

# Agenda Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Uji Sahih Draf RUU

Hubungan Keuangan antara Pemerintah Pusat  
dan Pemerintah Daerah

Jogja, 15 Mei 2012

Wahyudi Kumorotomo  
Magister Administrasi Publik  
Universitas Gadjah Mada

[www.kumoro.staff.ugm.ac.id](http://www.kumoro.staff.ugm.ac.id)

081 328 488 444

## Dasar pelaksanaan desentralisasi fiskal (Oates, 1999)

1. Negara yg luas wilayahnya tidak mungkin melakukan sentralisasi
2. Sentralisasi menyebabkan ketimpangan & ketidakadilan
3. Kebutuhan daerah lebih dikenal dan diketahui oleh orang yang tinggal di dalamnya
4. Desentralisasi fiskal dan otda lebih efisien dari manfaat & pembiayaan

## Dasar penentuan transfer (Hyman P Minsky, 1994)

1. Alokasi pusat ke daerah ditentukan fiscal capacity, dan atau fiscal need
2. Kapasitas fiskal mencerminkan potensi kemampuan daerah mendanai jasa-jasa yang harus disediakan pemerintah
3. Kebutuhan fiskal menunjukkan total pengeluaran yang dibutuhkan daerah
4. Formula transfer umumnya menggunakan fiscal gap sebagai indikasi menentukan besaran transfer



## Alasan melakukan transfer (Jun Ma (1997) & Anwar Shah (1994))

1. Vertical fiscal imbalances
2. Horizontal Fiscal Imbalances
3. Spill-over Effects
4. Stabilization Objectives

## Kriteria transfer (Jun Ma (1997) & Anwar Shah (1994))

1. Daerah dapat melaksanakan tugas yang direncanakan dari revenue adequacy
2. Formula tidak mendorong terjadinya defisit anggaran
3. Formula berbanding lurus dengan kebutuhan fiskal dan berbanding terbalik dengan kapasitas fiskal daerah
4. Transparency & stability

# PASAL 18 A UUD 1945

<b>Pasal 18A</b>	<b>Keterangan</b>
<p>(1) Hubungan wewenang antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah/kota atau antara provinsi/kabupaten/kota diatur dengan undang-undang dengan memperhatikan kekhususan dan keragaman daerah.<sup>2)</sup></p> <p>(2) Hubungan keuangan, pelayanan umum, pemanfaatan sumber daya alam dan sumber daya lainnya antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah diatur dan dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.<sup>2)</sup></p>	<ul style="list-style-type: none"><li>➤ Hubungan antara pemerintah pusat dan daerah dibingkai dalam hubungan kewenangan antara pemerintah pusat dan daerah, yang diejawantahkan dalam pembagian urusan antara pemerintah pusat dan daerah.</li><li>➤ Dalam hubungan antara pemerintah pusat dan daerah terdapat hubungan keuangan antara pemerintah pusat dan daerah.</li><li>➤ Dalam hubungan keuangan tersebut terdapat perimbangan keuangan yang merupakan bagian yang tidak terpisahkan dari penyelenggaraan pemerintahan daerah.</li><li>➤ Sedangkan dalam dinamika penyelenggaraan pemerintahan daerah yang diikuti dengan pemberian kewenangan diikuti dengan pemberian sumber-sumber pembiayaan (<i>money follow function</i>) dilaksanakan secara adil dan selaras berdasarkan undang-undang.</li></ul>

# Kebijakan Umum Transfer ke Daerah (1)



- SDA dan Pajak, di-*share* antara Pusat dg daerah penghasil (dan sebagian dg daerah lainnya) sebagai wujud perbaikan ketimpangan pusat-daerah berdasar pembagian secara persentase → ***vertical fiscal imbalance***
- Sebagian earmarked (0,5% DBH Migas, DBH CHT, DBH SDA DR)



- Alat Pemerataan kemampuan keuangan daerah → ***horizontal fiscal imbalance***
- ***Menggunakan formula yaitu Alokasi Dasar (berdasar Gaji) plus Celah Fiskal***



- Mendukung prioritas nasional dalam RKP dan membantu daerah dg kemampuan keuangan rendah untuk mendanai SPM.
- Th 2011 & 2012 terdapat 19 Bidang DAK

