadap nilai tukar petani.
 - c. Pergerakan produk domestik bruto mendorong kenaikan (berpengaruh positif) terhadap nilai tukar petani. Hal ini sangat wajar karena produk domestik bruto merupakan representasi dari daya beli dan produksi perekonomian nasional.
3. Temuan yang didapat dari analisis *variance decomposition* adalah dominasi nilai tukar petani kuartal sebelumnya dalam menentukan nilai tukar petani terus berkurang seiring berjalannya waktu hingga menjadi sekitar 70 persen. Untuk periode awal, kurangnya dominasi tersebut disebabkan oleh pengaruh dana dekonsentrasi yang meningkat. Namun dalam jangka panjang, peranan tugas pembantuan dan dana alokasi khusus justru lebih dominan.

Kesimpulan dari temuan studi empiris dukungan dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian adalah tidak ada bukti yang kuat untuk menggambarkan bahwa dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan efektif dalam meningkatkan nilai tukar petani (representasi kinerja sektor pertanian dari sisi kesejahteraan petani).

5. PENUTUP

5.1 Kesimpulan

Latar belakang kajian tersebut adalah amanat Undang-Undang Nomor 33 tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah yang mengatur bahwa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan secara bertahap dialihkan menjadi dana alokasi khusus. Beberapa kegiatan yang menjadi urusan daerah sudah seharusnya dilaksanakan oleh daerah melalui dana alokasi khusus. Proses pengalihan juga diiringi dengan pengalihan tanggung jawab dalam pencapaian prioritas nasional.

Dalam perkembangannya, pelaksanaan pengalihan telah dilakukan sebanyak dua kali, yaitu Rp417,0 miliar (2013) dan Rp24,6 triliun (2016). Kebijakan pengalihan yang cukup signifikan di tahun 2016 menjadi salah satu alasan dilakukannya kajian ini.

Kajian ini difokuskan pada anggaran yang terdapat di Kementerian Pertanian. Sektor pertanian dipilih sebagai studi kasus karena merupakan inisiatif baru untuk menjadikan urusan tersebut menjadi wewenang dari pemerintah daerah. Sedangkan Kementerian yang lain secara kepentingan program/kegiatan yang dialihkan telah menjadi urusan daerah namun secara administratif masih di pemerintah pusat.

Sektor pertanian dipilih sebagai studi kasus karena merupakan inisiatif baru untuk menjadikan urusan tersebut menjadi wewenang dari pemerintah daerah. Sedangkan Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan serta Kementerian Kesehatan secara kepentingan telah menjadi urusan daerah namun secara administratif masih di pemerintah pusat.

Adapun hasil kajian adalah sebagai berikut:

1. Belum semua daerah mengetahui adanya kebijakan pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan ke dana alokasi khusus. Namun hampir semua daerah merasakan adanya peningkatan dana alokasi khusus, output dan keluaran daerah yang menjadi prioritas nasional.
2. Sebagian responden daerah berpendapat terdapat potensi terjadinya duplikasi pendanaan saat perencanaan dari dana dekonsentrasi/tugas pembantuan dan dana alokasi khusus.
3. Daerah telah memiliki kesiapan dalam pengalihan tanggung jawab seiring pengalihan pendanaan. Tinjauan perspektif pengukuran evaluasi kinerja menunjukkan bahwa perspektif daerah (Bappeda dan Dinas Pertanian provinsi) dan DJA menempatkan aspek manfaat lebih besar dalam penilaian bila dibandingkan aspek implementasi anggaran. Artinya dari sisi pengukuran,
4. Dari sisi efektivitas kinerja sektor pertanian, belum ada bukti yang kuat untuk menggambarkan bahwa dana alokasi khusus, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan efektif dalam meningkatkan nilai tukar petani (representasi kinerja sektor pertanian dari sisi kesejahteraan petani). Perlu penelusuran lebih lanjut terkait temuan tersebut. Hal ini disebabkan karena memang tidak ada hubungan langsung antara dana dekonsentrasi, tugas pembantuan, dan dana alokasi khusus dengan nilai tukar petani. Namun demikian, pengeluaran pemerintah di sektor pertanian tersebut idealnya harus mendukung kesejahteraan petani.

