

# Peningkatan Efektivitas Belanja Daerah: Agenda Kebijakan Desentralisasi Fiskal di Indonesia

Wahyudi Kumorotomo

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

kumoro@ugm.ac.id

Seminar Nasional Satu Dasawarsa Desentralisasi Fiskal

Magister Ilmu Ekonomi, Universitas Padjadjaran,

Bandung, 17 Juli 2012

### 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))

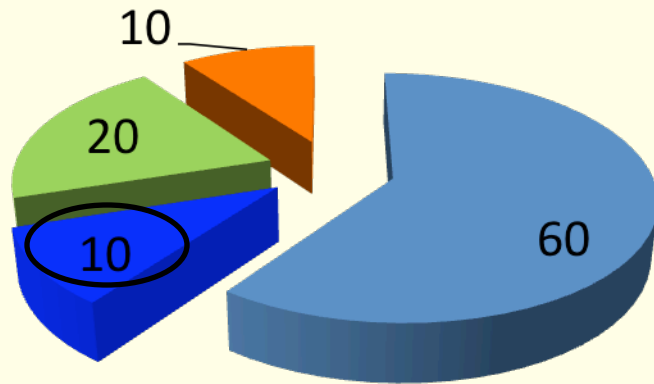
1. Vertical fiscal imbalances
2. Horizontal Fiscal Imbalances
3. Spill-over Effects
4. Stabilization Objectives

### 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

# Dari APBN ke APBD

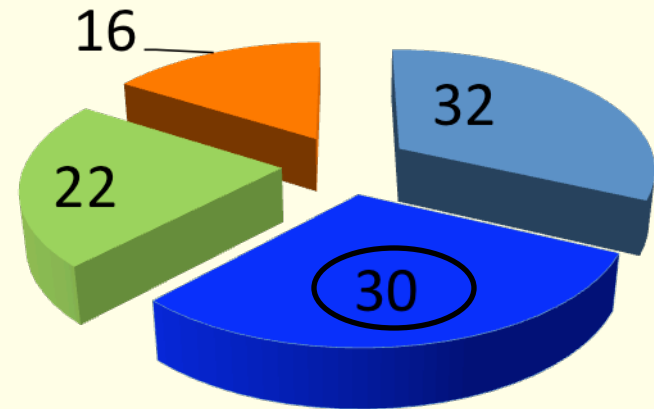
Desentralisasi Fiskal telah mengalihkan sebagian sumber dana publik dari Pemerintah Pusat ke Pemerintah Daerah. Apakah ini sudah efektif?



■ Central Gov ■ Local Gov ■ Subsidy ■ Interest Payment

2000

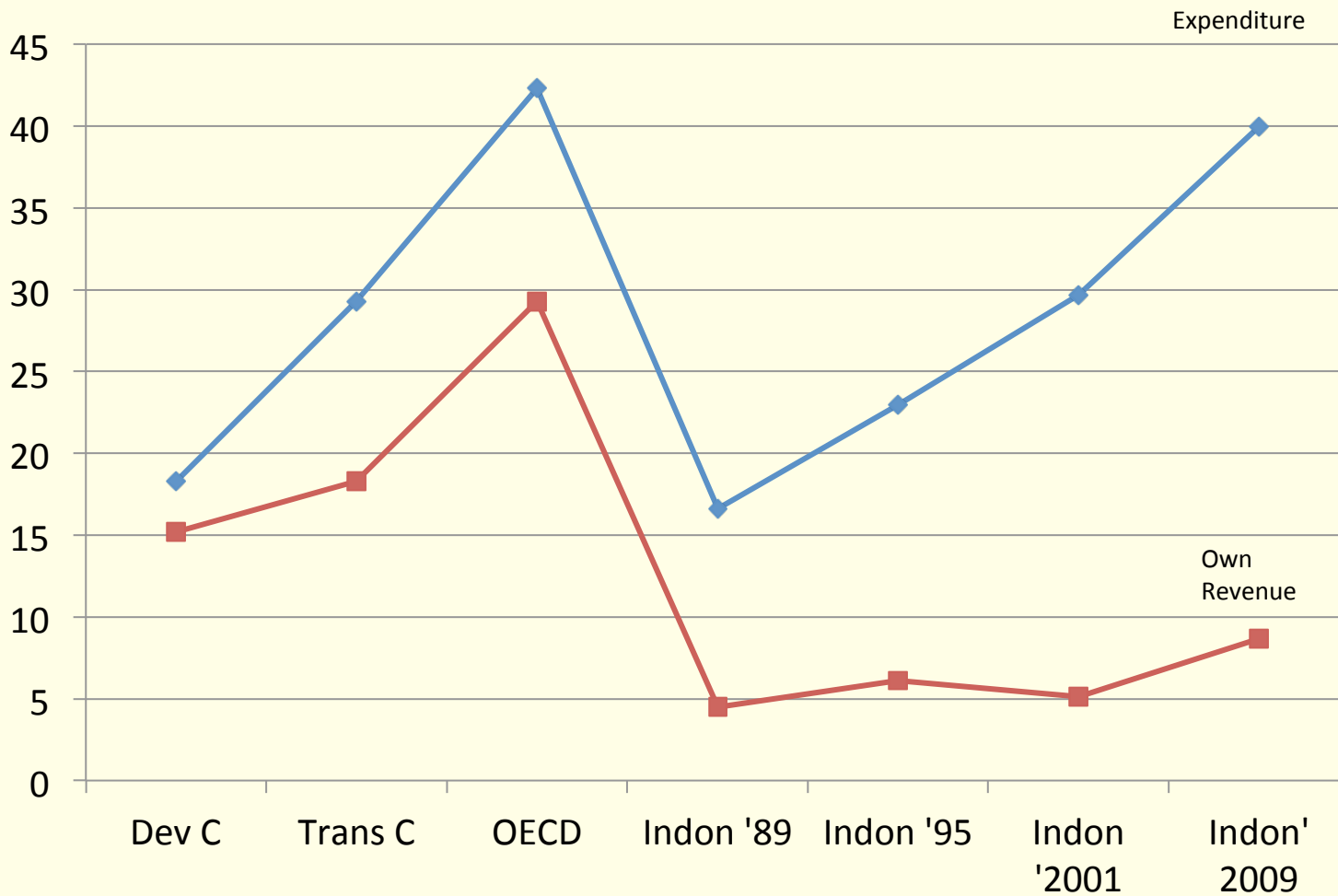
2010



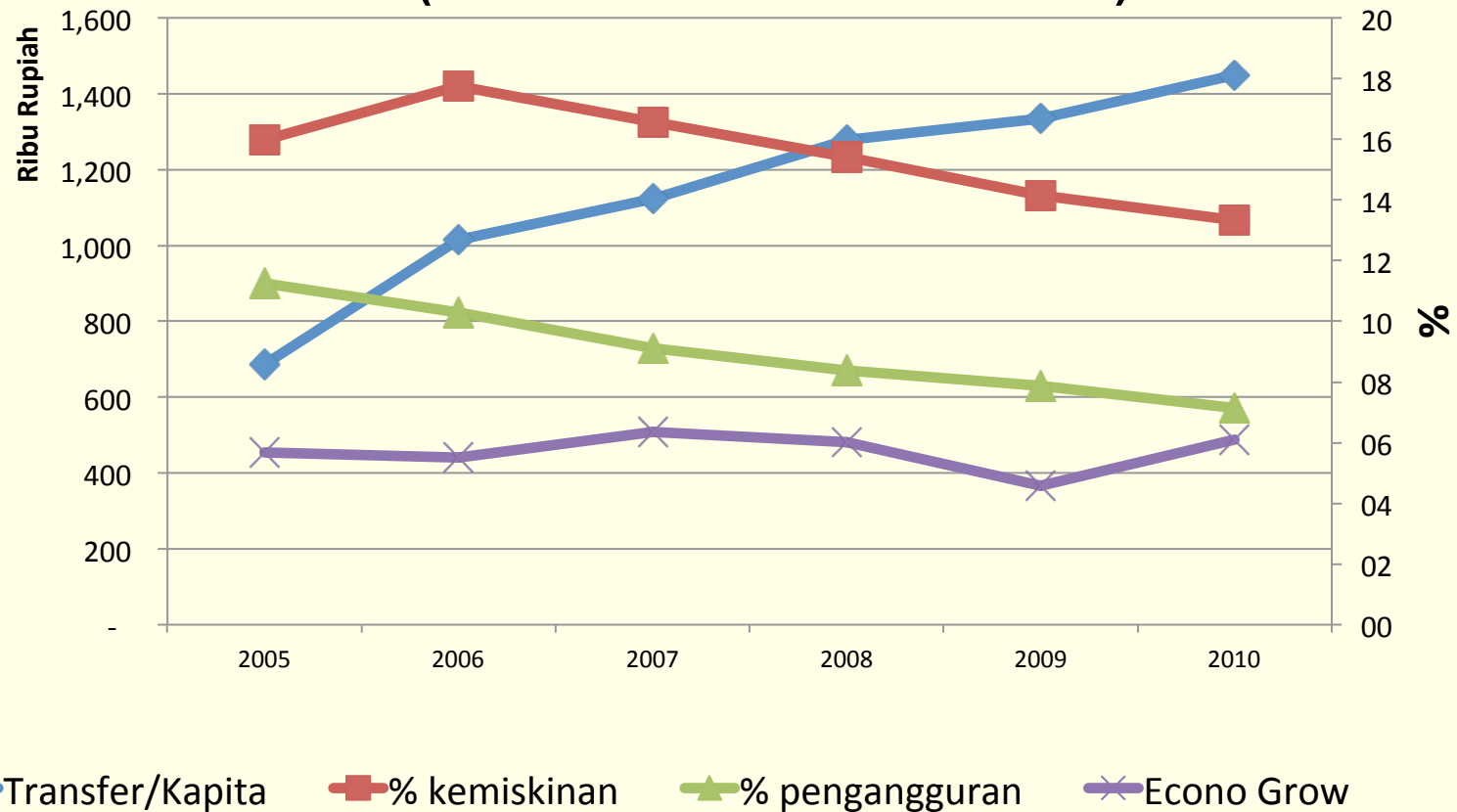
■ Central Gov ■ Local Gov ■ Subsidy ■ Interest Payment