# Kebijakan Umum Transfer ke Daerah (2)

## Otsus

- Hanya untuk NAD, Papua dan Papua Barat sesuai kekhususan yang diatur dalam UU

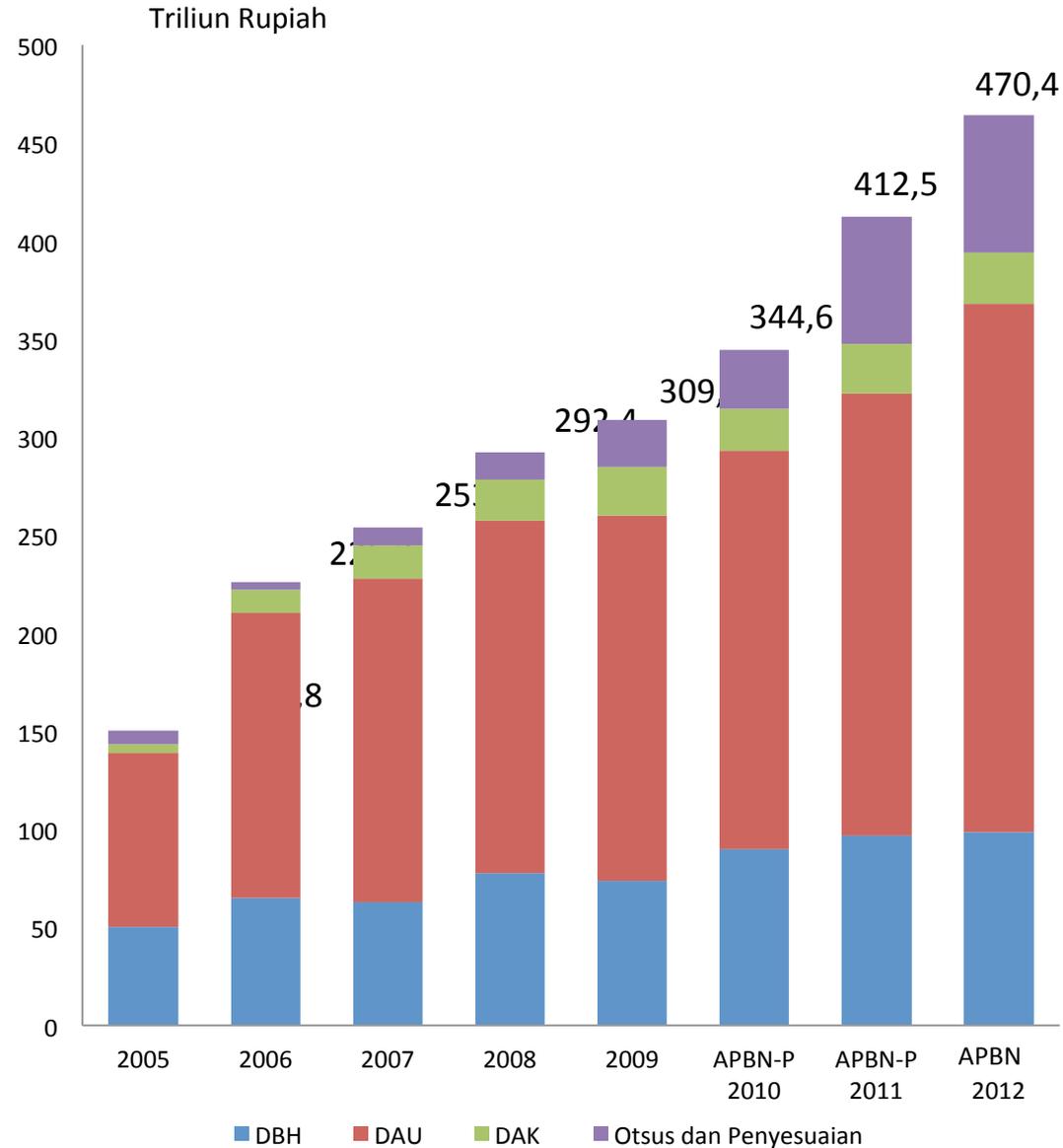
## Penyesuaian

- Dana Penyesuaian merupakan dana transfer yang dialokasikan kepada daerah dalam rangka mendukung pemenuhan keputusan nasional (pengalokasiannya ditetapkan dalam UU APBN)
- ***Th 2012 Dana Penyesuaian terdiri dari:***
  - *Tunjangan Profesi Guru*
  - *Dana Tambahan Penghasilan Guru PNSD*
  - *DID*
  - *BOS*
  - *Insentif P2D2*

Catatan: Yang diatur dlm UU 33/2004 hanya DBH, DAU dan DAK

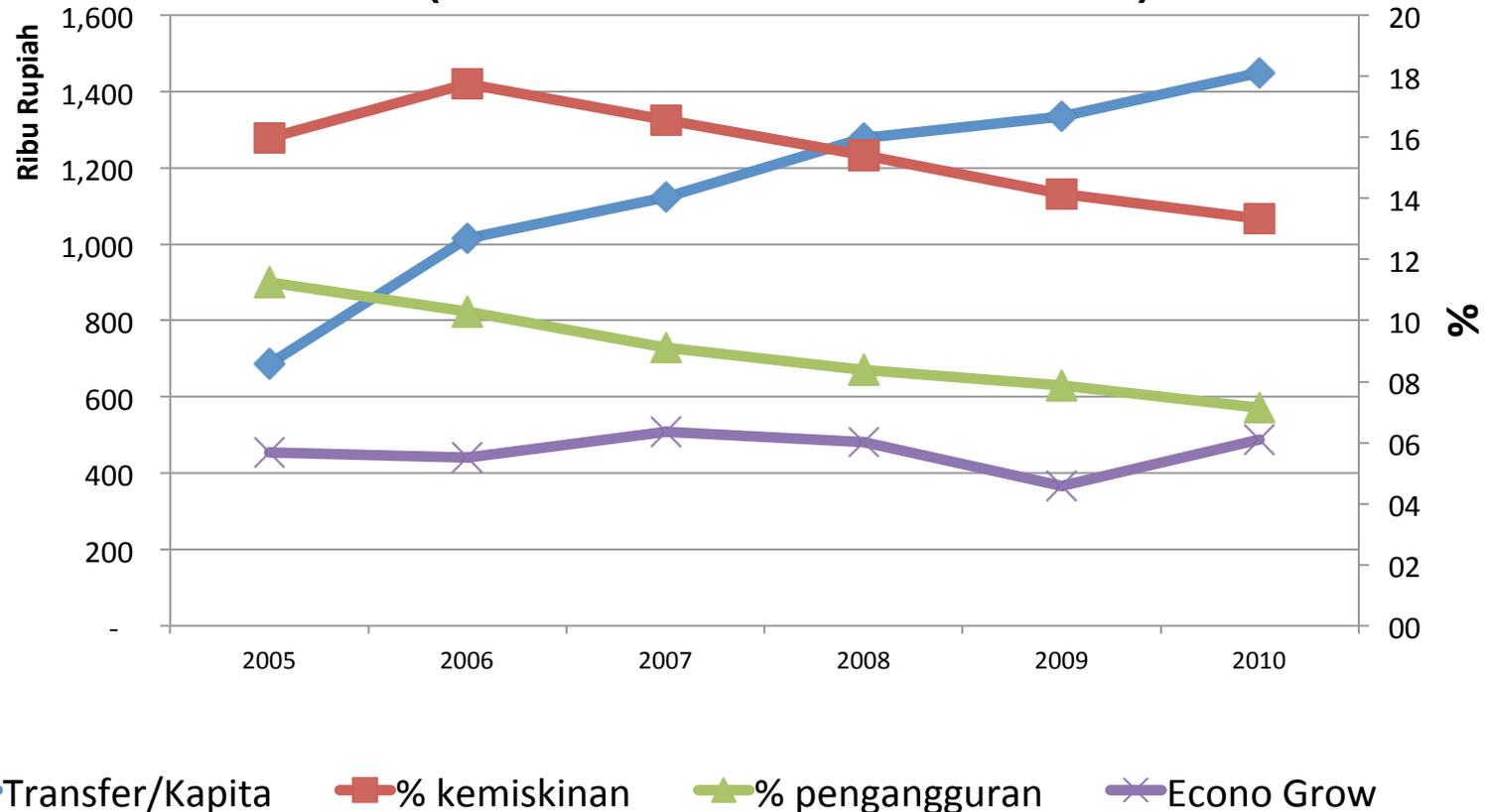
# Dana Penyesuaian = “Gentong Babi”

- Alokasi dana “gentong babi” (*pork barrel*) dikritik habis-habisan oleh publik pada th 2005. Tapi DPR tetap memberlakukan dg berbagai argumentasi.
- Pada TA 2012, Dana Penyesuaian mencapai Rp 58,4 triliun sedangkan DAK hanya Rp 26,1 triliun.



