

Ringkasan eksekutif

Kajian Analisis Pengaturan Batas Defisit Anggaran Pendapatan dan Belanja Daerah (APBD)

Salah satu kebijakan fiskal dalam sistem pemerintahan yang terdiri atas berbagai tingkat (*multi-tiers level of government*) yang menjadi perhatian adalah pengelolaan defisit anggaran, terutama defisit anggaran pemerintah daerah (APBD). Dasar hukum pengaturan batas defisit di Indonesia adalah UU No.17 tahun 2003 dan UU No.33 tahun 2004 dan kemudian dituangkan dalam Peraturan Menteri Keuangan (PMK) untuk dipedomani dan dipatuhi oleh pemerintah daerah dalam penyusunan APBD. Pengaturan batas defisit APBD tersebut ditujukan untuk menjaga kesinambungan fiskal daerah dan stabilitas makroekonomi, khususnya apabila sumber pembiayaan defisit berasal dari pinjaman. Pengaturan batas defisit APBD mencakup 2 aspek yaitu besaran batas agregat kumulatif defisit APBD dan besaran batas defisit APBD setiap daerah. Metode perhitungan batas defisit APBD dilakukan dengan menggunakan proyeksi selisih penerimaan dan belanja pemerintah daerah. Perhitungan batas kumulatif defisit APBD dihitung berdasarkan basis Produk Domestik Bruto (PDB), sedangkan perhitungan batas defisit APBD setiap daerahnya dilakukan berdasarkan basis penerimaan daerah. Kajian ini bertujuan untuk mengevaluasi pelaksanaan pengaturan batas defisit APBD yang selama ini telah dilakukan dengan cakupan meliputi: tingkat kepatuhan pemerintah daerah, sumber pembiayaan defisit APBD, basis perhitungan dan pengaturan batas defisit antardaerahnya.

Kajian ini merupakan kajian deskriptif analitis dengan menggunakan data sekunder terutama data APBD yang berasal dari beberapa sumber seperti dari website Ditjen Perimbangan Keuangan. Analisis dan evaluasi dilakukan dengan mengacu pada pengaturan yang selama ini dilakukan pemerintah sesuai PMK. Untuk mendukung data dan informasi, pengumpulan data juga dilakukan melalui kunjungan ke berbagai daerah dan juga melakukan diskusi dengan akademisi.

Dari hasil analisis dan evaluasi diperoleh kesimpulan sebagai berikut:

1. secara agregat APBD menunjukkan defisit, namun secara individu terdapat daerah yang mengalami surplus dan berimbang. Dari anggaran defisit tersebut, secara agregat batas kumulatif defisit APBD yang ditetapkan Pemerintah belum terlampaui selama periode 2009-2012. Hal ini disebabkan batas defisit APBD yang diatur (tahun 2009-2011) adalah defisit yang dibiayai pinjaman daerah. Defisit kumulatif APBD tahun 2012 semakin mendekati batas yang ditetapkan pemerintah disebabkan adanya perubahan cakupan defisit yang diatur; dari defisit yang dibiayai pinjaman menjadi defisit murni tanpa membatasi pada sumber pembiayaan tertentu.
2. tingkat kepatuhan pemerintah daerah terhadap pengaturan batas defisit APBD cenderung meningkat selama 2009-2011 berkisar sekitar antara 60-80 persen. Relatif tingginya tingkat kepatuhan tersebut disebabkan rendahnya pinjaman daerah yang dilakukan akibat kompleksnya prosedur pengajuan pinjaman dan keengganan pemerintah daerah mengambil risiko pinjaman yang dilakukan.
3. sumber utama pembiayaan defisit APBD berasal dari SILPA, diindikasikan dari kaitan dan besaran yang relatif sama antara defisit APBD dan SILPA tahun sebelumnya. Pemanfaatan SILPA sebagai sumber pembiayaan defisit relatif aman dan tidak memiliki risiko, namun hal ini menimbulkan *opportunity cost* akibat alokasi belanja yang tidak dapat dilaksanakan secara optimal.

