BADAN KEBIJAKAN FISKAL
KEMENTERIAN KEUANGAN
REPUBLIK INDONESIA

USAID
DARI RAKYAT AMERIKA

20
tahun
2001-2020

DUA DEKADE IMPLEMENTASI DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Editor:

Ubaidi S. Hamidi dan Dewi Puspita

Tim Penulis Badan Kebijakan Fiskal, Kementerian Keuangan

» Dewi Puspita, Merita Pahlevi, Yoga Madya Raharja, Sukma Hadi, Azharianto Latief Baroto, Aditya Widya Permana, Winarso Tri Rahayu

Tim United States Agency for International Development Economic Growth Support Activity (USAID EGSA)

» Tenaga Ahli/Penulis : Ferry Prasetiya, Tengku M. Chalil, Tiara Juniar Soewardi

» Dukungan Teknis :Teguh Murdjijanto, Rika Hastanti, Melisa Hatmanti

» Dukungan Manajemen : Renata Simatupang, Tuti Soepardjo

@2021. Badan Kebijakan Fiskal

Desain Sampul: Rio Adhia

Hak cipta dilindungi oleh Undang-Undang. Dilarang memperbanyak, mencetak ataupun menerbitkan sebagian atau seluruh isi buku ini tanpa izin tertulis dari Penerbit.

Dokumen ini dibuat atas dukungan Rakyat Amerika Serikat melalui United States Agency for International Development (USAID) dengan dukungan dan kerja sama Pemerintah Indonesia. Isi dokumen ini sepenuhnya menjadi tanggung jawab DevTech System, Inc. dan tidak selalu mencerminkan pandangan USAID atau Pemerintah Amerika Serikat.

SAMBUTAN
KEPALA BADAN KEBIJAKAN FISKAL

Desentralisasi fiskal di Indonesia tidak dapat terlepas dari penerapan otonomi daerah yang ditandai dengan hadirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah. Selanjutnya, Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah merupakan landasan hukum implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia. Hadirnya undang-undang tersebut membawa harapan perbaikan kehidupan masyarakat melalui penyelenggaraan pelayanan publik yang maksimal, peningkatan kesejahteraan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat di daerah.

Sebagai wujud komitmen Pemerintah dalam implementasi desentralisasi fiskal, Pemerintah Pusat mengalokasikan sumber-sumber pendanaan bagi daerah dalam APBN melalui belanja transfer ke daerah dalam rangka pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan daerah sebagaimana diatur dalam peraturan perundang-undangan. Selain itu, Pemerintah Daerah juga diberikan kewenangan untuk melakukan pemungutan sumber-sumber pendapatan asli daerah terutama Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) serta perbaikan tata kelolanya. Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom mendapatkan kewenangan mengelola Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) dalam rangka penyelenggaraan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat di daerah untuk mewujudkan kesejahteraan seluruh rakyat Indonesia.

Pelaksanaan desentralisasi fiskal yang dimulai tahun 2001 menjadi salah satu kebijakan anggaran terbesar di Indonesia yang ditandai dengan pengalokasian dana transfer ke daerah dalam APBN yang meningkat sangat signifikan hingga mencapai 145,06% dibandingkan tahun 2000. Selanjutnya, bersamaan dengan peningkatan dana transfer ke daerah, Pemerintah terus menerus melakukan upaya perbaikan implementasi desentralisasi fiskal yang ditetapkan dalam berbagai tingkatan regulasi. Hingga tahun 2020, kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia telah berjalan selama dua dekade dan telah menghasilkan banyak kemajuan. Namun demikian, hasil evaluasi mengindikasikan bahwa kualitas pelaksanaan kebijakan masih perlu terus ditingkatkan. Berbagai kendala yang dihadapi dan karakteristik daerah di Indonesia yang sangat beragam menjadi tantangan dalam upaya perumusan kebijakan desentralisasi fiskal yang tepat bagi seluruh daerah di Indonesia.

Diterbitkannya Undang-undang Nomor 1 Tahun 2022 tentang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah pada 5 Januari 2022 merupakan momentum reformasi kebijakan desentralisasi fiskal untuk meningkatkan kualitas desentralisasi fiskal yang lebih adil, transparan, akuntabel, dan berkinerja dalam mencapai pemerataan kesejahteraan masyarakat. Strategi implementasi kebijakan desentralisasi fiskal tersebut adalah melalui penguatan sistem perpajakan daerah, meminimalisasi ketimpangan vertikal dan horizontal, peningkatan kualitas belanja daerah, dan harmonisasi belanja pusat dan daerah.

Buku Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia memberikan gambaran tentang perjalanan desentralisasi fiskal di Indonesia yang komprehensif selama tahun 2001-2020, yang mencakup perkembangan dana transfer, pengelolaan APBD, harmonisasi belanja pusat dan daerah, kerja sama fiskal antar daerah, hingga analisis dampak desentralisasi fiskal terhadap capaian pembangunan dari aspek ekonomi, sosial, maupun pelayanan publik. Selain itu, perkembangan regulasi dan berbagai kebijakan menjadi pelajaran penting atas upaya yang terus dilakukan Pemerintah untuk meningkatkan kualitas desentralisasi fiskal dalam mewujudkan pemerataan kesejahteraan masyarakat di seluruh Indonesia.

Semoga dengan hadirnya buku ini dapat menambah pengetahuan dan menjadi referensi dalam rangka perbaikan kebijakan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia pada masa yang akan datang. Selamat membaca.

Jakarta, Januari 2022

Kepala Badan Kebijakan Fiskal

Febrio Nathan Kacaribu

SAMBUTAN USAID

Indonesia sebagai negara terbesar keempat di dunia dengan keberagaman budaya dan wilayah geografis yang sangat luas memerlukan pengaturan sumber daya daerah yang memadai agar dapat mengoptimalkan potensi yang ada serta memberikan pelayanan publik secara efektif dan efisien. Oleh karena itu, otonomi daerah yang diikuti dengan desentralisasi fiskal merupakan sebuah jawaban nyata dalam merumuskan bentuk tata kelola Negara Kesatuan Republik Indonesia yang lebih baik.

As the world's fourth most populous country with diverse cultures covering a vast geographic area, Indonesia must manage regional resources efficiently and effectively to improve public services delivery. Fiscal decentralization strengthens regional governance in provinces, districts, and cities.

Dalam dua dekade terakhir, perekonomian Indonesia telah mengalami beberapa masa yang cukup sulit namun juga penuh peluang dalam sejarahnya. Salah satu terobosan penting yang terjadi adalah reformasi desentralisasi fiskal di tahun 2001. Desentralisasi fiskal kemudian menjadi salah satu kisah sukses pembangunan yang memiliki banyak hal yang dapat dibanggakan dan telah membuka sebuah era baru dalam otonomi daerah di Indonesia. Pengalaman desentralisasi fiskal di Indonesia juga menjadi perhatian dunia sebagai contoh sukses bagaimana sebuah negara sebesar dan seberagam Indonesia dapat memasuki era otonomi daerah dengan baik.

Over the past two decades, Indonesia's economy has endured challenging yet hopeful times. Indonesia has implemented many important breakthroughs including a fiscal decentralization reform, leading to greater regional autonomy. Indonesia's fiscal decentralization is acknowledged globally as an example of how a country can make regional autonomy work.

Sebagai mitra pembangunan Indonesia selama lebih dari 70 tahun, United States Agency for International Development (USAID) merasa bangga telah dapat mendukung Indonesia dalam merumuskan dan memperkuat kebijakan dan pelaksanaan desentralisasi fiskal sejak awal reformasi desentralisasi sampai saat ini. Kerja sama pembangunan di bidang desentralisasi fiskal yang dimulai lebih dari dua puluh tahun yang lalu dilanjutkan dengan dukungan USAID melalui Economic Growth Support Activity (EGSA) kepada Badan Kebijakan Fiskal (BKF) Kementerian Keuangan dalam penulisan buku Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia.

As Indonesia's development partner of more than 70 years, the United States Agency for International Development (USAID) is proud to have supported Indonesia to formulate and strengthen policies on fiscal decentralization. USAID is pleased to collaborate with the Fiscal Policy Agency (BKF) in the Ministry of Finance, to publish this report, entitled "Two Decades Implementation of Fiscal Decentralization in Indonesia."

Buku Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia ini merefleksikan penyelenggaraan desentralisasi fiskal sejak dimulainya di tahun 2001 hingga dengan tahun 2020. Buku ini mencatat dan menganalisis perkembangan yang terjadi selama dua dekade di bidang regulasi desentralisasi fiskal, pengaturan hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah, capaian dalam berbagai indikator pembangunan, pembelajaran dari beberapa studi kasus di Indonesia, serta merumuskan rekomendasi untuk kebijakan desentralisasi fiskal di masa depan.

This report outlines milestones in implementing fiscal decentralization from 2001 to 2020. It documents and analyzes fiscal decentralization regulation, intergovernmental fiscal management, development indicators, and lists valuable recommendations to improve fiscal decentralization policy.

Kami menyampaikan penghargaan yang setinggi-tingginya kepada BKF, khususnya kepada Pusat Kebijakan Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara, atas kerja sama yang telah terjalin dan juga kepada semua pihak yang telah berkontribusi dalam penyusunan dan penyelesaian buku ini. Semoga buku ini dapat bermanfaat bagi para pengambil kebijakan di tingkat pusat dan daerah, akademisi, maupun masyarakat luas, dan berkontribusi memperkuat kualitas pelaksanaan desentralisasi fiskal guna mewujudkan pemerataan kesejahteraan bagi seluruh masyarakat Indonesia.

On behalf of the American people, I would like to thank BKF, particularly the Center for State Budget Policy, and everyone who has reviewed and provided feedback to this report. We hope this report will be useful to policy makers, academics, and Indonesians in general as they continue to improve fiscal decentralization policy for the wellbeing of all Indonesians.

Sejak tahun 2020, USAID telah mendukung pemerintah Indonesia untuk memperkuat pertumbuhan ekonomi, khususnya melalui penguatan pengelolaan keuangan publik dan iklim berusaha. Dalam bidang pengelolaan keuangan publik, USAID telah berkolaborasi dengan Kementerian Keuangan untuk meningkatkan kapasitas aparatur pemerintah dalam bidang penganggaran, mobilisasi dan pengalokasian dana publik secara efektif, akuntabel dan berbasis data sehingga dapat meningkatkan kualitas layanan publik di tingkat pusat maupun daerah. Kami berharap kerja sama pembangunan antara pemerintah Amerika Serikat dan Indonesia dapat terus terjalin untuk mendukung percepatan pemulihan dan kemandirian ekonomi Indonesia yang lebih kuat.

Since 2020, USAID has helped the Government of Indonesia strengthen public financial management and improve the business climate to boost economic growth. With USAID support, the Ministry of Finance trained government officials in budgeting to allocate public funds in an accountable, data-driven manner and improve the quality of public services. We are committed to continue our strong development partnership with the Government of Indonesia to accelerate economic recovery caused by the COVID-19 pandemic and benefit our two nations.

Jakarta, Desember 2021

JEFFERY P. COHEN,
MISSION DIRECTOR USAID Indonesia

KATA PENGANTAR
KEPALA PUSAT KEBIJAKAN APBN
BADAN KEBIJAKAN FISKAL

Pelaksanaan otonomi daerah dan desentralisasi fiskal yang dimulai sejak tahun 2001 ditandai dengan lahirnya Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Dengan mempertimbangkan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih luas, UU Nomor 22 Tahun 1999 telah mengalami dua kali perubahan, yaitu melalui UU No. 32 Tahun 2004 dan UU No. 23 Tahun 2014. Sementara itu, UU Nomor 25 tahun 1999 yang menandai awal reformasi desentralisasi fiskal baru sekali mengalami perubahan, yaitu melalui UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, setelah melalui analisis dan pertimbangan yang cermat, Rancangan Undang-Undang Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah (RUU HKPD) yang merupakan revisi atas UU Nomor 33 Tahun 2004 dan UU Nomor 28 Tahun 2009, telah disahkan menjadi Undang-Undang dalam Rapat Paripurna DPR RI tanggal 7 Desember 2021.

Sejak tahun 2001, Pemerintah telah meningkatkan dana transfer dalam APBN dengan sangat signifikan yaitu 145,06% dari Rp33,07 triliun (2000) menjadi Rp81,05 triliun (2001). Dalam dua dekade, jumlah dana transfer terus meningkat dari Rp81,05 triliun (2001) menjadi Rp812,97 triliun (2019) dan sedikit menurun di tahun 2020 menjadi Rp762,54 triliun sebagai dampak pandemi Covid-19. Melalui dana transfer diharapkan dapat mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah (kesenjangan vertikal) dan antarpemerintah daerah (kesenjangan horizontal) untuk mengakselerasi pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Dana transfer dari APBN kemudian menjadi sumber utama pendapatan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) yang selama dua dekade porsinya rata-rata sebesar 66,81% dari total pendapatan daerah. Selain itu, peran PAD sebagai sumber pendapatan APBD terus meningkat yang ditunjukkan dengan peningkatan rasio PAD terhadap total pendapatan daerah dari 14,69% (2001) menjadi 23,67% (2020). Perkembangan PAD yang membaik diharapkan dapat memotivasi daerah dalam meningkatkan kemampuan daerah untuk menggali potensi pendapatan asli daerahnya. Kualitas pengelolaan belanja dan pembiayaan APBD menjadi faktor penting dalam pemanfaatan sumber daya yang efektif dan efisien. Pemerintah daerah harus terus meningkatkan kemampuan pengelolaan APBD sebagai instrumen fiskal untuk pelaksanaan pembangunan daerah dan kesejahteraan masyarakatnya.

Setelah dua dekade pelaksanaan desentralisasi fiskal, kami memandang penting untuk mendokumentasikan pelaksanaan kebijakan desentralisasi fiskal tersebut dalam sebuah buku. Alhamdulillah kami panjatkan Puji syukur ke hadirat Allah SWT atas segala rahmat dan karunia-Nya sehingga kami dapat menyelesaikan penyusunan buku Dua Dekade Implementasi Desentralisasi Fiskal di Indonesia sesuai dengan yang direncanakan. Untuk itu, kami mengucapkan terima kasih kepada United States Agency for International Development (USAID) Economic Growth Support Activity (EGSA) atas kolaborasi dan kerja sama dalam penyusunan buku ini. Terima kasih dan penghargaan yang tinggi kami sampaikan juga kepada Tim Penulis dan semua pihak yang telah berkontribusi dalam pelaksanaan kajian dan penyusunan buku ini. Kami juga mengucapkan terima kasih dan penghargaan kepada Prof. Candra Fajri Ananda yang telah menjadi mitra diskusi sejak awal penyusunan buku hingga selesai.

Dengan keterbatasan yang ada dalam penyajian isi buku ini, kami sangat terbuka menerima kritik dan saran yang konstruktif untuk penyempurnaannya. Kami berharap buku ini dapat bermanfaat bagi para pemangku kepentingan, pengambil kebijakan, pemerintah daerah, akademisi, maupun masyarakat luas untuk memperkaya literasi tentang desentralisasi fiskal dan untuk meningkatkan kualitas pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia pada masa yang akan datang.

Jakarta, Desember 2021

Kepala Pusat Kebijakan APBN

Ubaidi Socheh Hamidi

RINGKASAN EKSEKUTIF

Sampai dengan tahun 2020, desentralisasi fiskal di Indonesia telah menempuh perjalanan panjang selama dua dekade. Tonggak implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak ditetapkannya Undang-Undang (UU) Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Penetapan kedua undang-undang tersebut menjadi "*big bang*" dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dengan dimulainya era baru otonomi daerah melalui penyerahan kewenangan kepada daerah dalam mengelola fiskal di daerah baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran. Desentralisasi fiskal di Indonesia lebih menekankan pada pemberian diskresi kepada Pemerintah Daerah untuk membelanjakan anggaran sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah, sementara sumber penerimaan sebagian besar masih dikuasai oleh pemerintah pusat dalam rangka keutuhan berbangsa dan bernegara. Walaupun demikian, Pemerintah Daerah tetap diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber penerimaan asli daerah yang diatur dengan undang-undang.

Implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak tahun 2001 yang ditandai dengan peningkatan jumlah dana transfer yang sangat tinggi dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara (APBN) yaitu sebesar 145,06% dari Rp33,07 triliun (2000) menjadi Rp81,05 triliun (2001). Dalam dua dekade implementasinya, jumlah dana transfer meningkat signifikan dari Rp81,05 triliun (2001) menjadi Rp812,97 triliun (2019) dan sedikit menurun di tahun 2020 menjadi Rp762,54 triliun sebagai dampak pandemi Covid-19. Pertumbuhan dana transfer dalam APBN rata-rata dalam dua dekade sebesar 13,03% per tahun. Peningkatan dana transfer dalam dua dekade juga diikuti dengan kebijakan transformasi postur dan reformulasi transfer ke daerah sebagai upaya penajaman fungsi setiap jenis transfer dan untuk pengelolaan transfer yang lebih baik.

Formula alokasi Dana Alokasi Umum (DAU) yang memasukkan gaji Pegawai Negeri Sipil (PNS) Daerah sebagai Alokasi Dasar berpotensi menyebabkan *over recruitment* PNS Daerah. Keterkaitan DAU dengan belanja pegawai menunjukkan korelasi yang semakin kuat yang ditunjukkan dengan koefisien korelasi 0,741 (2001) menjadi 0,882 (2020). Kebijakan penyaluran Dana Bagi Hasil (DBH) berdasarkan penerimaan riil memberi ketidakpastian penerimaan daerah dan menyebabkan perubahan pada besaran pendapatan daerah yang berpengaruh pada pelaksanaan anggaran belanja di daerah. Pemetaan DBH dan Penerimaan Asli Daerah (PAD) tahun 2020 dalam 4 kuadran menunjukkan mayoritas daerah (73%) berada pada kuadran dengan kondisi DBH rendah dan PAD rendah yang mengindikasikan kapasitas fiskal sebagian besar daerah masih rendah.

Peran Dana Alokasi Fisik (DAK) Fisik dalam pembangunan infrastruktur daerah dan mendukung capaian prioritas nasional sudah baik dan makin kuat, diantaranya melalui perubahan mekanisme pengalokasian menjadi berbasis proposal sejak 2016 serta perbaikan

sistem perencanaan menggunakan aplikasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA) untuk meningkatkan harmonisasi perencanaan pembangunan pusat dan daerah sejak 2019. DAK Nonfisik masih dihadapkan pada tantangan keakurasian data sebagai dasar pengalokasiannya serta penentuan alat ukur yang tepat atas kinerja DAK Nonfisik mengingat pemanfaatannya lebih banyak untuk kegiatan operasional yang mendukung penyediaan pelayanan publik yang lebih optimal. Indikator kinerja DAK Nonfisik saat ini berdasarkan pada kinerja penyaluran dan realisasinya.

Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus) Papua dan Papua Barat yang telah berjalan 20 tahun pertama masih belum mencapai tujuan pengalokasiannya. Indikator pendidikan dan kesehatan masih tertinggal (di bawah rata-rata nasional) meskipun ada peningkatan. Di sisi lain, Dana Otsus Papua dan Papua Barat masih dihadapkan pada tantangan akuntabilitas pengelolaan keuangan. Perbaikan kebijakan Dana Otsus Papua dan Papua Barat (formula alokasi dan mekanisme tata kelola) serta perpanjangan masa pengalokasiannya yang diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2001 diharapkan dapat meningkatkan kinerja dan akuntabilitas pengelolaan keuangannya. Dana Otsus Aceh yang dialokasikan sejak 2008 telah mampu mendorong peningkatan PAD yang rasionya terhadap pendapatan semula 3,91% (2008) menjadi 8,52% (2020). Tantangan pelaksanaan Dana Otsus Aceh adalah distribusi provinsi/ kabupaten/kota, transparansi, dan akuntabilitas penggunaannya. Sesuai UU Nomor 11 Tahun 2006, alokasi Dana Otsus Aceh menjadi 1% dari pagu DAU nasional pada tahun 2023-2027.

Dana Keistimewaan DI Yogyakarta meningkat sangat signifikan dari Rp115,7 miliar (2013) menjadi Rp1,32 triliun (2020) dengan pertumbuhan rata-rata 56,29% per tahun. Pemanfaatannya sejauh ini sudah sesuai tujuan dan sebagian besar untuk urusan kebudayaan (51,24%) dan urusan tata ruang (45,51%). Tantangan pelaksanaan adalah perlunya *grand design* pemanfaatan agar lebih terarah dan optimal. Dana Insentif Daerah (DID) terus meningkat yang diikuti peningkatan daerah penerima. Dalam sepuluh tahun nominal DID meningkat dari Rp1,39 triliun (2010) menjadi Rp13,50 triliun (2020). Untuk penanganan Covid-19, dialokasikan DID tambahan tahun 2020 sebesar Rp5 triliun. Daerah penerima DID juga meningkat dari 57 daerah (2010) menjadi 416 daerah (2020). Tantangannya adalah peningkatan peran DID sebagai insentif yang diharapkan dapat terus mendorong peningkatan motivasi daerah untuk memperbaiki kinerjanya.

Dana Desa meningkat dari Rp20,8 triliun (2015) menjadi Rp72,0 triliun (2020). Realisasi Dana Desa cukup tinggi setiap tahunnya yang selalu di atas angka 99,3%. Indikator capaian pembangunan desa adalah perubahan status desa berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM) yang pada tahun 2020: desa berkembang meningkat 78% (22.522 menjadi 40.035 desa), desa maju meningkat 233% (3.576 menjadi 11.917 desa), dan desa mandiri meningkat 906% (173 menjadi 1.741 desa). Tantangan kebijakan Dana Desa adalah merumuskan formula distribusi Dana Desa yang lebih adil dan merata, peningkatan kesiapan desa baik dari kuantitas maupun kualitas aparatur serta kualitas dan intensitas pendampingan desa, dan sinergi pelaksanaan program berbasis desa dari sisi pendanaan maupun jenis kegiatan.

Selain dana transfer, implementasi desentralisasi fiskal tidak lepas dari peran Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) sebagai dasar penganggaran pelaksanaan pembangunan di daerah. Kinerja pengelolaan APBD akan sangat berpengaruh terhadap capaian pembangunan daerah. Sumber utama pendapatan daerah selama dua dekade berasal dari dana perimbangan yang merupakan dana transfer dari APBN yaitu rata-rata sebesar 66,81% dari total pendapatan daerah. Peran dana perimbangan mengalami tren menurun seiring dengan peningkatan PAD yang diantaranya sebagai dampak perluasan basis pajak serta berbagai upaya optimalisasi PAD oleh daerah. Pada tahun 2001, jumlah PAD sebesar Rp15,16 triliun dan terus meningkat hingga mencapai jumlah tertinggi sebesar Rp293,66 triliun pada tahun 2019 dan sedikit menurun pada tahun 2020 menjadi Rp264,07 triliun akibat penurunan aktivitas ekonomi daerah sebagai dampak pandemi Covid-19. Porsi terbesar belanja daerah adalah belanja pegawai dengan tren yang cenderung menurun dari 70,13% (2001) menjadi 33,27% (2020). Belanja barang dan jasa juga menunjukkan tren meningkat dengan rasio yang juga meningkat. Sedangkan belanja modal yang diharapkan dapat memberikan *multiplier* ***effect*** bagi perekonomian daerah dan hasilnya dapat dinikmati masyarakat, rata-rata porsinya selama dua dekade masih rendah yaitu sebesar 21,03%.

Porsi belanja daerah bidang pendidikan rata-rata telah memenuhi ketentuan minimal (*mandatory spending*) 20% dari total belanja, namun masih terdapat daerah yang belum memenuhi ketentuan ini. Tahun 2020 tercatat 94 kabupaten/kota dan 2 provinsi (Kalimantan Utara-18,17% dan Papua-19,13%) yang belum memenuhi. Tantangan bidang pendidikan antara lain: skor PISA Indonesia tahun 2018 turun dibandingkan 2015 yaitu dari skor akumulatif 1.185 poin (2015) menjadi 1.146 poin (2018), dan data Badan Pusat Statistik (BPS) 2020 menunjukkan 75% ruang kelas kondisi rusak ringan, sedang, atau berat. Porsi belanja daerah bidang kesehatan di tingkat kabupaten/kota telah melebihi *mandatory* 10%, sedangkan di tingkat provinsi rata-rata sebesar 8,67% dalam dua dekade. Laporan *Nuclear Threat Initiative* oleh Johns Hopkins Center for Health Security menyebutkan bahwa berdasarkan indeks kesehatan global tahun 2019, Indonesia berada di posisi keempat Asia Tenggara setelah Thailand, Malaysia, dan Singapura dan posisi 30 dari 195 negara di dunia.

Porsi belanja daerah bidang infrastruktur masih relatif rendah di seluruh tingkat pemerintah daerah. Rata-rata belanja infrastruktur di tingkat provinsi yang terendah dalam dua dekade adalah Jawa Barat (3,25%) dan tertinggi DKI Jakarta (16,70%). Sedangkan di tingkat kabupaten dan kota yang terendah adalah Kabupaten Temanggung (4,12%) dan Kota Sukabumi (5,66%), tertinggi adalah Kabupaten Penukal Abab Lematang Ilir (33,26%) dan Kota Samarinda (26,35%). *Global Competitiveness Report* (GCR) yang dirilis oleh World Economic Forum (WEF) pada tahun 2020 memosisikan Indonesia pada peringkat 40 dari 63 negara, turun dibandingkan tahun 2019 yang disebabkan rendahnya peringkat subfaktor efisiensi bisnis dan teknologi infrastruktur.

Harmonisasi belanja pusat dan daerah telah diawali dengan pembagian urusan pemerintahan antara pusat dan daerah yang semakin jelas dengan disertai sistem perencanaan dan penganggaran yang terus diperkuat. Namun demikian terdapat potensi tumpang tindih dan ketidakselarasan

belanja antara pusat dan daerah bila tidak disertai pemahaman yang utuh mengenai pembagian urusan antar tingkat pemerintahan. Potensi ketidakselarasan juga dapat terjadi pada proses perencanaan dan penganggaran antar tingkat pemerintahan. Potensi tidak selaras terutama pada tahapan penyusunan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD) yang disebabkan berbeda periode pemilihan presiden dan kepala daerah. Selain itu, periode tahapan penganggaran APBN dan APBD yang hampir bersamaan juga dapat menyebabkan kebijakan APBN dan APBD tidak sejalan.

Praktik kerja sama fiskal telah dilaksanakan dalam berbagai bentuk yang membuka peluang bagi daerah untuk mempercepat pemenuhan layanan dasar publik. Namun demikian, masih banyak daerah yang belum menempuh skema kerja sama fiskal ini dengan berbagai latar belakang. Masih rendahnya pemahaman mekanisme kerja sama fiskal, kurangnya komunikasi yang dilakukan, serta pemilihan program/proyek yang cocok untuk dikerjasamakan menjadi bagian tantangan yang harus dihadapi pelaksanaan kerja sama fiskal daerah.

Perkembangan indikator ekonomi dan kesejahteraan daerah dalam era desentralisasi fiskal menunjukkan peningkatan namun masih terdapat ketimpangan antardaerah. Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) per kapita telah jauh meningkat, dari Rp8,83 juta pada tahun 2002 menjadi Rp56,94 juta pada tahun 2020. Namun demikian, rentang PDRB per kapita tingkat provinsi antara PDRB per kapita tertinggi (DKI Jakarta) dan terendah (Nusa Tenggara Timur) semakin melebar.

Tingkat kemiskinan fluktuatif namun cenderung terus menurun di era desentralisasi fiskal yaitu dari 18,20% (2002) menjadi 9,22% (2019) dan meningkat di tahun 2020 sebagai dampak pandemi Covid-19 menjadi 10,19%.Tren penurunan tingkat kemiskinan di era desentralisasi fiskal lebih landai dibandingkan era sebelumnya. Meskipun demikian, ketimpangan tingkat kemiskinan antardaerah makin mengecil. Provinsi Papua adalah daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi tahun 2002 (41,80%) dan 2020 (26,80%). Sedangkan daerah dengan tingkat kemiskinan terendah tahun 2002 adalah Provinsi DKI Jakarta (3,42%) dan tahun 2020 adalah Provinsi Bali (4,45%).

Perkembangan Indeks Pembangunan Manusia (IPM) menunjukkan perbaikan kualitas hidup masyarakat dari 65,80 (2002) menjadi 71,94 (2020), namun masih ada ketimpangan antardaerah yang cukup lebar. Provinsi DKI Jakarta mencatat IPM tertinggi yaitu 75,6 (2002) meningkat menjadi 80,77 (2020), sedangkan IPM terendah tahun 2002 adalah Provinsi Nusa Tenggara Barat (NTB) dengan 57,8 dan tahun 2020 adalah Provinsi Papua (60,44). Sementara itu, ketimpangan distribusi pendapatan bergerak fluktuatif namun cenderung meningkat dari 0,34 (2002) menjadi 0,39 (2020). Indikator Rasio Gini antardaerah juga masih timpang. Pada tahun 2020 Rasio Gini tertinggi adalah Provinsi DI Yogyakarta (0,44) dan terendah adalah Provinsi Bangka Belitung (0,26).

Hasil evaluasi atas implementasi dua dekade (2001-2020) desentralisasi fiskal di Indonesia menghasilkan rekomendasi utama dan beberapa saran kebijakan. Rekomendasi utama adalah peran desentralisasi fiskal sebagai instrumen fiskal untuk meningkatkan kualitas layanan publik dan

meningkatkan kesejahteraan masyarakat harus terus diperkuat melalui peningkatan kualitas hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang lebih transparan dan akuntabel agar pengelolaan sumber daya fiskal antara pusat dan daerah lebih efektif dan efisien.

Beberapa saran kebijakan untuk meningkatkan kualitas hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah adalah: Pertama, peningkatan kualitas pengelolaan dana transfer yang dapat terus meminimalkan ketimpangan kemampuan keuangan antar tingkat pemerintahan (vertikal), dan antardaerah (horizontal), serta dapat mendorong perbaikan kualitas belanja daerah.

Hal tersebut dilakukan antara lain melalui (a) pengalokasian DBH yang lebih menjamin kepastian penerimaan daerah melalui kebijakan pengalokasian berdasarkan realisasi penerimaan pada tahun sebelumnya; (b) pengalokasian DBH yang mendorong perbaikan kualitas belanja di daerah melalui kebijakan *earmarking* dengan tetap memperhatikan ruang fiskal pemerintah daerah sehingga prinsip desentralisasi yang memberikan diskresi pengelolaan belanja tetap terwujud; (c) pengalokasian DAU yang dapat menjadi insentif bagi daerah dalam mendorong peningkatan penerimaan daerah (bukan menjadi disinsentif seperti selama ini sehingga daerah enggan menggali potensi PAD-nya), serta dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah; (d) reformulasi DAU yang lebih efektif dan efisien tanpa menimbulkan potensi *over recruitment* Pegawai Negeri Sipil Daerah; (e) pengelolaan DAK baik fisik maupun nonfisik yang lebih sejalan dengan prioritas nasional, lebih akuntabel, dan menekankan pada prinsip kinerja pelaksanaan, sehingga menghasilkan *output* yang berkualitas dan manfaatnya berkelanjutan; (f) pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan agar dapat lebih transparan dan akuntabel sehingga manfaatnya dapat terlihat lebih nyata bagi masyarakat. Dukungan dana asimetris karena kekhususan dan keistimewaan pada daerah-daerah tertentu seharusnya dapat mengakselerasi percepatan pembangunan di daerah tersebut; (g) peran DID sebagai instrumen penghargaan atas kinerja pemerintah daerah harus terus ditingkatkan antara lain melalui *refocusing* kriteria penilaian kinerja pemerintah daerah yang mencerminkan kualitas pengelolaan keuangan daerah dan pelayanan publik, peningkatan validitas data dan informasi yang digunakan dalam penilaian, serta pemanfaatan sistem informasi yang terintegrasi untuk meningkatkan efektivitas pengalokasian, tata kelola, dan akuntabilitas penggunaan DID; dan (h) pengelolaan Dana Desa yang lebih mendorong peningkatan kualitas hidup masyarakat desa melalui peningkatan kapasitas aparatur desa maupun pendampingan desa, sinergi dan koordinasi dari semua pemangku kepentingan terkait, dan simplikasi regulasi yang lebih memudahkan implementasinya di desa namun tetap akuntabel dalam pelaksanaannya.

Kedua, desentralisasi fiskal ke depan seharusnya dapat mendukung penguatan kemampuan perpajakan daerah (*local taxing power*) namun tetap dapat mendorong investasi, kemudahan berusaha, dan berkontribusi positif terhadap perkembangan perekonomian di daerah. Penerimaan pajak yang optimal tentunya dapat dicapai apabila potensi penerimaan yang ada dapat diproyeksikan dengan baik, kualitas serta kapasitas SDM pengelola perpajakan lebih meningkat, serta kesadaran masyarakat sebagai wajib pajak membaik.

Ketiga, belanja daerah yang selama ini masih didominasi oleh belanja pegawai, seharusnya berorientasi pada pemenuhan standar pelayanan publik yang optimal dan dapat realokasi untuk belanja-belanja yang bersifat produktif yang memberikan *multiplier effect* terhadap perekonomian. Diskresi pengelolaan belanja yang selama ini diberikan dalam kerangka desentralisasi fiskal harus dilaksanakan dengan lebih bertanggung jawab dan transparan.

Keempat, pengelolaan keuangan daerah terutama dari sisi perencanaan perlu ditingkatkan. Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) yang saat ini sudah sangat tinggi membutuhkan dasar pengaturan yang mendasari kewenangan pemanfaatannya dengan memperjelas aturan terkait kapasitas penggunaan SiLPA untuk menutupi defisit anggaran, baik dari sisi jumlah maupun tujuan peruntukkannya. Setelah itu, daerah perlu didorong untuk dapat memanfaatkan instrumen pembiayaan daerah terutama pinjaman daerah dalam mengakselerasi pembangunan di daerah.

Kelima, peningkatan harmonisasi kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah agar percepatan capaian pembangunan dapat diwujudkan. Di samping itu, perlunya dilakukan penguatan pemahaman pada berbagai tingkat pemerintahan akan arti pentingnya kerja sama fiskal untuk percepatan pemenuhan layanan dasar publik. Harmonisasi kebijakan yang baik dan didukung oleh kerja sama fiskal yang kuat akan mampu menciptakan dorongan yang besar bagi penciptaan layanan dasar publik yang masif dan berkualitas bagi masyarakat.

Keenam, dari semua hal di atas, setiap tahapan kebijakan dari perencanaan hingga implementasinya, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi harus terus dilakukan secara berkelanjutan. Karena dari hasil pengawasan, pemantauan, dan evaluasi itulah dapat diketahui kinerja pelaksanaannya (*evidence based*), sebagai dasar dalam penyempurnaan kebijakan ke depan. Perlu disadari bersama, bahwa pengawasan, pemantauan, dan evaluasi tersebut tidak hanya dilaksanakan oleh pihak-pihak yang mempunyai kewenangan dibidang tersebut, namun dapat dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat sebagai kontrol pelaksanaan pembangunan.

DAFTAR SINGKATAN

AD	Alokasi Dasar
ADD	Alokasi Dana Desa
AF	Alokasi Formula
AHH	Angka Harapan Hidup
AK	Alokasi Kinerja
AKB	Angka Kematian Bayi
APBD	Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah
APBDes	Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa
APBN	Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara
APK	Angka Partisipasi Kasar
ARMM	Autonomous Region of Muslim Mindanao
Adminduk	Administrasi Kependudukan
BBNKB	Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor
BKSP	Badan Kerja Sama Pembangunan
BLUD	Badan Layanan Umum Daerah
BOK	Bantuan Operasional Kesehatan
BOKB	Bantuan Operasional Keluarga Berencana
BOP PAUD	Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini
BOS	Bantuan Operasional Sekolah
BPD	Badan Permusyawaratan Desa
BPHTB	Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan
BPK	Badan Pemeriksa Keuangan
BUMD	Badan Usaha Milik Daerah
BUMDes	Badan Usaha Milik Desa
BUMN	Badan Usaha Milik Negara
BVPI	Best Value Performance Indicators
CHT	Cukai Hasil Tembakau
COAG	Council of Australian Governments
CONFAZ	Conselho Nacional de Política Fazendária
CPA	*Comprehensive Performance Assessment*
CRC	Dewan Reformasi Independen
DAK	Dana Alokasi Khusus
DAK Fisik	Dana Alokasi Khusus Fisik
DAK Nonfisik	Dana Alokasi Khusus Nonfisik

DAU	Dana Alokasi Umum
DBH	Dana Bagi Hasil
DID	Dana Insentif Daerah
DJBC	Direktorat Jenderal Bea dan Cukai
DMM	*Demand by Multiple Municipalities*
DPRP	Dewan Perwakilan Rakyat Papua
DR	Dana Reboisasi
DSCR	*Debt Service Coverage Ratio*
DSM	*Demand by Single Municipality*
DTI	Dana Tambahan Infrastruktur
DTK	Dana Transfer Khusus
DTU	Dana Transfer Umum
Daper	Dana Perimbangan
DfES	Department for Education and Skills
EPPD	Evaluasi atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
GCR	Global Competitiveness Report
HLS	Harapan Lama Sekolah
HST	*Harmonized Sales Tax*
IDM	Indeks Desa Membangun
IFC	*Intergovernmental Fiscal Cooperation*
IHPH	Iuran Hak Pengusahaan Hutan
IKK	Indeks Kemahalan Konstruksi
IMC	*Inter Municipal Cooperation*
INPRES	Instruksi Presiden
IPM	Indeks Pembangunan Manusia
IRA	*Internal Revenue Allocation*
ITF	*Intermediate Treatment Facility*
JJLS	Jalan Jalur Lintas Selatan
JKN	Jaminan Kesehatan Nasional
JKRA	Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh
KPJMD	Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah
KSDD	Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain
KSDLL	Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri
KSDPK	Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga
KSDPL	Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri
KSWP	Konfirmasi Status Wajib Pajak
LHP	Laporan Hasil Pemeriksaan
LKB	Lembaga Keuangan Bank
LKBB	Lembaga Keuangan Bukan Bank

LKPD	Laporan Keuangan Pemerintah Daerah
LKPP	Laporan Keuangan Pemerintah Pusat
LLPDS	Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah
LPPD	Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah
MOPAS	Ministry of Public Administration and Safety
MOSF	Ministry of Strategy and Finance
MRP	Majelis Rakyat Papua
MTEF	*Medium Term Expenditure Framework*
Musrenbang	Musyawarah Rencana Pembangunan
NJOP	Nilai Jual Objek Pajak
NKRI	Negara Kesatuan Republik Indonesia
NZT	Nilai Zona Tanah
OMB	Office of Management and Budget
OPD	Organisasi Perangkat Daerah
OSEG	Ottawa Sports and Entertainment Group
Ofsted	Office for Standards in Education
Otsus	Dana Otonomi Khusus Dana
P2D2	Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi
PAD	Pendapatan Asli Daerah
PBB	Pajak Bumi dan Bangunan
PBB-P2	PBB Perkotaan dan Perdesaan
PBBKB	Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor
PBJP	Pengadaan Barang dan Jasa Publik
PDRB	Produk Domestik Regional Bruto
PDRD	Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
PEN	Pemulihan Ekonomi Nasional
PISA	Programme for International Student Assessment
PKB	Pajak Kendaraan Bermotor
PNBP	Penerimaan Negara Bukan Pajak
PNS	Pegawai Negeri Sipil
PNSD	Pegawai Negeri Sipil Daerah
PP	Peraturan Pemerintah
PPJ	Pajak Penerangan Jalan
PPP	*Public Private Partnership*
PPPK	Pegawai Pemerintah dengan Perjanjian kerja
PSDH	Provisi Sumber Daya Hutan
Perdasus	Peraturan Daerah Khusus
RAB	Rencana Anggaran Biaya
REPELITA	Rencana Pembangunan Lima Tahun
RKD	Rekening Kas Desa

RKPD	Rencana Kerja Pemerintah Daerah
RKUD	Rekening Kas Umum Daerah
RKUN	Rekening Kas Umum Negara
RLS	Rata-rata Lama Sekolah
RMSPE	*Root Mean Square Percentage Error*
RPJMD	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah
RPJMN	Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional
SCM	*Synthetic Control Method*
SDA	Sumber Daya Alam
SE	*Standard Error*
SKPD	Satuan Kerja Perangkat Daerah
SPAM	Sistem Penyediaan Air Minum
SPM	Standar Pelayanan Minimal
SPPN	Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
SiLPA	Sisa Lebih Perhitungan Anggaran
Siltap	Penghasilan Tetap
TKDD	Transfer ke Daerah dan Dana Desa
TKG	Tunjangan Khusus Guru
TPA	Tempat Pembuangan Akhir
TPG	Tunjangan Profesi Guru
TPST	Tempat Pengolahan Sampah Terpadu
Tamsil	Tambahan Penghasilan
UKG	Uji Kompetensi Guru
UMKM	Usaha Mikro, Kecil dan Menengah
VBMA	Vietnam Bond Market Association
VF	Thailand Village and Urban Community Fund
WEF	World Economic Forum

DAFTAR ISI

SAMBUTAN KEPALA BKF iii

SAMBUTAN USAID v

KATA PENGANTAR KEPALA PUSAT KEBIJAKAN APBN ix

RINGKASAN EKSEKUTIF xi

DAFTAR SINGKATAN xvii

DAFTAR ISI xxi

BAGIAN I PEMBUKA WAWASAN 1

BAB I SEKILAS SEJARAH DAN PERKEMBANGAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA 5

1.1 Kerangka Teori Desentralisasi Fiskal 7

1.2 Desain Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia 9

1.3 Perkembangan Regulasi 12

1.4 Perkembangan Dana Transfer 17

1.5 Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah 19

BAGIAN II DANA TRANSFER 25

BAB II DANA PERIMBANGAN 27

2.1 Kerangka Teori Dana Perimbangan 28

2.2 Dana Transfer Umum (DTU) 30

2.1.1 Dana Bagi Hasil (DBH) 31

2.2.2 Dana Alokasi Umum (DAU) 40

2.3 Dana Transfer Khusus (DTK) 45

2.3.1 Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) 46

2.3.2 Dana Alokasi Khusus Nonfisik (DAK Nonfisik) 50

2.5 *Lessons Learned* Dana Perimbangan di negara lain 53

BAB III NON DANA PERIMBANGAN DAN DANA DESA 57
3.1 Tinjauan Literatur 57
3.2 Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat 60
3.3 Dana Otonomi Khusus Aceh 69
3.4 Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta 74
3.5 Dana Insentif Daerah (DID) 77
3.6 Dana Desa. 84
3.7 *Lessons Learned* Non Dana Perimbangan di Negara lain 90
A. Otonomi Khusus dan Keistimewaan 90
B. Dana Insentif 92
C. Dana Desa 93

BAGIAN III ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH 95
BAB IV PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH 99
4.1 Tinjauan Literatur 100
4.2 Perkembangan PAD dan PDRD 103
4.3 *Lessons Learned* 112

BAB V PENGELOLAAN BELANJA DAERAH 119
5.1 Kerangka Teori Kualitas Belanja Daerah 119
5.2 Perkembangan Belanja Daerah 122
5.3 Perkembangan Belanja Prioritas 132
5.4 Tantangan Pengelolaan Belanja Daerah 139

BAB VI ANALISIS PEMBIAYAAN DAERAH 145
6.1 Tinjauan Literatur Pembiayaan Daerah 145
6.2 Perkembangan Pembiayaan Daerah 151
6.3 *Lessons Learned* Pembiayaan Daerah di Beberapa Negara 161

BAGIAN IV HARMONISASI BELANJA DAN KERJASAMA FISKAL 165

BAB VII HARMONISASI BELANJA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH 169

7.1 Pembagian Urusan Pemerintahan 170

7.2 Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan 174

7.3 Harmonisasi Kebijakan Fiskal Pusat dan Daerah 176

7.4 *Lessons Learned* di Beberapa Negara 181

BAB VIII DESENTRALISASI DAN KERJA SAMA FISKAL 189

8.1 Tinjauan Literatur 189

8.2 Skema Kerja Sama Fiskal di Indonesia 194

8.3 *Lessons Learned* Kerja Sama Fiskal dari Negara Lain 199

BAGIAN V DESENTRALISASI FISKAL DAN PEMBANGUNAN 203

BAB IX DESENTRALISASI FISKAL DAN PEMBANGUNAN EKONOMI, SOSIAL, DAN PELAYANAN PUBLIK 207

9.1 Tinjauan Literatur 208

9.2 Perkembangan Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Pelayanan Publik 209

9.3 Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pembangunan Daerah 216

9.3.1 Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pembangunan Ekonomi dan Sosial 216

9.3.2 Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Pelayanan Publik 222

9.3.2.1 Desentralisasi Fiskal dan Pelayanan Pendidikan 223

9.3.3.2 Desentralisasi Fiskal dan Pelayanan Kesehatan 227

BAGIAN VI PENUTUP 233

BAB X REFLEKSI KEBIJAKAN DAN HARAPAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN 237

10.1 Refleksi Kebijakan 237

10.2 Harapan ke Depan 245

Daftar Pustaka 251

"*Big bang*" desentralisasi fiskal di Indonesia yang mulai diterapkan tahun 2001 membawa harapan baru bagi percepatan pembangunan dan peningkatan kesejahteraan masyarakat...

BAGIAN I | PEMBUKA WAWASAN

BAB I

SEKILAS SEJARAH DAN PERKEMBANGAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

BAB I
SEKILAS SEJARAH DAN PERKEMBANGAN DESENTRALISASI FISKAL DI INDONESIA

Indonesia memasuki era otonomi daerah sejak diterapkannya UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah yang menggantikan UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah. UU Nomor 5 Tahun 1974 telah mengakui Pemerintah Daerah sebagai daerah otonom yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan otonomi daerah dan bertanggungjawab dalam pelaksanaan pembangunan daerah. Sebagai konsekuensi dari pelaksanaan otonomi daerah adalah terdapat penyerahan, pelimpahan, dan pembagian tugas antara pemerintah pusat dan daerah dengan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Walaupun demikian, pelaksanaan otonomi daerah tidak berlangsung sebagaimana yang diharapkan karena pemerintah pusat pada periode tersebut sangat dominan dalam mengatur perencanaan maupun pelaksanaan pembangunan di daerah.

Berbagai referensi mengenai desentralisasi dapat dijelaskan dari dua perspektif yaitu positif dan perspektif negatif. Dari perspektif positif dijelaskan bahwa desentralisasi merupakan salah satu strategi untuk meningkatkan efisiensi sektor publik, tata kelola pemerintahan yang baik, dan meningkatkan akuntabilitas pemerintah. Hal tersebut dapat terwujud karena pemerintah daerah lebih mengetahui kebutuhan masyarakatnya dalam mencapai kesejahteraan. Desentralisasi dipercaya sebagai kebijakan dan solusi atas persoalan ekonomi dan politik (Bahl dan Linn, 1992; Gramlich, 1993). Selain itu, desentralisasi dapat dijadikan sebagai jalan untuk mendorong kinerja pembangunan ekonomi daerah, penurunan kemiskinan dan ketimpangan antar daerah (Akai dan Sakata, 2002; Akai, Sakata, dan Ma, 2003; Galasso dan Ravallion, 2005).

Dari perspektif negatif, desentralisasi tidak sesuai jika diterapkan pada daerah dengan kapasitas kelembagaan pemerintah daerah yang buruk serta anggaran yang terbatas dalam mengakomodasi preferensi masyarakat (West and Wong, 1995; Prud'homme, 1995; dan Ravallion, 1998). Lebih lanjut, Prud'homme (1995); Ravallion (1998); Tanzi (2001); dan Azfar dan Livingston (2002) mengemukakan bahwa desentralisasi cenderung meningkatkan biaya dan kesempatan untuk melakukan korupsi dan penyalahgunaan wewenang, mengurangi efisiensi pelayanan pemerintah, mendistorsi ekonomi, dan mungkin dapat menyebabkan ketimpangan yang lebih parah antar daerah dan ketidakstabilan makroekonomi.

Tuntutan demokrasi dan gejolak reformasi setelah jatuhnya era pemerintahan orde baru pada tahun 1998 menginginkan adanya peningkatan peran daerah dan pemberdayaan masyarakat yang semakin luas. Pemerintah merespons hal tersebut dengan menetapkan UU Nomor 22 tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara

Pemerintah Pusat dan Daerah. Penetapan kedua UU tersebut menandai dimulainya era otonomi daerah yang baru melalui penyerahan kewenangan yang lebih luas kepada daerah disertai penyerahan pembiayaan, sarana prasarana, serta sumber daya manusia. Penyerahan sumber pembiayaan dan kewenangan pengelolaan keuangan dalam mendukung pelaksanaan pembangunan di daerah dalam rangka desentralisasi yang diatur dalam kedua undang-undang tersebut menjadi *"big bang"* dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Sampai dengan tahun 2020, desentralisasi fiskal di Indonesia telah menempuh perjalanan panjang selama dua dekade. Berbagai penelitian terhadap pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia menghasilkan beberapa temuan penting yang dapat dilihat dari perspektif positif maupun negatif. Hasil penelitian Suwanan dan Sulistiani (2009) di 33 provinsi dalam periode tahun 2001-2008 melalui analisis panel dinamis menunjukkan hasil bahwa derajat desentralisasi fiskal yang tinggi memiliki pengaruh positif terhadap perbaikan disparitas regional. Namun, desentralisasi fiskal tidak memiliki dampak signifikan terhadap wilayah yang memiliki sumber daya terbatas. Penelitian Setiawan dan Aritonang (2019) dengan menggunakan analisis spasial regresi data kabupaten/kota periode tahun 2008-2011 menunjukkan hasil bahwa desentralisasi fiskal berdampak positif dan signifikan terhadap perekonomian. Disisi yang lain, daerah dengan kinerja ekonomi yang baik, memberikan dampak ketergantungan spasial pada daerah di sekitarnya. Ginting dkk. (2019) melakukan penelitian dengan menggunakan panel data regresi dan analisis kuadran tahun 2013-2018 di kabupaten/kota yang menghubungkan antara desentralisasi fiskal dengan pertumbuhan ekonomi. Hasil penelitiannya menunjukkan bahwa desentralisasi fiskal memiliki pengaruh positif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi di seluruh kuadran. Namun, relatif rendahnya koefisien regresi pada variabel desentralisasi fiskal mengindikasikan bahwa peningkatan pertumbuhan ekonomi daerah tidak cukup hanya mengandalkan desentralisasi fiskal.

Berbagai hasil penelitian yang menunjukkan dinamika perjalanan implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dalam dua dekade tersebut menjadi salah satu hal penting sebagai pembelajaran (*lessons learned*) bagi pemerintah pusat dan daerah serta masyarakat luas untuk terus berupaya mewujudkan kesejahteraan masyarakat yang adil, makmur, dan merata di seluruh pelosok tanah air. Pemantauan *(monitoring*) dan evaluasi juga selalu dilakukan pemerintah terhadap pelaksanaan kebijakan, tantangan, serta dampaknya terhadap peningkatan layanan publik dan kesejahteraan masyarakat. Selain itu, pemerintah pusat dan daerah juga terus melakukan penyempurnaan kebijakan yang ditetapkan dalam berbagai tingkatan regulasi sebagai landasan hukum pelaksanaan desentralisasi fiskal.

I.I.

Kerangka Teori Desentralisasi Fiskal

Pelaksanaan desentralisasi fiskal serta dampaknya terhadap perekonomian dapat dijelaskan dengan kerangka teori *fiscal federalism*. Terdapat dua perspektif teori dalam *fiscal federalism* yaitu *traditional theories (First-Generation Theories)* dan *new perspective theories (Second Generation Theories)*. Teori generasi pertama dipelopori oleh Samuelson (1954,1955) yang meneliti tentang sifat asli dari barang publik, Musgrave (1959) tentang peran keuangan publik dalam intervensi pemerintah, dan Arrow dan Lind (1970) mengenai peran sektor publik dan swasta. Sementara itu, teori generasi kedua dikembangkan oleh Musgrave (1959) dan Oates (1972).

Teori generasi pertama menekankan dua hal mengenai keuntungan desentralisasi. *Pertama*, pengetahuan di masyarakat (*knowledge in society*). Hayek (1945) mengemukakan bahwa proses pengambilan keputusan yang terdesentralisasi akan lebih efisien dari sisi ketersediaan informasi dikarenakan pemerintah daerah lebih dekat dengan masyarakatnya. Dalam konteks keuangan publik, pemerintah daerah biasanya memiliki pengetahuan lebih baik tentang daerahnya dibandingkan pemerintah pusat. Dengan demikian pemerintah daerah dapat mengambil keputusan terkait penyediaan barang dan jasa dengan lebih efisien, atau dikenal dengan istilah efisiensi alokasi. *Kedua*, dimensi persaingan antar pemerintah daerah dari sisi alokasi belanja publik. Tiebout (1956) menjelaskan bahwa adanya persaingan antar pemerintah daerah dalam alokasi belanja publik dapat memberikan pilihan kepada masyarakat untuk memilih berbagai barang dan jasa publik yang sesuai dengan kebutuhan mereka. Kondisi tersebut tidak akan terjadi jika penyediaan barang publik dilakukan oleh pemerintah pusat secara seragam. Oleh karena itu, pemerintah daerah dituntut untuk lebih mampu memberikan pelayanan publik sesuai preferensi dan kebutuhan masyarakat melalui sumber pendanaan sendiri (*self-financing*).

Teori generasi kedua yang dikembangkan oleh Musgrave (1959) dan Oates (1972) menekankan pentingnya pembagian kewenangan dalam mengelola penerimaan dan pengeluaran (*revenue* dan *expenditure assignment)* antar tingkat pemerintahan. Teori ini mengemukakan bahwa perilaku pemerintah daerah dipengaruhi oleh penerapan desentralisasi fiskal. Apabila peran pemerintah pusat dibatasi dalam mengelola pelaksanaan pembangunan di daerah, maka pemerintah daerah memiliki kewenangan yang lebih besar dalam mengelola perekonomian daerah. Dalam upaya menyelaraskan kepentingan pemerintah daerah dan kemakmuran ekonomi daerah, teori generasi kedua ini menekankan pada dua mekanisme yaitu interaksi vertikal antar tingkat pemerintahan dan interaksi horizontal antar pemerintah daerah (Darmawan, 2014).

Terdapat tiga pendekatan sebagai dasar dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal sebagaimana dinyatakan oleh Litvack dan Seddon (1998), yaitu (i) pendekatan penerimaan, (ii) pendekatan pengeluaran, (iii) pendekatan komprehensif. *Pertama*, pendekatan penerimaan (*revenue approach*) mempunyai arti

bahwa pemerintah pusat menyerahkan kewenangan kepada pemerintah daerah untuk menggali sumber penerimaan di daerah sesuai ketentuan yang telah ditetapkan, dan pemerintah daerah mendapatkan proporsi tertentu dari penerimaan pemerintah pusat yang berasal dari daerah. Selain itu, dalam upaya mengatasi kesenjangan potensi penerimaan antardaerah, pemerintah pusat dapat pula memberikan transfer dana yang bersifat umum dan khusus sebagai sumber penerimaan daerah.

Kedua, pendekatan pengeluaran (*expenditure approach*) diartikan bahwa pemerintah daerah diberi kewenangan untuk mengelola pengeluaran daerah yang dibiayai sebagian atau seluruhnya dari sumber penerimaan selain penerimaan asli daerah (penerimaan yang dihasilkan sendiri). Penerimaan tersebut dapat berupa pinjaman, hibah (*grant*), atau bagi hasil (*revenue sharing*). Pendekatan pengeluaran ini sangat erat kaitannya dengan sistem pengelolaan keuangan daerah. Pengelolaan keuangan daerah yang baik akan meningkatkan efisiensi dan efektivitas penggunaan seluruh sumber penerimaan daerah. Dengan demikian, pemerintah daerah perlu menyusun rencana pembiayaan pengeluaran yang sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah dengan transparan dan akuntabel. *Ketiga*, pendekatan komprehensif dilakukan dengan cara menyelaraskan potensi penerimaan dengan besarnya kebutuhan pengeluaran (*expenditure needs*). Melalui pendekatan komprehensif, kewenangan di bidang penerimaan dan pengeluaran diserahkan kepada daerah secara bersamaan. Apabila terjadi ketimpangan antara potensi penerimaan dan besarnya tanggung jawab pengeluaran yang didelegasikan, maka pemerintah pusat akan menutupnya dengan hibah atau pinjaman.

Desentralisasi fiskal dilaksanakan untuk mencapai minimal dua tujuan utama yaitu untuk mencapai tingkat pemerataan fiskal yang tinggi secara vertikal dan horizontal (Jun 1997; Martinez-Vazquez dan Boex 2001). Pemerataan fiskal secara vertikal adalah adanya pemerataan fiskal antara pemerintah pusat dan daerah. Sedangkan pemerataan fiskal secara horizontal adalah pemerataan fiskal antardaerah otonom. Ketidakseimbangan fiskal terjadi karena adanya perbedaan antara kapasitas fiskal dan kebutuhan fiskal. Kapasitas fiskal antardaerah yang berbeda berpengaruh pada kemampuan untuk meningkatkan pendapatan. Sedangkan kebutuhan fiskal berkaitan dengan perbedaan tingkat capaian pelayanan publik, seperti persentase komposisi penduduk dari usia sekolah hingga pensiunan, kondisi geografis dan iklim, dan indeks kemiskinan dan pengangguran.

Secara umum dapat dikatakan bahwa untuk mencapai tingkat pemerataan fiskal yang tinggi sangat tergantung pada dua hal: kondisi kapasitas fiskal dan kondisi kebutuhan fiskal. Dengan demikian, diperlukan suatu formula khusus untuk mencapai pemerataan fiskal antardaerah yang dirancang sedemikian rupa sehingga apa yang menjadi hak daerah tidak terabaikan. Kekeliruan dalam menerapkan formula pemerataan fiskal akan menyebabkan hak-hak fiskal daerah tertentu terabaikan sedangkan hak-hak fiskal daerah lainnya lebih diperhatikan atau diuntungkan. Pemerataan fiskal ini dapat dilakukan dengan sistem transfer fiskal antar tingkat pemerintahan dan/atau antar daerah. Oleh karena itu, apa pun formula yang digunakan harus memenuhi kriteria sistem transfer fiskal yang efektif. Salah satu kriteria tersebut adalah memenuhi rasa keadilan, yaitu besarnya transfer fiskal berhubungan positif dengan kebutuhan fiskal daerah dan berhubungan terbalik dengan kapasitas fiskal daerah (Jun, 1997).

Ada beberapa cara yang dapat ditempuh untuk mencapai tingkat pemerataan fiskal yang tinggi. Menurut Bird dan Vaillancourt (2000), cara-cara tersebut diantaranya adalah: *pertama*, distribusi fiskal dilakukan atas dasar pertimbangan *ad hoc* yaitu berdasarkan pertimbangan politik sesuai kepentingan pemerintah pusat. *Kedua*, pemerintah pusat dapat menggunakan aturan pemerataan fiskal per kapita sebagai dasar pengalokasian dana bagi pemerintah daerah yang memenuhi syarat. *Ketiga*, pemerintah pusat dapat menggunakan formula yang lebih eksplisit dan kompleks.

Pembagian wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dilandaskan pada perbedaan kapasitas pengelolaan anggaran. Pemerintah pusat memiliki wewenang yang relatif absolut sehubungan dengan peran anggaran dalam fungsi redistribusi dan stabilisasi, sedangkan daerah memiliki kapasitas yang relatif terbatas dalam mempengaruhi tingkat pengangguran dan harga karena minimnya akses keuangan dan keterbukaan ekonomi daerah (Oates, 2005). Oleh karena itu, pemerintah pusat lebih mampu mengakomodir kebijakan pemerataan pendapatan dan menjadi penawar gejolak ekonomi, termasuk kebijakan yang mempengaruhi mobilitas sumber daya rumah tangga dan perusahaan. Sementara itu, pemerintah daerah berperan dalam menetapkan tingkat efisiensi barang publik untuk memaksimalkan kesejahteraan masyarakat.

1.2.

Desain Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Kebijakan desentralisasi di Indonesia di bangun dalam empat pilar utama yaitu: (1) politik; (2) administrasi; (3) fiskal; dan (4) ekonomi. Desentralisasi politik diwujudkan dengan pelimpahan kewenangan dalam politik kepada pemerintah daerah melalui pemilihan kepala daerah (Pilkada) dan anggota Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD) secara langsung di tingkat provinsi dan kabupaten/kota. Desentralisasi administrasi diimplementasikan melalui pengalihan sebagian besar kewenangan pemerintahan kepada pemerintah daerah untuk melaksanakan sebagian besar pelayanan masyarakat. Desentralisasi ekonomi dilakukan dengan memberikan tanggung jawab kepada pemerintah daerah untuk mengatasi permasalahan ekonomi daerah dan mengoptimalkan potensi ekonomi yang dimilikinya agar memberikan dampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat. Desentralisasi fiskal diterapkan melalui pemberian kewenangan kepada pemerintah daerah dalam mengelola keuangan daerahnya baik dari sisi pendapatan maupun pengeluarannya.

Perkembangan pelaksanaan pilar utama desentralisasi di Indonesia pra dan pasca penerapan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999 secara garis besar dapat dilihat pada Tabel 1.1.Terjadi perbedaan yang sangat signifikan dalam pelaksanaan semua pilar desentralisasi dalam era yang berbeda.

Tabel 1.1.
Implementasi Desentralisasi di Indonesia Pra dan Pasca Penerapan UU Nomor 22 dan 25 Tahun 1999

Jenis Desentralisasi	Sebelum UU No.22 dan 25/1999	Pasca UU No.22 dan 25/1999
Desentralisasi Politik	Pemilihan kepala pemerintahan di level nasional dan daerah dilakukan secara tidak langsung melalui legislatif.	Pemilihan kepala pemerintahan di level nasional dan daerah serta pemilihan anggota legislatif dilakukan secara langsung oleh masyarakat.
Desentralisasi Administrasi	Sentralistis dimana Kewenangan Pemerintah Pusat sangat luas, kewenangan kab/kota terbatas.	Kewenangan pemerintah daerah lebih luas sedangkan pemerintah pusat terbatas.
	Pada tahun 1999 jumlah PNS Daerah) sebesar 0,7 juta orang.	Jumlah PNS Daerah tahun 2020 sangat besar yaitu mencapai 3,3 juta orang.
	Jumlah wilayah relatif tetap. Sampai dengan tahun 1999 terdapat 292 kabupaten/kota dan 27 provinsi.	Terjadi pemekaran wilayah yang sangat besar. Pada tahun 2020 jumlah wilayah menjadi 514 kabupaten/kota dan 34 provinsi.
Desentralisasi Fiskal	Transfer belanja APBN ke daerah sangat terbatas yang pada tahun 2000 sekitar 14,93% dari belanja negara.	Transfer belanja APBN ke daerah terus meningkat dan sejak tahun 2001 hingga 2020 porsinya mencapai rata-rata 32,06% dari belanja negara.
	Terbatasnya kewenangan memungut pajak bagi daerah termasuk objek pajaknya	Peningkatan kewenangan daerah dalam memungut pajak dan pelimpahan beberapa objek pajak dari pusat ke daerah
Desentralisasi Ekonomi	Penguasaan sumber ekonomi masih terpusat dan rentan terhadap *conflict of interest*	Peningkatan peran sektor swasta dan daerah dapat menggali potensi ekonomi lebih luas untuk meningkatkan PAD
	Praktik monopoli usaha	Terbentuknya Komisi Pengawas Persaingan Usaha untuk meningkatkan persaingan usaha yang sehat

Sumber: diolah penulis berbagai sumber

Pada prinsipnya desentralisasi fiskal merupakan salah satu instrumen yang digunakan oleh pemerintah dalam mengelola pembangunan untuk mendorong perekonomian daerah maupun nasional. Desentralisasi fiskal di Indonesia lebih menekankan pada sisi pengeluaran yang didanai terutama melalui dana transfer. Oleh karena itu, esensi otonomi pengelolaan fiskal daerah dititikberatkan pada diskresi kepada pemerintah daerah dalam mengelola anggaran belanjanya untuk memenuhi kebutuhan daerah dan prioritas nasional di daerah. Namun demikian, untuk memperkuat kapasitas fiskal daerah, pemerintah daerah tetap dapat memungut pajak dan retribusi daerah yang menjadi kewenangannya. Sementara itu, sebagian besar penerimaan negara tetap dikuasai oleh pemerintah pusat dengan tujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

Kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia mulai dilaksanakan sejak tahun 2001 yang ditandai dengan adanya peningkatan dana transfer ke daerah yang tinggi dalam APBN dari Rp33,07 triliun di tahun 2000 menjadi Rp81,05 triliun di tahun 2001. Dalam penerapan desentralisasi fiskal, para pencetus dan perancang kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia telah merumuskan *grand design* desentralisasi fiskal Indonesia yang memuat visi, misi, tujuan, dan strategi kebijakan desentralisasi fiskal dalam jangka panjang hingga tahun 2030. Visi desentralisasi fiskal Indonesia menuju tahun 2030 adalah alokasi sumber daya nasional yang efisien melalui hubungan keuangan pusat dan daerah yang transparan dan akuntabel. Sumber daya nasional yang dimiliki sifatnya terbatas sehingga prinsip pengalokasian yang efisien dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal yang diserahkan ke daerah menjadi salah satu faktor penting. Selain itu, hubungan keuangan pusat dan daerah harus transparan yaitu menjaga konsistensi pencapaian tujuan pengalokasian dengan penggunaannya dan akuntabel yaitu pengalokasian dan penggunaan sumber daya nasional dapat dipertanggungjawabkan kepada masyarakat.

Dalam rangka mewujudkan visi desentralisasi fiskal, ditetapkan empat misi yang harus dicapai yaitu: (1) mengembangkan hubungan keuangan pusat dan daerah yang meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal; (2) mengembangkan sistem pajak daerah yang mendukung alokasi sumber daya nasional yang efisien; (3) mengembangkan keleluasaan belanja daerah yang bertanggungjawab untuk mencapai standar pelayanan minimum; dan (4) harmonisasi belanja pusat dan daerah untuk penyelenggaraan layanan publik yang optimal. Upaya meminimalkan ketimpangan vertikal dilakukan dengan memberi perhatian dan penghargaan kepada daerah sebagai penghasil sumber daya agar tercipta keharmonisan hubungan keuangan pusat dan daerah. Sedangkan meminimalkan ketimpangan horizontal dilakukan dengan membangun pola hubungan keuangan yang menciptakan kapasitas fiskal yang relatif seimbang antardaerah untuk mencapai standar pelayanan minimum di daerah. Meskipun desain desentralisasi fiskal di Indonesia bertumpu pada sisi pengeluaran yang terutama didanai dari dana transfer, penguatan pajak daerah (*local taxing power*) perlu terus diupayakan tanpa merusak prinsip efisiensi secara nasional. Standar Pelayanan Minimum (SPM) akan menjadi indikator yang terukur dan obyektif untuk menilai keberhasilan daerah dalam menjalankan keleluasaan belanja yang berorientasi pada pembangunan berkelanjutan. Adanya program nasional dan program daerah dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia berpotensi adanya belanja yang tumpang tindih (*overlapping*), belanja berlebihan (*over supply*), dan belanja yang kurang (*under supply*) sehingga perlu dilakukan harmonisasi belanja pusat dan daerah untuk mencapai layanan publik yang optimal. Kunci harmonisasi belanja yaitu setiap belanja harus diawali dengan kejelasan tugas dan kewenangan pada tiap tingkat pemerintahan.

Penerapan desentralisasi fiskal di Indonesia pada awalnya memunculkan kekhawatiran dan pesimisme atas keberhasilan dalam implementasinya karena perubahannya sangat cepat dan besar sehingga disebut sebagai "*big bang*" (ledakan besar) desentralisasi fiskal. Mahi (2016) mengemukakan bahwa setidaknya ada tiga sorotan utama pada awal implementasi desentralisasi fiskal yaitu: (1) pengalihan tanggung jawab yang sangat besar dari pemerintah pusat ke daerah sehingga pemerintah pusat hanya mengurusi hukum, keamanan, pertahanan, urusan luar negeri, agama,

serta urusan fiskal dan moneter; (2) transfer keuangan yang sangat besar dari pemerintah pusat kepada daerah yang sebagian besar melalui dana alokasi umum (*grant*), dan sebagian kecil melalui dana alokasi khusus (*specific/earmarked grant*). Sebelum era desentralisasi fiskal, dana alokasi khusus mempunyai porsi yang lebih dominan; (3) pengalihan lebih dari 75% pegawai negeri dari pusat ke daerah khususnya pada sektor pendidikan dan kesehatan.

1.3.

Perkembangan Regulasi

Tonggak implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dimulai sejak ditetapkannya UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. UU ini ditetapkan untuk mewujudkan otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab secara proporsional, yang diwujudkan dengan pengaturan, pembagian, dan pemanfaatan sumber daya nasional serta perimbangan keuangan pusat dan daerah. Otonomi daerah dan perimbangan keuangan tersebut dilaksanakan sesuai dengan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan, dan keadilan, serta potensi dan keanekaragaman daerah, yang dilaksanakan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Dalam perjalanannya, UU Nomor 22 Tahun 1999 direvisi menjadi UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah dan UU Nomor 25 Tahun 1999 direvisi menjadi UU Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan Antara Pemerintah Pusat dan Pemerintahan Daerah. Selanjutnya, UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintah Daerah direvisi kembali menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah. Namun sayangnya, revisi UU tentang pemerintah daerah belum diikuti oleh penetapan revisi UU Nomor 33 Tahun 2004 sehingga terdapat beberapa ketentuan dalam UU ini yang sudah tidak sesuai dengan ketentuan dalam UU 23 Tahun 2014. Hingga saat penulisan laporan ini, peraturan yang mengatur mengenai perimbangan keuangan pusat dan daerah tersebut masih dalam proses revisi. Pada prinsipnya, revisi-revisi yang dilakukan terhadap UU tersebut mempertimbangkan perkembangan ketatanegaraan dan tuntutan penyelenggaraan otonomi daerah.

Pada awal implementasi desentralisasi fiskal, berdasarkan UU Nomor 22 Tahun 1999 dan UU Nomor 25 Tahun 1999, sumber pendapatan daerah terdiri dari: (1) pendapatan asli daerah (PAD); (2) dana perimbangan; (3) pinjaman daerah; dan (4) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana perimbangan terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Umum (DAU), dan Dana Alokasi

Khusus (DAK). Seiring dengan perkembangannya, berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sumber-sumber pendapatan daerah terdiri dari: (1) PAD: (2) pendapatan transfer; dan (3) lain-lain pendapatan daerah yang sah. Pendapatan transfer meliputi transfer Pemerintah Pusat dan transfer antardaerah. Transfer Pemerintah Pusat terdiri dari: (1) dana perimbangan; (2) dana otonomi khusus; (3) dana keistimewaan; dan (4) Dana Desa. Sedangkan transfer antardaerah terdiri dari: (1) pendapatan bagi hasil; dan (2) bantuan keuangan

Selain dana perimbangan, pemerintah pusat juga memberikan dana transfer lainnya yang penggunaannya telah ditentukan untuk tujuan tertentu. Pada tahun 2002, pemerintah mengalokasikan tambahan dana transfer bagi Provinsi Papua untuk mendukung pelaksanaan otonomi khusus Papua berdasarkan amanah UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua. Dana transfer tersebut terdiri dari: (1) Dana Otonomi Khusus Papua; (2) Tambahan DBH Sumber Daya Alam (SDA) Minyak dan Gas; dan (3) Dana Tambahan Infrastruktur. Menindaklanjuti pemekaran Provinsi Papua menjadi Provinsi Papua dan Provinsi Papua Barat, UU Nomor 21 Tahun 2001 diubah dengan UU Nomor 35 Tahun 2008 sehingga tambahan dana transfer untuk mendanai otonomi khusus Papua menjadi untuk Provinsi Papua dan Papua Barat. Sama halnya dengan Papua, pada tahun 2008, pemerintah mulai mengalokasikan tambahan dana transfer bagi Provinsi Aceh untuk mendukung pelaksanaan otonomi khusus Aceh berdasarkan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh. Dana tersebut terdiri dari: (1) Dana Otonomi Khusus Aceh, dan (2) Tambahan DBH SDA Minyak dan Gas.

Melalui penetapan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY), pemerintah mengakui kewenangan istimewa DIY dan DIY mendapatkan tambahan dana transfer berupa dana keistimewaan DIY yang mulai dialokasikan sejak tahun 2013. Selanjutnya, sejak tahun 2015, pemerintah mengalokasikan Dana Desa dalam APBN sebagai implementasi UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa. Selain itu, bagi Pemerintah Daerah yang memiliki capaian kinerja terbaik berdasarkan kriteria tertentu dapat menerima penghargaan berupa tambahan dana transfer yang disebut dengan Dana Insentif Daerah (DID). DID mulai dialokasikan dalam APBN 2010 dan kebijakan pemberian DID kepada daerah diatur dalam UU APBN yang ditetapkan setiap tahun.

Selain regulasi yang secara langsung dan spesifik mengatur tentang pemerintahan daerah dan perimbangan keuangan antara pusat dan daerah, terdapat beberapa regulasi lainnya yang menjadi dasar hukum pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia. Regulasi tersebut antara lain tentang perencanaan pembangunan nasional, keuangan negara, perbendaharaan negara, pajak dan retribusi daerah, dan otonomi khusus. Beberapa regulasi pada level UU sebagai dasar hukum pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia dan perkembangannya disajikan pada Tabel 1.2.

Tabel 1.2.
Regulasi Pelaksanaan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Tahun	Dasar Hukum	Deskripsi Utama
1999	» UU No. 22/1999 tentang Pemerintahan Daerah » UU No. 25/1999 Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	Penyelenggaraan otonomi daerah dengan lebih menekankan prinsip-prinsip demokrasi, peran serta masyarakat, pemerataan dan keadilan, serta memperhatikan potensi dan keanekaragaman daerah. Sumber pendapatan daerah terdiri atas: a. pendapatan asli daerah, yaitu: (1) hasil pajak daerah; (2) hasil retribusi daerah; (3) hasil perusahaan milik daerah, dan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan (4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; b. dana perimbangan; c. pinjaman daerah; dan d. lain-lain pendapatan daerah yang sah. Dana Perimbangan terdiri dari: (1) Bagian daerah dari penerimaan PBB, BPHTB, dan penerimaan SDA; (2) Dana Alokasi Umum (DAU); (3) Dana Alokasi Khusus (DAK)
2000	UU No. 34/2000 tentang Perubahan atas UU No. 18/1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	» Pajak di luar UU dapat dipungut (*open list*) » Pajak provinsi (4 Jenis) dan pajak kabupaten/kota (7 Jenis) » Retribusi daerah (jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu)
2001	UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Provinsi Papua	Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus memperoleh tambahan penerimaan dari APBN dalam rangka Otonomi Khusus (sejak 2002) berupa: » Tambahan DBH SDA Minyak dan Gas » Dana Otonomi Khusus Papua » Dana Tambahan Infrastruktur Dana Otonomi Khusus Papua diberikan dalam periode 20 tahun (2002 – 2021)
2003	UU No. 17/2003 tentang Keuangan Negara	Kekuasaan atas pengelolaan keuangan negara » Penyusunan dan penetapan APBN » Penyusunan dan penetapan APBD » Hubungan keuangan antara Pemerintah Pusat dan Bank Sentral, Pemerintah Daerah/Lembaga Asing » Hubungan keuangan antara Pemerintah dan Perusahaan Negara/Daerah/ Swasta serta Badan Pengelola Dana Masyarakat » Pelaksanaan APBN dan APBD8. » Pertanggungjawaban pelaksanaan APBN dan APBD
2004	» UU No. 1/2004 tentang Perbendaharaan Negara	» Pelaksanaan pendapatan dan belanja negara; » Pelaksanaan pendapatan dan belanja daerah; » Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran negara; » Pelaksanaan penerimaan dan pengeluaran daerah; » Pengelolaan kas;

Tahun	Dasar Hukum	Deskripsi Utama
		» Pengelolaan piutang dan utang negara/daerah; » Pengelolaan investasi dan barang milik negara/daerah; » Penyelenggaraan akuntansi dan sistem informasi manajemen keuangan negara/daerah; » Penyusunan laporan pertanggungjawaban pelaksanaan APBN/APBD; » Penyelesaian kerugian negara/daerah; » Pengelolaan Badan Layanan Umum; » Perumusan standar, kebijakan, sistem dan prosedur pengelolaan keuangan negara.
	» UU No. 32/2004 tentang Pemerintahan Daerah	» Memberikan kewenangan yang luas kepada daerah disertai dengan pemberian hak dan kewajiban menyelenggarakan otonomi daerah dalam kesatuan sistem penyelenggaraan pemerintahan negara. » Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah, pemerintah daerah menjalankan otonomi seluasnya untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan berdasarkan asas otonomi dan tugas pembantuan.
	» UU No. 33/2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah	» Dana Perimbangan meliputi: 1) Dana Bagi Hasil (DBH); 2) Dana Alokasi Umum (DAU); 3) Dana Alokasi Khusus (DAK)
	» UU No. 24/2004 Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional	» Koordinasi antarpelaku pembangunan » Integrasi, sinkronisasi, dan sinergi baik antardaerah, antarruang, antarwaktu, antarfungsi pemerintah maupun antara Pusat dan Daerah » Keterkaitan dan konsistensi antara perencanaan, penganggaran, pelaksanaan, dan pengawasan » Optimalisasi partisipasi masyarakat » Tercapainya penggunaan sumber daya secara efisien, efektif, berkeadilan, dan berkelanjutan
2006	» UU No. 11/2006 tentang Pemerintahan Aceh	Provinsi Aceh sebagai daerah otonomi khusus memperoleh tambahan penerimaan dari APBN dalam rangka otonomi khusus (sejak 2008) berupa: » Tambahan DBH SDA Minyak dan Gas » Dana Otonomi Khusus Aceh
2008	» UU Nomor 35/ 2008 tentang Penetapan Perpu No. 1 Tahun 2008 dimana Otonomi Khusus Provinsi Papua menjadi Undang-undang	» Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat » Dengan terbentuknya provinsi Papua Barat yang merupakan pemekaran dari provinsi Papua, sejak tahun 2009 pengalokasian Dana Otsus yang semula hanya untuk provinsi Papua menjadi untuk provinsi Papua dan Papua Barat.

Tahun	Dasar Hukum	Deskripsi Utama
2009	» UU No. 28/2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah	» Pajak yang dapat dipungut hanya sesuai UU (*closed list*) » Pajak provinsi (5 jenis) dan pajak kabupaten/Kota (11 jenis) » Retribusi daerah (jasa umum, jasa usaha, dan perizinan tertentu)
2012	» UU No. 13/2012 tentang Keistimewaan DIY	» Pemerintah mengakui penyelenggaraan urusan keistimewaan DIY. » Dana keistimewaan DIY, mulai dialokasikan dalam APBN 2013.
2014	UU No. 23/2014 tentang Pemerintahan Daerah	» Penyelenggaraan Urusan Pemerintahan di daerah dilaksanakan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan » Gubernur sebagai wakil Pemerintah Pusat » Sumber pendapatan daerah terdiri atas: • pendapatan asli daerah meliputi: 1) pajak daerah; 2) retribusi daerah; 3) hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan; dan 4) lain-lain pendapatan asli daerah yang sah; • pendapatan transfer; dan • lain-lain pendapatan daerah yang sah • Pendapatan transfer meliputi: » Transfer Pemerintah Pusat: 1) dana perimbangan; 2) dana otonomi khusus; 3) dana keistimewaan; dan 4) dana Desa; » Transfer antardaerah yang terdiri atas: 1) pendapatan bagi hasil; dan 2) bantuan keuangan
	» UU No. 6/2014 tentang Desa	» Pemberian kejelasan status dan kepastian hukum atas Desa dalam sistem ketatanegaraan Republik Indonesia » Memperkuat masyarakat Desa sebagai subjek pembangunan » Dana Desa, mulai dialokasikan dalam APBN 2015
2021	» UU No. 2/2021 tentang Perubahan Kedua atas UU No. 21/2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua	Provinsi Papua sebagai daerah otonomi khusus memperoleh tambahan penerimaan dari APBN dalam rangka Otonomi Khusus (sejak 2002) berupa: » DBH Pajak & DBH SDA dalam rangka Otonomi Khusus » Dana Otonomi Khusus Papua » Dana Tambahan Infrastruktur Perpanjangan pemberian Dana Otonomi Khusus Papua untuk 20 tahun lagi menjadi periode 2022-2041 dan perbaikan mekanisme pengelolaan dananya.

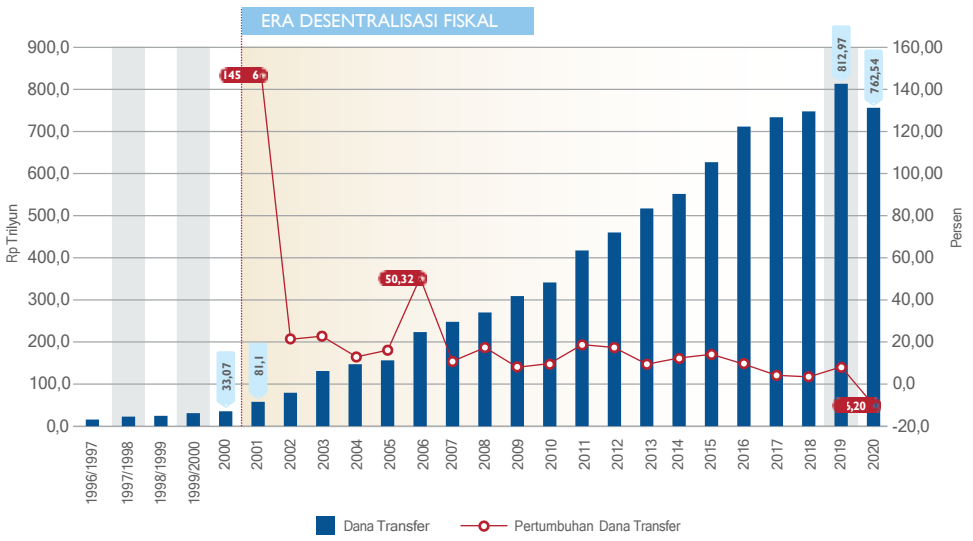
Sumber: diolah Penulis dari berbagai sumber

1.4.

Perkembangan Dana Transfer

Dana transfer bagi pemerintah daerah telah dialokasikan dalam APBN selama lebih dari dua dekade. Seiring perkembangannya, jenis dan jumlah dana transfer mengalami penyempurnaan dan peningkatan terutama sejak implementasi desentralisasi fiskal di tahun 2001. Perkembangan dana transfer dapat dilihat pada Grafik 1.1.

Grafik 1.1.
Perkembangan Dana Transfer Tahun 1996-2020



Keterangan: 1996/1997 - 1999/2000: NK dan APBN: 2000 - 2003 : PAN; 2004-2020 LKPP
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Pada awal implementasi desentralisasi fiskal pada tahun 2001 terdapat peningkatan jumlah dana transfer yang sangat tinggi yaitu sebesar 145,06% dari Rp33,07 triliun pada tahun 2000 menjadi Rp81,05 triliun pada tahun 2001. Jumlah dana transfer sebelum tahun 2001 masih sangat kecil sebesar rata-rata Rp24,77 triliun (1996-2000), sementara itu sejak tahun 2001 jumlah dana transfer meningkat secara bertahap. Dalam dua dekade implementasi desentralisasi fiskal, jumlah dana transfer meningkat signifikan dari Rp81,05 triliun pada tahun 2001 menjadi Rp812,97 triliun pada tahun 2019 dan sedikit menurun di tahun 2020 menjadi Rp762,54 triliun sebagai dampak pandemi Covid-19.

Meningkatnya dana transfer dalam APBN merupakan wujud komitmen pemerintah dalam mendukung pelaksanaan pembangunan untuk memperkuat daerah dan desa dalam kerangka negara kesatuan. Melalui dana transfer diharapkan dapat mengurangi kesenjangan fiskal antar pemerintah pusat dan daerah (kesenjangan vertikal) dan antar pemerintah daerah (kesenjangan horizontal) yang pada akhirnya dapat meningkatkan akselerasi pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di daerah.

Saat ini, dana transfer dikenal dengan nama Transfer ke Daerah dan Dana Desa (TKDD) yang terdiri dari: (1) Dana Perimbangan yang mencakup Dana Alokasi Umum (DAU), Dana Bagi Hasil (DBH), Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik), dan Dana Alokasi Khusus Nonfisik (DAK Nonfisik); (2) Dana Insentif Daerah (DID); (3) Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan DIY (Daerah Istimewa Yogyakarta), dan (4) Dana Desa. Pengalokasian Dana Perimbangan, Dana Otonomi Khusus, Dana Keistimewaan, dan Dana Desa tertuang dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, sementara pengalokasian DID berdasarkan UU tentang APBN yang ditetapkan setiap tahunnya.

Setiap jenis transfer tersebut memiliki formula pengalokasian, mekanisme penyaluran, dan tujuan pengalokasian yang berbeda namun secara keseluruhan memiliki tujuan yang sama yaitu meningkatkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia. DBH merupakan bagian daerah atas penerimaan negara yang dihasilkan dari daerah yang terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). DBH digunakan untuk mengatasi kesenjangan vertikal antara pemerintah pusat dan daerah. DAU dirancang menutupi celah fiskal daerah (*gap* antara kapasitas dan kebutuhan fiskal). Dengan DAU, diharapkan daerah-daerah dengan kapasitas fiskal rendah dapat melaksanakan pembangunan di daerah dalam rangka desentralisasi. Sementara itu, DAK adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah dengan tujuan untuk membantu mendanai kegiatan khusus yang merupakan urusan daerah dan sesuai dengan prioritas nasional. Pengelolaan dana perimbangan terus diperkuat dan disempurnakan agar semakin akuntabel dalam pelaksanaannya dan tetap sesuai dengan tujuan pengalokasiannya.

Dana Insentif Daerah (DID) diberikan kepada daerah dengan kriteria tertentu untuk memberikan penghargaan atas pencapaian kinerja daerah dan mulai dialokasikan dalam APBN sejak tahun 2010. Dana Otonomi Khusus dialokasikan untuk mendukung pelaksanaan otonomi khusus di Papua, Papua Barat, dan Aceh yang pengalokasiannya masing-masing sejak tahun 2002 (Papua), 2009 (Papua Barat), dan tahun 2008 (Aceh). Sedangkan Dana Keistimewaan diberikan kepada Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY) sejak tahun 2013 dalam rangka pelaksanaan kewenangan istimewa DIY. Dana Desa yang disalurkan dari APBN merupakan mandat dari UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa dan dialokasikan pertama kalinya dalam APBN pada tahun 2015.

1.5.

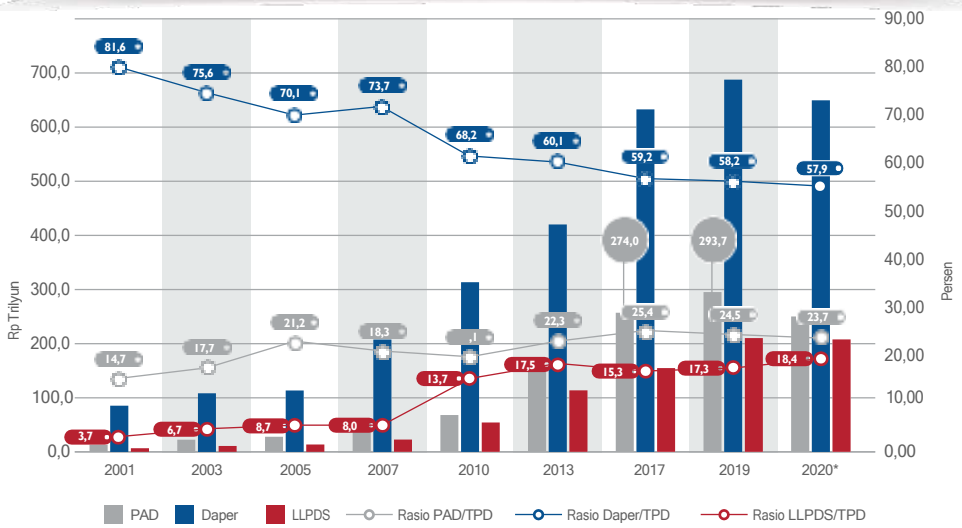
Perkembangan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah

Selain dana transfer, implementasi desentralisasi fiskal tidak lepas dari peran APBD sebagai dasar penganggaran pelaksanaan pembangunan di daerah. Kinerja pengelolaan APBD akan sangat berpengaruh terhadap capaian pembangunan daerah. Sampai dengan tahun 2020, peraturan mengenai struktur pendapatan daerah tertuang dalam Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagaimana diatur lebih lanjut dalam Peraturan Menteri Dalam Negeri (Permendagri) Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah dan beberapa perubahannya.