APBN-P 2012, total transfer = Rp 478,8 Triliun (penambahan dari DBH)

# Perbandingan Transfer per kapita dg Tingkat Pengangguran, Tingkat Kemiskinan & Pertumbuhan Ekonomi (Secara Nasional 2005 -2010)



- Dengan membandingkan data sejak tahun 2005 hingga 2010, terlihat bahwa peningkatan transfer per kapita seiring dengan perbaikan indikator kesejahteraan

# Negeri Auto-Pilot, Peran Pemerintah Turun: Apa Buktinya? Mengapa?

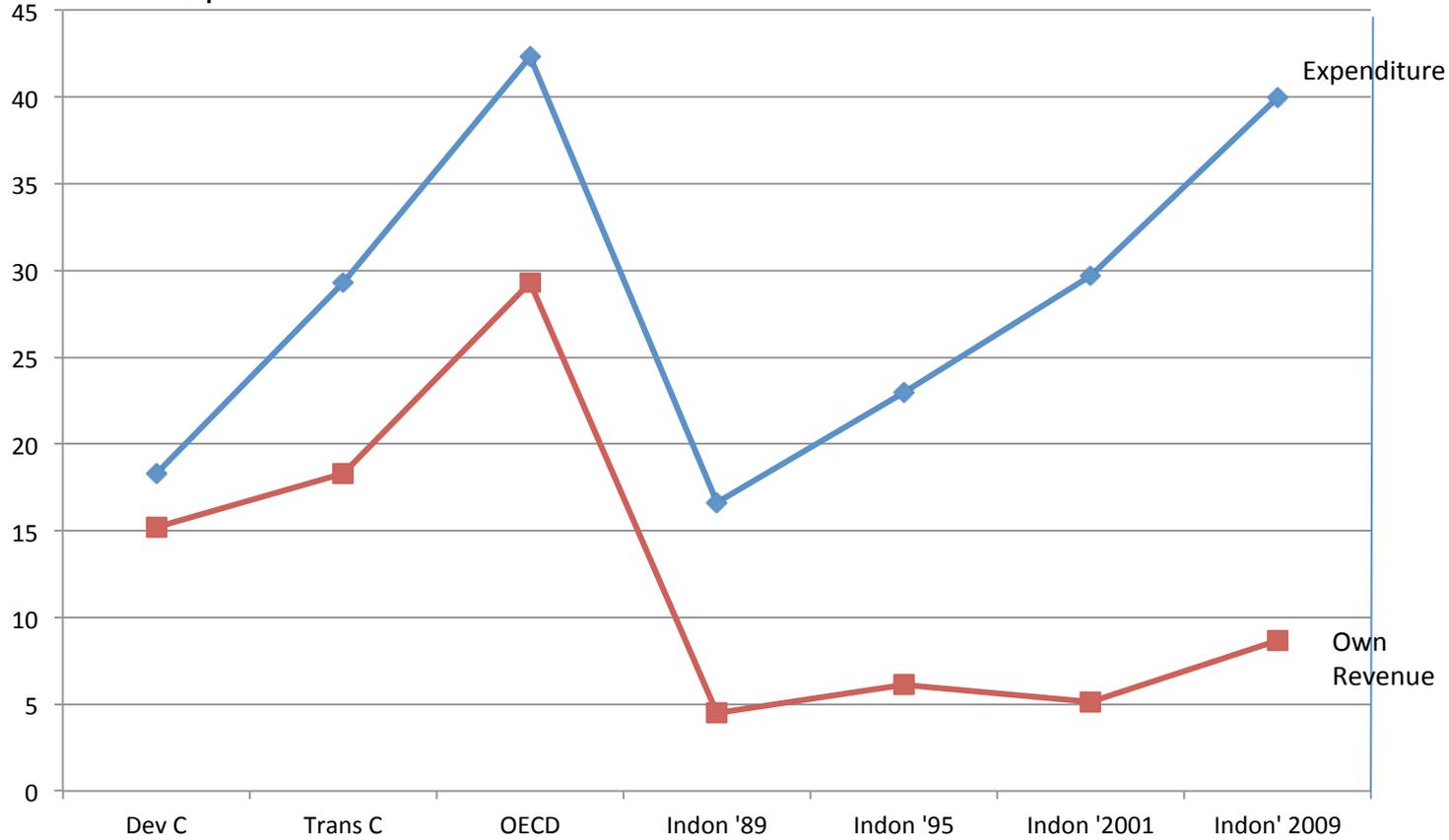


[www.chappyhakim.com](http://www.chappyhakim.com)

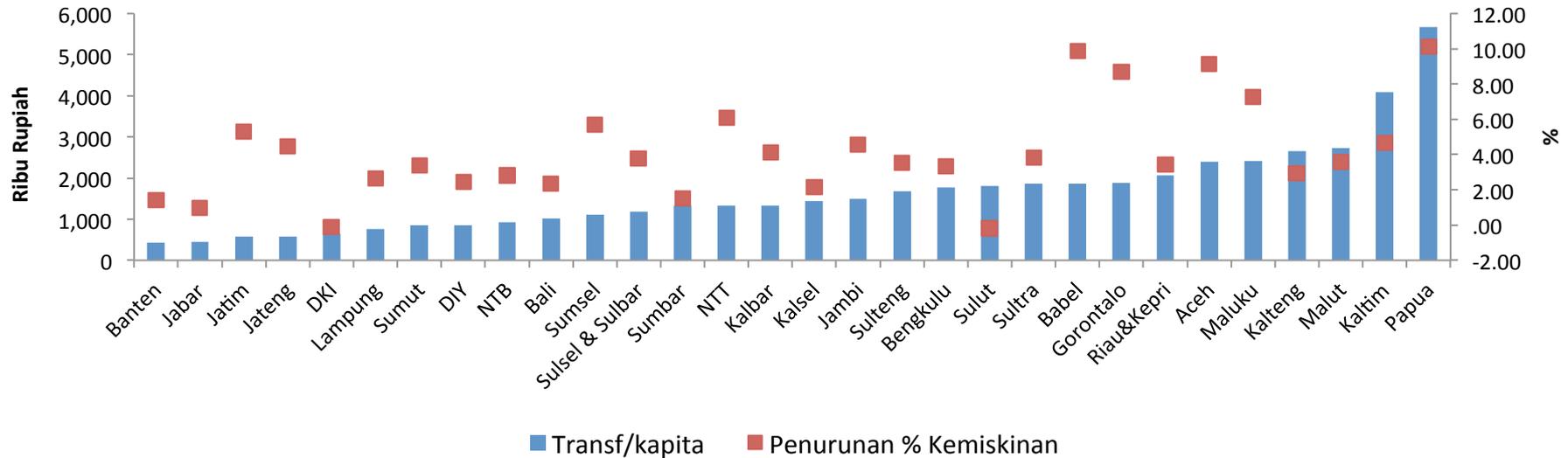
1. Peran APBN dalam peningkatan kemakmuran (pertumbuhan PDB) hanya 8,9% (Radhi, 2012)
2. Kebocoran & korupsi anggaran terjadi di kedua sisi: pendapatan (*revenues*) dan belanja (*expenditure*).
3. Mekanisme APBN dan APBD tidak sinkron.
4. Sebagian besar anggaran publik tersedot untuk biaya operasional birokrasi (gaji, pengeluaran rutin).
5. Prioritas pembangunan belum menyentuh kebutuhan dasar rakyat.
6. Daya serap anggaran turun, sisa anggaran tidak dapat dipergunakan, akuntabilitas anggaran rendah.