4. basis perhitungan batas kumulatif defisit APBD menggunakan Produk Domestik Bruto (PDB) sedangkan basis perhitungan batas defisit APBD setiap daerahnya adalah penerimaan daerah. Basis perhitungan defisit setiap daerah menurut UU No.17 tahun 2003 adalah Produk Domestik Regional Bruto.
5. pengaturan batas defisit APBD setiap daerah bersifat seragam dalam persentase tertentu terhadap penerimaannya. Meskipun secara persentase seragam namun secara nominal batas defisit setiap daerahnya berbeda tergantung pada perkiraan penerimaannya.

Berdasarkan hasil analisis dan evaluasi tersebut, maka dapat disampaikan saran dan masukan sebagai berikut:

- a. Pemerintah masih tetap perlu mengatur batas defisit APBD sebagai salah satu bentuk pengaturan fiskal di daerah;
- b. Untuk mendorong tingkat kepatuhan pemerintah daerah, pemerintah cq. Kementerian Dalam Negeri dan pemerintah propinsi dapat menggunakan pengaturan batas defisit APBD sebagai salah satu instrumen bahan evaluasi APBD propinsi dan APBD kabupaten/kota. Selain itu, Ditjen Perimbangan Keuangan dapat memonitor kepatuhan tersebut berdasarkan laporan APBD yang disampaikan ke Ditjen Perimbangan Keuangan;
- c. Dalam perhitungan proyeksi besaran batas defisit APBD perlu mempertimbangkan besaran SILPA tahun sebelumnya. Hal ini untuk meminimalkan terjadinya defisit yang melebihi batas ketentuan dan mengakomodir pemanfaatan SILPA. Akan tetapi, hal tersebut tidak mendorong pemanfaatan belanja daerah ke arah yang lebih optimal;
- d. Basis perhitungan batas kumulatif defisit APBD (termasuk APBN) adalah PDB dan basis perhitungan batas defisit APBD setiap daerahnya sebaiknya menggunakan PDRB. Hal ini sesuai dengan ketentuan perundang-undangan yang mendasari pengaturan tersebut. Disamping itu, secara teori basis perhitungan defisit adalah tingkat produksinya (PDB/PDRB). Kesulitan mendapatkan data PDRB dapat dilakukan dengan meningkatkan koordinasi dengan instansi terkait seperti Badan Pusat Statistik atau dengan melakukan teknik proyeksi tertentu;
- e. Pengaturan batas defisit APBD antardaerah sebaiknya mulai dilakukan secara berbeda. Pembedaan tersebut dapat dilakukan melalui *clustering* daerah berdasarkan indikator tertentu seperti tingkat kebutuhan daerah dan tingkat kemampuan daerah dalam menggali sumber-sumber ekonominya.

---000---

RINGKASAN EKSEKUTIF

Penetapan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY telah memberikan kewenangan istimewa kepada Provinsi DIY, di luar kewenangan umum pemerintahan yang diatur dalam UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah. Kewenangan istimewa dimaksud meliputi: (1) tata cara pengisian jabatan, kedudukan, tugas, dan wewenang Gubernur dan Wakil Gubernur; (2) kelembagaan Pemerintah Daerah DIY; (3) kebudayaan; (4) pertanahan; dan (5) tata ruang.

Sesuai dengan prinsip "*money follow function*", pemberian kewenangan yang istimewa ini perlu diikuti dengan tambahan sumber pendanaan kepada Provinsi DIY. Berkaitan dengan hal tersebut, UU Nomor 13 Tahun 2012 telah mengatur bahwa sumber pendanaan untuk kegiatan keistimewaan akan berasal dari APBN dan APBD. Sehubungan dengan itu, melalui kajian singkat ini diulas mengenai dampak dari penetapan UU Nomor 13 Tahun 2012 tentang Keistimewaan DIY terhadap APBN. Kajian ini dilakukan melalui studi pustaka dan kunjungan ke Provinsi DIY.