Berdasarkan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006, pendapatan daerah dalam APBD terdiri dari Pendapatan Asli Daerah (PAD), Dana Perimbangan (Daper), dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah (LLPDS). Sementara itu, sejak tahun 2021 struktur pendapatan daerah diubah melalui penetapan Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 77 Tahun 2020. Mulai tahun 2021, struktur pendapatan daerah terdiri dari PAD, pendapatan transfer, dan LLPDS. Selain itu, hingga tahun 2021 peraturan mengenai Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) sebagai salah satu sumber PAD masih mengacu pada UU Nomor 28 tahun 2009 tentang PDRD beserta peraturan turunannya.

Perkembangan pendapatan daerah selama dua dekade menunjukkan bahwa sumber utama pendapatan daerah berasal dari dana perimbangan yang merupakan dana transfer dari APBN, yaitu rata-rata sebesar 66,81% dari total pendapatan daerah. Namun demikian, pergerakannya cenderung semakin menurun seiring dengan peningkatan PAD. Sejak tahun 2001, jumlah PAD terus meningkat dan mencapai jumlah tertinggi sebesar Rp293,66 triliun pada tahun 2019 dan sedikit menurun pada tahun 2020 akibat penurunan aktivitas ekonomi daerah sebagai dampak pandemi Covid-19. Peningkatan PAD terutama sebagai dampak kebijakan penguatan *local taxing power* dengan diberlakukannya UU Nomor 28 tahun 2009 yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi PAD-nya khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah.

Grafik 1.2.
Perkembangan Realisasi Penerimaan Daerah Tahun 2001-2020
(Seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

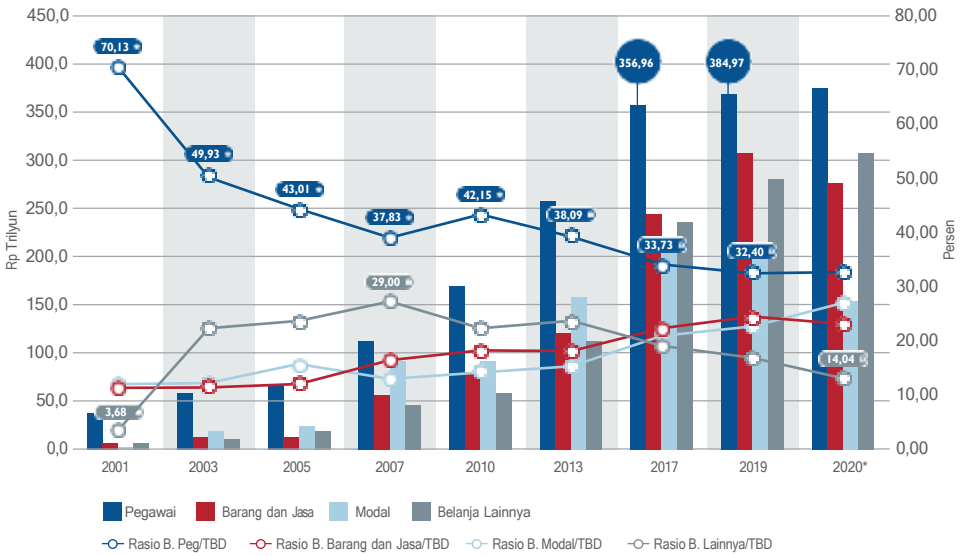
Sama halnya dengan struktur pendapatan, sebelum tahun 2021, struktur belanja daerah berdasarkan kelompok sesuai dengan Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 terdiri dari belanja tidak langsung dan belanja langsung. Belanja tidak langsung terdiri dari delapan jenis belanja yaitu belanja pegawai, bunga, subsidi, hibah, bantuan sosial, belanja bagi hasil, bantuan keuangan, dan belanja tidak terduga. Belanja langsung terdiri dari tiga jenis belanja yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, dan belanja modal.

Berdasarkan struktur belanja di atas, secara garis besar belanja daerah dapat dikelompokkan dalam empat jenis yaitu belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja lainnya. Secara agregat, jumlah belanja pegawai dalam era desentralisasi fiskal terus meningkat seiring dengan peningkatan jumlah pegawai daerah. Peningkatan jumlah pegawai daerah salah satunya merupakan konsekuensi dari pemekaran wilayah dan juga kebutuhan tambahan aparatur daerah untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Seiring dengan hal tersebut, belanja pegawai memiliki porsi terbesar dibandingkan jenis belanja lain. Pada tahun 2001, rasio belanja pegawai terhadap total belanja daerah mencapai 70,13% namun mengalami penurunan menjadi 33,27% pada tahun 2020. Menurunnya proporsi belanja pegawai tersebut mengindikasikan adanya perbaikan kualitas pengelolaan belanja pegawai pemerintah daerah.

Porsi belanja terbesar kedua adalah belanja barang dan jasa dengan pergerakan yang semakin meningkat. Peningkatan belanja barang dan jasa yang cukup signifikan memerlukan evaluasi yang lebih dalam untuk mengetahui kemanfaatannya bagi masyarakat luas. Di sisi lain, belanja modal

yang diharapkan dapat memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah dan hasilnya dapat dinikmati masyarakat, rata-rata porsinya terhadap total belanja daerah selama dua dekade masih rendah yaitu di bawah 20%. Secara nominal, belanja modal menunjukkan peningkatan secara bertahap, namun porsinya terhadap total belanja berfluktuasi dan mulai menunjukkan penurunan mulai tahun 2010. Penurunan porsi belanja modal ini disebabkan oleh peningkatan belanja modal lebih kecil dibandingkan peningkatan jenis belanja yang lain.

Grafik 1.3.
Perkembangan Realisasi Belanja Daerah 2001-2020
(Seluruh Provinsi dan Kabupaten/Kota)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Setelah menyimak sekilas sejarah dan perkembangan desentralisasi fiskal di Indonesia dalam dua dekade, adanya kekhawatiran dan pesimisme atas keberhasilan implementasi kebijakan tersebut seharusnya mulai berganti menjadi optimisme. Komitmen pemerintah pusat yang tinggi dalam melaksanakan kebijakan desentralisasi fiskal telah diwujudkan melalui peningkatan jumlah dana yang ditransfer ke daerah serta upaya perbaikan mekanisme teknis pelaksanaan desentralisasi fiskal yang ditetapkan dalam berbagai regulasi. Makin meningkatnya peran PAD sebagai sumber pendapatan daerah menunjukkan adanya upaya pemerintah daerah untuk meningkatkan kemandirian fiskal daerah. Selain itu, perubahan komposisi belanja daerah menunjukkan komitmen pemerintah daerah dalam perbaikan pengelolaan belanja daerah agar belanja lebih efektif dalam mencapai tujuan pembangunan dan tetap efisien dalam penggunaannya.

Sebagai dokumentasi pengetahuan mengenai implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia dalam dua dekade yaitu periode tahun 2001-2020, buku ini menyajikan bahasan tentang dana transfer, APBD, harmonisasi keuangan pusat dan daerah, serta desentralisasi fiskal dan pembangunan. Bahasan tentang dana transfer, APBD, dan harmonisasi keuangan pusat dan daerah mencakup kerangka teori dan atau kerangka regulasi, perkembangan kebijakan dan anggaran, evaluasi dan analisis implementasinya, serta beberapa praktik baik internasional sebagai pembelajaran (*lessons learned)*. Bahasan tentang desentralisasi fiskal dan pembangunan menyajikan evaluasi dan analisis dampak pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia terhadap pembangunan ekonomi, sosial, dan pelayanan publik daerah. Sementara itu, pembelajaran yang diperoleh dari pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia selama dua dekade sebagai salah satu kerangka pikir dalam merumuskan strategi kebijakan mewujudkan kesejahteraan masyarakat di seluruh pelosok negeri akan menjadi narasi penutup buku ini.

Dana APBN yang ditransfer ke daerah merupakan wujud komitmen implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia.

Setiap jenis transfer memiliki fungsi dan tujuan berbeda namun satu arah yaitu mewujudkan kesejahteraan masyarakat...

BAGIAN II | DANA TRANSFER

BAB II

DANA TRANSFER

BAB II
DANA PERIMBANGAN

Dana perimbangan merupakan salah satu jenis dana transfer yang diberikan kepada pemerintah daerah untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. Dana Perimbangan bertujuan untuk mengurangi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical imbalance*) dan kesenjangan fiskal antar pemerintah daerah (*horizontal imbalance*). Konsep dana perimbangan sudah dikenal sebelum reformasi desentralisasi pada tahun 1999. UU Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri secara implisit memandatkan pemerintah pusat untuk memberikan "subsidi" kepada pemerintah daerah dalam rangka pelaksanaan pemerintahan yang mandiri. Subsidi tersebut berupa penyerahan jumlah tertentu dari penerimaan pajak pemerintah pusat kepada pemerintah daerah karena beberapa hak pajak milik pemerintah daerah masih ditarik oleh pemerintah pusat. Pemerintah daerah juga diserahkan sebagian dari hasil penerimaan bea dan cukai. Selain itu, daerah dengan kemampuan fiskal yang terbatas dalam membiayai urusan yang menjadi kewenangannya dapat diberikan "sumbangan".

Istilah dana perimbangan sebagai salah satu sumber penerimaan daerah mulai digunakan secara resmi sejak penetapan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah yang terakhir diubah dengan UU Nomor 23 Tahun 2014, dan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah yang kemudian diubah dengan UU Nomor 33 Tahun 2004. Selain itu, beberapa perubahan kebijakan dalam rangka penguatan dan penyempurnaan pengelolaan dana perimbangan selanjutnya diatur dalam UU mengenai APBN dan peraturan turunan lainnya.

Dalam dua dekade implementasinya, jenis dan tujuan dana perimbangan terus diperkuat dan disempurnakan. Saat ini dana perimbangan merupakan salah satu bagian dari dana Transfer Ke Daerah dan Dana Desa (TKDD). Dana perimbangan dikelompokkan dalam dua kategori yaitu:
(1) Dana Transfer Umum (DTU) yang terdiri dari Dana Bagi Hasil (DBH) dan Dana Alokasi Umum (DAU); dan (2) Dana Transfer Khusus (DTK) yang terdiri dari Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik) dan Dana Alokasi Khusus Nonfisik (DAK Nonfisik). Bahasan dana perimbangan dalam Bab ini akan dimulai dari kerangka teori dana perimbangan, perkembangan kebijakan dan anggaran setiap jenis dana perimbangan, serta tantangan dan kendala pelaksanaannya selama dua dekade implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia.

2.1.

Kerangka Teori Dana Perimbangan

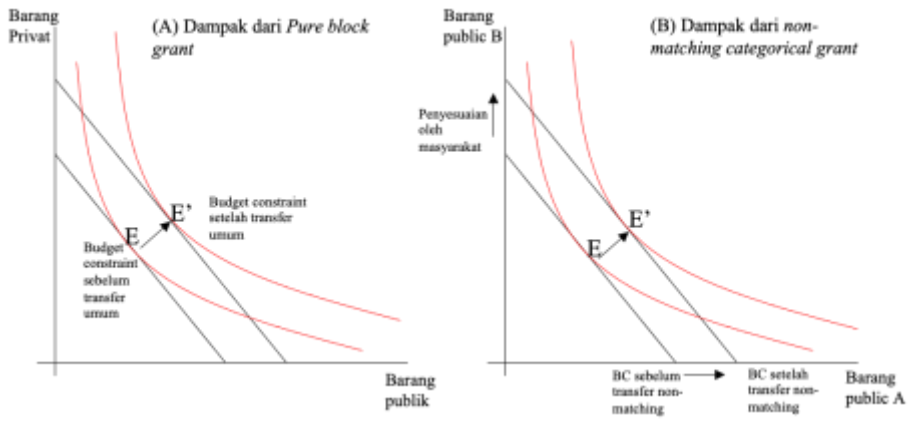
Teori dana perimbangan sangat erat kaitannya dengan teori generasi kedua yaitu hipotesis Tiebout (1956), yang menyatakan *'voters vote with their feet'*. Hipotesis Tiebout menitikberatkan pada kompetisi antar daerah untuk memenangkan preferensi para pembayar pajak. Daerah yang melayani publik dengan baik akan mendapat *reward* berupa basis pajak yang besar karena pembayar pajak memilih pindah ke daerah tersebut sehingga kemampuan fiskal mereka meningkat, sementara daerah yang ditinggalkan pembayar pajaknya akan mengalami penurunan kemampuan fiskal. Brennan dan Buchanan (1980) mendukung pendapat tersebut dengan menemukan bukti empiris bahwa daerah lebih akuntabel daripada pemerintah pusat dalam melakukan belanja dan penerimaan pajak. Teori generasi kedua menyinggung mengenai kebutuhan akan transfer fiskal sebagai sumber pendanaan dari pelaksanaan pemerintahan oleh daerah.

Oates (2005) meninjau jenis-jenis transfer fiskal ke daerah dalam praktik pemerintahan. Oates mengatakan pada umumnya ada dua jenis transfer yaitu *block grant* dan *matching grant*. *Block grant* adalah dana yang diberikan oleh pemerintah pusat kepada daerah untuk mengompensasi pelaksanaan kebijakan publik di daerah yang seharusnya dapat dilakukan oleh pemerintah pusat. *Block grant* bertujuan untuk mengurangi ketimpangan antara kemampuan fiskal daerah dengan kemampuan fiskal pusat (kesenjangan vertikal). Transfer ini umumnya diamanatkan oleh hukum dan/atau terkadang bersifat transfer *ad hoc*. *Block grant* digunakan untuk memberikan dukungan dalam rangka mendanai belanja daerah yang bersifat umum. Pemerintah daerah dibebaskan untuk menggunakan *block grant* untuk mendanai belanja publik yang sesuai dengan kebutuhan mereka dan pemerintah pusat tidak mengatur secara ketat atas penggunaan dana tersebut. Mekanisme penggunaan *block grant* mempunyai dampak berbeda terhadap pengeluaran pemerintah dan pengeluaran masyarakat untuk belanja barang publik dan barang privat. Ada dua jenis *block grant*, yaitu murni (*pure block grant)* dan *non-matching categorical grant*. Penggunaan *pure block grant* tidak terikat, sementara itu penggunaan *non-matching categorical grant* terikat untuk menu atau sektor tertentu.

Gambar 2.1 mengilustrasikan dampak teoritis dari *pure block grant* pada konsumsi masyarakat. Masyarakat mengonsumsi dua jenis barang, yaitu barang privat seperti rumah, mobil, makanan dan sebagainya; dan barang publik seperti jalan, rumah sakit, dan sekolah. Dengan asumsi bahwa selera individu dalam masyarakat kurang lebih identik, maka dengan anggaran yang tersedia/*budget constraint* (BC) pemerintah daerah melakukan belanja untuk barang publik dan memberikan subsidi pada masyarakat untuk membelanjakan barang privat. Pada Gambar 2.1 (A) memperlihatkan dampak dari *pure block grant*. Sebelum diberikan *pure block grant*, ekuilibrium E adalah posisi alokasi barang privat dan barang publik. Setelah diberikan *pure block grant*, anggaran yang tersedia/BC pemerintah meningkat menuju ekuilibrium E' di mana subsidi untuk barang privat dan belanja barang publik meningkat. Oleh karena itu, efek yang diberikan *pure block grant* adalah efek pendapatan, yaitu peningkatan belanja publik dan privat.

Dampak dari *non-matching categorical grant* dapat dilihat pada Gambar 2.1 (B). Dampak yang diberikan oleh *non-matching categorical grant* mirip dengan dampak dari *block grant*. Misalnya masyarakat diberi pelayanan publik dengan membayar 2 rupiah untuk barang publik A dan 2 rupiah untuk barang publik B. Jika *non-matching categorical grant* diberikan untuk menyubsidi biaya barang publik A sebesar 1 rupiah, maka masyarakat mengompensasi 1 rupiah dari barang publik A untuk barang publik B sehingga terjadi efek pendapatan yaitu masyarakat membayar 2 (dua) barang publik tersebut lebih murah.

Gambar 2.1.
Dampak *Block Grant*

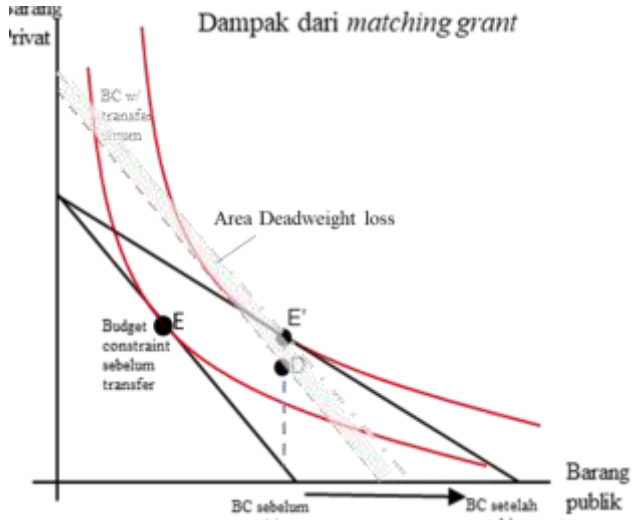


Sumber: Stiglitz & Rosengard, 2015, diadaptasi

Sementara itu, *matching grant* mempunyai sifat berbeda dengan *block grant*. *Matching grant* bertujuan untuk memberikan insentif kepada pemerintah daerah untuk melakukan program atau kegiatan tertentu. Transfer ini dapat bersifat reguler atau wajib/tidak wajib ataupun *ad hoc*. *Matching grant* mengharuskan pemerintah daerah untuk menyediakan sejumlah dana tertentu sebelum pemerintah pusat mengalokasikan *grant* tersebut kepada pemerintah daerah. Pemerintah pusat mengharuskan *matching grant* dibelanjakan untuk tujuan tertentu sesuai dengan kepentingan nasional. Pemerintah daerah kemudian menyinergikan tujuan *matching grant* tersebut dalam anggaran belanja daerah.

Gambar 2.2 mengilustrasikan dampak *matching grant* terhadap alokasi belanja. Sehubungan dengan penggunaan *matching grant* dikhususkan untuk program/belanja tertentu, maka *budget constraint* bergeser lebih besar ke konsumsi barang publik sementara konsumsi barang privat tidak bergerak. Ekuilibrium E bergeser menjadi E'. Jika *block grant* menimbulkan efek pendapatan, maka *matching grant* menimbulkan efek substitusi, yang menyebabkan barang publik lebih murah sehingga masyarakat lebih banyak mengonsumsi barang publik. Walaupun demikian, barang privat mengalami *deadweight loss* (jarak titik D dan titik E'). Dengan alokasi BC yang lebih rendah pada titik D, masyarakat mendapatkan utilitas yang sama dengan BC pada titik E. Dalam jangka panjang, efek substitusi dari *matching grant* akan menimbulkan efek pendapatan karena harga barang publik menjadi lebih murah.

Gambar 2.2.
Dampak *Matching Grant*



Sumber: Stiglitz & Rosengard, 2015, diadaptasi

Teori memprediksikan bahwa dampak dari *matching grant* lebih menstimulasi pemerintah daerah untuk mengalokasikan anggaran pada belanja barang publik, sementara *block grant* menstimulasi belanja barang publik dan barang privat secara seimbang. Walaupun demikian, prediksi dari teori tersebut tidak sepenuhnya cocok dengan fakta. Chalil (2018) mengobservasi efek stimulasi dari *block grant* dan *matching grant* pada alokasi anggaran pemerintah kabupaten/kota di Indonesia tahun 2000 hingga tahun 2017. Hasil studi tersebut menemukan bahwa *block grant* lebih menstimulasi konsumsi barang publik daripada konsumsi barang privat. Situasi ini lebih dikenal sebagai "*flypaper effect*", yaitu transfer ke pemerintah akan berakhir ke pemerintah juga (*money sticks where it hits*), bukan ke masyarakat. Sementara itu, dampak *matching grant* ditemukan sesuai dengan teori, yaitu *matching grant* menstimulasi pemerintah daerah untuk lebih menganggarkan pada belanja barang publik

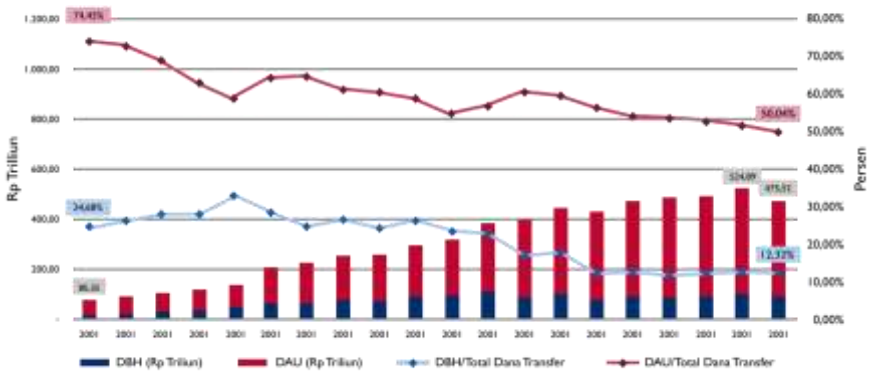
2.2.

Dana Transfer Umum (DTU)

DTU terdiri atas DBH dan DAU. DBH dan DAU diklasifikasikan sebagai DTU sejak tahun 2016 karena perubahan postur dana transfer dalam APBN. Pada prinsipnya DTU merupakan dana yang bersifat *pure block grant* sehingga DTU dapat digunakan sesuai dengan kebutuhan daerah. DTU merupakan jenis dana perimbangan yang telah dialokasikan sejak awal era desentralisasi fiskal di Indonesia di tahun 2001. Pada tahun 2001, hampir 100% dana transfer merupakan DBH dan DAU

namun dalam dua dekade implementasinya porsi DBH dan DAU terhadap total dana transfer mulai menurun seiring dengan bertambahnya jenis dana transfer. Walaupun porsinya terhadap total dana transfer menurun, secara nominal DBH dan DAU terus meningkat dari Rp80,35 triliun di tahun 2001 menjadi Rp524,89 triliun di tahun 2019, namun menurun di tahun 2020 akibat pandemi Covid-19. Sejak tahun 2001, DAU merupakan jenis dana transfer terbesar dengan porsi selalu lebih dari 50% terhadap total dana transfer.

Grafik 2.1.
Perkembangan Realisasi Dana Transfer Umum Tahun 2001-2020



Keterangan:
2001-2003: Perhitungan Anggaran Negara (PAN); 2004-2020: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

2.1.1

Dana Bagi Hasil (DBH)

DBH adalah dana yang bersumber dari APBN yang dialokasikan kepada daerah berdasarkan angka persentase tertentu untuk mendanai kebutuhan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DBH digunakan untuk mengatasi kesenjangan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah (*vertical imbalance)*. Dalam UU Nomor 25 Tahun 1999, DBH disebut dengan nama "bagian daerah dari penerimaan Pajak Bumi dan Bangunan (PBB), Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB), dan penerimaan dari sumber daya alam. Istilah DBH untuk dana transfer atas bagian daerah tersebut mulai digunakan sejak penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999. Selain perubahan istilah, jenis DBH, persentase bagian pemerintah pusat dan daerah, serta penggunaan DBH turut mengalami penyempurnaan.

DBH merupakan transfer berdasarkan proporsi tertentu dari bagi hasil atas penerimaan APBN yang bersumber dari daerah. DBH dialokasikan dengan prinsip "*by origin*" yaitu diberikan kepada daerah penghasil dengan porsi tertentu. Saat ini, perhitungan alokasi DBH pada suatu tahun anggaran dilakukan berdasarkan proyeksi penerimaan negara pada tahun bersangkutan dengan mempertimbangkan realisasi penerimaan negara 3 (tiga) tahun sebelumnya. Sementara itu, DBH disalurkan berdasarkan realisasi penerimaan negara pada tahun anggaran berjalan. Penyaluran DBH sampai dengan semester pertama dilakukan berdasarkan besaran alokasi yang ditetapkan di awal tahun. Pada semester kedua, jumlah DBH yang disalurkan disesuaikan dengan mempertimbangkan realisasi penerimaan negara sampai semester pertama tahun berjalan dan proyeksi penerimaan negara sampai dengan akhir tahun. Realisasi penerimaan negara akan diketahui pada tahun berikutnya berdasarkan hasil pemeriksaan Badan Pemeriksa Keuangan (BPK) yang tertuang dalam Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP) yang sudah diaudit. Selisih antara perhitungan DBH berdasarkan realisasi penerimaan negara dalam LKPP dan jumlah DBH yang telah disalurkan menyebabkan adanya "kurang bayar" dan "lebih bayar" DBH. Kurang bayar dan lebih bayar tersebut akan diselesaikan pada tahun-tahun anggaran berikutnya secara bertahap.

DBH terdiri dari DBH Pajak dan DBH Sumber Daya Alam (SDA). DBH Pajak bersumber dari penerimaan pajak dan DBH SDA bersumber dari Penerimaan Negara Bukan Pajak (PNBP) SDA. Sejatinya, DBH merupakan dana transfer yang bersifat *pure block grant*, akan tetapi beberapa jenis DBH kemudian diarahkan penggunaannya untuk tujuan tertentu (*earmarked*) sejak penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004. Salah satu jenis DBH yang di-*earmarked* yaitu DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi yang seluruhnya digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional, dengan demikian jenis DBH ini berubah sifat menjadi *non-matching categorical grant*. Jenis dan persentase bagi hasil DBH ditunjukkan pada Tabel 2.1

Tabel 2.1
Jenis dan Persentase Bagi Hasil DBH

	Jenis DBH	Pusat	Daerah	Provinsi	Kab/Kota Penghasil	Kab/Kota Lainnya dalam 1 Provinsi	Keterangan
I	DBH Pajak:						
	Pajak Bumi dan Bangunan (PBB)	10%	90%	16,2%	64,8%	-	» Bagian pusat untuk PBB sebesar 65% dibagi rata lagi kepada seluruh Kabupaten/Kota » Sisa 9% dari porsi PBB digunakan untuk Biaya Pungut » PBB Perkotaan dan Pedesaan tidak lagi dibagihasilkan karena telah menjadi pajak daerah selambat-lambatnya mulai tahun 2014,
	BPHTB	20%	80%	16%	64%	-	BPHTB tidak lagi dibagihasilkan karena telah menjadi pajak daerah selambat-lambatnya mulai tahun 2011
	PPh pasal 21 dan 25/29 WPOPDN	80%	20%	8%	12%	-	
	Cukai Hasil Tembakau (CHT)*	98%	2%	0,6%	0,8%	0,6%	
II	DBH SDA						
	Kehutanan						
	Iuran Hak Pengusahaan Hutan (IHPH)	20%	80%	16%	64%		
	Provisi Sumber Daya Hutan (PSDH)	20%	80%	16%	32%	32%	
	Dana Reboisasi (DR)	60%	40%	40%**	-	-	» Sejak tahun 2017, penyaluran DBH DR dialihkan ke Provinsi » Penggunaan DBH Kehutanan DR seluruhnya untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional
	Pertambangan Umum						
	Penerimaan Iuran Tetap (*land rent*)	20%	80%	16%	64%	-	
	Royalti	20%	80%	16%	32%	32%	
	Perikanan	20%	80%	-	-	-	80% DBH perikanan untuk daerah dibagikan secara merata untuk semua Kab/Kota seluruh Indonesia
	Pertambangan Minyak Bumi	84,5%	15,5%	3,1%	6,2%	6,2%	0,5% DBH Minyak Bumi dan Gas Bumi digunakan untuk menambah anggaran pendidikan dasar.
	Pertambangan Gas Bumi	69,5%	30,5%	6,1%	12,2%	12,2%	
	Pertambangan Panas Bumi	20%	80%	16%	32%	32%	

Sumber: UU No.33/2004, *UU No.39/2007, **NK dan APBN 2017, diolah

Dalam rentang waktu dua dekade (2001-2020), kebijakan DBH mengalami penyempurnaan dan penguatan. Beberapa perubahan utama kebijakan DBH adalah sebagai berikut:

1. Sejak penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004, beberapa jenis DBH telah ditentukan penggunaannya (*earmarked*) sehingga sifat DBH tidak lagi sepenuhnya *pure block grant*. *Earmarking* DBH ini dilakukan dalam rangka meningkatkan efektivitas penggunaan dan optimalisasi pembangunan di daerah. Dalam dua dekade implementasinya, kebijakan *earmarking* DBH mengalami perkembangan sebagai berikut:

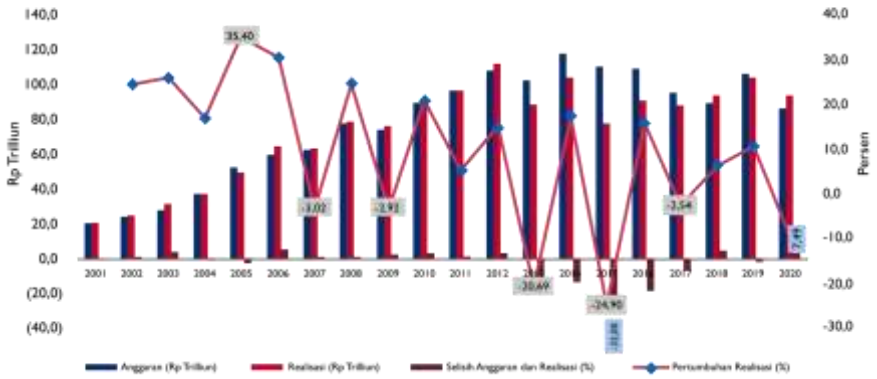
   - Sejak 2006, penggunaan seluruh DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi digunakan untuk rehabilitasi hutan dan lahan secara nasional, dan sebesar 0,5% DBH SDA Minyak Bumi dan DBH SDA Gas Bumi digunakan untuk tambahan anggaran pendidikan.
   - Sejak 2008, terdapat tambahan jenis DBH yaitu DBH Cukai Hasil Tembakau (CHT) yang diarahkan penggunaannya untuk mendanai peningkatan kualitas bahan baku, pembinaan industri, pembinaan lingkungan sosial, sosialisasi ketentuan di bidang cukai, dan/atau pemberantasan barang kena cukai ilegal.
   - Sejak tahun 2015, *earmarking* 0,5% DBH SDA Minyak Bumi dan DBH SDA Gas Bumi untuk pendidikan sudah tidak berlaku.
   - Sejak tahun 2017, penggunaan 25% DBH dan DAU diarahkan untuk belanja infrastruktur pelayanan dasar publik.
   - Sejak tahun 2018, minimal 50% alokasi DBH CHT digunakan untuk mendukung program Jaminan Kesehatan Nasional (JKN) dan minimal 50% DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi digunakan untuk pengendalian kebakaran hutan dan lahan.

2. Setelah penetapan UU Nomor 28 tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD), BPHTB serta PBB Perkotaan dan Perdesaan (PBB-P2) tidak lagi dibagi hasilkan karena telah dialihkan menjadi pajak daerah. Implementasi kedua jenis pajak tersebut sebagai pajak daerah paling lambat dilaksanakan tahun 2011 (BPHTB) dan 2014 (PBB-P2).
3. Sejak tahun 2020, pengalokasian DBH mempertimbangkan rata-rata alokasi DBH berdasarkan realisasi penerimaan negara minimal 3 tahun terakhir untuk memberikan kepastian penerimaan daerah sehingga kualitas belanja daerah dapat ditingkatkan. Penyaluran DBH telah mempertimbangkan kinerja daerah dalam mendukung optimalisasi penerimaan negara dan pemeliharaan lingkungan.
4. Kebijakan DBH tahun 2020 sebagai respons penanganan pandemi Covid-19 dan Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) antara lain: a) penurunan pagu alokasi DBH karena penurunan penerimaan negara, b) realokasi sebagian/seluruh *earmarking* 25% dari DTU dan 25% dari DBH SDA Kehutanan Dana Reboisasi untuk penanganan pandemi Covid-19.

Perkembangan DBH selama dua dekade (2001-2020) dapat dilihat pada Grafik 2.2. Grafik tersebut menunjukkan realisasi DBH dengan tren meningkat dari tahun 2001-2020. Walaupun demikian, pertumbuhan realisasi DBH terlihat berfluktuasi setiap tahun. Pertumbuhan positif tertinggi terjadi pada tahun 2005 sebesar 35,40% dan pertumbuhan negatif tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebesar -24,90%. Sementara itu pada tahun 2007, 2009, 2013, 2015, 2017, dan 2020 DBH tumbuh negatif dibandingkan tahun sebelumnya. Fluktuasi DBH ini sangat erat kaitannya dengan kondisi perekonomian negara setiap tahun yang berpengaruh pada realisasi penerimaan negara dari pajak maupun PNBP. Meningkatnya aktivitas perekonomian akan berpengaruh pada tingginya realisasi penerimaan perpajakan. Sebaliknya melemahnya perekonomian akan berdampak pada penurunan penerimaan perpajakan. Sementara itu, penerimaan PNBP SDA diantaranya sangat dipengaruhi oleh fluktuasi harga komoditas, *cost recovery,* dan volume produksi.

Berkaitan dengan kebijakan penyaluran DBH yang berdasarkan realisasi penerimaan negara pada tahun berjalan (*based on actual revenue*), hal ini juga berpotensi menyebabkan adanya selisih antara alokasi dan realisasi (deviasi) DBH pada tahun berjalan (lebih tinggi atau lebih rendah). Besaran deviasi DBH dari tahun ke tahun cukup bervariasi dengan rata-rata deviasi realisasi DBH dari tahun 2001-2020 sebesar -3,07%. Deviasi positif tertinggi terjadi pada tahun 2020 sebesar 7,49%, sementara deviasi negatif tertinggi di tahun 2015 sebesar 32%. Lebih tingginya deviasi realisasi DBH pada tahun 2020 disebabkan kebijakan percepatan penyelesaian Kurang Bayar DBH selama 3 tahun yang dimulai tahun 2020. Sementara itu, tingginya deviasi negatif DBH di tahun 2015 disebabkan oleh rendahnya realisasi penerimaan negara baik dari pajak maupun PNBP tahun 2015 yang antara lain disebabkan oleh perlambatan pertumbuhan ekonomi yang berdampak pada rendahnya penerimaan pajak dan melemahnya harga minyak dunia yang berdampak pada rendahnya penerimaan di sektor minyak dan gas.

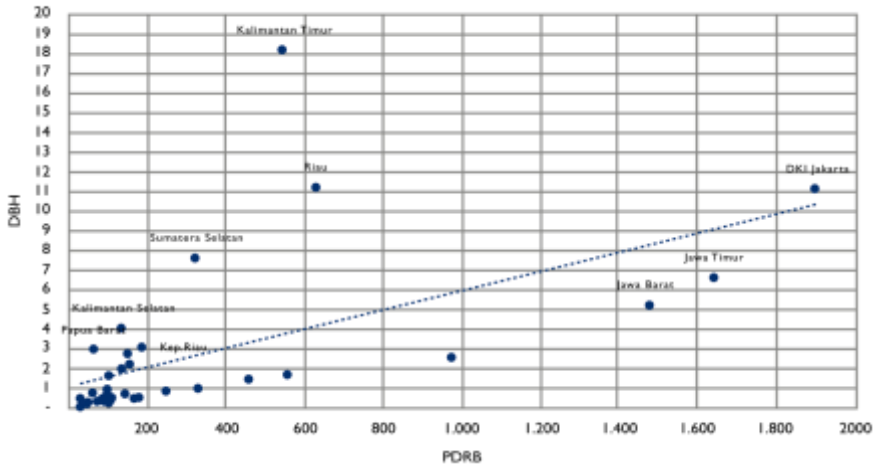
Grafik 2.2
Perkembangan DBH Tahun 2001-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

DBH dapat menunjukkan kemampuan suatu daerah dalam menghasilkan penerimaan (pajak dan bukan pajak) yang bersumber dari aktivitas perekonomian di daerah. Grafik 2.3 memperlihatkan hubungan positif antara Produk Domestik Regional Bruto (PDRB) dan DBH dengan koefisien korelasi yang cukup tinggi sebesar 0,57. Semakin besar skala perekonomian suatu daerah, maka semakin tinggi pula DBH yang diterima. Walaupun demikian, pada daerah dengan hasil SDA yang tinggi seperti Kalimantan Timur, Riau, dan Sumatera Selatan, perolehan DBH pada daerah tersebut sangat tinggi, lebih tinggi, atau mendekati sama dengan daerah dengan skala perekonomian yang jauh lebih besar seperti DKI Jakarta dan Jawa Timur. Hal ini dapat disebabkan oleh struktur perekonomian di daerah dengan SDA yang besar cenderung didominasi oleh aktivitas perekonomian dari sektor primer yakni sektor pertanian dan pertambangan dengan nilai tambah ekonomi yang lebih rendah. Oleh karena itu, daerah tersebut akan mengalami ketertinggalan jika dibandingkan dengan daerah yang berhasil melakukan transformasi dengan turut mengembangkan sektor non primer seperti manufaktur maupun sektor jasa. Sebagaimana teori "*natural resource curse*" yaitu hubungan terbalik antara potensi SDA dan pertumbuhan ekonomi, SDA berlimpah dapat menghambat pertumbuhan ekonomi yang diantaranya disebabkan oleh volatilitas harga komoditas, praktik korupsi, dan lemahnya kualitas pemerintahan (Badeeb dkk., 2017). Oleh karena itu, tingginya hasil SDA akan berdampak pada tingginya penerimaan negara yang dihasilkan, tetapi belum tentu menyebabkan perekonomian pada daerah tersebut berkembang lebih cepat.

Grafik 2.3
Hubungan PDRB dan DBH per Provinsi



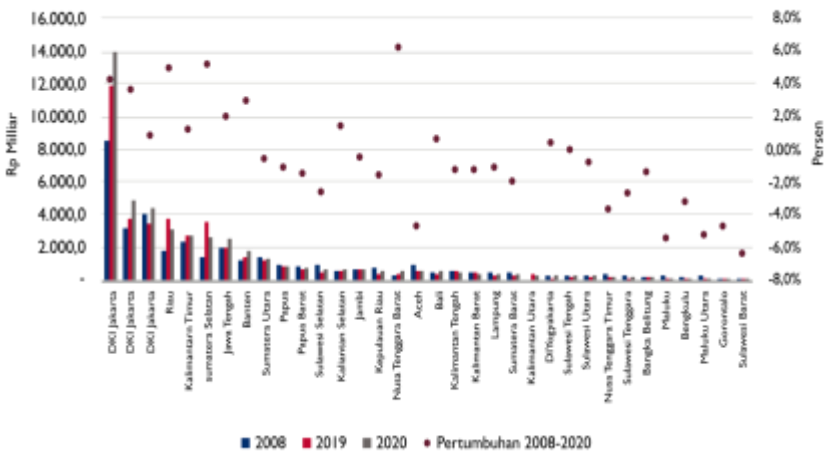
Keterangan:
Rata-rata PDRB dan DBH berdasarkan Provinsi tahun 2010-2019. Koefisien Korelasi Pearson 0,57
Sumber: Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik, diolah

Data sebaran DBH di seluruh provinsi pada Grafik 2.3 menunjukkan provinsi dengan rata-rata total realisasi DBH tertinggi pada tahun 2010-2019 yaitu Kalimantan Timur, DKI Jakarta, Riau, Sumatera Selatan, dan Jawa Timur. Jika dilihat berdasarkan jenisnya (DBH Pajak dan DBH SDA) sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 2.4 dan 2.5, penerimaan DBH Pajak tertinggi diperoleh oleh provinsi DKI Jakarta, Jawa Timur, dan Jawa Barat, sedangkan penerimaan DBH SDA tertinggi diperoleh oleh provinsi Kalimantan Timur, Sumatera Selatan, Kalimantan Selatan dan Riau.

Realisasi DBH Pajak DKI Jakarta pada tahun 2020 mencapai Rp13,93 triliun, disusul oleh Jawa Timur sebesar Rp4,88 triliun. Sementara itu, realisasi DBH pajak di dua provinsi penerima DBH pajak terendah yaitu Gorontalo dan Sulawesi Barat pada tahun 2020 hanya dibawah Rp100 miliar. Hal ini menunjukkan masih tingginya ketimpangan perekonomian antar wilayah di Indonesia. DBH Pajak yang tinggi sebagian besar diterima oleh provinsi dengan aktivitas perekonomian yang tinggi yang mayoritas berada di wilayah Jawa. DKI Jakarta sebagai ibu kota dan pusat perekonomian Indonesia mendominasi penerimaan DBH Pajak dengan kesenjangan capaian yang cukup tinggi dengan provinsi lainnya. Selain itu, pada Grafik 2.4 terlihat pula bahwa penerimaan DBH Pajak pada sebagian besar provinsi menunjukkan pertumbuhan negatif dari tahun 2008-2020. Pertumbuhan negatif ini salah satunya disebabkan oleh dampak pengalihan PBB Perkotaan dan Perdesaan (PBB-P2) dan BPHTB menjadi pajak daerah yang mulai diimplementasikan selambat-lambatnya tahun 2014 (PBB-P2) dan 2011 (BPHTB).

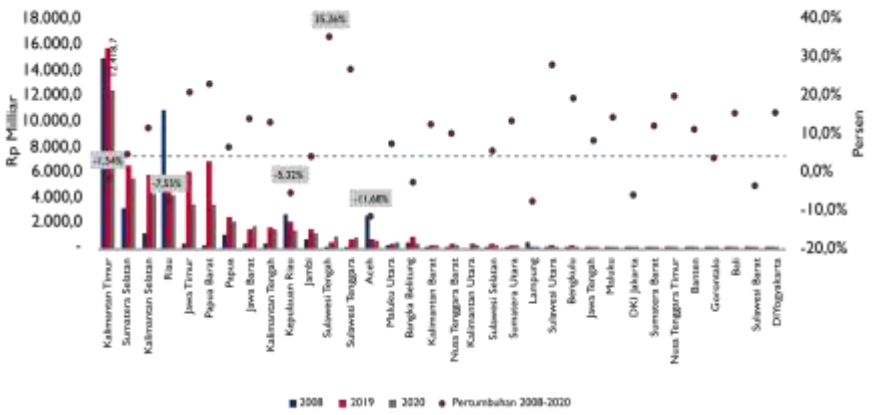
DBH SDA didominasi oleh daerah yang kaya akan SDA seperti Kalimantan Timur, Riau, dan Sumatera Selatan (Grafik 2.5). Pada sebagian besar provinsi, penerimaan DBH SDA mengalami peningkatan dari tahun 2008-2020. Walaupun demikian, di beberapa provinsi yang merupakan provinsi dengan SDA yang tinggi seperti Aceh, Riau, Kepulauan Riau, dan Kalimantan Timur penerimaan DBH SDA mengalami pertumbuhan negatif dari 2008-2020. Hal ini perlu untuk mendapat perhatian terutama bagi daerah-daerah yang mempunyai ketergantungan tinggi terhadap hasil SDA yang tak terbarukan sebagai sumber penerimaan daerah. Tingginya ketergantungan tersebut dapat mempengaruhi keberlanjutan fiskal daerah dalam jangka panjang jika tidak diimbangi dengan optimalisasi pada sumber penerimaan lain terutama PAD. Daerah dengan tingkat ketergantungan yang tinggi pada penghasilan SDA yang tidak terbarukan menyebabkan meredupnya sektor ekonomi yang tahan fluktuasi harga bahan mentah, seperti industri manufaktur, jasa, dan konsumsi. Fenomena ini dikenal sebagai "*the Dutch disease*", yaitu istilah yang muncul dari peristiwa hancurnya industri manufaktur di Groningen, Belanda, setelah penemuan ladang minyak dan gas besar di sana (Bjørnland dkk. 2016).

Grafik 2.4.
Perkembangan DBH Pajak per Provinsi Tahun 2008, 2019, dan 2020



Keterangan: Pertumbuhan dihitung menggunakan pertumbuhan tahunan majemuk.
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Grafik 2.5
Perkembangan DBH SDA per Provinsi Tahun 2008, 2019, dan 2020



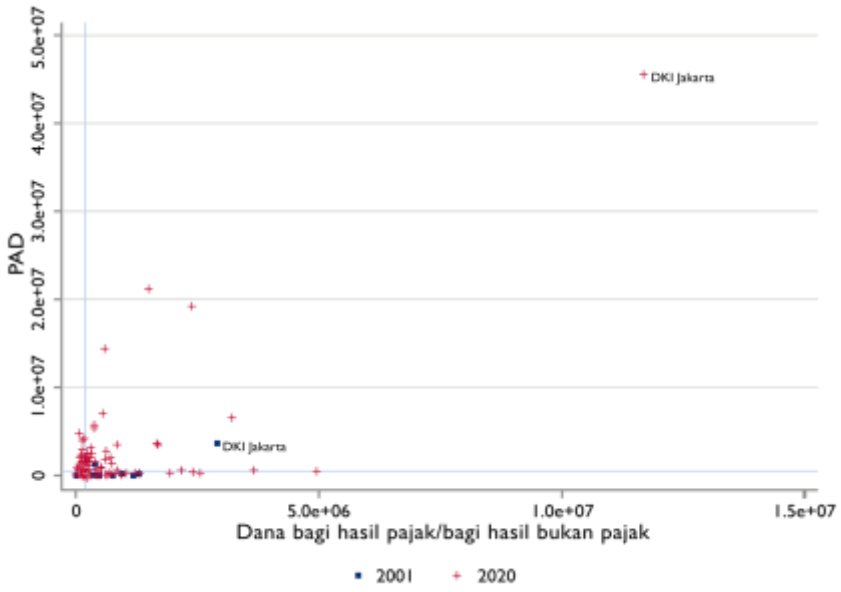
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

DBH merupakan salah satu instrumen yang dapat digunakan untuk mengukur kapasitas fiskal daerah bersama dengan PAD. Grafik 2.6 memetakan daerah berdasarkan besaran DBH dan PAD dalam periode 2001-2020 yang menunjukkan bahwa hubungan antara PAD dan DBH setiap daerah

bervariasi. Pola hubungan ini dapat dibagi dalam 4 kelompok daerah yaitu: (1) daerah dengan PAD tinggi, DBH Rendah; (2) daerah dengan PAD rendah, DBH tinggi; (3) PAD rendah, DBH rendah; dan (4) PAD tinggi, DBH tinggi.

Daerah yang perlu mendapat perhatian adalah daerah dengan PAD rendah dan DBH rendah (kelompok 3). Daerah pada kelompok 3 mengindikasikan kapasitas fiskal daerahnya sangat rendah sehingga sangat bergantung pada dana transfer yang lain untuk mendanai pembangunan di daerah. Upaya yang perlu dilakukan untuk meningkatkan kapasitas fiskal daerah tersebut adalah melalui belanja-belanja yang bersifat produktif yang mampu mendorong peningkatan aktivitas perekonomian di daerah. Hal yang sama juga perlu dilakukan pada daerah-daerah dengan salah satu dari PAD atau DBH yang masih rendah (kelompok 1 dan 2) agar dapat mengoptimalkan dua sumber penerimaan tersebut. Selain itu, daerah dengan PAD rendah dan DBH tinggi (kelompok 2) juga perlu mendapat perhatian karena berpotensi untuk cenderung bergantung pada penerimaan DBH dibandingkan berupaya untuk mengeksplorasi PAD dengan optimal. DKI Jakarta merupakan daerah yang mengalami kemajuan pesat dalam peningkatan PAD dan DBH dalam dua dekade. Hal ini menunjukkan kemampuan Pemerintah DKI Jakarta dalam mengoptimalkan PAD dan meningkatkan penerimaan pajak pusat di wilayahnya yang kemudian dibagihasilkan dalam bentuk DBH.

Grafik 2.6.
Hubungan antara DBH dan PAD (2001-2020)



Keterangan: Realisasi APBD 2001 dan 2020
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Seiring dengan perjalanan implementasinya, DBH masih dihadapkan pada dua tantangan utama. *Pertama*, perubahan sifat DBH dari yang seharusnya bersifat *pure block grant* perlahan menjadi *non matching categorical grant* yang sebagian penggunaan DBH diarahkan (*earmarked*) untuk tujuan tertentu akan berpengaruh pada mengecilnya ruang fiskal pemerintah daerah dalam membelanjakan DBH sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. *Kedua*, kebijakan penyaluran DBH *based on actual revenue* menyebabkan ketidakpastian penerimaan daerah sehingga menyebabkan perubahan pada besaran pendapatan daerah yang kemudian berpengaruh pada pelaksanaan anggaran belanja di daerah.

2.2.2

Dana Alokasi Umum (DAU)

Cikal bakal DAU telah ada sejak penetapan UU Nomor 32 Tahun 1956 yang memandatkan pemberian subsidi atau sumbangan kepada pemerintah daerah yang bersifat *pure block grant*. DAU berfungsi sebagai *equalization grant* yang bertujuan untuk pemerataan kemampuan keuangan antardaerah (horizontal) untuk membiayai urusan yang menjadi kewenangan daerah dalam rangka pelaksanaan desentralisasi. DAU merupakan dana yang bersifat *pure block grant* yang dialokasikan berdasarkan formula tertentu. Dalam UU Nomor 25 Tahun 1999, alokasi DAU nasional ditetapkan sebesar minimal 25% dari pendapatan dalam negeri (PDN) neto. Sejak penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004, ketentuan mengenai alokasi DAU nasional meningkat menjadi minimal 26% dari PDN neto. Selain itu, dengan penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004 ini, formula pengalokasian DAU turut mengalami perubahan. Sebelumnya alokasi DAU dihitung berdasarkan kebutuhan wilayah dan potensi ekonomi daerah dan saat ini alokasi DAU dihitung berdasarkan alokasi dasar dan celah fiskal. Alokasi dasar adalah komponen total gaji pegawai negeri sipil (PNS) daerah, sementara celah fiskal adalah selisih antara kebutuhan fiskal dan kapasitas fiskal daerah. Kebutuhan fiskal dihitung berdasarkan jumlah penduduk, luas wilayah, Indeks Kemahalan Konstruksi (IKK), PDRB per kapita, dan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Kapasitas fiskal daerah dihitung berdasarkan penerimaan PAD dan DBH.

Dalam kurun waktu dua dekade, kebijakan DAU terus mengalami penyempurnaan untuk memperkuat ketercapaian tujuan pengalokasiannya sebagai instrumen pemerataan fiskal antardaerah. Beberapa kebijakan DAU yang telah dilaksanakan antara lain:

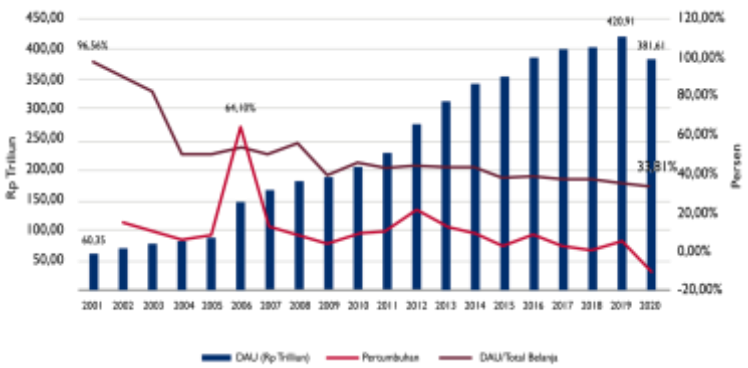
1. Pada tahun 2001-2016, alokasi DAU ditetapkan final di dalam APBN yaitu nilainya tetap/ tidak berubah dalam tahun anggaran berjalan. Akan tetapi, pada tahun 2017 dan tahun 2018 ketentuan ini diubah. Pada tahun 2019, alokasi DAU kembali ditetapkan final untuk memudahkan daerah dalam merencanakan anggarannya. Pada tahun 2020 dan 2021, untuk memastikan kesediaan anggaran dalam APBN, alokasi DAU kembali menjadi dinamis yang menyesuaikan kemampuan keuangan negara.

2. Sesuai UU Nomor 18 Tahun 2016 tentang APBN Tahun Anggaran 2017, kebijakan penggunaan DAU tidak lagi sepenuhnya bersifat *pure block grant* seiring dengan kewajiban pemerintah daerah mengalokasikan 25% dari DTU (DBH dan DAU) untuk belanja infrastruktur daerah yang terkait langsung dengan percepatan fasilitas pelayanan publik dan ekonomi dalam rangka meningkatkan kesempatan kerja, mengurangi kemiskinan, dan mengurangi kesenjangan penyediaan layanan publik antardaerah. Besaran persentase tersebut dihitung dari total belanja modal dan belanja pemeliharaan setelah dikurangi belanja modal dan pemeliharaan untuk aparatur. Sejak tahun 2017, kebijakan *earmarking* DTU tersebut selalu ditetapkan dalam UU mengenai APBN setiap tahunnya.

3. Pada tahun 2019 dan 2020, terdapat kebijakan DAU Tambahan yang dianggarkan untuk membiayai: (i) bantuan pendanaan kelurahan; (ii) bantuan kepada pemerintah daerah untuk pembayaran iuran Badan Penyelenggara Jaminan Sosial (BPJS) Kesehatan; (iii) bantuan penggajian pegawai pemerintah dengan perjanjian kerja (PPPK); dan (iv) bantuan penyetaraan penghasilan tetap (Siltap) perangkat desa.

4. Pada tahun 2020 dan 2021, dalam rangka penanganan Covid-19, DAU dialokasikan untuk pemenuhan anggaran kesehatan yang diprioritaskan penggunaannya untuk kegiatan pencegahan dan/atau penanganan Covid-19.

Grafik 2.7
Perkembangan DAU Tahun 2001-2020



Keterangan: 2001-2003: Perhitungan Anggaran Negara (PAN); 2004-2020: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP), DAU/Total Belanja: Realisasi APBD
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

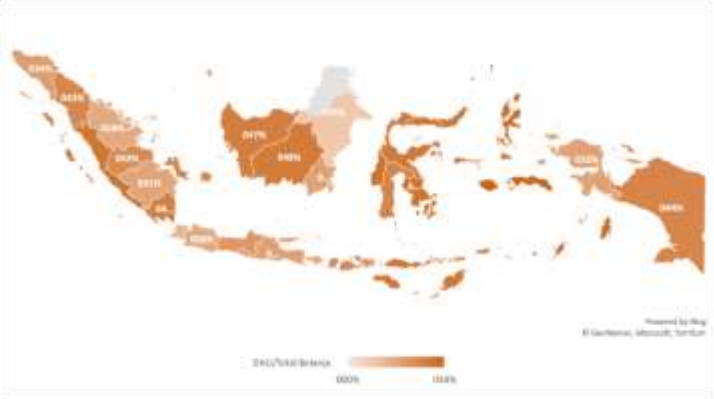
Grafik 2.7 memperlihatkan perkembangan realisasi DAU selama dua puluh tahun. Pada tahun 2001-2019, realisasi DAU selalu tumbuh positif dari Rp60,35 triliun di tahun 2001 menjadi Rp420,91 triliun di tahun 2019. Akan tetapi, pada tahun 2020 realisasi DAU mengalami penurunan sebesar 9,34% menjadi Rp381,61 triliun dikarenakan pendapatan negara turun cukup dalam sebesar 15,9% sebagai dampak pandemi Covid-19. Sejak tahun 2001, pertumbuhan DAU tertinggi terjadi pada tahun 2006 sebesar 64,10% yang terutama disebabkan oleh perubahan kebijakan alokasi minimal DAU dari 25%

PDN neto menjadi 26% PDN neto dan perubahan formula pengalokasian DAU sesuai amanah UU Nomor 33 Tahun 2004. Selain itu, rasio DAU terhadap total belanja daerah menunjukkan tren menurun dari 96,56% di tahun 2001 menjadi 45,55% di tahun 2010 dan terus menurun menjadi 33,81% di tahun 2020. Penurunan rasio DAU terhadap total belanja daerah menunjukkan semakin menurunnya ketergantungan daerah terhadap DAU dalam membiayai belanja daerahnya. Hal ini mengindikasikan adanya peningkatan pendapatan daerah dari sumber penerimaan selain DAU terutama dari PAD dan jenis dana transfer yang lain.

Grafik 2.8 menunjukkan sebaran porsi DAU terhadap total belanja daerah berdasarkan provinsi. Pada tahun 2019, provinsi dengan porsi DAU terbesar didominasi oleh provinsi di wilayah Sulawesi, Maluku dan Papua. Provinsi dengan porsi DAU terhadap total belanja daerah tertinggi yaitu Maluku, Maluku Utara, dan Sulawesi Barat dengan porsi masing-masing sebesar 58,28%, 54,40%, dan 52,87%. Sementara itu, provinsi dengan porsi DAU terendah yaitu Kalimantan Timur sebesar 14,63%. DKI Jakarta merupakan satu-satunya provinsi yang tidak menerima DAU.

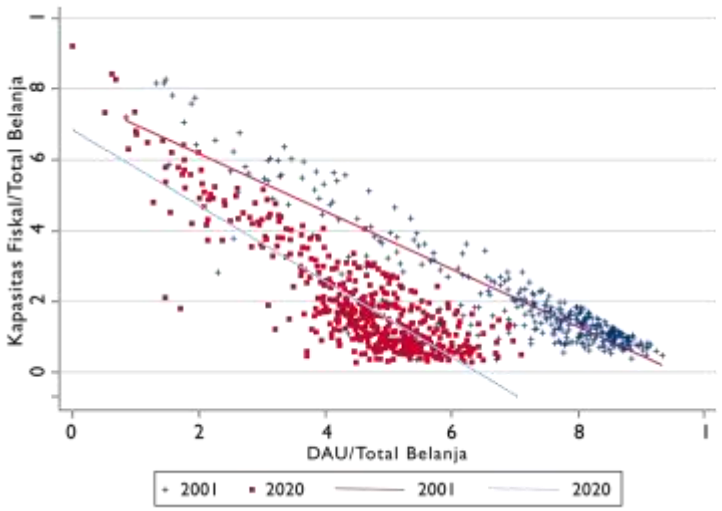
Selain itu, pencapaian DAU sebagai mekanisme transfer untuk mengurangi ketimpangan fiskal antara daerah (*horizontal imbalance*) terlihat pada Grafik 2.9. Hubungan antara DAU dan kapasitas fiskal daerah (DBH dan PAD) adalah negatif, yang berarti DAU lebih memihak pada daerah dengan kapasitas fiskal rendah.

Grafik 2.8.
Distribusi porsi DAU terhadap Total Belanja per Provinsi Tahun 2019



Keterangan: Realisasi APBD 2019
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Grafik 2.9
Hubungan DAU dan Kapasitas Fiskal Daerah (DBH dan PAD)
Tahun 2001 dan 2020

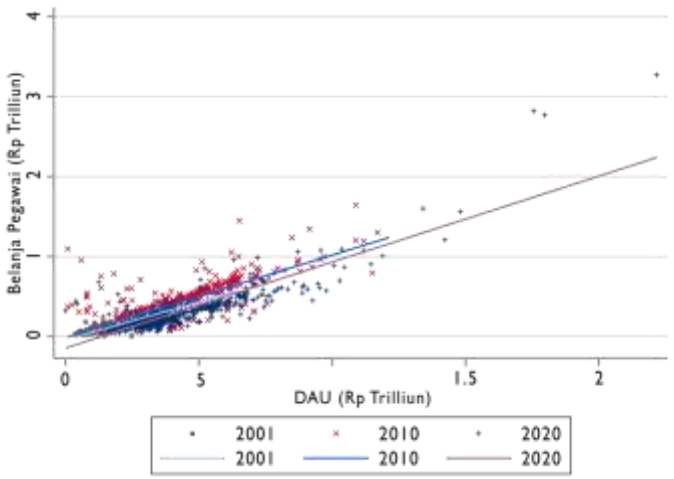


Keterangan: Realisasi APBD provinsi, kabupaten, kota tahun 2001 dan 2020
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Pengelolaan DAU juga masih dihadapkan pada beberapa tantangan. Secara garis besar, DAU dihadapkan pada 4 tantangan utama. Pertama, formula DAU berpotensi meningkatkan dependensi daerah pada transfer DAU dan kecenderungan *over recruitment* PNS. Formula alokasi berdasarkan celah fiskal dapat menyebabkan keengganan daerah untuk mengoptimalkan kapasitas fiskal terutama yang bersumber dari DBH dan PAD karena semakin besar kapasitas fiskal daerah maka semakin kecil DAU yang diterima. Selain itu, formula DAU yang memperhitungkan jumlah PNS Daerah sebagai alokasi dasar menyebabkan kecenderungan daerah untuk merekrut banyak PNS Daerah untuk memperbesar alokasi dasar sehingga DAU yang diterima lebih besar.

Kedua, penggunaan DAU masih didominasi oleh pemenuhan belanja pegawai. Hal ini dijelaskan pada Grafik 2.10 yang menunjukkan adanya hubungan positif antara DAU dengan belanja pegawai. Hubungan antara DAU dan belanja pegawai semakin kuat dengan koefisien korelasi meningkat dari 0,741 di tahun 2001, 0,751 di tahun 2010, dan menjadi 0,882 di tahun 2020.

Grafik 2.10.
DAU dan Belanja Pegawai Tahun 2001,2010, 2020



Keterangan: Dimensi per provinsi, kabupaten, kota tahun 2001, 2010, dan 2020; Koefisien korelasi Pearson 2020: 0,882, 2010: 0,751, 2001: 0,741,
Data Realisasi APBD provinsi, kabupaten, kota 2001, 2010, dan 2019
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Ketiga, kebijakan penyaluran DAU yang bersifat final memiliki potensi risiko terhadap kesinambungan APBN apabila tidak dibarengi dengan perencanaan penerimaan negara yang matang. Rencana penerimaan negara dalam APBN yang eksesif dipadukan dengan kebijakan DAU final dapat mengakibatkan alokasi DAU dalam APBN tidak sesuai dengan kemampuan keuangan negara sehingga dapat menambah beban APBN.

Keempat, pemenuhan kebijakan *earmarking* DAU masih belum optimal. Seperti ditunjukkan pada Tabel 2.4, pada tahun 2020, 176 pemerintah daerah belum berhasil memenuhi alokasi minimal 25% dari DTU untuk belanja infrastruktur. Daerah tersebut terdiri dari delapan provinsi (Aceh, Papua, Papua Barat, Jawa Timur, Sulawesi Utara, Sumatera Utara, Sumatera Barat, dan Jambi), 140 kabupaten dan 28 kota. Untuk mendorong pemerintah daerah dalam pemenuhan kebijakan *earmarking* tersebut, Kementerian Keuangan melakukan pemantauan, evaluasi, dan mengenakan sanksi berupa penundaan/pemotongan DTU pada tahun berikutnya bagi daerah yang tidak dapat memenuhi alokasi minimal tersebut.

Tabel 2.2.
Kinerja Pemenuhan *Earmarking* 25% DTU untuk Belanja Infrastruktur Tahun 2020

Tingkat Daerah	Memenuhi	%	Tidak Memenuhi	%	Total
Kabupaten	275	66,27	140	33,73	415
Kota	65	69,89	28	30,11	93
Provinsi	26	79,41	8	20,59	34
Total	366	67,71	176	32,29	542

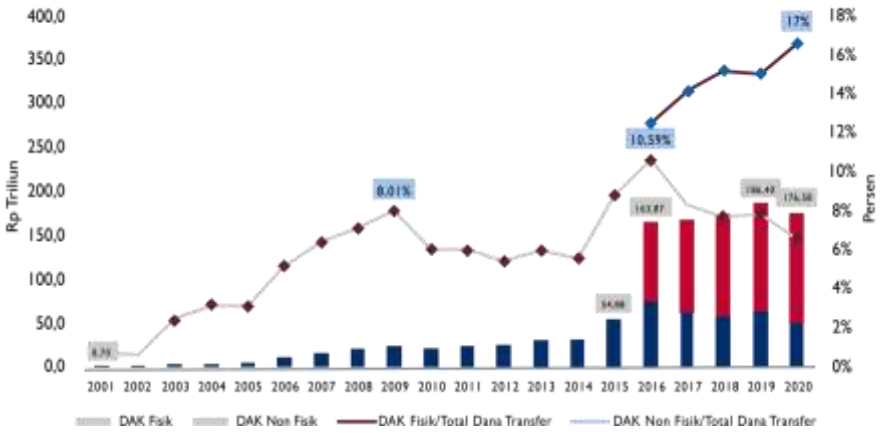
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

2.3.

Dana Transfer Khusus (DTK)

DTK merupakan kelompok dana transfer yang terdiri dari DAK Fisik dan DAK Nonfisik. Pengelompokan DAK Fisik dan DAK Nonfisik dalam kategori DTK dimulai sejak tahun 2016 karena reklasifikasi dan *refocusing* postur dana transfer dalam APBN. Dalam postur dana transfer sebelum tahun 2016, DAK Fisik dikenal dengan nama DAK, sementara beberapa jenis DAK Nonfisik merupakan bagian dari pos Dana Transfer Lainnya. Porsi DAK Fisik terhadap total dana transfer sangat kecil yaitu di bawah 10% (kecuali 2016), sementara DAK Nonfisik mempunyai porsi lebih besar dengan rata-rata 15% dari tahun 2016-2020. DAK Fisik menunjukkan tren yang meningkat selama dalam kurun waktu 2001-2020 dengan realisasi tertinggi di tahun 2016 sebesar Rp75,21 triliun. Sementara itu, tren DAK Nonfisik sejak 2016 terus meningkat termasuk di masa pandemi Covid-19 di tahun 2020.

Grafik 2.11
Perkembangan DTK Tahun 2001-2020



Keterangan: 2001-2003: Perhitungan Anggaran Negara (PAN); 2004-2020: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

2.3.1

Dana Alokasi Khusus Fisik (DAK Fisik)

Sebelum era desentralisasi fiskal, pemerintah pusat telah memberikan transfer kepada pemerintah daerah untuk mendukung program Rencana Pembangunan Lima Tahun (REPELITA) dalam bentuk dana alokasi pembangunan atau bantuan Instruksi Presiden (INPRES). Bantuan dana INPRES mendukung program strategis pemerintah seperti program wajib belajar 9 tahun, program keluarga berencana dan imunisasi, dan infrastruktur untuk daerah tertinggal. Dana INPRES bertahan lebih dari 30 tahun sebelum akhirnya diganti menjadi DAK pada tahun 2001 dan menjadi DAK Fisik sejak tahun 2016. DAK Fisik bertujuan untuk membantu daerah dalam pemenuhan standar pelayanan umum, ketersediaan sarana dan prasarana dan pembangunan infrastruktur daerah sesuai dengan prioritas nasional.

DAK Fisik merupakan dana transfer bersifat *matching categorical grant* yaitu transfer yang mensyaratkan pemerintah daerah untuk berkontribusi dalam jumlah tertentu untuk mendanai bidang/program/kegiatan pembangunan fisik di daerah yang telah ditentukan. Daerah yang mendapatkan alokasi DAK Fisik diharuskan untuk menyediakan dana pendamping sebesar 10% dari alokasi DAK Fisik yang diterima daerah. Sejak tahun 2017, kebijakan mengenai kewajiban penyediaan dana pendamping dihapus sehingga sifat DAK Fisik berubah menjadi *non-matching categorical grant*.

DAK Fisik dikelompokkan dalam beberapa jenis, dan setiap jenis DAK Fisik memiliki beberapa bidang kegiatan. Saat ini DAK Fisik terdiri dari 4 (empat) jenis yaitu DAK Fisik reguler, DAK Fisik afirmasi, DAK Fisik penugasan, dan jenis DAK Fisik lain yang ditetapkan dalam UU mengenai APBN. DAK Fisik reguler bertujuan untuk mendukung penyediaan pelayanan dasar dan pemenuhan Standar Pelayanan Minimal (SPM), DAK Fisik afirmasi bertujuan untuk mendukung pemerataan pelayanan dan mendorong percepatan pembangunan di daerah yang memiliki karakteristik tertentu seperti daerah tertinggal, terluar, perbatasan, dan transmigrasi, dan DAK Fisik penugasan bertujuan untuk mendukung tema prioritas nasional, pembangunan daerah berciri kepulauan, dan program strategis sesuai arahan presiden. Jenis bidang, program atau kegiatan yang dapat didanai oleh DAK Fisik ditentukan oleh pemerintah pusat.

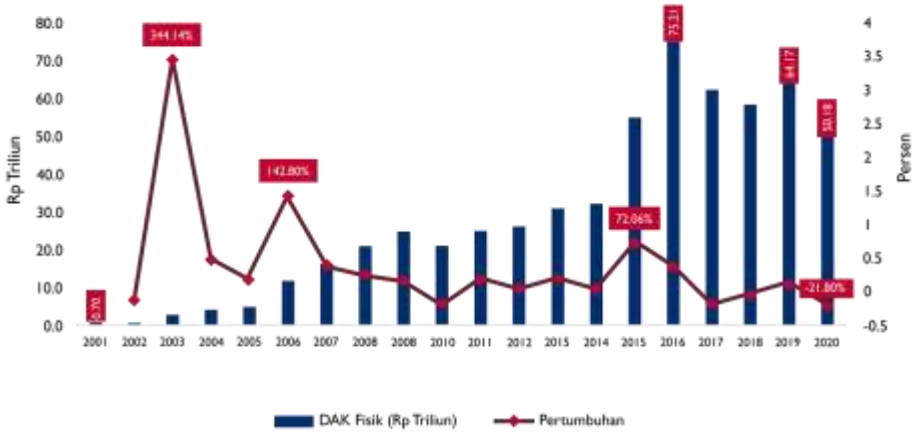
Dalam dua dekade implementasinya, kebijakan DAK Fisik terus diperkuat dan disempurnakan. Beberapa perubahan utama kebijakan DAK Fisik sebagai berikut:

1. Sejak penetapan UU Nomor 33 Tahun 2004 sebagai pengganti UU Nomor 25 Tahun 1999, ketentuan mengenai kriteria kebutuhan khusus yang dapat didanai dari DAK Fisik mengalami perubahan. Selain itu terdapat persyaratan penyediaan dana pendamping dari APBD oleh daerah penerima DAK Fisik minimal 10% dari alokasi DAK Fisik.
2. Pada tahun 2016, kebijakan DAK Fisik mengalami perubahan fundamental antara lain:
   - Perubahan nama DAK menjadi DAK Fisik dan DAK Nonfisik
   - Peningkatan alokasi DAK Fisik yang cukup tinggi untuk mempercepat penguatan peran daerah dalam penyediaan pelayanan publik di daerah sesuai agenda Nawa Cita ketiga "membangun Indonesia dari pinggiran"
   - Perubahan mekanisme pengalokasian dari "*top down*" (*formula based*) menjadi "*bottom up*" berdasarkan usulan daerah (*proposal based*)
   - Perubahan jenis DAK Fisik dari yang sebelumnya terdiri dari DAK Reguler dan DAK Tambahan menjadi 3 (tiga) jenis yang terdiri dari i) DAK Reguler yang fokus untuk mendanai kegiatan yang menjadi prioritas nasional dan sesuai kebutuhan dan prioritas daerah, ii) DAK Infrastruktur Publik Daerah untuk percepatan pembangunan infrastruktur; dan iii) DAK Afirmasi bagi daerah tertinggal, perbatasan dan kepulauan.
3. Pada tahun 2017, beberapa perubahan kebijakan DAK Fisik sebagai berikut:
   - Menghilangkan kewajiban penyediaan dana pendamping,
   - Jenis DAK Fisik berubah menjadi DAK Fisik Reguler, DAK Fisik Penugasan dan DAK Fisik Afirmasi
   - Sinkronisasi pengalokasian DAK Fisik antardaerah, antar bidang DAK Fisik, dan antar kegiatan yang didanai oleh DAK Fisik dan sumber pendanaan lain.
4. Pada tahun 2018, penyaluran DAK Fisik mulai dilakukan melalui Kantor Pelayanan Perbendaharaan Negara (KPPN) setempat untuk mempermudah koordinasi dengan pemerintah daerah.

5. Pada tahun 2019 dilakukan integrasi aplikasi perencanaan DAK Fisik ke dalam aplikasi Kolaborasi Perencanaan dan Informasi Kinerja Anggaran (KRISNA).

6. Pada tahun 2020, beberapa kebijakan DAK Fisik untuk penanganan pandemi Covid-19 antara lain i) penurunan pagu DAK Fisik untuk bidang selain pendidikan dan kesehatan, ii) penghentian proses Pengadaan Barang dan Jasa Publik (PBJP) untuk bidang selain pendidikan dan kesehatan, iii) relaksasi perubahan rencana kegiatan DAK Fisik pada bidang kesehatan, iv) relaksasi persyaratan dan besaran penyaluran untuk menu kegiatan penanganan Covid-19, dan v) penggunaan dana cadangan DAK Fisik dalam rangka mendukung upaya pemulihan dampak Covid-19.

Grafik 2.12.
Perkembangan DAK Fisik Tahun 2001-2020

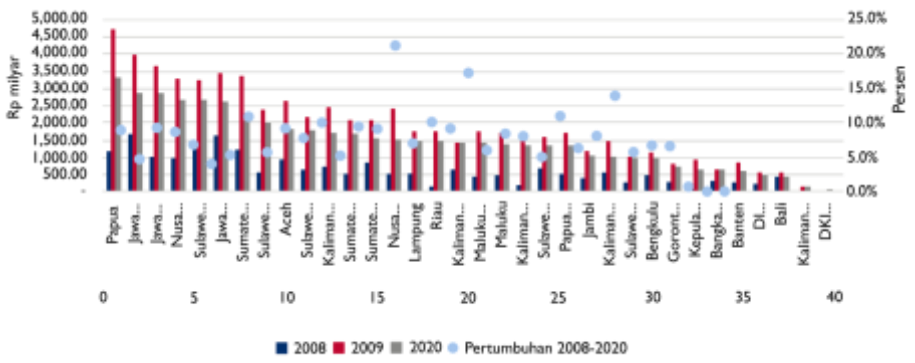


Keterangan: 2001-2003: Perhitungan Anggaran Negara (PAN); 2004-2020: Laporan Keuangan Pemerintah Pusat (LKPP)
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dalam dua dekade implementasinya, realisasi DAK Fisik menunjukkan tren peningkatan. Namun pada tahun 2020 DAK Fisik mengalami penurunan tertinggi dalam dua dekade sebesar -21,80% akibat pandemi Covid-19 yang menyebabkan *refocusing* dan realokasi untuk penanganan pandemi. Pertumbuhan tertinggi terjadi pada tahun 2003 dan 2006, masing-masing sebesar 344,14% dan 142,80%. Tingginya pertumbuhan DAK Fisik di tahun 2003 dan 2006 disebabkan oleh perubahan beberapa kebijakan DAK Fisik sesuai amanah UU Nomor 25 Tahun 1999 dan UU Nomor 33 Tahun 2004. Setelah tahun 2006, pertumbuhan DAK mengalami fluktuasi dari tahun ke tahun. Realisasi DAK Fisik tertinggi pada tahun 2016 sebesar Rp75,21 triliun. Tingginya realisasi DAK Fisik pada tahun 2016 merupakan dampak dari kebijakan peningkatan anggaran dana transfer pada termasuk DAK Fisik dan penguatan kebijakan DAK Fisik untuk mendukung percepatan peningkatan infrastruktur pelayanan publik di daerah.

Meningkatnya alokasi DAK fisik pada dua dekade terakhir menunjukkan upaya pemerintah yang semakin kuat untuk pemerataan pembangunan antardaerah yang diimbangi dengan kemampuan fiskal negara yang semakin berkembang. Melihat sebaran DAK Fisik berdasarkan provinsi pada Grafik 2.13, ada tujuh provinsi yang memperoleh DAK tertinggi sejak tahun 2008 yaitu Papua, Jawa Timur, Jawa Barat, Nusa Tenggara Timur, Sulawesi Selatan, Jawa Tengah, dan Sumatera Utara. Sementara itu, provinsi dengan penerimaan DAK Fisik terendah adalah Kalimantan Timur dan DKI Jakarta.

Grafik 2.13
Sebaran DAK Fisik per Provinsi Tahun 2008, 2019, dan, 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Sebagai salah satu instrumen untuk pemerataan pembangunan antardaerah, pemerintah terus berupaya memperkuat dan menyempurnakan kebijakan pengelolaan DAK Fisik. Walaupun demikian, implementasi DAK Fisik sedikitnya memiliki tiga tantangan utama. *Pertama*, kesinergian pelaksanaan kegiatan pembangunan infrastruktur di daerah yang didanai dari DAK Fisik dan sumber pendanaan lain terutama belanja pemerintah pusat. Banyaknya program pembangunan di daerah baik yang didanai dari DAK Fisik, sumber pendapatan lain dalam APBD, dan belanja pemerintah pusat berpotensi menyebabkan adanya tumpang tindih kegiatan dan pendanaan. Oleh karena itu, peningkatan kualitas perencanaan DAK Fisik yang bersinergi menjadi tantangan yang perlu untuk terus ditindaklanjuti melalui penguatan dan penyempurnaan kebijakan. *Kedua*, sinergi dan sinkronisasi perencanaan DAK Fisik dengan target pembangunan prioritas nasional dalam rangka meningkatkan kualitas perencanaan dan penganggaran DAK Fisik. *Ketiga*, peningkatan efektivitas dan akuntabilitas pengelolaan DAK Fisik. Dalam upaya pencapaian pemerataan pembangunan antardaerah yang efektif, diperlukan penguatan kebijakan pengelolaan DAK Fisik berbasis kinerja secara berkelanjutan.

2.3.2

Dana Alokasi Khusus Nonfisik (DAK Nonfisik)

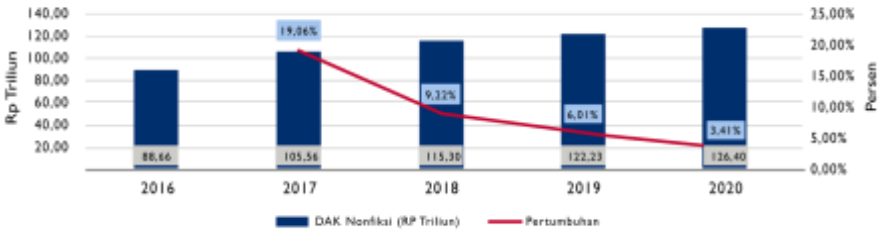
DAK Nonfisik adalah dana yang dialokasikan dalam APBN kepada daerah untuk mempermudah aksesibilitas masyarakat terhadap layanan dasar publik yang semakin berkualitas. Oleh karena itu, DAK Nonfisik bertujuan untuk mendukung operasional pelayanan publik di daerah. DAK Nonfisik merupakan dana transfer yang bersifat *non-matching categorical grant* yaitu transfer yang diberikan untuk tujuan tertentu yang telah ditetapkan.

Pengalokasian DAK Nonfisik dalam APBN dimulai sejak tahun 2016 karena perubahan postur dana transfer di tahun 2016. Walaupun demikian, beberapa jenis dana dalam DAK Nonfisik merupakan pengalihan dari pos Dana Transfer Lainnya pada postur APBN sebelum tahun 2016 antara lain dana Bantuan Operasional Sekolah (BOS), dana Tunjangan Profesi Guru PNS Daerah (TPG PNSD), dana Tambahan Penghasilan (Tamsil) Guru PNSD, dan dana Proyek Pemerintah Daerah dan Desentralisasi (P2D2). Selain itu, DAK Nonfisik juga menampung pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan dari beberapa Kementerian/Lembaga antara lain: (1) dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Kesehatan; (2) dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD), yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; dan (3) dana Peningkatan Kapasitas Koperasi, UKM, dan Ketenagakerjaan, yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Koperasi dan UMKM dan Kementerian Ketenagakerjaan. Pengalihan beberapa jenis dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK Nonfisik merupakan upaya yang dilakukan pemerintah untuk mempertegas sumber pendanaan dalam membiayai pelaksanaan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Seiring dengan perkembangan kebijakan, jenis DAK Nonfisik mengalami penyesuaian dan cenderung bertambah sesuai dengan kebutuhan daerah dalam rangka pencapaian layanan dasar publik yang sesuai dengan prioritas nasional. Pada tahun 2020 jenis DAK Nonfisik terdiri dari BOS, TPG PNSD, Tamsil Guru PNSD, Tunjangan Khusus Guru (TKG) PNSD di Daerah Khusus, BOK, Bantuan Operasional Keluarga Berencana (BOKB), BOP PAUD, Dana Peningkatan Kapasitas Koperasi dan UKM (PK2UKM), dan Dana Pelayanan Administrasi Kependudukan (Adminduk), BOP Museum dan Taman Budaya, Dana Pelayanan Kepariwisataan, Dana Bantuan Biaya Layanan Pengolahan Sampah, dan BOP Pendidikan Kesetaraan.

Penganggaran DAK Nonfisik bersifat "*top down*" berdasarkan usulan Kementerian/Lembaga (K/L) Teknis terkait dan berkoordinasi dengan Bappenas dan Kementerian Keuangan. Perhitungan besaran alokasi mempertimbangkan jumlah sasaran dan biaya satuan pada masing-masing jenis DAK Nonfisik dan memperhatikan arah kebijakan nasional. Koordinasi antara K/L Teknis, Bappenas, dan Kementerian Keuangan dalam proses penganggaran DAK Nonfisik, serta penguatan peran K/L dalam melakukan pemantauan dan evaluasi dilakukan untuk memastikan *output* dan *outcome* DAK Nonfisik dapat tercapai dengan baik.

Grafik 2.14.
Perkembangan Realisasi DAK Nonfisik 2016-2020

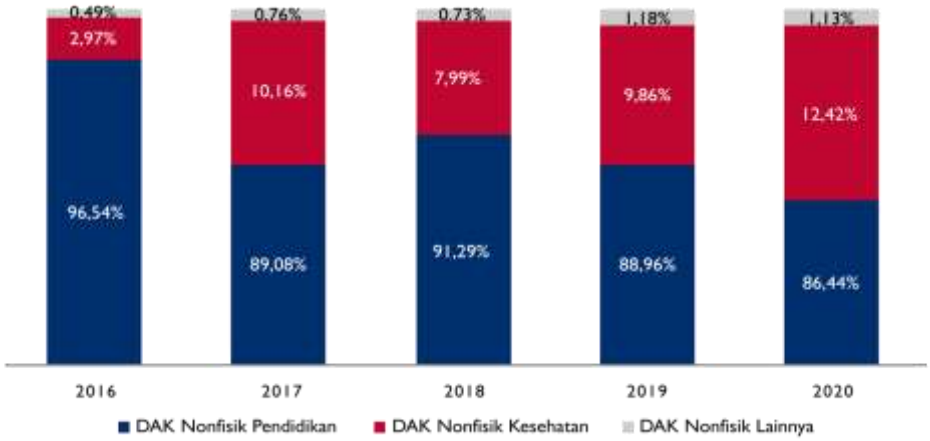


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

DAK Nonfisik selalu meningkat setiap tahun dari Rp88,66 triliun di tahun 2016 menjadi Rp126,40 triliun di tahun 2020 seiring dengan meningkatnya jumlah sasaran dan biaya satuan setiap jenis DAK Nonfisik. Selain itu, peningkatan ini juga merupakan dampak dari kebijakan penyesuaian maupun penambahan jenis DAK Nonfisik. Sejak tahun 2016, realisasi DAK Nonfisik selalu tumbuh positif namun pertumbuhannya mulai melambat dari 19,01% di tahun 2017 menjadi 3,41% di tahun 2020.

DAK Nonfisik didominasi untuk membiayai operasional bidang pendidikan dan kesehatan. DAK Nonfisik bidang pendidikan terdiri dari BOS, TPG PNSD, Tamsil Guru PNSD, Tunjangan Khusus Guru di daerah khusus, BOP PAUD, dan BOP Pendidikan Kesetaraan. DAK Nonfisik bidang kesehatan terdiri dari BOK dan BOKB. Grafik 2.16 memperlihatkan porsi DAK Nonfisik pada bidang pendidikan, kesehatan, dan bidang selain pendidikan dan kesehatan (bidang lainnya). DAK Nonfisik didominasi oleh bidang pendidikan dengan porsi rata-rata terhadap total DAK Nonfisik dari tahun 2016-2020 sebesar 90,46%. Sementara itu porsi DAK Nonfisik bidang kesehatan mengalami peningkatan terutama di tahun 2020 sehubungan dengan kebutuhan untuk penanganan pandemi Covid-19.

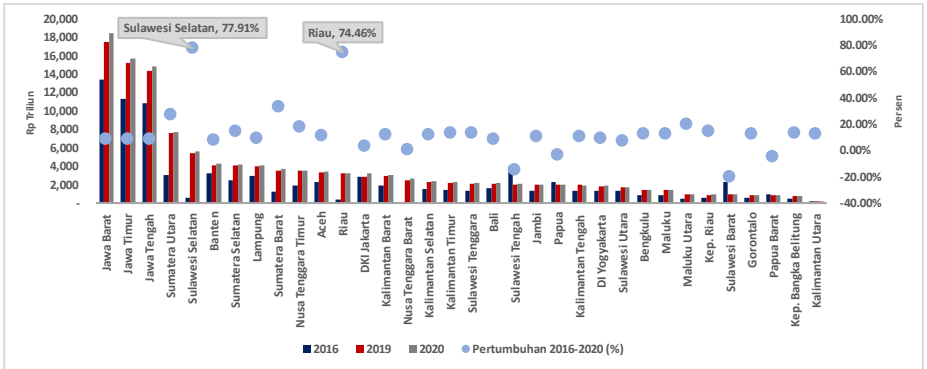
Grafik 2.15.
Porsi DAK Nonfisik per Bidang Tahun 2016-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Sebaran DAK Nonfisik berdasarkan provinsi pada Grafik 2.17 menunjukkan bahwa provinsi dengan perolehan DAK Nonfisik tertinggi adalah Jawa Barat, Jawa Timur, Jawa Tengah dan DAK Nonfisik terendah diperoleh Kalimantan Utara. Sementara itu, pertumbuhan tertinggi berada di provinsi Sulawesi Selatan dan Riau sebesar masing-masing 77,91% dan 74,46%. Perbedaan jumlah DAK Fisik yang diterima daerah sangat tergantung pada jumlah sasaran penerima setiap jenis DAK Non fisik antara lain jumlah peserta didik untuk BOS, BOP PAUD, BOP Pendidikan Kesetaraan, jumlah guru untuk TPG, Tamsil Guru, dan TKG PNSD, jumlah fasilitas kesehatan untuk BOK.

Grafik 2.16
Sebaran DAK Nonfisik per Provinsi Tahun 2016, 2019, dan 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Tantangan yang dihadapi dalam pelaksanaan DAK Nonfisik antara lain mengenai evaluasi capaian *output*, mekanisme penyaluran dan pelaporan, dan koordinasi pelaksanaan kegiatan. Alat ukur evaluasi keberhasilan DAK Nonfisik tidak mudah didefinisikan karena DAK Nonfisik digunakan untuk membantu operasional atau manajemen dalam pelaksanaan pelayanan publik sehingga *output* dari kegiatan operasional tidak mudah untuk diukur. Hingga saat ini, indikator pencapaian dari DAK Nonfisik dilihat dari aspek penyaluran dan realisasi DAK Nonfisik.

2.5.

Lessons Learned Dana Perimbangan di negara lain

Untuk mendesain transfer yang baik, Shah (2006) memberikan panduan mengenai praktik-praktik transfer yang baik untuk dijadikan contoh dan hal yang sebaiknya dihindari. Dalam merancang bentuk transfer antarpemerintah harus didasarkan pada tujuan transfer tersebut. Shah menyebutkan setidaknya ada enam tujuan transfer antar pemerintah, yaitu: (1) menjembatani celah fiskal; (2) mengurangi disparitas fiskal wilayah; (3) mengompensasi eksternalitas; (4) mendukung pencapaian standar nasional; (5) mencapai prioritas pembangunan nasional; dan (6) pemerataan pembangunan infrastruktur.