# SUB-NATIONAL SHARES OF TOTAL NATIONAL REVENUE AND EXPENDITURE

% of Revenue and Expenditure



# 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. Tetapi apakah tujuan pokok desentralisasi fiskal telah tercapai?

# 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.

# Bocor Sebelum Masuk Anggaran

- Rp 300 triliun per th uang pajak yang dibayar rakyat digerogeti mafia pajak.
- Kasubdit Investigasi Pajak (Darussalam): Total berkas kasus yang harus diselesaikan th 2011 ada 14.208 kasus. “Hasil sidang di pengadilan pajak tidak bisa diakses umum atas alasan kerahasiaan wajib pajak” → rawan penyimpangan & penyalahgunaan.
- Kasus Gayus: Yang disidik baru 4 perusahaan (PT Surya Alam Tunggal Sidoarjo, PT Dowell Anadrill Schlumberger, PT Exelcomindo, dan PT Indocement Tunggal Prakasa). Bgm dg 149 perusahaan yg “digarap” Gayus?
- Daniel Kaufmann: “Penyuapan dalam sistem peradilan di Indonesia lebih tinggi ketimbang negara-negara yang dikuasai oleh agen / mafia narkoba atau bekas negara komunis”.

# Personil Mafia Pajak



Gayus



Bahasyim



Dhana

## Fakta:

- Target penerimaan pajak dlm APBN 2012: Rp 1.019 triliun.
- ICW: Rp 300 triliun dari potensi pajak bocor.
- Pengadilan pajak (periode 2002-2009): 22.105 perkara; wajib pajak memenangi 61% perkara. Apa artinya?
- Selama 10 tahun terakhir, rerata tax coverage hanya 65%, tax effort th 2011 hanya 13,3% thd PDB (terendah di ASEAN).



# Mafia Pajak Melibatkan Semua Level

- Th 2008, Ditjen pajak melakukan pemeriksaan dan ditemukan dugaan rekayasa pajak sebesar Rp. 2,1 triliun atas tiga perusahaan Bakrie: PT Kaltim Prima Coal ( KPC ) sebesar Rp 1,5 triliun, PT Arutmin Indonesia sebesar US\$ 30,9 juta dan PT. Bumi sebesar Rp. 376 milyar.



UNGGAP KEJAHATAN: Fedjer O.P Siahaan (kengah) dan Sutarnan (kanan) memberikan keterangan pers kemarin.

## 14 Pegawai Pajak Jadi Tersangka

- Siswanto, tukang sapu KKP Gubeng, Surabaya; Punya Innova dan 3 rumah mewah, pendapatan Rp 50 jt. → Terlibat pemalsuan faktur pajak.

# Bocor Ketika Keluar dari Anggaran

- Korupsi politik: melibatkan politisi di DPR, Kementerian, Parpol, pejabat Pemda dan DPRD.
- Dana APBN banyak digunakan untuk kepentingan Parpol, digerogoti untuk berbagai macam “fee”, tidak fokus pada kebutuhan rakyat.
- Biaya birokrasi semakin membengkak, belanja modal untuk kepentingan publik menyusut.
- Dana APBD banyak digunakan untuk politik uang pejabat petahana, biaya prosedural politik yg mahal, untuk dana taktis KDH, dsb.
- Kebijakan publik mengarah ke kepentingan individu & kelompok, bukan kepentingan publik.

# Korupsi Politik dan Birokrasi



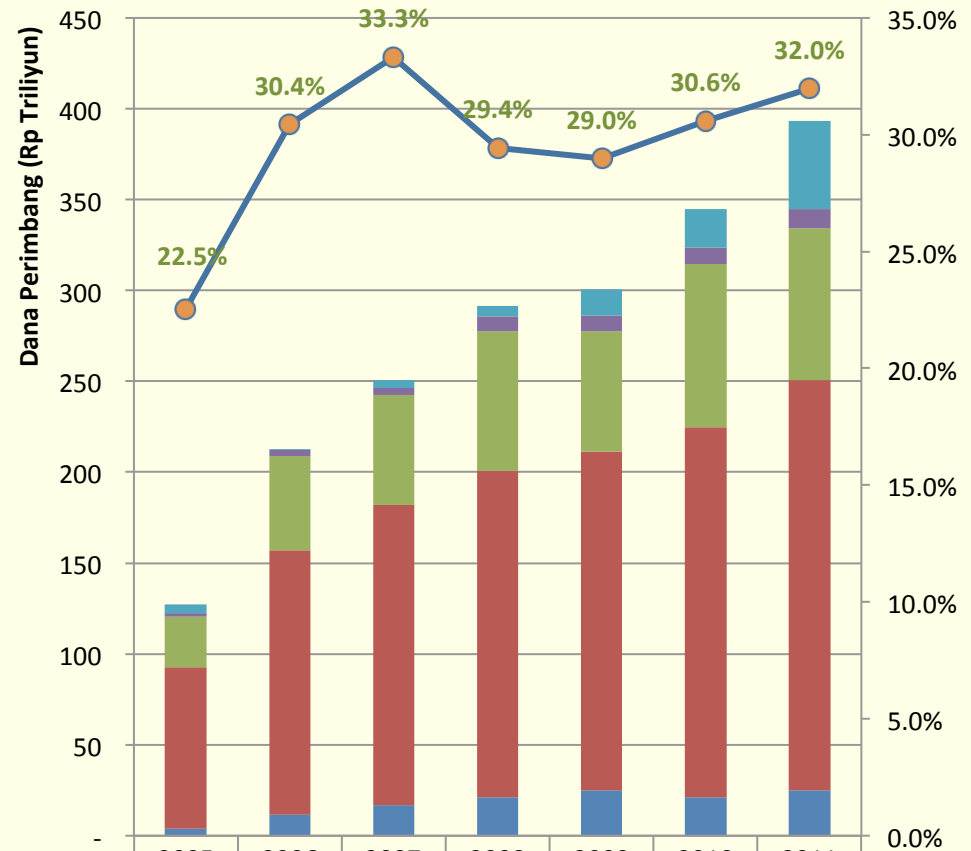
- Anggota DPR meminta *fee* dari kontraktor swasta yang akan memenangkan proyeknya.
- Kepala daerah menggunakan dana APBD untuk kepentingan pribadi dan kelompok bersama “mitra” swasta.



- Politisi daerah (anggota DPRD) meminta jatah dari setiap proyek pembangunan yg disetujui, meminta “uang sukses” dari Calon Kepala Daerah dan rekanan swasta.