# SUB-NATIONAL SHARES OF TOTAL NATIONAL REVENUE AND EXPENDITURE, INCLUDING ESTIMATED EFFECTS OF TRANSFERS OF PBB, BPHTB, AND SHARE OF PPH TO BECOME DISTRICT AND CITY GOVERNMENT REVENUES

% of Revenue and Expenditure



## Perbandingan Rata-Rata Transfer per kapita dg Tingkat penurunan % Kemiskinan (Tahun 2004 -2010)

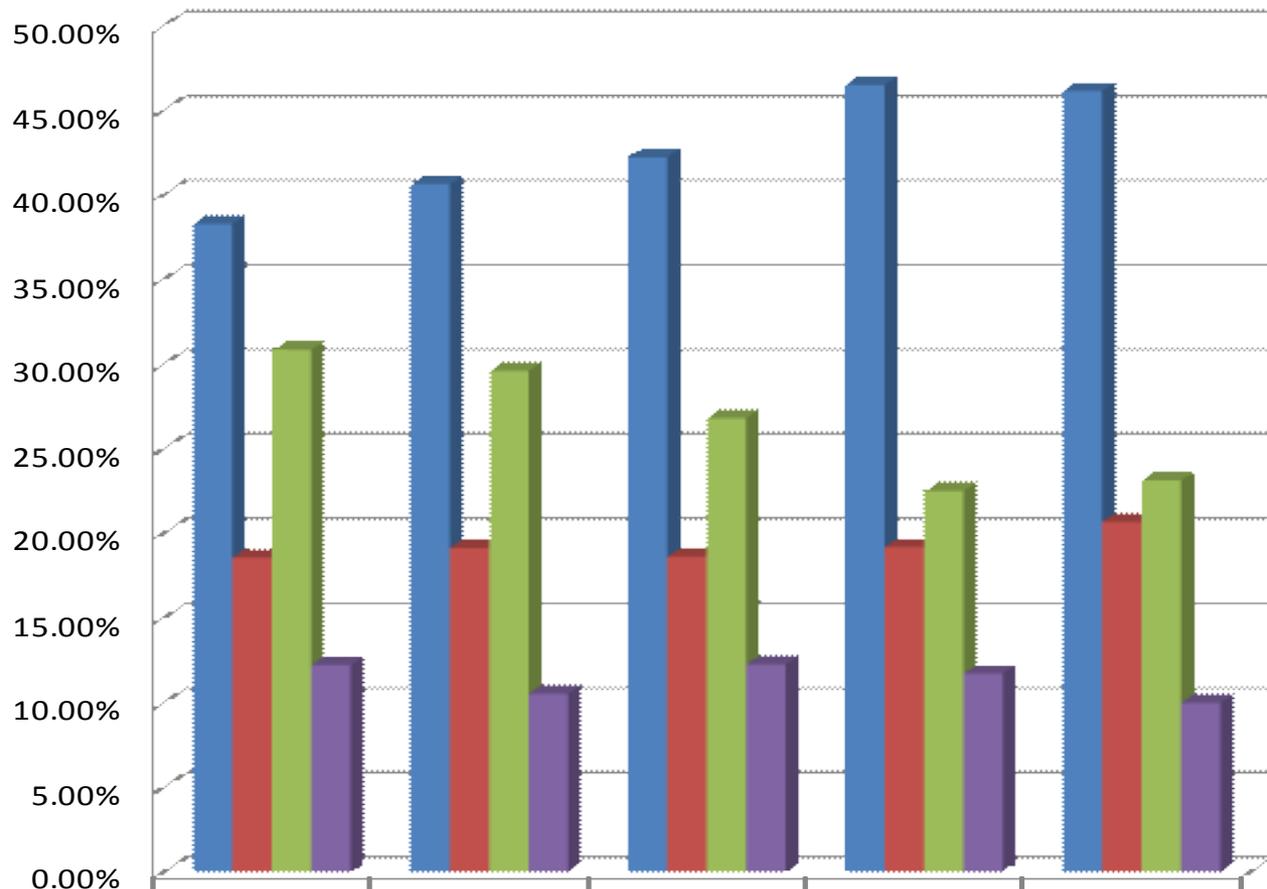


- Daerah dengan rata-rata transfer perkapita tinggi, yaitu Papua mengalami penurunan tingkat kemiskinan paling tinggi juga (Menurun dari 38,4% menjadi 28,3%).
- Sementara daerah dengan rata-rata transfer perkapita terendah, yaitu Banten mengalami penurunan yang tidak terlalu tinggi yaitu turun dari 8,5% ke 7,1%.
- Terlihat juga bahwa daerah-daerah diluar Jawa Bali relatif mempunyai tingkat penurunan kemiskinan yang lebih tinggi dibandingkan daerah Jawa Bali (terjadi proses *catching up* peningkatan kesejahteraan bagi daerah-daerah yang belum terlalu maju).