Pertama, jika tujuan transfer adalah menjembatani celah fiskal, maka desain transfer berupa pemberian kewenangan pajak yang lebih besar kepada daerah. Contoh implementasi yang baik adalah desain transfer oleh Kanada. Kanada memberlakukan kebijakan pengurangan kewenangan pajak pada pemerintah pusat dan kewenangan pajak pelengkap (suplementer) yang dilaksanakan oleh pemerintah daerah. Contoh yang harus dihindari adalah "*deficit grant*" yang dilaksanakan oleh Republik Rakyat Tiongkok. *Deficit grant* adalah sejenis transfer dari pemerintah yang digunakan untuk menutup defisit pada neraca keuangan daerah. Jenis transfer ini akan menimbulkan *moral hazard* pada pemerintah daerah untuk meningkatkan defisit. Di Indonesia, pemerintah memberikan transfer DBH ditujukan untuk menjembatani celah fiskal dan mengurangi disparitas vertikal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Belajar dari Kanada, ke depannya dapat diberikan kewenangan perpajakan yang lebih besar.

Kedua, jika tujuan transfer adalah mengurangi disparitas fiskal wilayah, maka desain transfer dapat berupa "*equalization transfer*". Transfer ini berupa transfer bebas syarat yang digunakan untuk menutup disparitas fiskal antar wilayah. Contoh implementasi yang baik dari *equalization transfer* adalah yang dilaksanakan di Kanada, Denmark, Swiss, dan Jerman. Negara-negara tersebut mempertimbangkan kemampuan pajak daerah dan potensial pajak daerah sebagai dasar perhitungan transfer. Swiss menghitung *equalization transfer* dengan mempertimbangkan kemampuan pajak dan penyediaan publik yang layak yang harus dicapai pemerintah daerah. Contoh yang sebaiknya dihindari adalah *equalization transfer* yang didasarkan pada formula yang kaku dan dihitung dari beberapa faktor pengali, seperti dilaksanakan di Brazil, India, dan Cina. Di Indonesia, DAU sebagai *equalization*

transfer masih dalam formula yang kaku. Untuk ke depannya, DAU sebaiknya mempertimbangkan implementasi di Kanada dan Swiss yang mempertimbangkan pencapaian penyediaan pelayanan publik yang layak di daerah dan potensi kapasitas fiskal daerah.

Ketiga, jika tujuan transfer untuk mengompensasi eksternalitas, maka transfer yang cocok adalah *open-ended matching grant* yaitu mekanisme *matching transfer* tanpa menetapkan batasan jumlah yang ditanggung oleh pemerintah pusat. *Open ended matching grant* untuk mengompensasi eksternalitas dilakukan dengan menyesuaikan keuntungan/kerugian yang disebabkan oleh eksternalitas. Contoh eksternalitas yang terjadi di Afrika Selatan adalah pelayanan Rumah Sakit. Rumah Sakit dengan kinerja yang baik selalu menjadi sasaran kunjungan pasien dari wilayah tetangga sehingga Rumah Sakit wilayah tetangga kehilangan pasien. Untuk mengatasi masalah tersebut, maka didesain transfer untuk rumah sakit pendidikan (*grant to teaching hospital*) yang diestimasi dari biaya eksternalitas atas penggunaan rumah sakit oleh pasien wilayah lain. Praktik yang dihindari adalah *closed-ended matching grants*, yaitu mekanisme *matching grant* dengan menetapkan batasan tertentu atas biaya yang ditanggung pemerintah pusat.

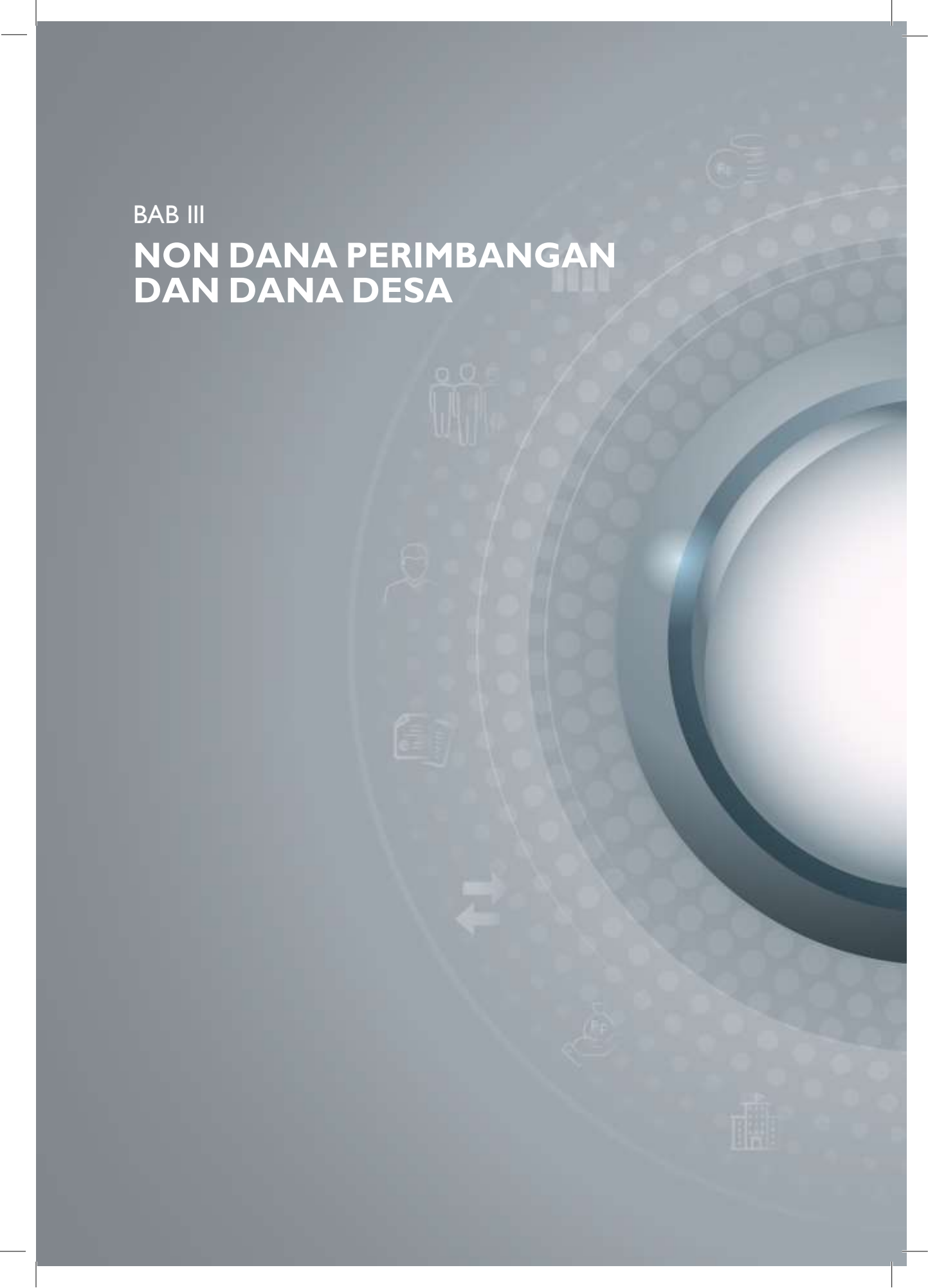
Keempat, jika tujuan transfer untuk mencapai standar pelayanan minimal nasional, maka desain transfer yang baik adalah transfer bersyarat dengan target tertentu (*conditional grant*). Implementasi yang baik adalah DAK di Indonesia. Namun hal yang harus dihindari adalah transfer yang hanya mensyaratkan realisasi belanja tanpa memperhatikan ketercapaian output, seperti yang dikenal dengan *"pork barrel transfer"* untuk pembangunan infrastruktur yang dilakukan Amerika Serikat. Selain itu, jenis transfer yang harus dihindari adalah transfer untuk pembangunan infrastruktur (*capital grant*) tanpa memperhitungkan biaya pemeliharaan.

Kelima, jika tujuan transfer untuk mencapai prioritas pembangunan nasional, maka desain transfer sebaiknya *open-ended matching grant*. Praktik baik adalah *matching transfer for social assistance* yang dilaksanakan oleh Kanada sebelum tahun 2004. Transfer ini merupakan bagian *cost sharing* dari pemerintah pusat Kanada dengan negara bagian untuk program penyediaan layanan kesehatan primer, perawatan rumah, dan subsidi obat. Transfer ini mempunyai target yang tercantum dalam rencana 10 tahunan reformasi kesehatan Kanada. Implementasi yang harus dihindari adalah transfer *ad hoc* dengan target yang berubah-ubah setiap tahun.

Keenam, jika tujuan transfer untuk pemerataan pembangunan infrastruktur, maka desain transfer sebaiknya untuk pembangunan fisik (*capital grant*) yang dilengkapi dengan biaya pemeliharaan infrastruktur yang dibangun. Implementasi yang baik adalah transfer yang mempertimbangkan kapasitas fiskal, sementara yang dihindari adalah transfer yang diberikan tanpa mempertimbangkan biaya pemeliharaan.

BAB III

NON DANA PERIMBANGAN DAN DANA DESA



BAB III
NON DANA PERIMBANGAN DAN DANA DESA

Pasal 18B Undang-Undang Dasar Negara Republik Indonesia tahun 1945 menyatakan bahwa Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan UU. Kekhususan atau keistimewaan tersebut dalam konteks desentralisasi merupakan konsep "desentralisasi asimetris". Pelaksanaan desentralisasi asimetris di Indonesia antara lain diberlakukan melalui pemberian status daerah otonomi khusus dan keistimewaan. Dalam rangka mendukung pelaksanaan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau istimewa, Pemerintah mengalokasikan dana dalam APBN melalui skema transfer khusus dan keistimewaan sesuai dengan status daerah otonomi dan tujuannya.

Non dana perimbangan yang akan dibahas adalah Dana Otonomi Khusus (Dana Otsus), Dana Keistimewaan, dan DID. Dana Otsus dialokasikan untuk membiayai kewenangan khusus Provinsi Papua, Papua Barat, dan Aceh yang masing-masing dialokasikan sejak tahun 2002, 2009, dan 2008. Selain dana Otsus, Provinsi Papua dan Papua Barat juga mendapatkan Dana Tambahan Infrastruktur (DTI) yang diberikan dalam rangka otonomi khusus untuk percepatan pembangunan infrastruktur di kedua provinsi tersebut. Sedangkan Dana Keistimewaan diberikan kepada Provinsi Daerah Istimewa Yogyakarta sejak tahun 2013 untuk mendanai kewenangan istimewanya. DID dialokasikan sejak tahun 2010 sebagai penghargaan atas pencapaian kinerja daerah di bidang pengelolaan keuangan, kinerja pendidikan, serta kinerja ekonomi dan kesejahteraan.

Selanjutnya, akan dibahas juga Dana Desa yang merupakan salah satu pendapatan desa yang bersumber dari APBN dan penggunaannya untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat Desa. Dana Desa disalurkan sejak tahun 2015 sebagai pelaksanaan amanat UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa.

3.1.

Tinjauan Literatur

Pelaksanaan desentralisasi asimetris dalam suatu negara didasarkan atas kepentingan etnisitas, linguistik, kultural, sejarah, dan nilai ekonomi yang membuat suatu wilayah istimewa dibandingkan wilayah lain (Bird, 2003). Wehner (2000) sebagaimana dikutip dalam Bird (2003) mengatakan bahwa

desentralisasi asimetris berasal dari alasan politik, penggabungan etnis tertentu, penekanan tensi konflik wilayah, atau alasan efisiensi ekonomi yang mendorong daerah tertentu untuk mengeluarkan potensi terbaik ekonominya. Weimer dan Vining (2017) berpendapat bahwa perlakuan desentralisasi asimetris dikarenakan perbedaan penyediaan barang publik di wilayah tersebut, baik dalam bentuk monopoli alamiah, perbedaan standar biaya penyediaan barang publik yang mencolok, dan karakteristik eksternal.

Bird (2003) membagi tiga macam tipe desentralisasi asimetris. *Pertama* adalah asimetri politik, yaitu pemerintahan subnasional diberi kuasa untuk melaksanakan otonominya yang berbeda dengan wilayah lain, baik dalam besaran birokrasi maupun pengembangan kelembagaan. *Kedua* adalah asimetri administratif yang menekankan pada kekuasaan khusus daerah yang telah ditentukan dalam undang-undang. *Ketiga* adalah asimetri fiskal yang memperlakukan diskresi fiskal suatu daerah berbeda dengan daerah lain, baik dalam bentuk keistimewaan pendapatan atau belanja. Asimetris dapat berbentuk *de jure* atau *de facto* yang terwujud dalam perbedaan tingkat otonomi atau kewenangan, melalui perwakilan kelembagaan federal (atau sentral), atau penerapannya dalam undang-undang. Asimetri dapat pula berdasarkan variasi pemerintahan wilayah dalam suatu negara, seperti negara federal di Amerika Serikat, atau asimetri pemerintahan pada wilayah khusus seperti di Kanada dan Spanyol.

Asimetri fiskal diartikan adanya perbedaan pola hubungan fiskal pemerintah pusat kepada pemerintah daerah tertentu, seperti perlakuan pembagian pajak yang khusus, pemberian wewenang belanja yang dikhususkan, atau pemberian transfer khusus. Pemberlakuan fiskal asimetris ini dapat menyebabkan perbaikan atau penurunan kualitas pelayanan publik, perdamaian atau pemicu konflik antar kelompok tertentu, dan perbedaan atau penyeragaman pencapaian standar pelayanan publik. Perlakuan desentralisasi asimetris dalam konteks fiskal menurut Congleton (2006) merupakan sinergi kepentingan pemerintah daerah yang membutuhkan peningkatan pendapatan melalui optimalisasi kewenangan pajak khusus dengan kepentingan pemerintah pusat yang mengharapkan pembagian pendapatan pajak yang lebih tinggi dan negosiasi dalam meredam konflik.

Menurut Krugman dan Wells (2021), insentif dalam ekonomi merupakan bentuk finansial yang diberikan untuk memotivasi pihak tertentu untuk mengambil aksi tertentu. Insentif terbagi menjadi dua tipe, yaitu insentif intrinsik dan insentif ekstrinsik. Insentif intrinsik adalah insentif berupa non material yang diberikan atas prestasi yang dilakukan individu tertentu, misalnya kepala daerah yang bekerja dengan baik akan mendapatkan apresiasi dari masyarakat di daerahnya dan terpilih kembali dalam pemilihan kepala daerah. Sedangkan insentif ekstrinsik adalah insentif berupa material (barang atau uang) sebagai apresiasi atas prestasi kerja yang dicapai, misalnya pemerintah pusat memberikan uang kepada daerah sebagai apresiasi pencapaian daerah tersebut.

Dalam hubungan antarpemerintah, insentif dapat digolongkan menjadi 5 jenis, yaitu insentif pajak, insentif finansial, subsidi, diskon pajak, dan insentif negatif (Krugman dan Wells, 2021). Insentif pajak adalah bentuk pengurangan pajak dari pemerintah untuk menstimulasi konsumsi barang tertentu,

misalnya pembebasan pajak konsumsi khusus untuk barang produksi dalam negeri. Insentif finansial berupa insentif yang diberikan pada konsumen, perusahaan, atau organisasi untuk memotivasi mereka melakukan sesuatu yang biasanya tidak mereka lakukan, misalnya insentif untuk pemerintah daerah yang mampu menerapkan reformasi birokrasi. Subsidi adalah sejumlah uang yang diberikan pemerintah untuk mendorong bisnis berkembang, misalnya subsidi kepada Usaha Menengah, Kecil, dan Mikro (UMKM). Diskon pajak adalah insentif yang diberikan pemerintah untuk mendorong masyarakat melakukan sesuatu, misalnya pemerintah memberikan pembebasan pajak listrik untuk perusahaan yang menggunakan energi surya. Terakhir, insentif negatif atau disinsentif, adalah hukuman finansial yang diberikan kepada seseorang yang melakukan sesuatu yang tidak dikehendaki, misalnya pajak kendaraan roda empat yang tinggi pada kota padat penduduk.

Dalam praktik transfer ke daerah, terdapat transfer khusus yang diberikan kepada daerah yang mencapai prestasi tertentu dan melakukan program tertentu. Transfer khusus merupakan salah satu bentuk insentif finansial yang memotivasi daerah untuk mencapai prioritas nasional. Jenis transfer untuk infrastruktur juga merupakan bentuk insentif finansial kepada daerah yang berhasil mencapai indikator pembangunan tertentu. Di Indonesia, Dana Insentif Daerah (DID) merupakan salah satu jenis insentif finansial karena DID diberikan pada daerah dengan tujuan untuk memberikan penghargaan atas perbaikan dan/atau pencapaian kinerja tertentu di bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan/atau kesejahteraan masyarakat.

Dalam UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa pada Ketentuan Umum disebutkan definisi Desa adalah kesatuan masyarakat hukum yang memiliki batas wilayah yang berwenang untuk mengatur dan mengurus urusan pemerintahan, kepentingan masyarakat setempat berdasarkan prakarsa masyarakat, hak asal usul, dan/atau hak tradisional yang diakui dan dihormati dalam sistem pemerintahan Negara Kesatuan Republik Indonesia. Desa mempunyai tujuh sumber pendapatan Desa yang terdiri atas (1) pendapatan asli Desa; (2) alokasi Anggaran Pendapatan dan Belanja Negara; (3) bagi hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/ kota; (4) bagian dari dana perimbangan yang diterima Kabupaten/ kota; (5) bantuan keuangan dari Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Provinsi dan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah Kabupaten/ kota; (6) hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga; dan (7) lain-lain pendapatan Desa yang sah.

Dana Desa menurut Peraturan Pemerintah Nomor 60 tahun 2014 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN didefinisikan sebagai dana yang bersumber dari APBN yang diperuntukkan bagi Desa yang ditransfer melalui APBD Kabupaten/ kota dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan, pelaksanaan pembangunan, pembinaan, kemasyarakatan dan pemberdayaan masyarakat. Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah Desa dan dialokasikan dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan Desa. Sumber pendapatan desa yang berasal dari bagian dari dana perimbangan yang diterima Pemerintah Daerah Kabupaten/ kota paling sedikit 10% setelah dikurangi DAK disebut Alokasi Dana Desa (ADD).

3.2.

Dana Otonomi Khusus Papua dan Papua Barat

Otonomi khusus Papua dan Papua Barat diberikan melalui pengesahan UU Nomor 21 tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. Pemberian otonomi khusus ini ditujukan untuk mengurangi kesenjangan pembangunan antara wilayah Papua dan provinsi lain, serta sebagai upaya meningkatkan kesejahteraan dan taraf hidup penduduk asli Papua. Pada tahun 2008, UU Nomor 21 tahun 2001 direvisi dengan UU Nomor 35 tahun 2008. Revisi ini mengakomodir pemekaran Provinsi Papua atau Provinsi Irian Jaya menjadi Provinsi Papua dan Papua Barat. Selain itu, revisi ini juga menghapus wewenang Dewan Perwakilan Rakyat Papua (DPRP) untuk memilih Gubernur dan Wakil Gubernur dan memilih para utusan Provinsi Papua sebagai anggota Majelis Permusyawaratan Rakyat Republik Indonesia.

Terdapat lima hal yang membedakan otonomi pada Provinsi Papua dan Papua Barat dengan otonomi pada daerah lainnya. *Pertama*, Provinsi Papua dan Papua Barat memiliki kewenangan lebih dominan dalam hal standardisasi dan pengembangan bidang perekonomian, pendidikan dan kebudayaan, kesehatan, kependudukan dan ketenagakerjaan, lingkungan hidup dan sosial. *Kedua*, Pemerintah Pusat menyediakan pendanaan khusus berupa Dana Otsus, DTI dan tambahan DBH SDA Migas dalam rangka Otsus. Dana Otsus dialokasikan sebesar 2% dari pagu DAU nasional selama 20 tahun. *Ketiga*, Provinsi Papua dan Papua Barat mendapat hak khusus untuk mengangkat nilai-nilai lokal sebagai identitas khusus dan berhak menetapkan lagu serta lambang sebagai simbol daerah. Jabatan gubernur Papua dan Papua Barat harus diisi oleh Orang Asli Papua. Istilah pemerintahan lokal diberi istilah khusus yang mencerminkan identitas Papua, seperti Majelis Rakyat Papua (MRP), DPRP, peraturan daerah provinsi, dan peraturan daerah khusus. *Keempat*, Papua diberi hak membentuk sistem kelembagaan daerah khusus seperti DPRP dan MRP. *Kelima*, rakyat Papua diberikan hak untuk membentuk partai politik lokal (Tryatmoko, 2016).

Tabel 3.1
Sumber-sumber Penerimaan Provinsi Papua dan Papua Barat dalam Rangka Otonomi Khusus

No	Sumber Penerimaan	Persentase dan Jangka Waktu		Keterangan
		Besaran	Perubahan	
1	Dana Bagi Hasil Sumber Daya Alam			
	Pertambangan Minyak Bumi	70% selama 25 tahun (2002-2026)	50% mulai tahun ke-26 (2027)	Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001: » Sekurang-kurangnya 30% dialokasikan untuk biaya pendidikan dan sekurang-kurangnya 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi
				Bagian Penjelasan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 21 Tahun 2001: » Bagian Provinsi, Kabupaten/Kota sebesar 15% dan tambahan penerimaan (setelah dikurangi pajak) sebesar 55% dalam rangka Otsus
	Pertambangan Gas Alam	70% selama 25 tahun (2002-2026)	50% mulai tahun ke-26 (2027)	Pasal 36 ayat (2) UU Nomor 21 Tahun 2001: Sekurang-kurangnya 30% dialokasikan untuk biaya pendidikan dan sekurang-kurangnya 15% untuk kesehatan dan perbaikan gizi
				Bagian Penjelasan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 21 Tahun 2001: Bagian Provinsi, Kabupaten/Kota sebesar 30% dan tambahan penerimaan (setelah dikurangi pajak) sebesar 40% dalam rangka Otsus
2	Dana Otonomi Khusus	2% dari DAU nasional selama 20 tahun (2002-2021)		Pasal 34 ayat (3) huruf e UU Nomor 21 Tahun 2001: terutama untuk pembiayaan pendidikan dan kesehatan
3	Dana Tambahan Infrastruktur	Kesepakatan antara Pemerintah dan DPR atas usulan pemerintah provinsi (tiap tahun anggaran)		Bagian Penjelasan Pasal 34 ayat (3) UU Nomor 21 Tahun 2001: Pembangunan infrastruktur dimaksudkan agar sekurang kurangnya dalam 25 tahun seluruh kota-kota Provinsi, Kabupaten/Kota, Distrik atau pusat- pusat penduduk lainnya sudah terhubung.

Sumber: UU Nomor 21 Tahun 2001

Berdasarkan UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Papua, alokasi dana Otsus ditetapkan sebesar 2% dari pagu DAU nasional. Kemudian, pemerintah melalui UU APBN mengalokasikan Dana Otsus kepada provinsi Papua dan provinsi Papua Barat sesuai porsi masing-masing. Selanjutnya pemerintah provinsi membagi Dana Otsus kepada kabupaten/ kota dalam yurisdiksinya berdasarkan Peraturan Daerah Khusus (Perdasus). Berdasarkan Perdasus Papua Nomor 4 Tahun 2019, alokasi Dana Otsus setelah dikurangi pembiayaan program strategis urusan bersama dibagi dengan ketentuan 20% untuk provinsi dan 80% untuk kabupaten/ kota. Sementara Perdasus Papua Barat Nomor 2 Tahun 2019 mengatur sisa Dana Otsus setelah dikurangi bantuan keagamaan dan alokasi lain dengan ketentuan 10% untuk provinsi dan 90% untuk kabupaten/ kota.

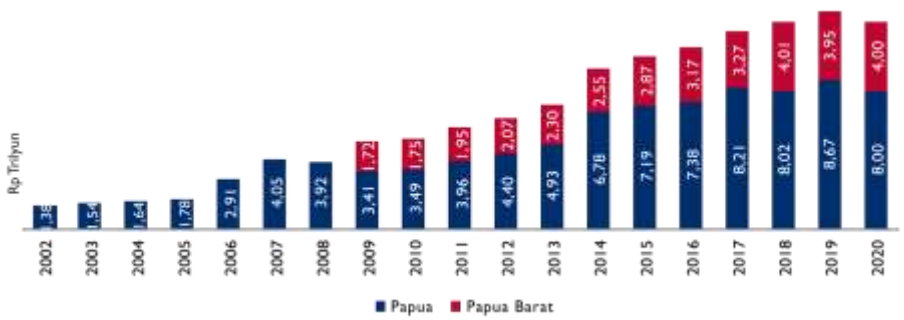
Selanjutnya, Perdasus Papua Nomor 4 Tahun 2019 mengatur ketentuan penggunaan dana Otsus di Kabupaten/ kota dengan ketentuan sebagai berikut:

1. Minimal 30% untuk pembiayaan pelayanan pendidikan;
2. Minimal 15% untuk pembiayaan pelayanan kesehatan;
3. Minimal 25% untuk pembiayaan pengembangan ekonomi kerakyatan;
4. Minimal 20% untuk pembiayaan pembangunan infrastruktur;
5. Maksimal 6% untuk pembiayaan bantuan afirmasi kepada Lembaga Keagamaan, Lembaga Masyarakat Adat Asli, dan Kelompok Perempuan;
6. Maksimal 2% untuk pembiayaan perencanaan, *monitoring* dan evaluasi, pelaporan dan pertanggungjawaban keuangan, dan pelaporan program dan kegiatan;
7. Maksimal 2% untuk pembiayaan program prioritas Lainnya.

Selama rentang waktu tahun 2002 sampai 2020, Dana Otsus dan DTI telah meningkat signifikan dari sebesar Rp1,38 triliun pada 2002 menjadi Rp12,00 triliun pada 2020. Sejak pertama kali dialokasikan pada tahun 2002, Dana Otsus selalu meningkat dengan persentase peningkatan yang berfluktuatif. Peningkatan Dana Otsus tertinggi terjadi pada tahun 2006 dari Rp1,78 triliun pada tahun 2005 menjadi Rp2,91 triliun pada tahun 2006 atau sebesar 64,10% sebagai bentuk dukungan Pemerintah Pusat bagi percepatan pembangunan di Provinsi Papua. Pada tahun 2020 Dana Otsus menurun sebesar -9,60% yang dipengaruhi adanya kebijakan realokasi dan *refocusing* anggaran sebagai dampak pandemi Covid-19.

Sementara itu, DTI mulai dialokasikan pada tahun 2007 untuk Provinsi Papua sebesar Rp0,75 triliun. Pada tahun 2009 alokasi DTI meningkat signifikan sebesar 324,24% dari Rp0,33 triliun pada tahun 2008 menjadi Rp1,4 triliun seiring dengan peningkatan DTI untuk provinsi Papua dan mulainya pengalokasian DTI untuk Provinsi Papua Barat. Secara kumulatif, sejak tahun 2002 sampai 2020, Dana Otsus dan DTI untuk Provinsi Papua dan Papua Barat telah diberikan sebesar Rp125,27 triliun. Perkembangan Dana Otsus dan DTI untuk Provinsi Papua dan Papua Barat disajikan dalam grafik 3.1 di bawah ini.

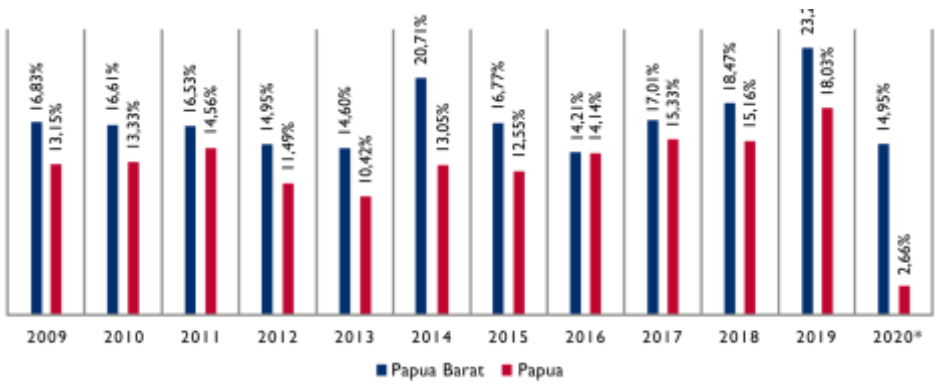
Grafik 3.1
Perkembangan Dana Otsus dan DTI Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2002-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Kontribusi Dana Otsus terhadap penerimaan daerah di Papua dan Papua Barat merupakan porsi terbesar kedua setelah penerimaan dari Dana Perimbangan (DBH, DAU, dan DAK). Untuk level provinsi, rata-rata kontribusi Dana Otsus dalam periode 2009-2020 sebesar 15,93% dari total penerimaan provinsi Papua dan 24,97% dari total penerimaan provinsi Papua Barat. Sementara itu, kontribusi Dana Otsus pada level kabupaten/ kota rata-rata sebesar 13,3% dari total penerimaan pada kabupaten/ kota di Papua dan 16,6% dari total penerimaan pada kabupaten/ kota di Papua Barat. Grafik 3.2 memperlihatkan kontribusi Dana Otsus terhadap total penerimaan kabupaten/ kota di Papua dan Papua Barat

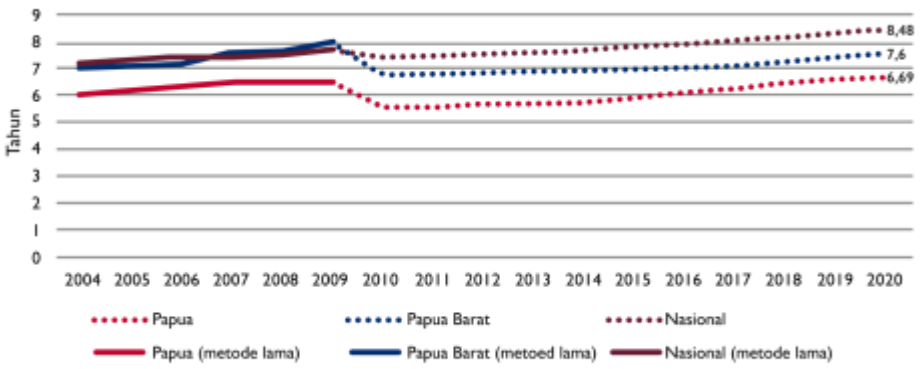
Grafik 3.2
Rata-rata Kontribusi Dana Otonomi Khusus Terhadap Total Penerimaan Kabupaten/ Kota



Keterangan: *realisasi sementara
Sumber: Data realisasi APBD 2009-2020, diolah

Sebagaimana mandat UU Nomor 21 Tahun 2001, Dana Otsus terutama ditujukan untuk pendanaan pendidikan dan kesehatan di wilayah Papua dan Papua Barat. Namun, setelah hampir 20 tahun pelaksanaan Otsus di Papua dan Papua Barat (2002-2020), capaian indikator pendidikan dan kesehatan di Papua dan Papua Barat masih tertinggal dibandingkan dengan capaian nasional. Salah satu indikator yang memperlihatkan pencapaian pendidikan di Papua dan Papua Barat adalah Rata-rata Lama Sekolah (RLS). Grafik 3.3 memperlihatkan peningkatan RLS Provinsi Papua dan Papua Barat namun masih berada di bawah rata-rata nasional, khususnya beberapa kabupaten/ kota di Papua dan Papua Barat berada dalam kondisi tertinggal cukup jauh. Pada tahun 2020, RLS Nasional adalah 8,48 tahun sementara angka RLS di Kabupaten Nduga, Papua hanya 1,13 tahun, diikuti oleh Kabupaten Puncak, Papua dengan RLS hanya 2,15 tahun. Sedangkan pada provinsi Papua Barat, Kabupaten Pegunungan Arfak memiliki RLS terendah hanya 5,24 tahun.

Grafik 3.3
Rata-rata Lama Sekolah Provinsi Papua dan Papua Barat

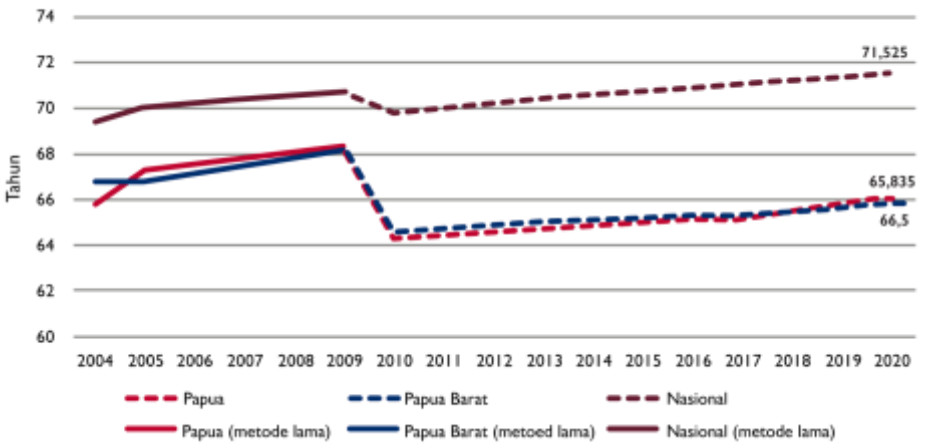


Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Capaian pembangunan sektor kesehatan ditunjukkan oleh indikator Angka Harapan Hidup (AHH) yang merupakan rata-rata jumlah tahun kehidupan yang masih dijalani oleh seseorang yang telah mencapai umur tertentu. Sebagaimana perkembangan capaian indikator pendidikan, capaian indikator kesehatan di Provinsi Papua dan Papua Barat juga menunjukkan peningkatan namun masih jauh di bawah rata-rata nasional. Grafik 3.4 menggambarkan capaian AHH di Papua dan Papua Barat dibandingkan dengan AHH nasional. Pada tahun 2020, AHH Nasional adalah 71,47 namun AHH di Papua hanya 65,79 tahun dan di Papua Barat hanya 66,02 tahun. Kabupaten Nduga memiliki AHH terendah dengan harapan hidup penduduk sebesar 55,27 tahun diikuti dengan Kabupaten Mamberamo Raya dengan AHH sebesar 57,55 tahun. Hal ini menunjukkan bahwa kualitas kesehatan

masyarakat di Provinsi Papua dan Papua Barat masih perlu ditingkatkan, terutama di daerah dengan AHH sangat rendah yang jauh di bawah rata-rata AHH nasional. Pemanfaatan Dana Otsus Papua dan Papua Barat perlu dioptimalkan dengan kualitas belanja yang lebih baik untuk mendorong peningkatan AHH di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Grafik 3.4
Angka Harapan Hidup (AHH) Provinsi Papua dan Papua Barat

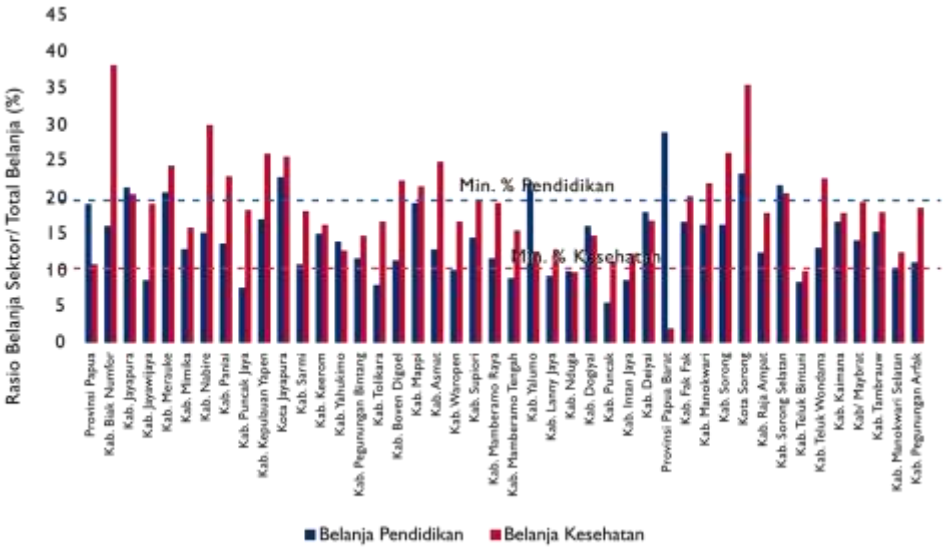


Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Dalam rangka meningkatkan kualitas pendidikan dan kesehatan, telah diberlakukan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional dan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Peraturan perundang-undangan tersebut memandatkan pemerintah daerah untuk mengalokasikan belanja pendidikan minimal 20% dari APBD dan belanja kesehatan minimal 10% dari APBD di luar gaji. Namun demikian, belum semua daerah di Provinsi Papua dan Papua Barat mampu memenuhi *mandatory spending* tersebut.

Grafik 3.5 menunjukkan rasio belanja pendidikan dan belanja kesehatan dibandingkan dengan total belanja APBD pada kabupaten/ kota di Provinsi Papua dan Papua Barat pada tahun 2020. Hanya 6 kabupaten/ kota yaitu Kabupaten Jayapura, Merauke, Yalimo, Sorong Selatan, Kota Jayapura dan Sorong, dan 1 provinsi yaitu Provinsi Papua Barat yang memenuhi amanat UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang belanja pendidikan sebesar minimal 20% dari APBD. Sementara itu, terdapat 40 kabupaten/ kota dan 1 provinsi yaitu Provinsi Papua yang memenuhi amanat UU Nomor 36 Tahun 2009 dengan mengalokasikan belanja kesehatan sebesar minimal 10% dari APBD.

Grafik 3.5
Rasio Belanja Pendidikan dan Kesehatan terhadap Total Belanja APBD di Provinsi Papua dan Papua Barat Tahun 2020



Keterangan: Rasio belanja kesehatan dihitung dari total belanja kesehatan terhadap total APBD dil uar gaji.
Sumber: Data realisasi APBD 2020, diolah

Untuk mengevaluasi keberhasilan Otsus Papua dan Papua Barat perlu dilihat baik dari sisi pemerintahan pusat dan daerah. Dari sisi pemerintah pusat, pemberian status otonomi khusus di Papua dan Papua Barat memberikan kontribusi pada kemajuan daerah Indonesia bagian Timur dibandingkan dengan daerah lain yang tidak diberikan otonomi khusus. Walaupun pencapaian pembangunan pendidikan dan kesehatan di Papua dan Papua Barat masih berada di bawah rata-nasional, tetapi intervensi pemerintah pusat untuk memajukan pembangunan Papua dan Papua Barat cukup besar. Salah satu dampak intervensi pemerintah pusat adalah perkembangan hasil pembangunan sarana prasarana pendidikan di Provinsi Papua dan Papua Barat yang mengalami peningkatan yang cukup tinggi. Tabel 3.2 menunjukkan jumlah sarana dan prasarana pendidikan yang meningkat signifikan sebelum dan setelah pelaksanaan otonomi khusus.

Tabel 3.2
Perkembangan Jumlah Sekolah di Provinsi Papua dan Papua Barat

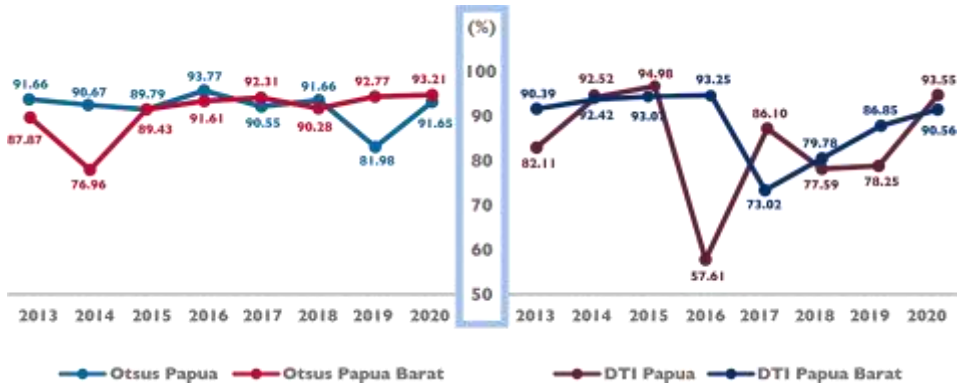
Jenis Sekolah	Irian Jaya (tahun 2000)	Otsus Papua (tahun 2018)			Persentase Kenaikan (%)
		Provinsi Papua	Provinsi Papua Barat	Tanah Papua	
TK	274	962	539	1.501	448
SD	2.472	2.821	1.050	3.871	57
SLTP	395	679	307	986	150
SMA	116	231	122	353	204
SMK	30	137	52	189	530
Jumlah	**3.287**	**4.830**	**2.070**	**6.900**	**110**

Sumber: Badan Pusat Statistik Provinsi Papua dan Papua Barat, diolah

Dari sisi pemerintah daerah, kualitas tata kelola dan transparansi pengelolaan masih perlu ditingkatkan. Isu tata kelola yang buruk, kurangnya transparansi, adanya praktik korupsi, dan penyelewengan Dana Otsus Papua dan Papua Barat marak ditemukan. Perlu adanya desain tata kelola yang mendukung penguatan akuntabilitas dan transparansi serta mekanisme penggunaan sisa Dana Otsus.

Jika dilihat dari sisi penyerapan, realisasi penggunaan Dana Otsus dan DTI selalu di bawah 100 persen. Grafik 3.6 memperlihatkan tren penyerapan Dana Otsus baik di Provinsi Papua dan Papua Barat yang berfluktuatif. Dalam rentang tahun 2013 sampai 2020 penyerapan Dana Otsus tertinggi Provinsi Papua terjadi pada tahun 2016 sebesar 93,77%, sedangkan Provinsi Papua Barat terjadi pada tahun 2020 sebesar 93,21%. Di sisi lain, penyerapan terendah Provinsi Papua terjadi pada tahun 2019 sebesar 81,98%, sedangkan Papua Barat pada tahun 2014 sebesar 79,96%. Sementara itu, penyerapan DTI pada rentang tahun yang sama cenderung lebih buruk dibandingkan penyerapan Dana Otsus. Penyerapan DTI Papua terendah terjadi pada tahun 2016 sebesar 57,61%, sedangkan Papua Barat pada tahun 2017 sebesar 73,02%. Besarnya Dana Otsus dan DTI yang tidak terserap menunjukkan masih lemahnya tata kelola Dana Otsus dan DTI yang berdampak pada lambatnya pembangunan di Provinsi Papua dan Papua Barat.

Grafik 3.6
Penyerapan Dana Otsus dan DTI di Papua dan Papua Barat Tahun 2013-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Sebagaimana diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001, Dana Otsus Papua dan Papua Barat hanya diberikan dalam jangka waktu 20 tahun yaitu tahun 2002 sampai 2021. Sebagai langkah kebijakan lanjutan, Pemerintah telah mengesahkan UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua atas UU Nomor 21 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus bagi Provinsi Papua. UU yang disahkan tanggal 19 Juli 2021 tersebut memperpanjang jangka waktu pengalokasian Dana Otsus bagi Provinsi Papua dan Papua Barat selama 20 tahun ke depan yaitu dari tahun 2022 sampai 2041.

Box 1. UU Nomor 2 Tahun 2021 tentang Perubahan Kedua UU Nomor 21 Tahun 2001

Penerimaan dalam rangka Otsus Papua dan Papua Barat diatur dalam UU Nomor 21 Tahun 2001 yang selanjutnya diubah dengan UU Nomor 2 Tahun 2021. Poin-poin perubahan yang mencakup penerimaan dalam rangka Otsus sebagaimana diatur dalam UU Nomor 2 Tahun 2021 antara lain:

- Alokasi Dana Otsus Papua dan Papua Barat sebesar 2,25% dari plafon DAU nasional yang terdiri atas:
  - Penerimaan umum setara 1% dari plafon DAU
  - Penerimaan yang bersifat khusus setara dengan 1,25% dari plafon DAU untuk pendanaan pendidikan, kesehatan, dan pemberdayaan ekonomi masyarakat, dengan besaran paling sedikit 30% untuk Pendidikan dan 20% untuk Kesehatan
- Penggunaan Dana Bagi Hasil (DBH) dalam rangka penerimaan Otsus dengan ketentuan 35% untuk pendidikan, 25% untuk kesehatan dan perbaikan gizi, 30% untuk infrastruktur, dan 10% untuk bantuan pemberdayaan masyarakat adat.
- Dana tambahan dalam rangka Otsus yang besarnya ditetapkan antara Pemerintah dan DPR berdasarkan usulan provinsi ditetapkan setiap tahun dengan penggunaan untuk pendanaan pembangunan infrastruktur perhubungan, energi listrik, air bersih, telekomunikasi, dan sanitasi lingkungan.
- Perubahan Pembagian Alokasi Dana Otsus untuk Bagian Provinsi dan Kabupaten/ kota, dengan ketentuan:
  - Pembagian antara Provinsi dilakukan oleh Pemerintah
  - Pembagian antara Provinsi dengan Kabupaten/ kota dalam 1 wilayah Provinsi dilakukan oleh Pemerintah atas usulan Provinsi.
  - Pembagian antar Kabupaten/ kota dalam 1 wilayah Provinsi dilakukan oleh Pemerintah atas usulan Provinsi.
- Penyaluran Dana Otsus dan DTI langsung dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD) Provinsi, Kabupaten, dan Kota dalam rangka mendukung percepatan pelaksanaan pembangunan dan pelayanan kepada masyarakat.
- Penggunaan penerimaan dana dalam rangka Otsus di Papua dan Papua Barat berdasarkan rencana induk pembangunan Papua dan Papua Barat.

3.3.

Dana Otonomi Khusus Aceh

Hampir bersamaan dengan terbitnya UU Otsus Papua, Pemerintah juga menetapkan Otsus untuk Provinsi Aceh dengan tujuan memberikan keistimewaan daerah Aceh dan menghargai nilai-nilai lokal pada masyarakat Aceh melalui pengesahan UU Nomor 18 Tahun 2001 tentang Otonomi Khusus Bagi Provinsi Nanggroe Aceh Darussalam. Dalam perjalanannya UU ini kemudian dicabut dan digantikan dengan UU Nomor 11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh.

Kekhususan pada Provinsi Aceh sebagaimana diatur dalam UU Nomor 11 Tahun 2006 adalah: *Pertama*, pemerintah pusat memberikan keistimewaan pada pemerintahan Aceh untuk menerapkan nilai-nilai lokal dalam sistem pemerintahannya. Keistimewaan tersebut adalah penerapan syariat Islam bagi pemeluknya di Aceh, penyelenggaraan kehidupan adat, penyelenggaraan pendidikan yang sesuai dengan syariat Islam, dan peran ulama dalam kebijakan Aceh. *Kedua*, pembentukan sistem pemerintahan yang bercorak pada nilai lokal, seperti pemerintahan Aceh, Dewan Perwakilan Rakyat Aceh (DPRA), mahkamah syariah, polisi syariah, dan penggunaan "Qanun" sebagai peraturan daerah. *Ketiga*, pengakuan atas partai politik lokal Aceh. *Keempat*, pemberian Dana Otsus dan tambahan Dana Bagi Hasil (DBH) untuk pemerintahan Aceh.

Dalam rangka pelaksanaan Otsus Aceh, Pemerintah mengalokasikan Dana Otsus serta tambahan DBH minyak dan gas bumi. Pengalokasian Dana Otsus untuk pemerintahan Aceh memiliki jangka waktu 20 tahun (2008-2027) dengan rincian sebagai berikut: tahun ke-1 sampai dengan tahun ke-15 (2008-2022) besaran Dana Otsus Aceh setara 2% dari plafon DAU Nasional. Sedangkan pada tahun ke-16 sampai dengan tahun ke-20 (2023-2027), besarannya setara 1% dari plafon DAU Nasional. Sementara itu, tambahan DBH migas peruntukannya minimal 30% untuk pendidikan dan sisanya untuk mendanai program pembangunan.

Tabel 3.3
Sumber Penerimaan Provinsi Aceh dalam Rangka Otonomi Khusus

No	Sumber Penerimaan	Persentase dan Jangka Waktu		Keterangan
		Besaran	Perubahan	
1	Tambahan DBH Minyak dan Gas Bumi			
	- Pertambangan Minyak	55%		Pasal 181 ayat (3) UU No.11 Tahun 2006
	- Pertambangan Gas Bumi	40%		
2	Dana Otonomi Khusus	2% dari DAU nasional (tahun ke-1 hingga ke-15 atau tahun 2008-2022)	1% dari DAU nasional (tahun ke-16 hingga ke-20 atau tahun 2023-2027)	Pasal 183 ayat (2) UU No.11 Tahun 2006
				Digunakan untuk membiayai pembangunan terutama pembangunan dan pemeliharaan infrastruktur, pemberdayaan ekonomi rakyat, pengentasan kemiskinan, serta pendanaan pendidikan, sosial, dan kesehatan

Sumber: UU Nomor11 Tahun 2006 tentang Pemerintahan Aceh

Tabel 3.4
Porsi Pembagian Dana Otsus Aceh

Periode	Porsi Kab/Kota (%)	Porsi Provinsi (%)	Dasar Hukum
2008-2013	0	100	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
2013-2017	40	60	Qanun Aceh No. 2 Tahun 2013 Tentang Perubahan atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan Dana Otonomi Khusus
2018	0	100	Qanun Aceh No. 10 Tahun 2016 tentang Perubahan Kedua Atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan (40 persen dalam bentuk program kegiatan di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh)
2019	40	60	Qanun Aceh No. 1 Tahun 2018 Tentang Perubahan Ketiga atas Qanun Aceh Nomor 2 Tahun 2008 Tentang Tata Cara Pengalokasian Tambahan Dana Bagi Hasil Minyak dan Gas Bumi dan Penggunaan (40 persen dalam bentuk program kegiatan di Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh).

Sumber: Qanun Aceh

Pengalokasian Dana Otsus untuk provinsi dan kabupaten/ kota ditentukan melalui Qanun (peraturan daerah) Pemerintah Aceh. Pemerintah Aceh beberapa kali melakukan revisi atas pembagian Dana Otsus Aceh porsi provinsi dan porsi kabupaten/ kota. Perubahan alokasi Dana Otsus Aceh dapat dilihat pada Tabel 3.4.

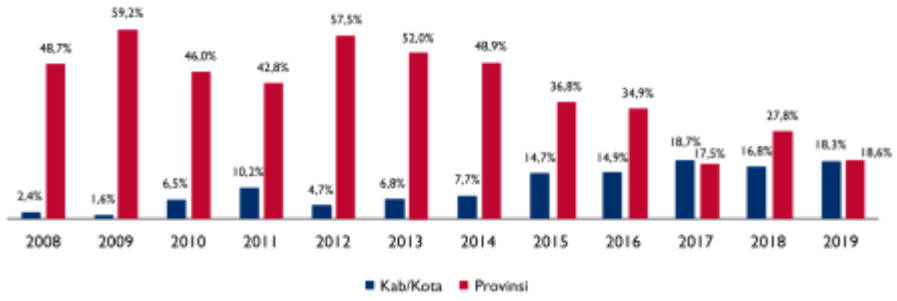
Realisasi penerimaan Dana Otsus Aceh dari tahun 2008 hingga tahun 2020 mengalami peningkatan dari Rp3,59 triliun pada 2008 menjadi Rp7,56 triliun pada 2020. Penggunaan Dana Otsus Aceh dialokasikan untuk membiayai 6 sektor utama, yaitu pendidikan, kesehatan, infrastruktur, sosial, pengentasan kemiskinan, pemberdayaan ekonomi, dan keistimewaan Aceh. Alokasi anggaran untuk program rutin tahunan sektor pendidikan, seperti beasiswa anak yatim, beasiswa pendidikan S1, S2 dan S3, dan sektor pendidikan lainnya dengan rata-rata alokasi sejak tahun 2008 sampai dengan 2015 mencapai 30,64%. Sedangkan di sektor kesehatan terdapat program Jaminan Kesehatan Rakyat Aceh (JKRA) dan sektor kesehatan lainnya yang mencapai rata-rata 20,12%. Selain itu, terdapat juga program bantuan ke pemerintah Gampong 14,19%, pemenuhan rumah layak huni 7,20%, dan dana reintegrasi Aceh 4,23% serta alokasi penggunaan program lainnya 23,62%.

Grafik 3.7
Perkembangan Dana Otsus Provinsi Aceh

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Kontribusi dana Otsus Aceh pada pendapatan total provinsi dan kabupaten/ kota di wilayah Aceh dapat dilihat pada Grafik 3.8. Pada tahun 2008, 48,7% dari total pendapatan provinsi adalah Dana Otsus Aceh, sementara pada kabupaten/ kota Dana Otsus hanya memiliki porsi 2,4% dari total pendapatan. Hal ini sejalan dengan Qanun Penggunaan Dana Otsus Aceh yang mengatur bahwa penggunaan Dana Otsus Aceh 100% ditentukan oleh provinsi. Seiring berjalannya waktu, porsi Dana Otsus terhadap pendapatan kabupaten/ kota semakin meningkat, sebaliknya porsi Dana Otsus terhadap pendapatan provinsi semakin menurun. Pada tahun 2019 porsi Dana Otsus terhadap pendapatan daerah hampir berimbang dengan kontribusi sebesar 18,6% terhadap pendapatan provinsi dan 18,3% terhadap pendapatan kabupaten/ kota.

Grafik 3.8
Porsi Dana Otsus Aceh terhadap Pendapatan Daerah



Sumber: Data realisasi APBD

Sejak pertama kali Dana Otsus Aceh dialokasikan pada tahun 2008, permasalahan yang cukup menjadi perhatian adalah transparansi dan akuntabilitas penggunaannya. Masih banyak ditemukan ketidakpatuhan pada pelaporan penggunaan Dana Otsus Aceh. Dalam pemeriksaan yang dilakukan oleh BPK RI ditemukan beberapa masalah ketidakpatuhan pengelolaan Dana Otsus Aceh Tahun 2008-2018 sebagai berikut:

Tabel 3.5
Temuan BPK RI atas Pengelolaan Dana Otsus Aceh Tahun 2008-2018

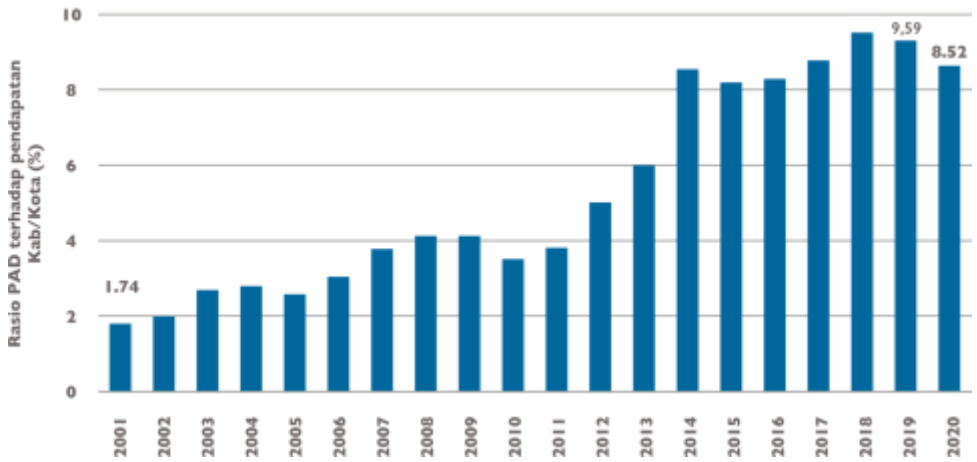
Permasalahan	Tahun Temuan
Harga pemasangan Geogrid dan galian tanah *existing* diragukan kewajarannya	TA 2012
Realisasi Belanja Barang yang akan diserahkan kepada masyarakat/pihak ketiga sebesar Rp5,00 miliar dalam bentuk uang tidak sesuai ketentuan	TA 2013
Kelebihan pembayaran atas: » Kekurangan volume pekerjaan Pembangunan Gedung Serba Guna Bappeda Kabupaten Aceh Selatan sebesar Rp19,12 Juta » Kelebihan perhitungan volume pekerjaan Pembangunan Dermaga Bongkar PPI Labuhan Haji, Kabupaten Aceh Selatan senilai Rp68,11 Juta	TA 2013
Beberapa item pekerjaan pembangunan pasar pada Dinas Perindustrian dan Perdagangan Aceh tidak sesuai Rencana Anggaran Biaya (RAB).	TA 2013
Kelebihan pembayaran atas kesalahan penghitungan untuk pembayaran harga satuan timpang pada pekerjaan Pengaman Pantai Kampung Jawa – Ulee Lheue sebesar Rp885,99 Juta	TA 2015
Pemborosan keuangan daerah atas pembayaran premi peserta JKRA dengan NIK yang tidak valid minimal sebesar Rp63,49 Miliar	TA 2016
Penyerapan Dana Otonomi Khusus Se-Provinsi Aceh TA 2017 tidak optimal dan pengelolaan sisa Dana Otonomi Khusus Alokasi Pemerintah Aceh tidak sesuai Peraturan Gubernur Aceh Nomor 79 Tahun 2013	TA 2017
Penyusunan Harga Perkiraan Sendiri dan proses pengadaan pembangunan jembatan Alue Waki Tahap IV Kab. Nagan Raya (Otsus Aceh) pada Dinas PUPR Aceh tidak sesuai ketentuan	TA 2018

Sumber: Ananto, dkk., 2018

Meskipun dalam beberapa tahun terakhir porsi Dana Otsus terhadap pendapatan kabupaten/ kota di Provinsi Aceh semakin meningkat, namun hal ini juga memberikan dampak positif terhadap peningkatan PAD kabupaten/ kota. Pada tahun 2014 rasio PAD terhadap pendapatan daerah di kabupaten/ kota sebesar 8,57%, meningkat dibandingkan tahun sebelumnya yang hanya sebesar 6,06%. Rasio PAD terhadap pengeluaran relatif stabil sampai dengan tahun 2020, dimana rasio PAD terhadap pendapatan daerah mencapai 8,52%.

Hal ini menunjukkan bahwa kabupaten/ kota di provinsi Aceh memanfaatkan peningkatan porsi Dana Otsus untuk mendorong pembangunan di kabupaten/ kota sehingga berdampak positif bagi PAD. Porsi PAD terhadap total pendapatan kabupaten/ kota di provinsi Aceh disajikan dalam Grafik 3.9.

Grafik 3.9
Porsi PAD terhadap Total Pendapatan Kabupaten/Kota di Provinsi Aceh



Sumber: Realisasi APBD 2001-2020, diolah

Perubahan persentase alokasi Dana Otsus Aceh menjadi sebesar 1% dari plafon DAU Nasional tahun 2023 akan memberi dampak pada APBD Aceh. Oleh karena itu, Pemerintah Aceh perlu merumuskan skenario untuk mendorong kemandirian daerah dengan meningkatkan *local taxing power* atau kemampuan pajak daerah dengan mendorong pertumbuhan ekonomi lokal.

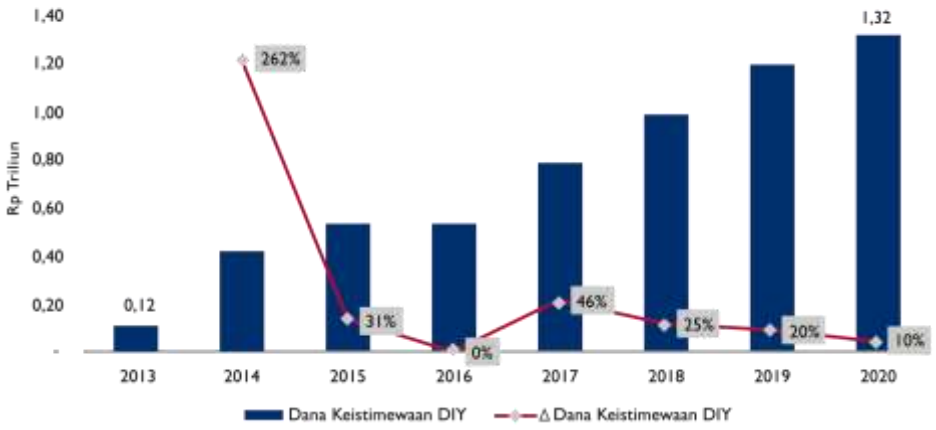
3.4.

Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta

Provinsi D.I. Yogyakarta diberikan keistimewaan berdasarkan sejarah dan hak asal-usul yang dimiliki oleh D.I. Yogyakarta. Sesuai dengan amanat UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta, dalam rangka penyelenggaraan urusan keistimewaan D.I. Yogyakarta, Pemerintah Pusat mengalokasikan Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta melalui mekanisme transfer ke daerah. Realisasi Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta pada tahun 2013 sebesar Rp115,7 miliar dan jumlahnya terus meningkat setiap tahun.

Pada tahun 2020 besaran alokasi Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta telah meningkat signifikan mencapai Rp1,32 triliun. Secara kumulatif, sejak awal dialokasikan sampai dengan tahun 2020, total Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta yang telah dialokasikan sebesar Rp5,95 triliun dengan rata-rata peningkatan per tahun sebesar 56,29%.

Grafik 3.10
Perkembangan Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta dikelola sepenuhnya oleh pemerintah provinsi D.I. Yogyakarta untuk melaksanakan kewenangan dalam urusan keistimewaan D.I. Yogyakarta. Menurut UU Nomor 13 Tahun 2012, kewenangan dalam urusan keistimewaan meliputi (1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (2) kelembagaan Pemerintah Daerah D.I. Yogyakarta; (3) kebudayaan; (4) pertanahan; dan (5) tata ruang.

Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta yang terus meningkat setiap tahunnya diharapkan dapat mengantarkan Keistimewaan D.I. Yogyakarta kepada tujuannya, yaitu (1) mewujudkan pemerintahan yang demokratis; (2) mewujudkan kesejahteraan dan ketenteraman masyarakat; (3) mewujudkan tata pemerintahan dan tatanan sosial yang menjamin ke-"bhinneka tunggal ika"-an dalam kerangka NKRI; (4) menciptakan pemerintahan yang baik; dan (5) melembagakan peran dan tanggung jawab Kasultanan dan Kadipaten dalam menjaga dan mengembangkan budaya Yogyakarta yang merupakan warisan budaya bangsa.

Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta lebih difokuskan untuk mendukung pelaksanaan keistimewaan Provinsi D.I. Yogyakarta. Penggunaan Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta secara rinci adalah untuk urusan kebudayaan (51,24%), urusan tata ruang (45,51%), dan sisanya digunakan untuk urusan

pertanahan, kelembagaan, dan tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang gubernur dan wakil gubernur (LKPD provinsi D.I. Yogyakarta TA 2013-2018).

Sebagai urusan dengan alokasi anggaran yang terbesar, Urusan Kebudayaan memiliki jumlah program dan kegiatan serta jumlah SKPD pengampu terbanyak baik di provinsi maupun di kabupaten/ kota. Selain menjadi urusan keistimewaan, Urusan Kebudayaan juga merupakan urusan wajib pemerintahan. Dinas Kebudayaan selaku SKPD yang mendapat tugas secara langsung dari gubernur untuk menjalankan kewenangan keistimewaan sebagaimana dijelaskan dalam UU harus memiliki *grand design* dan *roadmap* dalam mengelola dana keistimewaan tersebut. Selain itu, diperlukan alat ukur tingkat capaian kinerja agar tujuan pengalokasian Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta dapat dievaluasi untuk perbaikan di masa mendatang.

Seiring dengan jumlah program dan kegiatan pada Urusan Kebudayaan dalam penggunaan Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta, capaiannya juga cukup banyak. Capaian Urusan Kebudayaan antara lain berupa perkembangan jumlah desa budaya, pendampingan Desa Budaya, Desa/Kelurahan rintisan budaya, Jaga Warga, Film Masuk Desa Budaya, Wana Desa, Bersih Sungai yang diadopsi dari Merti Kali, Jogja Kota Batik, Wayang Durasi Singkat Museum Sonobudoyo, Diplomasi Budaya, Gerakan wajib Kunjung Museum, "*Museum Go to Mall*", Pentas Adiluhung, Simfoni Keistimewaan, Sekolah Basis Budaya, Laboratorium Budaya, Anugerah Budaya, Gebyar Museum Pleret, dan Pembangunan Ekosistem Kultural Berbasis Digital (CCTV Budaya di 31 titik dan *High Speed Mesh Hotspot* di 23 titik serta WIFI UMKM di 51 titik).

Di samping berbagai capaian tersebut, hingga saat ini fokus urusan kebudayaan yang dimaksud dalam konteks keistimewaan masih bersifat abstrak karena belum adanya pengaturan secara detail dalam peraturan perundang-undangan. Pada awal pengalokasiannya, Dana Keistimewaan D.I Yogyakarta digunakan untuk pembelian alat-alat dan pendanaan kegiatan budaya yang bersifat seremonial, meskipun kegiatan-kegiatan tersebut dapat didanai dari anggaran lain atau bahkan dari masyarakat sendiri.

Urusan Tata Ruang memiliki porsi terbesar kedua setelah urusan kebudayaan dalam pengelolaan Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta. Pengaturan tata ruang dituangkan dalam Peraturan Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta Nomor 2 Tahun 2017 tentang Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten yang dalam Pasal 3 ayat (2) dinyatakan bahwa pengaturan Tata Ruang Tanah Kasultanan dan Tanah Kadipaten ditujukan pula untuk hal yang sama dan ditambah untuk kelestarian lingkungan serta dipergunakan untuk membangun harmonisasi dengan Satuan Ruang lainnya. Kewenangan Kasultanan dan Kadipaten dalam tata ruang tersebut terbatas pada pengelolaan dan pemanfaatan tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten. Dalam pelaksanaan kewenangan tersebut Kasultanan dan Kadipaten menetapkan kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten sesuai dengan Keistimewaan D.I. Yogyakarta. Kerangka umum kebijakan tata ruang tanah Kasultanan dan tanah Kadipaten ditetapkan dengan memperhatikan tata ruang nasional dan tata ruang.

Terdapat beberapa capaian untuk urusan tata ruang dari Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta, diantaranya: (1) tertatanya transportasi perkotaan berupa: a) 2.000 m2 kawasan parkir Abu Bakar Ali; b) penataan *pedestrian way* Alun-alun Kidul (500 m2) dan kawasan Malioboro Margomulyo (2.200 m2); c) pengerasan jalan 1.141 m2 dan pembangunan tempat parkir 1.626 m2 di Pleret; (2) pembangunan Jalan Jalur Lintas Selatan (JJLS) yang diantaranya berupa: a) terbangunnya JJLS sepanjang 116,07 km; b) pembebasan lahan seluas 2.058.451 m2 dari total kebutuhan seluas 3.771.182 m2; c) terbangunnya trase baru sepanjang 36,2 km; dan d) jalan yang sudah terbangun 4 lajur sepanjang 2,6 km dan 2 lajur sepanjang 66,79 km; 3) terdapat 18 SRS yang telah ditetapkan, 7 SRS diantaranya sudah dibuat kajiannya berupa materi teknis dan naskah akademik, antara lain: Kraton, Puro Pakualaman, Sumbu Filosofi, Masjid dan Makam Raja Mataram di Kotagede, Kotabaru, Mesjid Pathok Negoro, dan Perbukitan Menoreh.

Di antara capaian tersebut, terdapat beberapa kendala dalam pengaturan dan pelaksanaan urusan tata ruang di Provinsi D.I. Yogyakarta, yaitu tidak terdapat pemisahan antara tata ruang secara umum dengan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten sedangkan keduanya saling berintegrasi. Hal tersebut mengingat bahwa objek dan tujuan dalam penyelenggaraan urusan pertanahan dan tata ruang adalah sama. Dengan demikian, apa yang menjadi sasaran strategis urusan tata ruang secara umum dapat sejalan dengan urusan tata ruang tanah Kasultanan dan Kadipaten (Zakiah, dkk., 2020).

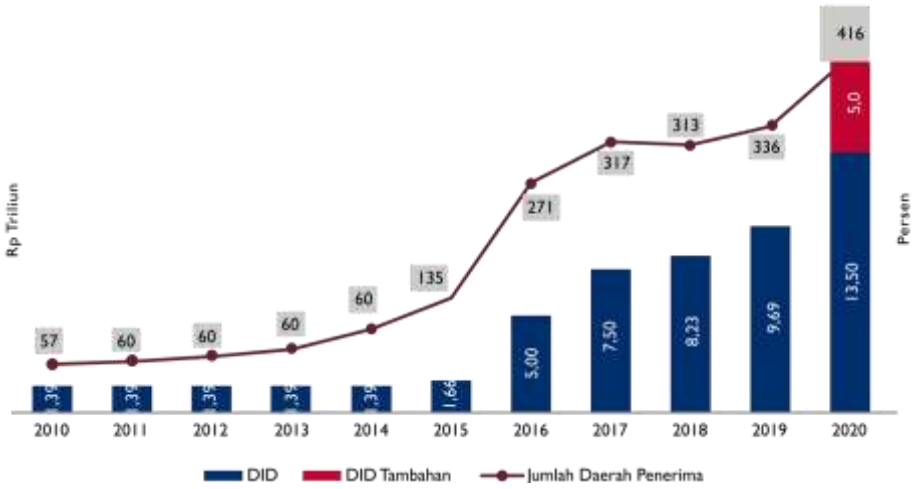
Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta sejak tahun 2013 digunakan untuk mendanai 5 (lima) urusan keistimewaan D.I. Yogyakarta. Sejauh ini dana tersebut sudah digunakan sebagaimana mestinya dan realisasinya selalu tinggi. Beberapa rekomendasi untuk dana keistimewaan berdasarkan uraian di atas adalah sebagai berikut: (1) perlu disusun *grand design* atau *roadmap* pemanfaatan dana keistimewaan D.I Yogyakarta sehingga penggunaannya lebih terarah; (2) penataan kewenangan antara kewenangan penataan ruang oleh pemerintah daerah sesuai UU 26/2007 tentang penataan ruang dan kewenangan penataan ruang pada UU No.13/2012 tentang Keistimewaan D.I. Yogyakarta.

3.5.

Dana Insentif Daerah (DID)

Dana Insentif Daerah (DID) dialokasikan kepada daerah sebagai penghargaan atas pencapaian kinerja daerah di bidang pengelolaan keuangan, kinerja pendidikan, dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan serta ditujukan untuk membantu daerah dalam rangka mempercepat penyediaan layanan dasar publik dan menciptakan komposisi yang baik antar daerah (RPJMN 2020-2024). DID tidak mempunyai dasar hukum stabil karena tidak disebutkan dalam UU Perimbangan Keuangan. Oleh karena itu DID masih bersifat *ad hoc* dan hanya diatur dalam UU APBN. DID mulai dianggarkan dalam APBN tahun 2010 sebesar Rp1,4 triliun sebagai instrumen insentif dalam TKDD, kemudian hingga tahun 2014 masih dialokasikan dalam jumlah yang sama. Pada tahun 2015

Grafik 3.11.
Perkembangan Dana Insentif Daerah 2010-2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

alokasinya meningkat menjadi Rp1,7 triliun dan tahun 2016 terjadi peningkatan yang sangat signifikan (200%) menjadi sebesar Rp5,0 triliun. Hingga pada tahun 2020, jumlah DID menjadi Rp18,5 Triliun. Dalam periode tahun 2010-2020, alokasi DID tumbuh rata-rata sebesar 30,65%. Jumlah penerima DID juga meningkat dari 57 daerah (2010) menjadi 416 daerah (2020).

Pengalokasian DID didasarkan pada dua kriteria, yaitu kriteria utama dan kategori kinerja. Cakupan kriteria utama dan kategori kinerja ini berubah-ubah sejak DID pertama kali dialokasikan. Pada tahun 2020, kriteria utama terdiri atas: (1) opini "Wajar Tanpa Pengecualian" dari BPK atas Laporan Keuangan Pemerintah Daerah; (2) penetapan Peraturan Daerah mengenai APBD yang tepat waktu; dan (3) pelaksanaan *e-government* dan *e-planning*. Sementara, kategori kinerja dikelompokkan dalam: (1) kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah; (2) pelayanan dasar publik bidang pendidikan; (3) pelayanan dasar publik bidang kesehatan; (4) pelayanan dasar publik bidang infrastruktur; (5) pelayanan umum pemerintahan; (6) kesejahteraan masyarakat; (7) peningkatan investasi; (8) peningkatan ekspor; dan; (9) pengelolaan sampah. Perkembangan indikator pada kriteria utama dan kategori kinerja sejak dialokasikannya DID pada tahun 2010 sampai dengan tahun 2020, disarikan pada Tabel 3.6.

Tabel 3.6
Perkembangan Indikator Kriteria Utama dan Kategori Kinerja

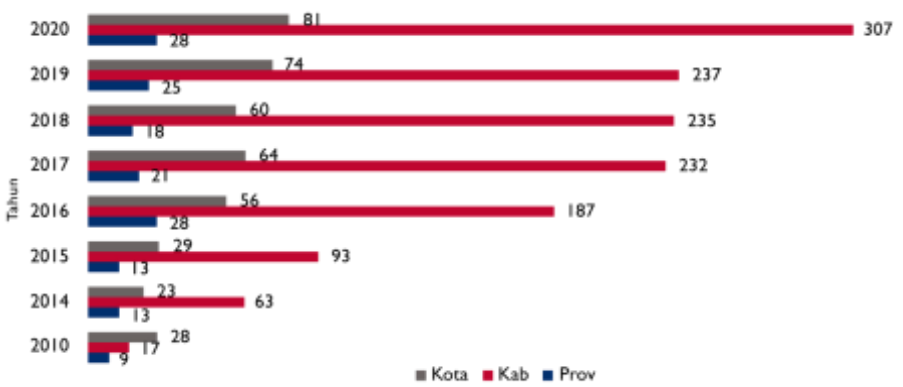
2010	2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020
Kriteria Utama						
Belum ada kriteria utama	» Opini BPK atas LKPD Wajar Tanpa Pengecualian (WTP) atau Wajar Dengan Pengecualian (WDP) » Penetapan Perda APBD tepat waktu	» Opini BPK atas LKPD WTP atau WDP » Penetapan Perda APBD tepat waktu	» Opini BPK atas LKPD WTP atau WDP » Penetapan Perda APBD tepat waktu	» Opini BPK atas LKPD WTP atau WDP » Penetapan Perda APBD tepat waktu » *E-government*	» Opini BPK atas LKPD WTP atau WDP » Penetapan Perda APBD tepat waktu » *E-goverment* » PTSP	» Opini BPK atas LKPD WTP atau WDP » Penetapan Perda APBD tepat waktu » *E-government* » *E-Planning*
Kategori Kinerja (jumlah indikator)						
Keuangan	Keuangan (4)	Kesehatan Fiskal dan Pengelolaan Keuangan Daerah (11)	Kinerja Tata Kelola Keuangan daerah (4)	Kinerja kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah (5)	Kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah (4)	Kesehatan fiskal dan pengelolaan keuangan daerah (4)
Ekonomi dan kesejahteraan	Pendidikan (2)	Pelayanan Dasar Publik (3)	Kinerja Pelayanan Dasar Publik Bidang Pendidikan (1)	Pelayanan Dasar Publik Bidang Pendidikan (3)	Pelayanan dasar publik bidang pendidikan (3)	Pelayanan dasar publik bidang pendidikan (3)

2010	2011-2015	2016	2017	2018	2019	2020
	Ekonomi dan Kesejahteraan (4)	Ekonomi dan Kesejahteraan (4)	Pelayanan dasar publik bidang kesehatan (3)	Pelayanan dasar publik bidang kesehatan (3)	Pelayanan dasar publik bidang kesehatan (3)	Pelayanan dasar publik bidang kesehatan (3)
			Pelayanan Dasar Publik Bidang Infrastruktur (3)	Pelayanan Dasar Publik Bidang Infrastruktur (3)	Pelayanan dasar publik bidang infrastruktur (2)	Pelayanan dasar publik bidang infrastruktur (2)
			Kemudahan Investasi (1)	Penyelenggaraan Pemerintah Daerah (1)	Pelayanan umum pemerintahan(4)	Pelayanan umum pemerintahan(4)
			Kinerja kesejahteraan masyarakat (1)	Perencanaan Daerah (1)	Kesejahteraan masyarakat (2)	Kesejahteraan masyarakat (2)
			Kinerja Tata Kelola Keuangan Daerah, pelayanan dasar publik dan kesejahteraan masyarakat	Sistem Akuntansi Kinerja Instansi Pemerintah (1)	Peningkatan investasi (1)	Peningkatan investasi (1)
				Inovasi Pelayanan Publik(1)	Peningkatan ekspor (1)	Peningkatan ekspor (1)
				Kemudahan Investasi (1)	Pengelolaan sampah(1)	Pengelolaan sampah (1)
				Kesejahteraan Masyarakat (2)		

Kebijakan penghitungan alokasi DID per daerah telah mengalami beberapa kali penyempurnaan dari sejak dialokasikannya pada tahun 2010. Saat ini tahapan penghitungan DID terdiri dari penentuan daerah penerima dan penghitungan besaran alokasi DID. Penentuan daerah penerima berdasarkan identifikasi daerah dalam memenuhi Kriteria Utama dan memenuhi *passing grade* yang ditentukan secara statistik. Nilai kinerja daerah merupakan hasil penghitungan dari Kategori Kinerja. Apabila suatu daerah tidak memenuhi Kriteria Utama, maka daerah tersebut tidak dapat mengikuti saringan berikutnya yaitu penghitungan alokasi. Batas *passing grade* adalah nilai minimum tertentu atas hasil pembobotan terhadap masing-masing unsur penilaian terhadap kinerja daerah dari bidang tata kelola keuangan daerah, pelayanan umum pemerintahan, pelayanan dasar publik, dan kesejahteraan masyarakat.

Penilaian kategori kinerja diatur dalam Peraturan Menteri Keuangan. Sumber data untuk penilaian kategori kinerja dilakukan oleh Kementerian/Lembaga atau laporan daerah yang terkait, misalnya untuk kategori pelayanan dasar publik pendidikan dilakukan oleh Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan. Selanjutnya Kementerian Keuangan melakukan penilaian, menentukan daerah yang mendapatkan *reward*, dan mengalokasikan DID dengan rekomendasi K/L terkait dengan persetujuan DPR untuk dicantumkan dalam UU APBN, dengan rincian alokasi DID diatur dalam peraturan presiden.

Grafik 3.12.
Perkembangan Sebaran Daerah Penerima DID



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Mekanisme penilaian untuk menentukan daerah penerima DID berubah-ubah setiap tahunnya sehingga formula DID sangat dinamis, mengikuti tema dan topik pembangunan pada tahun tertentu. Pemberian insentif ini diharapkan dapat memicu daerah untuk berlomba-lomba memberikan

pelayanan publik yang lebih baik. Mekanisme penilaian DID juga harus transparan dan akuntabel. Jika tidak, maka kemungkinan daerah yang sepantasnya mendapat insentif malah tidak mendapatkan DID. Pemberian insentif daerah sebaiknya mengikuti kurva "*stick-and-carrot*", sebagaimana daerah yang berperforma buruk sebaiknya diberikan insentif afirmasi dan daerah yang berperforma baik diberikan insentif penghargaan.

Dalam rangka meningkatkan peran DID sebagai motivasi bagi pemerintah daerah dalam peningkatan kinerja daerah, implementasi kebijakan DID masih menghadapi beberapa kendala. Kendala-kendala tersebut antara lain: (i) perubahan kriteria dan metode penilaian kinerja daerah yang dinamis sering kali dianggap bahwa pemerintah pusat tidak "adil" dalam menilai kinerja daerah meskipun tujuan perubahan adalah mempertajam peran DID sebagai insentif yang diharapkan dapat terus mendorong peningkatan motivasi daerah untuk memperbaiki kinerjanya; (ii) jumlah daerah penerima DID yang meningkat menunjukkan bahwa telah terjadi peningkatan kinerja pemerintah daerah, namun masih terdapat ketimpangan yang semakin melebar antara jumlah nominal terendah dan tertinggi DID yang diterima daerah. Hal ini mengindikasikan adanya ketimpangan pencapaian kinerja antardaerah. Hanya sebagian kecil daerah yang dapat memenuhi seluruh kriteria penilaian; (iii) keakurasian data dan informasi yang menjadi dasar penilaian daerah yang mendukung validitas hasil penilaian kepada daerah untuk dapat menerima DID; dan (iv) penggunaan DID dan pertanggungjawabannya masih perlu ditingkatkan kualitasnya.

Box 2 DID Tambahan 2020

Pada tahun 2020, Pemerintah mengalokasikan DID Tambahan dalam APBN tahun 2020 berdasarkan Perpres 72/2020 dalam rangka pemulihan ekonomi nasional yang diberikan kepada daerah tertentu berdasarkan indikator tertentu melalui pemberian insentif bagi Pemerintah Daerah yang berkinerja baik dalam penanganan pandemi COVID-19.

Daerah yang dapat menerima DID Tambahan harus memenuhi dua kriteria yaitu pertama, pemerintah daerah yang dapat berkinerja baik di dalam penanganan pandemi COVID-19. Kedua, pemerintah daerah yang menciptakan inovasi terbaik dalam penyiapan dan pelaksanaan tatanan normal baru yang produktif dan aman COVID-19. Dasar pengalokasian pagu DID Tambahan dihitung berdasarkan prasyarat utama yang merupakan kriteria wajib dan kategori kinerja. Daerah yang telah memenuhi prasyarat utama akan dilanjutkan dengan penilaian kategori kinerja yang terdiri dari 3 kriteria yaitu: (1) daerah yang masuk zona hijau; (2) daerah yang berubah dari zona merah ke hijau pada periode tertentu; dan (3) daerah yang dapat memenuhi skor minimal dalam perhitungan perkembangan skor epidemiologi.

DID tambahan dialokasikan dalam 3 periode, yaitu pada bulan Juli, September, dan Oktober 2020. Kriteria utama dan kategori kinerja kebijakan DID tambahan tahun 2020 dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 3.7 Kriteria Utama dan Kategori Kinerja Kebijakan DID Tambahan Tahun 2020

Periode	Kriteria utama	Kategori Kinerja
Pertama	Kepatuhan Penyampaian Penyesuaian APBD 2020 dan Penyampaian Laporan Kinerja Bidang Kesehatan dan Laporan Bantuan Sosial dalam rangka COVID-19	» Mempertahankan zona hijau » Perkembangan skor epidemiologi dalam jangka waktu 7-28 Juni 2020
Kedua	Penyampaian Laporan Kinerja Bidang Kesehatan dan Laporan Bantuan Sosial dalam rangka COVID-19 sampai dengan tanggal 14 Juli 2020	» Mempertahankan zona hijau » Perkembangan skor epidemiologi dalam jangka waktu 5 Juli - 2 Agustus 2020
Ketiga	» Penilaian Data Terpadu Kesejahteraan Sosial » Kinerja penanganan COVID-19 dan Pemulihan Ekonomi di Daerah	» Mempertahankan zona hijau » Perkembangan skor epidemiologi dalam jangka waktu 30 Agustus – 27 September 2020

Daerah penerima DID Tambahan tahun 2020 secara keseluruhan adalah 315 daerah dengan rincian daerah provinsi 23 daerah, kabupaten 233 daerah, dan kota 59 daerah. Alokasi DID pada daerah provinsi sebesar Rp351,9 miliar, kabupaten sebesar Rp3.712,1 miliar, dan kota Rp936,1 miliar dengan realisasi total secara nasional 99,1%.

3.6.

Dana Desa

Pemerintahan desa merupakan satuan terkecil pemerintahan otonom yang diberikan kewenangan untuk melaksanakan urusan pemerintahan dan mengelola sumber penerimaannya. Pemerintahan desa merupakan bentuk struktur kuasi-federal dengan penekanan legitimasi demokrasi dan penyediaan pelayanan publik pada sub-kabupaten/ kota (Hlepas, dkk., 2018).

Dalam sejarah pengaturan desa telah ditetapkan beberapa pengaturan terkait, yaitu UU Nomor 22 Tahun 1948 tentang Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 1 Tahun 1957 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 18 Tahun 1965 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan Daerah, UU Nomor 19 Tahun 1965 tentang Desa Praja Sebagai Bentuk Peralihan Untuk Mempercepat Terwujudnya Daerah Tingkat III di Seluruh Wilayah Republik Indonesia, UU Nomor 5 Tahun 1974 tentang Pokok-Pokok Pemerintahan di Daerah, UU Nomor 5 Tahun 1979 tentang Pemerintahan Desa, UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah, dan UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Pada tahun 2014, pengaturan tentang desa diatur secara khusus dengan UU Nomor 6 tahun 2014.

Sesuai amanah UU Nomor 6 tahun 2014 tentang Desa, pemerintah pusat memberikan transfer fiskal dalam bentuk dana desa kepada pemerintahan desa sebagai dukungan keuangan untuk melaksanakan urusannya. Antlov, dkk.,(2016) berpendapat bahwa dana desa merupakan keberlanjutan Program Nasional Pemberdayaan Masyarakat (PNPM) Perdesaan pada tahun 2006 hingga 2014. Dana desa merupakan salah satu sumber penerimaan desa yang mulai dialokasikan dalam APBN sejak tahun 2015. Sejak awal implementasinya, pengelolaan Dana Desa masih mencari bentuk yang sesuai agar manfaatnya dapat dirasakan oleh masyarakat desa dengan optimal. Pemerintahan desa sebelum UU Nomor 6 Tahun 2014 merupakan bentuk pemerintahan semi otonom yang telah diberi keleluasaan untuk mengelola keuangannya.

Tabel 3.8.
Perkembangan Sumber Pendapatan Desa

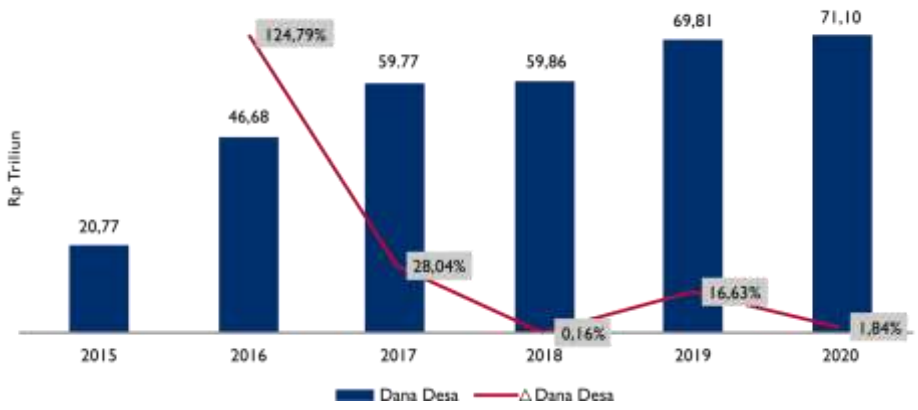
	UU No.5/1979	UU No.22/1999	UU No.6/2014
Sumber pendapatan desa	» Pendapatan Asli Desa yang terdiri dari: • Hasil tanah-tanah khas desa • Hasil dari swadaya dan partisipasi masyarakat desa • Hasil dari gotong royong masyarakat » Lain-lain hasil dari usaha desa yang sah » Pendapatan yang berasal dari pemberian Pemerintah dan Pemerintah Daerah yang terdiri dari: • Sumbangan dan bantuan Pemerintah • Sumbangan dan bantuan Pemerintah Daerah • Sebagian dari pajak dan retribusi daerah yang diberikan kepada Desa » Lain-lain pendapatan yang sah.	» Pendapatan asli desa yang meliputi: • Hasil usaha desa • Hasil kekayaan desa • Hasil swadaya dan partisipasi • Hasil gotong royong • Lain-lain pendapatan asli desa yang sah » Bantuan dari Pemerintah Kabupaten yang meliputi: • Bagian dari perolehan pajak dan retribusi daerah • Bagian dari dana perimbangan keuangan pusat dan daerah yang diterima oleh Pemerintah Kabupaten » Bantuan dari Pemerintah dan Pemerintah Provinsi » Sumbangan dari pihak ketiga » Pinjaman desa	» Pendapatan asli desa terdiri atas hasil usaha, hasil aset, swadaya dan partisipasi, gotong royong, dan lain-lain pendapatan asli desa » Alokasi APBN (sebesar 10 persen dari dan luar dana Transfer ke Daerah secara bertahap)-Dana Desa » Bagian dari hasil pajak daerah dan retribusi daerah Kabupaten/ kota (10 persen dari PDRD) » Alokasi dana desa yang merupakan bagian dana perimbangan yang diterima Kabupaten/ kota (10 persen dari Dana Perimbangan setalah dikurangi DAK) » Bantuan keuangan dari APBD Provinsi dan APBD Kabupaten/ kota » Hibah dan sumbangan yang tidak mengikat dari pihak ketiga » Lain-lain pendapatan desa yang sah
Penetapan Sumber Pendapatan Desa	Ditetapkan dalam Anggaran Penerimaan dan Pengeluaran Keuangan Desa setiap tahun oleh Kepala Desa setelah dimusyawarahkan dengan Lembaga Musyawarah Desa.	Ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) setiap tahun dengan Peraturan Desa oleh Kepala Desa dan Badan Permusyawaratan Desa (BPD)	Ditetapkan dalam Anggaran Pendapatan dan Belanja Desa (APBDes) setiap tahun dengan Peraturan Desa oleh Kepala Desa sesuai hasil musyawarah dengan BPD

Sumber: UU No.5/1979, UU No.22/1999, UU No.6/2014

Peraturan pelaksanaan mengenai dana desa tersebut di atur lebih lanjut dalam Peraturan Pemerintah (PP) Nomor 60 Tahun 2014 juncto (jo.) PP Nomor 22 tahun 2015 jo. PP Nomor 8 tahun 2016 tentang Dana Desa yang Bersumber dari APBN. Peraturan teknis tentang pengelolaan Dana Desa diatur dengan Peraturan Menteri Keuangan (alokasi dan penyaluran Dana Desa), Peraturan Menteri Desa, Pembangunan Daerah Tertinggal dan Transmigrasi (PDTT) tentang penggunaan Dana Desa, dan Permendagri (pengelolaan keuangan desa).