# Dana Penyesuaian = “Gentong Babi”

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

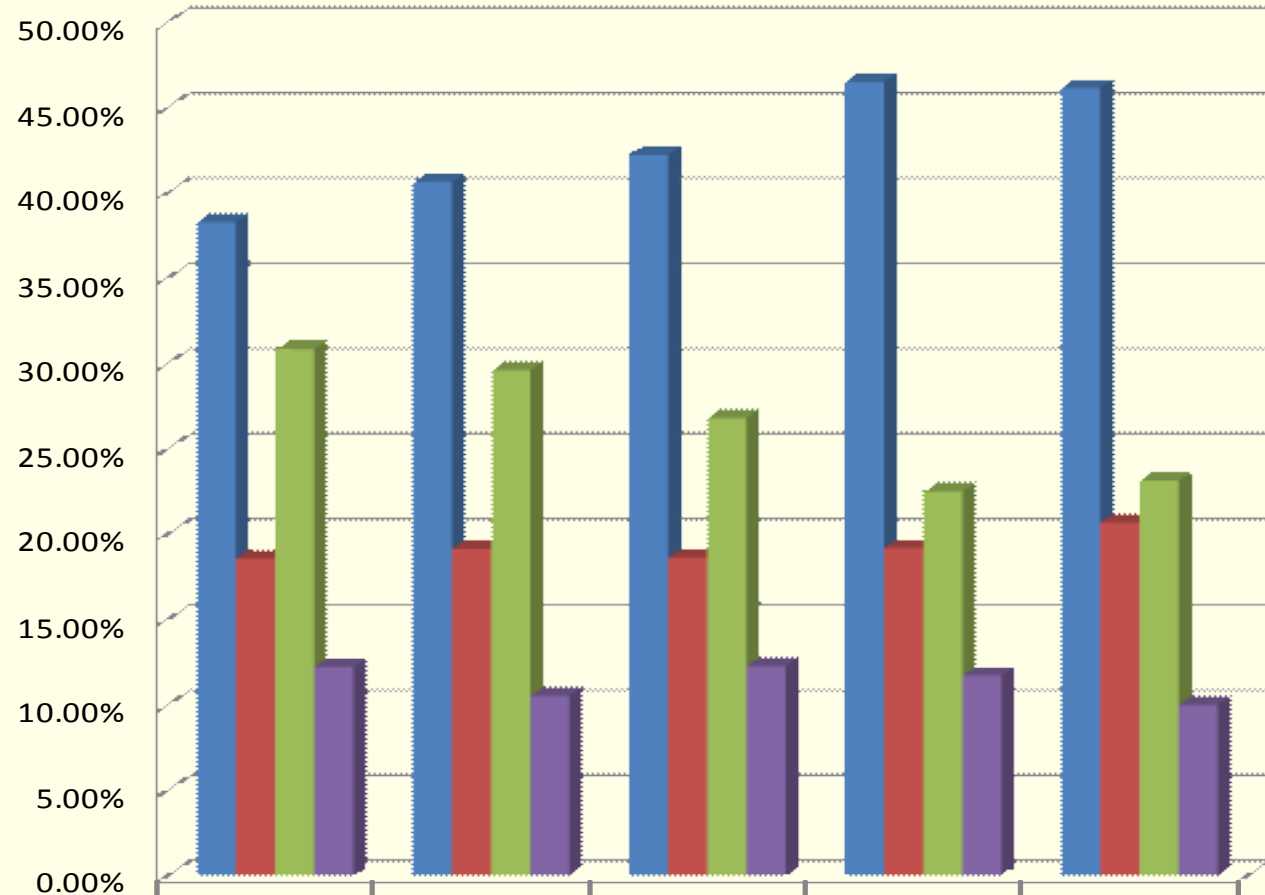


Dana Penyesuaian	4,703	301	4,362	5,806	14,490.0	21,150.0	48,235
Otsus	1,775	3,488	4,046	8,180	8,857	9,099.6	10,421
DBH	27,977	51,638	60,502	76,585	66,073	89,618	83,558
DAU	88,766	145,664	164,787	179,507	186,414	203,607	225,533
DAK	4,014	11,570	17,048	21,202	24,820	21,138.4	25,233
% Dana Perimbangan Thd APBN	22.5%	30.4%	33.3%	29.4%	29.0%	30.6%	32.0%

# Komposisi Belanja Daerah

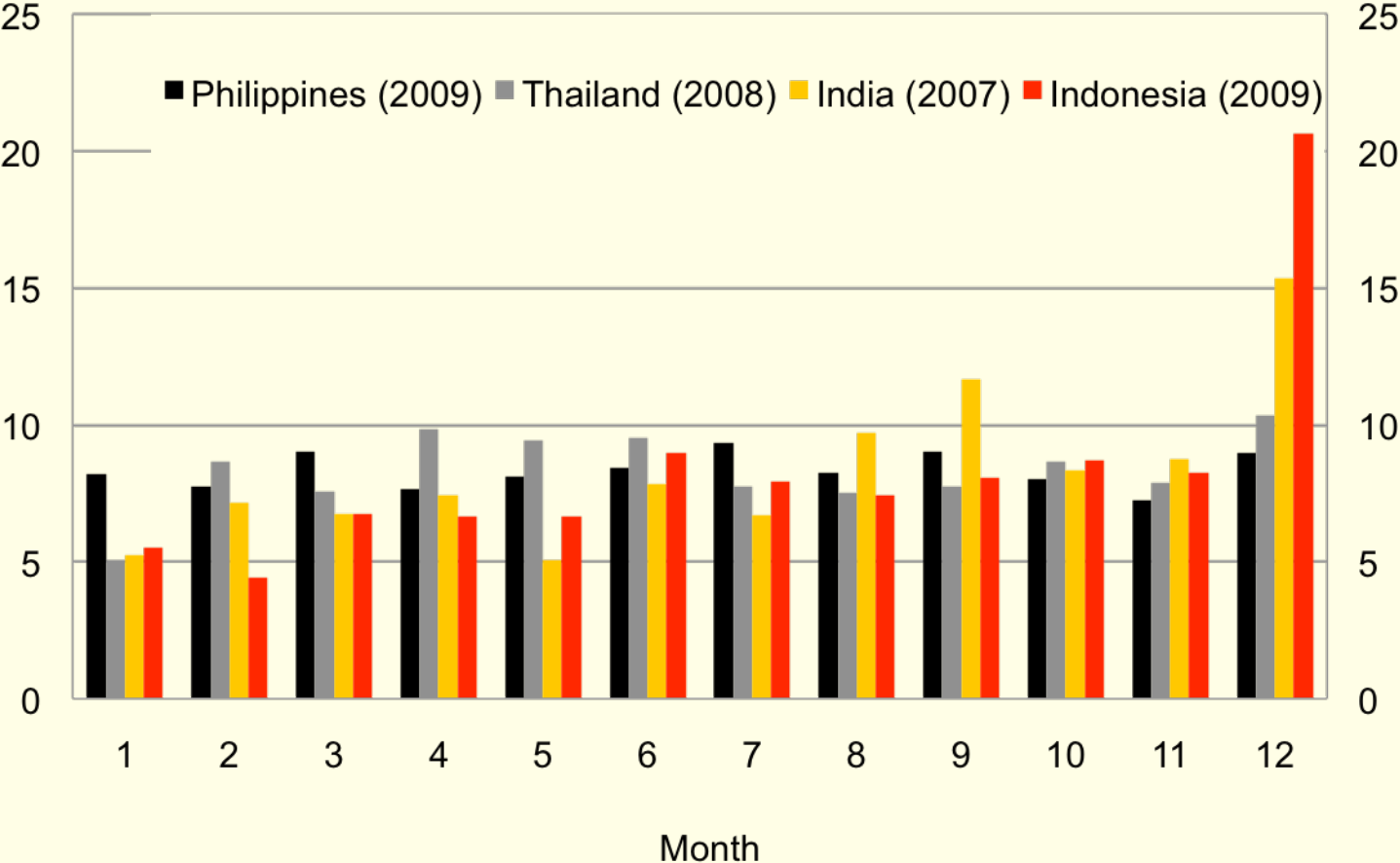
Note: data APBD konsolidasi secara nasional

- 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%.