# Trend Komposisi Belanja Daerah

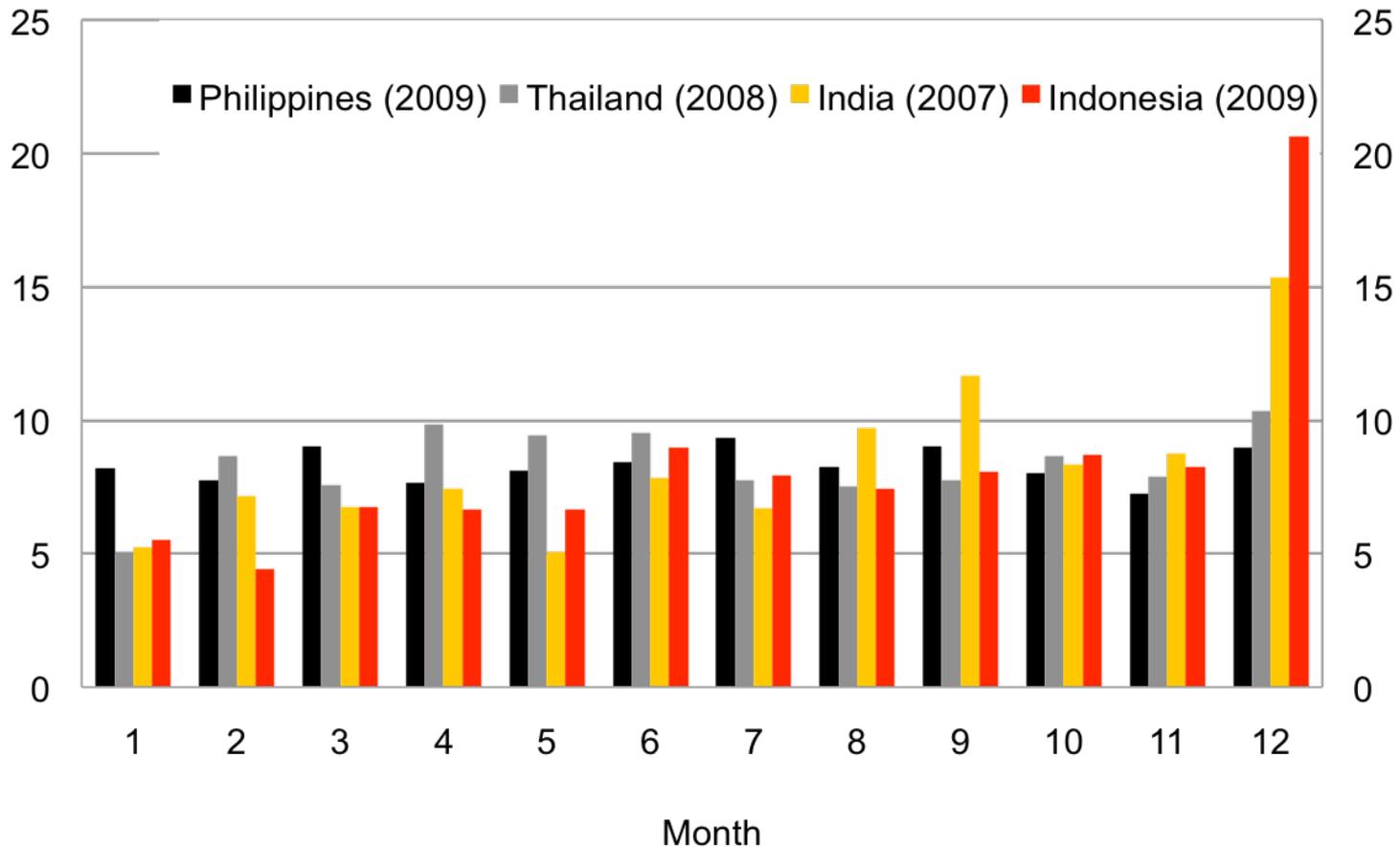
Note: data APBD konsolidasi secara nasional

- Porsi belanja modal mengalami trend menurun selama 2007-2011. Pada tahun 2011, porsi belanja modal terhadap total belanja hanya mencapai 20,7%.
- NB: Pada masa Orba, rerata belanja modal lebih dari 40%.



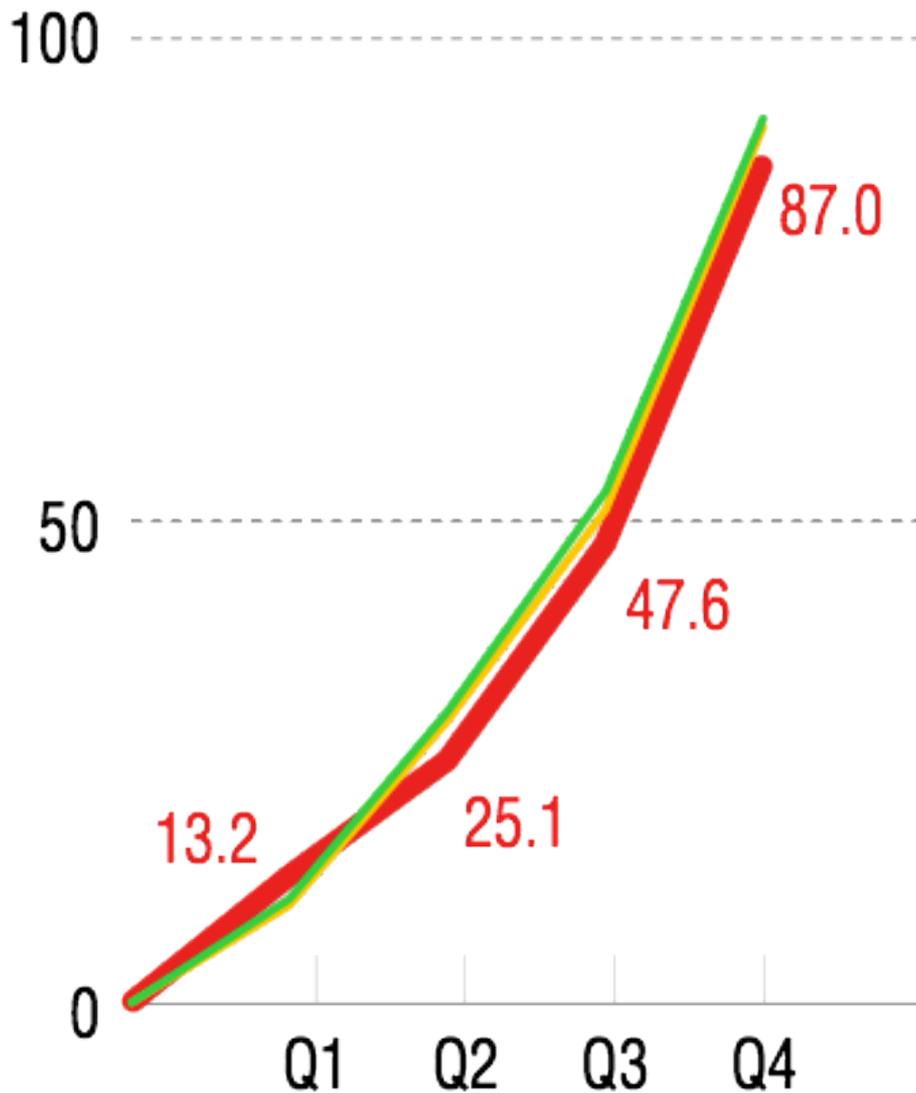
	2007	2008	2009	2010	2011
■ Belanja Pegawai	38.29%	40.65%	42.25%	46.52%	46.16%
■ Belanja Barang dan jasa	18.58%	19.16%	18.64%	19.21%	20.69%
■ Belanja Modal	30.87%	29.63%	26.83%	22.53%	23.14%
■ Belanja Lainnya	12.25%	10.55%	12.29%	11.74%	10.01%