Dana Desa telah meningkat dari Rp20,8 triliun pada 2015 menjadi Rp72,0 triliun pada 2021. Realisasi Dana Desa cukup tinggi setiap tahunnya yang selalu di atas angka 99,3%. sampai dengan tahun 2020, Dana Desa telah tersalur sebesar Rp328,0 triliun dengan rata-rata pertumbuhan per tahun sebesar 34,4% dengan pertumbuhan tertinggi 124,79% dari Rp20,8 triliun (2015) menjadi Rp46,7 triliun (2016).

Grafik 3.13.
Perkembangan Dana Desa (Rp Triliun)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Pencapaian Dana Desa cukup banyak untuk memajukan desa. Tabel 3.9 memperlihatkan capaian *output* Dana Desa dari 2015 hingga 2020.

Tabel 3.9.
Capaian *Output* Dana Desa 2015 – 2020

Kegiatan	Capaian 2015	Capaian 2020	Growth (%)
Pembangunan jalan desa	30,787 Km	264,054 Km	758
Pembangunan jembatan	22,710 Meter	1,507,191 Meter	6.537
Pembangunan Pasar Desa	1,181 Unit	11,273 Unit	855
Kegiatan BUMDes	- Kegiatan	39,946 Kegiatan	
Pembangunan tambatan perahu	525 Unit	7,032 Unit	1.239
Pembangunan embung	49 Unit	6,227 Unit	1.684
Irigasi	4,791 Unit	72,252 Unit	1.408
Pembangunan Sarana Olahraga	669 Unit	28,345 Unit	4.137
Pembangunan penahan tanah	16,579 Unit	231,965 Unit	1.299
instalasi air bersih	8,607 Unit	1,005,298 Unit	11.580
pembangunan MCK	24,801 Unit	349,727 Unit	1.310
Pembangunan Polindes	1,340 Unit	13,670 Unit	920
Pembangunan saluran drainase	4,308,847 Meter	42,904,016 Meter	896
Kegiatan PAUD desa	4,547 Kegiatan	64,596 Kegiatan	1.321
Pembangunan Posyandu	3,198 Unit	34,554 Unit	980
Pembangunan sumur	6,316 Unit	63,766 Unit	910

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Selain itu, peningkatan alokasi Dana Desa diikuti pula dengan penurunan jumlah penduduk miskin pedesaan dari 17,94 juta pada tahun 2015 menjadi 15,26 juta pada tahun 2020 dan penurunan persentase penduduk miskin pedesaan secara gradual dari sebesar 14,24% pada tahun 2015 menjadi sebesar 12,82% pada tahun 2020. Selain itu, ketimpangan wilayah pedesaan juga membaik yang ditunjukkan dengan menurunnya rasio Gini dari 0.334 di pedesaan pada tahun 2015 menjadi 0.317 pada tahun 2020. Indikator capaian pembangunan desa semenjak transfer Dana Desa adalah perubahan status desa berdasarkan indeks desa membangun (IDM). Berdasarkan IDM, jumlah desa berstatus Desa Mandiri meningkat 1.568 desa dari 173 desa pada tahun 2015 menjadi 1.741 desa pada tahun 2020. Sementara jumlah Desa Tertinggal dan Sangat Tertinggal turun sebanyak 20.047 desa dari semula 41.315 desa pada tahun 2015 menjadi 21.268 desa pada tahun 2020.

Tabel 3.10.
Perubahan Status Desa Berdasarkan Indeks Desa Membangun (IDM)

Status Desa	2015	%	2020	%	Perubahan 2015-2020
Mandiri	173	0,30	1.741	2,32	906%
Maju	3.576	5,30	11.917	15,90	233%
Berkembang	22.522	33,30	40.035	53,41	78%
Tertinggal	32.256	47,70	15.935	21,26	-51%
Sangat Tertinggal	9.059	13,40	5.333	7,11	-41%
Total	67.586	100,00	74.961	100,00	11%

Sumber: Kementerian Desa PDTT, diolah

Dana Desa dihitung berdasarkan jumlah desa dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis dalam rangka meningkatkan kesejahteraan dan pemerataan pembangunan desa. Formula Dana Desa pada tahun 2015-2017 terdiri dari dua komponen, yaitu Alokasi Dasar (AD) dan Alokasi Formula (AF) dengan masing-masing bobot sebesar 90 persen dan 10 persen. AD merupakan alokasi dana yang dibagi rata ke setiap desa, sementara AF merupakan dana tambahan yang dihitung dengan memperhatikan jumlah penduduk, angka kemiskinan, luas wilayah, dan tingkat kesulitan geografis. Lewis (2015) mengkritisi formula Dana Desa pada tahun 2015-2017 dan memperlihatkan bahwa desa yang miskin mendapatkan transfer yang lebih sedikit daripada seharusnya. Menurut Lewis, bobot AD terlalu besar sehingga harus diturunkan secara bertahap.

Pemerintah kemudian merevisi formula Dana Desa pada 2018 dengan menurunkan bobot AD menjadi 77 persen, menaikkan bobot AF menjadi 20 persen, dan menambah formula Alokasi Afirmasi 3 persen. Pada tahun 2020, ditambahkan komposisi Alokasi Kinerja (AK) sebagai insentif untuk desa yang berkinerja baik. Tabel 3.11 memperlihatkan perjalanan perubahan formulasi Alokasi Dana Desa.

Dana Desa disalurkan dari Rekening Kas Umum Negara (RKUN) ke Rekening Kas Umum Daerah (RKUD), kemudian daerah menyalurkan dari RKUD ke Rekening Kas Desa (RKD). Dalam rangka percepatan penggunaan Dana Desa, sejak tahun 2020 Dana Desa disalurkan langsung dari RKUN ke RKD, dengan pintu RKUD sebagai portal pemindahbukuan. Percepatan penyaluran diatur dalam PMK 205/PMK.07/2019. Walaupun realisasi penyaluran dari RKUN ke desa cukup baik, namun ada

Tabel 3.11.
Perkembangan Formula Alokasi Dana Desa 2015-2020

	2015-2017	2018	2019	2020
Formula alokasi dengan bobot (persen)	AD : AF = 90 :10	AD : AF : AA = 77 : 20 : 3	AD : AF : AA = 72 : 25 : 3	AD : AF : AA : AK = 69 : 28: 1.5 : 1.5
komponen dan bobot pada Alokasi formula (AF) (persen)	JP : JPM : LW : IKK = 25 : 35 : 10 : 30	JP : JPM : LW : IKK = 10 : 50: 15 : 25	JP : JPM : LW : IKK = 10 : 50 : 15 : 25	JP : JPM : LW : IKK = 10 : 50 : 15 : 25
Alokasi Afirmasi		Diberikan kepada DT dan DST dengan JPM tinggi	Diberikan kepada DT dan DST dengan JPM tinggi	Diberikan kepada DT dan DST dengan JPM tinggi
Alokasi Kinerja				Diberikan kepada 10 persen desa dengan kinerja terbaik yang dihitung berdasarkan kriteria pengelolaan desa (20 persen), pengelolaan Dana Desa (20 persen), capaian *output* (25 persen), dan capaian hasil pembangunan desa (35 persen)

Keterangan:
JP = Jumlah Penduduk
JPM = Jumlah Penduduk Miskin
Luas Wilayah = Luas Wilayah
IKK = Indeks Kemahalan Konstruksi
DT = Desa Tertinggal
DST = Desa Sangat Tertinggal

Sumber: : Berbagai Peraturan Menteri Keuangan (PMK) tentang Pengelolaan Dana Desa

beberapa evaluasi yang perlu dicatat, yaitu: (a) masih kurangnya pemahaman dari aparatur desa terhadap regulasi (permasalahan kualitas dan kapasitas SDM desa); (b) kurangnya pembinaan dari kecamatan, kabupaten, maupun pemerintah pusat (diwakili pendamping desa); (c) adanya kekhawatiran melakukan kesalahan dari aparatur desa; (d) adanya pergantian kepala desa dan perangkatnya sehingga membutuhkan waktu dalam memahami kembali regulasi yang ada.

Sejak pengesahan UU Nomor 6 Tahun 2014 tentang Desa, banyak studi yang diterbitkan untuk mengevaluasi keberhasilan Dana Desa dalam memajukan pembangunan di desa. Chalil (2020) melakukan studi tentang hubungan antara Dana Desa dan efisiensi belanja pemerintah desa. Studi ini mengemukakan bahwa peningkatan Dana Desa diiringi dengan peningkatan efisiensi belanja pemerintah desa. Chalil menggunakan metode *stochastic frontier* dan menemukan bahwa efisiensi *output* belanja desa lebih tinggi nilainya pada desa dengan status desa mandiri. Arifin, dkk. (2020)

menginvestasi peran Badan Usaha Milik Desa (BUMDes) pada pembangunan desa. Mereka menunjukkan bahwa ada kontribusi positif Dana Desa kepada peningkatan jumlah BUMDes di suatu desa, namun peningkatan jumlah BUMDes tidak diiringi dengan pemberdayaan masyarakat desa. Selain itu, tidak ada bukti bahwa BUMDes menyediakan lebih banyak kesempatan kepada masyarakat desa untuk mendapat pekerjaan.

Direktorat Jenderal Anggaran Kementerian Keuangan (2018) menganalisis dampak Dana Desa terhadap pembangunan di daerah. Mereka menunjukkan bahwa Dana Desa telah memberikan dampak berupa perbaikan capaian *output*, pelayanan infrastruktur, pendidikan, dan kesehatan, serta telah memperbaiki indikator kesejahteraan. Walaupun demikian, dalam jangka pendek Dana Desa belum mampu mengurangi pengangguran dan ketimpangan, serta meningkatkan Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Hasil evaluasi menunjukkan bahwa dampak Dana Desa terhadap kesejahteraan baru dapat dinikmati dalam jangka panjang.

3.7.

Lessons Learned Non Dana Perimbangan di Negara lain

A. Otonomi Khusus dan Keistimewaan

Beberapa negara melakukan praktik otonomi khusus dan keistimewaan untuk mempertahankan kesatuan negara mereka dan mengakomodasi adanya perbedaan-perbedaan dalam wilayah yang tidak bisa ditoleransi dengan kebijakan yang dilakukan secara seragam oleh pemerintah pusat. Beberapa implementasi otonomi khusus dan keistimewaan di Spanyol, Kanada, dan Filipina adalah sebagai berikut.

Spanyol

Hingga akhir tahun 70-an, Spanyol adalah negara yang sangat sentralistis hingga berevolusi menjadi negara yang terdesentralisasi. Konstitusi Spanyol tahun 1978 mengatur mengenai pembentukan wilayah pemerintahan lokal (*communidades autonomas),* yang tugasnya melaksanakan kebijakan dari pemerintahan pusat namun memiliki kekuatan finansial mandiri. Pemerintahan wilayah yang dibentuk pada awalnya adalah Catalonia, Basque, dan Galicia, kemudian diikuti oleh pembentukan 9 pemerintahan wilayah baru. Namun, karena adanya alasan historis dan ras, wilayah Catalonia, Basque, dan Galicia meminta perlakuan berbeda dari pemerintahan pusat. Wilayah Catalonia meminta otonomi asimetri yang spesial dimana mereka meminta pemerintahan mandiri yang bebas dari campur tangan pemerintahan pusat. Catalonia tidak menghendaki transfer *equalization grant* namun meminta diberikan kewenangan lebih untuk penerimaan fiskal seperti kebebasan

menentukan tingkat pajak dan kebebasan mengatur penerbitan surat utang. Sementara, wilayah Basque dan Galicia diberi kewenangan untuk membentuk pemerintahan khusus yang berupa pembentukan institusi pemerintahan yang berbeda dengan wilayah lainnya (Lago-Penas, dkk., 2017).

Kanada

Kanada memiliki sistem desentralisasi yang terdiri dari 10 provinsi dan 3 teritori. Provinsi-provinsi ini memiliki tingkat otonomi besar dari pemerintahan federal dan bertanggung jawab untuk kebanyakan pelayanan sosial seperti kesehatan, pendidikan, dan kesejahteraan. Provinsi Quebec mendapat perlakuan khusus oleh Kanada karena alasan historis dan sosial budaya. Provinsi Quebec mempunyai banyak penutur bahasa Perancis sehingga masyarakatnya banyak menggunakan bahasa Perancis dalam kehidupan sehari-hari, sementara provinsi lain menggunakan bahasa Inggris dalam kehidupan mereka. Sejarah pun menceritakan bahwa konstitusi negara Kanada dibentuk tanpa persetujuan perwakilan provinsi Quebec.

Provinsi Quebec memiliki beberapa ciri-ciri asimetri. Pertama, konstitusi memandatkan 3 wakil Mahkamah Agung (*Supreme Court)* harus berasal dari Quebec, sementara konstitusi tidak menyebutkan jumlah wakil *Supreme Court* dari provinsi lain. Kedua, Quebec mempunyai mekanisme dana pensiun tersendiri sementara 9 provinsi lain disediakan oleh Canadian Pension Plan. Ketiga, provinsi Quebec mempunyai sistem pelayanan kesehatan tersendiri, sehingga mereka menentukan tujuan, standar pelayanan, dan asuransi kesehatan yang menyesuaikan keinginan provinsi Quebec. Sementara itu provinsi lainnya tergabung pada sistem asuransi kesehatan milik nasional. Keempat, provinsi Quebec dan Ontario memiliki sistem keamanan kepolisian yang berbeda dengan nasional, sementara provinsi lainnya tergabung pada sistem kepolisian nasional, atau dikenal dengan Royal Canadian Mounted Police/RMCP. (Hataley & Leuprecht, 2014).

Filipina

Sebagai negara dengan mayoritas umat Katolik, Filipina memiliki sejarah panjang pada konflik antar umat beragama terutama dengan wilayah provinsi yang mempunyai penduduk mayoritas muslim. Wilayah provinsi tersebut adalah Autonomous Region of Muslim Mindanao (ARMM). Konflik dengan militan muslim pada ARMM berlangsung sejak pemerintahan Presiden Marcos pada era 1980an, sehingga pada tahun 1989 dibentuk wilayah otonomi muslim Mindanao yang mempunyai kekhususan mengakses pajak lebih besar dibanding provinsi lain. ARMM merupakan wilayah yang paling terbelakang di Filipina dengan tingkat kemiskinan mencapai 25.2 persen pada tahun 2012.

Filipina memberikan otoritas kewenangan pajak tanah, pajak perusahaan, dan pajak kendaraan pada pemerintah daerah, sehingga pendapatan daerah dari pajak cukup besar porsinya pada anggaran mereka dan mencapai 65 persen. Sisanya ditutupi oleh transfer fiskal antar pemerintah. Filipina

hanya mempunyai satu skema transfer, yaitu *Internal Revenue Allocation* (IRA). IRA berupa *block grant* yang merupakan bagian pajak penghasilan dan pajak konsumsi yang dikoleksi oleh pemerintah pusat. Untuk wilayah ARMM, IRA mempunyai porsi lebih dari 90 persen dari pendapatan wilayah mereka. Wilayah ARMM tidak mampu mengoleksi pajak daerah secara optimal sehingga ketergantungan mereka pada IRA sangat besar. Hingga saat ini, Pemerintah Filipina berusaha meredam konflik pada wilayah ARMM dengan menegosiasikan pembagian sumber daya finansial. (Capuno, 2020)

B. Dana Insentif

Praktik Dana Insentif Daerah di Indonesia berbeda dengan praktik insentif fiskal yang disebutkan dalam literatur ekonomi publik. Desain insentif fiskal diperuntukkan untuk pemerintah lokal yang mampu meningkatkan kemampuan pajak lokal dan mengembangkan ekonomi lokal. Pemerintah yang mampu mengakses kemampuan pajak yang lebih tinggi dan mampu meningkatkan ekonomi lokal diberikan insentif sementara yang tidak mampu diberikan penalti. Ada dua contoh negara yang melaksanakan praktik desain insentif fiskal ini, yaitu Tiongkok dan Inggris.

Tiongkok

Tiongkok mendesain transfer fiskal yang berbasis kontrak kinerja. Sistem kontrak fiskal Tiongkok memberi pemerintah daerah insentif fiskal yang kuat dan pada saat yang sama meningkatkan distribusi horizontal antar provinsi dalam pengeluaran anggaran. Pengalaman Tiongkok menunjukkan bahwa insentif fiskal yang kuat - dalam bentuk tingkat retensi pendapatan marginal yang tinggi - telah mengarah pada perkembangan ekonomi swasta dan reformasi pada perusahaan milik negara. Selain itu, terdapat juga argumen bahwa pemerintah Tiongkok menghadapi insentif fiskal yang kuat untuk mengejar kemakmuran lokal, karena pengeluaran lokal terkait erat dengan pendapatan yang mereka hasilkan (Jin, dkk., 2005).

Inggris

Perhitungan insentif untuk pemerintah daerah di Inggris dan Wales dilakukan dengan mekanisme *Comprehensive Performance Assessment* (CPA), yaitu pengukuran kinerja terhadap penyediaan pelayanan publik oleh pemerintah daerah pada tujuh bidang, yaitu pendidikan dasar dan menengah, perlindungan sosial, perumahan, pengelolaan limbah, transportasi, lingkungan, perencanaan, dan kebudayaan. Bagian penting dari kerangka kerja ini adalah *Best Value Performance Indicators* (BVPI), yang merupakan skor numerik untuk mengukur kualitas layanan pemerintah daerah. BVPI diukur oleh inspektorat dan auditor, misalnya Office for Standards in Education (Ofsted) dan Department for Education and Skills (DfES) yang mengukur BVPI untuk bidang pendidikan. BVPI diukur dengan rentang 1 (terendah) sampai 4 (tertinggi). BVPI kemudian dikumpulkan untuk seluruh kategori

layanan untuk menghasilkan peringkat kinerja antara 1 dan 4 untuk setiap pemerintah daerah. Pemerintah daerah yang mendapat nilai tinggi akan diprioritaskan untuk mendapat hibah atau pinjaman dari pemerintah pusat.

C. Dana Desa

Pemberian otonomi langsung kepada pemerintahan desa merupakan kebijakan pionir yang dilakukan oleh Indonesia dan belum ada negara yang melakukan kebijakan yang sama. Namun, bentuk transfer dari pemerintah ke unit desa dilakukan oleh beberapa negara.

Thailand

Boonperm, dkk., (2013) menguraikan dampak praktik transfer ke desa di Thailand kepada kemajuan sektor swasta di perdesaan. Pemerintah Thailand meluncurkan Thailand Village and Urban Community Fund (VF) pada tahun 2001 sebesar satu juta Baht per desa. Thailand memiliki 74.000 desa dan 4.800 perkotaan. Total VF ini mencapai 78 miliar Baht atau 1.2 persen dari PDB Thailand pada 2002. Thailand Village and Urban Community Fund (VF) adalah kredit mikro yang diberikan kepada masyarakat desa untuk meningkatkan ekonomi rakyat. Pada tahun 2005, pemerintah melalui perbankan Thailand meluncurkan program pinjaman lunak kepada masyarakat perdesaan dengan dana pinjaman total sebesar 259 miliar Baht. Program ini menarik peminjam sebanyak 17,8 juta peminjam rumah tangga. Mereka melihat program ini cukup berhasil dengan asosiasi peningkatan 3,5 persen pengeluaran Rumah Tangga, peningkatan 1,5 persen pendapatan per kapita, dan kenaikan 3-5 persen untuk kepemilikan aset rumah tangga.

Tiongkok

Penanganan pertumbuhan desa di Tiongkok dilakukan secara sentralistis dengan pelaksanaan proyek pengentasan kemiskinan di perdesaan sejak tahun 1986. Sebanyak 140 juta orang atau 15 persen dari penduduk Tiongkok hidup dalam perdesaan yang didaftarkan sebagai desa miskin oleh pemerintah Tiongkok. Pemerintah Tiongkok menganggarkan 32.7 miliar Yuan (sekitar US$ 4 juta) per tahun untuk membangun desa miskin. Walaupun program ini dilakukan secara sentralistis oleh pejabat pusat, namun pusat mengirimkan pendampingan ke desa miskin untuk menyaring keinginan, partisipasi, dan pendapat masyarakat desa miskin tersebut untuk menyusun program pembangunan desa. Park dan Wang (2010) menilai asistensi dari pemerintah pusat kepada perdesaan tersebut meningkatkan performa pembangunan di desa miskin. Walaupun keterbukaan pemerintah pusat masih dalam pertanyaan besar, tetapi bantuan sumber daya yang mumpuni dari pemerintah pusat berkontribusi cukup besar untuk perbaikan pengelolaan investasi pemerintah pada desa miskin.

Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD) merupakan instrumen fiskal daerah untuk meningkatkan pelayanan publik, pembangunan daerah, dan mewujudkan kesejahteraan masyarakat ...

BAGIAN III

ANGGARAN PENDAPATAN DAN BELANJA DAERAH

BAB IV

PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

BAB IV
PAJAK DAERAH DAN RETRIBUSI DAERAH

Desentralisasi fiskal di Indonesia sejak dua dasawarsa lalu berfokus pada desentralisasi di sisi belanja, yaitu pemberian diskresi kepada pemerintah daerah untuk melakukan belanja sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Sementara itu, sebagian besar sumber penerimaan masih dikuasai oleh Pemerintah Pusat dalam rangka menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara yang salah satunya untuk pemerataan pembangunan antar daerah atau untuk mengatasi ketimpangan fiskal antar daerah (*horizontal imbalance*). Walaupun demikian, Pemerintah Daerah tetap diberikan kewenangan untuk menggali sumber-sumber PAD sesuai dengan potensi daerah yang diatur dalam UU. Daerah diharapkan dapat mengoptimalkan kemampuan keuangan daerah terutama dengan menggali potensi PAD, salah satunya melalui pajak daerah (Bahl, 1999).

Berdasarkan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pendapatan daerah adalah semua hak daerah yang diakui sebagai penambah nilai kekayaan bersih dalam periode tahun anggaran yang bersangkutan. Sumber pendapatan daerah terdiri dari PAD, Pendapatan Transfer, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah. PAD meliputi Pajak Daerah, Retribusi Daerah, Hasil Pengelolaan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan, dan Lain-lain PAD yang Sah. Ketentuan lebih lanjut mengenai PAD diatur dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah. Struktur PAD yang tercantum dalam PP Nomor 12 Tahun 2019 baru diimplementasikan untuk APBD tahun anggaran 2021. Dalam struktur PAD sebelum tahun anggaran 2021 masih merujuk pada PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, yang diatur lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.

Dalam dua dekade implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia, jumlah PAD sebagai salah satu sumber pendapatan daerah terus mengalami peningkatan. Pada tahun 2001, jumlah PAD sebesar Rp15,16 triliun dan mencapai jumlah tertinggi sebesar Rp293,66 triliun pada tahun 2019. Pada tahun 2020 jumlah PAD menurun menjadi sebesar Rp264,07 triliun akibat penurunan aktivitas ekonomi daerah sebagai dampak pandemi Covid-19. Peningkatan PAD terutama sebagai dampak kebijakan penguatan *local taxing power* dengan diberlakukannya UU Nomor 28 Tahun 2009 yang memberikan kewenangan lebih luas kepada daerah dalam mengoptimalkan potensi PAD-nya khususnya yang bersumber dari pajak daerah dan retribusi daerah. Dalam perkembangannya, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) merupakan sumber pendapatan terbesar dalam PAD.

4.1.

Tinjauan Literatur

Menurut Mardiasmo (2005), pajak daerah adalah iuran wajib yang dilakukan oleh orang pribadi atau badan kepada daerah tanpa imbalan langsung yang seimbang yang dapat dipaksakan berdasarkan peraturan perundang-undangan yang berlaku dan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan pemerintahan daerah dan pembangunan daerah. Saat ini, Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD) diatur dengan UU Nomor 28 Tahun 2009. Pengertian pajak daerah menurut Mardiasmo sejalan dengan definisi pajak daerah dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, yaitu pajak daerah adalah kontribusi wajib kepada daerah yang terutang oleh orang pribadi atau badan yang bersifat memaksa berdasarkan UU dengan tidak mendapatkan imbalan secara langsung dan digunakan untuk keperluan daerah bagi sebesar-besarnya kemakmuran rakyat.

Berdasarkan UU Nomor 28 Tahun 2009, pajak daerah dikelompokkan menjadi dua yaitu pajak yang dipungut oleh pemerintah provinsi (pajak provinsi) dan pajak yang dipungut oleh pemerintah kabupaten/ kota (pajak kabupaten/kota). Jenis pajak provinsi yaitu Pajak Kendaraan Bermotor, Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor, Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor, Pajak Air Permukaan, dan Pajak Rokok. Sedangkan jenis pajak kabupaten/kota yaitu Pajak Hotel, Pajak Restoran, Pajak Hiburan, Pajak Reklame, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Mineral Bukan Logam dan Batuan, Pajak Parkir, Pajak Air Tanah, Pajak Sarang Burung Walet, Pajak Bumi dan Bangunan-Perdesaan dan Perkotaan, dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan.

Sedangkan retribusi daerah adalah pungutan daerah sebagai pembayaran atas jasa atau pemberian izin tertentu yang khusus disediakan dan/atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk kepentingan orang pribadi atau badan. Jasa adalah kegiatan pemerintah daerah berupa usaha dan pelayanan yang menyebabkan barang, fasilitas, atau kemanfaatan lainnya yang dapat dinikmati oleh orang pribadi atau badan. Retribusi daerah dapat digolongkan dalam tiga kelompok, yaitu: Retribusi Jasa Umum, Retribusi Jasa Khusus, dan Retribusi Perijinan Tertentu. Retribusi Jasa Umum yaitu jasa yang disediakan atau diberikan oleh pemerintah daerah untuk tujuan kepentingan dan kemanfaatan umum serta dapat dinikmati oleh orang pribadi atau Badan. Retribusi Jasa Khusus, yaitu jasa yang disediakan oleh pemerintah daerah dengan menganut prinsip-prinsip komersial karena pada dasarnya dapat pula disediakan oleh sektor swasta. Sedangkan, Retribusi Perijinan Tertentu merupakan kegiatan tertentu pemerintah daerah dalam rangka pemberian izin kepada orang pribadi atau Badan yang dimaksudkan untuk pembinaan, pengaturan, pengendalian dan pengawasan atas kegiatan, pemanfaatan ruang, serta penggunaan sumber daya alam, barang, prasarana, sarana atau fasilitas tertentu guna melindungi kepentingan umum dan menjaga kelestarian lingkungan.

Regulasi mengenai pajak daerah dan retribusi daerah telah mengalami beberapa perubahan. Sebelum era desentralisasi fiskal, ketentuan mengenai pajak daerah dan retribusi daerah diatur dalam UU Nomor 18 Tahun 1997 tentang PDRD. Sejak era desentralisasi fiskal, UU Nomor 18 Tahun 1997 diubah dengan UU Nomor 34 Tahun 2000 yang kemudian disempurnakan dengan UU Nomor 28 Tahun 2009. Tabel 4.1 menjelaskan garis besar reformasi pajak daerah dan retribusi daerah di Indonesia.

Tabel 4.1.
Reformasi Pajak Daerah dan Retribusi Daerah di Indonesia

UU No.18 Tahun 1997	UU No.34 Tahun 2000	UU No. 28 Tahun 2009
Close List	*Open List*	*Close List*
Rasionalisasi PDRD menjadi 9 jenis pajak (3 jenis pajak provinsi dan 6 jenis pajak kabupaten/kota) dan 30 jenis retribusi	Ditetapkan 11 jenis pajak (4 jenis pajak provinsi dan 7 jenis pajak kabupaten/ kota) dan 27 jenis retribusi	Ditetapkan 16 jenis pajak (5 jenis pajak provinsi dan 11 jenis pajak kabupaten/ kota) dan 30 jenis retribusi
Penambahan jenis pajak baru dengan PP. Terdapat pajak baru yaitu Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB)	Daerah dapat menetapkan jenis PDRD baru yang memenuhi kriteria.	Jenis Pajak Daerah sesuai dengan yang ditetapkan dalam UU. Penyerahan PBB-P2 dan BPHTB sebagai pajak kab/ kota dan terdapat jenis pajak baru yaitu Pajak Rokok
Mengatur tarif paling tinggi untuk pajak kabupaten/kota dan tarif seragam untuk pajak provinsi	Mengatur tarif paling tinggi untuk pajak kabupaten/kota dan tarif seragam untuk pajak provinsi	Mengatur tarif paling tinggi untuk setiap jenis pajak kecuali: PKB yang ditetapkan batas tarif paling rendah dan paling tinggi; tarif pajak rokok seragam

Sumber: UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; UU No. 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas UU No. 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah; UU No. 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah

UU Nomor 34 Tahun 2000 memberikan kewenangan kepada daerah untuk memungut 11 jenis pajak dan 27 jenis retribusi. Walaupun demikian, pemerintah daerah dapat memungut jenis PDRD baru sesuai dengan kriteria yang ditetapkan dalam UU (*open list*). Perubahan sifat pemungutan pajak menjadi *open list* didasari oleh semangat awal desentralisasi untuk memberikan kewenangan yang lebih besar kepada daerah dalam memungut PDRD.

Akan tetapi, dalam implementasinya terdapat beberapa permasalahan yang mengakibatkan penerimaan PDRD kurang optimal dan menimbulkan dampak yang kurang baik terhadap iklim investasi di daerah. Hal ini disebabkan oleh banyaknya jenis pungutan daerah dengan ekonomi biaya

tinggi dan adanya tumpang tindih dengan pungutan yang dilakukan oleh pemerintah pusat sehingga menghambat arus barang dan jasa antardaerah. Walaupun sifat PDRD ditetapkan *open list*, hampir tidak ada jenis pungutan PDRD baru yang dilakukan daerah yang disebabkan oleh kriteria yang sulit dipenuhi.

Berdasarkan evaluasi atas implementasi UU Nomor 34 Tahun 2000, maka ditetapkan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Jenis pajak yang diatur dalam UU tersebut kembali bersifat *closed list* dengan basis pajak daerah yang diperluas. Perluasan basis pajak dilakukan melalui penambahan jenis pajak baru (Pajak Sarang Burung Walet dan Pajak Rokok) dan pengalihan dua jenis pajak pusat menjadi pajak daerah yaitu PBB Perdesaan dan Perkotaan (PBB-P2) dan Bea Perolehan Hak atas Tanah dan Bangunan (BPHTB). UU ini juga memberikan keleluasaan bagi daerah untuk mendiferensiasi tarif pajak sesuai dengan potensi dan kondisi masing-masing daerah dalam batasan tarif yang telah ditetapkan.

Penetapan UU PDRD merupakan salah satu bentuk upaya pemerintah untuk meningkatkan *local taxing power*. Menurut Mardiasmo (2002), UU PDRD merupakan salah satu wujud dari pemberian kewenangan dari pemerintah pusat ke daerah dalam rangka meningkatkan kapasitas fiskal pemerintah daerah. Dalam ilmu ekonomi, struktur pajak dan administrasi pajak yang efektif dan efisien merupakan faktor penting untuk mencapai kesinambungan fiskal dan pembangunan ekonomi dan sosial. Efektif berarti rasio penerimaan pajak daerah terhadap PDRB setidaknya lebih dari rata-rata. Efisien berarti bahwa biaya administrasi pemungutan pajak tidak boleh lebih besar dari penerimaan pajak. Apabila kedua hal tersebut dapat dicapai maka sistem perpajakan yang efektif dan efisien bisa tercapai. Pemerintah daerah didorong untuk mengoptimalkan peran PDRD, terutama pajak daerah, dalam rangka mendanai pembangunan di daerah.

Berdasarkan fungsinya, pajak dibedakan menjadi dua, yaitu fungsi *budgetary* dan fungsi regulator. Fungsi penerimaan (*budgetary*) adalah pajak berfungsi sebagai sumber dana yang ditujukan untuk membiayai pengeluaran/ belanja pemerintah, sedangkan fungsi mengatur (regulator) yaitu pajak berfungsi sebagai alat untuk mengatur pelaksanaan kebijakan di bidang sosial dan ekonomi. Adam Smith telah mengajukan beberapa prinsip bagi pengenaan pajak yang baik, yang disebut dengan "*Smith's Canons*", meliputi: (1) prinsip keadilan (*equity*); (2) prinsip kepastian (*certainty*), (3) prinsip finansial/kelayakan (*convenience*), dan; (4) prinsip ekonomi (*economy*). Prinsip pengenaan pajak ini kemudian dilengkapi oleh dengan menambahkan prinsip ketepatan (*adequacy*) (Suparmoko, 1983; Adisasmita, 2011).

Sementara itu, menurut Hyman (2005) retribusi (*user charge*) merupakan pungutan yang dikenakan secara langsung pada masyarakat atas yang layanan publik yang disediakan oleh pemerintah. Hyman juga menyebutkan bahwa retribusi memiliki kelebihan dan kelemahan, antara lain pungutan dari retribusi dapat mengompensasi biaya pengelolaan layanan publik, akan tetapi retribusi juga dapat mencegah individu untuk menikmati layanan jasa pemerintah tersebut kecuali mereka membayar.

Retribusi dapat terdiri dari beberapa bentuk antara lain (1) harga langsung yang dibayarkan atas barang dan jasa yang dinikmati, (2) bea tambahan untuk menggunakan fasilitas atau jasa tertentu yang disediakan pemerintah, (3) bea khusus (*special assessment*) atas properti yang dimiliki secara pribadi, (4) lisensi atau waralaba, dan (5) bea perjalanan (*fares* atau *tolls*) (Hyman, 2005). Bird (1997) berpendapat bahwa retribusi bukan sepenuhnya menjadi alat untuk mengumpulkan pendapatan, tetapi juga memiliki peranan yang lebih penting untuk meningkatkan sisi ekonomi sumber daya yang ada supaya terjadi efisiensi yang lebih besar. Keuntungan efisiensi dapat terjadi jika pemerintah tepat dalam mendesain kebijakan besaran tarif retribusi (*well-designed charges*) dengan desain yang dapat memberikan dua manfaat sekaligus, yaitu memberi informasi kepada pemerintah tentang seberapa banyak masyarakat yang bersedia membayar jasa yang diberikan tersebut dan menetapkan tarif retribusi layanan yang setidaknya setara dengan biaya marginal untuk menyediakan jasa tersebut. Retribusi lebih banyak ditentukan melalui proses politik dibandingkan interaksi pasar

Selain PDRD, pemerintah juga perlu untuk mengoptimalkan penerimaan dari jenis PAD yang lain seperti hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan dan lain-lain PAD yang sah. Dalam UU 23 Tahun 2014, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan merupakan penerimaan daerah atas hasil penyertaan modal daerah. Hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan antara lain berupa bagian laba dari BUMD dan hasil kerja sama dengan pihak ketiga. Sedangkan lain-lain PAD yang sah adalah PAD di luar PDRD seperti hasil penjualan Barang Milik Daerah (BMD) yang tidak dipisahkan, hasil kerja sama daerah, dan jasa giro.

Menurut Mardiasmo (2002), salah satu permasalahan yang dihadapi dalam upaya optimalisasi PAD adalah keterbatasan pemerintah daerah dalam menghitung potensi sumber PAD riil. Hal ini antara lain dapat disebabkan oleh kurangnya jumlah SDM, kurangnya kompetensi SDM, dan belum semua daerah mempunyai alat untuk menghitung potensi PAD. Masih lemahnya kemampuan pengelolaan keuangan suatu daerah dapat menyebabkan rendahnya kualitas layanan publik (termasuk infrastruktur sarana dan prasarana umum) yang kemudian direspons secara negatif oleh masyarakat sehingga menyebabkan keengganan masyarakat untuk membayar pajak dan retribusi daerah. Jika hal dibiarkan terus-menerus terjadi maka lambat laun akan menurunkan kemampuan daerah dalam membiayai pembangunannya.

4.2.

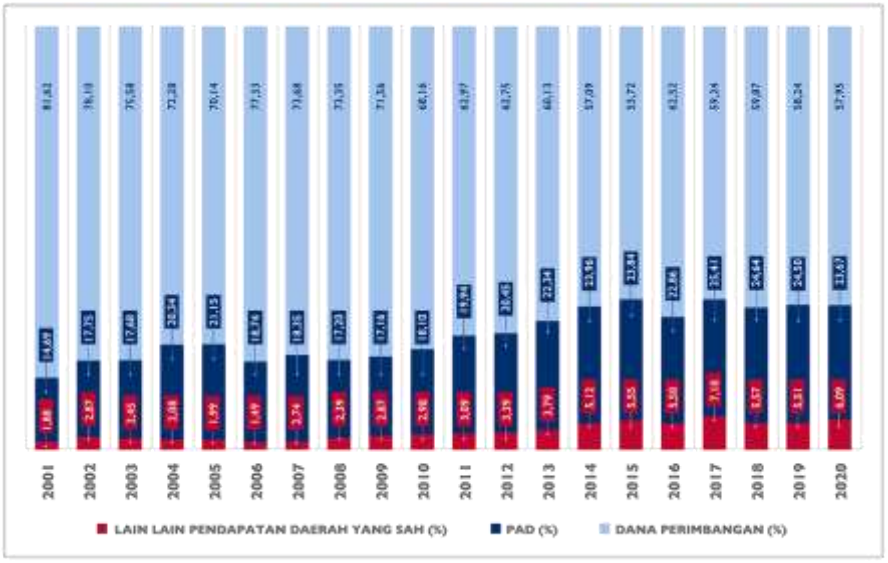
Perkembangan PAD dan PDRD

Dalam periode tahun 2001-2020, dana perimbangan masih mendominasi pendapatan daerah dengan rata-rata mencapai 65,82% dari total pendapatan daerah. Sedangkan PAD menyumbang rata-rata sebesar 20,49% terhadap total pendapatan daerah dan disusul dengan kontribusi lain-lain pendapatan daerah yang sah yaitu rata-rata sebesar 3,69%. Walaupun demikian, kontribusi dana

perimbangan menunjukkan tren yang menurun seiring dengan peningkatan kontribusi PAD terhadap total pendapatan daerah. Porsi PAD terhadap total pendapatan daerah meningkat dari 13,86% di tahun 2001 menjadi 24,50% di tahun 2019, walaupun terdapat sedikit penurunan di tahun 2020 yang disebabkan oleh pandemi Covid-19. Menurut Halim (2001), perhitungan rasio PAD terhadap total pendapatan di atas dapat menjadi salah satu alat ukur untuk menilai kemampuan keuangan daerah yang disebut rasio derajat desentralisasi fiskal. Semakin tinggi derajat desentralisasi fiskal menunjukkan semakin besar pula porsi belanja daerah yang didanai dari sumber penerimaan yang dihasilkan sendiri oleh daerah (Halim, 2004).

Rata-rata pertumbuhan PAD selama dua puluh tahun sebesar 16,96%. Pertumbuhan tertinggi antara lain terjadi pada tahun 2002 dan 2011 sebesar masing-masing 41,54% dan 34,47%. Tingginya pertumbuhan PAD pada tahun 2002 salah satunya disebabkan oleh implementasi UU Nomor 34 Tahun 2000 karena adanya penambahan jenis pajak baru, sedangkan pada tahun 2011 disebabkan oleh penetapan UU mengenai PDRD yang memperluas basis pajak dan retribusi dengan penambahan jenis PDRD. Hal ini sejalan dengan pendapat Sriyana (2009) dan Mardiasmo (2002) yang menyatakan bahwa lonjakan potensi penerimaan daerah dapat terjadi jika kewenangan pengelolaan lebih besar tentang sumber keuangan diberikan kepada pemerintah daerah yang tetap memperhatikan struktur dan administrasi perpajakan yang efektif dan efisien.

Grafik 4.1.
Perkembangan Kontribusi PAD, Dana Perimbangan dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah terhadap Total Pendapatan Daerah Tahun 2001 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah).

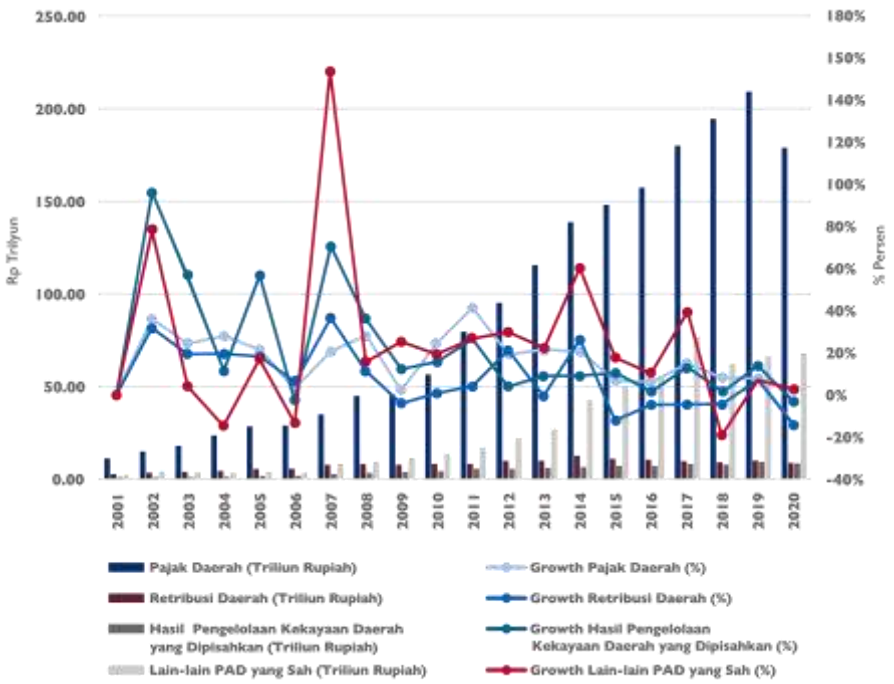
Grafik 4.2 menunjukkan perkembangan setiap jenis PAD dari tahun 2001-2020. Pada grafik tersebut diketahui bahwa sebagian besar PAD adalah pajak daerah dengan porsi rata-rata terhadap total PAD sebesar 70,16%. Sementara itu, rata-rata porsi jenis PAD lainnya seperti retribusi daerah, hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan, dan lain-lain PAD yang sah masing-masing sebesar 8,94%, 3,45% dan 17,45%.

Penerimaan pajak daerah selama ini terus mengalami kenaikan dan terus tumbuh positif (kecuali pada tahun 2020) dengan rata-rata pertumbuhan pajak daerah 16,72%. Pertumbuhan pajak daerah tertinggi terjadi pada tahun 2011 sebesar 41,22%, meningkat dari Rp56,18 triliun di tahun 2010 menjadi Rp79,34 triliun. Peningkatan ini antara lain disebabkan oleh implementasi UU mengenai PDRD yang mengalihkan dua pajak pusat yakni BPHTB dan PBB P2 menjadi pajak daerah dan menambah jenis-jenis PDRD baru lainnya. BPHTB mulai dipungut pada Januari 2010 hanya oleh kota Surabaya dan pemungutan BPHTB secara serentak (seluruh kabupaten/kota) dilaksanakan di tahun 2011. Sedangkan pajak PBB-P2 paling lambat dilaksanakan oleh seluruh daerah pada tahun 2014.

Sementara itu, penerimaan retribusi daerah menunjukkan tren yang meningkat hingga tahun 2014 yang mencapai Rp12,14 triliun. Pada tahun 2014 pula, penerimaan retribusi daerah mengalami pertumbuhan tertinggi sebesar 26,18%. Setelah tahun 2014, penerimaan retribusi daerah cenderung mengalami penurunan dengan realisasi sebesar Rp9,79 triliun di tahun 2019 dan turun signifikan sebesar -14,10% di tahun 2020 menjadi Rp8,41 triliun. Rata-rata pertumbuhan realisasi pada tahun 2015-2020 sebesar -5,71%. Penurunan retribusi daerah ini dapat disebabkan oleh tingkat pengguna jasa yang mengalami penurunan sehingga jumlah objek retribusi juga mengalami penurunan (Triyanti, 2016). Adapun penurunan retribusi daerah pada tahun 2020 disebabkan oleh pandemi Covid-19 yang menyebabkan beberapa sektor ekonomi mengalami penurunan aktivitas sehingga tingkat pengguna jasa objek retribusi juga mengalami penurunan drastis. Pemungutan retribusi lebih tergantung pada aktivitas ekonomi masyarakat dan permintaan pelayanan dari masyarakat, berbeda dengan pajak yang pemungutannya lebih dipaksakan kepada wajib pajak, sehingga penerimaan retribusi daerah lebih berfluktuasi dibandingkan penerimaan pajak daerah (Halim, 2001).

Selanjutnya, jika dilihat dari perkembangan realisasi komponen-komponen PAD selain PDRD terlihat bahwa lain-lain PAD yang sah mengalami pertumbuhan tertinggi di tahun 2007 sebesar 152,97%. Setelah tahun 2007, pertumbuhan lain-lain PAD yang sah menunjukkan tren yang meningkat. Sebaliknya, penerimaan hasil pengelolaan kekayaan daerah yang dipisahkan menunjukkan tren yang cenderung menurun.

Grafik 4.2.
Perkembangan per Jenis PAD Tahun 2001 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan (diolah).

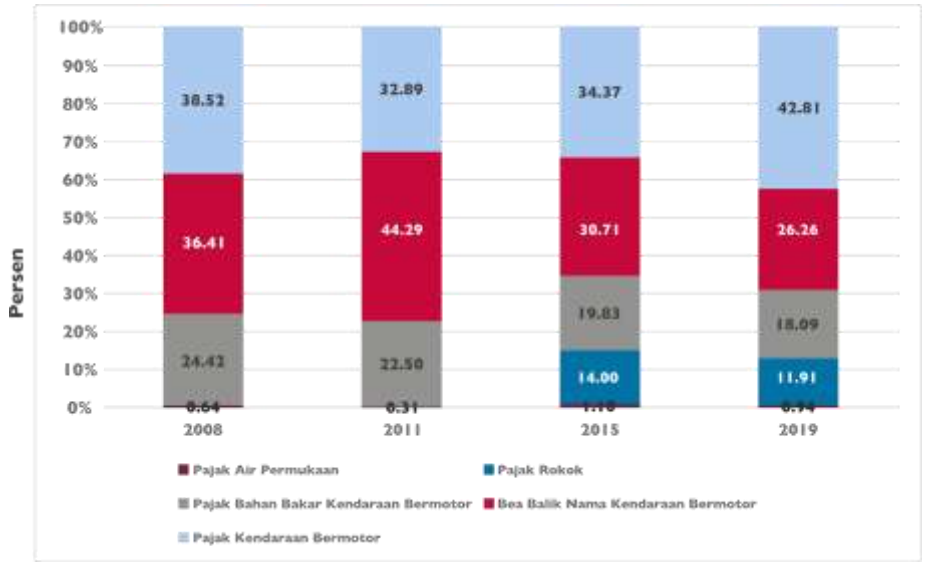
Analisis lebih lanjut mengenai perkembangan setiap jenis pajak daerah yang terdiri dari pajak provinsi dan pajak kabupaten/kota ditunjukkan dalam Grafik 4.3 dan 4.4. Pajak Kendaraan Bermotor (PKB) dan Bea Balik Nama Kendaraan Bermotor (BBNKB) merupakan jenis pajak provinsi dengan porsi tertinggi terhadap total pajak provinsi. Rata-rata porsi PKB tahun 2008, 2011, 2015, dan 2019 sebesar 37,15%, sedangkan rata-rata porsi BBNKB sebesar 34,42%. Adapun rata-rata porsi Pajak Bahan Bakar Kendaraan Bermotor (PBBKB) dan Pajak Air Permukaan masing-masing sebesar 1,21% dan 0,75%. Jika dilihat dari pertumbuhan nominal pajak provinsi dari tahun 2008 ke tahun 2019, pajak yang memiliki pertumbuhan nominal tertinggi secara berurutan adalah pajak air permukaan, PKB, PBBKB, dan BBNKB dengan pertumbuhan sebesar masing-masing 536,47%, 384,01%, 222,60%, dan 214,14%. Peningkatan aktivitas konsumsi Perdagangan Besar dan Eceran; Reparasi Mobil dan Sepeda Motor dari tahun ke tahun terutama tahun 2016-2019 menyebabkan penerimaan dari PKB, BBNKB, dan PBBKB terus meningkat pula setiap tahunnya.

Struktur pajak provinsi pada tahun 2008, sebelum penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009, didominasi oleh PKB dengan porsi sebesar 38,52%. Pada tahun 2011, struktur pajak provinsi mengalami perubahan dimana struktur pajak tertinggi adalah BBNKB disusul oleh PKB dan PBBKB dengan porsi 36,41% dan 24,42%. Hal ini disebabkan oleh adanya pemberian keleluasaan kepada daerah

untuk menetapkan tarif pajak provinsi sesuai dengan batasan maksimal. Porsi PKB pada tahun 2011 menurun salah satunya diakibatkan oleh adanya penyesuaian tarif dari 5% (seragam seluruh provinsi) menjadi maksimal 2%, sementara itu BBNKB mengalami peningkatan akibat perubahan tarif dari 10% (seragam seluruh provinsi) menjadi maksimal 20%.

Dengan dimulainya pemungutan pajak rokok oleh pemerintah provinsi di tahun 2014, terlihat bahwa struktur pajak provinsi di tahun 2015 mengalami perubahan dengan porsi pajak rokok yang cukup tinggi yaitu 14,00%. Walaupun pajak rokok merupakan jenis pajak baru, pertumbuhan pajak rokok dari tahun 2015 ke tahun 2019 sebesar 131,04% dari Rp6,03 triliun menjadi Rp13,94 triliun. Hal ini didukung oleh peningkatan PDB lapangan usaha untuk Industri Pengolahan Tembakau yang semakin meningkat setiap tahunnya. Pemungutan PBBKB dengan *official assessment system* melalui Pertamina sebagai Perusahaan Minyak Nasional dan pajak rokok melalui alokasi besaran nilai cukai rokok oleh Direktorat Jenderal Bea dan Cukai (DJBC) Kementerian Keuangan membuat pemungutan pajak tersebut lebih efisien.

Grafik 4.3.
Proporsi per Jenis Pajak Provinsi terhadap Total Pajak Provinsi Tahun 2008, 2011, 2015 dan 2019

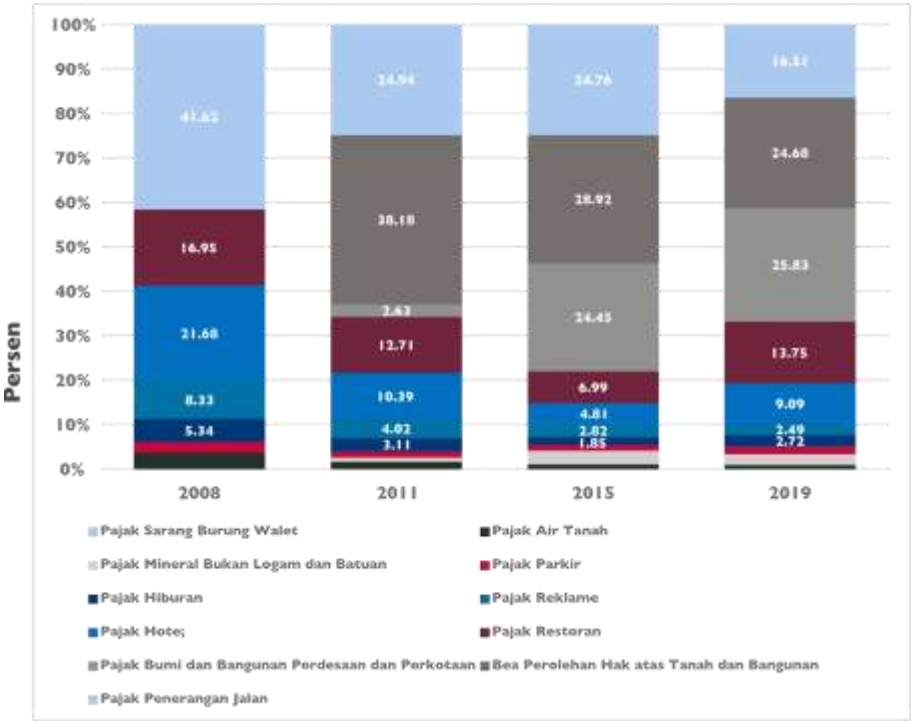


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Perkembangan pajak kabupaten/kota pada Grafik 4.4 menunjukkan bahwa struktur pajak kabupaten/kota mengalami perubahan setelah penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009. Sebelum penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009, penerimaan pajak kabupaten/kota didominasi oleh Pajak Penerangan Jalan (PPJ) dengan porsi terhadap total pajak kabupaten/kota sebesar 41,62%, disusul

oleh pajak hotel dan pajak restoran sebesar masing-masing 21,68% dan 16,95%. PPJ selama ini menjadi primadona karena PPJ merupakan pajak *official assessment* yang langsung ditagihkan pada tagihan listrik masyarakat. Sementara itu, pada tahun 2011 BPHTB menjadi pajak dengan porsi tertinggi sebesar 38,18%, disusul oleh PPJ sebesar 24,94%, dan pajak restoran sebesar 12,71%. Sejak tahun 2015, setelah PBB-P2 diimplementasikan sepenuhnya oleh seluruh kabupaten/kota, beberapa jenis pajak dengan porsi terbesar adalah PBB-P2, BPHTB, PPJ, pajak restoran, dan pajak hotel. Pertumbuhan PBB-P2 dari tahun 2011 ke tahun 2019 sangat tinggi yaitu sebesar 4.468,17%. Hal ini salah satunya karena PBB-P2 diimplementasikan secara bertahap oleh kabupaten/kota mulai tahun 2011 sampai dengan 2014. Adapun pertumbuhan BPHTB yang sudah diimplementasikan sejak tahun 2011 ke tahun 2019 sebesar 201%. Sementara itu pertumbuhan pajak restoran, pajak hotel, PPJ dari tahun 2008 ke tahun 2019 masing-masing sebesar 1074,27%, 506,90%, dan 474,18%. Sedangkan porsi terkecil ialah pajak sarang burung walet dengan pertumbuhan nominal sebesar 13,28%.

Grafik 4.4.
Proporsi per Jenis Pajak Kabupaten/Kota terhadap Total Pajak Kabupaten/Kota Tahun 2008, 2011, 2015 dan 2019

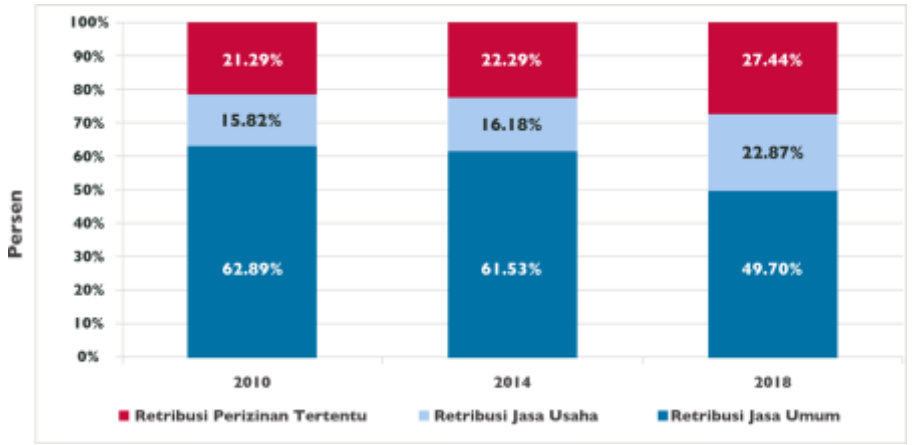


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Untuk beberapa jenis pajak provinsi yang memiliki eksternalitas negatif, beberapa persen dari penerimaan pajak tersebut harus dialokasikan untuk hal tertentu (*earmarked*). Contohnya seperti pajak rokok yang harus dialokasikan sebesar 50% untuk mendanai pelayanan kesehatan masyarakat dan penegakan hukum untuk aparat yang berwenang. Selain itu, minimal 10% dari PKB dialokasikan untuk pembangunan dan/atau pemeliharaan jalan serta peningkatan moda dan sarana transportasi umum. Sementara itu, pajak kabupaten/kota yang di-*earmarked* adalah PPJ, dimana sebagian dari hasil penerimaan PPJ dialokasikan untuk penyediaan penerangan jalan.

Sementara itu, perkembangan retribusi daerah ditunjukkan pada Grafik 4.5. Sebagaimana tertuang dalam UU Nomor 28 Tahun 2009, ditetapkan sebanyak 30 jenis retribusi daerah yang dikelompokkan dalam 3 golongan retribusi yaitu retribusi jasa umum sebanyak 14 jenis, retribusi jasa usaha sebanyak 11 jenis, dan retribusi perizinan tertentu sebanyak 5 jenis. Pada grafik tersebut diketahui bahwa sebagian besar penerimaan retribusi daerah adalah retribusi jasa umum dengan porsi rata-rata terhadap total retribusi daerah sebesar 58,04%. Sementara itu, rata-rata porsi jenis retribusi daerah lainnya seperti retribusi perizinan tertentu dan retribusi jasa usaha masing-masing sebesar 23,67% dan 18,29%.

Grafik 4.5.
Proporsi per Jenis Retribusi Daerah terhadap Total Retribusi Daerah tahun 2010, 2014, dan 2018



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

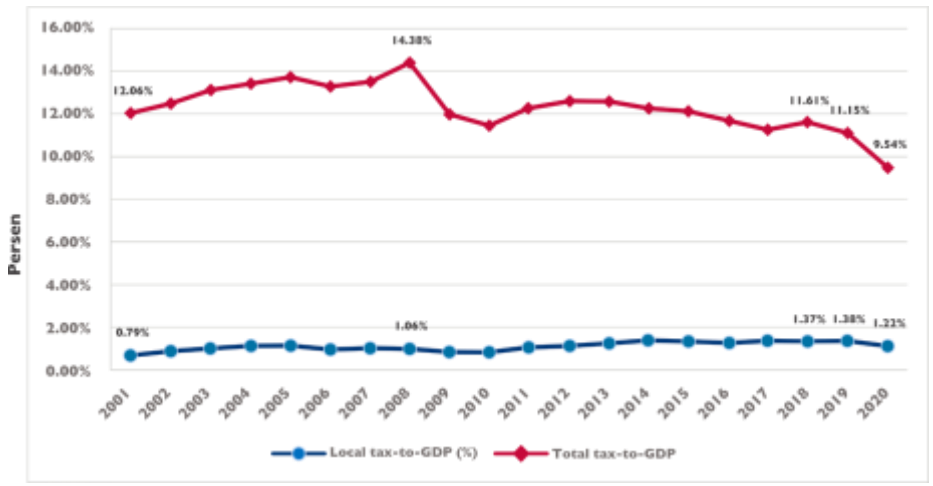
Sebagai sumber penerimaan PAD terbesar, maka diperlukan strategi untuk mengoptimalkan penerimaan perpajakan yang bisa dilakukan dengan menghitung potensi pajak daerah dan retribusi daerah. Salah satu cara yang dapat dilakukan untuk mengukur potensi penerimaan pajak relatif terhadap perekonomian ialah dengan menghitung rasio perpajakan (*tax ratio*). Menurut definisinya, *tax ratio* adalah rasio perbandingan antara penerimaan negara dari sektor perpajakan dengan Produk Domestik Bruto (PDB). *Tax ratio* mengukur kemampuan pemerintah dalam mengumpulkan pajak dari total perekonomian. Definisi *tax ratio* sendiri memiliki dua arti, yaitu arti sempit dan arti luas. *Tax ratio* dalam arti sempit ini adalah pajak yang dikumpulkan oleh pemerintah pusat sebagai pembilang dibandingkan dengan PDB. Sementara itu, pengertian *tax ratio* dalam arti luas juga memperhitungkan pungutan wajib yang dibayarkan warga negara kepada negara termasuk PNBP SDA Migas dan PNBP SDA Mineral dan Batu Bara (Nota Keuangan APBN, 2020).

Tax ratio dapat menggambarkan kebijakan perpajakan suatu negara. Semakin tinggi penerimaan pajak suatu negara menunjukkan semakin tinggi kemampuan suatu negara mengalokasikan belanja untuk pembangunan ekonomi dan sosial dalam jangka panjang. Rekomendasi lembaga International Monetary Fund (IMF) yang tercantum dalam Gaspar (2016) adalah bagi negara berkembang untuk setidaknya memiliki *tax ratio* 15%. Hal ini bertujuan untuk memastikan bahwa pemerintah memiliki cukup dana untuk membiayai pembangunan agar dapat mencapai pertumbuhan ekonomi yang berkelanjutan di masa datang, karena seiring dengan ekonomi yang semakin maju dan pendapatan yang tinggi, permintaan masyarakat akan layanan publik juga akan semakin meningkat.

Tax ratio daerah dapat diartikan sebagai kemampuan suatu daerah dalam menghimpun penerimaan daerah yang bersumber dari PDRD terhadap potensi perekonomian daerah, dalam hal ini Produk Domestik Bruto Regional (PDRB). PDRB menggambarkan kegiatan ekonomi masyarakat yang jika berkembang dengan baik dapat menjadi potensi yang baik bagi pengenaan pajak daerah. Grafik 4.6 menunjukkan perkembangan rasio PDRD terhadap PDB (*local tax-to-GDP*) dan rasio pajak pusat dan pajak daerah terhadap PDB (*total tax-to-GDP*) sejak tahun 2001 sampai dengan tahun 2020. Pada grafik tersebut diketahui bahwa *local tax-to-GDP* cenderung mengalami peningkatan dengan rata-rata sebesar 1,17%. *Local tax-to-GDP* tertinggi terjadi pada tahun 2014 sebesar 1,43% yang salah satunya disebabkan oleh implementasi pengalihan PBB-P2 secara keseluruhan di seluruh daerah. Sementara itu, rata-rata rasio *total tax-to-GDP* cenderung meningkat dari tahun 2001 sampai dengan 2008 akan tetapi menunjukkan tren yang menurun pada tahun 2009 sampai dengan 2020 dengan rata-rata sebesar 12,33%. *Total tax-to-GDP* tertinggi terjadi pada tahun 2008 yaitu mencapai rasio 14,38%, hal ini salah satunya disebabkan oleh pajak pusat mengalami pertumbuhan yang cukup signifikan dari Rp490,99 triliun (2007) menjadi Rp658,70 triliun (2008). Pada tahun 2020, *total tax-to-GDP* mengalami penurunan yang terendah selama dua puluh tahun terakhir sebesar 9,54% hal ini diakibatkan oleh melemahnya perekonomian nasional akibat pandemi Covid-19.

Tren *total tax-to-GDP* pusat dan daerah tahun 2001-2020 yang cenderung menurun salah satunya disebabkan oleh pertumbuhan PDB yang lebih tinggi daripada penerimaan pajak pusat dan daerah. *Total tax-to-GDP* ini masih berada di bawah minimal nilai *tax ratio* yang ideal menurut IMF bagi negara berkembang. Oleh karena itu, perlu adanya *tax enforcement* dalam pemungutan pajak baik pusat maupun daerah agar dapat menggali penerimaan pajak sesuai potensi perekonomian.

Grafik 4.6.
Perkembangan *Tax-to-GDP* Pusat dan Daerah Tahun 2001 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Menurut OECD (2020), terdapat beberapa faktor yang dapat mempengaruhi besaran *tax ratio,* antara lain struktur ekonomi serta kebijakan dan administrasi pajak. Struktur ekonomi yang dimaksud di sini termasuk pentingnya pertanian dalam perekonomian, keterbukaan perekonomian, dan proporsi sektor informal. Sedangkan, dalam hal kebijakan dan administrasi pajak, kekuasaan dan kewenangan aparatur perpajakan, tingkat korupsi dan moral dari aparatur pajak dapat mempengaruhi *willingness to pay* atau keinginan wajib pajak untuk membayar pajaknya.

4.3.

Lessons Learned

Berbagai strategi untuk meningkatkan *local taxing power* di berbagai negara-negara yang menganut desentralisasi fiskal telah banyak dilakukan. Penguatan kapasitas perpajakan tersebut tidak hanya dilakukan dalam skala daerah saja tetapi juga nasional dalam bentuk reformasi perpajakan. Bahkan, tidak sedikit yang telah melakukan reformasi perpajakan lebih dari dua kali selama pelaksanaan desentralisasi fiskal. Karakteristik dari setiap wilayah yang berbeda menyebabkan *trial and error* reformasi perpajakan wajar terjadi hingga negara dan daerah tersebut dapat menemukan rumusan kebijakan perpajakan yang sesuai untuk wilayahnya.

Beberapa pengalaman kebijakan pengelolaan PDRD di beberapa daerah ditunjukkan pada Tabel 4.2. Pemerintah daerah telah melakukan berbagai inovasi perpajakan dalam rangka meningkatkan penerimaan PDRD di daerahnya antara penggunaan sistem perpajakan berbasis *online* serta kebijakan pemberian insentif dan disinsentif perpajakan. Jenis-jenis PDRD yang menjadi andalan setiap daerah juga berbeda sesuai dengan karakteristik daerah. Untuk pemerintah daerah provinsi, PKB dan BBNKB masih menjadi jenis pajak yang diandalkan. Sedangkan untuk pemerintah kabupaten/kota adalah PBB, BPHTB, dan PPJ. Walaupun demikian, untuk daerah Bali dengan sektor pariwisata yang cukup berkembang, jenis pajak yang menjadi andalan adalah pajak hotel, pajak restoran, dan pajak hiburan. Sementara untuk jenis retribusi andalan berbeda-beda bagi setiap daerah tergantung dari jenis-jenis pelayanan publik yang tersedia dan dimanfaatkan di setiap daerah.

Dari sisi perencanaan, secara umum perencanaan target PDRD dilakukan berdasarkan realisasi penerimaan tahun-tahun sebelumnya dengan memperhatikan kondisi perekonomian. Masih sedikit daerah yang menganalisis potensi PDRD di daerahnya dan membandingkan dengan realisasi penerimaan PDRD. Beberapa daerah yang melakukan analisis potensi yaitu Kota Denpasar, Kota Pontianak, dan Kabupaten Sleman. Sebagian besar daerah juga masih terkendala pada kepatuhan wajib pajak yang masih rendah serta kekurangan SDM pengelola pajak daerah.

Tabel 4.2 Kebijakan Pengelolaan PDRD di Beberapa Daerah di Indonesia Tahun 2018

Pemerintah Daerah	Perencanaan PDRD	PDRD Andalan	Inovasi Pemungutan PDRD	Kendala
Pemerintah Provinsi				
Bali	Membandingkan perkembangan realisasi tahun sebelumnya dan memperhatikan perkembangan ekonomi nasional dan global	BBNKB, PKB, Pajak Air Permukaan, PBBKB	» Layanan Samsat Pembantu, Samsat Corner, Samsat Link/ Gerai, Samsat Keliling » Pelayanan Samsat bekerja sama dengan Bumdes, » Layanan E-Samsat	» Kondisi perekonomian yang tidak pasti menyebabkan kesulitan menentukan proyeksi » Terbatasnya sarana dan prasarana untuk razia *door to door* » Belum maksimalnya pemanfaatan aset daerah sebagai objek retribusi daerah
DI Yogyakarta	Melihat realisasi penerimaan tahun sebelumnya dikurangi potensi pendapatan tak tertagih	-	Adanya *Call Center* pada web DPPKA untuk Wajib Pajak	» Ketidakpastian kondisi perekonomian » Lokasi Wajib Pajak dan Kepatuhan Wajib Pajak » Kekurangan SDM » Perubahan harga pasar yang fluktuatif terutama produksi hasil pertanian dan perikanan
Bengkulu	Pendataan sumber PDRD, perhitungan, dan analisis pertumbuhan ekonomi secara makro dan mikro	PKB (R2 dan R4), BBNKB, Retribusi Jasa Usaha dan Jasa Umum	Samsat Keliling	Rendahnya ekonomi masyarakat
Pemerintah Kota				
Kota Denpasar	Membandingkan data potensi PDRD yang ada dengan *data series* tahun sebelumnya	Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Hiburan	» Pembuatan aplikasi penilaian harga jual tanah » Adanya aplikasi terpusat "Pro Denpasar" untuk *call center*	Kepatuhan Wajib Pajak (WP) kurang baik
Kota Pontianak	Analisis potensi PDRD, realisasi penerimaan tahun sebelumnya, estimasi kondisi daerah	BPHTB, PPJ, Pajak Hotel, Pajak Restoran, PBB-P2, Retribusi Kebersihan, Retribusi IMB, Retribusi Parkir, dan Retribusi Pemakaian Kekayaan Daerah	» Penyederhanaan persyaratan waktu pelayanan yang tertuang dalam SOP » Pemangkasan jumlah retribusi » Pelayanan berbasis *online* (pendaftaran izin *online,* pelaporan transaksi pajak *online* » mempermudah akses pembayaran pajak bekerja sama dengan pihak perbankan (PBB-Cekatan) » Penerapan gerakan non tunai untuk penerimaan daerah	» Peningkatan/pengembangan/pemanfaatan teknologi informasi belum optimal » Kepatuhan wajib pajak belum memadai » Pola pikir wajib pajak berupaya mendapatkan fasilitas pembayaran pajak/retribusi dengan jumlah minimal » Ketersediaan SDM belum memenuhi kebutuhan beban kerja jabatan » Kompetensi SDM belum memadai

Pemerintah Daerah	Perencanaan PDRD	PDRD Andalan	Inovasi Pemungutan PDRD	Kendala
Kota Pangkal Pinang	Melakukan analisis tren pertumbuhan dan realisasi PDRD 5 tahun terakhir, evaluasi data potensi DPRD, dan memperhatikan pertumbuhan ekonomi	PPJ dan BPHTB	Pemberian insentif dan disinsentif PBB-P2	Kurangnya SDM/petugas pajak, seperti tidak adanya juru sita untuk pelaksanaan kepatuhan dan kesadaran WP
Pemerintah Kabupaten				
Kabupaten Muaro Jambi	Memperhatikan potensi pajak, perkembangan realisasi selama 5 tahun dan isu-isu yang muncul di masyarakat serta aktivitas ekonomi.	Pajak Penerangan Jalan, PBB-P2 dan BPHTB, Retribusi Pelayanan Kesehatan, Retribusi Perizinan Tertentu dan Retribusi Izin Gangguan.	» Pendataan objek pajak PBB-P2 baru » Upaya meninjau NJOP (Nilai Zona Tanah/NZT) » Pendekatan BPHTB berdasarkan harga transaksi » Menyediakan ruang pelayanan dan kerja sama dengan PT. POS » Piutang PBB-P2 sebesar Rp27miliar akan diupayakan dihapuskan » Melakukan MoU dengan Kejaksaan » Mencari potensi retribusi baru (300 perusahaan)	
Kabupaten Sleman	Berdasarkan data potensi PDRD, indikator makro ekonomi (pertumbuhan ekonomi dan inflasi) dan realisasi tahun sebelumnya	BPHTB, Pajak Penerangan Jalan, Pajak Hotel, PBB-P2 Retribusi IMB, Retribusi Pasar	Sinergisitas data perijinan dengan perpajakan Penerapan NPWP dan NPWPD dalam permohonan perizinan di Kabupaten Sleman Konfirmasi Status Wajib Pajak (KSWP) yang dilakukan oleh Dinas Penanaman Modal dan Pelayanan perijinan terpadu Kab Sleman terkait pemenuhan kewajiban perpajakan baik pajak pusat dan pajak daerah kepada pemohon perijinan	» Kepatuhan WP masih rendah » Jumlah pegawai yang belum sesuai kebutuhan yang ideal » Lemahnya penegakan Perda » Belum adanya infrastruktur kelembagaan terkait sita dan lelang
Kabupaten Badung	Berdasarkan tren penerimaan PDRD 5 tahun sebelumnya, *Forecasting* Regresi Linear dan analisis faktor yang mendukung dan menghambat penerimaan PDRD	Pajak Hotel, Pajak Restoran, dan Pajak Hiburan, Retribusi Tempat Rekreasi dan Retribusi IMTA	Pemda melakukan sistem *online* pajak daerah berdasarkan Perda Nomor 2 Tahun 2016 tentang Sistem Online Pajak Daerah	» Potensi Pajak Daerah yang belum optimal tergali » Kesadaran WP untuk mematuhi regulasi perpajakan perlu ditingkatkan » Kurangnya kompetensi pegawai dalam pengelolaan pajak daerah » Belum adanya tenaga fungsional

Sumber: Badan Kebijakan Fiskal (2018), Hasil Survei, diolah

Selain pengalaman implementasi PDRD di berbagai daerah di Indonesia, beberapa pengalaman penting dari implementasi reformasi perpajakan di beberapa negara dengan berbagai pendekatan ditunjukkan pada Tabel 4.3.

Tabel 4.3.
Studi Kasus Reformasi Perpajakan di Beberapa Negara

Negara	Strategi Perpajakan	Contoh Penerapan
Jepang	» *Shared tax bases* antara pusat dan daerah » Menghapus batas maksimum tarif	» Baik pemerintah pusat maupun daerah memiliki pajak penghasilan individu dan badan serta pajak konsumsi (contohnya pada pajak PPn, pemerintah pusat akan mengenakan tarif sebesar 4% dan pemerintah provinsi sebesar 1%) » Penggunaan *shared tax bases* memiliki beberapa manfaat antara lain: membantu mengurangi disparitas antar daerah, membuat fluktuasi siklikal lebih lancar, dan beban pajak sebanding dengan pendapatan penduduk
China	» Sejak 1980, menjalani 3 perubahan besar » *Shared tax bases* antara pusat dan daerah	» Sebelum 1980, sistem pemerintahan masih sentralisasi. Sejak 1980, sistem perpajakan mulai mengalihkan sedikit demi sedikit pajaknya kepada daerah melalui beberapa kali reformasi yang dilakukan (seperti *comprehensive tax reform package* tahun 1993 terkait perubahan jenis pajak pusat dan daerah dan reformasi perpajakan 2014 yang bertujuan meningkatkan proses penganggaran, transparansi dan akuntabilitas) » Memiliki *shared tax bases*, seperti PPh dan PPn dengan objek pajak pusat sebagai pajak pusat dan objek pajak daerah sebagai pajak daerah
Korea Selatan	» Sejak 2000, setiap tahun dilakukan reformasi pajak yang disesuaikan dengan tujuan dan kondisi ekonomi pada tahun anggaran bersangkutan » *Shared tax bases* antara pusat dan daerah	» Reformasi pajak dapat dilakukan pada seluruh elemen baik perubahan basis pajak, tarif, pembebasan pajak, insentif pajak yang sejak 2010 dilakukan setiap tahun disesuaikan dengan tujuan pembangunan dan kondisi ekonomi. » Sejak tahun 2017 mulai dilakukan upaya untuk meningkatkan rasio pajak daerah terhadap pajak pusat sebesar 40% - 60% dalam jangka panjang » Pemerintah pusat memiliki pajak penghasilan dan pajak konsumsi Individu, provinsi memiliki pajak konsumsi daerah, kabupaten/kota memiliki pajak penghasilan daerah dengan objek pajak yang berbeda

Negara	Strategi Perpajakan	Contoh Penerapan
Kanada	» Mendorong transparansi dan memberikan sangsi bagi yang tidak patuh » Menggunakan *shared revenue basis* seperti *Harmonized Sales Tax* (HST)	» Mengimplementasikan pembagian fungsi dan kewenangan perpajakan (seperti PPn yang didaerahkan menjadi pajak provinsi) selain itu pemberian kewenangan pajak SDA tidak terbarukan bagi daerah sehingga kesenjangan horizontal rendah. » Untuk PPn dikenakan secara nasional dan daerah berdasarkan *destination based* bukan *origin based* » Pemerintah pusat memainkan peran yang efektif dalam mencegah persaingan pajak daerah yang berlebihan dengan pemerataan transfer pada kapasitas pendapatan daripada kinerja pendapatan, sehingga memberikan kepastian bagi usaha berpenghasilan rendah.

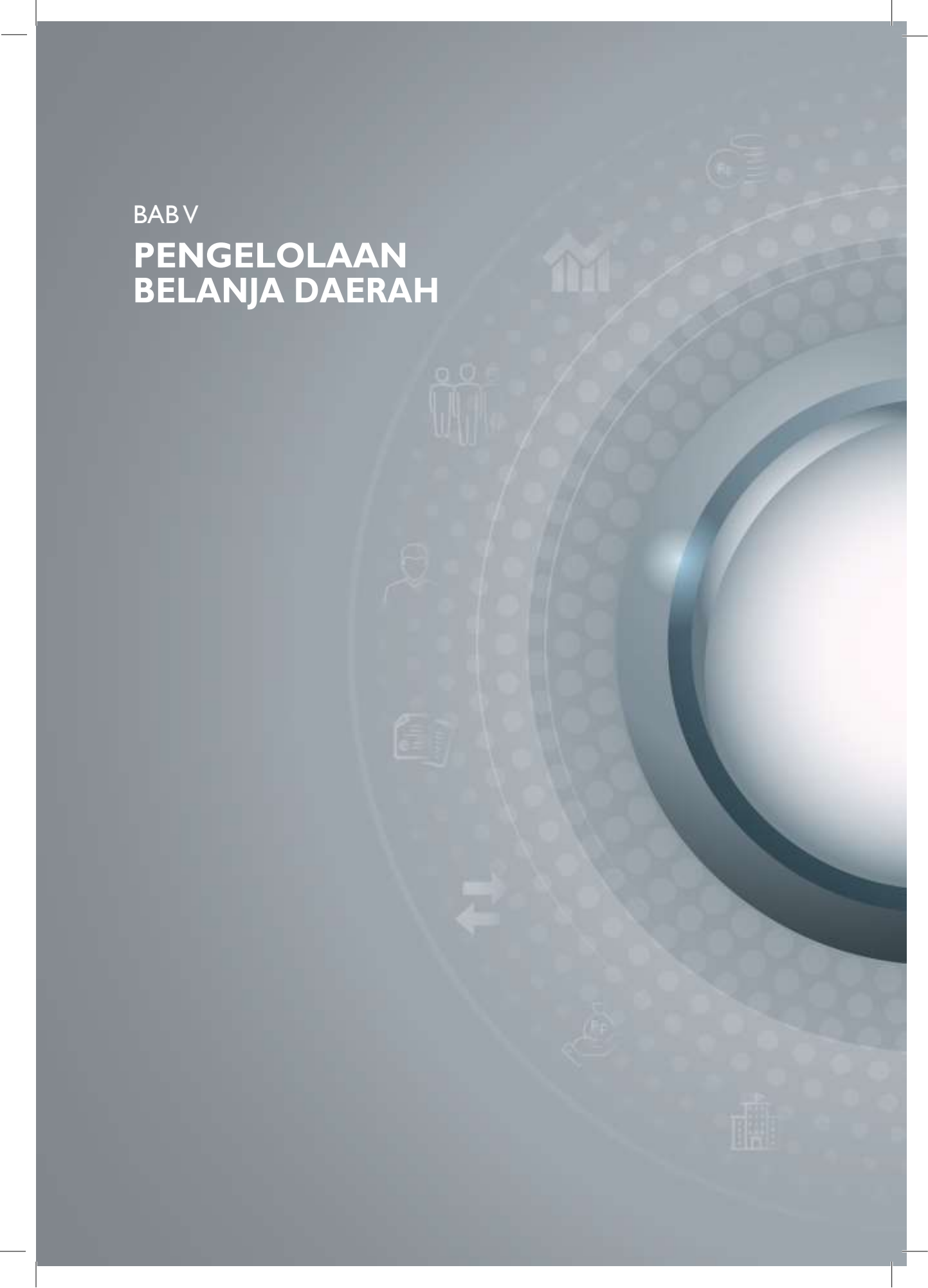
Sumber: Wingender (2018), Ma (1998), Ragimun (2011),Ter-minassian (2016),Ter-minassian (2020), UN-Habitat (2012), OECD (2019), Ministry of Economy and Finance Korea (2018), diolah.

Dari berbagai pengalaman reformasi perpajakan di negara lain, upaya penguatan *local taxing power* di Indonesia juga telah melakukan hal yang serupa melalui intensifikasi dan ekstensifikasi pajak, perluasan basis pajak, penyesuaian tarif, pengalihan beberapa pajak pusat menjadi pajak daerah, dan insentif pajak. Upaya-upaya yang dapat dilakukan untuk semakin meningkatkan kinerja perpajakan di daerah antara lain dengan mempertimbangkan pelaksanaan *shared tax bases* antara pusat dan daerah, perbaikan tata kelola dan penegakan hukum untuk meminimalkan adanya penghindaran pajak (*tax evasion* dan *tax avoidance*), serta membangun kepercayaan masyarakat kepada pemerintah.

Salah satu keberhasilan dari negara-negara maju maupun berkembang dalam melakukan reformasi perpajakan adalah kepercayaan masyarakat. Kepercayaan masyarakat berkaitan erat dengan kesediaan masyarakat untuk membayar pajak yang dapat didukung dari transparansi, akuntabilitas, dan ketersediaan layanan publik yang memadai yang dapat diakses oleh seluruh masyarakat. Jika infrastruktur dan layanan publik yang berkualitas dapat disediakan oleh pemerintah daerah maka akan mendorong peningkatan kesadaran masyarakat dalam membayar kewajiban pajaknya.

BAB V

PENGELOLAAN BELANJA DAERAH



BAB V
PENGELOLAAN BELANJA DAERAH

Salah satu tantangan utama dalam desentralisasi fiskal di Indonesia selama dua dekade terakhir adalah pengelolaan belanja daerah yang berkualitas. Belanja pemerintah yang berkualitas dimulai dari dimensi penganggaran dengan mempertimbangkan prioritas kebijakan, peningkatan efisiensi, serta kualitas layanan publik (Thorn dan Lyndrup, 2002). Sedangkan menurut Lewis (2007), anggaran belanja yang berkualitas harus mengacu pada enam aspek pokok, yaitu ekonomi, efisiensi, efektivitas, keadilan, akuntabilitas, dan responsivitas. Menurut Lewis, keenam aspek tersebut harus dinilai secara bersama-sama mengingat tidak ada satu aspek yang lebih penting daripada aspek lainnya. Enam aspek pokok penilaian kualitas belanja daerah tersebut diterjemahkan lebih lanjut oleh Bappenas (2011) sebagai anggaran belanja yang selalu meningkat jumlahnya, sesuai hasil yang diperoleh, sesuai tujuan yang direncanakan, sesuai dengan nilai keadilan, dapat dipertanggungjawabkan, dan memenuhi aspirasi masyarakat.

Kualitas belanja daerah erat kaitannya dengan keberhasilan pembangunan suatu daerah. Hal tersebut menjadi salah satu alasan mengapa banyak negara yang menerapkan kebijakan desentralisasi fiskal dikarenakan kemampuan belanja daerah yang baik. Tingginya tingkat desentralisasi fiskal suatu wilayah mengimplikasikan potensi peningkatan efektivitas dan efisiensi pelayanan publik yang diberikan pemerintah daerah pada masyarakatnya melalui belanja daerah (Boetti dkk., 2010). Belanja daerah dapat dikatakan sebagai aktualisasi rencana pembangunan di daerah. Oleh karena itu, pengelolaan belanja daerah secara baik diharapkan dapat berdampak positif pada pembangunan daerah.

5.1.

Kerangka Teori Kualitas Belanja Daerah

Perlunya pengukuran kualitas belanja daerah berangkat dari fakta bahwa pengeluaran pemerintah memiliki dampak dalam perekonomian (Heriwibowo dkk., 2016). Hal tersebut terkait dengan formula perhitungan pendapatan nasional, dimana belanja pemerintah merupakan bagian dari *output* nasional. Pada dasarnya, belanja pemerintah dapat berdampak langsung maupun tidak langsung terhadap peningkatan pendapatan nasional. Sebagai contoh, belanja pemerintah untuk hibah, bantuan sosial, maupun subsidi kepada masyarakat memiliki dampak langsung dalam meningkatkan daya beli masyarakat dan pendapatan nasional. Di sisi lain, belanja pemerintah untuk pembangunan akan meningkatkan kualitas hidup masyarakat, yang pada akhirnya dapat mendorong tingginya pendapatan baik di tingkat daerah maupun nasional.

Urgensi pengelolaan belanja daerah yang baik akan berpengaruh terhadap pencapaian tujuan pemerintah daerah, dimana belanja daerah merupakan kewajiban pemerintah daerah yang diakui sebagai pengurang nilai kekayaan bersih. Melalui belanja, pemerintah daerah berupaya menjalankan beberapa fungsi penting, meliputi pelaksanaan program-program prioritas dari pemerintah pusat, perencanaan anggaran untuk pembangunan jangka panjang, pelaksanaan disiplin fiskal, serta peningkatan efisiensi pelaksanaan pemerintahan (Shah dan Shen, 2007). Pencapaian fungsi-fungsi di atas tergantung pada proses dan teknik penyusunan anggaran. Di samping itu, isu-isu yang dianggap prioritas oleh pemerintah daerah juga menjadi faktor utama yang menentukan fungsi mana yang akan diprioritaskan oleh pemerintah daerah melalui belanja daerah sebagaimana direncanakan dalam Rencana Kerja Pemerintah Daerah (RKPD) dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah (RPJMD).

Pengelolaan APBD yang baik adalah kunci keberhasilan pemerintah daerah yang memiliki peran sebagai penyedia layanan kebutuhan dasar dan pengembangan usaha masyarakat (DJPK Kementerian Keuangan, 2016). Oleh karena itu, sebagaimana diatur dalam UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah, pemerintah daerah diberikan wewenang yang luas untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan partisipasi masyarakat. Sebagai penggerak ekonomi daerah, belanja daerah perlu dikelola secara baik agar memberikan dampak bagi pemenuhan pelayanan publik dan peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Rencana belanja yang terdapat pada APBD, merupakan cerminan arah kebijakan daerah. Oleh karenanya, rencana belanja harus disusun secara transparan dan aspiratif agar mampu menghasilkan *output* dan *outcome* yang dapat menyelesaikan permasalahan. Lewis (2007) menyatakan bahwa belanja pemerintahan yang baik harus mampu menjawab enam nilai dasar yang meliputi nilai ekonomi, efisiensi, efektivitas, ekuitas/keadilan, akuntabilitas, dan responsitivitas. Secara ringkas, keenam aspek tersebut dapat dilihat pada tabel 5.1. berikut:

Tabel 5.1.
Nilai-Nilai Dasar Penganggaran

Nilai	Fokus	Jenis	Pertanyaan Utama
Ekonomi	*Input* dan Kepatuhan Hukum	Ekonomi	Berapa banyak seharusnya anggaran pendapatan dan pengeluaran pemerintah?
Efisiensi	*Output* dan Performa	Ekonomi	Apa yang diperoleh dari anggaran pendapatan dan pengeluaran pemerintah?
Efektivitas	*Outcome* dan Penyelesaian Masalah	Sosial	» Apa perbedaan yang terjadi dari anggaran pendapatan dan pengeluaran pemerintah? » Apakah para pemangku kepentingan puas dengan perbedaan tersebut?
Ekuitas	Keadilan, Proses Hukum, dan Representatif	Politik	» Apakah prosedur anggaran dilakukan dengan benar? » Apakah proses dan hasil luaran yang muncul bersifat adil?
Akuntabilitas	Keterbukaan dan Transparansi	Politik	» Apakah catatan anggaran benar, lengkap, terbuka, dan dapat diakses masyarakat? » Apakah keputusan-keputusan yang diambil dapat dilacak, dipahami, dan diumumkan kepada masyarakat?
Responsivitas	Partisipasi, Opini, dan Permintaan Publik	Politik	» Apakah proses pembuatan kebijakan memperhatikan opini masyarakat? » Apakah proses pembuatan kebijakan terbuka dan masyarakat dapat berpartisipasi di dalamnya secara langsung maupun tidak langsung?