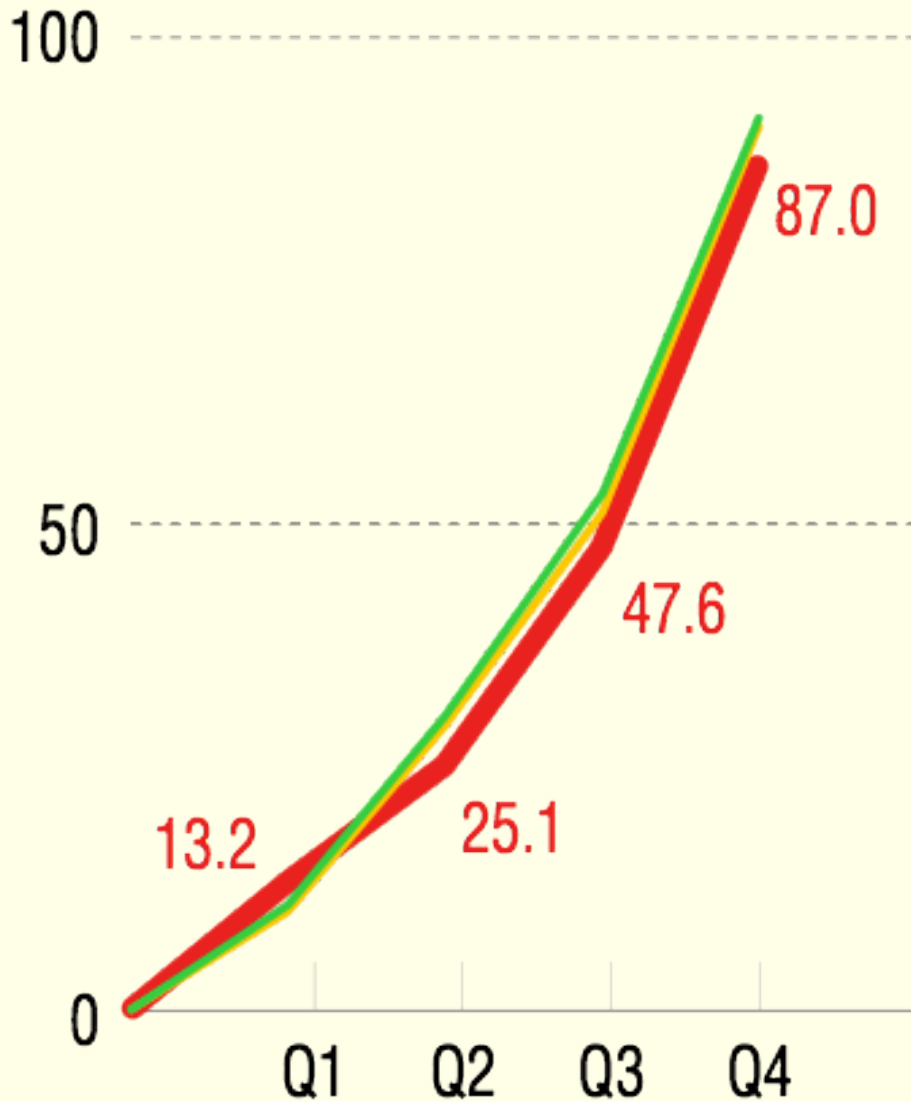
	2007	2008	2009	2010	2011
■ Belanja Pegawai	38.29%	40.65%	42.25%	46.52%	46.16%
■ Belanja Barang dan jasa	18.58%	19.16%	18.64%	19.21%	20.69%
■ Belanja Modal	30.87%	29.63%	26.83%	22.53%	23.14%
■ Belanja Lainnya	12.25%	10.55%	12.29%	11.74%	10.01%

# Penyerapan DIPA lebih Lambat dari Negara Lain



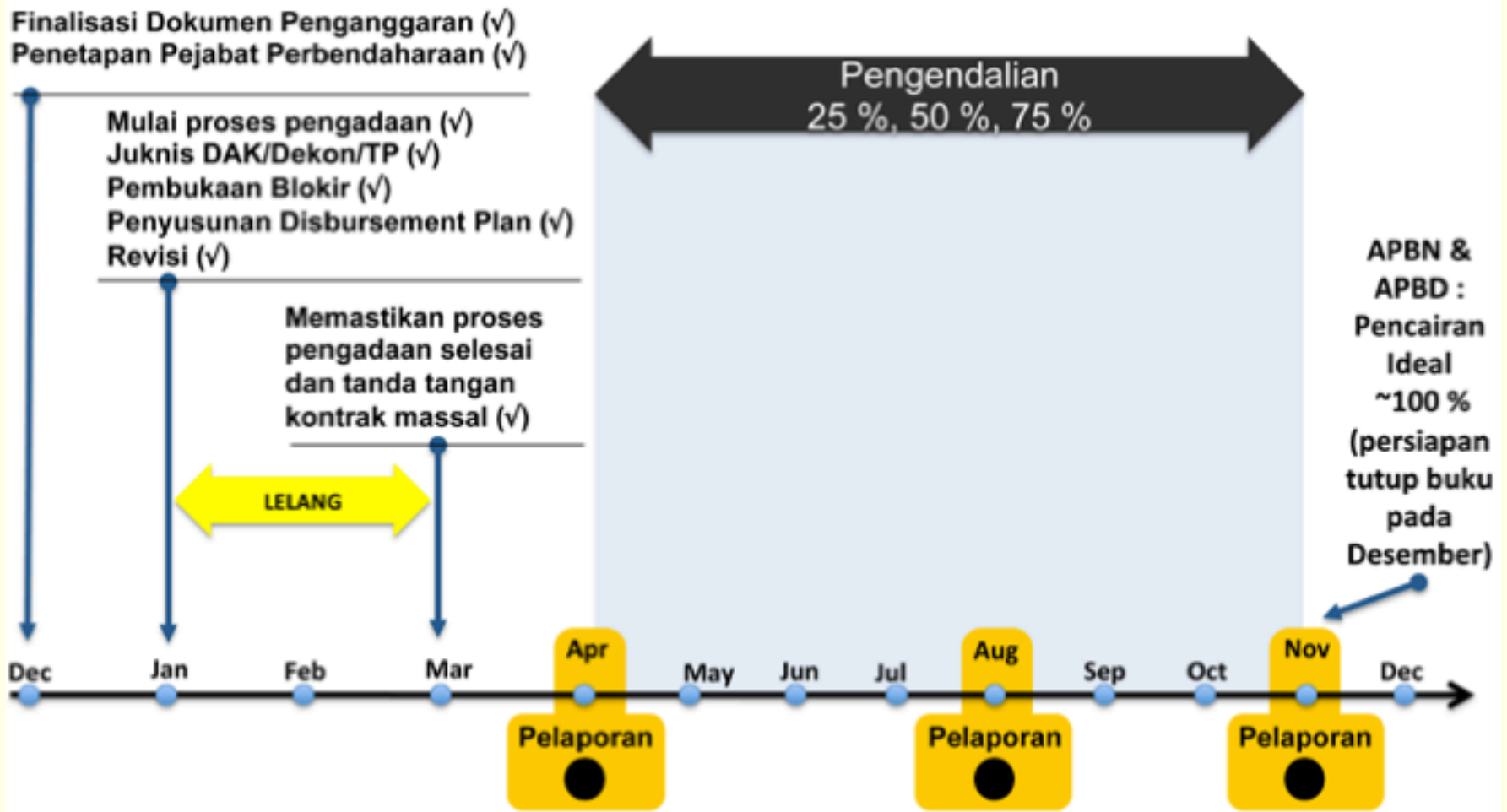
Source: CEIC, World Bank

# 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

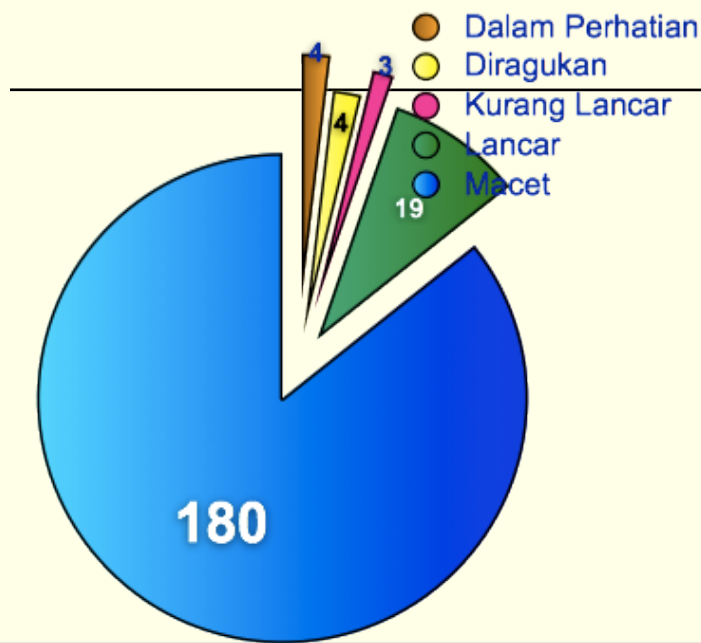
# Apakah kebijakan *debottlenecking* th 2012 akan efektif?