# Penyerapan DIPA lebih Lambat dari Negara Lain



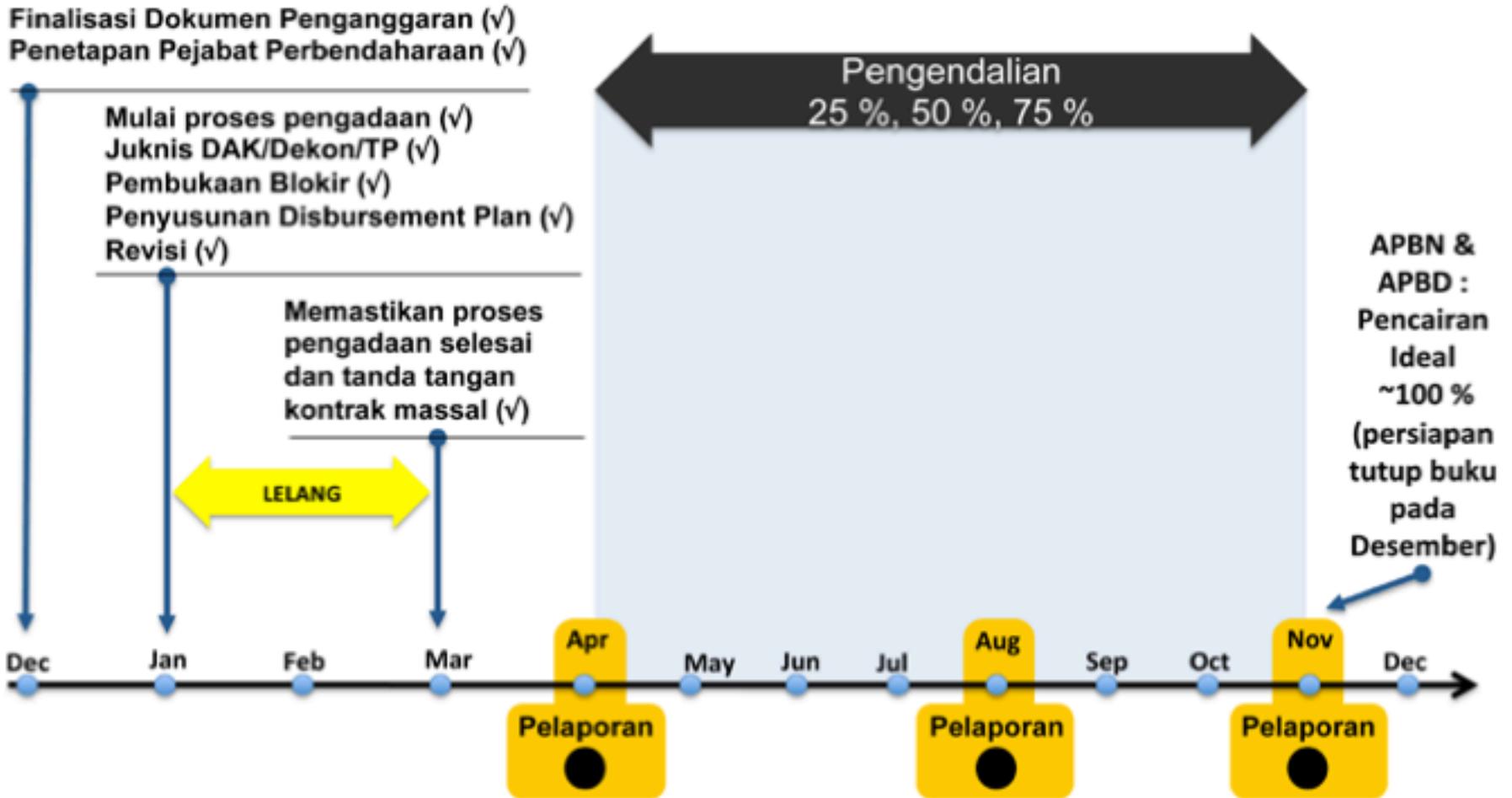
Source: CEIC, World Bank

# Serapan anggaran 2011

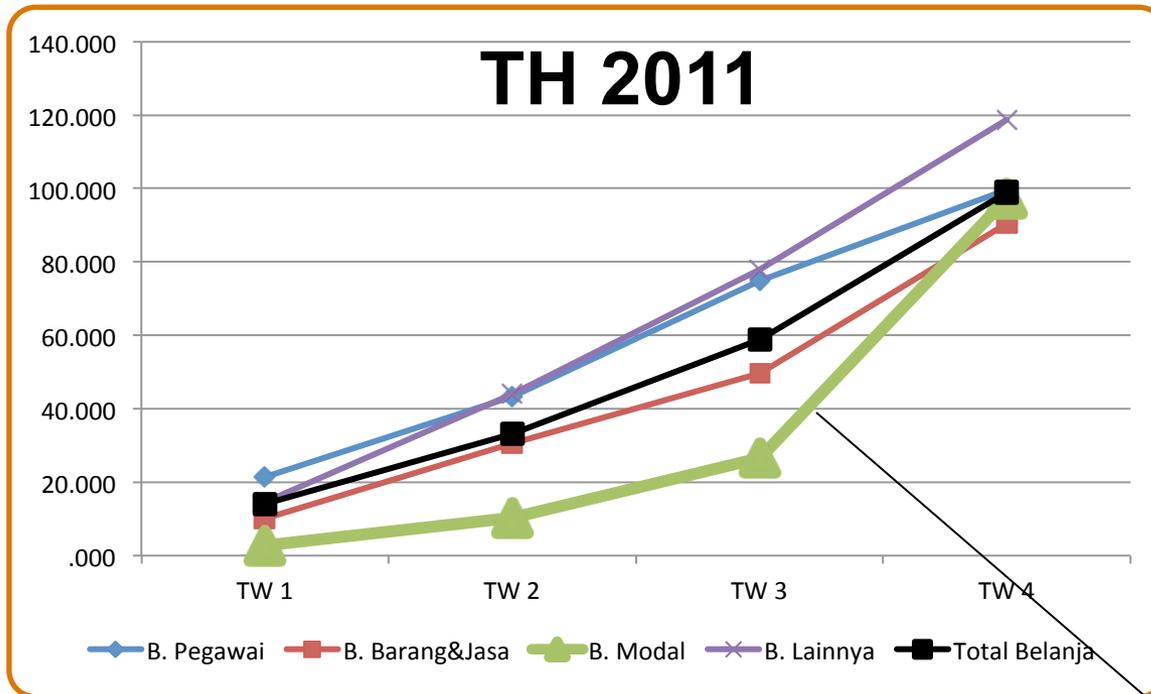


- **Presiden tidak senang** dengan prestasi serapan yang terendah dalam 3 tahun
  - (2009 : 91,8 %)
  - (2010 : 90,9 %)
  - (2011 : 87,0 %)
- Sebesar 270 Triliun terserap hanya di 1 bulan (Desember)
- Terlihat bahwa di Q1 birokrasi belum berbuat banyak selain administrasi gaji

# Apakah kebijakan *debottlenecking* th 2012 akan efektif?



# Penyerapan Belanja Daerah yg Lambat & Rendah (Terutama Belanja Modal)



- Gambaran penyerapan belanja daerah th 2010 dan 2011 relatif hampir sama per triwulan
- Penyerapan Belanja Modal di Tw I-III sangat rendah, namun melonjak tinggi di akhir Nopember-Desember