Sumber: Lewis (2007)

Lebih lanjut untuk mengoptimalkan nilai-nilai di atas, Mullins (2007) mengemukakan tiga tujuan utama pengelolaan anggaran publik yaitu: (i) disiplin fiskal atau kontrol terhadap belanja; (ii) strategi alokasi sumber daya berdasarkan prioritas, serta (iii) efisiensi dan efektivitas anggaran. Pertama, disiplin fiskal yang merupakan kepatuhan anggaran terhadap rencana anggaran yang telah ditetapkan di awal. Disiplin fiskal menjadi sangat penting, khususnya di negara atau daerah dengan kapasitas fiskal yang terbatas (Folscher, 2007). Kedua, prioritas anggaran dalam belanja pemerintah harus difokuskan pada sektor-sektor tertentu di luar belanja rutin. Alokasi berdasarkan prioritas tersebut didasari oleh keterbatasan anggaran pemerintah, sehingga pemerintah perlu mengutamakan belanja pada sektor-sektor tertentu yang dianggap paling penting. Prioritas alokasi dana daerah dapat mengacu pada kebijakan pusat dengan penyesuaian kebutuhan masing-masing daerah. Ketiga, efisiensi dan efektivitas anggaran menekankan pada enam hal sebagai berikut: (1) transparansi peran dan tanggung jawab pembuat kebijakan, ketersediaan informasi, dan keterbukaan proses penganggaran, serta

jaminan integritas anggaran; (2) kelengkapan dalam penghitungan pendapatan dan belanja serta akuntabilitas atas semua transaksi anggaran; (3) kejelasan proses dan metode pembuatan kebijakan dan prioritas, termasuk kerangka fiskal yang berkelanjutan dan berfokus pada *output* dan *outcome*; (4) fleksibilitas dalam perencanaan pengeluaran berbasis sektor prioritas; (5) efisiensi pengeluaran yang didukung oleh akuntabilitas pemerintahan; dan (6) kontrol terhadap anggaran yang didukung perencanaan yang komprehensif, penentuan prioritas anggaran, pelaksanaan yang tepat, serta pelaporan dan audit terhadap berbagai kegiatan.

Upaya penyusunan anggaran belanja yang berkualitas juga dapat dilakukan dengan menggunakan anggaran berbasis kinerja (*performance budgeting*) (Shah dan Shen, 2007). Anggaran berbasis kinerja merupakan sistem penganggaran yang menghubungkan antara tujuan yang hendak dicapai dan berapa dana yang dibutuhkan. Anggaran berbasis kinerja yang komprehensif akan menunjukkan beberapa hal sebagai berikut: (1) *input*, yaitu sumber daya yang digunakan untuk menghasilkan *output*; (2) *output*, yaitu kuantitas dan kualitas barang dan/atau jasa yang dihasilkan; (3) *outcome*, yaitu luaran dari barang/jasa yang dihasilkan; (4) *impact*, hasil akhir atau tujuan pelaksanaan program; dan (5) sasaran (*reach*), yaitu target program yang inginkan.

Keunggulan penggunaan anggaran berbasis kinerja dibandingkan dengan sistem penganggaran tradisional adalah meningkatnya fleksibilitas dan akuntabilitas penggunaan anggaran. Melalui anggaran berbasis kinerja, target akhir dari penggunaan anggaran akan jelas terlihat. Dalam metode anggaran tradisional, alokasi anggaran disusun berdasarkan mata anggaran yang detail namun tidak melihat sisi *outcome*. Sementara itu anggaran berbasis kinerja menekankan pada tujuan akhir program yang jelas sehingga masyarakat dapat memahami manfaat dan biayanya dengan lebih mudah.

5.2.

Perkembangan Belanja Daerah

Sebelum desentralisasi fiskal tahun 2001, belanja daerah diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu belanja rutin dan pembangunan. Belanja rutin terdiri dari belanja pegawai, belanja barang, belanja rutin daerah, bunga dan cicilan utang, dan pengeluaran rutin lainnya. Sedangkan belanja pembangunan meliputi belanja pembangunan rupiah dan pembangunan proyek. Pada awal desentralisasi fiskal, penyusunan struktur belanja daerah mengalami perubahan menjadi enam klasifikasi mengikuti format Kepmendagri Nomor 29 Tahun 2002 tentang Pedoman Pengurusan, Pertanggungjawaban dan Pengawasan Keuangan Daerah Serta Tata Cara Penyusunan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah, Pelaksanaan Tata Usaha Keuangan Daerah dan Penyusunan Perhitungan Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Keenam klasifikasi tersebut meliputi: bagian belanja aparatur dan pelayanan publik, belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, belanja modal, belanja bagi hasil dan bantuan, belanja tidak terduga. Kemudian struktur belanja diperbarui dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan daerah, dan

turunannya melalui Permendagri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah serta Permendagri Nomor 59 tahun 2007 tentang Perubahan atas Permendagri Nomor13 Tahun 2006. Dalam PP dan Permendagri tersebut belanja daerah diklasifikasikan menjadi dua jenis yaitu belanja langsung dan tidak langsung.

PP Nomor 58 Tahun 2005 menjadi acuan pelaksanaan pengelolaan keuangan daerah, hingga diterbitkannya PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah yang secara efektif mulai dilaksanakan tahun 2021. Dalam PP tersebut, belanja diklasifikasikan menjadi empat jenis yaitu belanja operasi, belanja modal, belanja tidak terduga, dan belanja transfer. Turunan PP tersebut diatur melalui Permendagri Nomor 77 Tahun 2020 tentang Pedoman Teknis Pengelolaan Keuangan Daerah. Sekilas, perubahan struktur belanja pada PP Nomor 12 Tahun 2019 ini mirip dengan struktur belanja pada Keputusan Menteri Dalam Negeri (Kepmendagri) Nomor 29 Tahun 2002 dimana klasifikasi belanja tidak dibagi berdasarkan belanja langsung dan tidak langsung melainkan sesuai fungsi-fungsinya. Secara ringkas, perbedaan struktur belanja tersebut dapat dilihat pada tabel berikut:

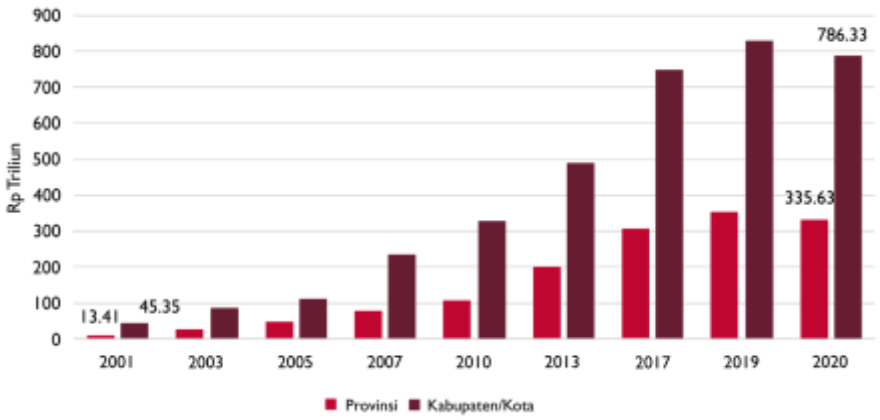
Tabel 5.2.
Klasifikasi Jenis Belanja Daerah Tahun 1969-Sekarang

Orde Baru (1969 s/d 1999)	Kepmendagri 29/2002 (Turunan PP 105/2000)	PP No.58/2005 Pasal 27 ayat 7	PP No.12/2019 Pasal 55 & 56
1. Belanja Rutin, meliputi • Belanja Pegawai • Belanja Barang • Belanja Rutin Daerah • Bunga dan Cicilan Utang • Pengeluaran Rutin Lainnya 2. Belanja Pembangunan, meliputi • Pembangunan Rupiah • Pembangunan Proyek	1. Bagian belanja aparatur dan pelayanan publik 2. Belanja administrasi umum, meliputi: • Belanja pegawai/ personalia • Belanja barang dan jasa • Belanja perjalanan dinas • Belanja pemeliharaan 3. Belanja operasi dan pemeliharaan: • Belanja pegawai/ personalia • Belanja barang dan jasa • Belanja perjalanan dinas • Belanja pemeliharaan 4. Belanja modal 5. Belanja bagi hasil dan bantuan 6. Belanja tidak terduga	Belanja Tidak Langsung 1. Belanja pegawai 2. Belanja bunga 3. Belanja subsidi 4. Belanja hibah 5. Belanja bantuan sosial 6. Belanja bagi hasil dan bantuan keuangan 7. Belanja tidak terduga Belanja Langsung 1. Belanja Pegawai 2. Belanja barang dan jasa 3. Belanja modal	» Belanja operasi, meliputi: • Belanja pegawai • Belanja barang dan jasa • Belanja bunga • Belanja subsidi • Belanja hibah • Belanja bantuan sosial » Belanja modal » Belanja tidak terduga » Belanja transfer, meliputi: • Belanja bagi hasil • Belanja bantuan keuangan

Sumber: berbagai sumber

Sesuai dengan Pasal 49 PP Nomor 12 tahun 2019, belanja daerah digunakan untuk mendanai pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Kewenangan tersebut terdiri atas (1) urusan pemerintahan wajib terkait dengan pelayanan dasar dalam rangka pemenuhan standar pelayanan minimal, dan urusan pemerintahan wajib yang tidak terkait pelayanan dasar; (2) urusan pemerintahan pilihan sesuai dengan potensi yang dimiliki daerah.

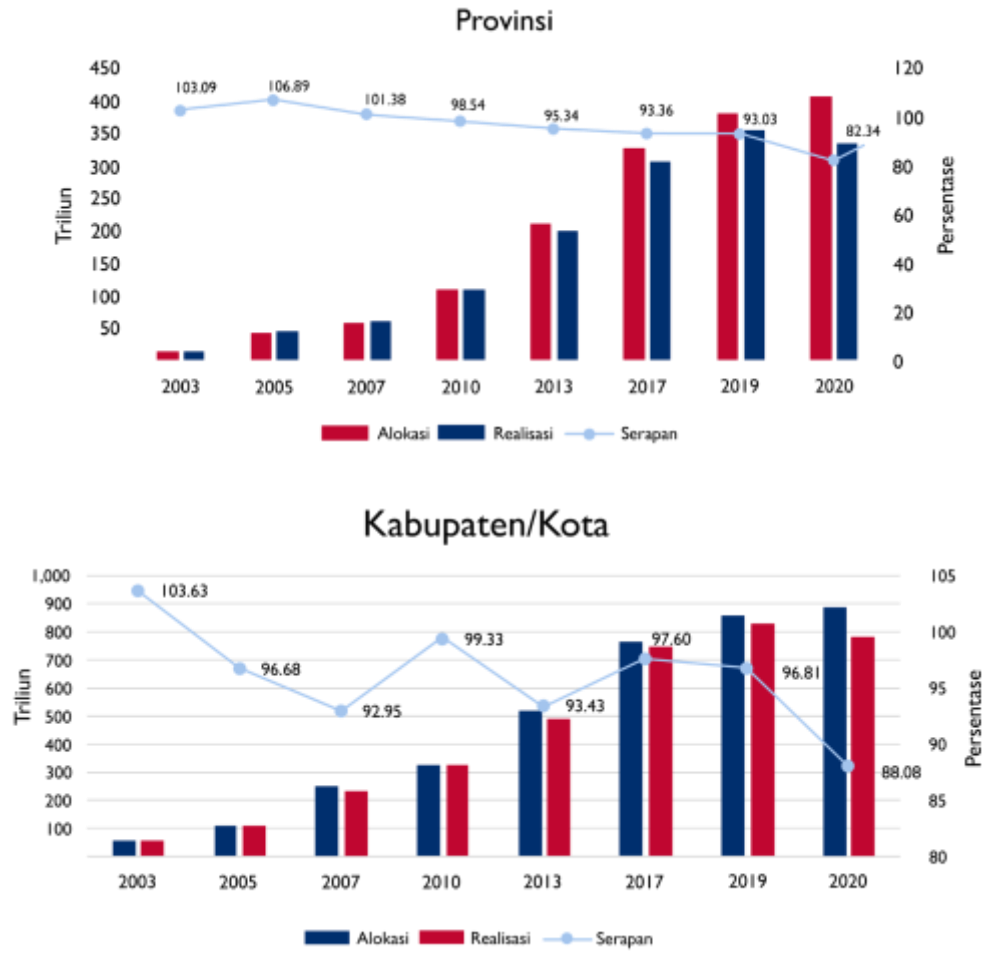
Grafik 5.1.
Perkembangan Realisasi Belanja Daerah 2001 s.d. 2020
(Tingkat Provinsi dan Kabupaten/Kota)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Perkembangan belanja daerah dalam dua dekade terakhir menunjukkan peningkatan dari tahun ke tahun di berbagai level pemerintahan. Pada tahun 2001 belanja daerah pemerintah daerah provinsi sebesar Rp13,41 triliun dan kemudian meningkat menjadi Rp 335,63 triliun pada tahun 2020 dengan rata-rata pertumbuhan belanja sebesar 19,96%. Sedangkan pada level kabupaten/kota, belanja daerah pada tahun 2001 sebesar Rp45,35 triliun meningkat menjadi Rp786,33 triliun di tahun 2020 dengan rata-rata pertumbuhan pada periode yang sama sebesar 17,21%. Peningkatan belanja daerah menunjukkan adanya kebutuhan dalam peningkatan pelayanan publik dan pada masing-masing Organisasi Perangkat Daerah (OPD). Peningkatan belanja daerah tersebut diharapkan dapat meningkatkan kinerja pembangunan daerah.

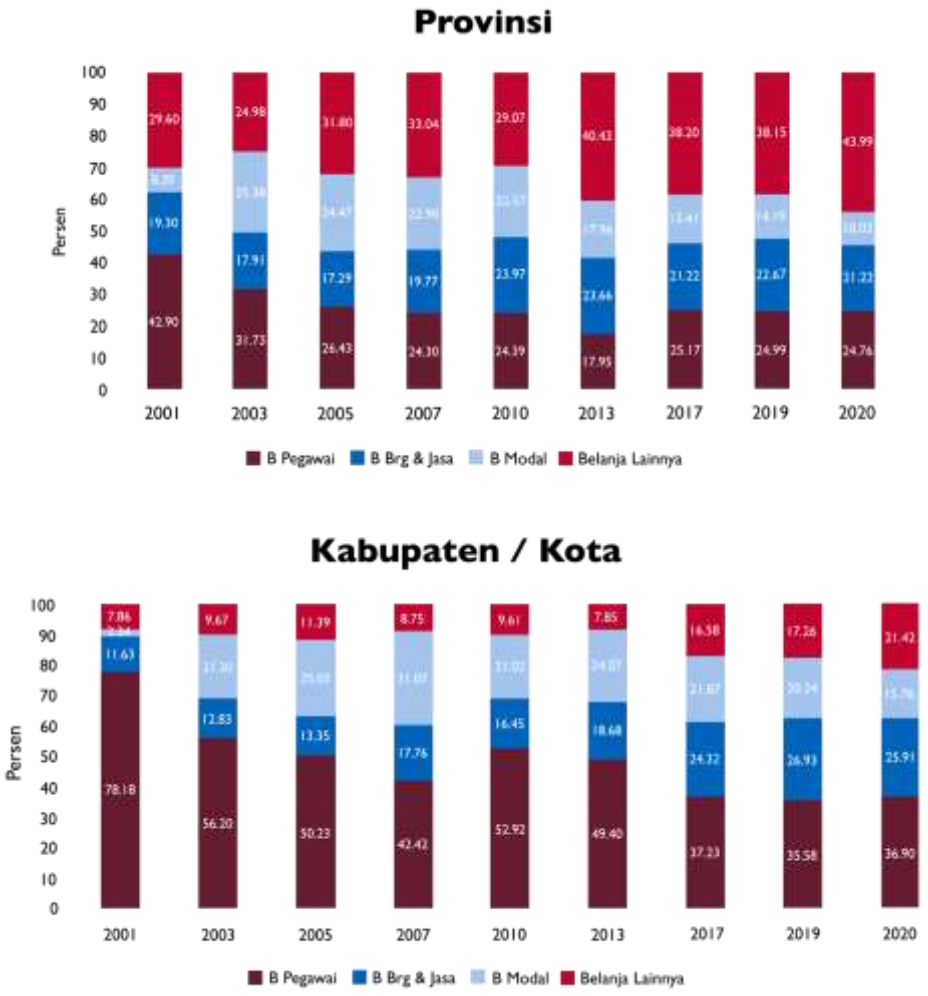
Grafik 5.2
Serapan Anggaran Belanja Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia
Tahun 2003 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dalam dua dasawarsa terakhir, rasio realisasi belanja terhadap anggaran belanja pemerintah daerah provinsi cenderung mengalami penurunan, sedangkan di level pemerintah kabupaten/kota cenderung fluktuatif. Rata-rata serapan anggaran dalam dua dekade terakhir sebesar 95% baik di level provinsi maupun kabupaten/kota. Pada tahun 2020, rasio realisasi belanja daerah terhadap anggaran mengalami penurunan di bawah 90% di semua level pemerintahan yang diakibatkan adanya kebijakan realokasi dan *refocusing* anggaran sebagai dampak pandemi Covid-19.

Grafik 5.3
Perbandingan Komposisi Belanja Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia
Tahun 2001 – 2020

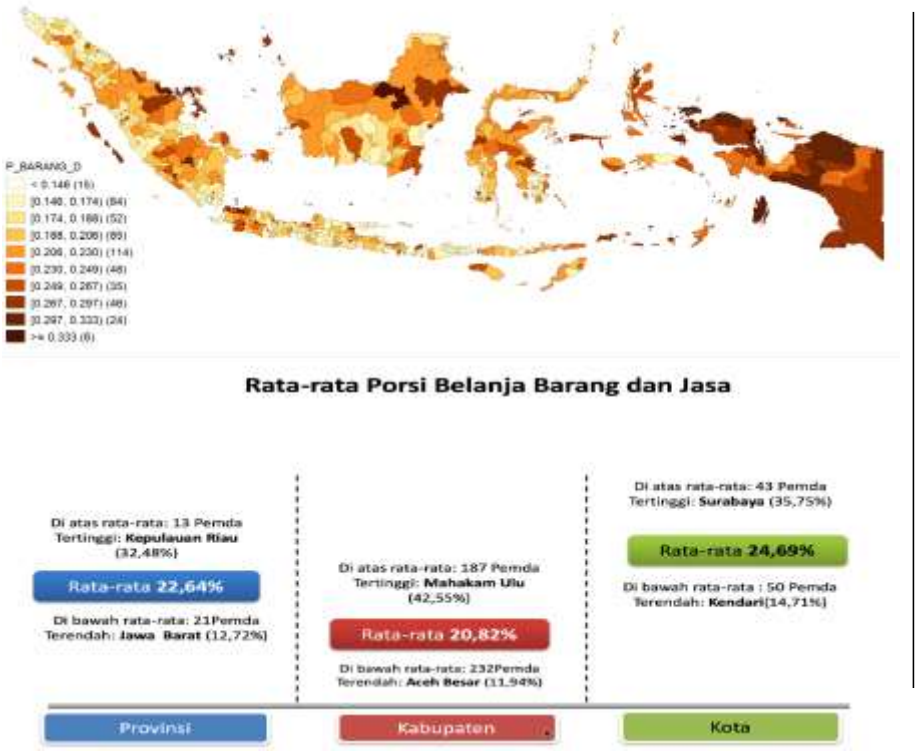


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Komposisi belanja pemerintah provinsi sebagian besar didominasi oleh belanja lain-lain, sedangkan kabupaten/kota sebagian besar didominasi oleh belanja pegawai. Selama dua dekade terakhir, lebih dari 40% komposisi belanja kabupaten/kota dialokasikan untuk belanja pegawai. Perbedaan struktur dan komposisi belanja pada kedua level pemerintahan ini disebabkan oleh perbedaan kebutuhan yang ada pada masing-masing level pemerintahan. Pemerintah kabupaten/kota memiliki jumlah aparaturnya lebih banyak dibandingkan dengan pemerintah provinsi, oleh karena itu mereka lebih mengalokasikan belanja daerah untuk belanja pegawai. Sedangkan pada pemerintah provinsi, alokasi belanja lebih ditekankan pada belanja lain-lain seperti belanja bagi hasil, bantuan ke daerah bawahan, hibah/subsidi.

Sumber: Kementerian Keuangan, diolah (2021)

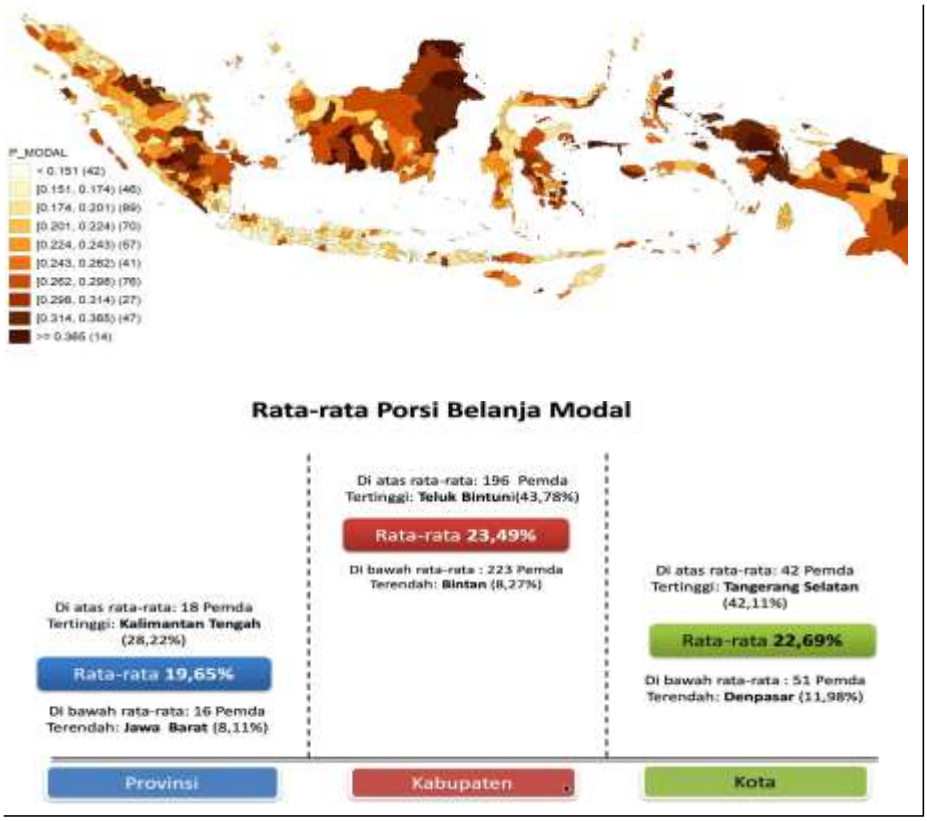
Selama dua puluh tahun terakhir, rata-rata porsi belanja pegawai khususnya di kabupaten/kota masih relatif tinggi. Pemerintah kota memiliki rata-rata porsi belanja pegawai sebesar 46,54% diikuti oleh Kabupaten sebesar 41,05%. Belanja pegawai yang relatif tinggi berpotensi menggerus porsi untuk belanja publik yang produktif. Pada tahun 2020, belanja pegawai mencapai Rp373 Triliun atau 33,30% dari total belanja APBD dengan jumlah PNSD masih relatif tinggi dan belum diimbangi reformasi birokrasi yang memadai (jumlah PNSD tahun 2020 sebesar 3.266.858 orang) (BKN, 2021). Besarnya jumlah belanja pegawai tersebut belum mampu mendorong peningkatan pelayanan pemerintah daerah terhadap masyarakat. Salah satu permasalahan dalam urusan kepegawaian di Indonesia adalah banyaknya jumlah staf pada instansi pemerintahan tanpa ada *job description* jelas yang menjadi tanggung jawabnya (Mulyati, 2013). Selain itu, standar tunjangan kinerja dan honorarium sangat bervariasi dan cenderung lebih tinggi dari standar pusat (misalnya: honorarium 16-30% lebih besar dari Pusat, uang harian perjalanan dinas 50% lebih besar dari Pusat) sehingga belanja tidak efisien dan produktif (Kementerian Keuangan, 2021).



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Belanja barang dan jasa digolongkan sebagai pengeluaran operasional pemerintah daerah. Belanja barang dan jasa digunakan untuk pengadaan barang dan/atau jasa yang manfaatnya kurang dari dua belas bulan, seperti antara lain pembelian barang habis pakai, perawatan gedung, biaya kendaraan bermotor, maupun perjalanan dinas. Selama dua puluh tahun terakhir, porsi belanja barang dan jasa masih relatif tinggi jika dikaitkan dengan penggunaan anggaran untuk belanja yang sifatnya bukan investasi seperti anggaran perjalanan dinas. Di level Provinsi, selama dua dekade terakhir, rata-rata porsi belanja barang dan jasa sebesar 22,54% dengan proporsi tertinggi berada di provinsi Kepulauan Riau (32,48%) dan terendah oleh provinsi Jawa Barat (12,72%). Di level kabupaten dan kota, rata-rata proporsi belanja barang dan jasa masing-masing sebesar 20,82% dan 24,69%.

Gambar 5.3.
Rata-Rata Porsi Belanja Modal Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2001 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

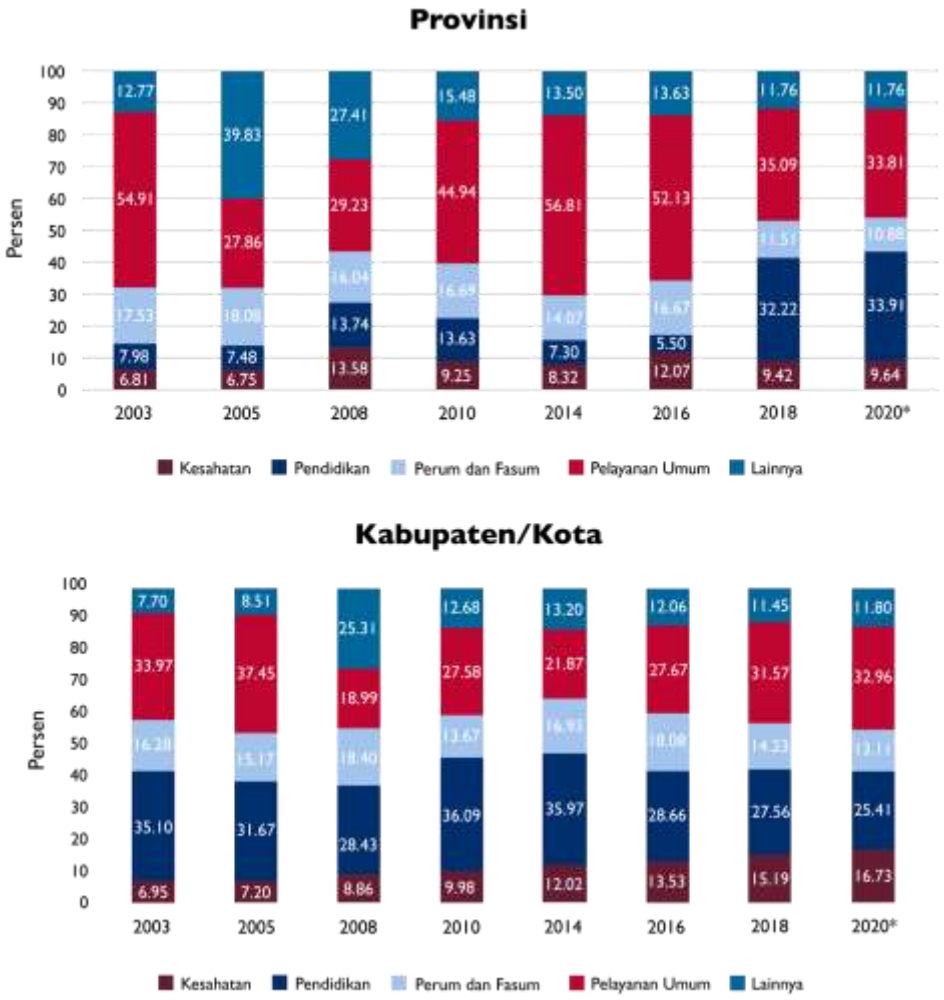
Belanja modal menunjukkan besarnya alokasi belanja daerah untuk pengeluaran investasi pada tahun berjalan dengan nilai manfaat lebih dari dua belas bulan. Investasi tersebut berupa aset tetap seperti peralatan, mesin, gedung, dan jalan yang digunakan untuk keperluan kegiatan pemerintahan. Pada dasarnya, tidak ada patokan yang ideal mengenai berapa seharusnya rasio pengeluaran pemerintah yang digunakan untuk berinvestasi, sebab hal tersebut perlu disesuaikan dengan kondisi daerah masing-masing (Fathah, 2017). Namun demikian, dikarenakan peran pemerintah daerah untuk mendorong percepatan pembangunan masih sangat dibutuhkan maka peningkatan belanja modal perlu dilakukan.

Selama dua dekade desentralisasi fiskal, porsi belanja modal masih relatif kecil di berbagai level pemerintahan. Pada level Provinsi, porsi belanja modal masih di bawah 20%. Sedangkan di level kabupaten dan kota, porsi belanja modal sedikit lebih tinggi dengan porsi masing-masing sebesar 23,49% dan 22,69%. Penempatan belanja modal yang tidak terlalu besar menyebabkan dampaknya terhadap perekonomian juga tidak terlalu signifikan. Proporsi belanja modal yang tidak besar tidak mengakibatkan adanya investasi pemerintah yang dapat memicu sektor swasta untuk melakukan peningkatan kapasitas produksi. Dengan rata-rata belanja barang dan jasa sebesar lebih dari 20% ditambah belanja pegawai lebih dari 40%, maka lebih dari 60% penggunaan APBD diperuntukkan untuk belanja operasional sehingga akan mengurangi porsi belanja pembangunan daerah yang tercermin dari pemanfaatan belanja modal.

Struktur belanja daerah berdasarkan fungsinya terdiri dari sembilan fungsi yang meliputi pelayanan umum, keamanan dan ketertiban, ekonomi, perlindungan lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pariwisata, pendidikan, dan perlindungan sosial. Sebelum tahun 2006, fungsi belanja dikatakan sebagai bidang yang terdiri dari bidang administrasi pemerintahan, kesehatan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, penataan ruang, permukiman, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, kependudukan, olahraga, pertanian, kepariwisataan, pertanahan, perikanan, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, perkoperasian, penanaman modal, dan ketenagakerjaan. Selama tahun 2003 - 2020, belanja per fungsi mengalami peningkatan di seluruh level pemerintahan. Pada tahun 2003, jumlah belanja per fungsi di level provinsi sebesar Rp23,57 triliun menjadi Rp407,62 triliun tahun 2020. Di level kabupaten/kota, jumlah belanja per fungsi tahun 2003 sebesar Rp62,53 triliun meningkat menjadi Rp892,74 triliun.

Selama dua puluh tahun terakhir, komposisi belanja per fungsi masih di dominasi oleh belanja fungsi pelayanan umum di seluruh level pemerintah daerah. Belanja fungsi pelayanan umum adalah bagian belanja berupa: belanja administrasi umum, belanja operasi dan pemeliharaan, serta belanja modal/ pembangunan yang dialokasikan pada kegiatan berbasis *outcome*, manfaat (*benefit*), dan dampaknya (*impact*) secara langsung dinikmati oleh masyarakat. Fungsi pelayanan umum tersebut terdiri dari beberapa subfungsi, yaitu: (1) subfungsi lembaga eksekutif dan legislatif, keuangan dan fiskal; (2) subfungsi pelayanan umum; (3) subfungsi pinjaman pemerintah daerah; (4) subfungsi pembangunan daerah; dan (5) subfungsi pelayanan umum lainnya. Pada tahun 2003, porsi fungsi belanja pelayanan umum di level provinsi dan kabupaten/kota dengan masing-masing sebesar 54,91% dan 33,97% terhadap total fungsi belanja. Porsi belanja fungsi pelayanan umum mengalami penurunan pada tahun 2020 dengan nilai masing-masing sebesar 33,81% dan 32,96%. Di level Provinsi, porsi terbesar selanjutnya adalah fungsi belanja perumahan umum dan fasilitas umum, pendidikan, dan kesehatan.

Grafik 5.4.
Perbandingan Komposisi Belanja per Fungsi Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota di Indonesia Tahun 2003 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Belanja fungsi pendidikan digunakan untuk mendanai penyelenggaraan pendidikan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Selama dua dekade terakhir, porsi belanja fungsi pendidikan telah mengalami peningkatan yang signifikan di berbagai level pemerintah daerah. Secara rata-rata, belanja fungsi pendidikan di pemerintah daerah kabupaten/kota sebesar 30%, sedangkan pada level pemerintah provinsi porsi belanja pendidikan masih di bawah 20%.

Belanja fungsi kesehatan digunakan untuk membiayai penyelenggaraan penyediaan layanan kesehatan yang menjadi tanggung jawab pemerintah. Belanja fungsi kesehatan dalam dua dekade terakhir menunjukkan peningkatan di berbagai level pemerintah daerah. Pada tahun 2020 porsi belanja kesehatan di level pemerintah kabupaten/kota sebesar 16,73% sedangkan pada level pemerintah provinsi nilainya mencapai 9,64%. Belanja fungsi selanjutnya adalah belanja lainnya yang terdiri dari ketertiban dan ketenteraman, ekonomi, lingkungan hidup, pariwisata dan budaya, dan perlindungan sosial. Secara rata-rata, belanja fungsi lainnya memiliki porsi belanja masing-masing sebesar kurang dari 13% di seluruh level pemerintah daerah baik provinsi dan kabupaten/ kota.

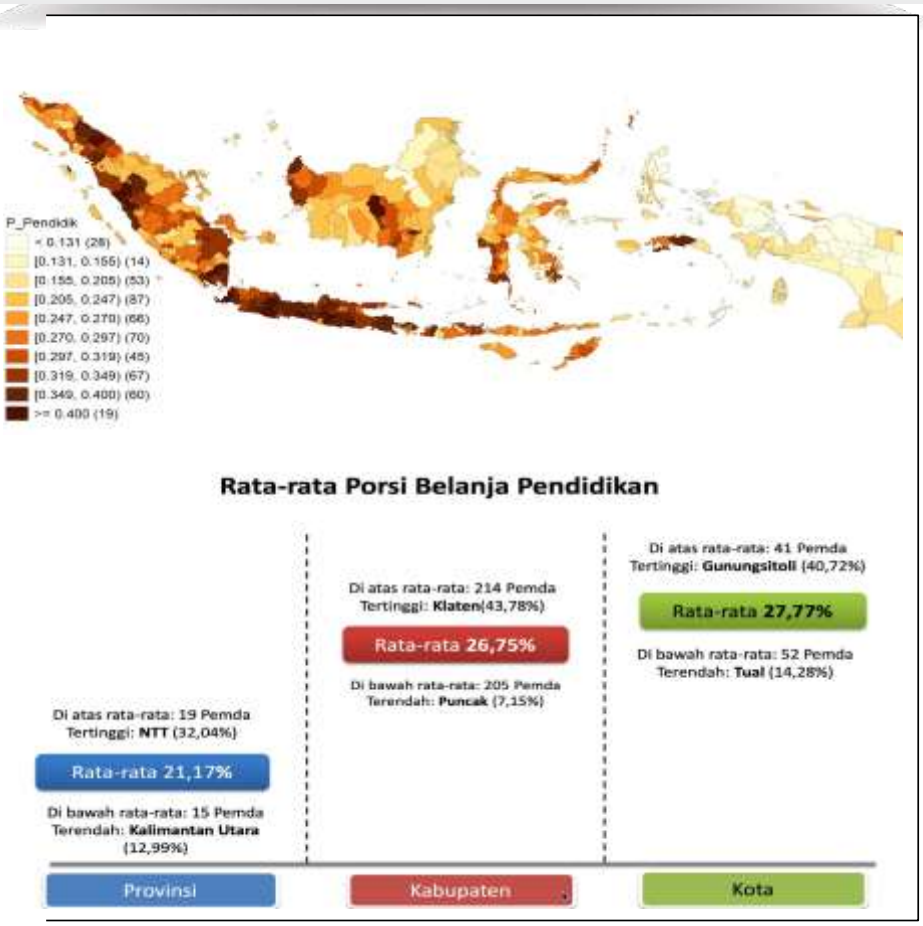
5.3.

Perkembangan Belanja Prioritas

Pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur merupakan komponen penting dalam upaya meningkatkan kualitas sumber daya manusia dan pembangunan ekonomi. Sumber daya manusia dan ketersediaan infrastruktur yang berkualitas akan meningkatkan produktivitas ekonomi dan daya saing daerah dan nasional. Selama dua dekade terakhir, pembangunan pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur menjadi salah satu prioritas utama dalam pembangunan dalam pembangunan di berbagai level pembangunan.

Belanja prioritas pendidikan merupakan *mandatory spending* sebagaimana amanat UU Dasar 1945 pasal 31 ayat (4) dan UU No. 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional. Pasal 49 ayat (1) dari UU Nomor 20 Tahun 2003 menyatakan bahwa Alokasi anggaran pendidikan adalah sebesar minimal 20% dari APBD. Belanja fungsi pendidikan selama dua dekade terakhir menunjukkan bahwa secara rata-rata alokasi untuk pendidikan di berbagai level pemerintah telah melebihi ketentuan 20% dan mengalami peningkatan lebih dari 3 kali lipat sejak tahun 2001. Namun demikian, sampai dengan tahun 2020, masih terdapat beberapa pemerintah daerah yang belum memenuhi ketentuan tersebut. Dari 514 kabupaten/kota, terdapat 18,29% (94 daerah) yang belum memenuhi ketentuan *mandatory spending* tersebut. Sedangkan di level pemerintah provinsi, hanya 2 dari 34 provinsi yang belum memenuhi ketentuan tersebut dengan nilai masing-masing sebesar 18,17% (Kalimantan Utara) dan 19,13% (Papua).

Gambar 5.4.
Rata-Rata Porsi Belanja Prioritas Pendidikan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003 – 2020

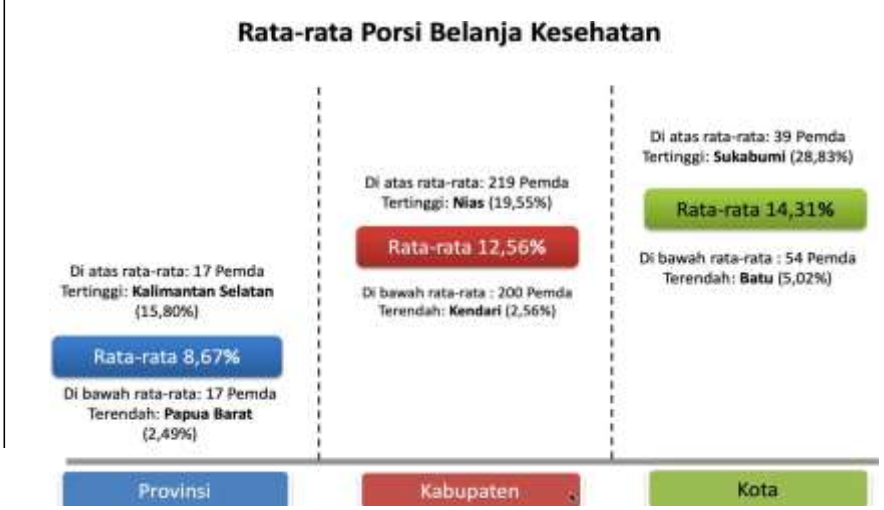


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Sejalan dengan persentase belanja pendidikan yang sangat besar, perkembangan kondisi pendidikan juga mengalami perbaikan. BPS (2020) mengemukakan bahwa pembangunan pendidikan semakin meningkat, salah satunya dilihat dari kualitas guru yang menunjukkan perkembangan semakin baik. Persentase guru layak mengajar pada Tahun Ajaran 2019/2020 (91,76%) mengalami kenaikan dibandingkan dengan tahun ajaran sebelumnya (89,33%). Rasio murid guru pada jenjang pendidikan SD, SMP dan SMA, sudah di atas standar ideal yang ditetapkan oleh pemerintah. Sementara itu, pada jenjang Sekolah Menengah Kejuruan (SMK) rasio murid-guru masih di bawah rasio ideal. Partisipasi sekolah antarjenjang pendidikan masih bervariasi dilihat dari nilai APK (Angka Partisipasi Kasar) masing-masing jenjang pendidikan. Nilai APK antarjenjang pendidikan cenderung mengalami penurunan seiring dengan peningkatan jenjang pendidikannya. Nilai APK jenjang SD/sederajat sudah melebihi 100%. Hal ini menunjukkan bahwa penduduk yang bersekolah pada jenjang SD bukan hanya penduduk pada kelompok umur 7-12 tahun.

Besarnya belanja pendidikan masih diikuti oleh berbagai tantangan terkait kualitas pendidikan. Laporan Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester (IHPS) 2017 (BPK 2018) menyebutkan bahwa upaya pemerintah dalam pemenuhan kebutuhan guru dan tenaga kependidikan yang profesional baik secara kuantitas maupun kualitas belum sepenuhnya efektif. Masih terbatasnya kualitas guru antara lain ditunjukkan dengan banyaknya jumlah guru dan tenaga kependidikan yang belum memiliki sertifikat pendidik serta hasil Uji Kompetensi Guru (UKG) yang secara rata-rata masih di bawah 70 dari nilai maksimal 100. Selanjutnya, statistik pendidikan tahun 2020 (BPS, 2020) menunjukkan ruang kelas yang rusak masih menjadi permasalahan serius. Sekolah dengan kondisi baik rata-rata sebesar 25% yang artinya 75% memiliki kondisi mulai dari rusak ringan, sedang, berat hingga total. Selain itu, hasil skor Programme for International Student Assessment (PISA) yang dilakukan setiap 3 tahun sekali untuk menunjukkan kemampuan siswa usia 15 tahun dalam membaca, matematika, dan sains pada tahun 2018, menempatkan Indonesia di peringkat 71 dari 78 negara atau turun dari posisi sebelumnya. Secara akumulatif, skor kemampuan siswa Indonesia hanya 1.146 poin. Angka ini turun 3,4% dibandingkan dengan hasil PISA 2015 sebesar 1.186 poin. Indonesia juga menjadi negara dengan skor kedua terendah di Asia Tenggara setelah Filipina. Sementara Malaysia dan Thailand berada jauh di atas Indonesia, masing-masing di peringkat 48 dan 60.

Gambar 5.5.
Rata-Rata Porsi Belanja Prioritas Kesehatan Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2003 – 2020



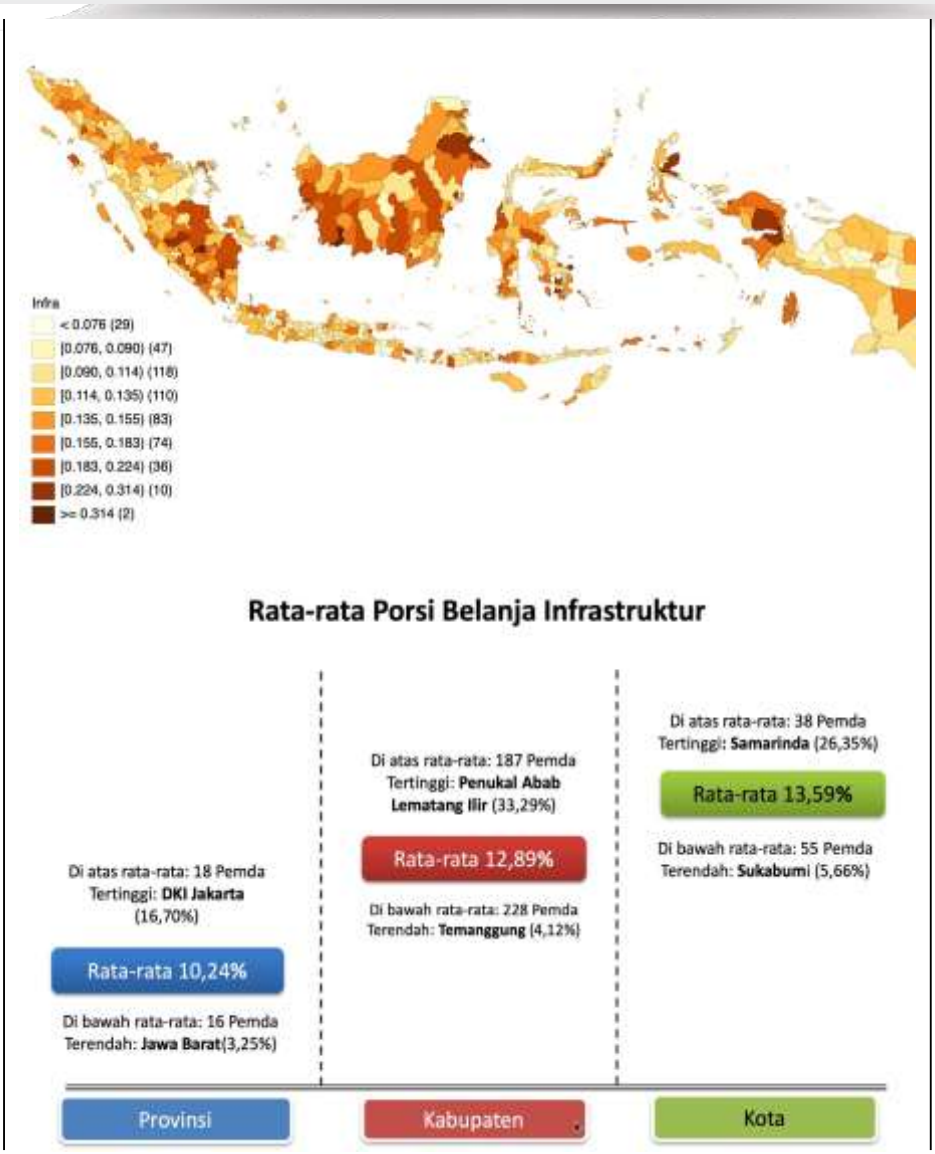
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah (2021)

Sesuai dengan UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan, alokasi belanja di bidang kesehatan menjadi *mandatory spending*. Ketentuan UU ini mengamanatkan kepada pemerintah untuk mengalokasikan anggaran kesehatan sebesar minimal 5% dari APBN di luar gaji. Sementara pemerintah provinsi dan kabupaten/kota mengalokasikan anggaran kesehatan sebesar minimal 10% dari APBD di luar gaji.

Sejak tahun 2009, secara agregat belanja fungsi kesehatan mengalami peningkatan khususnya di level kabupaten/kota yang telah melebihi ketentuan UU. Sedangkan di level provinsi, porsi belanja fungsi kesehatan rata-rata sebesar 8,67% selama satu dekade terakhir. Adanya peningkatan belanja kesehatan diharapkan dapat meningkatkan pembangunan bidang kesehatan yang diindikasikan oleh tercapainya derajat kesehatan yang terus membaik. Indikator status kesehatan Indonesia terus meningkat, dimana angka harapan hidup meningkat dari 66,3 tahun pada tahun 2000 menjadi 71,47 tahun di 2020.

Dari sisi indeks kesehatan global tahun 2019 berdasarkan laporan *Nuclear Threat Initiative* oleh Johns Hopkins Center for Health Security, Indonesia berada di posisi keempat Asia Tenggara setelah Thailand, Malaysia, dan Singapura dan posisi 30 dari 195 negara di dunia. Indeks kesehatan global di hitung berdasarkan enam kategori, yakni pencegahan, deteksi dan pelaporan, kecepatan merespons, sistem kesehatan, pemenuhan terhadap standar internasional, dan risiko lingkungan. Indeks ketahanan kesehatan global Indonesia didongkrak dari kategori deteksi dan pelaporan, serta pemenuhan terhadap standar internasional.

Gambar 5.6.
Rata-Rata Porsi Belanja Prioritas Infrastruktur Layanan Publik Pemerintah Provinsi dan Kabupaten/Kota Tahun 2016 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Secara umum, penyediaan infrastruktur yang baik akan menjadi daya tarik investor untuk menanamkan modalnya di daerah, yang pada akhirnya akan mendorong pertumbuhan ekonomi. Pengeluaran infrastruktur sendiri merupakan investasi pemerintah yang keuntungannya tidak secara langsung diterima saat itu juga. Masalah keterbatasan anggaran belanja infrastruktur tampaknya menjadi masalah utama bagi sebagian besar kabupaten/kota untuk dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi.

Secara rata-rata, proporsi belanja infrastruktur selama dua dekade terakhir masih relatif rendah di seluruh level pemerintah daerah. Di level provinsi, Provinsi Jawa Barat memiliki proporsi belanja infrastruktur terendah sebesar 3,25% dari total belanja, sedangkan DKI Jakarta merupakan provinsi dengan rata-rata tertinggi sebesar 16,70%. Di level kota dan kabupaten, porsi belanja infrastruktur terendah masing-masing ditempati oleh Kota Sukabumi (5,66%) dan Kabupaten Temanggung (4,12%), sedangkan yang tertinggi Kota Samarinda (26,35%) dan Kabupaten PA Lematang Ilir (33,26%).

Masih relatif rendahnya belanja infrastruktur menunjukkan bahwa porsi belanja infrastruktur belum memadai dalam mendukung upaya perbaikan dan peningkatan sarana dan prasarana layanan umum serta untuk mendorong perekonomian daerah untuk mencapai potensi terbaiknya. Widodo dkk. (2017) mengemukakan berbagai permasalahan yang kerap terjadi dalam pelaksanaan anggaran belanja infrastruktur seperti lamanya proses perencanaan, proses perizinan, proses penerbitan perjanjian pinjaman, pembebasan lahan, dan keterbatasan kemampuan SDM yang pada akhirnya berdampak pada melambatnya proses pembangunan infrastruktur.

Di level internasional, kualitas infrastruktur dapat dilihat dari *Global Competitiveness Report* (GCR) yang dirilis oleh World Economic Forum (WEF). GCR menunjukkan tingkat produktivitas perekonomian suatu negara yang meliputi 3 kelompok besar yaitu persyaratan dasar (*factor driven*), penunjang efisiensi (*efficiency driven*), serta inovasi dan kecanggihan bisnis (*innovation driven*). Dari 3 kelompok besar tersebut dibagi menjadi 12 pilar penentu produktivitas yaitu lembaga, infrastruktur, lingkungan makroekonomi, kesehatan dan pendidikan dasar, pendidikan tinggi dan pelatihan, efisiensi pasar barang, efisiensi pasar tenaga kerja, perkembangan pasar finansial, kesiapan teknologi, ukuran pasar, kecanggihan bisnis, dan inovasi. Pada tahun 2020, peringkat GCR Indonesia berada pada posisi 40 dari 63 negara, dimana tahun sebelumnya berada pada posisi 32. Posisi tersebut jauh lebih rendah dibandingkan Singapura, Malaysia, dan Thailand. Salah satu hal yang menyebabkan rendahnya peringkat tersebut adalah pada sub faktor efisiensi bisnis dan teknologi infrastruktur.

5.4.

Tantangan Pengelolaan Belanja Daerah

Pengelolaan belanja daerah dalam dua dekade desentralisasi fiskal dihadapkan pada beberapa tantangan sebagai berikut

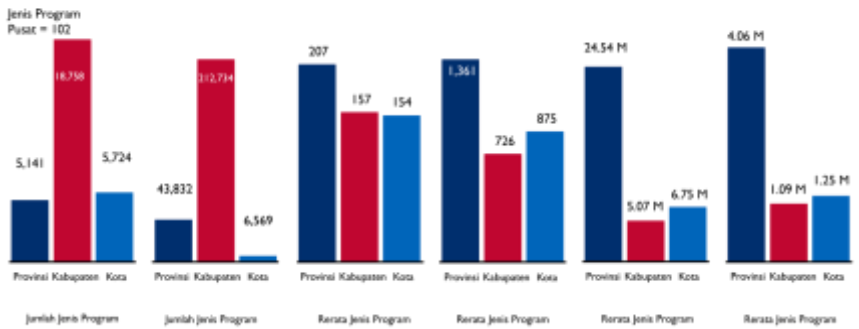
1. Peningkatan pengelolaan belanja daerah

   Selama dua dekade, belanja pegawai memiliki porsi terbesar dibandingkan jenis belanja yang lain dengan rata-rata 41,77% dari total belanja, hal ini mencerminkan bahwa komposisi belanja daerah masih diperuntukkan untuk belanja operasional yang tidak secara langsung berpengaruh terhadap pembangunan daerah. Di sisi lain, belanja modal yang diharapkan dapat memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah masih rendah 21,03%. Diharapkan belanja modal yang produktif dapat terus ditingkatkan sesuai dengan kebutuhan dan kapasitas daerah. Adanya peningkatan belanja modal yang tinggi diharapkan dapat mendorong akselerasi investasi dan pembangunan ekonomi daerah. Penganggaran belanja perlu dioptimalkan dengan menggunakan pendekatan Kerangka Pengeluaran Jangka Menengah Daerah (KPJMD), anggaran terpadu, dan berbasis kinerja

2. Simplifikasi program dan kegiatan

   Pengelolaan belanja dirasa belum dikelola secara baik, salah satunya disebabkan oleh banyaknya program dan kegiatan. Pada tahun 2019, tercatat ada 26.140 program dengan 298.267 kegiatan yang dikelola melalui APBD. Jumlah jenis program dan kegiatan terlalu banyak, sehingga belanja APBD tidak fokus dan kurang efektif dalam membenahi pelayanan dan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, simplifikasi dan sinkronisasi program pembangunan daerah serta alokasi Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD) berdasar target kinerja pelayanan publik perlu dilakukan.

Grafik 5.5.
Program, Kegiatan, dan Besaran Anggaran per Tingkat Pemerintahan Tahun 2019

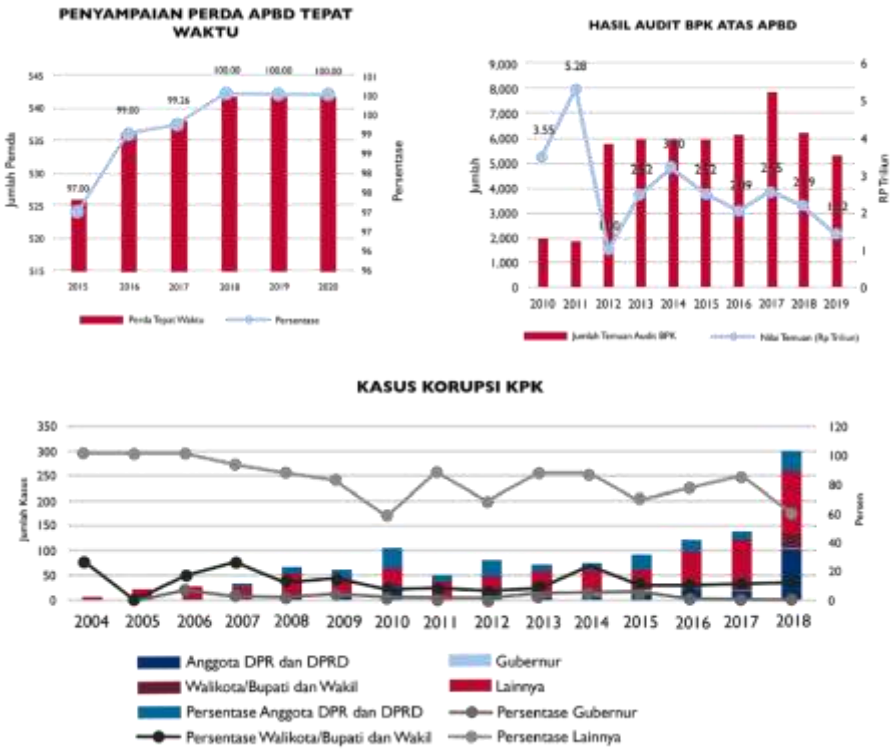


Sumber: Kementerian Keuangan (2021)

3. Akuntabilitas belanja daerah

Selama tiga tahun terakhir, akuntabilitas dalam pengelolaan APBD sudah membaik dari segi administratif yang ditunjukkan oleh meningkatnya penyampaian Perda APBD tepat waktu. Begitu pula dari hasil Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) BPK dalam kurun waktu 15 tahun terakhir mengalami perbaikan. Pada tahun 2020, terdapat 438 dari 477 daerah (91,82%) mendapatkan opini Wajar Tanpa Pengecualian Namun, jumlah temuan hasil pemeriksaan BPK masih menunjukkan tren yang relatif tinggi (5.324 temuan sebesar Rp1,53 triliun di tahun 2019). Selain itu, kasus korupsi khususnya di pemerintahan baik gubernur maupun wali kota/bupati serta anggota DPRD mengalami peningkatan selama lima tahun terakhir. Oleh karena itu, akuntabilitas tata kelola APBD perlu untuk terus diperbaiki, baik dari aspek kebijakan, SDM aparatur, maupun pengawasan.

Grafik 5.6.
Hasil Penyampaian Perda APBD, Hasil Audit BPK atas APBD dan Korupsi



Sumber: Berbagai Sumber, diolah

BAB VI

ANALISIS PEMBIAYAAN DAERAH

BAB VI
ANALISIS PEMBIAYAAN DAERAH

Desentralisasi fiskal yang diimplementasikan sejak tahun 2001 memberikan tanggung jawab yang besar bagi pemerintah daerah untuk dapat memanfaatkan sumber-sumber potensi penerimaannya dan mengalokasikan belanjanya untuk tujuan pembangunan daerah. Manajemen keuangan publik dilakukan untuk mengatasi problem yang dihadapi oleh pemerintah dengan berbagai variasi kebijakan pendapatan dan belanja yang dilakukan (Halim, 2014). Manajemen keuangan publik tidak hanya terkait pendapatan dan belanja saja, melainkan juga terkait penanganan kelebihan pendapatan daripada belanja (surplus) atau kelebihan belanja daripada pendapatan (defisit) atau yang dikenal dengan "pembiayaan".

Defisit anggaran terjadi ketika kebutuhan belanja pembangunan cukup besar dan sumber pendapatan baik yang berasal dari PAD maupun dana transfer pemerintah tidak cukup untuk membiayai pembangunan tersebut. APBD suatu daerah dapat defisit dalam rangka meningkatkan kualitas pelayanan dan kesejahteraan masyarakat. Sedangkan, surplus anggaran dapat terjadi jika realisasi pendapatan melebihi kebutuhan belanja pemerintah daerah. Untuk menutupi defisit anggaran dan memanfaatkan surplus anggaran maka pemerintah daerah dapat mengambil kebijakan pembiayaan yang sesuai dengan kondisi APBD tahun yang bersangkutan.

6.1.

Tinjauan Literatur Pembiayaan Daerah

Berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah, pembiayaan adalah setiap penerimaan yang perlu dibayar kembali atau pengeluaran yang akan diterima kembali, baik pada tahun anggaran berkenaan maupun pada tahun-tahun anggaran berikutnya. Pembiayaan daerah terdiri atas penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Rincian komponen yang terdapat dalam penerimaan dan pengeluaran pembiayaan dapat dilihat pada tabel 6.1.

Tabel 6.1.
Struktur Pembiayaan dalam APBD

Pembiayaan Daerah	
» Penerimaan Pembiayaan	» Pengeluaran Pembiayaan
» SiLPA	» Pembayaran Cicilan Pokok Utang yang Jatuh Tempo
» Pencairan Dana Cadangan	» Penyertaan Modal
» Hasil Penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan	» Pembentukan Dana Cadangan
» Penerimaan Pinjaman Daerah	» Pemberian Pinjaman Daerah
» Penerimaan Kembali Pemberian Pinjaman Daerah	» Pengeluaran Pembiayaan Lainnya sesuai PUU
» Penerimaan Pembiayaan Lainnya sesuai PUU	

Sumber: PP Nomor 12 Tahun 2019.

Jika dibedakan berdasarkan sumbernya, pembiayaan pemerintah daerah dibagi menjadi dua, yaitu pembiayaan internal dan eksternal. Pembiayaan internal merupakan pembiayaan yang bersumber dari internal anggaran pemerintah daerah. Pemerintah daerah dapat menggunakan dananya sendiri untuk membiayai operasional pemerintahan dan pembangunan. Pembiayaan internal dapat berasal dari penggunaan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) tahun lalu, pencairan Dana Cadangan, dan hasil penjualan aset daerah (Novandi, 2019 dan Dewi, 2012). Sedangkan pembiayaan eksternal merupakan segala jenis pendanaan yang bersumber dari luar anggaran pemerintah daerah. Umumnya, pembiayaan eksternal digunakan untuk membiayai operasional pembangunan dalam jangka panjang yang membutuhkan biaya besar. Pembiayaan eksternal berasal dari pinjaman dalam negeri, penjualan obligasi daerah, divestasi, dan privatisasi perusahaan daerah (Novandi, 2019; dan Bappenas, 2014).

Dalam hal APBD diperkirakan defisit, APBD dapat didanai dari penerimaan Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD yang pelaksanaannya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2019, penerimaan pembiayaan terdiri dari: (1) SiLPA, yang merupakan selisih lebih realisasi penerimaan dan pengeluaran anggaran selama satu periode anggaran; (2) Pencairan Dana Cadangan yang merupakan penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan yang disisihkan untuk mendanai kebutuhan pembangunan prasarana dan sarana daerah yang tidak dapat dibebankan dalam satu tahun anggaran; (3) Hasil penjualan Kekayaan Daerah yang Dipisahkan yang dicatat berdasarkan bukti penerimaan yang sah dari penetapan kekayaan daerah yang dipisahkan yang akan dijual setelah melalui persetujuan DPRD. Dalam hal kepemilikan kekayaan daerah yang dipisahkan, Kepala Daerah merupakan wakil pemerintah daerah yang berkedudukan sebagai pemilik modal pada perusahaan umum daerah atau pemegang saham pada perseroan daerah sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan (UU Nomor 1 Tahun 2004); (4) Penerimaan Pinjaman Daerah yang dihitung berdasarkan pada jumlah pinjaman yang diajukan dalam tahun anggaran berkenaan sesuai dengan perjanjian pinjaman yang ditetapkan; (5) Penerimaan kembali Pemberian Pinjaman Daerah yang digunakan untuk menganggarkan penerimaan kembali pinjaman yang diberikan

kepada pihak penerima pinjaman; dan (6) Penerimaan Pembiayaan lainnya yang dianggarkan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Di sisi lain, dalam hal APBD diperkirakan surplus, APBD dapat digunakan untuk membiayai pengeluaran Pembiayaan Daerah yang ditetapkan dalam Perda tentang APBD dan dilaksanakan sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Menurut PP Nomor 12 Tahun 2019, pengeluaran pembiayaan terdiri dari: (1) Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo, digunakan untuk menganggarkan pembayaran pokok utang yang dibayarkan sesuai dengan perjanjian pinjaman. Pembayaran cicilan pokok utang yang jatuh tempo merupakan prioritas utama pemerintah daerah yang harus diselesaikan dalam tahun anggaran berkenaan; (2) Penyertaan modal daerah, dapat dilakukan pada BUMD dan/atau BUMN. Penyertaan modal daerah dilaksanakan setelah jumlah yang akan disertakan dalam tahun anggaran berkenaan telah ditetapkan dalam Perda mengenai penyertaan modal daerah yang ditetapkan sebelum persetujuan bersama antara Kepala Daerah dan DPRD atas rancangan Perda tentang APBD. Penyertaan modal terjadi akibat adanya pengalihan kepemilikan uang dan barang milik daerah yang semula merupakan kekayaan yang tidak dipisahkan menjadi kekayaan yang dipisahkan untuk diperhitungkan sebagai modal atau saham daerah pada BUMD atau badan hukum lainnya (SMI, 2020); (3) Pembentukan dana cadangan, dapat bersumber dari penyisihan atas Penerimaan Daerah, kecuali dari: DAK; Pinjaman Daerah; dan penerimaan lain yang penggunaannya dibatasi untuk pengeluaran tertentu berdasarkan ketentuan peraturan perundang-undangan; (4) Pemberian pinjaman daerah, merupakan salah satu bentuk investasi pemerintah daerah pada pemerintah pusat, pemerintah daerah lainnya, Badan Layanan Umum Daerah (BLUD) milik pemerintah daerah lainnya, BUMN, BUMD, koperasi, dan masyarakat dengan hak memperoleh bunga dan pengembalian pokok pinjaman; dan (5) Pengeluaran pembiayaan lainnya, digunakan untuk menganggarkan pengeluaran pembiayaan lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan.

Sumber-sumber yang mendominasi dalam pembiayaan daerah baik dari sisi penerimaan maupun pengeluaran antara lain SiLPA, Dana Cadangan, dan Pinjaman Daerah. Adapun rincian komponen dari ketiga jenis pembiayaan tersebut menurut PP Nomor 12 Tahun 2019 adalah sebagai berikut:

1. SiLPA

   SiLPA merupakan sumber penerimaan internal Pemerintah Daerah yang dapat digunakan untuk mendanai kegiatan-kegiatan tahun berjalan. SiLPA dapat bersumber dari: (i) pelampauan penerimaan PAD; (ii) pelampauan penerimaan pendapatan transfer; (iii) pelampauan penerimaan lain-lain Pendapatan Daerah yang sah; (iv) pelampauan penerimaan Pembiayaan; (v) penghematan belanja; (vi) kewajiban kepada pihak ketiga yang sampai dengan akhir tahun belum terselesaikan;(vii) sisa dana akibat tidak tercapainya capaian target kinerja; (viii) sisa dana pengeluaran pembiayaan. Selain itu, SiLPA dapat pula terjadi akibat adanya keterlambatan penetapan APBD sehingga terjadi keterlambatan pelaksanaan belanja di daerah dan rendahnya penyerapan anggaran.

SiLPA merupakan dana milik daerah yang bersangkutan sehingga tidak menimbulkan risiko fiskal seperti halnya pinjaman. Dalam pelaksanaannya, SiLPA dapat digunakan untuk: (a) menutupi defisit anggaran; (b) mendanai kewajiban pemerintah daerah yang belum tersedia anggarannya; c) membayar bunga dan pokok utang dan/atau obligasi daerah yang melampaui anggaran yang tersedia mendahului perubahan APBD; (d) melunasi kewajiban bunga dan pokok utang; (e) mendanai kenaikan gaji dan tunjangan Pegawai ASN akibat adanya kebijakan pemerintah; (f) mendanai program dan kegiatan yang belum tersedia anggarannya; dan/atau (g) mendanai kegiatan yang capaian sasaran kinerjanya ditingkatkan dari yang telah ditetapkan dalam DPA SKPD tahun anggaran berjalan, yang dapat diselesaikan sampai dengan batas akhir penyelesaian pembayaran dalam tahun anggaran berjalan.

SiLPA terjadi karena kesenjangan anggaran (*budgetary slack*) baik dari sisi pendapatan maupun belanja. Kesenjangan anggaran merupakan selisih antara sumber daya anggaran yang sebenarnya dibutuhkan untuk melaksanakan sebuah pekerjaan dengan sumber daya yang diajukan dalam anggaran. *Budgetary slack* juga dapat diartikan sebagai perbedaan antara anggaran yang dilaporkan dengan anggaran yang sesuai dengan estimasi terbaik, terjadi ketika perencana membuat anggaran penerimaan lebih rendah dan menganggarkan pengeluaran lebih tinggi daripada estimasi sesungguhnya untuk memudahkan pencapaian target anggaran. Penyebab dari *budgetary slack* dari sisi pendapatan disebabkan oleh realisasi PAD yang melebihi target, realisasi dana transfer yang fluktuatif (khususnya DBH), dan realisasi lain-lain pendapatan daerah yang cenderung melebihi yang telah direncanakan. Sedangkan dari sisi belanja, *budgetary slack* terjadi karena penetapan belanja daerah yang terlalu optimis. Hal ini disebabkan karena kelemahan pada perencanaan, permasalahan saat proses pelaksanaan lelang, dan lainnya (Sugiwardani, 2012).

2. Dana Cadangan

Pencairan dana cadangan merupakan salah satu alternatif pembiayaan yang dapat dilakukan jika APBD dalam kondisi defisit. Pencairan dana cadangan dalam satu tahun anggaran menjadi penerimaan pembiayaan APBD dalam tahun anggaran berkenaan. Dalam pengeluaran pembiayaan, pembentukan dana cadangan digunakan untuk memanfaatkan surplus APBD. Pembentukan dana cadangan setidaknya harus memiliki beberapa muatan dalam Perda antara lain: (a) Penetapan tujuan pembentukan dana cadangan; (b) Program dan kegiatan yang akan dibiayai dari dana cadangan; (c) Besaran dan rincian tahunan dana cadangan yang harus dianggarkan dan ditransfer ke rekening dana cadangan; (d) Sumber dana cadangan; dan (e) Tahun anggaran pelaksanaan dana cadangan.

Di Amerika Serikat, pemerintah daerah secara rutin menyimpan dan mengakumulasikan dananya dalam dana cadangan (*capital reserve funds)* yang digunakan untuk membiayai program kecil yang akan dilakukan atau yang sedang berjalan. Pembentukan dan penggunaan Dana cadangan memiliki keuntungan karena mengurangi utang dan meningkatkan fleksibilitas dalam anggaran operasional di masa depan. Saat periode fiskal yang sulit maka dana cadangan dapat dialihkan untuk belanja operasional. Akan tetapi, untuk menyimpan dana

yang cukup memerlukan waktu sementara dana tersebut sering kali hanya digunakan untuk membiayai program dengan biaya rendah (ICMA, 2017).

3. Pinjaman Daerah

Pinjaman daerah diatur dalam PP Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah, yang menggantikan PP Nomor 30 Tahun 2011 serta PP Nomor 54 Tahun 2005 tentang Pinjaman Daerah. Menurut PP tersebut, pinjaman daerah adalah semua transaksi yang mengakibatkan daerah menerima sejumlah uang atau menerima manfaat yang bernilai uang dari pihak lain sehingga daerah tersebut dibebani kewajiban untuk membayar kembali. Di sisi lain, berdasarkan PP Nomor 12 Tahun 2019, pemberian pinjaman oleh daerah adalah bentuk investasi Pemerintah Daerah pada Pemerintah Pusat, Pemerintah Daerah lainnya, BLUD milik Pemerintah Daerah lainnya, BUMN, BUMD, koperasi, dan masyarakat dengan hak memperoleh bunga dan pengembalian pokok pinjaman.

Timbulnya pinjaman daerah merupakan konsekuensi dari meningkatnya kebutuhan dana (*fiscal needs*) untuk melayani masyarakat yang juga meningkat sebagai akibat perkembangan penduduk dan ekonomi namun tidak diimbangi dengan ketersediaan dana (*fiscal capacity*) sehingga menimbulkan *fiscal gap.* Hal ini dapat diatasi salah satunya dengan melakukan pinjaman daerah. Pinjaman daerah dapat dilakukan oleh pemerintah daerah melalui beberapa sumber, yaitu: Pemerintah Pusat; Pemerintah Daerah lain, Lembaga Keuangan Bank (LKB), Lembaga Keuangan Bukan Bank (LKBB), dan Masyarakat. Pinjaman yang bersumber dari pemerintah pusat berasal dari APBN, antara lain yang berasal dari Penerusan Pinjaman Dalam Negeri; Penerusan Pinjaman Luar Negeri; dan sumber lainnya sesuai dengan ketentuan peraturan perundang-undangan. Sedangkan, pinjaman daerah yang bersumber dari daerah lain dilakukan dengan memperhatikan kemampuan keuangan daerah dan ketersediaan kas, dan pinjaman yang bersumber dari masyarakat ialah dalam bentuk obligasi daerah.

Jenis pinjaman daerah dibagi menjadi tiga, yaitu pinjaman jangka pendek, pinjaman jangka menengah, dan pinjaman jangka panjang. Adapun tujuan serta sumber dari tiap bentuk pinjaman tersebut dapat dilihat lebih rinci pada tabel berikut:

Tabel 6.2.
Bentuk dan Tujuan Pinjaman Daerah

Bentuk Pinjaman	Waktu	Tujuan	Sumber Pinjaman
Jangka Pendek	≤1 tahun	menutupi kekurangan arus kas	LKB dan LKBB
Jangka Menengah	>1tahun	penyediaan layanan umum yang tidak menghasilkan penerimaan.	Pemerintah pusat, LKB, dan LKBB
Jangka Panjang	>1tahun	membiayai proyek investasi yang menghasilkan penerimaan	Pemerintah pusat, LKB, LKBB, dan masyarakat.

Sumber: PP Nomor 58 Tahun 2018

Pelaksanaan pinjaman daerah memiliki beberapa syarat yang harus dipenuhi, salah satunya adalah nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman Daerah sebagaimana ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Kemampuan keuangan daerah dapat dinilai dari rasio kemampuan membayar kembali pinjaman yang dikenal dengan istilah *Debt Service Coverage Ratio* (DSCR) dengan formula sebagai berikut:

$$DSCR = \frac{\{PAD + DAU + (DBH - DBHDR)\} - BW}{Pokok\ Pinjaman + Bunga + BL} \geq X$$

DSCR merupakan rasio kemampuan membayar kembali pinjaman daerah yang bersangkutan; DBHDR adalah Dana bagi Hasil Dana Reboisasi; BW adalah Belanja Wajib; Pokok pinjaman merupakan angsuran pokok pinjaman; bunga merupakan beban bunga pinjaman, BL merupakan biaya lain; dan x adalah rasio kemampuan membayar kembali pinjaman (DSCR) yang ditetapkan oleh Menteri Keuangan. Nilai rasio kemampuan keuangan daerah untuk mengembalikan pinjaman daerah ditetapkan paling sedikit 2,5 (dua koma lima), sesuai yang tercantum dalam PP Nomor 56 Tahun 2018 tentang Pinjaman Daerah.

Dalam melakukan pinjaman daerah, pemerintah daerah perlu memenuhi prinsip-prinsip dasar sebagai berikut (Marvin, 2014): (1) Pinjaman daerah merupakan salah satu alternatif sumber pendanaan yang digunakan untuk menutupi kekurangan kas defisit anggaran, dan pengeluaran pembiayaan; (2) Pinjaman daerah adalah inisiatif dari pemerintah daerah dalam rangka melaksanakan kewenangan daerah berdasarkan peraturan perundang-undangan; (3) Pemerintah daerah tidak dapat melakukan pinjaman langsung pada pihak luar negeri; (4) Pemerintah pusat dapat memberikan pinjaman kepada pemerintah daerah yang dananya berasal dari luar negeri (penerusan pinjaman/*on lending*); (5) Pinjaman daerah tidak melebihi batas defisit APBD dan batas kumulatif pinjaman daerah yang telah ditetapkan dalam peraturan perundang-undangan yang berlaku; dan (6) Pengelolaan pinjaman daerah juga harus memenuhi prinsip taat pada ketentuan peraturan perundang-undangan; transparan; akuntabel; efisien dan efektif; dan kehati-hatian. Prinsip-prinsip tersebut ditetapkan dengan upaya untuk meminimalkan risiko pinjaman daerah yang dapat terjadi antara lain akibat pinjaman yang terlalu besar (*over-leveraged*), gagal bayar, kredit macet, dan penggelembungan pinjaman akibat perubahan kurs.

Pinjaman daerah memiliki beberapa manfaat bagi pengelolaan keuangan daerah dan pembangunan di daerah, antara lain untuk memperbaiki struktur neraca; memperbaiki struktur fiskal untuk pembiayaan anggaran defisit; menjaga kesinambungan fiskal; pembiayaan investasi untuk akselerasi pembangunan; membangun prasarana publik yang menghasilkan penerimaan; meningkatkan pertumbuhan ekonomi; dan mengoptimalkan manajemen kas (Okta dan Kaluge, 2011).

Obligasi daerah merupakan salah satu bentuk pinjaman daerah yang bersumber dari masyarakat. Obligasi daerah adalah pinjaman daerah yang ditawarkan kepada publik melalui penawaran umum di pasar modal domestik dan dalam mata uang rupiah. Artinya, obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah harus dijual kepada masyarakat melalui transaksi di pasar modal domestik dan hasil penjualan tersebut akan dimanfaatkan sebagai sumber dana alternatif dalam membiayai pembangunan daerah (Okta dan Kaluge, 2011). Obligasi daerah yang diterbitkan merupakan jenis obligasi pendapatan (*revenue bonds*), dimana obligasi daerah hanya digunakan untuk membiayai kegiatan investasi sektor publik yang menghasilkan penerimaan dan memberikan manfaat bagi masyarakat sesuai dengan urusan yang menjadi kewenangan Pemerintah Daerah.

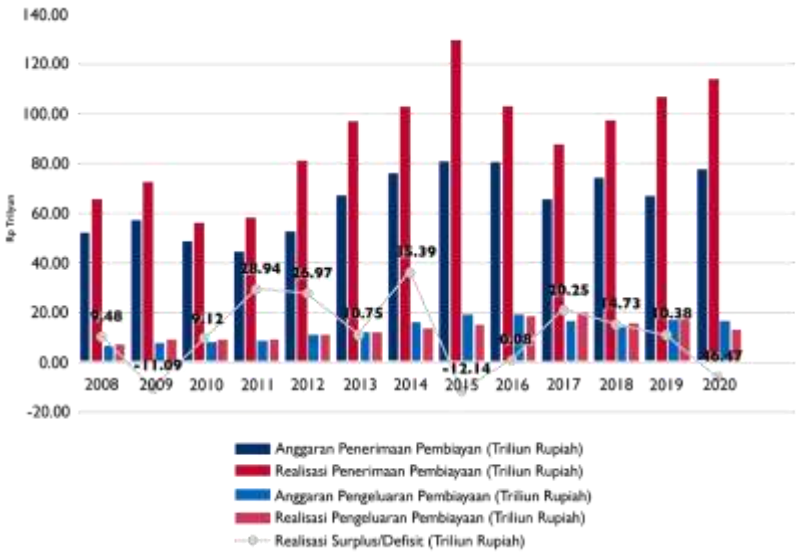
6.2.

Perkembangan Pembiayaan Daerah

Pada masa awal desentralisasi belum ada kebijakan pembiayaan daerah karena Indonesia masih menerapkan kebijakan anggaran berimbang. Namun sejak periode 2008 sampai dengan 2020, penerimaan pembiayaan daerah lebih mendominasi dibandingkan pengeluaran pembiayaan. Selain itu, realisasi penerimaan pembiayaan daerah juga selalu melebihi anggarannya dengan selisih rata-rata Rp25,33 triliun. Selisih anggaran dan realisasi penerimaan pembiayaan tertinggi terjadi pada tahun 2015 sebesar Rp52,51 triliun dan defisit APBD juga mencapai nilai tertinggi yaitu -12,14%, disusul tahun 2020 dengan selisih Rp40,09 triliun dan defisit APBD -6,47%, kemudian tahun 2009 dengan selisih sebesar Rp13,62 triliun dan defisit sebesar -11,09%.

Selama periode tersebut, realisasi penerimaan pembiayaan juga selalu lebih tinggi daripada anggaran penerimaan pembiayaan. Artinya, selama periode tersebut pemerintah daerah selalu merencanakan defisit APBD yang lebih kecil daripada realisasi penerimaan pembiayaannya, bahkan anggaran penerimaan pembiayaan selalu lebih kecil daripada realisasi penerimaan pembiayaan tahun sebelumnya. Terjadi surplus APBD kecuali untuk tahun 2009, 2015, dan 2020 dan surplus pembiayaan neto yang berindikasi pada meningkatnya SiLPA daerah tahun berkenaan. Sedangkan, realisasi pengeluaran pembiayaan secara rata-rata lebih kecil daripada anggaran pengeluaran pembiayaan. Hal ini mengindikasikan bahwa anggaran pengeluaran pembiayaan lebih besar daripada realisasi pengeluaran pembiayaan yang mencerminkan bahwa rencana pemerintah daerah untuk memanfaatkan surplus anggarannya tidak optimal terlaksana.

Grafik 6.1.
Perkembangan Realisasi Pembiayaan Daerah dan Surplus/Defisit
Anggaran Tahun 2008 – 2020

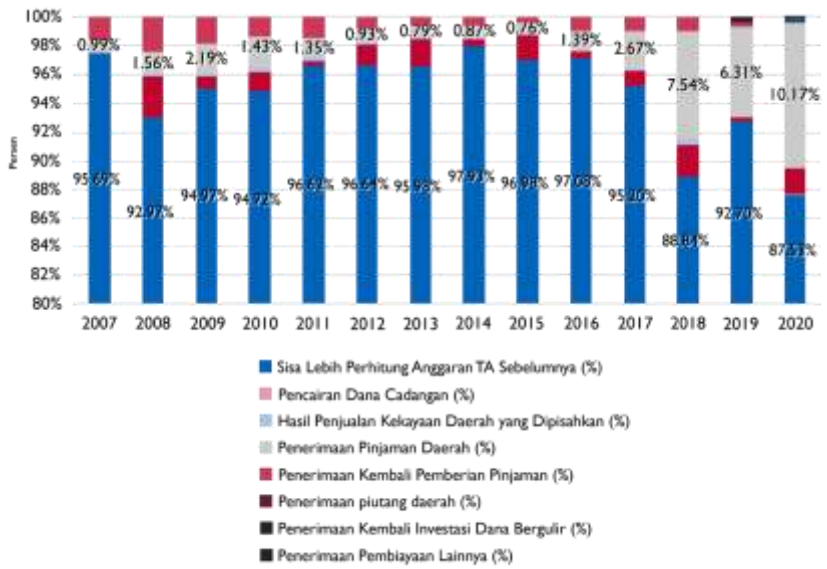


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Jika dilihat dari proporsi tiap jenis penerimaan pembiayaan terhadap total penerimaan pembiayaan, terlihat bahwa penerimaan pembiayaan didominasi dari SiLPA dengan rata-rata 94,56% dari tahun 2007 sampai dengan 2020. Hal ini dapat disebabkan oleh kebijakan anggaran selama 2007 - 2020 yang lebih sering mengalami surplus APBD. SiLPA dalam komponen penerimaan pembiayaan merupakan akumulasi dari tahun-tahun sebelumnya, mengingat prinsip APBD yang mengatur apabila terjadi selisih positif (surplus) atas pelaksanaan anggaran tahun berjalan maka selisih tersebut dapat dimasukkan dalam pos penerimaan pembiayaan dalam APBD tahun berikutnya (BKF, 2016). Sedangkan proporsi penerimaan pembiayaan dari pinjaman daerah terhadap total penerimaan pembiayaan masih sangat kecil yakni berkisar antara 0,76% di tahun 2015 sampai dengan 10,17% di tahun 2020 akibat adanya program Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) yang memberikan subsidi dalam melakukan pinjaman daerah. Pencairan dana cadangan menempati posisi ketiga terbesar dengan kontribusi rata-rata sebesar 1,21% selama 14 tahun terakhir (2007 - 2020).

Jika dilihat dari perkembangan proporsi jenis penerimaan pembiayaan, selama ini pinjaman daerah dan dana cadangan masih belum menjadi instrumen menarik bagi sebagian pemerintah daerah. Padahal, pinjaman daerah bermanfaat untuk membiayai infrastruktur dan investasi sarana dan prasarana daerah dalam rangka pelayanan publik; sementara dana cadangan bermanfaat pada skala yang lebih kecil. Selain itu, jika diteliti tampak bahwa kebijakan penerimaan pembiayaan paling tinggi terjadi pada tahun 2015, dimana SiLPA dan dana cadangan pada tahun tersebut menyentuh angka tertinggi daripada tahun lainnya. Hal ini bersamaan dengan terjadinya defisit anggaran tertinggi pada tahun yang sama hingga mencapai -Rp12,15 triliun.

Grafik 6.2.
Perkembangan Kontribusi Komponen dalam Penerimaan Pembiayaan terhadap Total Penerimaan Pembiayaan Daerah Tahun 2007 – 2020



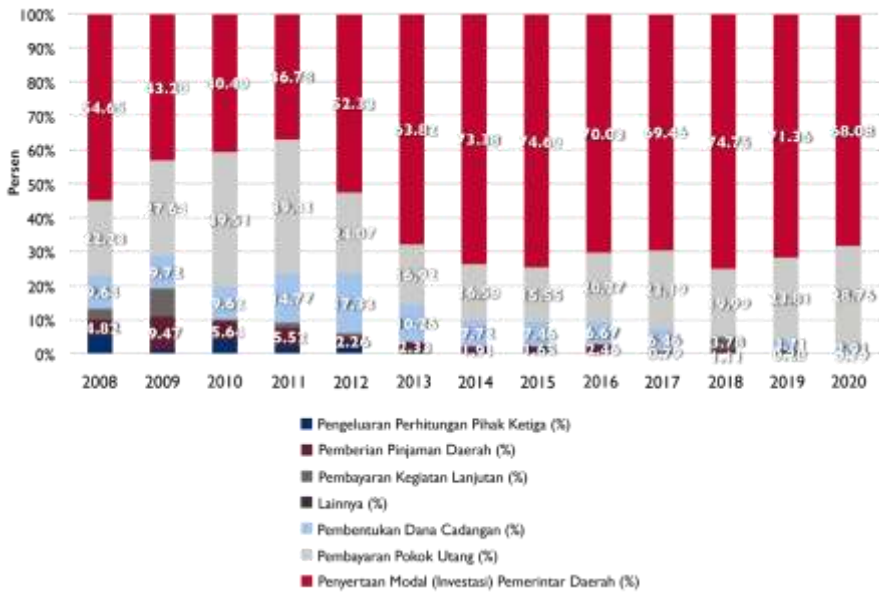
Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Perkembangan pengeluaran pembiayaan daerah selama periode 2008 - 2020 mengalami fluktuasi yang didominasi oleh penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah dengan rata-rata sebesar 60,99%. Penyertaan modal merupakan penempatan sejumlah dana atau aset keuangan dalam jangka panjang (saham, surat utang, atau investasi langsung).Walaupun proporsi penyertaan modal terhadap pengeluaran pembiayaan cukup besar, akan tetapi nilainya cukup kecil jika dibandingkan dengan surplus yang hampir selalu terjadi pada APBD. Padahal, penyertaan modal merupakan upaya bantuan keuangan dari pemerintah dan juga sebagai bentuk investasi pemerintah daerah bagi BUMD. Hal ini dapat berdampak besar karena dapat digunakan untuk pembangunan dasar yang menunjang operasional bisnis perusahaan BUMD agar dapat menjadi badan usaha yang berkontribusi pada pembangunan daerah. Menurut Santosa (2011), dengan optimalnya BUMD sebagai pelaku ekonomi yang beraktivitas di sektor strategis (menguasai cabang produksi penting yang menyangkut hajat hidup orang banyak) atau paling tidak di sektor non-strategis utama, diharapkan dapat menjadi kekuatan ekonomi daerah untuk mewujudkan kemakmuran rakyat.

Selanjutnya, jenis pengeluaran pembiayaan yang memiliki porsi terbesar lainnya adalah pembayaran pokok utang, pembentukan dana cadangan dan pemberian pinjaman daerah dengan rata-rata selama 2008 - 2020 masing-masing secara berurutan sebesar 24,45%, 8,47%, dan 2,95%. Dengan kebijakan surplus APBD yang mendominasi penganggaran artinya pemerintah daerah memiliki dana yang dapat dimanfaatkan untuk mendapatkan penerimaan kembali di tahun yang akan datang dengan

mengalokasikannya pada jenis-jenis pengeluaran pembiayaan. Akan tetapi, melihat bahwa kebijakan pengeluaran pembiayaan tidak banyak dilakukan menunjukkan bahwa selama periode tersebut pemerintah daerah masih belum dapat memanfaatkan surplus APBD yang seharusnya bisa dimanfaatkan antara lain untuk penyertaan modal (investasi daerah), pembayaran pokok utang, pembentukan dana cadangan, maupun pemberian pinjaman. Hal ini selanjutnya menyebabkan kelebihan anggaran justru masuk pada SiLPA di tahun berikutnya (masuk pada penerimaan pembiayaan di tahun berikutnya).