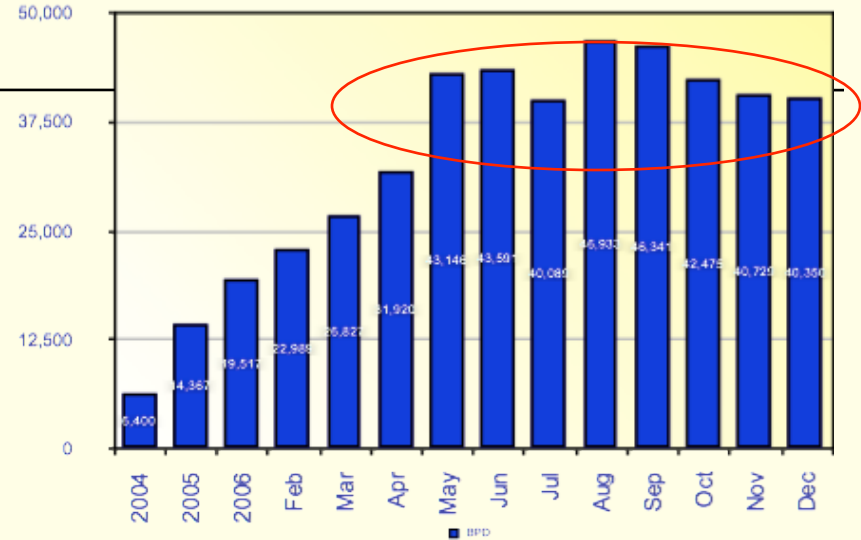


# Surplus dana APBD di Daerah lebih banyak masuk SBI, bukan untuk investasi...

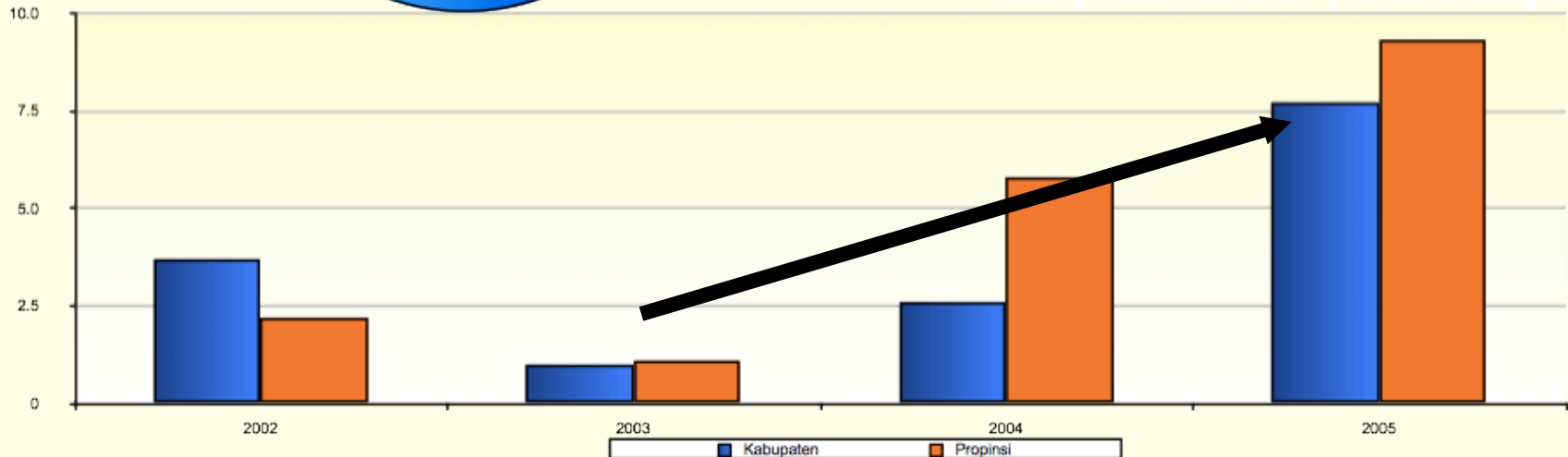
Jumlah PDAM per Status Kredit



Nilai Pemilikan SBI 1 Bulan dari BPD

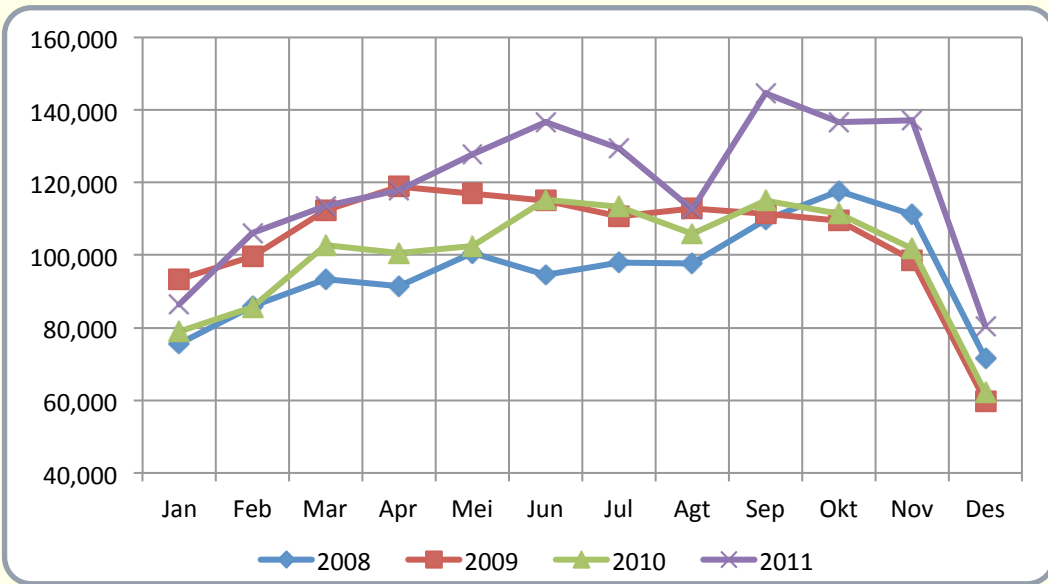


Surplus APBD (% Belanja)



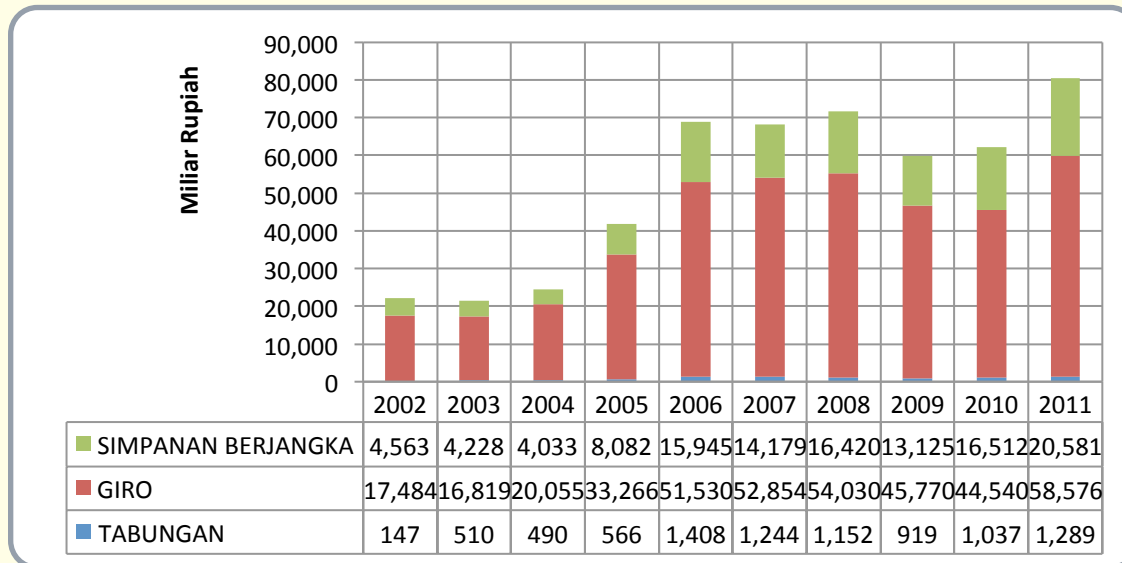
# DANA *IDLE* PEMDA DI PERBANKAN

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 pembayaran oleh pemda
- Posisi pada akhir Desember menunjukkan perkiraan jumlah dana Pemda yang *idle* di bank umum (Th 2011 mencapai Rp 80,4 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)
- Dana dalam bentuk simpanan berjangka mengalami tren yg meningkat secara signifikan