Hasil kajian menunjukkan bahwa dampak utama penetapan UU Nomor 13 Tahun 2012 terhadap APBN adalah kewajiban mengalokasikan jenis transfer ke daerah baru yang khusus diberikan kepada Provinsi DIY berupa "dana keistimewaan". Dana keistimewaan akan dialokasikan berdasarkan kebutuhan DIY dan kemampuan keuangan negara. Besaran dana ini tidak mengikat dan tidak terdapat batas waktu dalam pemberiannya. Pemberian dana keistimewaan kepada DIY akan mengurangi ruang fiskal Pemerintah Pusat, menambah ruang fiskal Provinsi DIY secara signifikan, mengurangi efek pemerataan horisontal dari DAU, serta dapat memicu permintaan daerah lain untuk mendapatkan dana khusus sejenis yang juga sangat mempengaruhi ruang fiskal APBN.

Tinjauan terhadap kesiapan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Provinsi DIY dalam mengalokasikan dan memanfaatkan jenis dana transfer ke daerah baru ini dalam tahun 2013 menunjukkan masih dibutuhkannya sejumlah persiapan mendasar dalam pengalokasian Dana Keistimewaan DIY tersebut. Salah satu yang terpenting adalah pembentukan ketentuan pelaksanaan dari UU Nomor 13 Tahun 2012 berupa: (1) Peraturan Menteri Keuangan tentang Tata Cara Pengalokasian dan Penyaluran Dana Keistimewaan serta (2) Perda Istimewa yang menjabarkan pelaksanaan kewenangan keistimewaan DIY. Disamping itu, berdasarkan rencana kegiatan keistimewaan yang disusun oleh pemda DIY, diketahui bahwa sebagian besar kegiatan keistimewaan membutuhkan waktu dalam pelaksanaannya, sehingga dana keistimewaan akan menjadi kurang efektif bila tidak dimulai sejak awal tahun anggaran. Kendati demikian, rencana kegiatan keistimewaan dimaksud belum dianggarkan dalam APBD Provinsi DIY tahun 2013.

Menunjuk pada kondisi dimaksud terlihat jelas bahwa kebijakan pengalokasian dana keistimewaan DIY belum siap untuk dilaksanakan dalam tahun 2013. Memaksakan untuk mulai melaksanakan pengalokasian dan penyaluran dana keistimewaan DIY dalam tahun 2013 merupakan tindakan yang tidak efektif dan tidak sesuai dengan semangat UU Nomor 13 tahun 2012. Namun, dalam APBN tahun 2013 tepatnya dalam pos belanja lain-lain (BA 999.08) telah dialokasikan cadangan dana keistimewaan DIY sebesar Rp523,9 miliar.

Berkenaan dengan hal-hal tersebut direkomendasikan agar pelaksanaan dana keistimewaan yang akan dimulai dalam tahun 2013 hanya dapat dilaksanakan apabila semua ketentuan pelaksanaan UU Nomor 13 Tahun 2012 telah disiapkan. Disamping itu, untuk melaksanakan kebijakan dana keistimewaan DIY secara efektif maka dalam mengalokasikan dana keistimewaan perlu diperhatikan: (1) Kemampuan keuangan negara dan pendanaan untuk pencapaian prioritas nasional; (2) Daya serap Pemda Provinsi DIY; (3) Dana keistimewaan disalurkan sejak awal tahun anggaran dan sebaiknya tidak dialokasikan dalam APBN Perubahan; (4) Memperhitungkan penerimaan sendiri Provinsi DIY (pajak daerah) dalam membiayai sebagian kegiatan kewenangan keistimewaan; dan (5) Memperhitungkan dana keistimewaan DIY sebagai penambah kapasitas fiskal DIY dalam perhitungan distribusi DAU nasional agar terjaga kondisi "*fairness*" terhadap daerah lain.