Grafik 6.3.
Perkembangan Kontribusi Komponen dalam Pengeluaran Pembiayaan terhadap Total Pengeluaran Pembiayaan Daerah Tahun 2008 – 2020

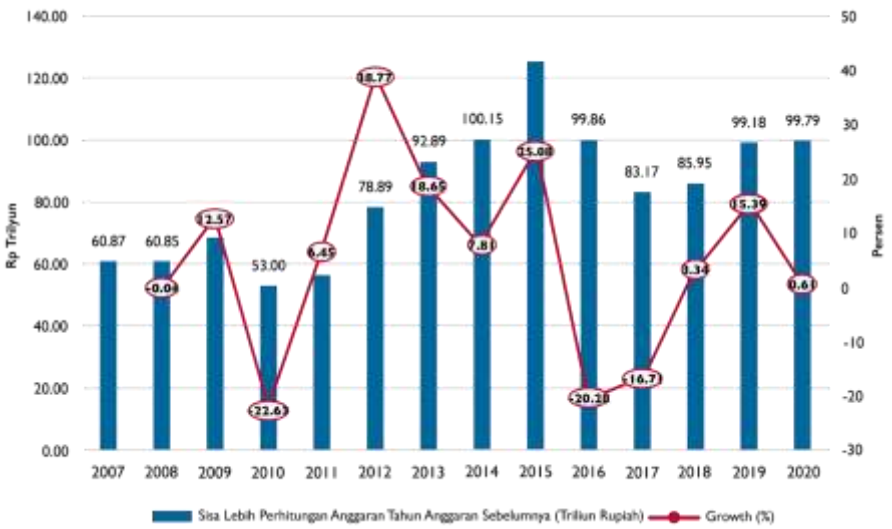


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Dalam perkembangan pembiayaan daerah, isu-isu yang sering menjadi pembahasan adalah SiLPA dan pinjaman daerah (termasuk obligasi daerah). Gambar 6.5 menunjukkan perkembangan SiLPA dari tahun 2007 sampai dengan 2020. Penerimaan pembiayaan didominasi dari SiLPA yang berfluktuasi dengan kecenderungan yang semakin menurun terutama sejak tahun 2016. Sebelum 2015, realisasi APBD senantiasa menunjukkan adanya SiLPA yang terus meningkat, terutama pada tahun 2015 yang meningkat dua kali lipat lebih menjadi Rp125,26 triliun dari Rp52,9 triliun di tahun 2010. Semakin besar SiLPA dapat mengindikasikan dua hal, yaitu adanya optimalisasi pendapatan dan efisiensi belanja atau rendahnya penyerapan anggaran maupun keterlambatan penetapan APBD.

Menurut penelitian yang dilakukan BKF (2016), kondisi SiLPA dari tahun 2009 sampai dengan tahun 2015 cukup berfluktuatif, namun pembiayaan neto kecenderungannya semakin meningkat. Hal ini mengindikasikan belum optimalnya pemanfaatan SiLPA disebabkan oleh lemahnya aspek perencanaan, penganggaran, dan kelemahan dalam realisasi pelaksanaan anggaran. Aspek-aspek tersebut dapat diakibatkan beberapa faktor seperti sumber daya manusia, regulasi, kondisi sosial, serta faktor penegakan hukum. Selanjutnya, BKF (2016) menambahkan bahwa SiLPA tidak sepenuhnya merupakan dana bebas (*idle*) mengingat karakteristik dari penyebab SiLPA bervariasi. Selama ini, pemerintah daerah memiliki kecenderungan pemanfaatan SiLPA untuk menutup defisit APBD. SiLPA pemerintah daerah yang semakin tinggi dari waktu ke waktu sebagai akibat peningkatan PAD dan dana transfer dari pusat yang tidak disertai dengan kemampuan merencanakan sekaligus merealisasikan belanja dapat menyebabkan jumlah simpanan daerah di perbankan semakin tinggi.

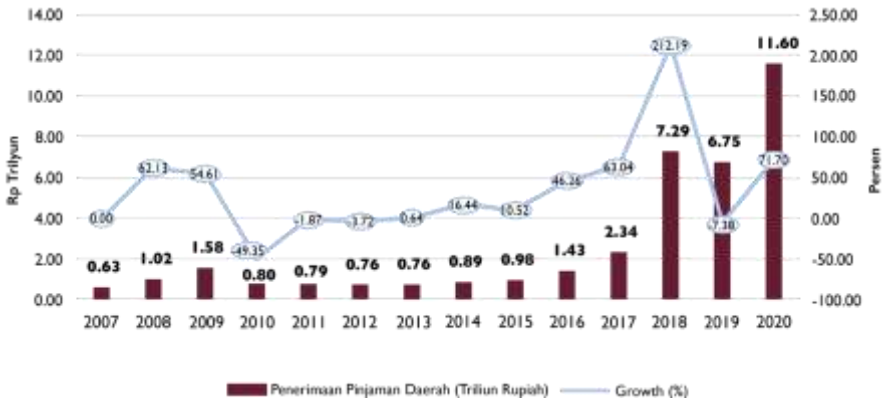
Grafik 6.4.
Perkembangan SiLPA Daerah Tahun 2007 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Terkait perkembangan pinjaman daerah, sejak tahun 2007 sampai dengan 2020 pinjaman daerah berfluktuatif dengan rata-rata pertumbuhan sebesar 33,94%. Peningkatan pinjaman daerah tertinggi terjadi pada tahun 2018 yakni meningkat dari Rp2,34 triliun tahun 2017 menjadi Rp7,29 triliun tahun 2018 atau meningkat sebesar 212,19%. Walaupun rata-rata pinjaman daerah selama periode 2007 sampai dengan 2020 masih relatif kecil (2,22%), namun sejak tahun 2018 pinjaman daerah meningkat signifikan seiring dengan program *creative financing* yang digalakkan oleh pemerintah. Selanjutnya, pinjaman daerah pada tahun 2020 meningkat drastis dari Rp6,76 triliun menjadi Rp11,598 triliun karena adanya program pinjaman daerah dalam rangka mempercepat Pemulihan Ekonomi Nasional (PEN) akibat Covid-19.

Grafik 6.5.
Perkembangan Pinjaman Daerah Tahun 2007 – 2020

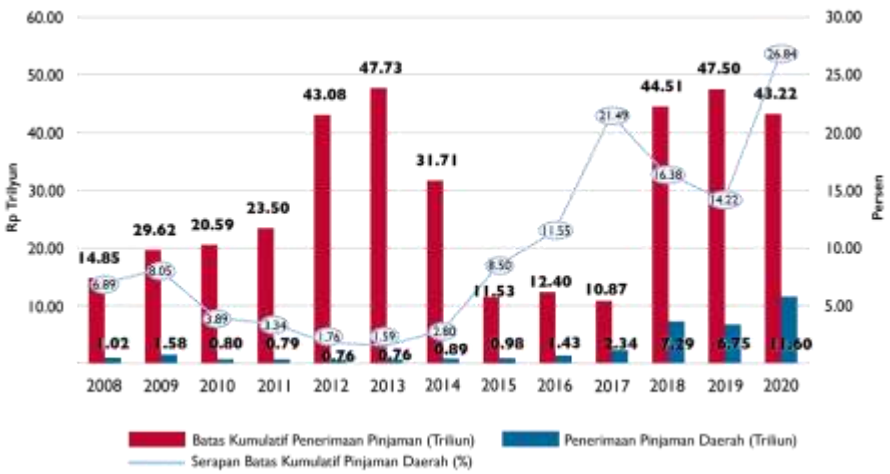


Sumber: Kementerian Keuangan, diolah.

Selama periode 2009 sampai dengan 2020, rasio penerimaan pinjaman daerah terhadap batas kumulatif penerimaan pinjamannya masih sangat kecil. Rata-rata penerimaan pinjaman sebesar Rp2,85 triliun, padahal potensi jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah (batas kumulatif penerimaan pinjaman) cukup besar dengan rata-rata sebesar Rp28,55 triliun. Dengan demikian potensi yang terserap rata-rata hanya sebesar 9,79% saja. Potensi jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah didapatkan dari perhitungan Kementerian Keuangan tentang batas kumulatif defisit terhadap PDB berdasarkan PMK tahun yang bersangkutan. Adapun jika dilihat dari serapan realisasi pinjaman daerah terhadap potensi pinjaman daerah berkisar antara 1,59% sampai dengan 26,84% selama kurun waktu 13 tahun terakhir. Hal ini menunjukkan bahwa masih banyak ruang bagi pemerintah daerah untuk melakukan pinjaman sebagai alternatif pembiayaan yang bisa digunakan untuk pembangunan di daerah.

Semakin banyaknya kebutuhan perbaikan dan pembangunan layanan publik, maka semakin besar dana yang dibutuhkan untuk pembiayaannya. Kemampuan pemerintah daerah untuk menghimpun pendapatan daerah berdasarkan sumber-sumber penerimaan yang dimilikinya untuk memenuhi kebutuhan belanjanya disebut juga kapasitas fiskal daerah. Kapasitas fiskal daerah dapat didefinisikan sebagai kemampuan potensial dari pemerintah daerah untuk meningkatkan pendapatan dari sumber-sumber penerimaannya sendiri dalam rangka membiayai kebutuhan pelayanan dasar barang dan jasa masyarakat (Martinez-Vazquez, 1997). Menurut Murshed (2020), kapasitas fiskal merupakan indikator yang mencerminkan tingkat pembangunan sistem fiskal suatu negara atau kapasitas suatu negara, yang diukur dari total pendapatan pajak dibandingkan PDB. Selanjutnya Nagowski (2007) menyebutkan bahwa kapasitas fiskal adalah pengukuran kemampuan suatu daerah untuk membayar pelayanan publik yang dibutuhkan.

Grafik 6.6.
Persentase Realisasi Pinjaman Daerah terhadap Batas Kumulatif Pinjaman yang Dapat Dilakukan Daerah Tahun 2008 – 2020



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Pengukuran kapasitas fiskal daerah didasarkan pada surplus operasional pemerintah daerah adalah standar pengukuran untuk mengetahui kapasitas kemampuan daerah terkait dana yang tersedia untuk pinjaman daerah (Lewis, 2003). Di Indonesia, tingkat kapasitas fiskal daerah diukur salah satunya dengan Indeks Kapasitas Fiskal Daerah yang ditetapkan oleh Kementerian Keuangan. Merujuk dari PMK Nomor 120 Tahun 2020 tentang Peta Kapasitas Fiskal Daerah, kapasitas fiskal daerah adalah kemampuan keuangan masing-masing daerah yang dicerminkan melalui pendapatan daerah dikurangi dengan pendapatan yang penggunaannya sudah ditentukan dan belanja tertentu. Semakin tinggi kapasitas fiskal suatu daerah maka pemerintah daerah semakin leluasa untuk mengalokasikan pendapatannya dalam pemenuhan kebutuhan daerahnya.

Peta kapasitas fiskal daerah ditujukan untuk membantu penilaian atas usulan pinjaman daerah. Sejak tahun 2013 sampai 2019 indeks kapasitas fiskal daerah provinsi terus menunjukkan peningkatan dengan rata-rata kapasitas fiskal tinggi. Di sisi lain, perkembangan kapasitas fiskal daerah kabupaten kota masih didominasi dengan kategori sedang, rendah bahkan sangat rendah. Penurunan kapasitas fiskal pemerintah daerah ini antara lain disebabkan karena tidak semua daerah memiliki ruang fiskal yang memadai untuk memenuhi semua belanja wajib yang diamanatkan oleh UU. Menurut Surya (2016), semakin tinggi kapasitas fiskal daerah maka semakin baik kinerja pembayaran pinjaman pemerintah daerah. Selanjutnya, kapasitas fiskal daerah dapat dijadikan indikator bagi suatu daerah apabila akan mengadakan suatu pinjaman terkait dengan kemampuan daerah itu untuk membayar kembali pinjamannya.

Alternatif pembiayaan melalui obligasi daerah merupakan potensi yang cukup besar bagi pemerintah daerah karena pelaksanaan pinjaman daerah bersumber dari masyarakat. Dengan obligasi daerah, maka masyarakat dapat ikut berpartisipasi untuk membiayai pembangunan di daerahnya. Pelaksanaan obligasi daerah sangat terbatas hanya dilakukan oleh kota-kota besar di banyak negara berkembang dan negara miskin, sementara pelaksanaan pinjaman daerah juga lebih banyak dilakukan melalui pinjaman dan bukan dengan menerbitkan obligasi daerah (Smoke, 2019).

Keterbatasan dana transfer dari pemerintah pusat dan kebutuhan akselerasi ekonomi daerah melalui pembangunan infrastruktur dapat didorong melalui instrumen pinjaman daerah agar tidak melewatkan momentum pertumbuhan ekonomi. Adanya keterbatasan anggaran daerah (*budget constraint*) dapat menjadi penyebab kesulitan dalam membiayai proyek-proyek infrastruktur yang dibutuhkan oleh masyarakat apabila tidak adanya upaya inovasi dalam pembiayaan daerah, salah satunya melalui penerbitan obligasi daerah. Partisipasi dan kontribusi aktif masyarakat daerah dapat dilakukan melalui pembelian obligasi daerah yang diterbitkan oleh pemerintah daerah (Purnomo, 2009).

Tabel 6.3.
Analisis SWOT Penerbitan Obligasi Daerah

STRENGTH	WEAKNESS
» Semangat membangun daerah » Masyarakat memiliki potensi untuk membeli obligasi daerah » Jaringan perbankan telah menjangkau daerah-daerah	» Pengalaman gagal bayar (*default*) obligasi negara » Pengalaman *default* obligasi korporasi » Masa jabatan kepala daerah dan DPRD hanya 5 tahun » Nilai obligasi yang beredar saat ini terlalu tinggi
OPPORTUNITY	**THREAT**
» Undang-undang keuangan negara memberikan peluang kepada daerah untuk memperoleh pinjaman dalam bentuk obligasi daerah » Proyek pembangunan berpeluang mempercepat pertumbuhan ekonomi daerah » Bunga obligasi dinikmati masyarakat, sehingga dapat meningkatkan perputaran perekonomian daerah	» Penerbitan obligasi daerah akan meningkatkan volume utang pemerintah (meningkatkan *country risk*) » Penerbitan obligasi dapat menimbulkan *moral hazard* bagi generasi berikutnya » Penerbitan obligasi daerah dapat mempertajam kesenjangan antar daerah

Sumber: Purwoko, 2011 dalam Okta dan Kaluge, 2011.

Walaupun peraturan pemerintah yang mengatur tentang mekanisme penerbitan dan penjualan obligasi daerah sudah diterbitkan sejak lama, namun sampai saat ini belum ada daerah yang berhasil melakukan penerbitan obligasi di pasar modal. Beberapa provinsi yang telah melakukan kajian persiapan dalam usaha penerbitan obligasi daerah antara lain adalah Provinsi Jawa Timur, Jawa Tengah, DKI Jakarta, Riau, dan Kalimantan Timur. Kajian terkait persiapan penerbitan obligasi daerah menjadi penting karena Pemerintah Pusat tidak akan menjamin obligasi daerah yang akan diterbitkan oleh daerah sesuai dengan UU Nomor 33 Tahun 2004, dimana segala risiko yang timbul sebagai akibat dari penerbitan obligasi daerah menjadi tanggung jawab pemerintah daerah. Dengan demikian daerah harus benar-benar mempersiapkan dalam segala aspek, khususnya kemampuan dan manajemen keuangan dalam pengelolaan instrumen obligasi daerah.

Tabel 6.4.
Ringkasan Daerah yang Pernah Mengusulkan Penerbitan Obligasi Daerah

Daerah	Tujuan	Tahapan	Kendala
» DKI Jakarta » Jawa Barat » Riau » Kalimantan Timur » Jawa Tengah » Jawa Timur	Proyek infrastruktur, seperti RSUD, Terminal, Bandara, Rumah Susun, Tol, Pasar, dan lainnya.	Tahap kajian kelayakan atau pra registrasi	» Ijin DPRD » SDM » Tahapan yang panjang & rumit » Regulasi » Penilaian kinerja anggaran daerah belum memenuhi » Masih terdapat utang daerah dalam APBD » Masih dapat menggunakan SiLPA

Sumber: diolah dari berbagai sumber

DKI Jakarta sebagai ibu kota negara di Indonesia pernah merencanakan penerbitan obligasi daerah di tahun 2008 silam. Obligasi daerah DKI Jakarta 2008 direncanakan untuk pembangunan terminal Pulo Gebang, pembangunan Rumah Susun Tanah Pasir, pembangunan Rumah Sakit Umum Daerah (RSUD) Pasar Rebo. Pembangunan infrastruktur ini mencapai Rp1,7 triliun. Pemerintah Provinsi DKI Jakarta mengkaji dan berencana menerbitkan obligasi untuk pembangunan infrastruktur untuk mengatasi masalah perkotaan seperti kemacetan, krisis air bersih, kurangnya sarana transportasi seperti *Mass Rapid Transit* (MRT), *Light Rail Train* (LRT) dan jaringan bus untuk 10 tahun ke depan dengan rencana penerbitan sebesar Rp571 triliun. Akan tetapi, penerbitan obligasi daerah DKI Jakarta tidak terealisasi karena prosedur yang harus dilalui dinilai terlalu panjang dan rumit (Bappenas, 2014).

Pemerintah Provinsi Jawa Barat juga sempat mengusulkan penerbitan obligasi daerahnya pada 2011, 2017 dan 2020. Pada tahun 2011, rencana penerbitan obligasi daerah untuk membiayai proyek Aero City Kota Sumedang telah dibuat tetapi tidak terlaksana karena terkendala persetujuan dari DPRD setempat. Setelah itu rencana untuk pembangunan Bandara Kertajati di Majalengka pada tahun 2017 juga terkendala persetujuan DPRD setempat yang cukup kompleks unttuk

menghasilkan keputusan terkait nilai bersih, nilai nominal, jumlah obligasi, kepastian pembayaran pokok utang serta kupon dan dampak penerbitan obligasi daerah lainnya. Yang terakhir pada tahun 2020, dimana rencana pembangunan RSUD dan LRT Bandung Raya yang ditargetkan untuk mendapatkan persetujuan di tahun 2020 dan target penerbitan di tahun 2021 juga tidak dapat terlaksana karena kendala yang masih sama dengan tahun sebelumnya (Bappenas, 2014).

Pelaksanaan rencana obligasi daerah di Riau pada tahun 2014 dan 2016 gagal diterbitkan karena ada kendala perizinan dan legalitas yang belum terselesaikan. Wacana untuk proyek pembangunan Tol Pekanbaru-Dumai, Pekanbaru-Padang, dan pembangunan rel kereta api. Pada tahun 2014, 2017 dan 2019, Kalimantan Timur pernah merencanakan pula untuk mengimplementasikan obligasi daerah. Rencana obligasi daerah pada tahun 2014 terkait dengan proyek pembangunan Bandara Samarinda Baru dan tol Balikpapan-Samarinda. Akan tetapi rencana tersebut dianggap belum masuk kategori sebagai aset produktif karena belum bisa memberikan pendapatan berulang (*recurring income*). Selanjutnya di tahun 2017 dan 2019, pemerintah Provinsi Kalimantan Timur kembali berencana untuk melakukan obligasi daerah untuk proyek pembangunan Jalan Tol Samarinda-Bontang. Akan tetapi rencana ini kembali terkendala regulasi dan penilaian kinerja anggaran daerah. Syarat DSCR, kemampuan keuangan, kumulatif defisit memang terpenuhi, akan tetapi kendala persyaratan lainnya yang cukup banyak dan membutuhkan banyak persetujuan dari berbagai pihak seperti DPRD dan Kemendagri membuat penerbitan obligasi belum dapat terlaksana.

Pemerintah Provinsi Jawa Tengah juga pernah berencana menerbitkan obligasi daerah pada tahun 2018 dan 2019. Rencana untuk membangun pengadaan SPAM (Sistem Penyediaan Air Minum), rumah sakit, kawasan industri, pasar, dan pariwisata yang dibiayai dari obligasi daerah diusulkan pada tahun 2018. Akan tetapi, rencana ini tidak mendapatkan persetujuan dari DPRD dikarenakan oleh berbagai faktor yang kurang mendukung terkait penilaian kinerja keuangan daerah dan yang terutama masih terdapatnya utang daerah dalam APBD. Tahun selanjutnya Jawa Tengah kembali berencana menerbitkan obligasi daerah yang mencapai Rp2 triliun yang diantaranya akan digunakan untuk pembangunan RSUD Unggulan Pelayanan Kanker, RSUD Unggulan Pelayanan Ibu dan Anak, pengembangan Pelayanan Kanker di RS Kelet, dan Sport Center. Namun sampai saat ini obligasi daerah Jawa Tengah belum terealisasikan, diantaranya karena proses sempat terhenti karena adanya pemilihan legislatif, lalu kendala lainnya adalah belum adanya persetujuan dari DPRD. Pihak DPRD sendiri belum menyetujui penerbitan obligasi pemerintah Provinsi Jawa Tengah karena disebabkan beberapa hal: (a) pada dasarnya tujuan dari obligasi daerah adalah untuk menutup defisit APBD. Namun faktanya, SiLPA Jawa Tengah tidak defisit, dimana masih terdapat SiLPA Rp1,63 triliun berdasarkan realisasi anggaran 2019; (b) pertimbangan terkait kewajiban mengembalikan pinjaman obligasi daerah yang akan dialokasikan di APBD Jawa Tengah dengan periode yang melebihi masa jabatan gubernur, dengan demikian berisiko menciptakan ketidaksinambungan dengan gubernur berikutnya; dan (c) kemampuan daerah untuk mengembalikan pinjaman harus benar-benar dipertimbangkan karena kewajiban yang diambilkan dari APBD berarti membebani APBD periode berikutnya. Hal ini dikhawatirkan mengurangi kemampuan APBD membiayai pembangunan pada tahun-tahun bersangkutan.

Selanjutnya, rencana penerbitan obligasi Pemerintah Jawa Timur tahun 2019 akan digunakan untuk membiayai studi kelayakan (*feasibility study*) yang akan menunjang rencana pembangunan infrastruktur yang menghasilkan pendapatan. Rencana penerbitan obligasi daerah di Jawa Timur ini berdasarkan Perpres Nomor 80 Tahun 2019 tentang Percepatan Pembangunan Ekonomi di Kawasan Gresik - Bangkalan - Mojokerto - Surabaya - Sidoarjo - Lamongan, Kawasan Bromo - Tengger - Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan. Sampai tahun 2020 usulan penerbitan obligasi daerah ini masih dibahas di DPRD. Secara garis besar, hambatan yang paling sering dialami oleh daerah terkait obligasi daerah terletak pada perencanaan yang kurang matang (baik dari sisi manfaat dan risiko obligasi) ataupun belum berhasilnya meyakinkan legislatif bahwa daerah mampu menerbitkan obligasi daerah.

6.3.

Lessons Learned Pembiayaan Daerah di Beberapa Negara

Pelaksanaan pembiayaan daerah di banyak negara miskin dan berkembang sangat terbatas, dimana sebagian besar upaya yang dilakukan untuk menutupi defisit adalah dengan pinjaman daerah dan bukan melalui obligasi daerah. Salah satu cara untuk meningkatkan keleluasaan pemerintah daerah di negara berkembang dalam hal pembiayaan daerah adalah melalui perantara keuangan khusus (lembaga keuangan) yang dikelola oleh sektor publik, termasuk lembaga keuangan di daerah. Lembaga keuangan ini dapat dimanfaatkan untuk memberikan pinjaman bersubsidi bagi pemerintah daerah yang memiliki akses terbatas ke pasar kredit (Smoke, 2019).

Menurut Nasution (2016), secara umum pembiayaan melalui obligasi hanya dapat dilakukan oleh daerah kaya yang matang dari sisi pasar uang maupun fiskal sehingga penerbitan obligasi dapat mendorong transparansi informasi, melindungi hak kepemilikan, dan penegakan hukum (minimnya kasus korupsi). Adapun beberapa strategi pembiayaan yang dilakukan oleh beberapa negara dalam konteks manajemen pembiayaannya dapat dilihat pada tabel berikut:

Tabel 6.5.
***Lessons Learned* Pembiayaan Daerah di Beberapa Negara**

NEGARA	STRATEGI	KETERANGAN
Amerika Serikat	» *"Munis" (municipal bonds) exemption* » *Capital reserve program* ketika anggaran surplus	» *Munis exemption*, dimana investor tidak perlu membayar pajak pendapatan dari kepemilikan aset obligasi daerah mereka » Banyak daerah menerbitkan obligasi yang secara spesifik sudah ditetapkan sumber pembayarannya » Banyak daerah akan menggunakan *capital reserve program* (seperti dana cadangan di Indonesia maupun sumber pembiayaan internal lainnya) ketika anggaran mereka mengalami surplus.
Tiongkok	» Membentuk Lembaga keuangan khusus dalam mengelola pinjaman daerah » *Pilot project* obligasi	» Lembaga keuangan khusus tersebut mengelola seluruh aspek siklus program investasi daerah mulai dari persiapan, perencanaan, penilaian sampai dengan supervisi dan pengawasan yang » Saat pertama kali mengizinkan obligasi daerah, hanya beberapa daerah yang relatif mapan kondisi fiskalnya yang diperbolehkan menerbitkan obligasi daerah dan semua urusan penerbitan obligasi daerah diambil alih oleh pemerintah pusat sampai daerah dianggap mampu mengelola sendiri.
Vietnam	» *Investment bonds* sebagai jenis pinjaman daerah yang dominan dilakukan pemerintah daerah sejak 2003 » Membentuk Vietnam Bond Market Association (VBMA) sejak 2009	» Dimulai dengan *pilot project* Kota Ho Chi Minh tahun 2003 dan sejak tahun 2016 pemerintah daerah Vietnam yang dipelopori Kota Ho Chi Minh dapat menerbitkan "*green bonds*" untuk pembiayaan infrastruktur perlindungan lingkungan » VBMA sebagai wadah untuk pertukaran informasi dan memperkuat tata kelola pelaksanaan obligasi daerah
Hungaria	Pemanfaatan *Budget Residue*	*Budget residues* (seperti SiLPA) jika dilihat dari sisi belanja sudah tidak valid akan tetapi dianggap sebagai tabungan jangka panjang yang digunakan untuk menekan utang. Karakteristiknya sebagai *cash-based fiscal management* membuatnya lebih leluasa digunakan oleh pemerintah daerah sesuai dengan peraturan yang berlaku.

Sumber: Marlowe (2015); Smoke (2019); Bappenas (2014); Santoso (2003); Pulay (2017);Vietnam Bond Market 2019

Di Indonesia, pelaksanaan pembiayaan melalui pinjaman dan obligasi sejauh ini masih belum populer dilakukan pemerintah daerah karena SiLPA daerah sudah mencukupi untuk menutupi permasalahan defisit. Pulay (2017) menyampaikan bahwa ada dua risiko anggaran dalam pemanfaatan *budget residues*, yaitu penggunaan *budget residues* pada tahun tertentu yang melebihi nilai *budget residues* yang dihasilkan akan meningkatkan defisit; dan penggunaan dari *budget residues* yang jumlahnya cukup signifikan karena terakumulasi selama bertahun-tahun akan berdampak pada pemenuhan target defisit anggaran pada tahun tertentu. Oleh sebab itu, jika pemerintah Indonesia mau memperluas kewenangan pemanfaatan SiLPA bagi pemerintah daerah, maka perlu ada aturan yang jelas terkait kapasitas penggunaan SiLPA untuk menutupi defisit anggaran baik dari sisi seberapa besar dan peruntukan apa saja yang dapat dibiayai dari SiLPA.

Pengalaman di beberapa negara berpendapatan menengah dan rendah menunjukkan bahwa kebijakan yang mendorong pinjaman daerah dapat membantu untuk mendorong kapasitas fiskal pemerintah daerah (Smoke, 2019). Selain itu, adanya pinjaman daerah dapat memacu pemerintah daerah untuk meningkatkan penyediaan layanan infrastruktur seperti infrastruktur kesehatan, sekolah, perumahan, jalan dan air. Pengalaman Amerika Serikat menunjukkan bahwa sebagian besar pinjaman daerah dialokasikan untuk pembangunan infrastruktur jalan/*highway* (33%), dan disusul oleh pendidikan (25%) dan pengairan (15%) (Lewis dan Pakpahan, 2001 dalam Pakpahan et.al, 2001). Penggunaan obligasi daerah sendiri memiliki keleluasaan yang cukup besar karena kegiatan yang dibiayai dari penerbitan obligasi daerah terdiri dari satu atau beberapa kegiatan. Obligasi daerah dapat digunakan untuk membiayai proyek-proyek antara lain sekolah, jalan, gedung pemerintah, jalan tol, bandara, pelabuhan, rumah sakit, dan rumah hunian bagi masyarakat miskin (Temel, 2001).

Harmonisasi belanja pusat dan daerah serta kerja sama fiskal merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan layanan publik yang prima dan sinergi pelaksanaan pembangunan daerah secara menyeluruh ...

BAGIAN 1V

HARMONISASI BELANJA DAN KERJASAMA FISKAL

BAB VII

HARMONISASI BELANJA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

BAB VII
HARMONISASI BELANJA PEMERINTAH PUSAT DAN PEMERINTAH DAERAH

Otonomi daerah merupakan hak, wewenang, dan kewajiban daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan dan kepentingan masyarakat setempat dalam sistem Negara Kesatuan Republik Indonesia (UU Nomor 23 Tahun 2014). Penyelenggaraan otonomi daerah melalui penyerahan kewenangan yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab sejak penetapan UU Nomor 22 Tahun 1999 dilakukan sesuai asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan. Desentralisasi adalah penyerahan sebagian wewenang pemerintahan oleh pemerintah pusat kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom untuk mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan. Dekonsentrasi adalah pelimpahan sebagian urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada Gubernur, kepada instansi vertikal di wilayah tertentu, dan kepada bupati/wali kota sebagai penanggung jawab pemerintahan umum. Sedangkan 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. Pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan tersebut bertujuan untuk meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pelayanan publik, pemberdayaan dan peran serta masyarakat, dan peningkatan daya saing sehingga dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat.

Pokok penting dari penyelenggaraan pemerintahan berdasarkan asas desentralisasi, dekonsentrasi, dan tugas pembantuan tersebut adalah pembagian urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan. Pembagian urusan pemerintahan berdasarkan tiga asas tersebut diikuti pula dengan pembagian sumber-sumber keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah yang dilakukan melalui sistem perimbangan keuangan antar level pemerintahan. Sistem perimbangan keuangan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal. Penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah didanai dari APBD, sedang penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat didanai dari APBN.

Sehubungan dengan hal tersebut, harmonisasi pengelolaan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah merupakan faktor penting dalam pencapaian efektivitas penyelenggaraan urusan pemerintahan. Oleh karena itu, dalam pelaksanaan desentralisasi fiskal dibutuhkan sinergi atas pemenuhan sumber pendanaan dan juga peningkatan harmonisasi pelaksanaan belanja antara pemerintah pusat dan daerah sehingga tidak terjadi terputusnya mata rantai (*missing link*) antara kebutuhan (standar pelayanan minimal) dan ketersediaan pelayanan publik. Selain itu, harmonisasi belanja pusat dan daerah juga bertujuan untuk menurunkan inefisiensi dan tumpang

tindih antar belanja pemerintah yang akhirnya akan berdampak pada menurunnya kualitas pelayanan publik. Harmonisasi tersebut tentunya dapat terwujud melalui sistem perencanaan program dan penganggaran yang bersinergi dan terintegrasi antar setiap tingkat pemerintahan.

7.1.

Pembagian Urusan Pemerintahan

Hakikat dari desentralisasi adalah penyerahan kewenangan kepada pemerintah daerah selaku daerah otonom. Oleh karena itu, kewenangan yang diserahkan inilah yang menjadi dasar dalam penyelenggaraan pemerintahan yang dilakukan oleh pemerintah daerah. Efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pemerintahan dapat dicapai apabila terdapat pembagian urusan pemerintahan yang jelas antar tingkat pemerintahan. Setiap tingkat pemerintahan mempunyai peran masing-masing dalam upaya penyediaan pelayanan publik kepada masyarakat. Oleh karena itu, baik pemerintah pusat maupun pemerintah daerah harus mempunyai pemahaman yang utuh mengenai wewenang dan tanggung jawab masing-masing sehingga pelayanan publik dapat dilaksanakan dengan optimal yang akhirnya berdampak pada peningkatan kesejahteraan masyarakat.

Pembagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan antar tingkat pemerintahan telah di atur dalam UU mengenai pemerintah daerah. Pembagian urusan pemerintah tersebut telah tiga kali mengalami perubahan seiring dengan perubahan perundangan yaitu pada UU Nomor 22 Tahun 1999 (diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom), UU Nomor 32 Tahun 2004 (diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota), dan terakhir UU Nomor 23 Tahun 2014. Ringkasan perkembangan pembagian urusan pemerintahan ditunjukkan pada Tabel 7.1

Tabel 7.1.
Perkembangan Pembagian Urusan Pemerintahan

Pembagian Urusan Pemerintahan	UU Nomor 22/1999 (PP Nomor 25/2000)	UU Nomor 32/2004 (PP Nomor 38/2007)	UU Nomor 23/2014
Urusan Pemerintah Pusat/Urusan Absolut	Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama, dan bidang lain (dikelompokkan dalam 25 bidang)	Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama	Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama
Urusan Pemerintahan Konkuren	Tidak dijelaskan secara eksplisit mengenai urusan konkuren, namun dalam penjabaran masing-masing urusan pemerintah pusat dan daerah, terdapat beberapa bidang urusan yang beririsan antara urusan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.	Urusan wajib (26 urusan) Urusan pilihan (8 urusan)	» Urusan Wajib Pelayanan Dasar (6 urusan) » Urusan Wajib Non Pelayanan Dasa (17 urusan) » Urusan pilihan (8 urusan)
Urusan Pemerintah Daerah	20 bidang diantaranya pendidikan, kesehatan, dan sosial	Dijelaskan dalam urusan konkuren	Dijelaskan alam urusan konkuren
Urusan Pemerintahan Umum	Tidak dijelaskan	Tidak dijelaskan	Urusan yang menjadi kewenangan presiden

Urusan pemerintahan pemerintah pusat (atau dikenal dengan urusan pemerintahan absolut dalam UU Nomor 23 Tahun 2014) merupakan urusan pemerintahan yang sepenuhnya menjadi kewenangan pemerintah pusat, sedangkan urusan pemerintahan konkuren merupakan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang dibagi bersama antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan kepada daerah inilah yang menjadi dasar pelaksanaan pemerintahan di daerah sebagai daerah otonom. Pendanaan atas pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren yang diserahkan ke daerah didanai dari APBD.

Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat terdiri dari enam bidang yaitu politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama. Keenam wewenang mutlak pemerintah pusat ini tidak pernah berubah seiring dengan perubahan UU mengenai pemerintah daerah. Akan tetapi, pada awal implementasi desentralisasi, di UU Nomor 22 Tahun 1999 disebutkan bahwa pemerintah pusat memiliki wewenang dalam bidang lain. Kewenangan bidang lain yang dimaksud meliputi kebijakan tentang perencanaan nasional dan pengendalian pembangunan nasional secara makro, dana perimbangan keuangan, sistem administrasi negara dan lembaga perekonomian negara, pembinaan dan pemberdayaan sumber daya manusia, pendaya-

gunaan sumber daya alam serta teknologi tinggi yang strategis, konservasi dan standardisasi nasional. Selain itu, pemerintah pusat juga memiliki kewenangan lain di berbagai bidang untuk urusan dalam skala nasional. Sementara itu, kewenangan pemerintah daerah yang disebutkan dalam peraturan ini adalah semua urusan pemerintahan lain selain yang menjadi kewenangan pemerintah pusat yang dikelompokkan dalam 20 bidang. Bidang yang menjadi urusan pemerintah provinsi bersifat lintas kabupaten/kota. Selain itu, pemerintah provinsi juga dapat melaksanakan urusan pemerintah yang tidak atau belum mampu dilaksanakan oleh kabupaten/kota. Pendanaan atas pengalihan kewenangan ini didanai dari APBD pemerintah provinsi.

Pada UU Nomor 32 Tahun 2004, pembagian urusan pemerintahan ini dipertegas dengan menjelaskan secara lebih rinci mengenai pemisahan urusan pemerintahan. Dalam UU juga telah disebutkan secara eksplisit mengenai urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkat pemerintahan (urusan konkuren). Dalam rangka untuk memastikan tercapainya pelayanan dasar kepada masyarakat di daerah, urusan pemerintahan konkuren yang menjadi kewenangan daerah dibagi menjadi urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib terdiri dari 26 urusan, antara lain meliputi bidang pendidikan, kesehatan, lingkungan hidup, pekerjaan umum, dan lain-lain. Sementara itu urusan pemerintahan pilihan merupakan urusan pemerintahan yang secara nyata ada dan berpotensi untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat sesuai dengan kondisi dan potensi unggulan daerah yang bersangkutan. Penyelenggaraan urusan wajib berpedoman pada standar pelayanan minimal yang ditetapkan oleh pemerintah.

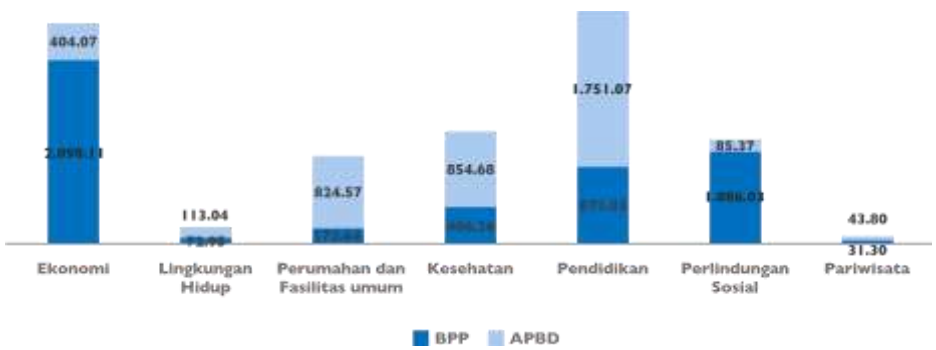
Selanjutnya, dalam UU Nomor 23 Tahun 2014, pembagian urusan pemerintahan kembali disempurnakan. Urusan pemerintahan dibagi dalam tiga jenis, yaitu: (1) urusan pemerintahan yang hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat disebut urusan pemerintahan absolut (yang terdiri dari enam urusan); (2) urusan pemerintahan konkuren; dan (3) urusan pemerintahan umum. Dalam UU ini, urusan konkuren dibagi menjadi dua yaitu urusan wajib dan urusan pilihan. Urusan wajib dikelompokkan kembali dalam dua bagian yaitu urusan wajib pelayanan dasar dan urusan wajib non pelayanan dasar. UU ini juga memuat jenis bidang dan subbidang yang lebih rinci mengenai pembagian urusan antar tingkat pemerintahan guna menghindari tumpang tindih dalam pelaksanaan kegiatan. Selain itu, urusan pemerintahan umum yang dimaksud dalam UU ini adalah urusan yang menjadi kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan terkait dengan pemeliharaan ideologi Pancasila, UUD 1945, Bhinneka Tunggal Ika, dan menjamin hubungan yang serasi berdasarkan suku, agama, ras, dan antar golongan sebagai pilar kehidupan berbangsa dan bernegara serta memfasilitasi kehidupan demokratis.

Dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan tersebut, pemerintah pusat dapat melaksanakan sendiri atau melimpahkan kepada pemerintah daerah berdasarkan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Begitu pula dengan pelaksanaan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dapat dilimpahkan kepada pemerintah kabupaten/kota berdasarkan asas tugas pembantuan. Penyelenggaraan pemerintahan yang menjadi kewenangan provinsi atau kabupaten/kota juga dapat ditugaskan pelaksanaannya kepada desa sesuai peraturan kepala daerah.

Porsi dari belanja pemerintah pusat (BPP) dan belanja dari APBD dalam membiayai urusan pemerintahan konkuren ditunjukkan pada Grafik 7.1. Analisis terhadap sumber pendanaan atas pelaksanaan urusan pemerintahan konkuren tersebut menggunakan pendekatan belanja berdasarkan fungsi. Jenis-jenis belanja fungsi yang diidentifikasi digunakan untuk membiayai urusan konkuren yaitu belanja fungsi ekonomi, lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pendidikan, perlindungan sosial, dan pariwisata.

Grafik 7.1. menunjukkan total BPP dan belanja APBD berdasarkan fungsi dari tahun 2015-2020. Alokasi belanja fungsi pendidikan merupakan yang tertinggi disusul oleh belanja fungsi ekonomi, kesehatan, dan perlindungan sosial. Dari grafik tersebut terlihat bahwa untuk tahun 2015- 2020, kontribusi APBD untuk membiayai belanja fungsi lingkungan hidup, perumahan dan fasilitas umum, kesehatan, pendidikan, dan pariwisata lebih besar dari BPP. Sementara itu, porsi BPP lebih tinggi pada dua fungsi yaitu fungsi ekonomi dan perlindungan sosial. Tingginya peran APBD dalam pendanaan urusan pemerintahan konkuren ini menunjukkan bahwa peran pemerintah daerah dalam pelaksanaan pembangunan di Indonesia sangat tinggi pada era desentralisasi fiskal. Tingginya peran pemerintah pusat dalam pengelolaan belanja pada fungsi ekonomi dan perlindungan sosial dikarenakan selama ini program-program perlindungan sosial di Indonesia masih dikelola secara terpusat oleh pemerintah pusat demikian pula pengelolaan perekonomian secara nasional seperti kebijakan terkait ketenagakerjaan, sumber energi dan pertambangan juga sebagian besar dikelola oleh pemerintah pusat.

Grafik 7.1
Porsi BPP dan APBD Berdasarkan Klasifikasi Belanja Fungsi Tahun 2015-2020
(Rp Triliun)



Sumber: Kementerian Keuangan, diolah

Walaupun pengelolaan sebagian urusan pemerintahan konkuren dilakukan oleh pemerintah daerah melalui APBD, perlu diperhatikan pula bahwa sebagian besar sumber penerimaan APBD berasal dari belanja APBN juga yaitu dari Dana Transfer. Kontribusi dana transfer terhadap total pendapatan daerah rata-rata sebesar 69% (2012-2019). Oleh karena itu, kebijakan belanja negara dalam APBN melalui dana transfer perlu dipastikan dapat memenuhi kebutuhan penyelenggaraan urusan pemerintahan yang telah diserahkan ke daerah demi terlaksananya pembangunan yang efektif dan merata di seluruh pelosok tanah air. Penjelasan mengenai kebijakan dana transfer dijelaskan secara lebih rinci pada Bab II dan Bab III.

7.2.

Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

Sebagaimana telah dijelaskan sebelumnya, dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan, pemerintah pusat dapat melaksanakan urusan tersebut sendiri dan/atau melimpahkan pelaksanaan urusan tersebut kepada daerah dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Begitu pula dengan pemerintah provinsi dapat menugaskan pemerintah kabupaten/kota untuk melaksanakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah provinsi dengan asas tugas pembantuan.

Pelimpahan kewenangan tersebut disertai pula dengan penyerahan sumber pendanaannya yang berasal dari APBN melalui belanja Kementerian/Lembaga dalam bentuk dana Dekonsentrasi dan dana Tugas Pembantuan. Ketentuan mengenai dekonsentrasi dan tugas pembantuan diatur telah diatur dalam UU mengenai Pemerintahan Daerah dan UU mengenai perimbangan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Peraturan lebih lanjut diatur lebih lanjut dalam PP Nomor 7 Tahun 2008 tentang Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, sedangkan ketentuan mengenai pengelolaan dana dekonsentrasi dan dana tugas pembantuan diatur dalam PMK Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, sebagaimana telah diubah dengan PMK Nomor 248/ PMK.07/2020. Kedua peraturan tersebut mengamanatkan lokasi dan anggaran untuk program dan kegiatan yang akan didekonsentrasikan dan/atau ditugaskan disusun dengan memperhatikan kemampuan keuangan negara, keseimbangan pendanaan di daerah, dan kebutuhan pembangunan di daerah. Oleh karena itu, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan pada dasarnya bertujuan untuk membantu daerah dalam mendanai pelaksanaan pembangunan dalam upaya mendukung pemerataan pembangunan antar daerah. Dalam PMK tersebut dijelaskan bahwa Menteri Keuangan memberikan rekomendasi kepada Kementerian/Lembaga mengenai lokasi dan anggaran kegiatan yang didanai dari dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan.

Selain itu, diterbitkan pula Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/ Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 0442/M.PPN/11/2010, Nomor : SE-696/MK/2010 dan Nomor : 120/4693/SJ tentang Peningkatan Efektivitas Penyelenggaraan Program dan Kegiatan Kementerian/Lembaga di Daerah serta Peningkatan Peran Aktif Gubernur Selaku Wakil Pemerintah Pusat, yang menyatakan "Dalam pelaksanaan program dan kegiatan yang dilakukan melalui mekanisme Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan, Kementerian/Lembaga wajib mengalokasikan anggaran dengan target kinerja yang jelas dan terukur dengan mengutamakan pencapaian prioritas pembangunan pada Kementerian/ Lembaga serta mempertimbangkan kemampuan keuangan negara, keseimbangan pendanaan di daerah sebagaimana tertuang dalam rekomendasi Menteri Keuangan yang diterbitkan setiap tahun, dan kebutuhan pembangunan daerah yang menjadi urusan Pemerintah Pusat".

Sehubungan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan berkaitan erat dengan penyelenggaraan urusan pemerintah pusat yang dilakukan di daerah, hal ini sangat berpotensi menyebabkan tumpang tindih penyelenggaraan pemerintahan apabila tidak disertai dengan pemahaman yang utuh mengenai pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah. Sebagaimana ditegaskan dalam UU mengenai pemerintahan daerah, urusan yang dapat dilaksanakan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan merupakan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat. Dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan tidak dapat digunakan untuk mendanai urusan yang menjadi kewenangan daerah. Urusan daerah dapat didanai dari APBN melalui dana transfer. Tumpang tindih pendanaan kegiatan tersebut dapat berdampak pada menumpuknya anggaran untuk pelayanan publik tertentu atau bahkan tidak adanya anggaran yang disediakan untuk pelayanan publik tertentu. Oleh karena itu, perencanaan dekonsentrasi dan tugas pembantuan dan perencanaan pembangunan di daerah perlu untuk saling bersinergi.

Walaupun demikian, sesuai yang disebutkan dalam Nota Keuangan dan APBN 2013, berdasarkan evaluasi dan audit yang dilakukan oleh BPK ditemukan bahwa sebagian anggaran Kementerian/Lembaga dalam bentuk dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan sebenarnya digunakan untuk mendanai urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah. Oleh karena itu, dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan itu harus dialihkan menjadi dana transfer. Berdasarkan karakteristiknya, satu-satunya jenis dana transfer yang paling sesuai untuk menampung pengalihan kegiatan dari dekonsentrasi dan tugas pembantuan adalah melalui Dana Alokasi Khusus (DAK). Akan tetapi, pengalihan dana tersebut tidak dapat segera dilakukan karena beberapa permasalahan, antara lain: (1) adanya kewajiban penyediaan dana pendamping bagi daerah yang menerima DAK sehingga dapat memberatkan daerah; dan (2) adanya kegiatan yang berupa kegiatan nonfisik sehingga tidak dapat dialihkan menjadi DAK yang hanya menampung kegiatan bersifat fisik.

Pengalihan beberapa jenis dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan pertama kali dilakukan pada tahun 2013 yaitu dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan Kementerian Pertanian sebesar Rp417,1 miliar. Selanjutnya, pada tahun 2016, melalui perubahan postur dana transfer yang membagi DAK menjadi dua kategori yaitu DAK Fisik dan DAK Nonfisik, beberapa dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan yang seharusnya menjadi kewenangan daerah dialihkan menjadi DAK Nonfisik. Pengalihan dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan menjadi DAK Nonfisik di tahun 2016 meliputi (1) dana Bantuan Operasional Kesehatan (BOK) yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Kesehatan; (2) dana Bantuan Operasional Penyelenggaraan Pendidikan Anak Usia Dini (BOP PAUD), yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Pendidikan dan Kebudayaan; dan (3) dana Peningkatan Kapasitas Koperasi, UKM, dan Ketenagakerjaan, yang sebelumnya dikelola sebagai dana dekonsentrasi pada anggaran Kementerian Koperasi dan UMKM dan Kementerian Ketenagakerjaan.

7.3.

Harmonisasi Kebijakan Fiskal Pusat dan Daerah

Dalam era desentralisasi di Indonesia yang saat ini terdiri dari 542 daerah otonom, harmonisasi dalam pelaksanaan pembangunan merupakan suatu keharusan dalam rangka mencapai pelayanan publik yang optimal. Harmonisasi tersebut diawali dari sinergi dalam proses perencanaan pembangunan sebagai landasan dalam penyusunan kebijakan fiskal, yang kemudian diterjemahkan dalam APBN dan APBD sebagai instrumen fiskal dalam pembiayaan pembangunan. Proses penganggaran APBN dan APBD merupakan suatu sistem yang terintegrasi dan tidak boleh terlepas dengan sistem perencanaan pembangunan.

Proses perencanaan pembangunan dan penganggaran turut direformasi bersamaan dengan tuntutan pelaksanaan desentralisasi sebagai dampak dari gejolak reformasi di tahun 1998. Gejolak reformasi yang terjadi pada tahun 1998 menyebabkan UUD 1945 mengalami empat kali amandemen dari 1999 hingga 2002. Amandemen UUD 1945 selain berdampak pada perubahan sistem penyelenggaraan pemerintahan yang terdesentralisasi juga memungkinkan terjadinya penyempurnaan ketentuan pengelolaan keuangan negara agar lebih sejalan dengan perkembangan sistem kelembagaan negara. Pada tahun 2003 telah ditetapkan UU Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara yang mengatur tentang pengelolaan keuangan negara/pengelolaan fiskal termasuk di dalamnya proses penganggaran di pusat (APBN) dan daerah (APBD). UU ini merupakan pengganti dari perundangan mengenai pelaksanaan pengelolaan keuangan negara yang selama ini masih menggunakan ketentuan perundangan yang disusun pada masa pemerintahan kolonial Hindia Belanda.

Menyusul perubahan UU keuangan negara melalui penguatan kedudukan lembaga legislatif dalam penyusunan APBN, penguatan otonomi daerah melalui implementasi desentralisasi yang lebih luas, serta ditiadakannya Garis-Garis Besar Haluan Negara (GBHN) sebagai pedoman penyusunan rencana pembangunan nasional, maka dibutuhkan pengaturan lebih lanjut untuk proses perencanaan nasional. Pada tahun 2004, pemerintah bersama Dewan Perwakilan Rakyat (DPR) menetapkan pula UU mengenai sistem perencanaan pembangunan nasional melalui UU Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional.

Alur dan hubungan proses perencanaan pembangunan dan penganggaran yang di atur dalam UU Nomor 25 Tahun 2004 dan UU Nomor 17 Tahun 2003 ditunjukkan pada Gambar 7.1.

Gambar 7.1
Alur Perencanaan dan Penganggaran Pemerintah Pusat dan Daerah

Sumber: UU Nomor 25/2004 dan UU Nomor 17/2003, diolah

Sebagai pengganti GBHN, rencana pembangunan dalam jangka panjang ditetapkan setiap 20 tahun melalui penetapan Rencana Pembangunan Jangka Panjang (RPJP) Nasional dan RPJP Daerah. RPJP Nasional ditetapkan dengan UU, dan RPJP Daerah ditetapkan dengan Perda. Saat ini, RPJP Nasional yang berlaku mengatur rencana pembangunan untuk periode 2005-2025. RPJP Nasional ini menjadi acuan dalam penyusun RPJP setiap daerah otonom (pemerintah daerah provinsi, kabupaten, kota) yang juga memuat rencana pembangunan daerah dalam periode yang sama (2005-2025).

RPJP ini kemudian diterjemahkan dalam Rencana Pembangunan Jangka Menengah Nasional (RPJMN) dan Daerah (RPJMD) yang memuat rencana pembangunan dalam periode 5 tahunan. RPJMN merupakan penjabaran visi, misi, dan program presiden, sedangkan RPJMD merupakan penjabaran visi, misi, dan program Kepala Daerah. Penyusunan RPJMD harus berpedoman pada RPJP Daerah dan memperhatikan RPJMN agar rencana pembangunan nasional dan daerah tetap selaras. RPJMN dan RPJMD ditetapkan melalui Peraturan Presiden dan Peraturan Kepala Daerah paling lambat tiga bulan setelah Presiden dan Kepala Daerah dilantik.

Rencana pembangunan ini kemudian dijabarkan kembali dalam Rencana Kerja Pemerintah Pusat (RKP) dan Daerah (RKPD) yang memuat prioritas pembangunan, kerangka ekonomi makro, dan arah kebijakan fiskal dalam satu tahun anggaran. Penyusunan RKPD harus diselaraskan dengan RKP. Rencana pembangunan dalam RKP dan RKPD inilah yang kemudian menjadi dasar dalam penyusunan APBN dan APBD. Proses penyusunan RPJP, RJPM, RKP baik nasional maupun daerah dilakukan melalui Musyawarah Perencanaan Pembangunan (Musrenbang) yang diikuti unsur-unsur penyelenggara negara dan melibatkan partisipasi masyarakat. Musrenbang RKP paling lambat harus sudah dilaksanakan pada bulan April, sedangkan Musrenbang RKPD paling lambat dilaksanakan bulan Maret.

Setelah proses penyusunan RKP selesai, maka proses penganggaran pun dimulai. RKP menjadi acuan dalam penyusunan Kerangka Ekonomi Makro dan Pokok-Pokok Kebijakan Fiskal (KEM-PPKF). KEM-PPKF disampaikan kepada DPR paling lambat bulan Mei. RKP dan PPKF ini kemudian dibahas dalam Pembicaraan Pendahuluan Rancangan APBN (RAPBN) tahun berikutnya. Pembicaraan pendahuluan ini membahas usulan RKP beserta pagu indikatif dalam RAPBN. RKP dan Pagu Indikatif ini harus ditetapkan paling lambat bulan Juni dengan Peraturan Presiden. Pada bulan Agustus, pemerintah menyampaikan Rancangan Undang-Undang (RUU) APBN kepada DPR, dan paling lambat dua bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai, UU APBN sudah harus ditetapkan. Bersamaan dengan proses penganggaran di pusat, proses penganggaran daerah juga dimulai. Pemerintah Daerah harus menyampaikan rancangan kebijakan umum APBD kepada DPRD paling lambat bulan Juni, dilanjutkan dengan penyampaian rancangan peraturan daerah mengenai APBD di bulan Oktober. Penetapan Peraturan Daerah APBD paling lambat dilakukan satu bulan sebelum tahun anggaran berikutnya dimulai.

Sehubungan dengan peraturan perundangan mengenai perencanaan dan penganggaran diatur terpisah dan dilaksanakan oleh lembaga yang berbeda, maka sinergi dan sinkronisasi pelaksanaannya perlu untuk diperkuat agar secara bersama-sama dapat selaras dalam mencapai tujuan nasional. Penyusunan rencana kerja dan anggaran tahunan (RKP dan APBN) merupakan tanggung jawab Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Bappenas (perencanaan) dan Menteri Keuangan (penganggaran).Sehubungan dengan hal tersebut, pada tahun 2017 pemerintah menetapkan PP Nomor 17 Tahun 2017 tentang Sinkronisasi Proses Perencanaan dan Penganggaran Pembangunan Nasional. Peraturan ini bertujuan untuk menyinergikan proses perencanaan pada UU Nomor 25 Tahun 2004 dan proses penganggaran pada UU Nomor 17 Tahun 2003. Peraturan

ini memuat pengaturan lebih lanjut atas proses perencanaan pembangunan dan penganggaran, pelaksanaan, pemantauan dan evaluasi, hingga sistem informasi yang digunakan. Dalam peraturan ini ditekankan kembali mengenai pendekatan penganggaran berbasis program (*money follow program*) dan penganggaran berbasis kinerja.

Terdapat tiga kerangka utama yang disinergikan dalam peraturan ini yaitu kerangka pendanaan, regulasi, dan pelayanan umum. Proses pengintegrasian sumber pendanaan baik bersumber dari pemerintah maupun non-pemerintah dilakukan dalam rangka pencapaian sasaran pembangunan nasional. Sinergi proses perencanaan pembentukan regulasi dilakukan dalam rangka memfasilitasi, mendorong, dan pengatur perilaku masyarakat dan penyelenggara negara dalam mencapai tujuan pembangunan nasional. Selanjutnya pengintegrasian kegiatan dilakukan oleh semua pemangku kepentingan terkait dalam rangka menyediakan barang dan jasa publik yang diperlukan oleh masyarakat.

Sementara itu, proses perencanaan dan penganggaran di daerah diperkuat melalui penetapan UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintah Daerah yang telah secara komprehensif mengatur mengenai proses perencanaan dan penganggaran di daerah. Peraturan pelaksanaan proses perencanaan pembangunan daerah dari penyusunan RPJPD hingga RKP dituangkan dalam Permendagri Nomor 86 Tahun 2017. Sedangkan ketentuan mengenai pengelolaan keuangan daerah sebagai tindak lanjut UU Nomor 23 Tahun 2014 diatur dalam Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah sebagai pengganti PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.

Lebih lanjut lagi, pada tahun 2019 telah ditetapkan pula Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah. Peraturan tersebut merupakan salah satu pijakan dalam pelaksanaan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran daerah yang diharapkan dapat:

a. meningkatkan kualitas perencanaan, penganggaran, pengendalian dan evaluasi pembangunan daerah, melalui dukungan ketersediaan data dan informasi pembangunan daerah yang akurat, mutakhir dan dapat dipertanggung-jawabkan,
b. mengoptimalkan ketersediaan, pengisian dan evaluasi serta pemanfaatan data dan informasi pembangunan daerah,
c. menjadi alat untuk mengadministrasikan rencana pembangunan yang bersifat jangka panjang, jangka menengah dan tahunan, serta sinkronisasi antar perencanaan, maupun informasi perencanaan dengan informasi penganggaran maupun informasi pemerintah daerah lainnya
d. menjadi alat untuk membantu pelaksanaan, pengendalian, dan evaluasi perencanaan pembangunan daerah secara hierarki agar menjamin sasaran dan target tepat sasaran.

Melihat alur proses perencanaan pembangunan dan penganggaran di atas, ditemukan beberapa potensi hambatan dalam proses sinkronisasi perencanaan dan penganggaran pusat dan daerah. Pertama, regulasi tentang perencanaan ditetapkan dalam peraturan yang berbeda dengan regulasi tentang penganggaran dan diselenggarakan oleh institusi yang berbeda pula. Hal tersebut berpotensi pada tidak harmonisnya kelembagaan perencanaan dan penganggaran.

Kedua, terdapat potensi ketidakselarasan pada tahap penyusunan RPJMN dan RPJMD yang disebabkan masa jabatan presiden dan kepala daerah berbeda. Salah satu contoh yang terjadi pada tahun 2018, sebanyak 171 daerah melakukan pemilihan kepala daerah (Pilkada) serentak di tahun 2018, sedangkan pemilihan presiden periode selanjutnya dilaksanakan pada tahun 2019. Daerah yang telah melakukan pemilihan kepala daerah di tahun 2019 harus segera menyusun RPJMD lima tahun ke depan yang tentunya mengacu pada RPJMN yang berlaku saat itu (2015-2019). Penetapan RPJMD yang tidak bersamaan dengan periode RPJMN inilah yang dapat menyebabkan ketidakselarasan perencanaan pembangunan daerah dan nasional.

Ketiga, periode tahun anggaran APBN dan APBD yang bersamaan berpotensi menyebabkan kebijakan fiskal daerah tidak selaras dengan kebijakan fiskal pemerintah pusat. Sebagaimana ditunjukkan pada Grafik 7.1 bahwa proses perencanaan RKP dilakukan bersamaan, bahkan Musrenbang RKPD dilaksanakan lebih cepat. Selain itu, kebijakan umum APBD dilakukan pada bulan Juni yang bersamaan dengan waktu pembahasan dan penetapan RKP dan pagu indikatif APBN. Informasi RKP dan pagu indikatif ini sangat diperlukan oleh daerah dalam penyusunan rencana pembangunan ke depan terutama informasi mengenai kepastian alokasi dana transfer mengingat sebagian besar penerimaan daerah bersumber dari dana transfer. Kepastian jumlah dana transfer ini akan sangat berpengaruh terhadap prioritas pembangunan daerah pada tahun berikutnya. Pembahasan RUU APBN dan Rancangan Peraturan Daerah (Raperda) APBD yang hanya berjarak dua bulan juga merupakan periode yang sangat singkat untuk melakukan penyesuaian jika terdapat ketidakselarasan antara kebijakan APBN dan APBD.

Selain harmonisasi proses perencanaan dan penganggaran antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah, sinkronisasi antara proses perencanaan dan penganggaran di daerah sendiri masih rendah. Terdapat beberapa penelitian yang telah dilakukan untuk mengkaji harmonisasi antara perencanaan dan penganggaran pembangunan di daerah. Rasyid (2013) melakukan analisis faktor-faktor yang mempengaruhi sinkronisasi dokumen RKPD dengan dokumen APBD di Provinsi Papua tahun 2009. Berdasarkan penelitian tersebut ditemukan bahwa konsistensi antara perencanaan dan penganggaran daerah dalam lingkungan pemerintah Provinsi Papua memiliki derajat yang sangat rendah. Selain itu, dari studi ini ditemukan pula bahwa kapasitas SDM, instrumen perencanaan dan penganggaran, serta instrumen politik anggaran mempunyai pengaruh yang positif dan signifikan terhadap sinkronisasi RKPD baik secara parsial maupun simultan. Hal ini berarti semakin baiknya kualitas SDM, instrumen perencanaan dan penganggaran serta instrumen politik akan berdampak pada semakin membaiknya sinkronisasi RKPD.

Selain itu, Arwin (2016) dalam analisis konsistensi perencanaan dan penganggaran pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah menemukan bahwa tingkat konsistensi tertinggi antara perencanaan dan penganggaran di Provinsi Sulawesi Tengah ada pada dokumen RPJMD-RKPD-PPAS (Prioritas dan Plafon Anggaran Sementara), sementara itu inkonsistensi terlihat dari PPAS dengan APBD yang menurun dalam periode tiga tahun terakhir. Faktor penyebab terjadinya inkonsistensi antara perencanaan dan penganggaran yaitu perubahan dalam struktur organisasi, penyesuaian kebijakan pemerintah pusat terkait dana transfer, serta rendahnya kapabilitas staf perencanaan dan penganggaran.

Idris (2019) melakukan analisis konsistensi perencanaan dan penganggaran pada pemerintah kota Depok. Hasil penelitian menunjukkan bahwa konsistensi antara dokumen perencanaan dan penganggaran Tahun Anggaran 2017 masih rendah dan perlu ditingkatkan menjadi lebih baik lagi. Namun demikian, tingkat konsistensi dari sisi kebijakan sudah sangat baik. Hal ini menandakan bahwa penyusunan perencanaan dan penganggaran sudah mempertimbangkan kebijakan yang telah disusun.

7.4.

Lessons Learned di Beberapa Negara

Pengalaman beberapa negara dalam mewujudkan efektivitas pencapaian tujuan nasional, kiranya dapat dijadikan pelajaran untuk Indonesia dalam mencari keseimbangan sinergi perencanaan dan penganggaran pembangunan.

Korea Selatan

Korea Selatan merupakan negara republik yang tampuk pemerintahannya dipegang oleh presiden dengan masa jabatan lima tahun dan dibantu oleh perdana menteri yang ditunjuk oleh presiden. Presiden bertindak sebagai kepala negara dan perdana menteri sebagai kepala pemerintahan. Dalam melaksanakan program kebijakannya, presiden dan perdana menteri dibantu oleh Ministry of Strategy and Finance (MOSF). MOSF berwenang dalam urusan perencanaan dan penganggaran pembangunan di Korea Selatan. Sistem anggaran Korea Selatan adalah *"unified budget"* dengan penggunaan Medium Term Expenditure Framework (MTEF), sehingga keterpaduan anggaran dan perencanaan hanya dikontrol oleh menteri. MOSF melakukan perencanaan, pemantauan, dan evaluasi setiap tahun, dari tanggal 1 Januari hingga 31 Desember. Kemudian, pihak legislatif dalam pemerintahan tidak banyak menyebabkan deviasi pagu anggaran walaupun mereka terlibat dalam pembahasan program dan penganggaran program.

Pemerintah subnasional di Korea Selatan tidak memiliki otonomi yang kuat karena pemerintah pusat yaitu Ministry of Public Administration and Safety (MOPAS) mempunyai kontrol terhadap pemerintahan daerah. MOPAS memberikan delegasi urusan pemerintah ke daerah berikut dana transfer yang sudah dikalkulasi oleh MOPAS setiap tahun. Pemerintah daerah melaksanakan urusan pemerintahan daerah dengan anggaran dana transfer yang sudah dianggarkan oleh MOPAS. Kebijakan daerah seperti penambahan pegawai, perangkat daerah, dan peraturan daerah harus dikonsultasikan dan disetujui oleh MOPAS. Jika terdapat peraturan atau kebijakan di daerah yang bertentangan dengan kebijakan pusat maka MOPAS dapat melakukan veto pada kebijakan daerah (Choi, dkk., 2012).

Brasil

Brasil merupakan negara federal dengan sistem pemerintahan presidensial, dimana presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan dengan masa jabatan 4 tahun. Tahun fiskal di Brasil dimulai dari 1 Juli hingga 31 Juni dengan bentuk program penganggaran yang direviu setiap tahun oleh pemerintah. Perencanaan dan penganggaran dipegang oleh satu lembaga, yaitu Ministry of Planning, Budgeting, and Management. Dengan bentuk negara federal, pemerintah subnasional mempunyai otonomi dan kewenangan luas untuk melaksanakan pemerintahan di daerahnya. Peran pemerintahan daerah sangat vital dengan kontribusi pengeluaran publik dari pemerintah sub-nasional government adalah mencapai 77% dari total pengeluaran publik dan sisanya oleh pemerintah pusat (Baiocchi, 2006). Harmonisasi perencanaan di pusat dan daerah dilakukan dengan *annual meeting* yang hampir serupa dengan Musrenbang.

Amerika Serikat

Amerika Serikat berbentuk negara federal yang terdiri dari beberapa negara bagian. Sistem pemerintahan di Amerika Serikat adalah presidensial, presiden menjabat sebagai kepala negara dan kepala pemerintahan. Presiden memiliki masa jabatan selama empat tahun untuk melaksanakan program pembangunannya. Perencanaan dan penganggaran di Amerika Serikat dilaksanakan oleh satu lembaga, yaitu Office of Management and Budget (OMB). OMB memiliki kuasa penuh untuk merencanakan dan menganggarkan program pembangunan. Produk kebijakan dari OMB menjadi acuan oleh semua institusi pemerintahan di Amerika Serikat. Sistem penganggaran di Amerika Serikat menggunakan *baseline projection budget* selama periode jabatan presiden (empat tahun). Perencanaan, penganggaran, implementasi, pemantauan dan evaluasi dilakukan tahunan yang dimulai dari 1 Oktober hingga 30 September. Parlemen juga diikutsertakan dalam perencanaan dan penganggaran yang diusulkan oleh pihak eksekutif, namun presiden mempunyai veto apabila ada usulan dari parlemen yang tidak disetujui. Sebagai negara federal, Amerika Serikat memberikan otonomi seluas-luasnya kepada pemerintahan federal, sedangkan pemerintah nasional hanya melaksanakan program/kegiatan yang merupakan urusan nasional, seperti *universal health care*, militer, pertahanan dan keamanan (Khan, 2019).

Tabel.7.2. Perbandingan Sistem Perencanaan dan Penganggaran

Deskripsi	Korea Selatan	Brasil	Amerika Serikat	Indonesia
Bentuk negara dan sistem pemerintahan	» Negara kesatuan, semi-presidensial » Perdana menteri dipilih oleh presiden dan parlemen, untuk mengoordinasikan fungsi kabinet » Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat	» Negara federal, presidensial. » Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat	» Negara federal, presidensial. » Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat	» Negara kesatuan, presidensial » Presiden dan parlemen dipilih langsung oleh rakyat
Sistem anggaran	*Unified budget,* MTEF, *performance based budgeting*	*Program budgeting, fixed-4-years budgeting, annual review* (bukan MTEF)	*Baseline projection budget* tiap periode Presiden (empat tahun)	*Unified budget,* MTEF, *Performance based budgeting*
Tahun fiskal	1 Januari – 31 Desember	1 Juli – 30 Juni	1 Oktober – 30 September	1 Januari – 31 Desember
Struktur perencanaan dan penganggaran di pemerintah	» Dalam satu lembaga: Ministry of Strategy and Finance (MOSF) » MOSF merupakan penggabungan Kementerian Keuangan dan Kementerian Perencanaan dan Penganggaran	» Dalam satu lembaga: Ministry of Planning Budgeting, and Management	» Dalam satu lembaga: Office of Management and Budget (OMB)	» Terpisah dalam 2 lembaga: » Perencanaan: Bappenas » Penganggaran: Kementerian Keuangan
Kewenangan parlemen	» Parlemen membahas pagu total, detail program, dan proyek » Parlemen tidak berwenang menaikkan pagu anggaran. Dalam praktiknya parlemen tidak banyak mengubah usulan pemerintah	» Parlemen membahas dari asumsi makro sampai detail program sektor. Parlemen berhak mengusulkan perubahan asumsi makro dan usulan penganggaran total dan per sektor. » Pemerintah memiliki hak veto terhadap hasil pembahasan parlemen	» Parlemen membahas usulan pemerintah yang diawali oleh pembahasan Kongres dengan OMB dan penasihat presiden. » Presiden mempunyai veto bila ada usulan parlemen yang tidak disetujui	» Parlemen membahas dari asumsi makro sampai detail program dan kegiatan sektor. » Parlemen berhak mengusulkan perubahan asumsi makro dan usulan penganggaran per program dan kegiatan bahkan sampai jenis belanja.

Harmonisasi antara perencanaan dan penganggaran kemudian harmonisasi belanja antara pusat dan daerah merupakan suatu keadaan utopis yang paling ingin dicapai bersamaan dengan kebijakan desentralisasi. Sinkronisasi pada kedua aspek tersebut menjadi kunci pelaksanaan pembangunan yang optimal di era desentralisasi.

Harmonisasi belanja pusat dan daerah serta kerja sama fiskal merupakan faktor penting dalam penyelenggaraan layanan publik yang prima dan sinergi pelaksanaan pembangunan daerah secara menyeluruh ...

BAGIAN IV

HARMONISASI BELANJA DAN KERJASAMA FISKAL

BAB VIII

DESENTRALISASI DAN KERJA SAMA FISKAL

BAB VIII
DESENTRALISASI DAN KERJA SAMA FISKAL

Dalam upaya meningkatkan efektivitas pelaksanaan desentralisasi fiskal, kerja sama antar pemerintah baik vertikal maupun horizontal perlu untuk dilakukan. Kerja sama fiskal antara pemerintah pusat dan daerah yang baik akan meningkatkan kualitas pelayanan publik kepada masyarakat, mendorong pertumbuhan ekonomi, dan meningkatkan kualitas pembangunan manusia. Kerja sama fiskal antar pemerintah juga dapat memfasilitasi pertukaran informasi mengenai perkembangan dan prospek ekonomi nasional, regional, dan kebijakan lainnya (misalnya transfer pemerintah pusat ke pemerintah daerah). Manfaat lebih lanjut dari kerja sama fiskal adalah dalam aspek pengelolaan fiskal makro dan reformasi pengaturan fiskal antar pemerintah. Adanya kerja sama fiskal dapat memperkuat otonomi pendapatan daerah, mengubah kebijakan sektoral, termasuk pemberian layanan publik, dan tata cara pengelolaan pendapatan dan pengeluaran daerah (Bakvis dan Brown, 2010).

8.1.

Tinjauan Literatur

Kerja sama fiskal antar pemerintahan (*Intergovernmental Fiscal Cooperation* /IFC) dapat meningkatkan pengelolaan ekonomi baik nasional maupun daerah (Ter-Minassian dan Luiz, 2016). IFC dapat membantu pemerintah untuk menyetujui distribusi target fiskal yang tepat dan efektif serta mengatasi kesenjangan kapasitas fiskal, kesenjangan sumber daya, dan membantu mempercepat tercapainya tujuan pembangunan. IFC dapat diklasifikasikan dalam lima bentuk (Ter-Minassian, 2020) : (a) vertikal, kerja sama antar tingkat pemerintahan atau horizontal antar pemerintah yang setingkat; b) multilateral atau bilateral, kerja sama antara pemerintah pusat dengan salah satu pemerintah daerah atau antar pemerintah daerah tertentu; (c) luas atau sempit, kerja sama mencakup keseluruhan isu-isu antar pemerintahan atau hanya bagian tertentu; (d) tegas, kerja sama dijalankan melalui kebijakan yang mengikat seluruh tingkat pemerintahan, atau akomodatif, kerja sama melalui kebijakan yang dapat didiskusikan; (e) eksekutif atau legislatif, kerja sama dilakukan hanya oleh Eksekutif atau Legislatif, praktik secara umum berada pada keduanya.

Menurut Ter-Minassian (2020), berbagai desain kerja sama fiskal yang dapat dilakukan antara lain:

1. Kejelasan dalam menetapkan dan mengalokasikan pengeluaran ke berbagai tingkat pemerintahan sangat penting untuk mencapai efisiensi dan akuntabilitas. Tingkat kejelasan dapat dicapai dengan memisahkan fungsi secara luas, tidak hanya terkait dengan pemberian

layanan, tetapi juga yang terkait dengan penetapan standar dan peraturan wilayah yang lebih khusus di berbagai tingkat pemerintahan. Kerja sama fiskal vertikal dapat berguna untuk memastikan manajemen yang baik terkait pengeluaran di sektor tertentu.

2. Kerja sama fiskal antar pemerintah dapat memfasilitasi kerja sama antara tingkat pemerintahan terkait pendapatan. Kerja sama fiskal horizontal dapat mencegah persaingan pajak yang berlebihan antar pemerintah daerah karena persaingan pajak dapat mengganggu kapasitas yurisdiksi untuk mengirimkan barang dan jasa yang memadai atau menyebabkan defisit fiskal. Dalam konteks distribusi penerimaan yang bersumber dari sumber daya alam (SDA) antar pemerintah, Indonesia termasuk yang menerapkan bagi hasil penerimaan SDA sama halnya dengan Kazakhstan, Nigeria dan Rusia. Negara Argentina dan Uni Emirat Arab menerapkan desentralisasi secara penuh terkait kewenangan penerimaan SDA kepada daerah. Sebaliknya, Azerbaijan, Norwegia, Inggris dan sebagian besar negara produsen minyak di Timur Tengah menetapkan bahwa penerimaan SDA secara penuh menjadi kewenangan pemerintah pusat. Adapun negara yang menerapkan pembagian basis penerimaan SDA antara daerah dan pusat adalah Kanada dan Amerika Serikat.

3. Pada sebagian negara, transfer ke daerah merupakan bagian penting dari penerimaan daerah. Transfer bertujuan untuk mengatasi kesenjangan pendapatan asli daerah dan tanggung jawab pengeluaran (ketidakseimbangan vertikal). Dana bagi hasil merupakan instrumen yang paling sering digunakan untuk mengatasi ketidakseimbangan vertikal, sedangkan pemerataan transfer antar daerah (seperti halnya DAK di Indonesia) bertujuan untuk mengurangi ketidakseimbangan horizontal, dan tujuan khusus berupaya membiayai belanja daerah di sektor program prioritas. Terlepas dari keragamannya, sistem transfer antar pemerintah yang baik idealnya menunjukkan sejumlah karakteristik, yaitu (1) kecukupan untuk menghindari mandat yang tidak didanai untuk pemerintah daerah; (2) meminimalkan diskresi untuk menghindari *soft budget constrain*; (3) fleksibilitas, untuk membantu pemerintah daerah menghindari pro-*cyclicality* dan mengatasi guncangan dari luar; (4) preferensi sosial untuk redistribusi; (5) transparansi dalam desain dan implementasi; dan (6) kesederhanaan untuk menghindari kerumitan yang berlebihan. Kerja sama fiskal antar pemerintah dapat memfasilitasi reformasi antar pemerintah yang sehat dengan membantu mencari solusi yang saling menguntungkan untuk setiap tantangan.

4. Kerja sama fiskal antar pemerintah. Pemerintah daerah memiliki tanggung jawab lebih besar untuk menyediakan layanan publik. Dalam hal kebijakan sektoral, pelaksanaan kerja sama daerah memiliki beberapa keuntungan diantaranya meminimalkan kelangkaan sumber daya, mengurangi *adverse spillover* antar daerah, membantu menghindari *cost-shifting* melalui penetapan standar minimum antar pemerintah vertikal. Sehingga, di banyak negara dibentuk berbagai bentuk forum kerja sama daerah untuk meminimalkan konflik sektoral antar daerah, walaupun pelaksanaannya masih belum optimal.

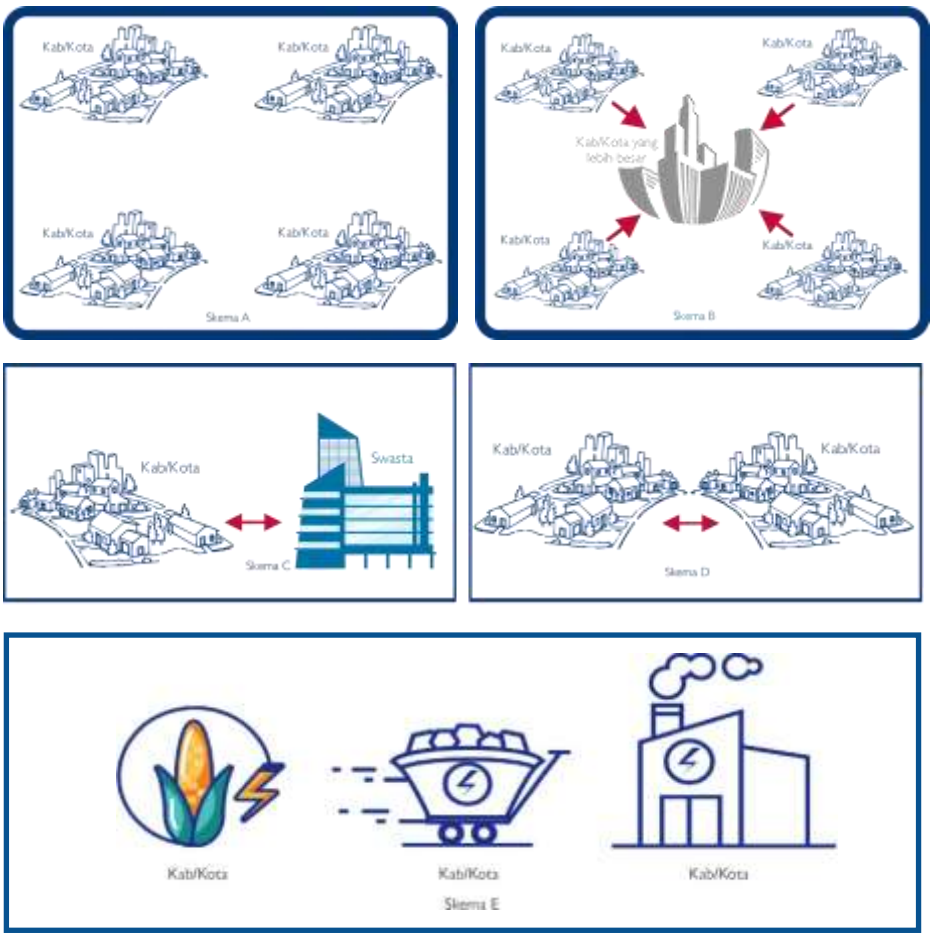
5. Kapasitas pemerintah daerah dalam perencanaan, penganggaran, dan pelaksanaan yang efisien terkait investasi daerah. Kelemahan dalam manajemen investasi di level nasional dan daerah meliputi kesalahan dalam menjabarkan perencanaan pembangunan nasional dengan rencana investasi sektoral; kurangnya kerangka kerja jangka menengah (MTEF) dan transparansi kewajiban pengeluaran di masa depan; sistem yang tidak memadai untuk

memilih dan melaksanakan investasi publik (seperti minimnya penggunaan *cost-benefit analysis*); pengawasan yang tidak memadai terhadap pelaksanaan proyek; dan sistem kontrol dan audit internal dan eksternal yang lemah. Selain itu, kurangnya koordinasi antara pemerintah pusat dan daerah juga dapat mengurangi efektivitas investasi daerah. Kerja sama fiskal antar pemerintah dapat berguna untuk mengatasi kekurangan-kekurangan tersebut. Pemerintah pusat dan lembaga pembangunan multilateral dapat memainkan peran penting dalam membantu pemerintah daerah memperkuat sistem manajemen investasi daerah mereka melalui bantuan teknis dan keuangan. Melalui forum kerja sama daerah, informasi mengenai praktik pelaksanaan (*best practices*) dan informasi terkait proyek-proyek dengan eksternalitas positif juga dapat membantu optimalisasi manajemen investasi daerah.

Konsep kerja sama fiskal dapat juga dilihat dari sisi *Inter Municipal Cooperation* (IMC). IMC merupakan kerja sama antar daerah untuk mencapai tujuan (keuntungan) bersama dan meningkatkan penyediaan layanan publik yang efektif. Pelaksanaan IMC dapat dilakukan dengan menambahkan faktor ketercapaian implementasi kebijakan serta penyediaan layanan publik yang berkelanjutan (Melichová dan Varecha, 2020).

Menurut Sasaki dan Kojima (2020), terdapat beberapa metode yang dapat dilakukan pemerintah untuk mengimplementasikan kerja sama antar pemerintah daerah maupun dengan swasta (Gambar 8.1). Pertama, mendirikan kerja sama antar daerah yang berdekatan untuk mencapai suatu tujuan yang sama (misalkan, kerja sama dalam hal mengakomodir pembuangan sampah) seperti yang ditunjukkan oleh Skema A. Kedua, daerah yang lebih besar (bisa juga yang telah memiliki fasilitas) bekerja sama dengan daerah yang lebih kecil. Dalam hal ini, daerah yang lebih kecil akan membayar biaya penggunaan fasilitas pada daerah yang lebih besar (contohnya pelaksanaan pengolahan limbah tingkat kabupaten/kota antara Kota Kitakyusu-Jepang-dan 16 kabupaten/kota kecil di sekitarnya) seperti yang ditunjukkan pada Skema B. Ketiga, satu atau lebih daerah bekerja sama dengan sektor swasta dengan menggunakan mekanisme *Public Private Partnership*/PPP (contohnya renovasi Taman Lansdowne Ottawa yang dibiayai oleh Pemerintah Kota Ottawa-Kanada dengan perusahaan swasta Ottawa Sports and Entertainment Group) sebagaimana Skema C. Keempat, skema ini dapat dilakukan apabila terdapat dua atau lebih daerah yang memiliki fasilitas yang sama, ketika fasilitas tersebut membutuhkan restorasi dan/atau pemeliharaan maka akan menggunakan fasilitas dari daerah lain, hal ini berlaku pula ketika fasilitas di daerah lainnya juga sedang dalam pemeliharaan (Skema D). Kelima, beberapa daerah bekerja sama dalam hal tertentu dengan membagi peranan masing-masing daerah (contohnya Kota Yokosuka dan Kota Miura di Provinsi Kanagawa yang membagi peranan dalam kerja sama pengolahan limbah (Skema E). Kota Yokosuka bertugas untuk membangun konstruksi dan perbaikan fasilitas pengolahan limbah antara dan Kota Miura bertugas untuk membangun konstruksi dan perbaikan fasilitas pembuangan limbah akhir. Dalam hal biaya konstruksi, pemeliharaan, dan restorasi fasilitas akan dibagi bersama antara daerah yang bekerja sama.

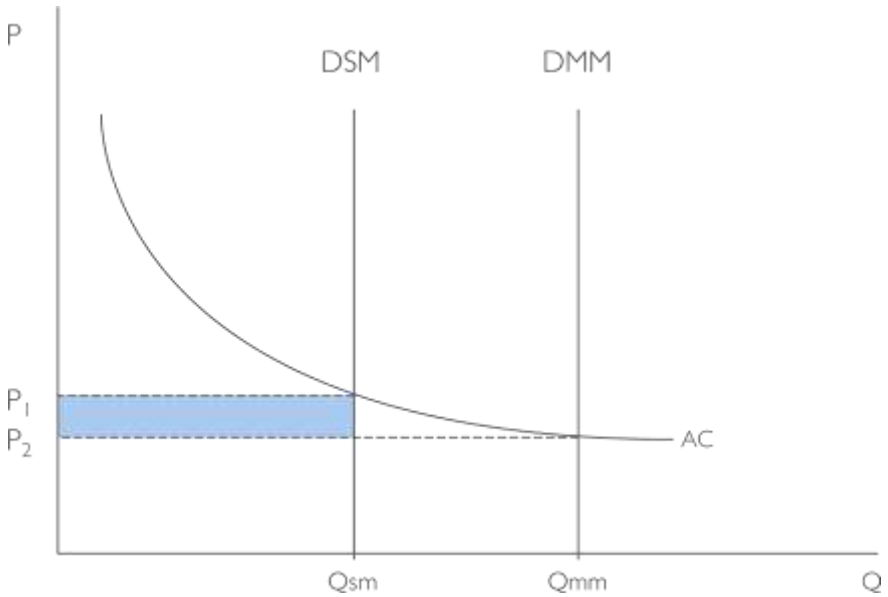
Gambar 8.1.
Skema *Intermunicipal Cooperation* (IMC)



Sumber: Sasaki dan Kojima, diolah

Dalam pelaksanaannya, sebagian besar layanan publik yang disediakan pemerintah mengacu pada skala hasil dan skala ekonomis. Skala hasil yang optimal sangat bergantung pada tiga dimensi yaitu ukuran layanan, ukuran populasi, dan sebaran populasi (Lago-Peñas dan Martinez-Vazquez, 2013). Kerja sama antardaerah dapat digunakan sebagai formula untuk meningkatkan skala hasil, karena memungkinkan peningkatan layanan dan jumlah populasi yang menggunakan layanan atau infrastruktur (Ostrom, dkk., 1961). Selanjutnya, skala ekonomis dapat terjadi ketika biaya rata-rata menurun seiring dengan peningkatan produksi. Pada skala ekonomis ini, terjadinya pengurangan biaya rata-rata disebabkan oleh biaya tetap yang disebarkan ke sejumlah besar pengguna. Sumber inefisiensi seperti eksternalitas dapat diatasi dengan kerja sama. Kerja sama antardaerah memungkinkan yurisdiksi yang bekerja sama untuk mendapatkan keuntungan dari skala ekonomis.

Grafik 8.1.
Kerja Sama dan Skala Ekonomi



Sumber: Bel dan Warner (2015)

Keterkaitan kerja sama daerah dan pengaruhnya pada skala ekonomi diilustrasikan oleh Grafik 8.1, dimana biaya penyediaan layanan bergantung pada tingkat *output* (penurunan biaya rata-rata ditunjukkan oleh kurva AC). Sumbu vertikal menunjukkan harga (P) dan sumbu horizontal menampilkan kuantitas layanan (Q, *output*). Dalam pelayanan yang disediakan oleh satu daerah (permintaan DSM/*Demand by Single Municipality*), harga minimum adalah P1 (dengan asumsi harga sama dengan biaya rata-rata dan layanan dibiayai sendiri), sesuai dengan biaya rata-rata di tingkat DSM. Jika daerah terlibat dalam kerja sama, penjumlahan permintaan oleh beberapa kota (permintaan DMM/*Demand by Multiple Municipalities*) memungkinkan biaya rata-rata yang lebih rendah (ditunjukkan kurva AC pada tingkat DMM) untuk dicapai, dan dengan demikian harga minimum sama dengan P2. Area yang diarsir pada gambar 8.2 menunjukkan potensi peningkatan kesejahteraan yang diperoleh daerah yang bekerja sama.

8.2.

Skema Kerja Sama Fiskal di Indonesia

Dalam kerangka regulasi di Indonesia, UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah menegaskan bahwa kerja sama daerah dilaksanakan untuk meningkatkan kesejahteraan rakyat. Daerah dapat mengadakan kerja sama yang didasarkan pada pertimbangan efisiensi dan efektivitas pelayanan publik serta saling menguntungkan. Kerja sama daerah dapat dilakukan dengan daerah lain, pihak ketiga, dan lembaga atau pemerintah daerah di luar negeri. Adapun pelaksanaannya diatur melalui PP Nomor 28 Tahun 2018 tentang Kerja Sama Daerah yang menggantikan PP Nomor 50 Tahun 2007 tentang Tata Cara Pelaksanaan Kerja Sama Daerah.