# APBD Kota Bandung 2012

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
<b>Total Pendapatan</b>		3,390,454	93.28
	Pendapatan Asli Daerah	755,459	20.78
	Dana Perimbangan	1,748,135	48.10
	Pajak Daerah	571,200	15.72
	Retribusi Daerah	73,262	2.02
	Lain-lain Pendapatan	100,728	2.77
<b>Total Belanja</b>		3,634,708	<b>100.00</b>
Belanja Tidak Langsung		1,937,415	53.30
	Belanja pegawai	1,439,531	39.61
	Hibah	435,931	11.99
	Bantuan sosial	469	0.01
	Bantuan keuangan	814	0.02
	Belanja tidak terduga	3,045	0.08
Belanja Langsung		1,697,293	46.70
	Belanja pegawai	122,573	3.37
	Belanja barang & jasa	538,063	14.80
	Belanja modal	1,036,657	28.52
Pembiayaan Daerah		244,254	6.72
	SiLPA	278,254	7.66
	Pengeluaran	34,000	0.94
<b>Defisit</b>		(244,254)	-6.72

# APBD Kab Klaten 2010

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
Total Pendapatan		1.025.517	
	Pendapatan Asli Daerah	71.372	6,93
	Dana Perimbangan	843.372	81,96
	Lain-lain Pendapatan	31.400	
Total Belanja		1.028.963	100,00
Belanja Tidak Langsung		907.426	88,19
	Belanja pegawai	760.987	73,96
	Hibah	72.487	
	Bantuan sosial	37.136	3,61
	Bagi hasil	544	
	Bantuan keuangan	34.067	
	Belanja tidak terduga	1.203	
Belanja Langsung		121.536	11,81
	Belanja pegawai	12.123	1,18
	Belanja barang & jasa	80.691	7,84
	Belanja modal	28.723	2,79
Pembiayaan Daerah (netto)		3.445	
	SiLPA	27.500	
	Pengeluaran	32.500	
Defisit		3.445	

## Belanja APBD Kab Klaten 2008 Menurut Sektor

No.	Sektor / Fungsi	Belanja (Rp juta)	%
1	Pendidikan	500.892	48,76
2	Layanan umum / pemerintahan	227.536	22,15
3	Perumahan / fasilitas umum	179.586	17,48
4	Kesehatan	43.522	5,10
5	Ekonomi	38.867	3,59
6	Ketertiban dan keamanan	6.860	0,67
7	Perlindungan sosial	6.620	0,64
8	Pariwisata dan budaya	3.804	0,37
9	Lingkungan hidup	1.589	0,16
	Jumlah	1.027.364	100,00

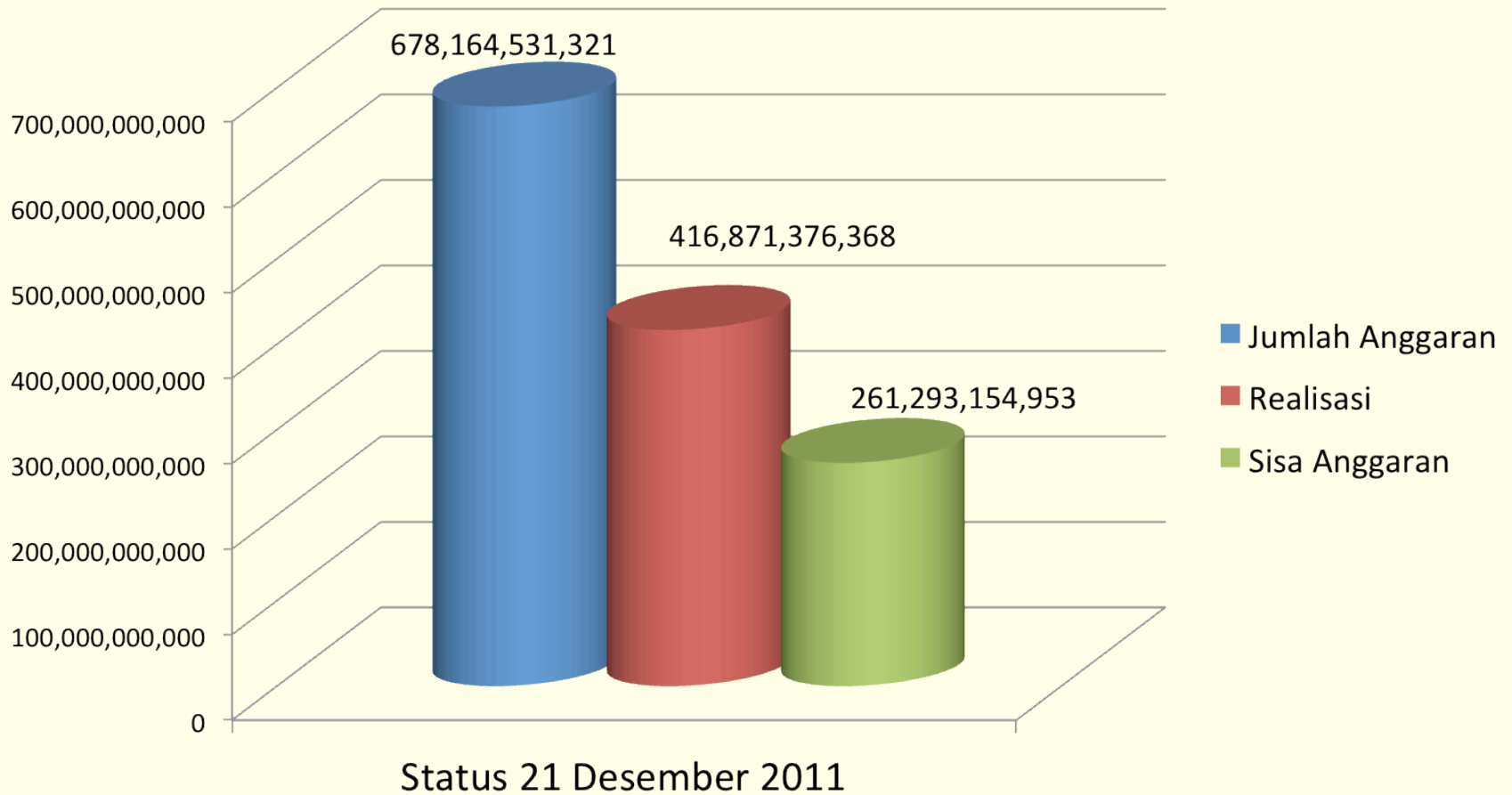
## Pola Alokasi Belanja Langsung: Contoh Pemda Kabupaten Pati (%)

No	Satuan Kerja Perangkat Daerah (SKPD)	Alokasi Dana (dalam %)					Rata-rata
		2002	2003	2004	2005	2006	
1	SETWAN	1,01	0,41	1,51	1,53	2,15	1,32
2	SETDA	10,41	10,55	10,96	9,33	12,29	10,71
3	KAPENDA	1,18	1,32	1,28	3,31	2,17	1,85
4	BAPPEDA	1,64	1,42	1,59	0,99	1,14	1,36
5	BANWAS	0,43	0,36	0,39	0,39	0,39	0,39
6	BKD	1,04	1,91	0,74	0,78	1,01	1,09
7	SATPOL	0,28	0,29	0,34	0,38	0,51	0,36
8	ARSIP	0,10	0,12	0,11	0,11	0,12	0,11
9	KAYANDU	0,10	0,12	0,12	0,11	0,11	0,11
10	LITBANG	0,19	0,24	0,17	0,14	0,13	0,18
11	DISTANAK	2,12	1,65	1,62	1,52	1,73	1,73
12	DISLAUTKAN	1,08	0,63	0,51	0,97	1,11	0,86
13	DISHUTBUN	0,93	1,01	0,77	0,69	1,01	0,88
14	DISPERINDAG	0,73	0,74	0,69	0,83	0,55	0,71
15	KANPPAS	1,22	1,18	0,92	0,92	0,85	1,02
16	KANKOP	0,00	0,08	0,20	0,19	0,22	0,14
17	DISNAKERTRANS	1,06	0,90	0,91	0,83	0,73	0,89
18	DKK	5,54	4,75	4,60	5,28	7,92	5,62
19	BRSD	6,77	6,40	8,01	7,14	5,68	6,80
20	DISDIK	48,54	47,47	49,22	48,78	44,35	47,67
21	DISKESOSPERMAS	1,96	1,87	0,70	0,56	0,56	1,13
22	KESBANGLINMAS	0,00	0,07	1,57	0,17	0,28	0,42
23	DISKIMPRAS	12,32	14,66	10,12	9,29	11,10	11,50
24	DIHUBPAR	0,88	0,85	0,92	1,05	0,75	0,89
25	KANPEDALDA	0,26	0,27	0,18	0,24	0,30	0,25
26	KANDUKCAPIL	0,21	0,59	0,60	0,51	0,53	0,49
27	KB & KS	0,00	0,00	1,10	1,20	1,21	0,70
28	DISTAN	0,00	0,14	0,16	2,78	1,09	0,83
	JUMLAH	100	100	100	100	100	