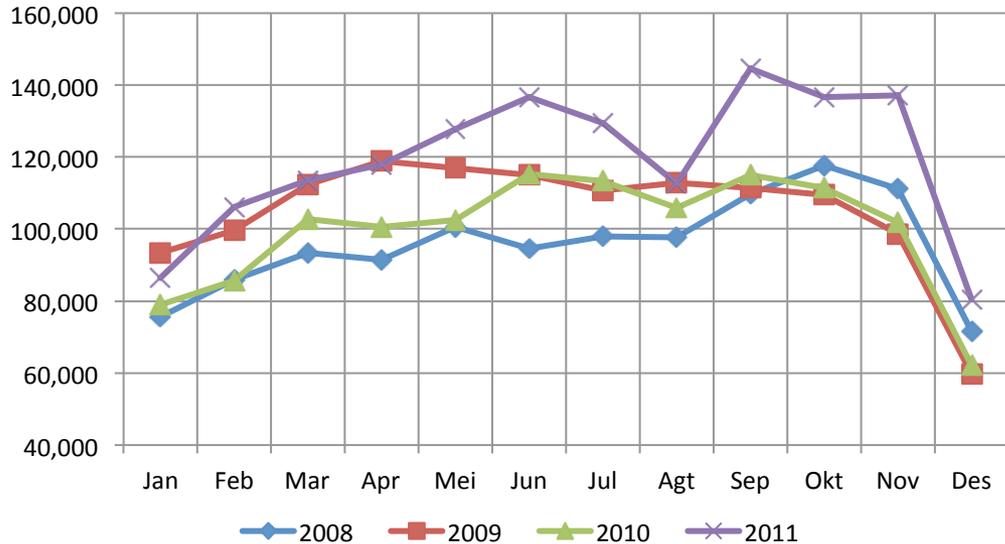
(Dalam %)

	TW 1	TW 2	TW 3	TW 4
B. Pegawai	21.35	43.39	74.97	99.59
B. Barang&Jasa	10.06	30.47	49.76	90.41
<b>B. Modal</b>	<b>2.73</b>	<b>10.26</b>	<b>26.61</b>	<b>97.34</b>
B. Lainnya	14.56	44.09	77.86	118.83
Total Belanja	14.04	33.15	58.86	99.02