Berdasarkan PP tersebut, terdapat empat jenis kerja sama yaitu: (1) Kerja Sama Daerah Dengan Daerah Lain (KSDD), merupakan usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan daerah lain dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik; (2) Kerja Sama Daerah Dengan Pihak Ketiga (KSDPK), adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pihak ketiga dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik; (3) Kerja Sama Daerah Dengan Pemerintah Daerah di Luar Negeri (KSDPL), adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan pemerintah daerah di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik; dan (4) Kerja Sama Daerah Dengan Lembaga di Luar Negeri (KSDLL), adalah usaha bersama yang dilakukan oleh daerah dengan lembaga di luar negeri dalam rangka penyelenggaraan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan daerah untuk meningkatkan kesejahteraan masyarakat dan percepatan pemenuhan pelayanan publik.

Secara teknis PP Nomor 28 Tahun 2018 diatur melalui Permendagri Nomor 22 Tahun 2020 tentang Tata Cara Kerja Sama Daerah dengan Daerah Lain dan Kerja Sama Daerah dengan Pihak Ketiga. Permendagri tersebut mengatur jenis kerja sama antar daerah, objek kerja sama, tahapan kerja sama, kelembagaan kerja sama daerah, dan dukungan program pemerintah pusat dan daerah. Dengan terbitnya PP Nomor 28 Tahun 2018 dan Permendagri Nomor 22 Tahun 2020, seluruh pemerintah daerah memiliki standar kerja sama yang sama dalam memberikan layanan publik. Pada dasarnya setiap daerah memiliki ketergantungan pada daerah lain. Ketergantungan ini bisa diidentifikasi dari jenis-jenis interaksi antar daerah, seperti: arus barang, arus keuangan masyarakat, arus keuangan pemerintah, ketergantungan administrasi, mobilitas penduduk, ketergantungan fisik geografis, ketergantungan kultural, dan sebagainya. Beberapa bentuk kerja sama antar daerah antara lain (Wahyudi, 2011; Wahyudi dan Sari, 2011; Prasetya, 2013; KPPOD, 2013; Isril, 2019; Pradana, 2020):

Tabel 8.1.
Bentuk Kerja Sama Fiskal di Indonesia

No	Nama/Jenis	Pemerintah Terkait	Layanan yang Dihasilkan	Deskripsi
I. Kerja Sama Antara Pusat dan Daerah				
	Pembangunan Ekonomi di Kawasan Gresik - Bangkalan - Mojokerto - Surabaya - Sidoarjo - Lamongan, Kawasan Bromo - Tengger - Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan	Pemerintah Pusat dan Provinsi Jawa Timur Kabupaten/kota di Jawa Timur	Kerja sama pembangunan ekonomi	Setiap daerah yang terlibat membuat rencana induk yang disesuaikan dengan arahan Perpres 80 Tahun 2019
II. Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi yang Sama				
1	Kartamantul	Yogyakarta, Sleman dan Bantul	» Pengolahan sampah » Penyediaan air bersih » Pengolahan limbah » Transportasi dan jalan	Kerja sama Kartamantul ini dapat dikatakan efektif dalam membantu penyelesaian masalah sarana dan prasarana lintas wilayah perbatasan (Megawati dan Fajarwati, 2013)
2	Kedungsepur	Kendal, Demak, Ungaran, Semarang, Purwodadi dan Kota Salatiga	» Layanan Transportasi BRT Kedungsepur » Layanan air bersih	» Keterpaduan pembangunan infrastruktur dan keberlanjutannya masih belum dapat diwujudkan dengan baik (Suhono dkk., 2007). » Layanan transportasi mengalami peningkatan namun Ketimpangan antar daerah (desa-kota) masih tinggi (Wilonoyudo, 2011)
3	Barlingmascakeb	Banjarnegara, Purbalingga, Banyumas, Cilacap, dan Kebumen	» Koordinasi program » Koordinasi kegiatan » Penyelesaian konflik perbatasan » Pameran/promosi bersama	Kerja sama ini mulai dirasa berhasil dilihat dari suksesnya Pasar Lelang, namun ketidaksinkronan hukum yang berlaku terkait dengan pelaksanaan dan pembiayaan kerja sama antar daerah dan gap antar program kerja yang dilaksanakan terkadang kurang maksimal (Wulandari dan Baiquni, 2015)
4	Jonjok Batur	Kabupaten Lombok Barat, Kabupaten Lombok Tengah dan Kabupaten Lombok Timur, Lombok Utara	Kesadaran adanya persaingan tidak sehat dalam pembangunan ekonomi di ketiga daerah tersebut	Adanya pasar lelang dapat menjamin pembentukan harga yang optimal secara transparan, dapat menjamin persaingan usaha sehat, memperluas akses pasar, dan meminimalisir adanya *asymmetric information* (Murwito dkk., 2013).

No	Nama/Jenis	Pemerintah Terkait	Layanan yang Dihasilkan	Deskripsi
III. Kerja Sama Antar Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota Antar Wilayah Provinsi				
1	Pengelolaan Sampah	DKI Jakarta Kabupaten Bekasi (Jawa Barat) Kabupaten Tangerang (Banten)	Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST)	TPST mampu memproduksi listrik berkisar 400 kilowatt per jam (kWh), dari 100 ton pembakaran sampah nonorganik. Namun TPA Bantargebang dinilai berbagai kalangan tidak sesuai dengan ketentuan yang telah disepakati, adanya ketidakharmonisan dan ketidakmampuan pihak pengelola dalam mengolah sampah, serta belum berjalannya sistem pengelolaan sampah *Intermediate Treatment Facility* (ITF) (Mulyadin dkk., 2018).
2	Badan Kerja Sama Pembangunan (BKSP) Jabodetabekjur	» DKI Jakarta » Bogor » Depok » Tangerang » Bekasi » Cianjur	Kerja sama pembangunan daerah antar pemerintah dan pelayanan publik bidang pembangunan daerah dan pelayanan publik meliputi Kesehatan, pertambangan dan energi, kehutanan, perkebunan, perindustrian dan perdagangan, penanaman modal, ketenagakerjaan, Pendidikan dan kebudayaan, sosial, tata ruang dan batas wilayah, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup, pariwisata, perikanan dan kelautan, trantibum, pertanian, dan bidang lain sesuai dengan kebutuhan daerah	BKSP masih di hadapkan pada permasalahan manajemen konflik antar daerah, belum optimalnya efisiensi dan standarisasi pelayanan, dan masih ditingkatkannya pengembangan ekonomi (Silfiana, 2018)
3	BKAD Karismapawirogo	Karanganyar, Wonogiri, Sragen, Magetan, Pacitan, Ngawi, dan Ponorogo		Efektivitas pelaksanaan kerja sama di kawasan perbatasan masih rendah diindikasikan oleh minimnya tindak lanjut bidang-bidang yang disepakati untuk dikerjasamakan serta persoalan sinergitas dan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antar daerah (Wahyudi dan Sari, 2011)

No	Nama/Jenis	Pemerintah Terkait	Layanan yang Dihasilkan	Deskripsi
4	BKAD Ratubangnegoro	Kabupaten Blora, Kabupaten Tuban, Kabupaten Rembang, dan Kabupaten Bojonegoro.	Kerja sama pembangunan daerah yang bertujuan untuk menyinergikan program-program pembangunan dan dapat memberikan manfaat yang sebesar-besarnya bagi kesejahteraan rakyat meliputi bidang kesehatan, pertambangan dan energi, kehutanan dan perkebunan, perindustrian dan perdagangan, penanaman modal, ketenagakerjaan, pendidikan dan kebudayaan, sosial, penataan ruang, pekerjaan umum, perhubungan, lingkungan hidup.	Belum sinkronnya aturan antara kedua daerah (Provinsi Jatim dan Jateng) Masih minimnya tindak lanjut bidang-bidang yang disepakati untuk dikerja samakan serta persoalan sinergitas dan sinkronisasi perencanaan dan penganggaran antar daerah (Wahyudi dan Sari, 2011)
IV. Kerja Sama Pemerintah dengan Swasta				
1	Persampahan	Kota Pekanbaru dengan PT Samhana Indah	Pengelolaan sampah	Pernah mengalami kegagalan dan mengganti pihak ketiga (2015-2016) PT Multi Inti Guna. Kegagalan tersebut disebabkan oleh manajemen pengelolaan sampah yang tidak baik sehingga Pemerintah memutuskan kontrak tersebut (Isril dkk., 2018)
2	Kerja sama Pemerintah dan Badan Usaha (KPBU) Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan	Pemerintah Pusat, Provinsi Jawa Timur, Kota Surabaya Gresik Sidoarjo, Kota Pasuruan, Kab Pasuruan dengan PT Meta Adhya Tirta Umbulan	Pembangunan SPAM dengan kapasitas 4000 liter per detik dari mata air Umbulan sampai dengan sambungan Rumah Tangga dengan perkiraan sebanyak 1,3juta Sambungan RT di 5 Kabupaten/kota	KPBU di Jawa Timur sudah dilaksanakan namun proses penyelenggaraan dengan sistem KPBU membutuhkan waktu yang cukup lama dan dukungan baik dari pemerintah daerah maupun pemerintah pusat. (Kurniawan,2020)
V. Kerja Sama Pemerintah Daerah dengan Swasta dan Luar Negeri (Sister City)				
	TPA Jatibarang	» Kota Semarang » Pemerintah Negara Denmark (Hibah) dan » PT. Narpati, » PT. PLN	Pembangkit Listrik Tenaga Sampah (PLTSa) dan Jual Beli Tenaga Listrik	Kerja sama belum optimal khususnya pada aspek ketepatan kebijakan dan ketepatan proses pengelolaan sampah. Sedangkan aspek ketepatan pelaksana, ketepatan target dan ketepatan lingkungan sudah berjalan dengan baik (Setyawati, 2018)

Sumber: Berbagai sumber, diolah

Skema kerja sama antar daerah terdiri dari yang bersifat mikro (misalnya penempatan Tempat Pembuangan Akhir (TPA) di daerah lain), transfer fiskal antar daerah, kerja sama ekonomi antar daerah, hingga kerja sama tata pemerintahan antar daerah (Bappenas, 2008). Kerja sama daerah sering tidak terjadi dengan sendirinya, meskipun terdapat potensi sinergi. Hal ini terjadi karena ada satu atau lebih hambatan. Salah satu bentuk hambatan paling nyata yang sering dijumpai adalah infrastruktur perhubungan antar daerah. Stimulus berupa infrastruktur merupakan langkah awal untuk mendorong perkembangan kerja sama daerah pada tahap berikutnya. Tetapi stimulus kerja sama juga dapat berupa sesuatu yang nonfisik, misalnya bantuan teknis dalam tata pemerintahan seperti mendorong skema transfer fiskal antar daerah untuk pembangunan. Beberapa kendala lain yang dapat terjadi dalam perumusan kerja sama antar daerah antara lain (Bappenas, 2008):

1. Perbedaan Kepentingan dan Prioritas

   Perbedaan kepentingan dan prioritas antar sektor dan/atau antar daerah dapat menjadi pemicu terjadinya friksi yang dapat berkembang menjadi konflik.

2. Masalah Pendanaan

   Beberapa inisiatif kerja sama daerah yang telah disepakati kadang terputus atau tersendat-sendat pelaksanaannya karena masalah dana. Kerja sama antar daerah yang tergolong kurang maju dan kurang memiliki sumber daya, umumnya sulit terjaga kesinambungannya bila tidak ada penyandang dana. Karena itu tingkat pemerintah yang lebih tinggi diharapkan membantu, atau bila kerja sama ini memiliki prospek ekonomi yang baik, maka pihak swasta diajak berpartisipasi.

3. Dokumen Legalitas sebagai Payung Kerja Sama

   Selain masalah dana, beberapa daerah yang memiliki cukup sumber daya ragu-ragu untuk membangun kerja sama antardaerah, karena belum adanya payung regulasi atau legalitas kerja sama. Keraguan ini mungkin pula disebabkan oleh kesulitan dalam menentukan hak dan kewajiban daerah, khususnya kabupaten/kota setelah penerapan UU Otonomi Daerah, untuk membuat berbagai keputusan dan kebijakan serta melakukan berbagai program dan aktivitas untuk mengembangkan daerahnya sepanjang tidak bertentangan dengan UU dan ketentuan nasional.

8.3.

Lessons Learned Kerja Sama Fiskal dari Negara Lain

Banyak negara maju dan beberapa negara berkembang (misalnya Tiongkok) memiliki sistem kerja sama fiskal yang eksplisit, meskipun kriteria untuk distribusinya sangat bervariasi. Misalnya Kanada hanya terkait kapasitas pendapatan, Afrika Selatan hanya terkait kebutuhan belanja, dan Australia memilih transfer fiskal baik dari sisi pendapatan dan belanja. Sistem kerja sama fiskal dapat bervariasi, tergantung dari kompleksitas formula dan indikator yang digunakan, yang mencerminkan preferensi negara tertentu untuk transparansi, sistem penerimaan yang dianut, dan ketersediaan data yang relevan. Dalam pelaksanaan kerja sama fiskal di berbagai negara, tentunya selalu berubah sepanjang waktu. Perubahan tersebut terjadi tidak lain adalah untuk menjawab permasalahan fiskal yang terjadi antar pemerintahan vertikal maupun horizontal yang kemudian menekan pemerintah untuk membuat perubahan dan bahkan reformasi besar-besaran. Terdapat beberapa pengalaman penting dari praktik kerja sama antar pemerintahan di beberapa negara dengan berbagai macam dan desain kerja sama yakni sebagai berikut:

Tabel 8.2.
Skema Pelaksanaan Kerja Sama Fiskal di Berbagai Negara

Bentuk Kerja Sama	Negara	Desain Kerja Sama
Kerja sama fiskal sisi pengeluaran	Perancis	*Contrats de Plan Etat-Régions* antara pemerintah pusat dan daerah dekonsentrasi untuk memastikan bahwa prioritas nasional berjalan dengan tepat yang tercermin dalam rencana investasi daerah yaitu kerja sama terkait kendaraan khusus untuk layanan lokal, mulai dari pengangkutan hingga pengelolaan air limbah dan pembuangan limbah padat
	Jerman	Kerja sama federalisme di sisi tanggung jawab pengeluaran pada masing-masing kewenangan pemerintahannya

Bentuk Kerja Sama	Negara	Desain Kerja Sama
Kerja sama fiskal dalam mereformasi pendapatan dan mencegah persaingan pajak	Australia	Council of Australian Governments (COAG) yaitu forum kerja sama fiskal vertikal dalam membangun konsensus bagi reformasi pajak PPN antara persemakmuran dan negara bagian
	Meksiko	Paket reformasi pajak yang diusulkan tahun 2013 dibahas di berbagai forum IFC (*Reunion Nacional de Funcionarios Fascales* dan *Comision Permanente de Funcionarios Fiscales*), memantau kesesuaian akuntansi fiskal negara bagian dan praktik pelaporan dengan standar yang diamanatkan oleh UU dan tanggung jawab fiskal
	Belgia	Reformasi pajak daerah yang substansial pada tahun 2001 (Perjanjian Lambermont), yaitu dengan menggabungkan peningkatan otonomi pajak daerah dengan peningkatan transfer untuk pendidikan (untuk memperbesar ruang fiskal)
	Chili	Administrasi perpajakan nasional bertanggung jawab untuk mengumpulkan dan menegakkan pajak properti daerah. Selain itu ada pula *Contratos-Region* untuk menyetujui rencana investasi daerah.
	Kanada	Terdapat Dewan antar provinsi dan federasi kota Kanada. Kanada mengimplementasikan pembagian fungsi dan kewenangan perpajakan, pemerintah pusat memainkan peran yang efektif dalam mencegah persaingan pajak daerah yang berlebihan dengan pemerataan transfer pada kapasitas pendapatan daripada kinerja pendapatan, sehingga memberikan kepastian bagi usaha berpenghasilan rendah.
Kerja sama fiskal dalam mereformasi sistem transfer antar pemerintah	Australia	Memperkenalkan insentif keuangan untuk negara bagian sebagai bagian dari desain transfer tujuan khusus yang berorientasi kinerja yang disepakati COAG dan implementasinya dipantau oleh Dewan Reformasi Independen (CRC) yang dibentuk oleh COAG pada tahun 2006
	Swiss	Konferensi presiden intercantonal, konsensus di antara negara bagian dan kota untuk perubahan transfer pemerataan yang diusulkan dengan memikul biaya transisi yang dirancang untuk memastikan tidak ada nominal transfer pemerintah daerah yang berkurang

Bentuk Kerja Sama	Negara	Desain Kerja Sama
Kerja sama fiskal dalam kebijakan sektoral (pelayanan publik)	Australia	Forum kerja sama daerah di Australia menetapkan beberapa kerja sama di bidang infrastruktur seperti: Australian Intergovernmental Agreement tahun 2004 tentang Prakarsa Air Nasional; National Partnership Agreement tentang Efisiensi Energi pada tahun 2009; dan Pengelolaan Lembah Murray-Darling tahun 2013
	Brazil	UU Tanggung Jawab Fiskal 2001 Brazil yang memuat kerja sama vertikal antar negara bagian dan pemerintah federal (Conselho Nacional de Política Fazendária/CONFAZ) dan horizontal antar negara bagian. Ditetapkan Pakta Brazil untuk Pengelolaan Sumber Daya Air, yang meliputi pemerintah pusat, negara bagian, dan dewan air waduk
	Amerika Serikat	Pembagian kewenangan kesehatan dan sosial pada tingkat provinsi dengan membentuk asosiasi gubernur nasional
	India	Alokasi belanja disesuaikan dengan urusan konkuren daerah yang sebagian besar terkait kesehatan, pendidikan, energi, dan lingkungan.
Kerja sama fiskal antar pemerintah dalam penguatan manajemen fiskal dan pembiayaan	Kolombia	Colombia's Contratos Plan tahun 2010, sebagai instrumen untuk meningkatkan koordinasi investasi daerah di seluruh tingkat pemerintahan yang dipilih bersama oleh pemerintah penandatangan. Contratos ini berkontribusi pada peningkatan infrastruktur di daerah tertinggal dan peningkatan kapasitas daerah untuk mempersiapkan dan melaksanakan proyek investasi daerah. Sampai dengan pertengahan 2017, 80% diantaranya dibiayai oleh pemerintah pusat yang diperkirakan telah menghasilkan sekitar 60.000 pekerjaan baru.
	Spanyol	Terdapat beberapa forum IFC seperti *Conference of the Presidents; Fiscal and Financial Policy Council* (bertanggung jawab untuk ekonomi, keuangan, dan fiskal); *The Federation of Spanish Municipalities and Provinces*; dan *Senate.* Organic Law on Budgetary Stability sejak tahun 2012 yang menetapkan batas kumulatif utang pemerintah pusat sebesar 44% terhadap PDB, 13% untuk pemerintah provinsi, dan 3% untuk pemerintah daerah. Selain itu peraturan ini memperkuat mekanisme kerja sama daerah, persyaratan transparansi dan akuntansi, dan PPP

Sumber: Ter-minassian dan de Mello, 2016; dan Ter-Minassian, 2020, diolah

Pengalaman Eropa menunjukkan bahwa struktur pemerintahan dan desain kelembagaan yang lebih luas dapat mempengaruhi kerja sama. Kerja sama antarkota dapat menjadi reformasi penting untuk mengatasi tantangan ukuran pemerintahan yang kurang optimal. Secara geografis, di Amerika Serikat tingkat kerja sama paling tinggi di antara daerah pinggiran dan pedesaan, ini telah menjadi tren yang konsisten selama 15 tahun terakhir (Hefetz dkk., 2012). Salah satu permasalahan dalam pelaksanaan kerja sama fiskal adalah adanya perbedaan kepentingan pemerintahan terutama di tingkat daerah, sehingga sulit untuk mengelola forum kerja sama multilevel secara efektif. Kondisi tersebut disebabkan karena perbedaan kapasitas pemerintah daerah, dan tingkat perkembangan sosial ekonomi, sehingga menyulitkan untuk mengidentifikasi opsi kebijakan yang saling menguntungkan antar pemerintahan (Ter-Minassian, 2020). Belajar dari pengalaman di beberapa negara mengenai sinergi dan kerja sama fiskal antara pemerintahan baik vertikal maupun horizontal dalam rangka meningkatkan efektivitas dan efisiensi pelaksanaan pembangunan, Indonesia perlu meningkatkan kerja sama fiskal dalam pelaksanaan pembangunan yang berkelanjutan.

Dua dekade berlalu, implementasi kebijakan desentralisasi fiskal di Indonesia masih dihadapkan pada tantangan pemerataan kualitas layanan publik dan pembangunan di seluruh pelosok negeri

---

BAGIAN V

DESENTRALISASI FISKAL DAN PEMBANGUNAN

BAB IX

DESENTRALISASI FISKAL DAN PEMBANGUNAN EKONOMI, SOSIAL, DAN PELAYANAN PUBLIK

BAB IX
DESENTRALISASI FISKAL DAN PEMBANGUNAN EKONOMI, SOSIAL, DAN PELAYANAN PUBLIK

Penetapan UU Nomor 22 Tahun 1999 merupakan tonggak implementasi desentralisasi di Indonesia melalui penyerahan wewenang pemerintahan yang lebih luas dan nyata kepada pemerintah daerah untuk mengelola sebagian urusan pemerintahan dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia. Penyerahan kewenangan pemerintahan tersebut disertai pula dengan penyerahan kewenangan di bidang fiskal (desentralisasi fiskal) dalam rangka menyelenggarakan urusan pemerintahan yang diserahkan tersebut (*money follow function*) yang mencakup pengelolaan pendapatan, belanja, dan pembiayaan daerah. Melalui desentralisasi fiskal, pemerintah daerah memiliki keleluasaan lebih untuk mengatur APBD agar sesuai dengan kebutuhan dan prioritas pembangunan di daerah.

Pelaksanaan desentralisasi ini bertujuan untuk mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Desentralisasi fiskal dan tiga pilar desentralisasi lainnya yaitu desentralisasi politik, administrasi, dan ekonomi secara bersama dilaksanakan untuk mendukung tercapainya tujuan desentralisasi. Setelah dua dekade implementasinya, implementasi desentralisasi diharapkan telah dapat meningkatkan kesejahteraan di daerah.

Diskusi mengenai dampak desentralisasi fiskal terhadap kesejahteraan masyarakat di Indonesia telah banyak dilakukan oleh berbagai kalangan untuk memberikan gambaran tentang seberapa efektif keberlangsungan desentralisasi fiskal di Indonesia selama ini dengan hasil yang beragam. Oleh karena itu, bab ini secara komprehensif menganalisis lebih lanjut dampak desentralisasi fiskal terhadap peningkatan kesejahteraan masyarakat di daerah selama dua dekade (2001-2020) yang dilihat dari aspek pembangunan ekonomi, sosial, dan pelayanan publik.

9.1.

Tinjauan Literatur

Kajian empiris mengenai dampak desentralisasi fiskal di Indonesia terhadap pembangunan ekonomi menghasilkan temuan yang beragam. Beberapa peneliti menemukan desentralisasi fiskal meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah (Ginting, dkk., 2019; Aulia, 2014; Rakanita dan Sasana, 2012). Aulia (2014) juga menemukan bahwa selain meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah, desentralisasi fiskal juga menurunkan kemiskinan dan ketimpangan pendapatan di daerah. Syamsul (2020) yang menggunakan variabel dana perimbangan dan PAD sebagai proksi desentralisasi fiskal menemukan bahwa desentralisasi fiskal menurunkan tingkat kemiskinan.

Disisi yang lain, beberapa penelitian menunjukkan hasil yang berbeda, seperti Cahyadi (2019) yang menyatakan bahwa desentralisasi fiskal berkorelasi negatif dan signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi. Lebih lanjut, Khamdana (2016) menemukan desentralisasi fiskal tidak berkontribusi secara signifikan terhadap pertumbuhan ekonomi daerah.

Selain itu, dampak desentralisasi fiskal terhadap pembangunan ekonomi daerah dapat berbeda antara negara maju dan berkembang, serta antara negara satu dengan lainnya. Seperti dalam Zhang dan Zao (2001) yang meneliti tentang pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pertumbuhan ekonomi di tingkat provinsi di Tiongkok dan India. Hasil penelitian tersebut menyimpulkan bahwa desentralisasi fiskal berpengaruh negatif terhadap pertumbuhan ekonomi di Tiongkok, sedangkan untuk India, desentralisasi fiskal berpengaruh positif terhadap pertumbuhan ekonomi.

Sama halnya dengan pembangunan ekonomi, dinamika hubungan desentralisasi dan pelayanan publik didukung pula oleh beberapa literatur terdahulu yang belum menemukan arah hubungan yang jelas antara desentralisasi dan pelayanan publik di berbagai negara. Gupta dan Gumber (1999) membuktikan secara empiris bahwa adanya desentralisasi hingga ke pemerintahan desa di India berhasil mengefektifkan pelayanan kesehatan dan meningkatkan akuntabilitas pengelolaan layanan kesehatan. Peterson dan Munzini (2005) juga menemukan bahwa biaya pembangunan ruang kelas baru untuk sekolah menurun dari 305.000 peso menjadi 180.000-235.000 peso di Filipina pasca kebijakan desentralisasi. Selanjutnya, Liberman dkk. (2005) melihat adanya perbaikan kualitas pelayanan kesehatan di Indonesia, Vietnam, dan Filipina dengan adanya desentralisasi. Capuno (2008) juga mendukung bahwa kebijakan desentralisasi telah meningkatkan pelayanan kesehatan di Filipina. Ia berpendapat peningkatan cakupan vaksinasi anak dan kenaikan angka melek huruf akibat adanya inovasi daerah. Sebaliknya, studi Layug (2009) di Filipina menyangkal akan pengaruh positif dari desentralisasi pada pelayanan kesehatan. Ia mengatakan, dengan penyerahan kewenangan ke pemerintah daerah, kualitas pelayanan keseha-

tan lebih buruk karena pemerintah daerah menghabiskan anggaran pada administrasi pemerintahan dibandingkan belanja modal kesehatan. Simatupang (2009) melihat dengan alokasi dana transfer yang lebih banyak pasca desentralisasi diiringi dengan peningkatan *outcome* pendidikan dan kesehatan di Indonesia.

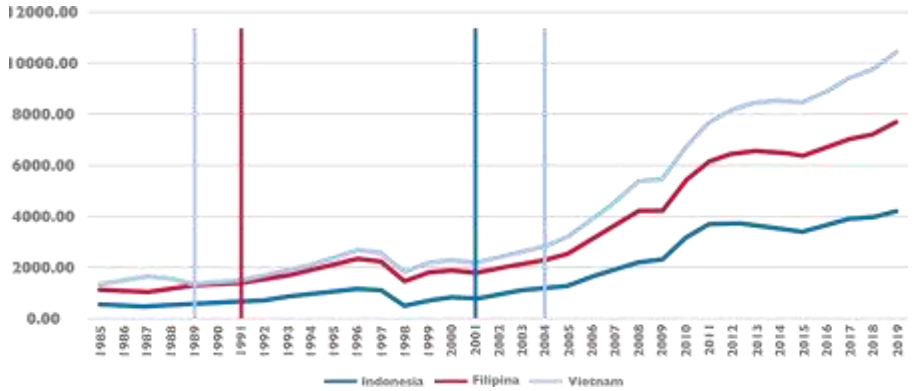
9.2.

Perkembangan Pembangunan Ekonomi, Sosial, dan Pelayanan Publik

Tidak hanya di Indonesia, beberapa negara di ASEAN menerapkan desentralisasi fiskal sebagai pendekatan pengelolaan keuangan daerahnya, seperti Filipina dan Vietnam. Pada tahun 1991, Kongres Filipina mengesahkan UU Pemerintah Daerah yang menyerahkan tanggung jawab kepada unit pemerintah daerah untuk menyediakan berbagai barang dan layanan publik dasar bagi masyarakat. Pada sisi pendapatan, UU ini memberikan wewenang kepada pemerintah daerah untuk menetapkan tarif pajak daerah dan mengumpulkan pendapatan asli daerah. Sedangkan Vietnam menerapkan peraturan yang mengatur tanggung jawab pengeluaran dan sumber pendapatan bagi pemerintah daerah sejak tahun 1989. Berdasarkan peraturan ini, pendapatan pemerintah daerah berasal dari tiga sumber yang berbeda: (i) 100 persen dari pendapatan yang dikumpulkan secara lokal (misalnya, pemungutan untuk menutupi depresiasi, pajak atas pemotongan ternak, dan berbagai retribusi); (ii) bagi hasil pajak dengan pemerintah pusat (misalnya dari pendapatan dari laba BUMN); dan (iii) transfer bersyarat untuk menyeimbangkan anggaran pemerintah daerah. Sejak UU anggaran yang baru diterapkan tahun 2004, pemerintah daerah telah diberi kekuasaan membuat keputusan yang berkaitan dengan alokasi sumber daya di daerahnya, karena UU tersebut memuat kewenangan fungsi pengeluaran untuk pemerintah pusat dan daerah. Pemerintah pusat masih memiliki tanggung jawab eksklusif untuk hubungan luar negeri, perdagangan luar negeri dan bantuan luar negeri, dan keamanan pangan. Tanggung jawab untuk semua layanan publik lainnya dibagi di antara berbagai tingkat pemerintahan.

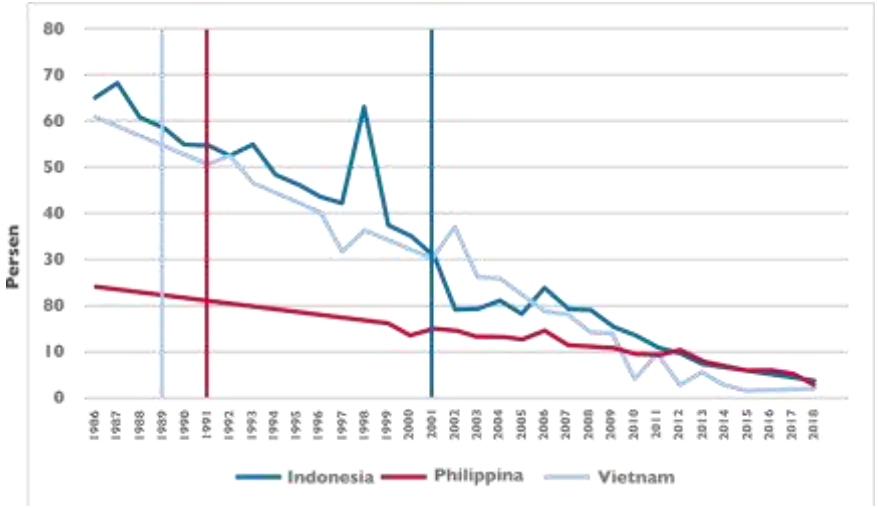
Perbandingan capaian perkembangan indikator pembangunan ekonomi dan kesejahteraan masyarakat di daerah di Filipina, Vietnam, dan Indonesia sebelum dan setelah penerapan desentralisasi fiskal di tunjukkan pada Grafik 9.1, 9.2, dan 9.3. Desentralisasi fiskal di Filipina mulai dilaksanakan tahun 1991, Vietnam mulai dilaksanakan tahun 1989 dan direvisi tahun 2004, dan Indonesia mulai dilaksanakan tahun 2001. Ketiga grafik tersebut menunjukkan bahwa perkembangan pendapatan per kapita, kemiskinan, dan pengangguran antara Indonesia, Filipina, Vietnam di atas menunjukkan pola yang relatif sama walaupun titik awal *int* pelaksanaan desentralisasi fiskal antara Indonesia dan kedua negara lainnya terpaut cukup jauh.

Grafik 9.1.
Perkembangan Pendapatan per Kapita di Filipina, Vietnam, dan Indonesia
Tahun 1985-2019 (USD)



Sumber: World Bank, diolah

Grafik 9.2
Perkembangan Kemiskinan di Filipina, Vietnam, dan Indonesia
Tahun 1986-2018 (persen)



Sumber: World Bank, diolah

Grafik 9.3.
Perkembangan Pengangguran di Filipina, Vietnam, dan Indonesia
Tahun 1985-2019 (persen)

Sumber: World Bank, diolah

Pendapatan per kapita Indonesia masih menjadi yang terendah dibandingkan Filipina dan Vietnam, akan tetapi cenderung mengalami peningkatan sejak satu dekade sebelum era desentralisasi fiskal dimulai. Peningkatan pendapatan per kapita Indonesia lebih landai dibandingkan negara lain sebelum implementasi desentralisasi fiskal, akan tetapi terlihat bahwa adanya percepatan pertumbuhan pendapatan per kapita Indonesia setelah penerapan desentralisasi fiskal di tahun 2001. Begitu pula dengan tingkat kemiskinan Indonesia yang telah menunjukkan kecenderungan penurunan sebelum desentralisasi fiskal dengan pola yang sama dengan Vietnam yang telah menerapkan desentralisasi fiskal 12 tahun lebih awal. Sementara itu, ketiga negara juga masih dihadapkan pada permasalahan kenaikan pengangguran sebelum tahun 2000-an, namun setelah itu mulai cenderung mengalami penurunan. Walaupun pengangguran di Indonesia lebih rendah dibandingkan dua negara lainnya dan terpaut cukup jauh sebelum tahun 2000, Filipina dan Vietnam berhasil mempercepat penurunan pengangguran setelah tahun 2000 sehingga mendekati capaian Indonesia. Semakin dekatnya tautan pengangguran Indonesia dan dua negara tersebut juga disebabkan oleh kinerja penurunan pengangguran di Indonesia yang cenderung lebih lambat.

Perkembangan beberapa indikator pembangunan Indonesia dari aspek ekonomi dan sosial setelah implementasi desentralisasi fiskal secara lebih rinci ditunjukkan pada Grafik 9.4. Grafik tersebut menunjukkan perkembangan PDRB per kapita, persentase penduduk miskin (kemiskinan), tingkat pengangguran terbuka (pengangguran), Indeks Pembangunan Manusia (IPM), serta rasio Gini setelah pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

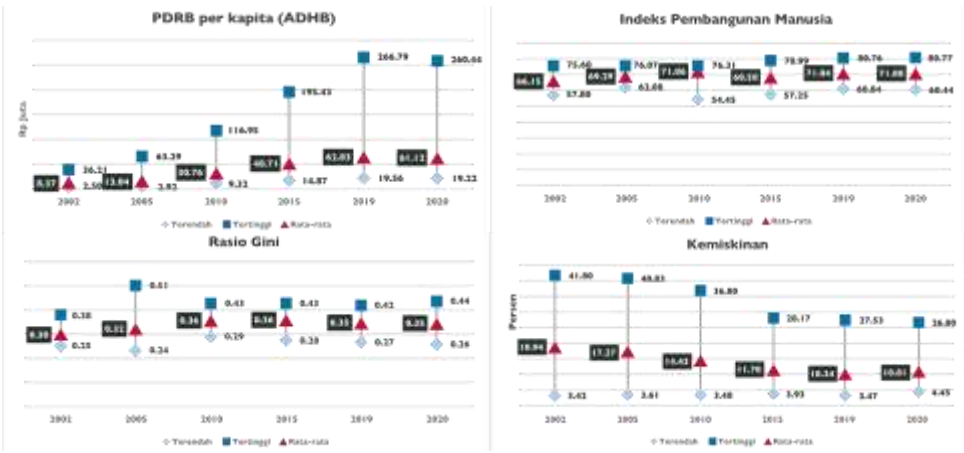
PDRB per kapita telah jauh meningkat dari Rp8,83 juta pada 2002 menjadi Rp56,94 juta pada 2020. Walaupun demikian, rentang PDRB per kapita provinsi dengan PDRB per kapita tertinggi dan terendah semakin melebar. Hal ini menunjukkan semakin melebarnya ketimpangan ekonomi antar provinsi dalam 20 tahun terakhir. Sepanjang tahun 2002-2020, daerah dengan PDRB per kapita tertinggi adalah Provinsi DKI Jakarta dan terendah adalah Provinsi Nusa Tenggara Timur. Capaian PDRB per kapita Jakarta terpaut sangat jatuh dari capaian nasional.

Pembangunan kualitas hidup masyarakat melalui IPM tercatat mengalami peningkatan dari 65,80 di tahun 2002 menjadi 71,94 di tahun 2020. IPM provinsi Nusa Tenggara Barat tahun 2002 sebesar 57,8 adalah terendah di Indonesia, jauh di bawah IPM nasional yang. Pada tahun 2020, IPM terendah ada pada Provinsi Papua yaitu sebesar 60,44 dengan jarak yang juga cukup jauh di bawah IPM nasional. Sementara itu, provinsi dengan IPM tertinggi antara tahun 2002 dan 2020 adalah DKI Jakarta dengan IPM sebesar 75,6 di tahun 2002 dan terus meningkat menjadi 80,77 di tahun 2020. Posisi DKI Jakarta sebagai ibukota negara yang memiliki kemudahan akses dan fasilitas memadai serta kemampuan pemerintah daerah dalam mengelola anggaran daerah sangat mendukung keberhasilannya mencapai IPM tertinggi di Indonesia selama dua dekade.

Selanjutnya, tingkat kemiskinan mengalami kondisi perbaikan, yaitu turun dari 18,20% di tahun 2002 menjadi 9,22% di tahun 2019 dan sedikit mengalami peningkatan di tahun 2020 menjadi 10,19% akibat pandemi Covid-19. Rentang kemiskinan antara provinsi dengan kemiskinan tertinggi dan terendah semakin mengecil hingga tahun 2020. Daerah dengan tingkat kemiskinan tertinggi selama periode 2002 dan 2020 adalah Provinsi Papua sebesar 41,80% di tahun 2002 dan menurun menjadi 26,80% di tahun 2020. Penurunan tingkat kemiskinan di Provinsi Papua yang cukup signifikan dalam dua dekade mengindikasikan adanya percepatan pembangunan di Provinsi Papua yang antara lain didukung oleh data transfer dan lebih spesifik adalah dana otonomi khusus dan dana tambahan infrastruktur. Sementara itu, daerah dengan tingkat kemiskinan terendah di tahun 2002 adalah Provinsi DKI Jakarta (3,42%) dan di tahun 2020 adalah Bali (4,45%).

Ketimpangan distribusi pendapatan yang ditunjukkan dengan indikator rasio Gini juga bergerak fluktuatif dan cenderung meningkat dari 0,34 di tahun 2002 menjadi 0,39 di tahun 2020. Hal ini mengindikasikan belum terjadi perbaikan dari sisi distribusi pendapatan. Ketimpangan tertinggi dalam era desentralisasi fiskal terjadi di Provinsi Papua pada tahun 2005 dengan rasio Gini mencapai 0,51, sedangkan daerah dengan rasio Gini terendah sebesar 0,24 ada di Provinsi Bangka Belitung. Ketimpangan tertinggi tahun 2020 terjadi di Provinsi DI Yogyakarta (0,44) dan terendah di Provinsi Bangka Belitung (0,26).

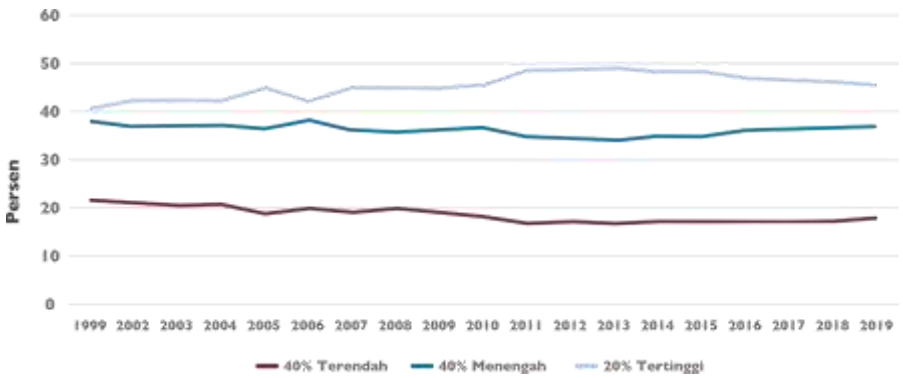
Grafik 9.4
Perkembangan Indikator Pembangunan Daerah Tingkat Provinsi



Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Selain itu, analisis ketimpangan dari aspek ekonomi dapat pula dilihat dari distribusi pendapatan berdasarkan kelompok pendapatan seperti ditunjukkan pada Grafik 9.5. Distribusi pembagian pendapatan pedesaan dan perkotaan antar kelompok pendapatan juga menunjukkan ketimpangan yang masih tinggi. Porsi pendapatan terbesar selama ini masih dinikmati oleh 20% penduduk berpendapatan tinggi dan 40% penduduk berpendapatan menengah. Pada tahun 1999, bahkan 20% penduduk berpendapatan tinggi telah menerima porsi 40,57% dari pendapatan. Angka ini terus melesat mencapai 45,48% pendapatan di tahun 2019. Sebaliknya, kelompok 40% penduduk pendapatan rendah hanya mendapatkan porsi 21,66% pendapatan dan terus menurun sampai menyentuh angka 17,71% di tahun 2019.

Grafik 9.5
Persentase Distribusi Pendapatan menurut Desa dan Kota, Indonesia, 1999 – 2019



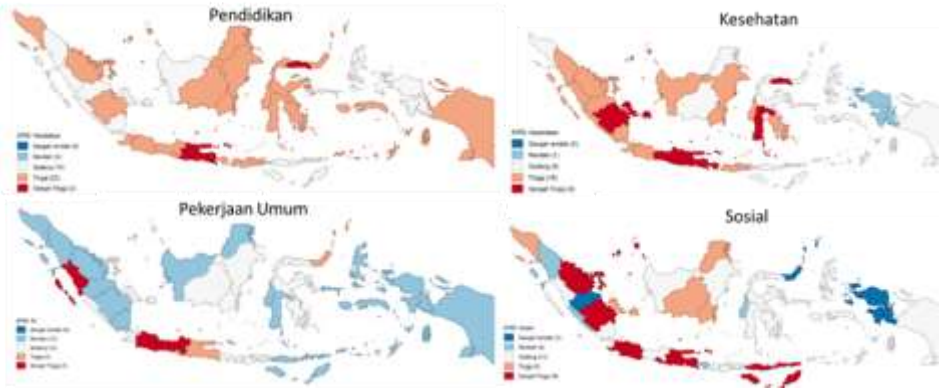
Sumber: Badan Pusat Statistik, diolah

Sementara itu, perkembangan capaian pembangunan dari aspek pelayanan publik ditunjukkan pada Gambar 9.1. Gambar tersebut menunjukkan kinerja pelayanan publik pemerintah daerah pada urusan pemerintahan bidang pendidikan, kesehatan, pekerjaan umum, dan sosial berdasarkan hasil Evaluasi atas Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (EPPD) tahun 2020 yang dilakukan oleh Kementerian Dalam Negeri.

Evaluasi tersebut menilai kinerja pelaksanaan urusan pemerintahan daerah baik urusan pemerintahan wajib (pelayanan dasar dan non pelayanan dasar) maupun urusan pemerintahan pilihan. Evaluasi yang dilaksanakan sejak tahun 2009 tersebut pada awalnya dilakukan berdasarkan amanat UU Nomor 32 Tahun 2004 dan PP Nomor 6 Tahun 2008, dan dijelaskan lebih lanjut dalam Permendagri Nomor 73 Tahun 2009 tentang Tata Cara Pelaksanaan Evaluasi Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah. Seiring dengan perubahan UU Nomor 32 Tahun 2004 menjadi UU Nomor 23 Tahun 2014, dasar hukum pelaksanaan EPPD berubah. EPPD saat ini dilakukan sesuai ketentuan pada UU Nomor 23 Tahun 2014, PP Nomor 13 Tahun 2019 dan Permendagri Nomor 18 Tahun 2020. Regulasi tersebut menghendaki pemerintah daerah melaporkan Laporan Penyelenggaraan Pemerintahan Daerah (LPPD) sebagai pertanggungjawaban pemerintah melaksanakan urusan pemerintahan dan tugas pembantuan selama satu tahun.

Kementerian Dalam Negeri melakukan pemeringkatan daerah berdasarkan pada indeks EPPD dengan skala prestasi 1 hingga 5. Skor 1 (Indeks EPPD = 0 - 1) memperoleh prestasi Sangat Rendah (SR), skor 2 (Indeks EPPD = 1 - 2) memperoleh prestasi rendah (R), skor 3 (Indeks EPPD = 2 - 3) memperoleh prestasi sedang (S), skor 4 (Indeks EPPD = 4 - 4) memperoleh prestasi tinggi (T), dan skor 5 (Indeks EPPD = 4 - 5) memperoleh prestasi sangat tinggi (ST).

Gambar 9.1
Kinerja Pelayanan Publik Pemerintah Daerah Bidang Pendidikan, Kesehatan, Pekerjaan Umum, dan Sosial berdasarkan Hasil EPPD Tahun 2020



Sumber: Kementerian Dalam Negeri, diolah

Kinerja pelayanan pendidikan pada 34 provinsi di Indonesia menunjukkan kinerja yang baik. Tidak terdapat provinsi yang mendapatkan skor rendah dan sangat rendah. Sebanyak tiga provinsi memperoleh skor sangat tinggi yaitu Provinsi Jawa Timur, Gorontalo, dan Kalimantan Selatan, sedangkan 22 provinsi mendapatkan skor tinggi, dan hanya sembilan provinsi yang mendapatkan skor sedang. Sebagian besar provinsi dengan skor sedang berada di wilayah Sumatera dan Maluku Papua. Jambi merupakan provinsi dengan skor pelayanan pendidikan terendah.

Kinerja pelayanan kesehatan pada sebagian besar provinsi sudah cukup baik. Sebesar 76% dari total provinsi memperoleh skor sangat tinggi dan tinggi, 21% memperoleh skor sedang dan 3% memperoleh skor rendah. Provinsi dengan kinerja pelayanan kesehatan tertinggi yaitu Kepulauan Bangka Belitung yang disusul oleh DI Yogyakarta. Sementara itu, provinsi dengan perolehan skor pelayanan kesehatan dalam kategori sedang dan rendah hampir seluruhnya berada di wilayah timur Indonesia, kecuali Aceh. Lima provinsi dengan skor terendah yaitu Maluku Utara, Maluku Nusa Tenggara Timur, Papua, dan Papua Barat.

Sementara itu, kinerja pelayanan dari bidang pekerjaan umum, sebanyak 48% provinsi masih memperoleh skor rendah dan sangat rendah. Hanya sebesar 18% provinsi (enam provinsi) yang mendapatkan skor tinggi dan sangat tinggi yang seluruhnya berada di wilayah Jawa (kecuali Sumatera Barat). Hal ini menunjukkan masih minimnya pembangunan infrastruktur untuk pekerjaan umum di sebagian besar daerah di Indonesia serta masih tingginya ketimpangan pelayanan bidang pekerjaan umum antardaerah. Pelayanan di bidang pekerjaan umum antara lain pengelolaan sumber daya air, drainase, persampahan, air limbah, pembangunan jalan, dan penataan ruang daerah.

Dari bidang sosial, 41% provinsi mendapatkan skor sangat tinggi dan tinggi, 38% provinsi dengan skor sedang, sedangkan sisanya mendapatkan skor rendah dan sangat rendah. Terdapat empat provinsi yang memperoleh skor sempurna yaitu 5 (sangat tinggi) antara lain Banten, Jawa Timur, Jawa Barat, dan Kepulauan Riau, sementara itu terdapat satu provinsi dengan skor 0 (nol) yaitu Papua Barat. Provinsi dengan skor sangat rendah dan rendah seluruhnya berada di wilayah Sumatera dan Papua. Pelayanan dibidang sosial antara lain mencakup pemberian jaminan sosial, penyediaan kebutuhan penanganan bencana, dan pemberdayaan sosial.

Masih rendahnya capaian pelayanan dasar pada bidang selain pendidikan dan kesehatan pada sebagian provinsi di Indonesia menunjukkan bahwa sebagian daerah masih fokus melakukan belanja pada bidang pendidikan dan kesehatan sejalan dengan amanah pengalokasian 20% APBD untuk pendidikan dan 10% APBD untuk kesehatan.

9.3.

Dampak Desentralisasi Fiskal terhadap Pembangunan Daerah

9.3.1

Pengaruh Desentralisasi Fiskal Terhadap Pembangunan Ekonomi dan Sosial

Dalam rangka menilai efektivitas pelaksanaan desentralisasi fiskal di Indonesia selama 20 tahun, subbab ini menguji pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung dari desentralisasi fiskal terhadap beberapa capaian pembangunan ekonomi dan sosial di daerah. Desentralisasi fiskal diukur dengan menggunakan proksi pendapatan dan belanja daerah, sedangkan capaian pembangunan ekonomi dan sosial diukur dengan menggunakan indikator kemiskinan, ketimpangan, PDRB per kapita, dan IPM.

Metode analisis yang tepat digunakan untuk melihat pengaruh ini adalah metode "*path analysis*". Menurut Rutherford (1993), *path analysis* (analisis jalur) ialah suatu teknik untuk menganalisis hubungan sebab akibat yang terjadi pada regresi berganda jika variabel bebasnya mempengaruhi variabel terikat tidak hanya secara langsung tetapi juga secara tidak langsung melalui variabel *intervening*.

Metode *path analysis* akan menghasilkan tiga kesimpulan yaitu pengaruh langsung antara variabel eksogen/variabel bebas (X) dan variabel endogen/variabel terikat (Z), pengaruh tidak langsung yaitu pengaruh variabel eksogen/variabel bebas(X) terhadap variabel endogen/variabel terikat (Z) yang melalui variabel *intervening*/variabel antara (Y), dan pengaruh total. Koefisien pengaruh tidak langsung dihitung dengan mengalikan koefisien pengaruh langsung X terhadap Y dengan koefisien pengaruh langsung Y terhadap Z. Koefisien pengaruh total dihitung dengan menjumlahkan koefisien pengaruh langsung dan koefisien pengaruh tidak langsung variabel eksogen (X) terhadap variabel endogen (Z).

Variabel eksogen dalam analisis ini merupakan kinerja desentralisasi fiskal yang diukur dengan rasio PAD terhadap total belanja daerah yang mencerminkan peran PAD terhadap alokasi belanja di daerah (X1), rasio belanja pendidikan terhadap total belanja daerah (X2) dan rasio belanja kesehatan terhadap total belanja daerah (X3) adalah rasio alokasi belanja fungsi pendidikan dan kesehatan sebagai upaya penyelenggaraan kebutuhan dasar masyarakat untuk meningkatkan produktivitas dan kualitas pembangunan manusia. Sedangkan variabel endogen terdiri dari variabel IPM (Z3) yang merupakan variabel indikator pembangunan manusia yang mencerminkan kondisi pendidikan, kesehatan, dan pertumbuhan ekonomi daerah, ketimpangan (Z2) merupakan rasio gini yang mencerminkan ketimpangan pendapatan yang terjadi di daerah, dan kemiskinan (Z1) yang merupakan persentase penduduk miskin atau mencerminkan tingkat kemiskinan di setiap provinsi selama periode yang diamati. PDRB per kapita (Y) sebagai variabel *intervening* merupakan pendapatan dibandingkan jumlah penduduk di daerah selama periode yang diamati.

Adapun hipotesis dalam analisis ini yaitu:

H0 = Tidak terdapat pengaruh variabel eksogen terhadap variabel endogen

H1 = Terdapat pengaruh variabel eksogen terhadap variabel endogen (minimal ada satu)

Analisis ini menggunakan data sekunder yang diperoleh dari sumber-sumber terpercaya, antara lain Kementerian Keuangan dan Badan Pusat Statistik (BPS) Indonesia. Lebih lanjut, data yang digunakan adalah data panel yang terdiri dari data PDRB per kapita, persentase penduduk miskin, rasio Gini, IPM, PAD, belanja daerah (BD), belanja pendidikan, dan belanja kesehatan pada 33 provinsi di Indonesia (seluruh provinsi kecuali Provinsi Kalimantan Utara) selama kurun waktu 2008 sampai dengan tahun 2020.

Dengan menggunakan data panel dari variabel desentralisasi fiskal yaitu komponen-komponen PAD, belanja daerah, belanja pendidikan, dan belanja kesehatan di daerah (provinsi, kabupaten, dan kota), variabel ekonomi, dan variabel sosial selama kurun waktu 2008 sampai dengan tahun 2020, analisis ini diharapkan dapat menentukan variabel-variabel bebas dari sisi fiskal yang memiliki pengaruh terbesar terhadap capaian pembangunan ekonomi dan sosial di daerah. Berdasarkan paradigma hubungan antar variabel maka persamaan struktural dari analisis ini sebagai berikut:

$$Y = \rho_{yx1}X_1 + \rho_{yx2}X_2 + \rho_{yx3}X_3 + \rho_{y.\varepsilon 2}\varepsilon_1$$

$$Z_1 = \rho_{z1x1}X_1 + \rho_{z1x2}X_2 + \rho_{z1x3}X_3 + \rho_{z1y}Y + \rho_{z1.\varepsilon 3}\varepsilon_2$$

$$Z_2 = \rho_{z2x1}X_1 + \rho_{z2x2}X_2 + \rho_{z2x3}X_3 + \rho_{z2y}Y + \rho_{z2z1}Z_1 + \rho_{z2.\varepsilon 4}\varepsilon_3$$

$$Z_3 = \rho_{z3x1}X_1 + \rho_{z3x2}X_2 + \rho_{z3x3}X_3 + \rho_{z3y}Y + \rho_{z3z1}Z_1 + \rho_{z3z2}Z_2 + \rho_{z3.\varepsilon 5}\varepsilon_4$$

Tabel 9.1.
Hasil *Path Analysis* Model Desentralisasi Fiskal terhadap Indikator Pembangunan Ekonomi dan Sosial di Daerah

Path	*Standardized Path Coefficient*	*Standard Error (SE)*	Signifikansi	Keterangan
PAD/BD, Pendidikan/BD, Kesehatan/BD PDRB/kapita				R2 = 0,100
PAD/BD PDRB/kapita	0,291	0,042	0,000	Signifikan
Pendidikan/BD PDRB/kapita	-0,144	0,130	0,002	Signifikan
Kesehatan/BD PDRB/kapita	0,114	0,083	0,015	Signifikan
PAD/BD, Pendidikan/BD, Kesehatan/BD, PDRB/kapita Kemiskinan				R2 = 0,323
PAD/BD Kemiskinan	-0,367	0,378	0,000	Signifikan
Pendidikan/BD Kemiskinan	-0,080	1,120	0,053	Signifikan
Kesehatan/BD Kemiskinan	-0,214	0,711	0,000	Signifikan
PDRB/kapita Kemiskinan	-0,251	0,414	0,000	Signifikan

Path	*Standardized Path Coefficient*	*Standard Error (SE)*	Signifikansi	Keterangan
PAD/BD, Pendidikan/BD, Kesehatan/BD, PDRB/kapita, Kemiskinan Ketimpangan				R2 = 0,229
PAD/BD Ketimpangan	0,372	0,004	0,000	Signifikan
Pendidikan/BD Ketimpangan	-0,335	0,010	0,000	Signifikan
Kesehatan/BD Ketimpangan	0,081	0,007	0,072	Signifikan
PDRB/kapita Ketimpangan	0,013	0,004	0,787	Tidak signifikan
Kemiskinan Ketimpangan	0,333	0,000	0,000	Signifikan
PAD/BD, Pendidikan/BD, Kesehatan/BD, PDRB/kapita, Kemiskinan, Ketimpangan IPM				R2 = 0,326
PAD/BD IPM	0,230	0,280	0,000	Signifikan
Pendidikan/BD IPM	0,246	0,767	0,000	Signifikan
Kesehatan/BD IPM	0,044	0,471	0,294	Tidak signifikan
PDRB/kapita IPM	0,165	0,276	0,000	Signifikan
Kemiskinan IPM	-0,149	0,033	0,004	Signifikan
Ketimpangan IPM	-0,188	3,513	0,000	Signifikan

Sumber: Hasil analisis

Hasil *path analysis* dapat dilihat pada Tabel 9.1 dan Gambar 9.2. Dari hasil uji *path* pada 33 provinsi pada kurun waktu 2008 sampai dengan 2020, dapat diketahui pengaruh langsung dan pengaruh tidak langsung setiap variabel bebas terhadap variabel terikat. Hasil pengujian pengaruh langsung antara setiap variabel bebas terhadap variabel terikat menunjukkan bahwa seluruh variabel bebas maupun variabel *intervening* berpengaruh signifikan terhadap penurunan kemiskinan. Rasio PAD/BD memiliki pengaruh langsung terbesar terhadap penurunan kemiskinan dibandingkan dua variabel bebas lainnya dengan koefisien sebesar -0,367 yang artinya kenaikan 1% PAD/BD dapat menurunkan persentase penduduk miskin sebesar 36,7%.

Selain itu, penurunan ketimpangan ditemukan dipengaruhi secara langsung dan signifikan oleh rasio belanja pendidikan/BD yang merupakan satu-satunya variabel bebas yang menunjukkan hubungan negatif terhadap ketimpangan. Koefisien pengaruh langsung rasio belanja pendidikan/BD terhadap ketimpangan adalah sebesar 0,335, yang artinya kenaikan 1% rasio belanja pendidikan/BD dapat menurunkan ketimpangan pendapatan di daerah sebesar 33,5%. Sementara itu, kedua variabel bebas lain ditemukan berpengaruh positif signifikan terhadap ketimpangan yang berarti kenaikan rasio PAD/BD dan rasio belanja pendidikan/BD berpengaruh signifikan terhadap peningkatan ketimpangan. Variabel PDRB per kapita juga ditemukan berpengaruh positif terhadap ketimpangan, namun tidak signifikan.

Hasil uji pengaruh langsung seluruh variabel bebas terhadap IPM menunjukkan hasil yang relatif sama

dengan kemiskinan, yaitu seluruh variabel bebas ditemukan berpengaruh langsung dan signifikan terhadap peningkatan IPM. Sementara itu, PDRB per kapita sebagai variabel *intervening* ditemukan berpengaruh positif namun tidak signifikan terhadap IPM. Variabel yang berpengaruh langsung terbesar terhadap peningkatan IPM adalah rasio belanja pendidikan/BD dengan koefisien sebesar 0,246 yang berarti bahwa peningkatan 1% rasio belanja pendidikan/BD yang dialokasikan oleh pemerintah daerah akan meningkatkan IPM sebesar 24,6%.

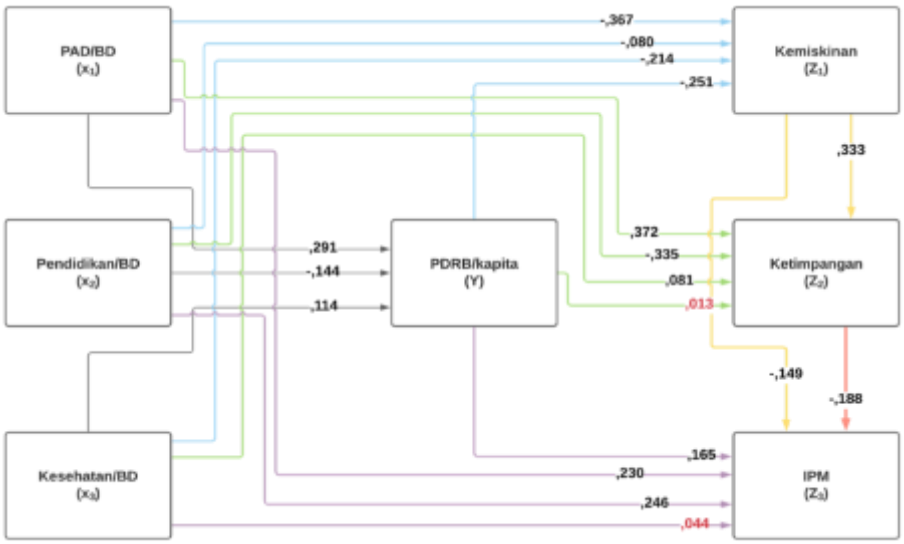
Selain itu, pengaruh secara langsung rasio PAD/BD dan rasio belanja kesehatan/BD terhadap PDRB per kapita sebagai variabel *intervening* menunjukkan hubungan yang positif dan signifikan dengan koefisien masing-masing sebesar 0,291 dan 0,114. Artinya, setiap kenaikan 1% rasio PAD/BD dan kenaikan rasio belanja kesehatan/BD dapat menaikkan PDRB per kapita sebesar masing-masing 29,1% dan 11,4%. Sementara itu, rasio belanja pendidikan/BD diketahui berpengaruh negatif terhadap PDRB per kapita.

Jika dibandingkan pengaruh tidak langsung antara setiap variabel bebas terhadap variabel terikat melalui variabel *intervening*, diketahui bahwa variabel yang memiliki pengaruh tidak langsung paling besar terhadap penurunan kemiskinan adalah rasio PAD/BD yang kemudian disusul dengan rasio belanja kesehatan/BD dengan koefisien masing-masing sebesar -0,073 dan -0,029. Selain itu, rasio PAD/BD juga memiliki pengaruh tidak langsung yang paling tinggi terhadap peningkatan IPM melalui PDRB per kapita dengan koefisien sebesar 0,048 yang disusul dengan rasio belanja kesehatan/BD sebesar 0,019. Hal ini berarti dengan adanya peningkatan rasio PAD/BD dapat berpengaruh terhadap peningkatan IPM melalui PDRB per kapita sebesar 4,8%. Sebaliknya, rasio belanja pendidikan/BD memiliki pengaruh secara tidak langsung terhadap peningkatan kemiskinan dan penurunan IPM melalui PDRB per kapita dengan koefisien masing-masing secara berurutan sebesar 0,036 dan -0,024. Selain itu, pengujian ini juga membuktikan bahwa variabel rasio PAD/BD, belanja pendidikan/BD, dan belanja kesehatan/BD berpengaruh signifikan secara langsung terhadap ketimpangan, akan tetapi pengaruh ketiga variabel tersebut secara tidak langsung melalui PDRB per kapita menjadi tidak signifikan terhadap ketimpangan

Variabel yang memiliki pengaruh total terbesar terhadap kemiskinan adalah rasio PAD/BD dengan pengaruh total sebesar -0,44 diikuti dengan pengaruh total rasio belanja kesehatan/BD dan rasio belanja pendidikan/BD secara berurutan sebesar -0,243 dan -0,044. Selanjutnya, rasio PAD/BD juga memiliki pengaruh total paling besar terhadap peningkatan IPM sebesar 0,278 yang disusul dengan rasio belanja pendidikan/BD sebesar 0,24 dan rasio belanja kesehatan/BD sebesar 0,063.

Keempat persamaan struktural menunjukkan angka R^2 yang cukup kecil dengan kisaran antara 0,100 sampai dengan 0,326. Hal ini menunjukkan bahwa model analisis desentralisasi fiskal terhadap PDRB per kapita, desentralisasi fiskal terhadap kemiskinan melalui PDRB per kapita, desentralisasi fiskal terhadap ketimpangan melalui PDRB per kapita, dan desentralisasi fiskal terhadap IPM melalui PDRB per kapita dapat menjelaskan fenomena hubungan variabel-variabel di dalam model secara berturut-turut sebesar masing-masing 10%, 32,3%, 22,9%, 32,6%, sedangkan sisanya masih dapat dijelaskan oleh variabel-variabel lain di luar model.

Gambar 9.2.
Hasil *Path Analysis*



Sumber: Hasil Analisis

Berdasarkan hasil dari *path analysis* di atas, diketahui bahwa hampir keseluruhan variabel desentralisasi fiskal dalam hal ini adalah rasio PAD/BD, rasio belanja pendidikan/BD, dan rasio belanja kesehatan/BD baik secara langsung maupun tidak langsung berpengaruh signifikan terhadap capaian pembangunan ekonomi dan sosial. Variabel yang tidak signifikan berpengaruh secara langsung dalam analisis ini adalah variabel rasio belanja kesehatan/BD terhadap IPM dan variabel PDRB per kapita (variabel *intervening*) terhadap ketimpangan.

Selain itu, arah hubungan antara seluruh variabel bebas terhadap kemiskinan dan IPM sesuai harapan. Peningkatan alokasi belanja daerah yang bersumber dari PAD secara langsung maupun tidak langsung ditemukan berpengaruh positif terhadap penurunan kemiskinan dan peningkatan IPM di Indonesia. PAD mempunyai pengaruh signifikan tertinggi terhadap penurunan kemiskinan dan PAD juga berpengaruh signifikan terhadap peningkatan IPM dengan koefisien yang cukup tinggi setelah belanja pendidikan. Hal ini mengindikasikan bahwa semakin tinggi kontribusi penerimaan daerah yang bersumber dari pungutan langsung yang dilakukan pemerintah daerah terhadap kebutuhan belanja daerah, maka semakin baik pula tingkat kesejahteraan masyarakat di daerah. Oleh karena itu, pemerintah daerah kemampuan perpajakan daerah perlu untuk terus didorong sehingga pemungutan pajak di daerah lebih optimal yang nantinya akan berdampak pada perbaikan kualitas hidup masyarakat di daerah.

Sementara itu, peningkatan belanja pendidikan juga ditemukan secara langsung berpengaruh positif signifikan terhadap penurunan kemiskinan dan peningkatan IPM, sedangkan belanja kesehatan hanya berpengaruh signifikan terhadap penurunan kemiskinan namun tidak signifikan terhadap peningkatan IPM. Hal ini sejalan dengan hasil penelitian dari Flavin (2019) yang menemukan bahwa belanja pemerintah untuk penyediaan layanan publik berpengaruh terhadap kualitas hidup dan kesejahteraan masyarakat. Menurut World Bank (2020), dengan meningkatkan efisiensi dan efektivitas belanja dapat membantu Indonesia untuk mencapai tujuan pembangunan dan mengurangi kemiskinan dan ketimpangan.

Walaupun demikian, secara tidak langsung, belanja pendidikan merupakan satu-satunya variabel menunjukkan pengaruh yang berbeda dibandingkan pengaruh secara langsung terhadap kemiskinan dan IPM. Secara tidak langsung, belanja pendidikan justru dapat meningkatkan kemiskinan dan menurunkan IPM. Jika dilihat dari pola hubungan pada hasil *path analysis* dalam Gambar 9.2, dapat dijelaskan bahwa pengaruh belanja pendidikan terhadap kemiskinan dapat berubah secara tidak langsung disebabkan belanja pendidikan secara langsung dapat menurunkan PDRB per kapita (arah negatif), dan PDRB per kapita secara langsung berpengaruh terhadap penurunan kemiskinan (arah negatif), dan berpengaruh terhadap peningkatan IPM (arah positif). Hal ini menyebabkan belanja pendidikan pada akhirnya secara tidak langsung melalui PDRB per kapita sebagai variabel *intervening* yang berpengaruh positif terhadap kemiskinan (kemiskinan meningkat) dan berpengaruh negatif terhadap IPM (IPM menurun). Barro (1990) mengatakan bahwa belanja yang berpengaruh signifikan atau berdampak negatif terhadap pertumbuhan dapat disebabkan alokasi belanja yang belum diarahkan untuk belanja produktif. Alokasi belanja pendidikan yang belum dapat meningkatkan pertumbuhan ekonomi bisa jadi disebabkan oleh alokasi belanja pendidikan yang masih banyak diarahkan pada belanja rutin daripada belanja produktif.

Sementara itu, berbeda dengan hasil pengujian terhadap kemiskinan dan IPM, peningkatan alokasi PAD dan belanja kesehatan ditemukan dapat meningkatkan ketimpangan. Hal ini mengindikasikan bahwa selama ini kebijakan desentralisasi fiskal masih belum dapat berkontribusi dalam menurunkan ketimpangan pendapatan di daerah. Hasil ini sejalan pula dengan penelitian yang dilakukan oleh World Bank (2016) yang menyatakan bahwa saat ini kebijakan fiskal di Indonesia belum secara signifikan mengurangi ketimpangan. World Bank (2020) menyebutkan bahwa walaupun belanja pendidikan dan kesehatan secara umum berpihak kepada masyarakat miskin, akan tetapi dampak belanja terhadap pengurangan ketimpangan masih terbatas, dan bahkan negatif di beberapa bidang karena kurang baiknya perencanaan dan pelaksanaan program. Akan tetapi pengujian terhadap belanja pendidikan menunjukkan hasil yang berbeda dari dua variabel bebas lainnya. Belanja pendidikan ditemukan dapat menurunkan ketimpangan secara langsung. Pengaruh belanja pendidikan terhadap ketimpangan ini sejalan dengan penelitian Prasetyia dkk. (2011) yang menemukan bahwa belanja pendidikan merupakan satu-satunya variabel yang dapat menurunkan ketimpangan dibandingkan kedua variabel lainnya yaitu PAD dan belanja kesehatan.

Menurut Lustig (2017), anggaran pendidikan dan kesehatan apabila dialokasikan untuk jenis belanja produktif dapat bersifat menyeimbangkan serta berkontribusi lebih besar terhadap penurunan ketimpangan. Belanja produktif antara lain berupa belanja infrastruktur pendidikan seperti sekolah, infrastruktur kesehatan seperti fasilitas sanitasi yang dapat menjadi mesin pertumbuhan ekonomi jangka panjang (Barro, 1990). Artinya, belanja produktif pemerintah sebagai investasi publik akan mendorong produktivitas investasi privat karena semakin mudah aksesibilitas dan ketersediaan layanan publik, yang nantinya akan berdampak pada percepatan pertumbuhan ekonomi (Soewardi dkk., 2018). Oleh karena itu, dengan alokasi yang tepat sasaran, belanja pembangunan seharusnya dapat mempercepat pertumbuhan ekonomi melalui penyediaan layanan publik yang memadai sehingga mempermudah aksesibilitas bagi masyarakat yang selanjutnya akan membantu mengurangi kemiskinan dan ketimpangan. Hal ini dapat didukung dengan perencanaan dan pelaksanaan yang matang dari program pembangunan di daerah.

9.3.2

Pengaruh Desentralisasi Fiskal terhadap Pelayanan Publik

Metode yang digunakan dalam analisis pengaruh desentralisasi fiskal terhadap pelayanan publik adalah "*Synthetic Control Method"* (SCM) yang telah banyak digunakan dalam penelitian baik bidang ekonomi maupun lainnya. Metode ini menggunakan pendekatan statistik untuk mengevaluasi efek dari intervensi dalam studi kasus yang diperbandingkan (komparatif). Pendekatan ini mengonstruksikan berbagai kombinasi dari kelompok yang digunakan sebagai kontrol kemudian dibandingkan pada kelompok lainnya (*treatment group*). Perbandingan ini digunakan untuk memperkirakan apa yang akan terjadi pada satu kelompok jika tidak dilakukan intervensi. Pelayanan publik mempunyai cakupan sektor pelayanan yang luas, sehingga perlu dibuat pembatasan analisis. Dalam hal ini, analisis dampak desentralisasi fiskal pada pelayanan publik dibatasi pada bidang pendidikan dan kesehatan.

9.3.2.1

Desentralisasi Fiskal dan Pelayanan Pendidikan

Pendidikan merupakan pelayanan publik dasar yang harus disediakan pemerintah. Kemajuan suatu negara ditentukan oleh seberapa besar suatu negara berinvestasi kepada sektor pendidikan. UUD 1945 pasal 31 ayat 1 menyatakan bahwa setiap warga negara berhak mendapat pendidikan dan pasal 31 ayat 4 memandatkan negara mengalokasikan anggaran pendidikan minimal dua puluh persen APBN dan APBD. UU Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah mengatakan bahwa pendidikan merupakan pelayanan publik mendasar yang wajib disediakan oleh pemerintah daerah. Sama seperti halnya pemerintah pusat, konstitusi dan UU Nomor 20 Tahun 2003 tentang Sistem Pendidikan Nasional juga memandatkan pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk membelanjakan anggaran belanjanya minimal 20% untuk sektor pendidikan.

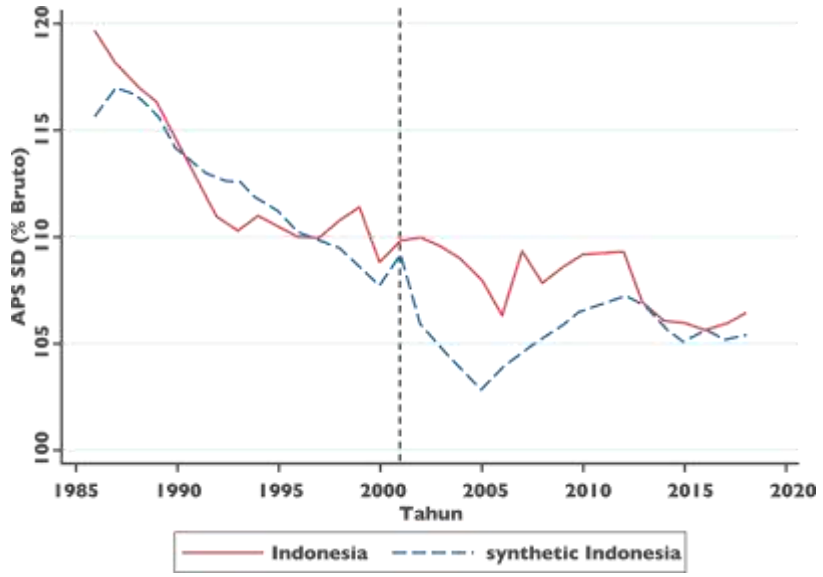
Keberhasilan pelayanan publik negara pada bidang pendidikan tentu saja dapat dilihat dari ketercapaian beberapa indikator yang dapat digunakan untuk mengukur capaian pelayanan publik di bidang pendidikan, seperti angka partisipasi sekolah, rata-rata lama sekolah, harapan lama sekolah, dan mutu pendidikan. Kaitannya dengan kebijakan desentralisasi adalah apakah kebijakan desentralisasi fiskal dapat menyebabkan perbaikan ketercapaian indikator-indikator pembangunan pendidikan sebagaimana disebutkan sebelumnya.

Dampak penerapan desentralisasi pada pelayanan pendidikan dapat dilihat dengan menggunakan analisis perbandingan Indonesia setelah desentralisasi, dengan simulasi Indonesia tanpa kebijakan desentralisasi. Oleh karena itu, metode SCM yang diperkenalkan oleh Abadie dkk. (2010) dapat digunakan untuk membuat kontrol sintetis dari suatu observasi studi sebelum dan setelah kebijakan dilaksanakan dan melihat simulasi perilaku observasi jika kebijakan tidak dilaksanakan.

Analisis ini membandingkan Indonesia pasca desentralisasi tahun 2001 dengan simulasi Indonesia jika tidak menerapkan kebijakan desentralisasi pada tahun 2001. Simulasi Indonesia yang tidak menerapkan kebijakan desentralisasi dibuat secara sintetis dengan menggunakan data pembangunan 14 negara yang memiliki karakteristik mirip dengan Indonesia[1] dari tahun 1986 hingga tahun 2018. Selanjutnya, simulasi sintetis Indonesia yang tidak menerapkan kebijakan desentralisasi setelah tahun 2001 disebut sebagai "kontrol sintetis". *Data set* yang digunakan dalam analisis memuat PDB per kapita, populasi, total belanja pemerintah, belanja pemerintah pada sektor kesehatan dan belanja pemerintah pada sektor pendidikan. Variabel *outcome* yang akan dilihat dari pelayanan publik bidang pendidikan adalah Angka Partisipasi Sekolah (APS) SD.

1 Negara tersebut antara lain Australia, Brazil, Kamboja, Cina, India, Jepang, Malaysia, Mexico, Myanmar, Belanda, Papua Nugini, Filipina, Thailand dan Vietnam. Data diperoleh dan diekstrak dari *database* World Bank (data.worldbank.org)

Grafik 9.6.
Perbandingan Angka Partisipasi SD (Bruto), Realisasi (Dengan Intervensi Desentralisasi) dan Sintetik (Tanpa Intervensi Desentralisasi) Tahun 1986-2018



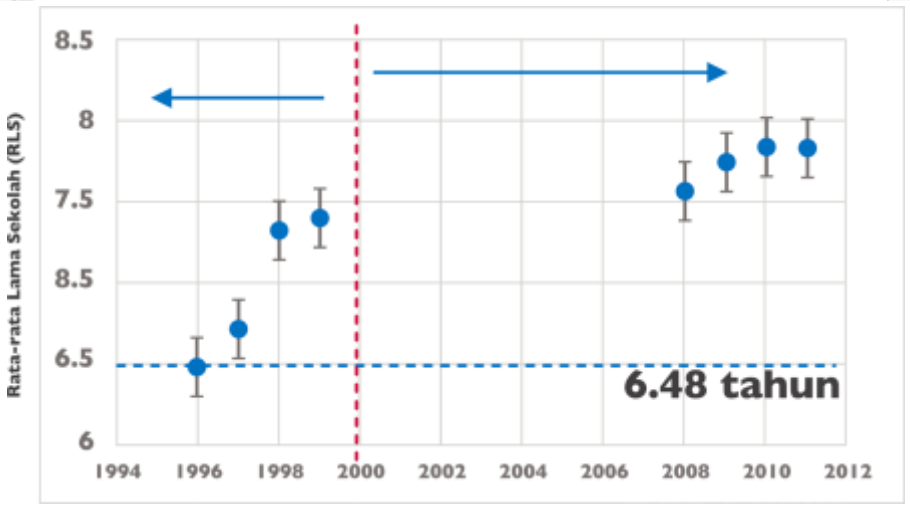
Catatan: RMSPE: 1.59;Top 3 *Control Donor (weight)*: China (0.238), Mexico (0.496),Vietnam (0.267)

Grafik 9.6 memperlihatkan hasil analisis dari SCM dengan *outcome* angka partisipasi SD. Kontrol sintetis memiliki derajat *root mean square percentage error* (RMSPE)[2] sebesar 1,59%. Dengan membandingkan kondisi Indonesia dengan kontrol sintetis sebelum tahun 2001, terlihat tren kontrol sintetis dan kondisi riil sebelum tahun 2001 cukup mirip dengan derajat eror yang rendah. Namun jika melihat kondisi pasca 2001 (pasca efektivitas pelaksanaan kebijakan desentralisasi), ada deviasi yang cukup signifikan antara kondisi kontrol dengan kondisi riil. Jika kontrol sintetis adalah Indonesia yang tidak melaksanakan desentralisasi, maka ada deviasi rata-rata 2,5% dari Angka Partisipasi SD pasca tahun 2001. Hal tersebut menunjukkan APS SD dengan desentralisasi lebih baik dibandingkan APS SD tanpa desentralisasi. Bukti ini cukup memperlihatkan bahwa pelayanan pendidikan dengan desentralisasi lebih baik dibandingkan dengan tanpa desentralisasi.

Hasil yang sama juga ditunjukkan pada studi yang dilakukan Muttaqin dkk. (2018) sebagaimana terlihat pada Grafik 9.7 yang mengevaluasi dampak kebijakan desentralisasi pada pelayanan pendidikan. Studi ini melihat pencapaian indikator rata-rata lama sekolah pada dua periode, yaitu periode sebelum desentralisasi (1996-2000) dan periode desentralisasi (2008-2012) dengan menggunakan data individu dari SUSENAS. Hasilnya ditemukan bahwa pencapaian rata-rata lama sekolah lebih baik pada masa setelah desentralisasi, dengan mengontrol faktor lain.

2 RMSPE menunjukkan deviasi antara simulasi perhitungan dengan data yang diobservasi, semakin kecil nilai RMSPE berarti hasil simulasi mirip dengan data yang diobservasi.

Grafik 9.7.
Rata-Rata Lama Sekolah (RLS) Pra- dan Pasca-Desentralisasi



Catatan: *meta-analysis* dari Muttaqien, dkk., (2016). *Log-likelihood*: 5042.0. Variabel kontrol: kapasitas fiskal, populasi urban, daerah maju, dan daerah pemekaran.

Pasca-desentralisasi, pemerintah daerah lebih leluasa untuk mengelola pelayanan pendidikan pada wilayahnya dengan menyesuaikan kondisi daerahnya. Gambar 9.3 memperlihatkan distribusi spasial dari belanja yang dikeluarkan pemerintah daerah untuk bidang pendidikan per siswa pada tahun 2019. Dari gambar tersebut dapat dipetakan daerah mana yang mengalokasikan belanja yang cukup besar (signifikan) untuk sektor pendidikan. Ditemukan bahwa kawasan timur Indonesia, Sumatera bagian utara, Kalimantan bagian timur, dan Papua mengalokasikan belanja pendidikan yang cukup besar.

Gambar 9.3.
Belanja Pendidikan per Siswa (dalam juta/siswa)

Keterangan: data kabupaten/kota tahun 2019, dibagi dalam 10 kelas interval.
Sumber: Hasil analisis penulis dari kompilasi data realisasi APBD 2019.

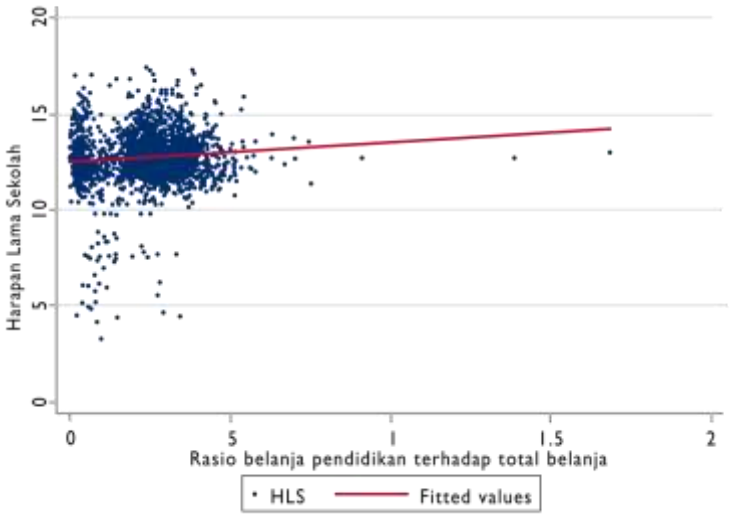
Hal yang cukup kontras diperlihatkan pada Gambar 9.4. Gambar tersebut memperlihatkan distribusi spasial rasio belanja pendidikan terhadap total belanja. Daerah kawasan timur Indonesia mengalokasikan belanja pendidikan relatif cukup rendah dibandingkan daerah barat Indonesia.

Gambar 9.4.
Rasio Belanja Pendidikan terhadap Total Belanja

Keterangan: data kabupaten/kota tahun 2019, dibagi dalam 10 kelas interval
Sumber: Hasil analis penulis dari kompilasi data realisasi APBD 2019

Grafik 9.8 menjelaskan hubungan antara rasio belanja pendidikan terhadap total belanja daerah dengan *outcome* pendidikan yaitu, yaitu Harapan Lama Sekolah (HLS). Grafik 9.8 tersebut memperlihatkan adanya hubungan positif yang dapat diartikan bahwa semakin tinggi daerah membelanjakan uang pada sektor pendidikan maka semakin meningkat pula peluang lamanya sekolah yang akan dirasakan oleh anak pada umur tertentu di masa mendatang. Meningkatnya HLS dapat diinterpretasikan bahwa kondisi pembangunan sistem pendidikan semakin membaik pula.

Grafik 9.8
Hubungan Belanja Pendidikan dan Harapan Lama Sekolah (2000-2019)



Keterangan: observasi seluruh kabupaten/kota
Sumber: Hasil Analisis

9.3.2.2

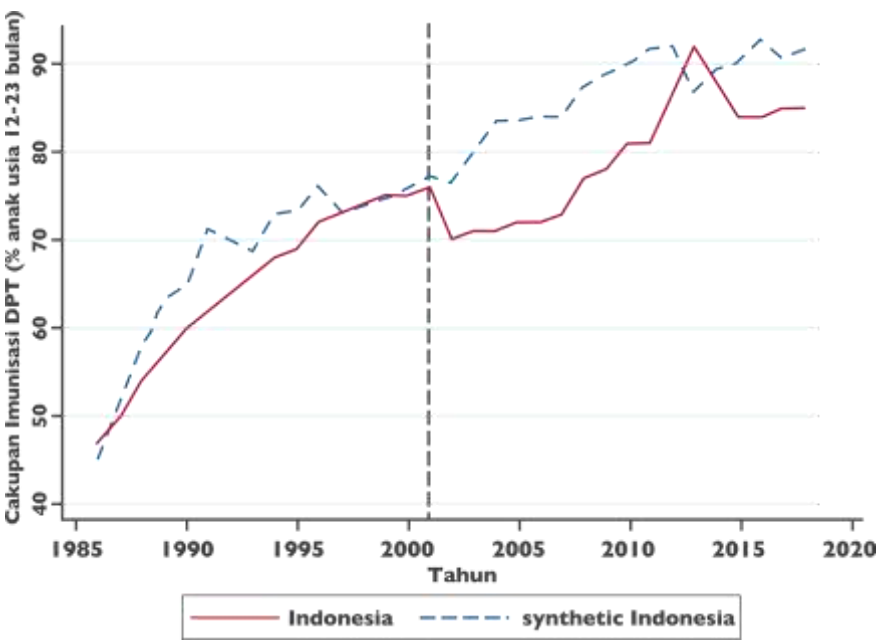
Desentralisasi Fiskal dan Pelayanan Kesehatan

Pelayanan kesehatan juga merupakan pelayanan publik dasar yang dijamin oleh negara. Belanja kesehatan merupakan *mandatory spending* yang diatur dalam UU Nomor 36 Tahun 2009 tentang Kesehatan. Besaran anggaran kesehatan dalam APBN minimal harus sebesar 5% dari APBN dan minimal sebesar 10% dari APBD. Pelayanan kesehatan ditujukan untuk mencapai tujuan pembangunan bidang kesehatan sebagaimana tercantum dalam RPJMN 2019-2024, yaitu menurunnya prevalensi *stunting*, menurunnya angka kematian ilbu saat melahirkan, menurunnya Angka Kematian Bayi (AKB), meningkatnya jumlah balita dengan status gizi baik, menurunnya jumlah penderita penyakit menular dan tidak menular (Hipertensi, Diabetes Melitus, ODGJ berat, TBC, HIV), meningkatnya Angka Harapan Hidup (AHH), dan meningkatnya IPM.

Analisis ini mencoba melihat pengaruh kebijakan desentralisasi dengan pelayanan kesehatan yang dinilai dari pencapaian (*outcome*) pelayanan kesehatan antara lain cakupan imunisasi Difteri, Pertusis, dan Tetanus (DPT), AKB, AHH, dan Angka Kematian (*mortality rate*) dengan menggunakan metode SCM.

Grafik 9.9 memperlihatkan hasil analisis dengan metode SCM dengan membuat kontrol sintetis dari kombinasi 14 negara yang berkarakter mirip dengan Indonesia yang diberi bobot tren sehingga dibuat negara sintetis yang mencerminkan Indonesia tanpa desentralisasi. Dari Grafik 9.9 dapat dilihat bahwa sebelum desentralisasi dimulai (tahun 2001), kontrol sintetis cukup mirip trennya untuk memprediksi cakupan vaksinasi DPT dengan RMSPE sebesar 4,2%. Namun, setelah intervensi desentralisasi tahun 2001, terjadi deviasi sebesar -7,8% secara rata-rata selama hampir dua dekade (2001-2018). Dapat diinterpretasikan bahwa cakupan DPT dengan desentralisasi lebih rendah 7,8% dibandingkan dengan desentralisasi. Deviasi terbesar ada pada tahun 2004 sebesar -12,5%. Periode tersebut dikarenakan daerah masih dalam fase transisi/persiapan menuju 100% desentralisasi sehingga dapat dikatakan bahwa pelayanan publik saat fase transisi performanya lebih buruk dibandingkan dengan konsistensi Indonesia dengan sentralisasi. Oleh karena itu, untuk *outcome* cakupan vaksinasi DPT, kebijakan sentralisasi lebih baik.