# APBD Prov Jawa Timur 2011

Uraian		Jumlah (jutaan rupiah)	% Total Belanja APBD
<b>Total Pendapatan</b>		9,907,001	93.23
	Pendapatan Asli Daerah	7,615,043	71.66
	Dana Perimbangan	2,267,158	21.34
	Pajak Daerah	6,120,000	57.59
	Retribusi Daerah	56,358	0.53
	Lain-lain Pendapatan	1,123,526	10.57
<b>Total Belanja</b>		10,626,361	<b>100.00</b>
Belanja Tidak Langsung		5,797,640	54.56
	Belanja pegawai	1,497,005	14.09
	Hibah	974,301	9.17
	Bantuan sosial	87,715	0.83
	Bantuan keuangan	963,160	9.06
	Belanja tidak terduga	41,112	0.39
Belanja Langsung		4,828,721	45.44
	Belanja pegawai	833,870	7.85
	Belanja barang & jasa	3,094,389	29.12
	Belanja modal	900,462	8.47
Pembiayaan Daerah		719,360	6.77
	SiLPA	828,640	7.80
	Pengeluaran	138,525	1.30
<b>Defisit</b>		(719,360)	-6.77

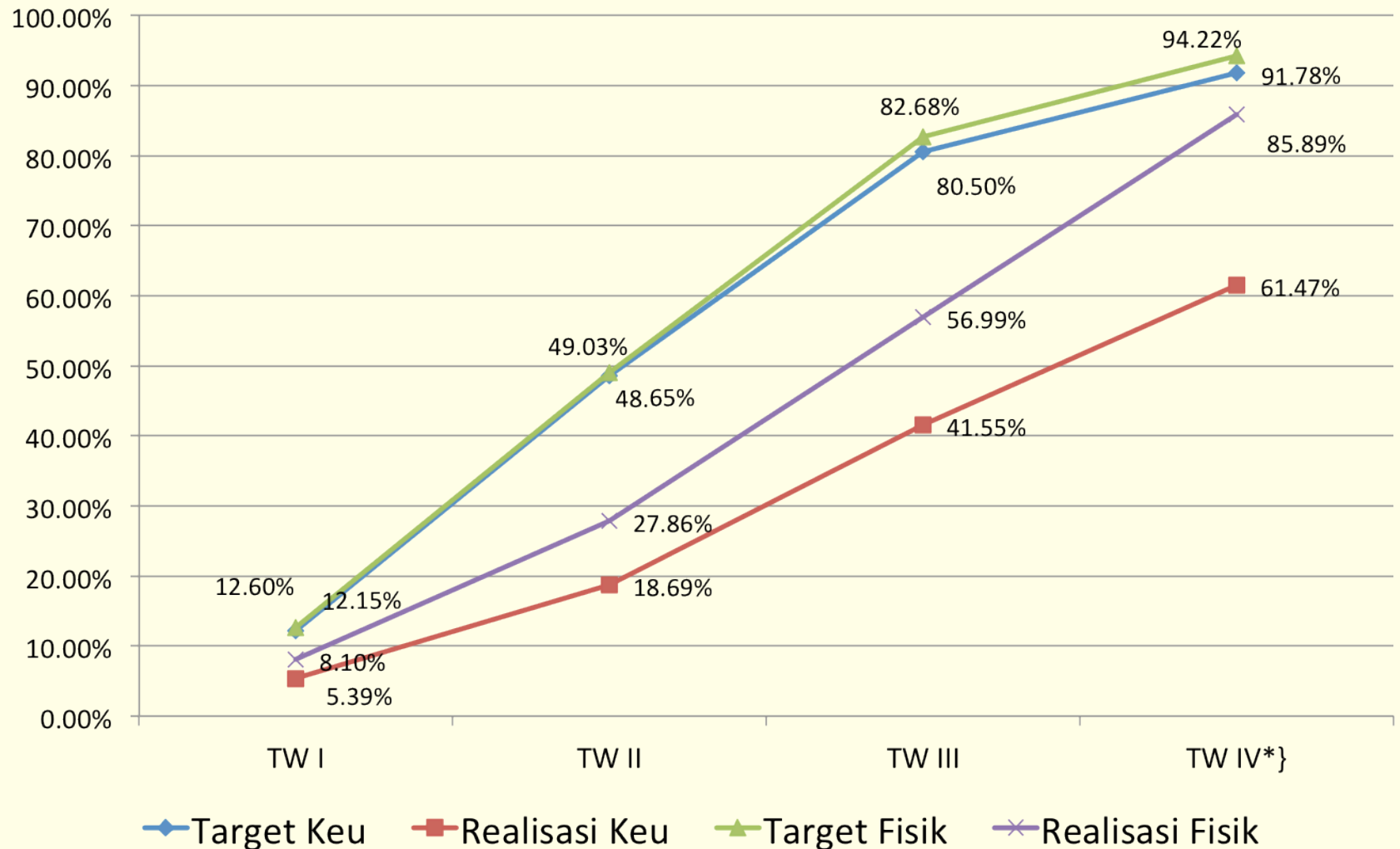
# Realisasi Belanja APBD Sangat Rendah (Contoh kasus Pemprov DIY)



Sumber: [http://intranet.jogjakarta.go.id/monev\\_apbd](http://intranet.jogjakarta.go.id/monev_apbd)



# Kesenjangan Target & Realisasi Makin Lebar (Kasus Pemprov DI Yogyakarta)



# Alokasi Belanja di Daerah Kurang Efektif

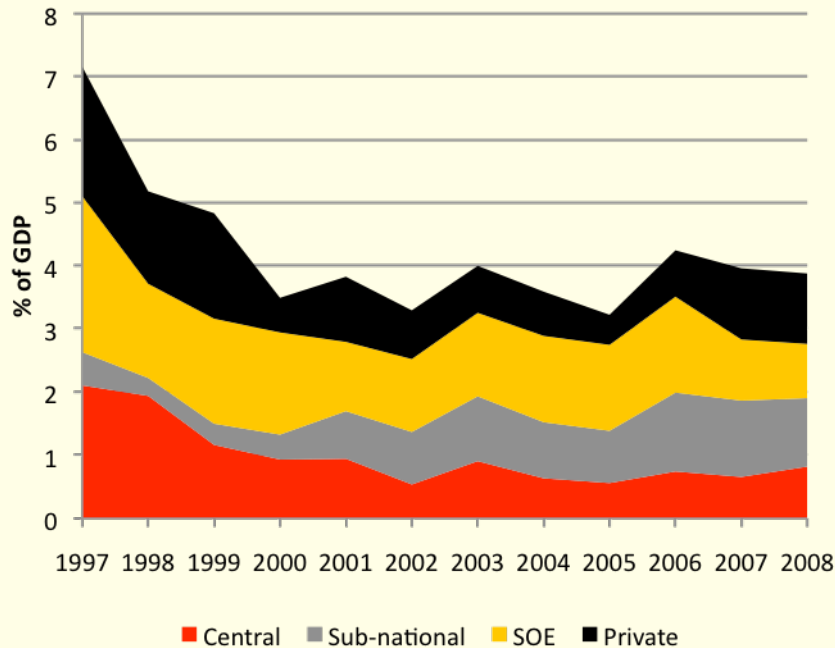
Jumlah Program	Jumlah Kegiatan	% Penyelesaian Kegiatan		
		TW 1	TW 2	TW 3
215	1283	0,25	3,10	11,05
		(3 kegiatan)	(41 kegiatan)	(142 kegiatan)