5.2 Rekomendasi

Penelitian ini merupakan tahap identifikasi dari tema kajian Efektivitas Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan ke Dana Alokasi Khusus. Oleh sebab itu, penelitian harus dilanjutkan ke tahap selanjutnya yaitu tahap evaluasi. Tahap ini merupakan tahap untuk menilai evaluasi kinerja daerah dengan menggunakan metode perhitungan baku yang telah ada di DJA. Selain itu, studi komparasi juga dilakukan untuk menguji efektivitas dana Dekon TP dan DAK pada tiap daerah yang diobservasi sebelum dan sesudah dilakukan pengalihan.

Efektivitas Pengalihan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan ke Dana Alokasi Khusus	
Tahap I: Identifikasi Studi Kasus Kementan	Tahap II: Evaluasi Sesuai kesepakatan
<p>Tinjauan umum</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Konsep dasar dan tinjauan hukum dari kewenangan dan efektivitas 2. Komparasi Dekon TP dan DAK serta mekanisme pelaksanaannya 3. Kewajiban pengalihan Dekon TP ke DAK 	<p>Tinjauan umum</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Konsep umum hubungan perencanaan, alokasi anggaran serta capaian <i>output</i> dan <i>outcome</i> 2. Model hubungan perencanaan dan alokasi anggaran Dekon TP dan DAK terhadap capaian <i>output</i> dan <i>outcome</i>
<p>Studi Empiris</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Tanggapan daerah terhadap kebijakan pengalihan – metode statistik deskriptif 2. Kesiapan pengalihan melalui pendekatan perspektif evaluasi kinerja – metode AHP 3. Efektivitas dana Dekon TP dan DAK terhadap kinerja sektor pertanian di level nasional – metode VAR 	<p>Studi Empiris</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Evaluasi kinerja sebelum dan sesudah dilakukan pengalihan – metode evaluasi kinerja DJA 2. Studi komprehensif efektivitas Dekon TP dan DAK pada tiap daerah sebelum dan sesudah dilakukan pengalihan – metode VAR untuk level region
<p>Pihak terkait: Dit PABPN (Subdit BN II), Dit Bid Ekonomi dan Kemaritiman (Subdit Bid Kementan), Dit SP (Subdit EKP), dan DJPK (Bagian Dekon TP dan DAK)</p>	<p>Pihak terkait: Dit PABPN (Subdit BN II), Dit Bid Ekotim dan Dit PMK (Subdit yang dialihkan alokasi Dekon TP-nya), Dit SP (Subdit EKP), dan DJPK (Bagian Dekon TP dan DAK)</p>
<p>Catatan: tahap ini merupakan langkah awal dalam pengenalan konsep dan fondasi dalam mengukur efektivitas pengalihan Dekon TP ke DAK</p>	<p>Catatan: tahap ini merupakan tahap inti dalam mengukur efektivitas pengalihan Dekon TP ke DAK dengan tolak ukur yang terstandarisasi</p>

DAFTAR PUSTAKA

- Gibson, James L., dkk. (1994). *Organisasi Dan Manajemen: Perilaku, Struktur, dan Proses*. Erlangga: Jakarta.
- Martoyo, Susilo. (2004). *Manajemen Sumber Daya Manusia*. Edisi Keempat. BPFE: Yogyakarta.
- Simatupang dan Maulana. (2008). Kaji Ulang Konsep dan Pengembangan Nilai Tukar Petani 2003-2006. *Jurnal Ekonomi dan Pembangunan*. LIPI.
- Steers, Richard M.(1995). *Efektivitas Organisasi*. Jakarta:Penerbit Erlangga.
- Syekh, S. (2013). Peran Nilai Tukar Petani dan Nilai Tukar Komoditas dalam Upaya Peningkatan Kesejahteraan Petani Padi di Provinsi Jambi. *Jurnal Bina Praja: Journal of Home Affairs Governance*, 5(4), 253-260.
- Westra, Pariata, dkk. (1989). *Ensiklopedi Administrasi*. Haji Masagung: Jakarta.
- Wisnu UR, Dicky dan Siti Nurhasanah. (2005). *Teori Organisasi, Struktur dan Desain*. UMM Press. Edisi Pertama. Malang