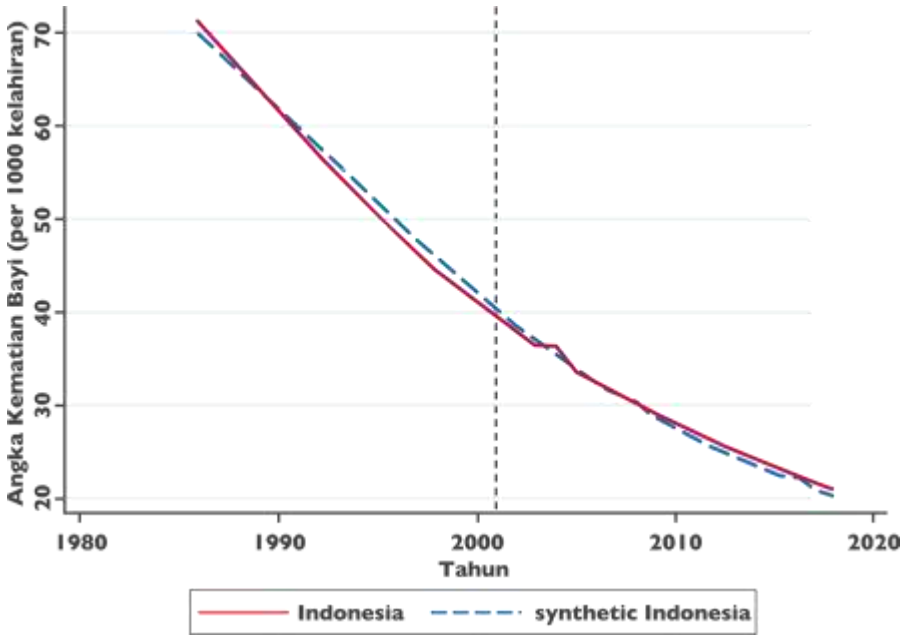
Grafik 9.9
Perbandingan Cakupan DPT, Realisasi (Dengan Intervensi Desentralisasi) dan Sintetik (Tanpa Intervensi Desentralisasi)



Catatan: RMSPE: 4.2;Top 3 *Control Donor (weight)*: India (0.307), Mexico (0.307), Cambodia (0.163)

Grafik 9.10 memperlihatkan hasil analisis dengan metode yang sama dengan *outcome* pelayanan kesehatan AKB. Model sintetik cukup baik memprediksi kondisi pra-intervensi dengan RMSPE sebesar 1,07%. Setelah intervensi desentralisasi, tidak terlalu banyak terlihat deviasi antara Indonesia dengan kebijakan sentralisasi dan Indonesia tanpa kebijakan desentralisasi. Deviasinya hanya 0,3 poin secara rata-rata atau tidak terlalu signifikan pada AKB. Sehingga, dalam aspek AKB dengan desentralisasi dan tanpa desentralisasi performanya hampir sama atau dengan kata lain tidak ada efek signifikan dari desentralisasi pada *outcome* kesehatan AKB.

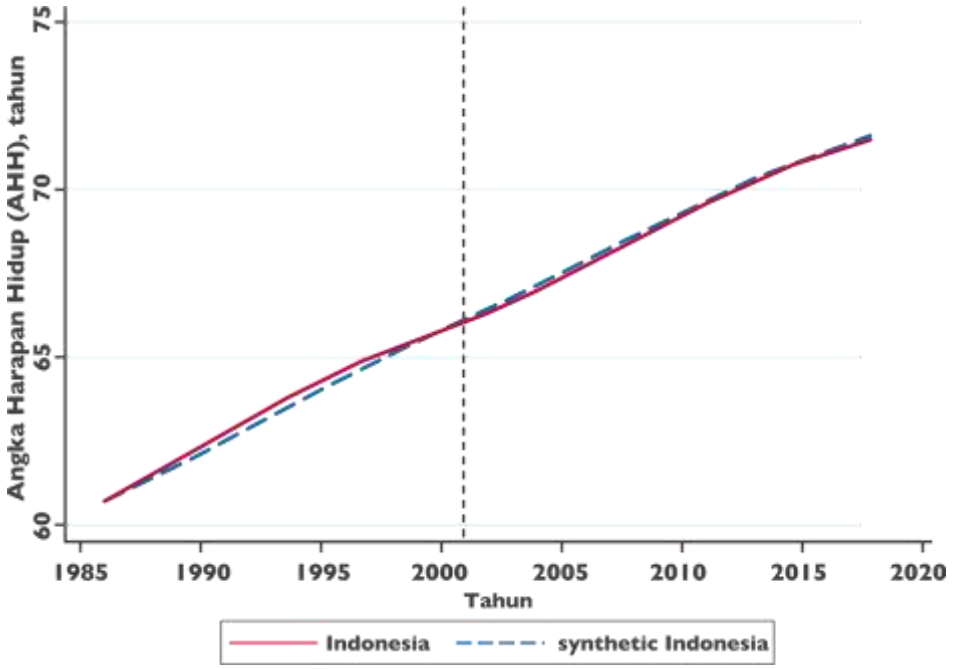
Grafik 9.10
Perbandingan Angka Kematian Bayi (AKB), Realisasi (Dengan Intervensi Desentralisasi) dan Sintetik (Tanpa Intervensi Desentralisasi)



Catatan: RMSPE: 1.07;Top 3 *Control Donor (weight):* Brazil (0.477), India (0.256),Vietnam (0.165)

Kesimpulan yang hampir sama juga dapat dilihat pada Grafik 9.11, *outcome* kesehatan yang dilihat adalah AHH. Dengan RMSPE hanya 0.19%, model sintetis berhasil memprediksi AHH di Indonesia selama periode pra-desentralisasi (sebelum tahun 2001). Setelah tahun 2001, kondisi faktual dengan kondisi *counter-factual* (tanpa desentralisasi) tidak ada perbedaan, bahkan deviasinya hanya -0.1 poin antara Indonesia dengan desentralisasi dan Indonesia tanpa desentralisasi. Artinya, kebijakan desentralisasi tidak terlalu signifikan berpengaruh pada *outcome* kesehatan AHH.

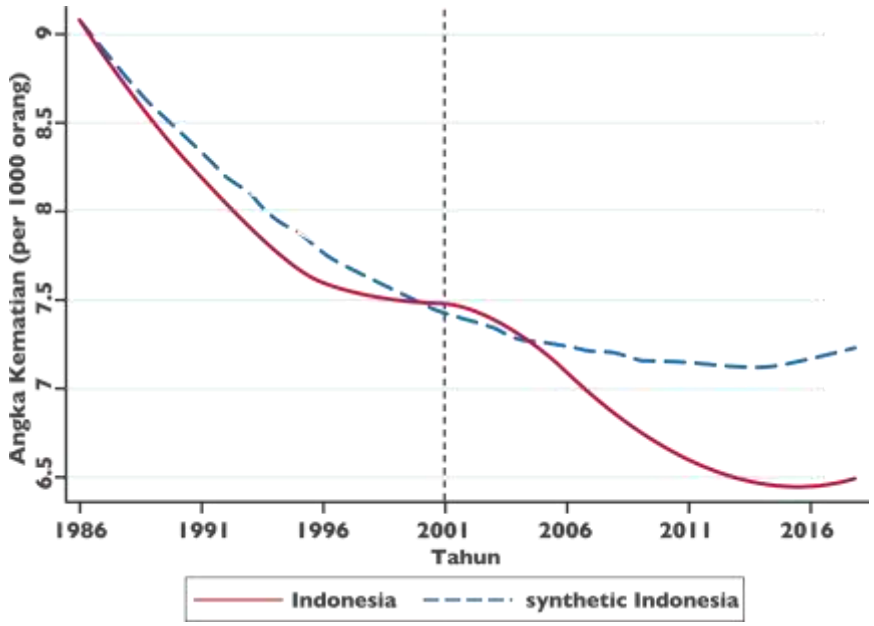
Grafik 9.11.
Perbandingan Angka Harapan Hidup (AHH), Realisasi (Dengan Intervensi Desentralisasi) dan Sintetik (Tanpa Intervensi Desentralisasi)



Catatan: RMSPE: 0.19;Top 3 *Control Donor (weight):* India (0.376), Brazil (0.291), Papua New Guinea (0.166)

Temuan yang lebih menarik dapat dilihat pada Grafik 9.12, dengan mengevaluasi kondisi Indonesia dengan desentralisasi dan tanpa desentralisasi terhadap *outcome* kesehatan angka kematian. Model sintetis (Indonesia tanpa kebijakan desentralisasi) cukup baik memprediksi Angka Kematian sebelum intervensi (tahun 2001) dengan RMSPE 0,13%. Pasca intervensi desentralisasi, terdapat deviasi yang cukup signifikan pada angka kematian antara kondisi dengan desentralisasi (faktual) dan kondisi tanpa desentralisasi (*counter-factual*) sebesar -0,4 poin. Artinya, kebijakan desentralisasi lebih baik menurunkan angka kematian dari 7,2 kematian per 100 orang (dengan kondisi sentralisasi) menjadi 6,8 kematian per 100 orang (dengan kondisi desentralisasi).

Grafik 9.12.
Perbandingan Angka Kematian, Realisasi (Dengan Intervensi Desentralisasi) dan Sintetik (Tanpa Intervensi Desentralisasi)



Catatan: RMSPE: 0.131;Top 3 *Control Donor (Weight)*: India (0.296), Brazil (0.213), China (0.100)

Kesimpulan yang ditemukan atas hubungan desentralisasi dengan pelayanan publik di Indonesia masih bervariasi. Hubungannya bersifat negatif dengan cakupan vaksinasi DPT, namun positif dengan angka kematian. Hubungannya juga bersifat tidak signifikan untuk AKB dan AHH.

Perjalanan dua dekade desentralisasi fiskal di Indonesia masih dihadapkan pada tantangan dalam menjalankan perannya sebagai salah satu instrumen kebijakan pelaksanaan pembangunan untuk mendorong perekonomian daerah maupun nasional melalui mekanisme hubungan keuangan pemerintah pusat dan daerah...

BAGIAN VI PENUTUP

BAB X

REFLEKSI KEBIJAKAN DAN HARAPAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN

BAB X
REFLEKSI KEBIJAKAN DAN HARAPAN DESENTRALISASI FISKAL KE DEPAN

10.1.

Refleksi Kebijakan

Gejolak reformasi di tahun 1998 telah mengawali babak baru penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang lebih demokratis, transparan, dan akuntabel. Penyelenggaraan otonomi daerah yang lebih luas, nyata, dan bertanggung jawab kepada daerah merupakan salah satu kebijakan reformasi terbesar yang dilakukan Indonesia saat itu. Penetapan UU Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintah Daerah menjadi awal dari harapan penyelenggaraan pemerintahan Indonesia yang lebih baik ke depan. Melalui pelaksanaan otonomi daerah diharapkan dapat mempercepat terwujudnya kesejahteraan masyarakat melalui peningkatan pelayanan, pemberdayaan, dan peran serta masyarakat, serta peningkatan daya saing daerah. Penyelenggaraan otonomi daerah tersebut dilakukan berdasarkan asas desentralisasi melalui penyerahan sebagian kewenangan penyelenggaraan urusan pemerintahan kepada daerah.

Menyertai penyerahan kewenangan tersebut, pengelolaan fiskal juga turut didesentralisasikan yang ditegaskan dalam penetapan UU Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah. Pemerintah daerah diserahkan sumber-sumber pendanaan dalam rangka menyelenggarakan kewenangan yang diserahkan. Pemerintah daerah, sebagai daerah otonom diberikan keleluasaan dalam mengelola penerimaan tersebut sebagai sumber pendanaan untuk belanja-belanja prioritas pemerintah daerah sehingga dapat menyediakan pelayanan publik yang optimal bagi masyarakat di daerah, yang pada akhirnya dapat mewujudkan kesejahteraan bagi seluruh rakyat Indonesia di mana pun berada.

Implementasi desentralisasi fiskal merupakan salah satu reformasi terbesar yang dilakukan oleh Indonesia yang ditandai dengan penyerahan dana transfer dari APBN yang meningkat cukup tinggi di tahun 2001. Tak lupa pula, pemerintah daerah diberikan kewenangan pemungutan sumber-sumber penerimaan asli daerah terutama Pajak Daerah dan Retribusi Daerah (PDRD). Sejak era desentralisasi fiskal, pengelolaan perpajakan daerah semakin diperkuat dalam upaya meningkatkan akuntabilitas pemerintah daerah kepada masyarakat melalui pungutan-pungutan yang dilakukan.

Sebagaimana dijelaskan sebelumnya, dalam dua dekade implementasi desentralisasi fiskal, berbagai capaian indikator pembangunan baik itu dari sisi perekonomian, sosial, dan pelayanan publik sebagian besar menunjukkan perbaikan. Skala perekonomian di setiap daerah meningkat yang ditunjukkan melalui peningkatan PDRB dan PDRB per kapita. Akan tetapi, perlu

diwaspadai bahwa peningkatan ekonomi ternyata tidak dibarengi dengan penurunan ketimpangan pendapatan. Ketimpangan pendapatan yang dihitung dengan indeks Gini menunjukkan peningkatan di sebagian besar daerah. Selain itu, kemiskinan di seluruh wilayah menurun, begitu pula kualitas hidup masyarakat semakin membaik yang ditunjukkan dengan meningkatnya Indeks Pembangunan Manusia (IPM). Peningkatan berbagai capaian indikator pembangunan tersebut tentunya harus diakui bukan merupakan kontribusi desentralisasi fiskal semata, tapi merupakan hasil dari sinergi kebijakan di berbagai aspek dari fiskal, politik, ekonomi, dan administrasi baik di tingkat nasional maupun daerah.

Pelaksanaan desentralisasi di Indonesia pada 542 daerah otonom (2020), merupakan salah satu desentralisasi terbesar di dunia. Keberanian dan Indonesia dalam mengimplementasikan kebijakan desentralisasi merupakan sesuatu yang patut untuk diacungi jempol. Merumuskan kebijakan yang tepat diterapkan di seluruh daerah (*one size fits all*) dengan segala keragamannya merupakan hal yang tidak mudah. Berbagai kelemahan dan tantangan yang dihadapi menjadi evaluasi untuk melakukan perbaikan diri, baik dari penyempurnaan desain kebijakan, hingga implementasinya. Selain itu, kualitas sumber daya manusia, dalam hal ini pegawai pemerintahan sebagai penyelenggara negara, integritas dan kompetensinya terus berusaha ditingkatkan sehingga penyelenggaraan pemerintahan yang transparan, efektif, efisien, dan akuntabel dapat terwujud.

Pembahasan dalam buku ini menceritakan perjalanan dua dekade implementasi desentralisasi fiskal di Indonesia mulai dari dana transfer, pengelolaan APBD, harmonisasi belanja pusat dan daerah, kerja sama fiskal antar daerah, hingga analisis dampak desentralisasi fiskal terhadap capaian pembangunan dari aspek ekonomi, sosial, maupun pelayanan publik. Dari berbagai desain kebijakan yang telah dilaksanakan serta menganalisis implementasi atas kebijakan-kebijakan tersebut terdapat beberapa refleksi kebijakan yang dapat menjadi bahan pemikiran dalam penyempurnaan kebijakan desentralisasi fiskal ke depan.

Sebagaimana diketahui, sumber pendanaan terbesar dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan daerah berasal dari dana transfer APBN. Mengakui masih tinggi ketimpangan pembangunan maupun keuangan antar daerah serta keragaman daerah di Indonesia, pengalokasian dana transfer merupakan kebijakan pendanaan yang dipilih sebagai konsekuensi dari penyerahan sebagian urusan pemerintahan kepada daerah dengan tetap memberikan hak pemungutan beberapa jenis pajak oleh daerah. Pilihan kebijakan ini bertujuan untuk menjaga keutuhan berbangsa dan bernegara dalam kerangka Negara Kesatuan Republik Indonesia.

Pengalokasian dana transfer dikelompokkan ke dalam dua kategori yaitu dana perimbangan dan non dana perimbangan. Dana perimbangan merupakan dana yang dialokasikan kepada pemerintah daerah yang sebagai instrumen pemerataan kemampuan keuangan antar tingkat pemerintahan (vertikal) dan antar daerah (horizontal) dalam membiayai penyelenggaraan pembangunan yang menjadi kewenangan daerah. Sedangkan non dana perimbangan merupakan transfer yang diberikan kepada daerah sebagai pengakuan atas kekhususan dan keistimewaan daerah tertentu, serta sebagai insentif atas kinerja daerah. Selain itu, mulai tahun 2015, kebijakan desentralisasi kembali melakukan terobosan melalui pengalokasian dana dari APBN kepada seluruh desa di Indonesia untuk mendukung

percepatan pelaksanaan pembangunan di desa yang dikenal dengan Dana Desa. Kebijakan ini diambil dalam upaya pembangunan Indonesia dari pinggiran yang bertujuan untuk mengubah paradigma pembangunan desa. Dengan adanya dana desa, desa yang selama ini menjadi objek pembangunan diharapkan dapat berperan aktif sebagai subjek dalam pelaksanaan pembangunan sehingga dapat mempercepat peningkatan kesejahteraan dan kualitas hidup masyarakat desa.

Kebijakan dana perimbangan yang selama ini terdiri dari DBH, DAU, DAK Fisik, dan DAK Nonfisik sudah terus menerus diperkuat melalui penguatan regulasi di level UU maupun peraturan di bawahnya. DAU dan DBH pada dasarnya merupakan dana yang dialokasikan dalam bentuk *pure block grant* yang berarti daerah berhak membelanjakan dana tersebut sesuai dengan kebutuhan dan prioritas daerah. Akan tetapi, seiring implementasinya, penggunaan sebagian dana tersebut mulai diperuntukkan untuk belanja tertentu (*earmarking*) yang lebih produktif terutama di bidang pembangunan infrastruktur publik, peningkatan kualitas pelayanan pendidikan, dan kesehatan, serta untuk menjaga kelestarian lingkungan. Keputusan mengubah sifat DAU dan DBH ini bertujuan untuk meningkatkan efektivitas pelaksanaan pembangunan di daerah yang didasari oleh hasil evaluasi yang menunjukkan masih besarnya porsi belanja non-produktif pada APBD. Sementara itu, DAK Fisik dan DAK Nonfisik merupakan dana yang bersifat *non-matching categorical grant*, yaitu dana yang dialokasikan untuk mendanai kegiatan tertentu yang bertujuan pemerataan pembangunan daerah terutama membantu daerah dalam pemenuhan standar pelayanan publik baik bersifat fisik maupun non-fisik (operasional) yang sejalan dengan prioritas nasional. Oleh karena itu, alokasi DAK Fisik dan DAK Nonfisik lebih diprioritaskan untuk daerah dengan capaian pembangunan yang masih tertinggal dibandingkan daerah lainnya.

Kebijakan yang telah diambil dalam meningkatkan efektivitas dan efisiensi dana perimbangan tersebut dinilai telah sejalan dengan tujuan pengalokasiannya. Kebijakan penyaluran dana perimbangan perlahan telah dilakukan berdasarkan kinerja pelaksanaannya. Selain itu, formula pengalokasian dan pendistribusian terus diperkuat sehingga alokasinya tetap sesuai dengan kemampuan keuangan negara dan distribusinya lebih merata dan berkeadilan. Walaupun demikian, desain kebijakan tersebut masih mempunyai beberapa celah untuk perbaikan ke depan. Pertama, tujuan *earmarking* DBH dan DAU sudah baik, namun hal tersebut mengurangi kapasitas fiskal daerah dalam pemenuhan belanja sesuai kebutuhan dan prioritas daerah. Kedua, pengalokasian DBH berdasarkan penerimaan negara pada tahun berjalan menyebabkan ketidakpastian pendanaan bagi daerah sehingga perencanaan pembangunan daerah dapat terganggu. Ketiga, pengalokasian DAU yang memasukkan unsur gaji PNSD sebagai dasar alokasi berpotensi menyebabkan *over-recruitment* PNSD. Keempat, pengalokasian DAU yang berdasarkan celah fiskal berpotensi menyebabkan keengganan pemerintah daerah meningkatkan penerimaan PAD. Kelima, banyaknya kegiatan pembangunan di daerah yang berasal dari berbagai sumber pendanaan selain DAK fisik berpotensi menyebabkan tumpang tindih baik dari jenis kegiatan maupun sumber pendanaan. Keenam, validitas basis data sebagai dasar pengalokasian DAK Nonfisik masih perlu ditingkatkan sehingga alokasi lebih tepat sasaran dan sesuai dengan kebutuhan. Ketujuh, belum tersedianya instrumen yang sesuai dalam mengukur efektivitas dan efisiensi capaian *output* DAK Nonfisik.

Sejalan dengan kebijakan dana perimbangan, kebijakan non dana perimbangan dan dana desa turut mengalami penyempurnaan dan penguatan. Non dana perimbangan terdiri dari Dana Otonomi Khusus (Otsus), Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta, dan Dana Insentif Daerah. Dana Otsus dialokasikan untuk Provinsi Papua (mulai 2002), Papua Barat (mulai 2009), dan Aceh (mulai 2008) berdasarkan status daerah sebagai otonomi khusus. Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta dialokasikan sejak tahun 2013 sebagai bentuk pengakuan negara terhadap keistimewaan pemerintahan DI Yogyakarta. Sedangkan Dana Insentif Daerah (DID) dialokasikan kepada daerah sebagai penghargaan atas pencapaian kinerja daerah di bidang pengelolaan keuangan, kinerja pendidikan, dan kinerja ekonomi dan kesejahteraan.

Pengalokasian Dana Otsus diharapkan dapat mempercepat capaian pembangunan dan kesejahteraan masyarakat di Provinsi Papua, Papua Barat, dan Aceh. Besarnya alokasi Dana Otsus sampai saat ini belum dibarengi dengan percepatan capaian indikator pembangunan dan kesejahteraan masyarakat. Capaian pembangunan dan kesejahteraan masyarakat perlu untuk terus ditingkatkan agar daerah penerima Dana Otsus dapat bersaing dengan daerah-daerah di kawasan. Pengelolaan Dana Otsus masih menghadapi tantangan dari sisi kualitas tata kelola dan akuntabilitas pengelolaan anggaran yang masih perlu ditingkatkan. Rendahnya transparansi anggaran dan lemahnya pengawasan Dana Otsus memberi peluang terjadinya penyelewengan Dana Otsus sehingga target capaian pembangunan dan kesejahteraan masyarakat belum mampu diraih secara optimal. Sementara itu, realisasi Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta selama ini telah berjalan dengan baik dengan capaian realisasi yang tinggi. Namun demikian, Dana Keistimewaan D.I. Yogyakarta hingga saat ini belum memiliki perencanaan dan arah pemanfaatan yang komprehensif sehingga kegiatan yang dilaksanakan cenderung bersifat seremonial.

Pengalokasian DID sebagai bentuk *reward* telah mampu mendorong daerah untuk meningkatkan kinerjanya sesuai dengan indikator yang ditetapkan. Namun demikian, indikator penilaian DID yang berubah-ubah menjadi kendala bagi daerah dalam memenuhi ketentuan kriteria penilaian. Selain itu, perbedaan kapasitas yang dimiliki oleh daerah yang berada di wilayah timur dengan daerah di wilayah barat dalam pemenuhan kriteria yang diprasyaratkan mendorong perlunya formulasi yang tepat dalam penentuan kriteria DID sebagai upaya menciptakan prinsip keadilan.

Kebijakan pengalokasian Dana Desa sejak tahun 2015 kepada seluruh desa di Indonesia merupakan suatu terobosan besar. Sejak 2015, alokasi dana terus meningkat seiring dengan amanat pemenuhan alokasi dana desa sebesar 10% dari dan di luar dana transfer. Selain itu, dalam rangka optimalisasi pengelolaan Dana Desa, kebijakan pengalokasian, penyaluran, dan penggunaannya terus diperkuat. Formula pengalokasian Dana Desa secara dirancang secara bertahap agar semakin merata dan berkeadilan, sedangkan kebijakan penyaluran juga diperkuat melalui penyaluran berdasarkan kinerja. Sementara itu, kebijakan penggunaan Dana Desa hingga saat ini diprioritaskan untuk bidang pembangunan dan pemberdayaan masyarakat desa, serta digunakan sebagai bantuan sosial bagi masyarakat desa pada masa pandemi Covid-19.

Sejak implementasinya di tahun 2015, terdapat peningkatan infrastruktur publik yang signifikan di desa. Selain itu, capaian beberapa indikator kesejahteraan di desa menunjukkan perbaikan, kemiskinan dan indeks Gini perdesaan perlahan mengalami penurunan. Walaupun demikian, pengelolaan anggaran yang besar tersebut di hampir 75 ribu desa bukan sesuatu yang mudah. Oleh karena itu, pengelolaan Dana Desa di desa masih dilaksanakan dalam pendampingan baik dari pendamping desa yang ditugaskan pemerintah maupun langsung dari pemerintah daerah kabupaten setempat atau pemerintah pusat.

Dalam 6 tahun implementasinya (2015-2020), kebijakan Dana Desa telah mengalami berkali-kali perubahan dalam rentang waktu yang singkat. Salah satu hal yang menyebabkan hal ini adalah pemerintah terus mencari bentuk kebijakan yang paling tepat untuk diterapkan di seluruh desa. Kebijakan yang terus berubah ini tentunya berdampak pada implementasinya di desa. Pemerintah desa harus memahami kebijakan dalam waktu singkat dan itu tidak mudah. Bahkan kebijakan tersebut sudah harus diimplementasikan sebelum dapat dipahami dengan baik, sehingga pelaksanaan pembangunan di desa terhambat. Kesiapan desa baik dari kuantitas maupun kualitas aparatur pemerintahan desa masih menjadi tantangan hingga saat ini. Kualitas dan intensitas pendampingan desa juga perlu ditingkatkan. Selain itu, banyaknya program atau kegiatan berbasis desa dari berbagai sumber pendanaan baik pusat, daerah, maupun swasta, berpotensi menyebabkan tumpang tindih pelaksanaan kegiatan dan pendanaan apabila tidak disertai dengan sinkronisasi dan koordinasi yang baik dari semua pihak terkait.

Dalam perjalanan implementasi desentralisasi fiskal yang berlangsung selama dua dekade tidak bisa terlepas dari bagaimana pemerintah daerah mengelola APBD yang menjadi dasar pelaksanaan pembangunan daerah. Penyusunan APBD perlu disesuaikan dengan kebutuhan penyelenggaraan pemerintahan dan kemampuan pendapatan daerah. Sebagaimana ditetapkan dalam PP Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Negara, struktur APBD terdiri dari Pendapatan Daerah (PAD, Dana Perimbangan, dan Lain-lain Pendapatan Daerah yang Sah), Belanja Daerah (belanja pegawai, belanja barang dan jasa, belanja modal, dan belanja lainnya), dan Pembiayaan Daerah (penerimaan pembiayaan dan pengeluaran pembiayaan. Kinerja pengelolaan APBD akan sangat menentukan tingkat capaian pembangunan daerah dalam penyediaan pelayanan publik.

Selama dua dekade, pendapatan daerah meningkat signifikan kecuali tahun 2020 akibat pandemi Covid-19. Pendapatan daerah tertinggi masih bersumber dari dana perimbangan namun cenderung mengalami penurunan seiring dengan peningkatan PAD terutama sebagai dampak kebijakan penguatan *local taxing power* dengan penetapan UU Nomor 28 Tahun 2009 tentang PDRD. Sebagai sumber penerimaan PAD terbesar, tingkat efektivitas implementasi penerimaan daerah yang berasal dari PDRD dapat diukur melalui *regional tax ratio* yang menggambarkan kemampuan suatu daerah dalam menghimpun penerimaan daerah yang bersumber dari PDRD terhadap potensi perekonomian daerah (PDRB). *Local tax-to-GDP ratio* cenderung mengalami peningkatan dengan rata-rata sebesar 1,17%. Walaupun tren *local tax-to-GDP ratio* menunjukkan peningkatan, proyeksi perpaduan pajak daerah (PDRD) dengan pajak pusat sebagai bagian dari pajak nasional (*total tax/GDP*) masih berada di bawah minimal nilai *tax ratio* ideal

menurut IMF (15% PDB). Hal ini menunjukkan bahwa baik pajak pusat dan PDRD masih belum optimal dalam menangkap penerimaan perpajakan dari pertumbuhan perekonomian (PDB/PDRB) di setiap daerah. Oleh karena itu, perlu adanya penguatan *tax enforcement* dalam pemungutan pajak baik pusat maupun daerah agar dapat menggali penerimaan pajak sesuai potensi perekonomian.

Selain kecukupan pendanaan, pengelolaan belanja yang efektif dan efisien menjadi kunci keberhasilan pencapaian pelayanan publik yang optimal di daerah. Dalam dua dekade, belanja daerah masih didominasi oleh belanja pegawai seiring dengan peningkatan jumlah pegawai daerah sebagai konsekuensi dari pemekaran wilayah dan kebutuhan tambahan aparatur daerah untuk penyelenggaraan otonomi daerah. Disisi lain, belanja modal yang bisa memberikan *multiplier effect* bagi perekonomian daerah masih relatif rendah dengan porsi yang terus menurun dalam 5 tahun terakhir. Sementara itu, capaian belanja *mandatory* pendidikan, kesehatan, dan infrastruktur yang menjadi prioritas pemerintah dalam upaya meningkatkan kualitas SDM dan pembangunan ekonomi menunjukkan hasil yang beragam. Capaian belanja *mandatory* pendidikan minimal 20% dari APBD menunjukkan bahwa walaupun selama dua dekade secara rata-rata telah tercapai di seluruh level pemerintahan, namun sampai tahun 2020, sebanyak 18,29% (94 daerah) kabupaten/kota dan 2 provinsi (Kalimantan Utara dan Papua) belum memenuhi ketentuan tersebut. Untuk pemenuhan belanja *mandatory* kesehatan minimal 10% APBD yang mulai dicanangkan pada tahun 2009, secara agregat belanja *mandatory* kesehatan mengalami peningkatan khususnya di level kabupaten/kota yang telah melebihi ketentuan tersebut, sedangkan di level provinsi, porsi belanja *mandatory* kesehatan rata-rata masih sebesar 8,67% APBD selama satu dekade terakhir. Terkait dengan pencapaian belanja infrastruktur, secara rata-rata proporsi belanja infrastruktur masih relatif rendah di seluruh level pemerintah daerah selama dua dekade terakhir dengan rata-rata 10,24% level provinsi dan 13,24% level kabupaten/kota.

Pengelolaan belanja daerah masih dihadapkan pada beberapa tantangan utama. Pertama, sehubungan dengan masih tingginya porsi belanja pegawai, diperlukan kebijakan untuk mendorong pemenuhan porsi belanja produktif yang secara signifikan akan meningkatkan pertumbuhan ekonomi di daerah. Kedua, jumlah program dan kegiatan masih terlalu banyak, sehingga belanja daerah tidak fokus dan kurang efektif dalam membenahi pelayanan dan pembangunan di daerah. Ketiga, walaupun penyampaian Perda APBD tepat waktu dan hasil Opini Laporan Keuangan Pemerintah Daerah (LKPD) BPK terus mengalami perbaikan, namun jumlah temuan hasil pemeriksaan BPK dan kasus korupsi khususnya di pemerintahan baik gubernur maupun wali kota/bupati serta anggota DPRD yang ditangani KPK masih mengalami peningkatan selama beberapa tahun terakhir, akuntabilitas pengelolaan belanja masih perlu ditingkatkan.

Selanjutnya, dalam mendorong percepatan pembangunan daerah terutama dalam penyediaan infrastruktur, selain mengoptimalkan pemanfaatan pendapatan dan belanja daerah, pemerintah daerah juga diminta untuk memanfaatkan pembiayaan daerah dengan baik. Defisit atau surplus terjadi apabila terdapat selisih antara anggaran pendapatan daerah dan belanja daerah. Pembiayaan

daerah adalah transaksi keuangan untuk menutup defisit atau untuk memanfaatkan surplus anggaran tersebut. Selama periode 2007-2020, Komponen penerimaan pembiayaan didominasi oleh SiLPA, sedangkan pengeluaran pembiayaan daerah sebagian besar berasal dari penyertaan modal (investasi) pemerintah daerah.

Beberapa kondisi yang dapat membentuk SiLPA antara lain adalah: (i) pelampauan pendapatan daerah baik dari PAD, pendapatan transfer, ataupun LLPDS yang disebabkan adanya senggangan anggaran *(budgetary slack)* di sisi pendapatan; (ii) senggangan anggaran di sisi belanja akibat tidak tercapainya target belanja daerah yang disebabkan penghematan anggaran atau penetapan target belanja daerah yang eksesif; dan (iii) pelampauan penerimaan pembiayaan yang terjadi akibat penerimaan pembiayaan yang jauh lebih besar dari pengeluaran pembiayaan. Seluruh penyebab di atas adalah cerminan masih rendahnya kemampuan pemerintah daerah dalam merumuskan perencanaan dan implementasi kegiatan yang dapat menyebabkan SiLPA meningkat. Sampai saat ini, SiLPA yang terus meningkat belum diikuti dengan pemanfaatan SiLPA sebagai sumber pembiayaan pembangunan daerah.

Besarnya SiLPA di daerah menyebabkan pemerintah daerah memiliki kecenderungan lebih memanfaatkan SiLPA untuk menutup defisit APBD (yang sering kali surplus pada realisasinya) dan tidak tertarik untuk memanfaatkan komponen penerimaan pembiayaan yang lain terutama penerimaan dari pinjaman daerah. Pinjaman daerah dapat dimanfaatkan tidak hanya untuk menutupi defisit anggaran namun juga agar tidak melewatkan momentum pertumbuhan ekonomi melalui akselerasi pembangunan infrastruktur daerah. Selama periode 2007 sampai dengan 2020, rasio penerimaan pinjaman daerah terhadap batas kumulatif penerimaan pinjamannya masih sangat kecil, dengan rata-rata penerimaan pinjaman sebesar Rp2,85 triliun. Terkait pinjaman daerah, sebetulnya pemerintah telah menyediakan ruang bagi daerah melalui PMK terkait batas kumulatif defisit dan pinjaman daerah yang selalu diterbitkan setiap tahun. Namun, kondisi tersebut tidak dimanfaatkan dengan optimal oleh daerah di mana potensi jumlah pinjaman yang dapat dilakukan oleh pemerintah daerah (batas kumulatif penerimaan pinjaman) cukup besar, dengan rata-rata sebesar Rp28,55 triliun atau hanya terserap sebesar 9,79%.

Selain daripada itu, pada hakikatnya desentralisasi fiskal hanya merupakan salah satu instrumen dalam suatu sistem penyelenggaraan negara untuk mencapai tujuan nasional. Oleh karena itu, harmonisasi pengelolaan kebijakan fiskal antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah untuk mewujudkan hal tersebut. Diperlukan sinergi dari pemenuhan sumber pendanaan, serta harmonisasi pelaksanaan belanja antara pemerintah pusat dan daerah. Selain itu, harmonisasi pelaksanaan belanja antara pemerintah pusat dan daerah perlu untuk terus ditingkatkan sehingga tidak terjadi tumpang tindih ataupun terputusnya mata rantai *(missing link)* antara kebutuhan (standar pelayanan minimal) dan ketersediaan pelayanan publik. Harmonisasi tersebut tentunya dapat terwujud melalui sistem perencanaan program dan penganggaran yang bersinergi dan terintegrasi antar setiap tingkat pemerintahan.

Harmonisasi sumber pendanaan maupun belanja pembangunan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah pada era desentralisasi ini utamanya terletak pada pembagian kewenangan dalam penyelenggaraan urusan pemerintahan yang jelas dan tegas antar tingkat pemerintahan. Urusan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat didanai dari APBN, dan urusan yang menjadi kewenangan pemerintah daerah didanai dari APBD. Pemerintah pusat dapat melimpahkan atau menugaskan pelaksanaan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangan pemerintah pusat kepada daerah dengan asas dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Dalam dua dekade terakhir, pemisahan urusan pemerintahan antar setiap tingkatan pemerintahan telah diatur dalam undang-undang beserta peraturan turunannya. Urusan pemerintahan tersebut dikelompokkan dalam tiga jenis, yaitu: (i) urusan absolut yang merupakan urusan yang hanya menjadi kewenangan pemerintah pusat, yang terdiri dari Politik luar negeri, pertahanan, keamanan, yustisi, moneter dan fiskal nasional, agama; (ii) urusan pemerintahan umum yaitu kewenangan Presiden sebagai kepala pemerintahan terkait dengan pemeliharaan ideologi dan dasar negara; dan (iii) urusan konkuren yaitu urusan pemerintahan yang dibagi bersama antar tingkat pemerintahan. Urusan konkuren inilah yang menjadi dasar penyelenggaraan pemerintahan di daerah.

Melihat telah diaturnya pembagian urusan pemerintahan tersebut, sudah seharusnya tumpang tindih pelaksanaan kegiatan dan pendanaan tidak terjadi. Akan tetapi, berdasarkan hasil evaluasi, masih ditemukan tumpang tindih pendanaan terutama pada kegiatan-kegiatan yang dilakukan dengan dekonsentrasi dan tugas pembantuan. Masih terjadi dana dekonsentrasi dan tugas pembantuan digunakan untuk mendanai kegiatan yang mendanai urusan daerah. Menyikapi hal ini, secara bertahap pemerintah telah mengalihkan dana tersebut menjadi dana transfer (melalui instrumen DAK Fisik dan DAK Nonfisik).

Selain itu, proses perencanaan dan penganggaran baik di tingkat nasional maupun daerah juga telah diatur dalam UU dan peraturan turunannya. Hingga saat ini, ketentuan mengenai perencanaan dan penganggaran di Indonesia masih diatur dalam dua UU terpisah, dan institusi penanggung jawabnya juga pada dua institusi yang berbeda. Proses perencanaan ada pada Kementerian Perencanaan Pembangunan Nasional (Bappenas), dan penganggaran ada pada Kementerian Keuangan. Kedua undang-undang tersebut telah mengatur mengenai sinkronisasi perencanaan dan penganggaran daerah yang harus memperhatikan dan berpedoman pada perencanaan dan penganggaran nasional. Walaupun demikian, dalam peraturan tersebut masih terdapat celah ke tidak selarasan perencanaan dan penganggaran antara pusat dan daerah, terutama pada tahapan penyusunan RPJMN dan RPJMD yang merupakan terjemahan visi dan misi presiden (nasional) dan kepala daerah (daerah). Periode pemilihan presiden dan kepala daerah yang berbeda, berpotensi menyebabkan ke tidak selarasan kedua rencana pembangunan tersebut. Selanjutnya, tahun anggaran pemerintah pusat yang bersamaan dengan tahun anggaran pemerintah serta periode pada tahapan penganggaran yang hampir bersamaan menyebabkan potensi ke tidak selarasan antara kebijakan fiskal dalam APBN dan APBD. Selain antara pemerintah pusat dan daerah, harmonisasi antara perencanaan dan penganggaran di tingkat nasional dan daerah juga perlu untuk terus diperkuat agar anggaran tersebut dapat benar-benar sejalan dan mendukung pencapaian tujuan pembangunan (*money follow program)*.

Keberhasilan implementasi desentralisasi fiskal tidak terlepas dari kerja sama fiskal yang baik antar tingkat pemerintahan maupun dengan pihak ketiga di luar pemerintahan. Pada dasarnya setiap daerah memiliki ketergantungan pada daerah lain. Ketergantungan ini bisa diidentifikasi dari jenis-jenis interaksi antar daerah, seperti: arus barang, arus keuangan masyarakat, arus keuangan pemerintah, ketergantungan administrasi, mobilitas penduduk, ketergantungan fisik geografis, ketergantungan kultural, dan sebagainya. Kerja sama fiskal yang dilakukan didasarkan pada prinsip efisiensi dan efektivitas untuk pemenuhan pelayanan publik serta saling menguntungkan.

Praktik kerja sama fiskal di Indonesia telah lama dilaksanakan dalam berbagai bentuk di antaranya: (1) kerja sama antara pusat dan daerah, bentuk kerja sama ini dilaksanakan dalam proyek pembangunan ekonomi di kawasan Gresik - Bangkalan - Mojokerto - Surabaya - Sidoarjo - Lamongan, Kawasan Bromo - Tengger - Semeru, serta Kawasan Selingkar Wilis dan Lintas Selatan yang melibatkan Pemerintah Pusat, Provinsi Jawa Timur serta kabupaten/kota di Jawa Timur; (2) kerja sama antar pemerintah daerah kabupaten/kota di provinsi yang sama, bentuk ini misalnya dilakukan untuk proyek Kartamantul, yaitu pengolahan sampah, penyediaan air bersih, penyediaan limbah, transportasi dan jalan antara pemerintah kabupaten Sleman dan Bantul; (3) kerja sama antar pemerintah daerah kabupaten/ kota antar wilayah provinsi. Bentuk ini dilakukan dalam Proyek Tempat Pengolahan Sampah Terpadu (TPST) antara pemerintah provinsi DKI Jakarta dengan pemerintah kabupaten Bekasi, Jawa Barat; (4) kerja sama pemerintah dengan swasta (KPBU), misalnya dalam proyek KPBU Sistem Penyediaan Air Minum Umbulan antara pemerintah pusat, provinsi Jawa Timur, kota Surabaya, Gresik, Sidoarjo, Pasuruan, dan Kabupaten Pasuruan dengan PT Meta Adhya Tirta Umbulan; (5) kerja sama pemerintah daerah dengan swasta dan luar negeri (*sister city)*, misalnya kerja sama dalam proyek Tempat Pembuangan Akhir (TPA) Jatibarang antara pemerintah kota Semarang dengan pemerintah Denmark, PT. Narpati, dan PT. PLN.

Beragamnya bentuk kerja sama fiskal yang dapat dilakukan membuka peluang bagi daerah untuk mempercepat pemenuhan layanan dasar publik. Namun demikian, masih banyak daerah yang belum menempuh skema kerja sama fiskal ini dengan berbagai latar belakang. Masih rendahnya pemahaman mekanisme kerja sama fiskal, kurangnya komunikasi yang dilakukan, serta pemilihan program/proyek yang cocok untuk dikerjasamakan menjadi bagian tantangan yang harus dihadapi pelaksanaan kerja sama fiskal daerah.

10.2.

Harapan ke Depan

Dengan terlampauinya dua dekade implementasi desentralisasi fiskal, banyak pelajaran yang dapat diambil sebagai landasan untuk terus melakukan perbaikan ke depan. Desentralisasi fiskal masih harus terus berproses menjadi semakin baik dari hari ke hari demi mewujudkan kesejahteraan

bagi seluruh rakyat Indonesia, tanpa terkecuali, siapa pun dan di mana pun. Dua dasawarsa dirasa masih merupakan waktu yang singkat dalam proses pendewasaan desentralisasi fiskal di Indonesia.

Berkaca dari pengalaman yang lalu, desentralisasi fiskal yang merupakan salah satu instrumen penting dalam penyelenggaraan pemerintahan telah melakukan tugasnya dengan cukup baik. Hambatan dan tantangan satu persatu diselesaikan sehingga desentralisasi fiskal dapat berjalan sesuai tujuannya. Walaupun demikian, tentunya kita tidak bisa berpuas diri dengan kondisi desentralisasi fiskal saat ini. Masih banyak tantangan yang perlu dihadapi dan dicarikan solusi agar visi Indonesia menjadi negara yang berdaulat, maju, adil, dan makmur di tahun 2045 benar-benar terwujud. Harapan masih ada.

Desentralisasi fiskal sangat erat kaitannya dengan pengelolaan sumber daya fiskal yang dibagi antara pemerintah pusat dan daerah melalui sistem perimbangan keuangan. Sumber daya secara konsep merupakan barang yang terbatas, maka dibutuhkan strategi dalam pengelolaannya sehingga dapat dengan digunakan dengan efektif, efisien, dan optimal dalam pelaksanaan pembangunan dan penyediaan pelayanan publik bagi masyarakat. Oleh karena itu, kedepannya hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah dapat lebih diperkuat, lebih transparan, dan akuntabel sehingga pengelolaan sumber daya fiskal tersebut lebih efektif dan efisien.

Untuk mewujudkan hal tersebut, seluruh elemen desentralisasi fiskal, mulai dari sisi dana transfer, pengelolaan APBD, harmonisasi kebijakan fiskal pusat dan daerah, serta kerja sama antar daerah, perlu untuk ditingkatkan kinerjanya. Pengelolaan dana transfer diharapkan dapat semakin meminimalkan ketimpangan kemampuan keuangan antar tingkat pemerintahan (vertikal), dan antardaerah (horizontal), serta dapat mendorong perbaikan kualitas belanja daerah. Dengan meminimalkan ketimpangan vertikal dan horizontal maka semua pemerintah daerah dapat melaksanakan kewenangannya dengan optimal, dan pemerintah pusat dapat menjalankan fungsinya sebagai pemerintah NKRI. Oleh karena itu, peran dana transfer harus terus didukung dengan formulasi kebijakan yang tepat dan mampu menyesuaikan dengan karakteristik daerah serta sesuai dengan prioritas nasional.

Ketimpangan vertikal yang minimum berarti pemerintah pusat mengakui daerah sebagai penghasil sumber daya (penerimaan negara), oleh karena itu dibutuhkan keseimbangan pendanaan dari sumber daya tersebut antara pemerintah pusat dan daerah. Hingga saat ini, kebijakan pengalokasian DBH dalam upaya meminimalkan ketimpangan vertikal telah berjalan dengan baik dan berkeadilan. Namun demikian, oleh karena DBH merupakan salah satu sumber penerimaan terbesar daerah, pengalokasian DBH diharapkan dapat menjamin kepastian penerimaan daerah. Kedepannya diharapkan pengalokasian DBH tidak berdasarkan realisasi penerimaan negara pada tahun berjalan, namun berdasarkan realisasi penerimaan pada tahun-tahun sebelumnya. Dengan begitu, pemerintah daerah dapat merencanakan belanja dengan lebih baik. Selain itu, DBH juga diharapkan dapat

mendorong perbaikan kualitas belanja di daerah melalui kebijakan *earmarking*. Walaupun demikian, kebijakan *earmarking* tersebut tetap harus memperhatikan ruang fiskal pemerintah daerah sehingga prinsip desentralisasi yang memberikan diskresi pengelolaan belanja tetap terwujud.

Sedangkan ketimpangan horizontal yang minimum berarti dana transfer dapat menciptakan kapasitas fiskal yang relatif seimbang antardaerah dalam menyelenggarakan urusan pemerintahan yang menjadi kewenangannya sehingga dapat menyediakan pelayanan publik yang optimal. Instrumen dana transfer yang ada saat ini untuk mengatasi ketimpangan horizontal yaitu DAU, DAK Fisik, DAK Nonfisik, Dana Otonomi Khusus, dan Dana Keistimewaan. Kedepannya, pengalokasian DAU diharapkan dapat dijadikan insentif bagi daerah dalam mendorong peningkatan penerimaan daerah (bukan menjadi disinsentif seperti selama ini sehingga daerah enggan menggali potensi PAD-nya), serta dapat mendorong peningkatan kualitas pelayanan publik di daerah. Selain itu, formula DAU yang saat ini masih menggunakan gaji PNSD perlu ditinjau kembali efektivitas dan efisiensi sehingga tidak menimbulkan *moral hazard*. Pengelolaan DAK baik fisik maupun nonfisik diharapkan dapat lebih sejalan dengan prioritas nasional, lebih akuntabel, dan menekankan pada prinsip kinerja pelaksanaan, sehingga menghasilkan *output* yang berkualitas dan manfaatnya berkelanjutan. Sementara itu, pengelolaan Dana Otonomi Khusus dan Dana Keistimewaan diharapkan lebih akuntabel dan transparan sehingga manfaatnya dapat terlihat lebih nyata bagi masyarakat. Dibandingkan dengan daerah lainnya, kekhususan dan keistimewaan yang diberikan kepada daerah-daerah tertentu sudah seharusnya dapat mengakselerasi percepatan pembangunan di daerah tersebut. Peran DID sebagai instrumen penghargaan atas kinerja pemerintah daerah harus terus ditingkatkan antara lain melalui *refocusing* kriteria penilaian kinerja pemerintah daerah yang mencerminkan kualitas pengelolaan keuangan daerah dan pelayanan publik, peningkatan validitas data dan informasi yang digunakan dalam penilaian, serta pemanfaatan sistem informasi yang terintegrasi untuk meningkatkan efektivitas pengalokasian, tata kelola, dan akuntabilitas penggunaan DID.

Secara khusus, Dana Desa merupakan dana transfer yang mempunyai sifat berbeda dari jenis dana transfer lainnya karena Dana Desa langsung ditujukan ke desa untuk menjadi sumber pendapatan dalam APBDesa. Pengelolaan Dana Desa ke depan diharapkan dapat lebih mendorong peningkatan kualitas hidup masyarakat desa melalui peningkatan kapasitas aparatur desa maupun pendampingan desa, sinergi dan koordinasi dari semua pemangku kepentingan terkait dan simplikasi regulasi yang lebih memudahkan implementasinya di desa namun tetap akuntabel dalam pelaksanaannya.

Selanjutnya, desentralisasi fiskal ke depan diharapkan dapat lebih mendukung penguatan kemampuan perpajakan daerah (*local taxing power*) namun tetap dapat mendorong investasi, kemudahan berusaha, dan berkontribusi positif terhadap perkembangan perekonomian di daerah. Seiring dengan perkembangan teknologi, perekonomian, maupun persaingan global, jenis-jenis pajak maupun retribusi daerah yang dipungut juga perlu ditinjau ulang sehingga lebih

mampu menangkap potensi perekonomian yang terus berkembang. Walaupun demikian, penerimaan pajak yang optimal tentunya dapat dicapai apabila potensi penerimaan yang ada dapat diproyeksikan baik, dan kualitas serta kapasitas SDM pengelola perpajakan meningkat, serta kesadaran masyarakat sebagai wajib pajak membaik.

Dengan kemampuan fiskal yang mencukupi baik dari dana transfer maupun PAD dalam memenuhi kebutuhan belanja pembangunan di daerah, pemerintah daerah diharapkan dapat melakukan belanja yang lebih optimal. Belanja daerah yang selama ini masih didominasi oleh belanja pegawai, diharapkan kedepannya dapat lebih dialokasikan untuk belanja-belanja yang bersifat produktif yang memberikan *multiplier effect* terhadap perekonomian serta berorientasi pada pemenuhan standar pelayanan publik yang optimal. Diskresi pengelolaan belanja yang selama ini diberikan dalam kerangka desentralisasi fiskal harus dilaksanakan dengan lebih bertanggung jawab dan transparan.

Terkait kondisi penganggaran daerah, kedepannya pengelolaan keuangan daerah terutama dari sisi perencanaan perlu ditingkatkan agar menghindari surplus yang menyebabkan meningkatnya SiLPA daerah. Selain itu, SiLPA yang saat ini sudah sangat tinggi membutuhkan dasar pengaturan yang mendasari kewenangan pemanfaatannya oleh pemerintah daerah agar keberadaan SiLPA dalam APBD semakin efektif. Salah satunya dapat dilakukan dengan memperjelas aturan terkait kapasitas penggunaan SiLPA untuk menutupi defisit anggaran, baik dari sisi seberapa besar dan tujuan peruntukannya. Apabila kinerja perencanaan anggaran di daerah sudah baik, pemanfaatan dan pengelolaan SiLPA sudah diatur dengan lebih jelas, maka daerah juga perlu didorong untuk dapat memanfaatkan instrumen pembiayaan daerah terutama pinjaman daerah dalam mengakselerasi pembangunan di daerah.

Hal terakhir yang tidak kalah pentingnya dalam penyempurnaan implementasi desentralisasi fiskal adalah harmonisasi kebijakan fiskal antara pusat dan daerah yang semakin kuat. Di samping itu, perlu dilakukan penguatan pemahaman pada berbagai tingkat pemerintahan akan arti pentingnya kerja sama fiskal untuk percepatan pemenuhan layanan dasar publik. Harmonisasi kebijakan yang baik dan didukung oleh kerja sama fiskal yang kuat akan mampu menciptakan dorongan yang besar bagi penciptaan layanan dasar publik yang masif dan berkualitas bagi masyarakat.

Dari semua hal di atas, setiap tahapan kebijakan dari perencanaan hingga implementasinya, pengawasan, pemantauan, dan evaluasi harus terus dilakukan secara berkelanjutan. Karena dari hasil pengawasan, pemantauan, dan evaluasi itulah dapat diketahui kinerja pelaksanaannya (*evidence based*) sebagai dasar dalam penyempurnaan kebijakan ke depan. Perlu disadari bersama, bahwa pengawasan, pemantauan, dan evaluasi tersebut tidak hanya dilaksanakan oleh pihak-pihak yang mempunyai kewenangan di bidang tersebut, namun dapat dilakukan oleh seluruh lapisan masyarakat sebagai kontrol pelaksanaan pembangunan. Dari rakyat untuk rakyat!

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PUSTAKA

DAFTAR PERATURAN

- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 1956 tentang Perimbangan Keuangan antara Negara dengan Daerah-Daerah yang Berhak Mengurus Rumah Tangganya Sendiri
- Undang-Undang Nomor 22 Tahun 1999 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 23 Tahun 2014 tentang Pemerintahan Daerah
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 1999 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 33 Tahun 2004 tentang Perimbangan Keuangan antara Pemerintah Pusat dan Daerah
- Undang-Undang Nomor 39 Tahun 2007 tentang Cukai
- Undang-Undang Nomor 28 Tahun 2009 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang mengenai APBN
- Nota Keuangan dan APBN
- Peraturan Pemerintah Nomor 12 Tahun 2019 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Peraturan Pemerintah Nomor 58 Tahun 2005 tentang Pengelolaan Keuangan Daerah
- Peraturan Menteri Dalam Negeri Nomor 13 Tahun 2006 tentang Pedoman Pengelolaan Keuangan Daerah.
- Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Undang-Undang Nomor 34 Tahun 2000 tentang Perubahan atas Undang-Undang Nomor 18 Tahun 1997 tentang Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- Peraturan Pemerintah Nomor 25 Tahun 2000 tentang Kewenangan Pemerintah dan Kewenangan Provinsi sebagai Daerah Otonom.
- Peraturan Pemerintah Nomor 30 Tahun 2007 tentang Pembagian Urusan Pemerintahan Antara Pemerintah, Pemerintah Daerah Provinsi, dan Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota
- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan

- Peraturan Menteri Keuangan Nomor 248/PMK.07/2020 tentang Perubahan Peraturan Menteri Keuangan Nomor 156/PMK.07/2008 tentang Pedoman Pengelolaan Dana Dekonsentrasi dan Tugas Pembantuan.
- Surat Edaran Bersama Menteri Perencanaan Pembangunan Nasional/Kepala Badan Perencanaan Pembangunan Nasional, Menteri Keuangan dan Menteri Dalam Negeri Nomor : 0442/M.PPN/11/2010, Nomor : SE-696/MK/2010 dan Nomor : 120/4693/SJ tentang Peningkatan Efektivitas Penyelenggaraan Program dan Kegiatan Kementerian/Lembaga di Daerah serta Peningkatan Peran Aktif Gubernur Selaku Wakil Pemerintah Pusat
- Undang-Undang Nomor 17 Tahun 2003 tentang Keuangan Negara
- Undang-Undang Nomor 25 Tahun 2004 tentang Sistem Perencanaan dan Pembangunan Nasional.
- Permendagri Nomor 86 Tahun 2017 Tata Cara Perencanaan, Pengendalian Dan Evaluasi Pembangunan Daerah, Tata Cara Evaluasi Rancangan Peraturan Daerah Tentang Rencana Pembangunan Jangka Panjang Daerah Dan Rencana Pembangunan Jangka Menengah Daerah, Serta Tata Cara Perubahan Rencana Pembangunan
- Permendagri Nomor 70 Tahun 2019 tentang Sistem Informasi Pemerintahan Daerah

BUKU DAN ARTIKEL JURNAL

- Abadie, A., Diamond, A., & Hainmueller, J. (2010). Synthetic control methods for comparative case studies: Estimating the effect of California's tobacco control program. *Journal of the American statistical Association, 105*(490), 493-505.
- Adisasmita, Rahardjo. (2011). *Pembiayaan Pembangunan Daerah.* Edisi Pertama. Yogyakarta: Graha Ilmu.
- Akai, N., & Sakata, M. (2002). Fiscal decentralization contributes to economic growth: Evidence from state-level cross-section data for the United States. *Journal of Urban Economics, 52(1),* 93-108.
- Akai, N., M. Sakata, and N. Ma (2003). Complementarity, Fiscal Decentralization and Economic Growth. Paper to be presented at the 4th International Public Economic Theory Conference. Duke University.
- Ananto, E.A.,T.S. Darma., N.M. Ridwan., A. Rizaldi. Satu Dasawarsa Otsus Aceh TA 2008-2018. Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara - Badan Keahlian DPR RI.
- Antlöv, Hans., Anna Wetterberg & Leni Dharmawan. (2016).Village Governance, Community Life, and the 2014 Village Law in Indonesia. *Bulletin of Indonesian Economic Studies,* 52:2, 161-183.
- Arifin, B., Wicaksono, E., Tenrini, R. H., Wardhana, I. W., Setiawan, H., Damayanty, S. A., ... & Handoko, R. (2020).Village fund, village-owned-enterprises, and employment: Evidence from Indonesia. *Journal of Rural Studies, 79,* 382-394.

- Arwin, A. (2016). Analisis Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran Pada Pemerintah Provinsi Sulawesi Tengah. *Katalogis, 4*(6), Article 6. http://jurnal.untad.ac.id/jurnal/index.php/Katalogis/article/view/6627
- Arrow, K. J. and Lind, R. C. (1970). Uncertainty and the evaluation of public investment decisions. *American Economic Review, Vol.60,* pp.364-378.
- Aulia, Nely. (2014).*Hubungan Desentralisasi Fiskal Terhadap Pertumbuhan Ekonomi, Tingkat Kemiskinan, Dan Kesenjangan Pendapatan Kabupaten/Kota Di Provinsi Jawa Tengah Tahun 2012.* Economics Development Analysis Journal.
- Azfar, O. and J. Livingston (2002). Federalist Disciplines or Local Capture? An Empirical Analysis of Decentralization in Uganda. IRIS, University of Maryland.
- Badeeb, R. A., Lean, H. H., & Clark, J. (2017). *The evolution of the natural resource curse thesis: A critical literature survey. Resources Policy, 51, 123-134.*
- Bahl, R. W., & Linn, J. (1992). Urban Public Finance in Developing Countries. Oxford University Press.
- Bahl, Roy. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralisation. *Working Paper No. 99-1.* Atlanta, Georgia: International Studies Program, School of Policy Studies, Georgia State University.
- Bahl, R. (1999). Implementation Rules for Fiscal Decentralization. *International Studies Program Working Paper Series.* GSU paper 9901. Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University, Atlanta.
- Baiocchi, G. (2006). Inequality and innovation: decentralization as an opportunity structure in Brazil. Decentralization and local governance in developing countries, 2006, 53-80
- Bakvis , H., and D. Brown. (2010). Policy Coordination in Federal Systems: Comparing Intergovernmental Processes and Outcomes in Canada and the United States. *Publius: The Journal of Federalism,* 40(3) : 484 - 507
- Bappenas (2011). Laporan Akhir Kajian Kualitas Belanja Anggaran Pendapatan Dan Belanja Daerah (APBD). Direktorat Otonomi Daerah, Deputi Bidang Pengembangan Regional Dan Otonomi Daerah. https://www.bappenas.go.id/files/2013/8785/4693/Kajian_Kualitas_Belanja_APBD_-_2011.pdf
- Bappenas. (2014). Ringkasan Tinjauan Regulasi dan Kelembagaan Penerbitan Obligasi Daerah dalam Pembangunan Infrastruktur di Daerah.
- Barro, Robert J. (1990). Government Spending in a Simple Model of Endogenous Growth. *The Journal of Political Economy.* Vol. 98. No. 5 Part 2. JSTOR.
- Bel, G., and M.E. Warner. (2015). Inter-Municipal Cooperation and Costs: Expectations and Evidence. *Public Administration Journal,* 93(1), 52-67

- Bird, Richard M. and Thomas Tsiopoulos. (1997). User Charges for Public Services: Potentials and Problems. *Canadian Tax Journal*, Vol. 45, No. 1, pp. 25-86.
- Bird and Vaillancourt. (2000). Fiscal decentralization in developing countries. Cambridge University Press.Bjørnland, Hilde C.;Thorsrud, Leif A. (2016). "Boom or Gloom? Examining the Dutch Disease in Two-speed Economies" (PDF). *The Economic Journal*. 126 (598): 2219-2256. doi:10.1111/ecoj.12302. S2CID 15748939.
- Bird, R. M. (2003). *Asymmetric Fiscal Decentralization: Glue or Solvent?* (No. paper0309). International Center for Public Policy, Andrew Young School of Policy Studies, Georgia State University.
- BKF. (2016). SiLPA Pemerintah Daerah. Pengelolaan APBD yang Optimal: Analisis dan Evaluasi. Pusat Kebijakan Anggaran dan Pendapatan Belanja Negara. Kementerian Keuangan: BKF.
- Boetti, L., Piacenza, M., & Turati, G. (2010). Decentralization and Local Governments' Performance: How Does Fiscal Autonomy Affect Spending Efficiency? In *Working papers* (No. 11;Working Papers). Former Department of Economics and Public Finance "G. Prato", University of Torino. https://ideas.repec.org/p/tur/wpaper/11.html
- Boonperm, J., Haughton, J., & Khandker, S. R. (2013). Does the Village Fund matter in Thailand? Evaluating the impact on incomes and spending. *Journal of Asian Economics, 25*, 3-16.
- Brennan, G., and Buchanan, J. M. (1980).The power to tax: Analytic foundations of a fiscal constitution. Cambridge University Press.
- BPK (2018). Ikhtisar Hasil Pemeriksaan Semester II Tahun 2017. Badan Pemeriksa Keuangan. https://www.bpk.go.id/ihps.
- BPS (2020). Statistik Pendidikan Indonesia 2020. Subdirektorat Statistik Pendidikan dan Kesejahteraan Sosial. Badan Pusat Statistik. https://www.bps.go.id/publication/2020/11/27/347c85541c34e7dae54395a3/statistik-pendidikan-2020.html
- Cahyadi, Erdhany Dwi. (2019). *Fiscal Decentralisation and Economic Growth in Indonesia.* Jurnal Ilmiah Administrasi Publik Vol. 5, No 3, pp 320-327.
- Capuno, J. J. (2008). *A case study of the decentralization of health and education services in the Philippines.* Human Development Network Discussion Paper series. PHDR Issue: 2008/2009, No. 3. Quezon City, Philippines: UP School of Economics, UP Diliman.
- Capuno, J. J. (2020). Probing Conflict Contagion and Casualties in Mindanao, Philippines. *Defence and Peace Economics, 31*(7), 810-829.
- Chalil, T. M. (2018). The Size of Flypaper Effect in Decentralizing Indonesia. *The Indonesian Journal of Development Planning*, 2(2), 101-119
- Chalil,T. M. (2020).The Efficiency Of Village Government Spending In Indonesia: A Meta-Frontier Analysis. *Journal of Indonesian Economy & Business, 35*(1).

- Choi, J., Choe, C., & Kim, J. (2012). Local government and public administration in Korea. Local Government Officials Development Institute.
- Congleton, R. (2006). Asymmetric federalism and the political economy of decentralization. Handbook of fiscal federalism, 131-153.
- Darmawan, A., (2014). Politik Hukum Penguatan Desentralisasi Fiskal dalam Meningkatkan Kesejahteraan Masyarakat Daerah. *Jurnal Ilmu Hukum Volume 8 No.1* p 114-138.
- Dewi, Agustina Eka Aryana dan Abdul Halim. (2012). Simulasi Pembentukan Dana Cadangan Dan Pinjaman Daerah Sebagai Alternatif Pilihan Pembiayaan Pembangunan Terminal Induk Di Kabupaten Banjarnegara. Tesis. Yogyakarta: Universitas Gadjah Mada.
- Direktorat Jenderal Anggaran, Kementerian Keuangan (2018), "Kajian Dampak Alokasi Dana Desa Bagi Pembangunan Daerah dan Kesejahteraan Masyarakat (Evaluasi di Tingkat Kabupaten)".
- DJPK. (2014). *Pengelolaan Keuangan Daerah: Materi Pelatihan bagi Peserta Diklat "Pengelolaan Keuangan Daerah"*. Edisi tahun 2014. Kementerian Keuangan RI - Direktorat Jenderal Perimbangan Keuangan.
- DJPK Kemenkeu. (2016). Modul Peningkatan Kapasitas Pengelolaan Keuangan Daerah: Belanja Daerah. Kementerian Keuangan RI.
- DJPK. (2020). Apa Saja Komponen Terbesar Pembentuk SiLPA tersebut?. Diakses pada http://www.djpk.kemenkeu.go.id/?ufaq=apa-saja-komponen-terbesar-pembentuk-silpa-tersebut.
- Fathah, R. N. (2017). Analisis Rasio Keuangan Untuk Penilaian Kinerja Pada Pemerintah Daerah Kabupaten Gunung Kidul. *Jurnal Ebbank, 8*(1), 33-48.
- Flavin, Patrick. (2019). State government public goods spending and citizens' quality of life. *Social Science Research*. Volume 78, pp. 28-40. ScienceDirect. https://doi.org/10.1016/j.ssresearch.2018.11.004.
- Folscher, A. (2007). Participatory Budgeting in Asia. In A. Shah (Ed.), *Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series)*. The World Bank.
- Galasso, E., & Ravallion, M. (2005). Decentralized targeting of an antipoverty program. *Journal of Public Economics, 89,* 705-727. https://doi.org/10.1016/j.jpubeco.2003.01.002
- Gaspar,Vitor, Laura Jaramillo dan Philippe Wingender. (2016).Tax Capacity and Growth: Is there a Tipping Point? *IMF Working Paper*. WP/16/234. New York: International Monetary Fund.
- Ginting, A., Hamzah, M., & Sofilda, E. (2019).The impact of fiscal decentralization on economic growth in Indonesia. *Economic Journal of Emerging Markets*, 11, 152-160. https://doi.org/10.20885/ejem.vol11.iss2.art3
- Ginting, Ari Mulianta, dkk. (2019). *The impact of fiscal decentralization on economic growth in Indonesia*. Economic Journal of Emerging Markets, 11(2) 2019, 152-160.

- Gramlich, E. (1993). A Policymaker's Guide to Fiscal Decentralization. *National Tax Journal*, 46(2), 229-235.
- Gupta, D. B., & Gumber, A. (1999). Decentralisation: Some initiatives in health sector. *Economic and Political Weekly,* 356-362.Halim, Abdul. 2001. *Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: UPP-AMP YKPN.
- Halim, Abdul. 2004. *Akuntansi Keuangan Daerah*, Penerbit Salemba Empat, Jakarta.
- Halim, Abdul. (2014). *Manajemen Keuangan Sektor Publik Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah*. Jakarta: Salemba Empat.
- Hataley,T., & Leuprecht, C. (2014). Asymmetric decentralization of the administration of public safety in the Canadian federal political system. Canadian Public Administration, 57(4), 507-526.
- Hayek, F. A. (1945).The Use of Knowledge in Society. *The American Economic Review,* 35(4), 519-530.
- Hefetz, A., M.E. Warner and E.Vigoda-Gadot. (2012). Privatization and Inter-Municipal Contracting:The US Local Government Experience 1992-2007, *Environment and Planning C: Government and Policy,* 30, 4, 675-92.
- Heriwibowo, D., Juanda, B., Hadi, S., & Supono, S. (2016).The Measurement of Local Government Spending Quality with Indicators of Sustainable Local Development in Indonesia. *Journal of Economics and Sustainable Development, 7*(4), 75.
- Hlepas, N., Kersting, N., Kuhlmann, S., Swianiewicz, P., &Teles, F. (2018). Introduction: Decentralization beyond the municipal tier. In *Sub-Municipal Governance in Europe* (pp. 1-24). Palgrave Macmillan, Cham.
- Hyman, David N. 2010. *Public Finance: A Contemporary Application of Theory to Policy*. Tenth Edition. USA: South-Western Cengage Learning.
- ICMA. (2017). Infrastructure Financing: A Guide for Local Government Managers. A Policy Issue White Paper for ICMA (International City/County Management Association) and GFOA (Government Finance Officers Association).
- Idris. (2019) *Konsistensi Perencanaan Dan Penganggaran Pada Pemerintah Kota Depok | Administratie Jurnal Administrasi Publik*. https://ojs.unida.ac.id/index.php/AJAP/article/view/1908
- Isril., Febrina, R., & Harirah, Z. (2019). Kemitraan Pemerintah dan Swasta dalam Kebijakan Pengelolaan Sampah di Kota Pekanbaru. *Nakhoda: Jurnal Ilmu Pemerintahan, 17*(29), 56-68. https://doi.org/10.35967/jipn.v17i29.7059
- Jin, H., Qian,Y., & Weingast, B. R. (2005). Regional decentralization and fiscal incentives: Federalism, Chinese style. *Journal of public economics, 89*(9-10), 1719-1742.
- Jun, Ma. (1997). "Intergovernmental Fiscal Transfer: A Comparison of Nine Countries (Cases of the United States, Canada, the United Kingdom, Australia, Germany, Japan, Korea, and India)". Makalah latar belakang teknis, Macroeconomic Management and Policy Division Economic Development Institute,The World Bank.

- Kementerian Keuangan (2021), paparan rancangan undang-undang hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan pemerintahan daerah
- Khamdana, Abdillah. (2016). Pengaruh desentralisasi Fiskal terhadap Pertumbuhan Ekonomi Daerah di Indonesia, 2008-2012.*Indonesia Treasury Review Vol.*1, No. 1, 2016 Hal 23-38.
- Khan, A. (2019). *Fundamentals of Public Budgeting and Finance*. Springer Nature.
- Krugman, P. & R. Wells. (2021). Microeconomics. MacMillan Publisher.
- Kurniawan, F. (2020) Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Badan Usaha Di Jawa Timur. Narotama Jurnal Teknik Sipil. https://jurnal.narotama.ac.id/index.php/njts/article/view/1225
- Lago-Peñas, S. and J. Martinez-Vazquez. (2013).The Challenge of Local Government Size: Theoretical Perspectives, International Experience, and Policy Reform. Cheltenham: Edward Elgar
- Lago-Peñas, S., Fernández-Leiceaga, X., & Vaquero-García, A. (2017). Spanish fiscal decentralization: A successful (but still unfinished) process. *Environment and Planning C: Politics and Space*, 35(8), 1509-1525. doi:10.1177/2399654417704663.
- Layug, S.A. (2009).Triangulation for local service delivery. Discussion Paper Series No. 2009-37. Makati City, Philippine: Philippine Institute for Development Studies.
- Lewis, Blane D. (2003). Local Government Borrowing and Repayment in Indonesia: Does Fiscal Capacity Matter?. *World Development*. Volume 31, Issue 6, Pages 1047-1063. Elsevier: ScienceDirect.
- Lewis, C. (2007). How to Read a Local Budget and Assess Government Performance. In A. Shah (Ed.), *Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series)*. The World Bank.
- Lewis, B. D. (2015). Decentralizing to villages in Indonesia: Money (and other) mistakes. *Public Administration and Development*, 35(5), 347-359. DOI: 10.1002/pad.1741.
- Liberman, S.S., Capuno, J.J., & Minh,V.H. (2005). Decentralizing health: Lessons from Indonesia, the Philippines, and Vietnam. *In East Asia decentralizes: Making local government work*. Washington, DC: The World Bank.
- Litvack, J. dan Seddon, J. (1998) Decentralization - Briefing Notes. Washington D.C: The World Bank.
- Lustig, Nora. (2017). Fiscal Policy, Income Redistribution and Poverty Reduction in Low and Middle Income Countries. *CGD Working Paper 448*. Washington, DC: Center for Global Development .
- Ma, Jun dan John Norregaard. (1998). *China's Fiscal Decentralization*.
- Mahi, B. (2016). Indonesian Decentralization: Evaluation, Recent Movement and Future Perspectives. *Journal of Indonesian Economy and Business*, Query date: 2020-12-22 07:57:35.

- Mardiasmo. 2002. *Otonomi dan Manajemen Keuangan Daerah*. Yogyakarta: Andi.
- Mardiasmo. 2005. *Perpajakan.* Edisi revisi. Yogyakarta: Andi.
- Marlowe, Justin. (2015). Municipal Bonds and Infrastructure Development - Past, Present, and Future. A Policy Issue White Paper. ICMA Governmental Affairs and Policy Committee.
- Marvin, Henry. (2014). Pinjaman Daerah. Dalam Abdul Halim (Penyunting), *Manajemen Keuangan Sektor Publik: Problematika Penerimaan dan Pengeluaran Pemerintah (APBN/D).* Jakarta: Penerbit Salemba Empat.
- Martinez-Vasquez, G., & Boex, J. (2001). Russia's Transition to a New Federalism [World Bank Publications].The World Bank. https://econpapers.repec.org/bookchap/wbkwbpubs/15248.htm
- Megawati, N., & Fajarwati, A. (2013). Persepsi Stakeholder Terhadap Pelaksanaan Kerjasama Antardaerah Kartamantul (Yogyakarta, Sleman, Bantul). *Jurnal Bumi Indonesia, 2*(2), Article 2. http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/185
- Melichová, K., & Varecha, L. (2020). Endogenous Political, Institutional, Cultural, and Geographic Determinants of Intermunicipal Cooperation–Evidence from Slovakia. *Sustainability, 12*(2), 1-25.
- Ministry of Economy and Finance Korea. 2018. *Korean Taxation 2018.*
- Mulyadin, M R., Ariawan, K., & Iqbal, M. (2018). Conflict Of Waste Management In DKI Jakarta And Its Recommended Solutions. *Jurnal Analisis Kebijakan Kehutanan, 15*(2), 179-191. https://doi. org/10.20886/jakk.2018.15.2.179-191
- Mullins, D. (2007). Local Budget Process. In A. Shah (Ed.), Local Budgeting (Public Sector Governance And Accountability Series).The World Bank.
- Mulyati, S. (2013). Kenaikan Belanja Pegawai dan Efisiensi Anggaran (Review Kebijakan Desentralisasi Dan Otonomi Daerah) [KPPOD Brief]. Komisi Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah.
- Murwito, I. S., Rheza, B., Mulyati, S., Karlinda, E., Riyadi, I. A., & Darmawiasih, R. (2013). *Kerjasama Antar Daerah di Bidang Perdagangan sebagai Alternatif Kebijakan Peningkatan Perekonomian Daerah* [Report:Report]. Komite Pemantauan Pelaksanaan Otonomi Daerah. https://www.neliti.com/publications/251/
- Musgrave, R. A. (1959).The theory of public finance: A study in public economy. McGraw-Hill.
- Muttaqin,T. (2018). Determinants of Unequal Access to and Quality of Education in Indonesia. *Jurnal Perencanaan Pembangunan: The Indonesian Journal of Development Planning, 2*(1), 1-23. https://doi.org/10.36574/jpp.v2i1.27
- Nasution, Anwar. (2016). Government Decentralization Program in Indonesia. *ADBI Working Paper Series 601.* Tokyo: Asian Development Bank Institute. Available: https://www.adb.org/publications/government-decentralization-program-indonesia/

- Novandy, Andrie, Anhulaila M. Palampanga, dan Ridwan. (2019). Pengaruh Belanja Langsung Dan Sisa Lebih Perhitungan Anggaran (SiLPA) Terhadap Pertumbuhan Ekonomi (Survei Pada Pemerintah Daerah Kabupaten/Kota di Provinsi Sulawesi Tengah). Jurnal Katalogis. Vol. 3 No. 9 pp. 147-158.
- Oates W. (2005). Toward a Second-Generation Theory of Fiscal Federalism. *International Tax and Public Finance, 12*. pp. 349-373.
- Oates, W. E. (2005). An essay on fiscal federalism: Wallace E. Oates. In Fiscal Federalism and European Economic Integration (pp. 23-57). Routledge.
- Oates, W. (1972). Fiscal Federalism. Harcourt Brace: New York.
- OECD. (2019). *Korea Unitary Country*. World Observatory on Subnational Government Finance and Investment.
- OECD. (2020). *Revenue Statistics in Asian and Pacific Economies 2020*. Paris: OECD Publishing.
- Okta, Dewi dan David Kaluge. (2011). Analisis Peluang Penerbitan Obligasi Daerah Sebagai Alternatif Pembiayaan Daerah. *Journal of Indonesian Applied Economics*. Vol. 5 No. 2 Oktober 2011, 157-171. Universitas Brawijaya.
- Ostrom, V., Tiebout, C. M., & Warren, R. (1961). The Organization of Government in Metropolitan Areas: A Theoretical Inquiry. *American Political Science Review, 55*(4), 831-842.
- Park, A., & Wang, S. (2010). Community-based development and poverty alleviation: An evaluation of China's poor village investment program. *Journal of Public Economics, 94*(9-10), 790-799.
- Pakpahan, Arlen T., Raksaka Mahi and Robert Simanjuntak. (2001). *Managing Local Government Borrowing: The Case Of Indonesia*. Makalah Dipresentasikan pada World Bank Workshop on Intergovernmental Fiscal Relations in East Asia, Bali Cliff Hotel, Bali, Januari 10 - 11, 2002.
- Peterson, E. G., & Muzzini, E. (2005). Decentralizing basic infrastructure services. In *East Asia decentralizes: Making local government work*. Washington, DC: The World Bank.
- Peterson, George E. dan Patricia Clarke Annez. (2007). Financing cities: fiscal responsibility and urban infrastructure in Brazil, China, India, Poland and South Africa/editors. *The International Bank for Reconstruction and Development*.
- Peterson, George. (2020). Building Local Credit Systems. *Municipal Finance - Urban and Local Government*. The World Bank, Washington DC.

- Prasetyia, F., Wulandari, F., & Hutama, R. S. (2011). Pengeluaran Sektor Publik, Pertumbuhan Ekonomi dan Kemiskinan di Indonesia. *Jurnal Ekonomi Dan Pembangunan Indonesia, 11*(2), 99-116. https://doi.org/10.21002/jepi.v11i2.184
- Prud'homme, R. (1995).The Dangers of Decentralization. The World Bank Research Observer, 10(2), 201-220.
- Pulay, Gyula, József Simon, dan István Szilas. (2017). Budget Residues Constituting a Budgetary Risk. *Public Finance Quarterly 4.* Focus - Fiscal assets in practice.
- Purnomo, Budi S. (2009). Obligasi Daerah : Alternatif Investasi bagi Masyarakat dan Sumber Pendanaan bagi Pemerintah Daerah. Bandung: Alfabeta.
- Ragimun, R. (2011). Analisis Implementasi Pengampunan Pajak (Tax Amnesty) di Indonesia. *Jurnal Pembangunan Manusia.* Vol. 5 No. 3.
- Rakanita, Amanda M. dan Sasana, Hadi. (2012). *Kajian Desentralisasi Fiskal Terhadap Inflasi Dan Pertumbuhan Ekonomi.* Jurnal Ekonomi dan Kebijakan Vol. 5. No 1.
- Rasyid, Abdul. 2013. Analisis Faktor-faktor yang Mempengaruhi Sinkronisasi Dokumen Rencana Kerja Pemerintah Daerah dengan Dokumen Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah. Future: Jurnal Manajemen dan Akuntansi. (https://media.neliti.com/media/publications/55635-ID-analisis-faktor-faktor- yang-mempengaruhi.pdf).
- Ravallion, M. (1998). Reaching Poor Areas in a Federal System. The World Bank. https://doi.org/10.1596/1813-9450-1901
- Rutherford, R.D. 1993. *Statistical Model for Causal Analysis.* New York: John Wiley & Sons Inc.
- Samuelson, P.A. (1954) "The Pure Theory of Public Expenditure," Review of Economics and Statistics, 36: 387-389.
- Samuelson, P.A. (1955) Economics: An Introductory Analysis. Third edition. New York, McGraw-Hill.
- Santosa, Dwi Budi. (2011). Kebijakan Optimalisasi Peran BUMD Jawa Timur. Jurnal Aplikasi Manajemen. Vol. 9 No. 2.
- Santoso, Rokhedi P. (2003). Analisis Pinjaman Sebagai Potensi Pembiayaan Pembangunan Daerah: Studi Kasus Daerah Istimewa Jogjakarta. Jurnal Ekonomi Pembangunan. Vol. 8 No. 2 pp. 147 – 158.
- Sasaki, Akiko Hiratsuka dan Michikazu Kojima. 2020. *Inter-Municipal Cooperation on Solid Waste Management in Japan: Its Challenges and Implications for ASEAN Countries.* Dalam Michikazu Kojima (Editor). Regional Waste Management - Inter-municipal Cooperation and Public and Private Partnership. ERIA Research Project Report No. 12 Published in October 2020. Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (ERIA).
- Setiawan, F., & Aritenang, A. F. (2019).The impact of fiscal decentralization on economic performance in Indonesia. IOP Conference Series: Earth and Environmental Science, 340, 012021. https://doi.org/10.1088/1755-1315/340/1/012021

- Setyawati, D. A., & Purnaweni, H. (2018). Implementasi Kebijakan Kerjasama Pemerintah Dengan Swasta (Public Private Partnership) Dalam Pengelolaan Sampah Di TPA Jatibarang (Studi Kasus Kerjasama Pemerintah Kota Semarang Dengan PT. Narpati). *Journal of Public Policy and Management Review, 7*(4), 227-237. https://doi.org/10.14710/jppmr.v7i4.21940
- Silfiana, S. (2018). Optimalisasi Fungsi Badan Kerjasama Pembangunan (BKSP) Dalam Rangka Pembangunan Daerah Kawasan Jabodetabekjur. *Jurnal Ekonomi-Qu, 8*. https://doi.org/10.35448/jequ.v8i2.4451
- Simatupang, Rentanida Renata. (2009). *Evaluation of decentralization outcomes in Indonesia: Analysis of health and education sectors*. Economics Dissertations Paper 58. Atlanta: Department of Economics, Georgia State University.
- Shah, A. (2004). Fiscal Decentralisation in Developing and Transition Economies: Progress, Problems, and the Promise. *Policy Research Working Paper 3282*. World Bank, Washington DC.
- Shah, A. (2006). A practitioner's guide to intergovernmental fiscal transfers.The World Bank.
- Shah, A., & Shen, C. (2007). Citizen-Centric Performance Budgeting at the Local Level. In Local Budgeting. World Bank Publications.
- Soewardi,Tiara Juniar, Candra Fajri Ananda, dan Angga Erlando. (2018). Analisis Hubungan Kebijakan Fiskal dan Makroekonomi Daerah Kabupaten/Kota Di Jawa Timur. *Simposium Nasional Keuangan Negara 2018*. Kementerian Keuangan Indonesia.
- Smoke, P. (2019). Improving Subnational Government Development Finance in Emerging and Developing Economies: Toward a Strategic Approach. *ADBI Working Paper 921*.Tokyo: Asian Development Bank Institute.
- Sriyana, Jaka. 2009. Analisis Kapasitas Fiskal Daerah: Studi Kasus di Kabupaten Gunung Kidul. *UNISIA*, Vol. 32 No. 72 Desember 2009. DOI:10.20885/unisia.vol32.iss72.art8.
- Stiglitz, J. E., & Rosengard, J. K. (2015). Economics of the public sector: Fourth international student edition. WW Norton & Company.
- Sugiwardani, Resti. (2012). *Analisis Pengaruh Partisipasi Anggaran, Informasi Simetris, Budaya dan Komitmen Organisasi Terhadap Budgetary Slack*. Surabaya: Sekolah Tinggi Ilmu Ekonomi Perbanas.
- Suhono, A. (2007). *Model kebijakan pembangunan infrastruktur terpadu dalam pengembangan wilayah perkotaan berkelanjutan (studi kasus wilayah kedungsepur, Jawa Tengah)*. http://repository.ipb.ac.id/handle/123456789/46798
- Suparmoko. 1982. *Asas-Asas Ilmu Keuangan Negara. Edisi kedua.* Yogyakarta: Badan Penerbitan Fakultas Ekonomi Universitas Gadjah Mada.
- Surya, Bramiana Cahya. (2016). Pengaruh Kapasitas Fiskal Dan Restrukturisasi Pinjaman Terhadap Kinerja Pembayaran Pinjaman Pemerintah Daerah. Indonesian Treasury Review Vol.1 No.3, 2016, Hal.69-83. Jurnal Perbendaharaan, Keuangan Negara Dan Kebijakan Publik

- Suwanan, A. F., & Sulistiani, E. H. (2009). Fiscal Decentralization and Regional Disparities in Indonesia; A Dynamic Panel Data Evidence. *Journal of Indonesian Economy and Business,* 24 (3), 328-336.
- Syamsul. (2020). *Desentralisasi Fiskal dan Tingkat Kemiskinan di Indonesia*. Jurnal Akuntabel 17 (1). 2020 140-147.
- Tanzi,V. (2001). Pitfalls on the Road to Fiscal Decentralization. Carnegie Endowment for International Peace. https://carnegieendowment.org/2001/04/26/pitfalls-on-road-to-fiscal-decentralization-pub-688
- Temel, Judy Wesalo and The Bond Market Association. (2001). *The Fundamentals of Municipal Bonds,* 5th Edition. New York: Wiley Finance.
- Ter-Minassian,T, De Mello, Luiz. (2016). Intergovernmental Fiscal Cooperation: International experience and possible for Brazil. *Inter-America Development Bank*.
- Ter-Minassian,T. (2020). Intergovernmental Fiscal Cooperation and Subnational Revenue Autonomy. *Inter-American Development Bank*.
- Tiebout, C. M. (1956). A Pure Theory of Local Expenditures. *Journal of Political Economy,* 64(5), 416-424.
- Thorn, K., & Lyndrup, M. (2002).The quality of public expenditure: Challenges and solutions in results focused management in the public sector. *Journal of Public*.
- Triyanti D., Jonetta, H.Eddy Soegiarto K, dan Imam Nazarudin Latif. (2016). Kontribusi Pajak Daerah Dan Retribusi Daerah Terhadap Pendapatan Asli Daerah dalam Rangka Pelaksanaan Otonomi Daerah Kota Samarinda. *Ekonomia*. Vol. 5, No 3 pp. 364-376. Samarinda: Untag.
- Tryatmoko, M. W. (2016). Politik Kebijakan Pengelolaan Dana Otonomi Khusus Papua. *Jurnal Penelitian Politik, 9*(1), 18.
- UN-Habitat. (2012). *Fiscal Decentralisation in Japan*.The Global Urban Economic Dialogue Series. United Nations Human Settlements Programme: Nairobi.
- Undang-Undang Nomor 1 tahun 2004 tentang Perbendaharaan Negara.
- Vietnam Bond Market (2019). Adopting Good Practices to Build a Sustainable Bond Market. Hong Duc Publishing House: Hanoi.
- Wahyudi, A., & Sari, M. (2011). Kerjasama Antar Daerah untuk Meningkatkan Pembangunan Daerah dan Pelayanan Publik di Kawasan Perbatasan. *Jurnal Borneo Administrator, 7*, 283-307. https://doi.org/10.24258/jba.v7i3.77
- Wehner, J. H. (2000). Asymmetrical devolution. *Development Southern Africa, 17*(2), 249-262.

- Weimer, D. L., & Vining, A. R. (2017). *Policy analysis: Concepts and practice*.Taylor & Francis.
- West, L. A., & Wong, C. P. W. (1995). Fiscal Decentralization and Growing Regional Disparities in Rural China: Some Evidence in the Provision of Social Services. *Oxford Review of Economic Policy*, 11(4), 70-84.
- Widodo S, Nurul A I, dan Alvaro R. (2017). Belanja Modal Infrastruktur: serapan dan Permasalahan. Pusat Kajian Anggaran Badan Keahlian Dewan Perwakilan Rakyat Republik Indonesia.
- Wilonoyudho, S. (2011). Pertumbuhan Megaurban Kedungsepur. *Jurnal Kawistara*, *1*(1), Article 1. https://doi.org/10.22146/kawistara.3908
- Wingender, Philippe. (2018). Intergovernmental Fiscal Reform in China. *IMF Working Paper*. WP/18/88. International Monetary Fund: Asia and Pacific Department.
- World Bank. (2016). *Ketimpangan yang Semakin Melebar*. The World Bank dan Australian Aid.
- World Bank. (2020). *Kajian Belanja Publik Indonesia: Belanja untuk Hasil yang Lebih Baik*. The World Bank.
- Wulandari, D., & M. Baiquni, M. B. (2015). Dinamika Kerja Sama Regional Barlingmascakeb. *Jurnal Bumi Indonesia, 4*(4), Article 4. http://lib.geo.ugm.ac.id/ojs/index.php/jbi/article/view/422
- Zakiah, K.,V.P. Lestari., S.D. Kirana., & H.D. Putra. 2020. Akuntabilitas Dana Keistimewaan Daerah Istimewa Yogyakarta (DIY). Pusat Kajian Akuntabilitas Keuangan Negara - Badan Keahlian DPR RI.
- Zhang,T., & Zou, H. (2001).The growth impact of intersectoral and intergovernmental allocation of public expenditure: With application in China and India. China Economics.

Badan Kebijakan Fiskal
Kementerian Keuangan Republik Indonesia
Komplek Kementerian Keuangan
Gd. R.M Notohamiprodjo
Jl. Dr. Wahidin Raya No.1 Jakarta 10710
Telp. +62 21 3449340

fiskal.kemenkeu.go.id

USAID Economic Growth Support Activity (EGSA)

Menara BCA Grand Indonesia Lantai 50
Jl. MH Thamrin No 1
Jakarta 10310
Tlp. +62 21 23584456

usaid.gov/indonesia/education