Belanja Modal

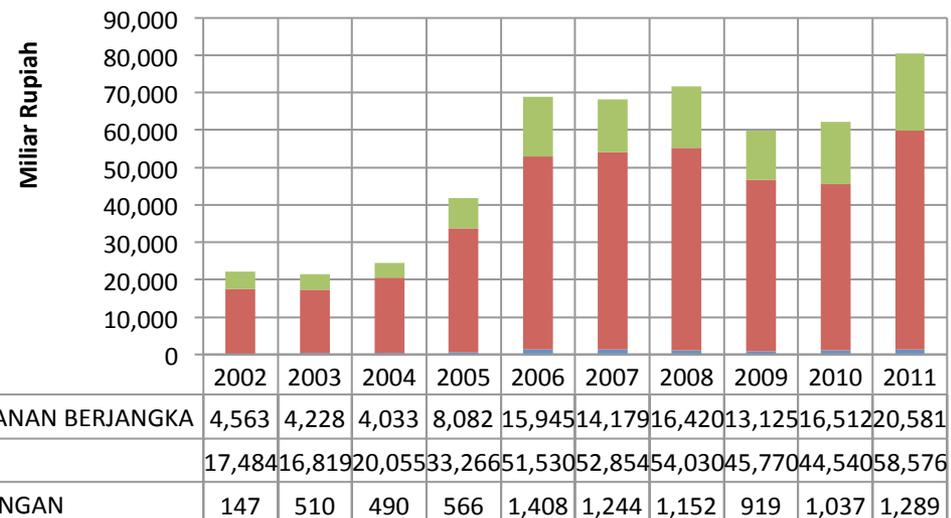
# DANA *IDLE* PEMDA DI PERBANKAN

dalam miliar Rupiah

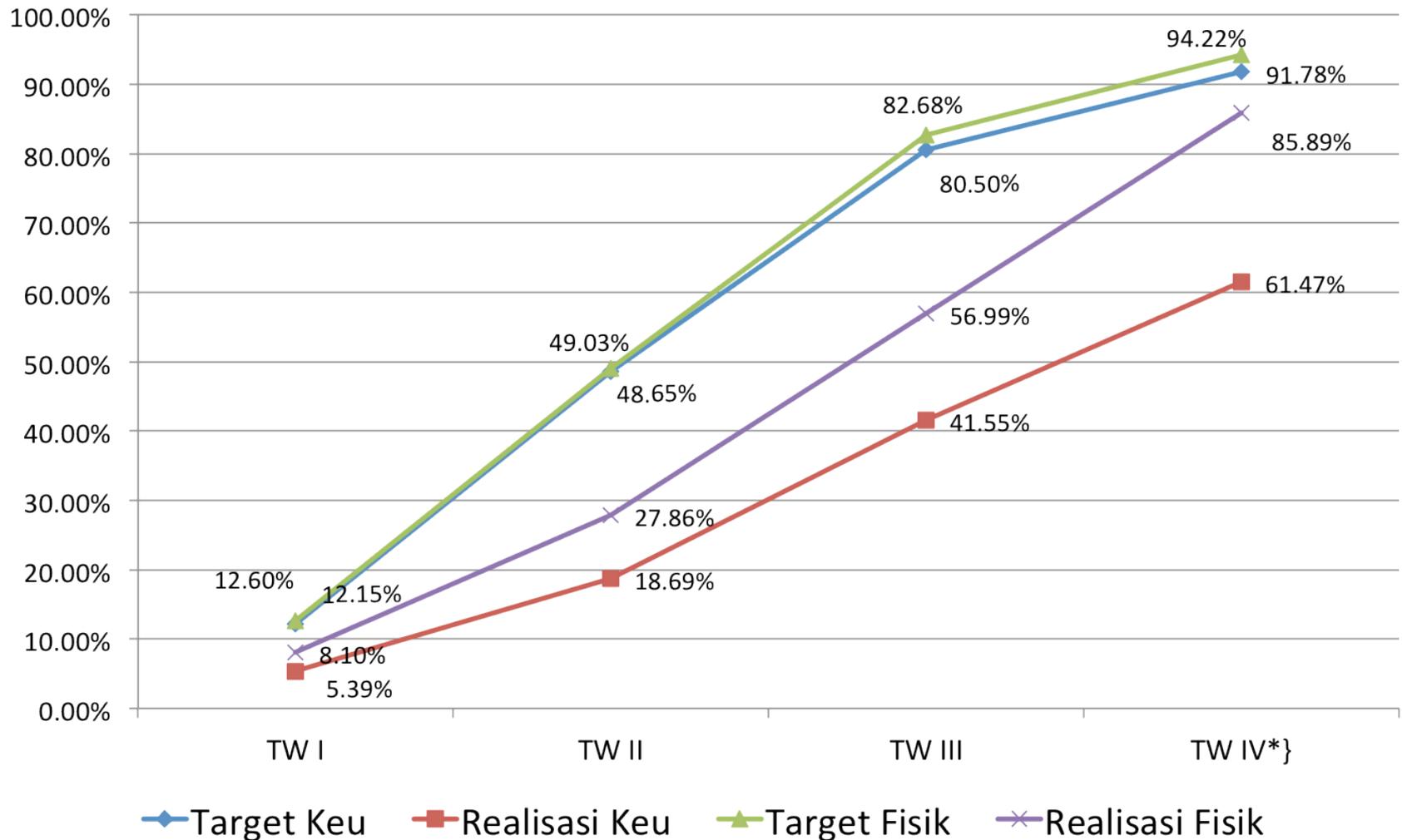


- Trend dana pemda di perbankan perbulannya mengalami fluktuasi dan mempunyai trend yang hampir sama pada setiap tahunnya.
- Terjadi peningkatan sampai dengan bulan juni lalu mulai menurun sampai dengan bulan agustus → disebabkan mulai dilakukannya proses pembayaran oleh pemda
- **Posisi pada akhir Desember menunjukkan perkiraan jumlah dana pemda yang *idle* di bank umum (Th 2011 mencapai Rp80,4 triliun)**

- Bentuk dana pemda di Perbankan terdiri dr simpanan berjangka, Giro dan Tabungan.
- Giro lebih banyak digunakan untuk transaksi sehari-hari Pemda (bagian terbesar dana Pemda di Bank)
- Ternyata besaran **dana dalam bentuk simpanan berjangka mengalami tren yg meningkat secara signifikan**



# Kesenjangan antara Target & Realisasi Makin Lebar (Data Keuangan Prov DIY, 2011)



# Alokasi Belanja di Daerah Kurang Efektif

Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	% Penyelesaian Kegiatan		
		TW 1	TW 2	TW 3
215	1283	0,25	3,10	11,05
		(3 kegiatan)	(41 kegiatan)	(142 kegiatan)

Catatan Tim Monev Pemprov DIY :

1. Deviasi antara target dan realisasi (fisik & keuangan) sangat lebar, deviasi keuangan tertinggi 38,95%, Deviasi Fisik tertinggi 25,69% yang keduanya terjadi pada Triwulan III.
2. Pada Triwulan 4 harus menyelesaikan 1141 kegiatan
3. Kondisi yang demikian apakah sudah cukup baik dari sisi perencanaan?

# Catatan Umum Tim Monev Pemprov DIY 2012

1. Capaian Kinerja Keuangan dan Fisik sangat rendah apabila dibandingkan dengan target
2. Penyelesaian program/kegiatan cenderung “menumpuk” diakhir tahun, hal ini ditunjukkan dengan masih rendahnya tingkat penyelesaian kegiatan sampai triwulan 3
3. Perencanaan aliran Kas yang tidak sesuai dengan karakteristik kegiatan
4. ROPK belum digunakan secara efektif sebagai alat pengendalian.

# Muatan Pokok Revisi UU 33/2004 (Pendanaan Pemda)

- Urusan pemerintahan daerah didanai APBD.
  - Urusan yang dilaksanakan oleh Gubernur berdasarkan azas dekonsentrasi didanai APBN.
  - Urusan yang dilaksanakan oleh Gubernur, Bupati dan Walikota berdasarkan azas Tugas Pembantuan didanai APBN.
- Mekanisme keuangan melalui **Urusan Bersama** belum memiliki landasan hukum, meskipun telah dalam praktik telah dilaksanakan.

# Dana Perimbangan

- Istilah Dana Perimbangan diganti dengan Dana Transfer
- Pasal 14, Dana Transfer terdiri dari:
  1. DBH
  2. DAU
  3. DAK
  4. Dana Otsus
  5. DTL (Dana Transfer Langsung). → Untuk mengakomodasi Dana Penyesuaian? Apakah mengikuti rejim “Perimbangan Keuangan Pusat-Daerah” atau “Anggaran Negara”?
- Catatan:
  1. Dana transfer belum meliputi: transfer di antara pemerintah daerah, dan pertanggungjawabannya.
  2. Apakah dana transfer tidak lagi memberi insentif bagi pemekaran daerah dan inefisiensi anggaran?
  3. Bagaimana mekanisme pertanggungjawaban Dana Otsus dan DTL?

# Dana Bagi Hasil (DBH)

- Ketentuan lebih rinci mengenai DBH (ps.15-33)
  - DBH Pajak: 20% provinsi, 80% kab/kota; disalurkan per triwulan. Sektor pertambangan laut tidak dibagikan. Masih ada DBH PBB?
  - DBH CHT: 2% (utk provinsi, kab/kota), berdasarkan kontribusi daerah ybs. → Perlu sinkronisasi dg revisi UU 39/2007 ttg cukai; Bgm mekanisme “earmarked” dg sektor kesehatan, bgm arah transisi menjadi pajak rokok?
  - DBH SDA Minyak: 17,5%; 3,5% provinsi, 7% kab/kota penghasil, 7% kab/kota lain dlm provinsi ybs. DBH SDA Gas: 40%; 8% provinsi, 16% kab/kota penghasil, 16% kab/kota lain dlm provinsi ybs.
- Apakah kriteria untuk membagi proporsi DBH sudah jelas dan transparan?

# Dana Alokasi Umum (DAU)

- Ditetapkan minimal 27% dari Pendapatan Dalam Negeri Neto
- PDN Neto: penerimaan negara dari pajak dan bukan pajak setelah dikurangi DBH
- Proporsi DAU: 10% provinsi, 90% kab/kota. → Apa dasar pertimbangannya?
- Dasar DAU: Insentif Fiskal & Celah Fiskal
- Insentif Fiskal: berdasarkan rasio PAD thd belanja daerah selama 3 th terakhir
- Celah Fiskal: Kebutuhan Fiskal – Kapasitas Fiskal daerah
- Kebutuhan Fiskal: kebutuhan pendanaan daerah utk fungsi layanan dasar umum (pendidikan, kesehatan, infrastruktur & belanja umum daerah)
- Kapasitas Fiskal: PAD + DBH.
- Porsi Insentif Fiskal ditetapkan 10% dari bag provinsi dan kab/kota dari total DAU.

# DAK (Dana Alokasi Khusus)

- DAK minimal 4% dari PDN Neto. → Proporsi DAK semakin menurun jika dibanding Dana Penyesuaian.
- DAK dialokasikan kepada daerah tertentu untuk mendanai kegiatan khusus yg merupakan urusan daerah. → Sekarang dialokasikan untuk 19 sektor. Apakah masih bersifat “khusus”?
- DAK diprioritaskan untuk pencapaian SPM. Bgm kriterianya? (ada kriteria umum, kriteria khusus, kriteria teknis; apakah masih berciri specific grant?)
- DAK dapat digunakan untuk mendanai kegiatan fisik maupun non-fisik.
- Apakah ketentuan tentang “matching grant” (dana penyertaan 10% dihapus?).

**TERIMA KASIH**