## Catatan Tim Monev Pemprov DIY :

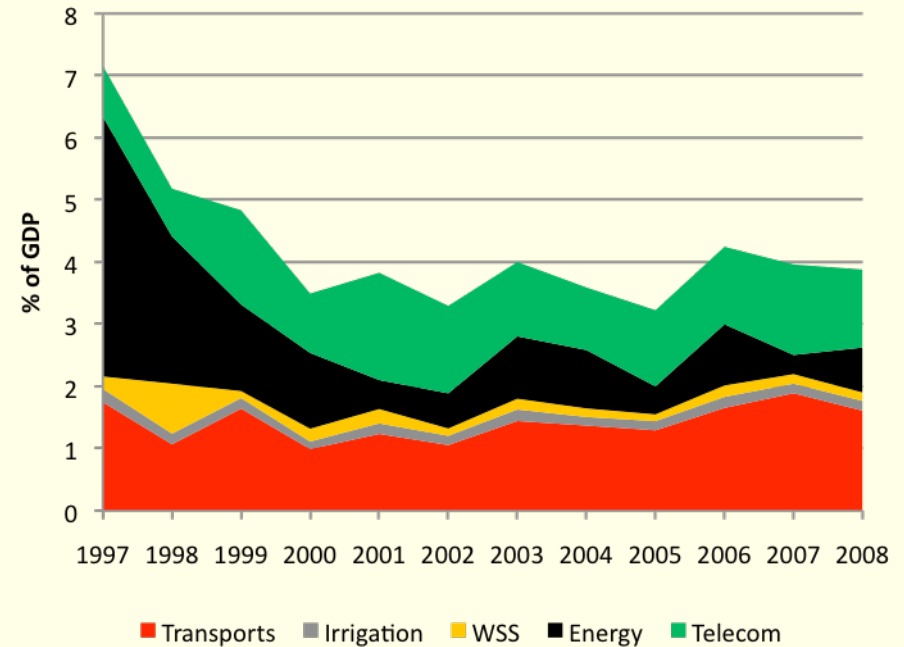
1. Deviasi antara target dan realisasi (fisik & keuangan) sangat lebar, deviasi keuangan tertinggi 38,95%, Deviasi Fisik tertinggi 25,69% yang keduanya terjadi pada Triwulan III.
2. Pada Triwulan 4 harus menyelesaikan 1141 kegiatan
3. Mengapa semakin banyak rencana yg tidak dpt direalisasikan?

# Belanja Publik Tidak Mencukupi untuk Membangun dan Memelihara Infrastruktur

▶ Total investment in infrastructure, by sources



▶ Total investment in infrastructure, by sectors



Sources: BPS via CEIC, World Bank

# Pelayanan Publik, Tugas Pokok Pemda Yang Terbebengkalai

---

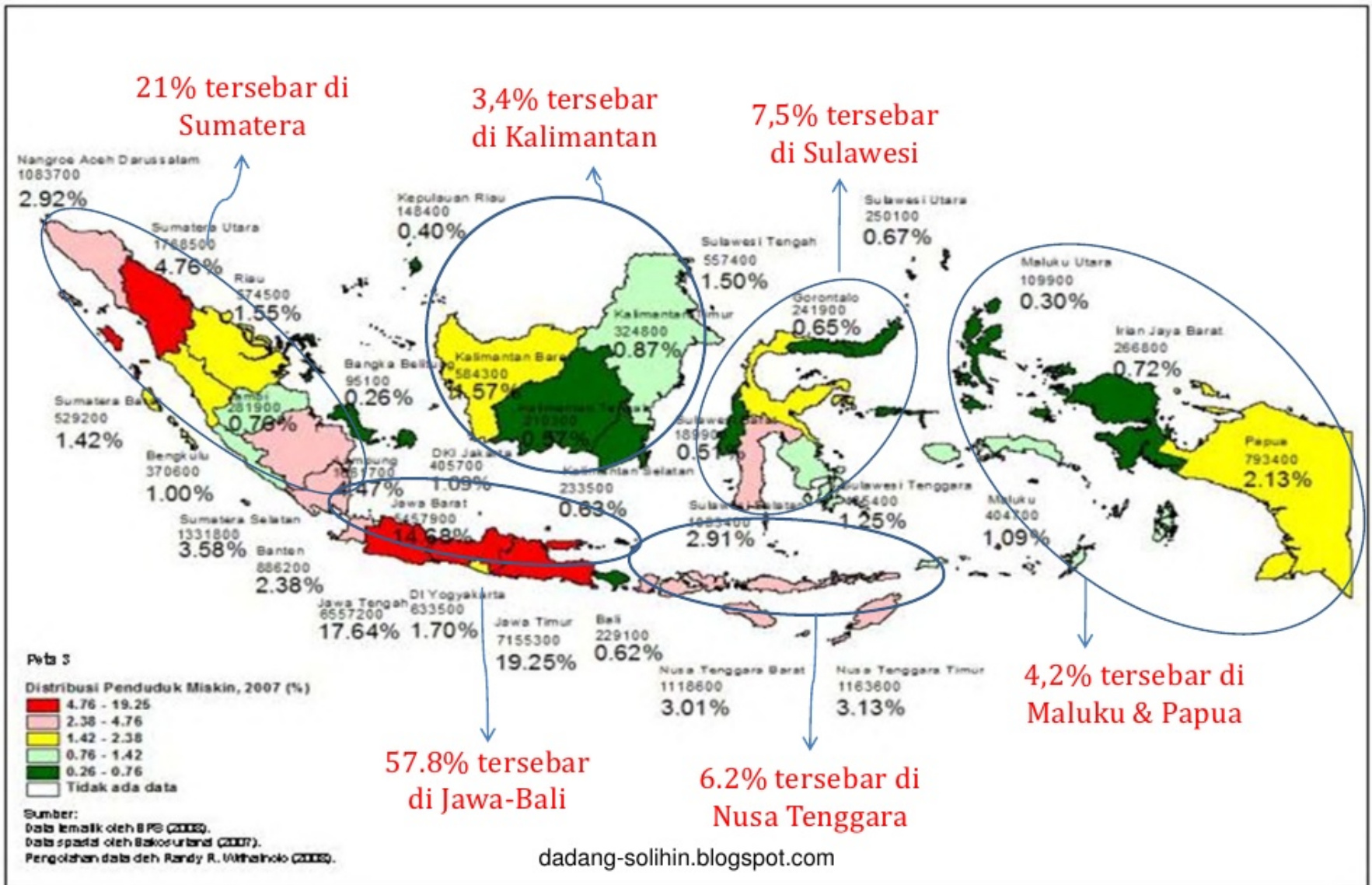
## Pelayanan Sosial Dasar

- Pendidikan
- Kesehatan
- Pelayanan sosial

## Pelayanan Administrasi

- Perijinan
- Lisensi
- Akta

# Penduduk Miskin Tersebar Tidak Merata



# Kebijakan Kurang Sinkron?

1. UU No.17/2003 ttg Keuangan Negara
  2. UU No.32/2004 ttg Sistem Pemerintahan Daerah
  3. UU No.33/2004 ttg Perimbangan Keuangan antara Pusat-Daerah
  4. UU No.25/2004 ttg Sistem Perencanaan Pembangunan Nasional
  5. UU No.28/2009 ttg Pajak Daerah dan Retribusi Daerah
- PP No.39/2006 ttg Evaluasi Pembangunan Daerah
  - PP No.55/2000 ttg Dana Perimbangan
  - Permendagri No.21/2011 ttg Sistem Pengelolaan Keuangan Daerah
  - Permenkeu No.149/2010 ttg Defisit APBD dan Pinjaman Daerah.

# 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.

# RUU 33/2004: Dana Perimbangan

- Istilah Dana Perimbangan diganti dengan Dana Transfer
- Pasal 14, Dana Transfer terdiri dari:
  1. DBH
  2. DAU
  3. DAK
  4. Dana Otsus → akan diperpanjang, bukan hanya sampai th 2025. Sudah didasarkan pada evaluasi menyeluruh?
  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?



# RUU 33/2004: 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?

# RUU 33/2004: 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.

# RUU 33/2004: 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?).

# Apa Yang Diharapkan dari Pemda?

1. Penajaman prioritas belanja modal pada APBD → pelayanan dasar (pendidikan, kesehatan, infrastruktur).
2. Meningkatkan daya-serap anggaran untuk kepentingan pelayanan dasar.
3. Mendorong perumusan program yg langsung bermanfaat bagi rakyat (subsidi, pemberdayaan, peningkatan kemampuan wirausaha, dsb).
4. Meningkatkan kinerja SKPD di sektor-sektor pelayanan publik.

**TERIMA KASIH**